

# MỘT SỐ KINH NGHIỆM CẢI CÁCH DỊCH VỤ CÔNG CỦA TRUNG QUỐC

Lê Ánh Tuyết<sup>1</sup>

**Tóm tắt:** Dịch vụ công là những hoạt động được thực hiện bởi chính phủ hoặc các tổ chức phi chính phủ, tổ chức tư nhân được ủy quyền cung ứng, dịch vụ công theo quy định của luật pháp, đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân và cộng đồng. Bài viết giới thiệu về kinh nghiệm cải cách dịch vụ công của Trung Quốc, từ đó gợi mở hướng cải cách dịch vụ công đối với Việt Nam hiện nay.

**Từ khóa:** cải cách, dịch vụ công

**Abstract:** Public services are activities carried out by the public sector by government or non-governmental organizations, private organizations authorized to supply public goods and services in accordance with the law, meet the basic and essential needs of people and communities. The paper introduces China's experience in public service reform, thus suggesting the direction of public service reform for Vietnam today.

**Keywords:** public service reforms

Ngày nhận bài: 25/3/2019 Ngày sửa bài: 24/4/2019 Ngày duyệt đăng: 25/5/2019

## 1. Cải cách dịch vụ công ở Trung Quốc

*1.1. Các phương pháp cải thiện bình đẳng hóa các dịch vụ công cơ bản của Chính phủ Trung Quốc*

Trung Quốc đẩy mạnh bình đẳng hóa các dịch vụ công nhằm xây dựng một hệ thống dịch vụ công cơ bản (BPS-basic public services) ở cả nông thôn và đô thị dựa trên kế hoạch quốc gia của các khu vực phát triển chính và chiến lược phát triển của các địa phương, đồng thời tìm cách điều chỉnh đầu tư các nguồn lực dịch vụ công cân đối giữa nông thôn và đô thị, giữa các khu vực nhằm giảm khoảng cách về chất lượng dịch vụ công giữa các vùng, miền của đất nước.

a) Thúc đẩy sự hợp nhất hệ thống dịch vụ công của nông thôn và đô thị.

Để thu hẹp khoảng cách về chất lượng và định mức cung ứng dịch vụ công, bảo đảm người dân ở khu vực đô thị và nông thôn được cung cấp các dịch vụ công cơ bản theo tiêu chuẩn thống nhất về cơ sở hạ tầng và định mức, Chính phủ khuyến khích chính quyền địa phương tạo ra các dự án cải cách tiêu biểu về dịch vụ công ở cả nông thôn lẫn đô thị.

Tăng cường hỗ trợ dịch vụ công cơ bản ở vùng nông thôn bằng cách bổ sung nguồn lực, nhất là từ ngân sách nhà nước. Chính phủ công bố danh mục các dịch vụ và tiêu chuẩn của dịch vụ công để thúc đẩy các cấp chính quyền cơ sở nâng cao năng lực cung ứng; đồng thời khuyến khích và hướng dẫn các nguồn lực dịch vụ công chất lượng cao ở khu vực đô thị hỗ trợ

<sup>(1)</sup> ThS, Trường Chính trị tỉnh Yên Bái

vùng nông thôn bằng các biện pháp như: công nghệ thông tin, dịch vụ di động để vùng nông thôn có thể chia sẻ nguồn lực chất lượng cao hiện có ở các thành phố.

b) Tăng cường đảm bảo dịch vụ công cho người lao động cư trú và người di cư đến từ địa phương khác.

Thực hiện cải cách về quản lý hộ khẩu và đất đai để tách kết nối các dịch vụ công cơ bản khỏi đăng ký hộ khẩu, đảm bảo cho những người di cư đã qua kiểm tra có thể hưởng các dịch vụ công cơ bản bình đẳng như những người dân bản địa, đồng thời thực hiện các phương pháp hiệu quả để cho các lao động di cư và con cái họ đủ điều kiện hưởng hệ thống dịch vụ công cơ bản của khu vực họ lưu trú theo cách tăng dần và với các yêu cầu đặc biệt.

c) Thúc đẩy dịch vụ công cơ bản ở các khu vực chính, đồng thời tăng cường hỗ trợ dịch vụ công cơ bản đối với các khu vực cần sự quan tâm đặc biệt

Nâng cao chất lượng các dịch vụ công cơ bản để tương xứng với các nhu cầu phát triển từ quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa với cơ sở hạ tầng dịch vụ công, cung ứng, phân bố dân số, môi trường và giao thông vận tải ở các khu vực ưu tiên và các khu vực phát triển trọng tâm; sự đầu tư của Nhà nước tăng lên cùng với các khoản chi phí chuyển nhượng, nhằm đảm bảo dịch vụ công cơ bản ở các khu vực mà phát triển bị giới hạn hoặc cấm.

d) Thiết lập và hoàn thiện cơ chế phối hợp cho sự bình đẳng hóa dịch vụ công cơ bản giữa các vùng

Đẩy mạnh sự phối hợp giữa các ban,

ngành của Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh nhằm bảo đảm tính liên kết giữa các vùng về quy mô và tiêu chuẩn của các dịch vụ công cơ bản. Các chính sách về đầu tư, hệ thống thuế, công nghiệp, đất đai và dân số cần được liên kết chặt chẽ hơn nữa. Thiết lập cơ chế quản lý dịch vụ công của chính quyền địa phương nhằm phát huy vai trò của chính quyền cấp tỉnh trong việc thúc đẩy bình đẳng hóa dịch vụ công cơ bản trong vùng cấp tỉnh.

### *1.2. Cải cách hệ thống tài chính công để tăng cường hỗ trợ các dịch vụ công cơ bản*

Mức độ thụ hưởng các dịch vụ công cơ bản của người dân ngày càng tăng đòi hỏi tăng sự đầu tư của Nhà nước, cụ thể ở cấp huyện nhằm hỗ trợ các dịch vụ công. Sự tăng trưởng dịch vụ công phải đi cùng với phát triển kinh tế và sự tăng trưởng của thu nhập công.

a) Làm rõ trách nhiệm và quyền chi tiêu giữa trung ương và chính quyền địa phương

Nghiên cứu ban hành các luật để điều chỉnh sự tương thích giữa trách nhiệm của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương các cấp với quyền được chi tiêu; xem xét các luật hiện hành, những người thụ hưởng, các chi phí và sự hiệu quả, với ưu tiên dành cho cấp cơ sở. Trung ương có trách nhiệm điều chỉnh các tiêu chuẩn dịch vụ công cơ bản mang tính chất nền tảng quốc gia. Chính phủ kiểm soát, điều phối các dịch vụ công cơ bản vượt ngoài địa giới cấp tỉnh và giám sát các dịch vụ công do chính quyền cấp tỉnh cung ứng một cách công khai, minh bạch. Chính quyền cấp tỉnh có trách nhiệm kiểm soát và điều chỉnh các tiêu chuẩn dịch vụ

công cơ bản theo các quy định của cấp tỉnh và giám sát các dịch vụ công cơ bản do chính quyền cấp huyện và cấp thành phố cung cấp để bảo đảm tính minh bạch. Chính quyền cấp huyện và cấp thành phố có trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cơ bản và giám sát các cơ quan dịch vụ công cơ bản ở địa phương, cơ sở.

Trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh hoặc cấp trung ương sẽ được chuyển dần cho các chính quyền địa phương với thẩm quyền tương ứng về chỉ tiêu công. Chính quyền cấp tỉnh có nhiều trách nhiệm chỉ tiêu hơn trong việc cung cấp dịch vụ công cơ bản về giáo dục, đào tạo, việc làm, an sinh xã hội và chăm sóc sức khỏe.

b) Cải thiện hệ thống chuyển chi và sự kết hợp của các phương thức chuyển chi chung với chuyển chi mục tiêu

Cùng với việc làm rõ trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc cung ứng các dịch vụ công cơ bản và thẩm quyền chỉ tiêu liên quan, chính quyền trung ương hỗ trợ chính quyền địa phương về dịch vụ công cơ bản thông qua chuyển chi chung, sắp xếp đầu tư thích đáng thông qua chuyển chi mục tiêu cho các nhiệm vụ bởi chính quyền trung ương, và chi trả dựa trên tỉ lệ được thống nhất phần được chính quyền trung ương bảo hiểm dựa trên dịch vụ công cơ bản được kiểm soát bởi chính quyền địa phương và trung ương.

Cải thiện các phương pháp chuyển chi ngân sách được thực hiện như là những sắp xếp chung, cụ thể những chuyển chi nhằm để giúp các chính quyền địa phương đủ chi tiêu. Nhiều nguồn hỗ trợ được chuyển đến vùng trung tâm và phía Tây

đất nước, cụ thể là những vùng phát triển bị hạn chế hoặc cấm. Các chuyển chi mục tiêu sẽ được sắp xếp hợp lý để cải thiện bình đẳng hóa dịch vụ công cơ bản.

#### c) Cải thiện hỗ trợ tài chính

Cải thiện cơ cấu chi tiêu ngân sách công theo hướng tối ưu hóa. Chính quyền các cấp ưu tiên nguồn ngân sách cho các dịch vụ công cơ bản, đảm bảo sự tăng trưởng chi tiêu dịch vụ công tương ứng với lợi nhuận và nhu cầu của người dân địa phương; chú trọng thúc đẩy cơ chế điều chỉnh phân phối bảo đảm công bằng xã hội.

Nhà nước đầu tư nhiều hơn cho dịch vụ công cơ bản; nguồn đầu tư nhà nước từ chính quyền trung ương tập trung cho các khu vực nghèo và các “nút thắt cổ chai” ở chuỗi cung ứng dịch vụ công cơ bản để đẩy mạnh cung ứng dịch vụ công cơ bản. Chính quyền các cấp, đặc biệt là chính quyền cấp tỉnh bố trí các nguồn hỗ trợ tương xứng. Tăng cường huy động vốn từ các nguồn lực, như các khoản vay từ Quỹ Tiền tệ Quốc tế và điều chỉnh tỉ lệ thu từ lợi nhuận của các doanh nghiệp nhà nước để đẩy mạnh dịch vụ công cơ bản, nhờ đó, quy mô của nguồn vốn an sinh xã hội nhà nước được mở rộng.

Chính quyền trung ương ban hành quy định về quy mô và tiêu chuẩn cho các quỹ dịch vụ công cơ bản. Chính quyền cấp tỉnh và vùng tự trị tăng đầu tư để giảm bớt sự phụ thuộc của chính quyền cấp huyện nhằm đảm bảo các cung ứng dịch vụ công cơ bản, cụ thể là các huyện nghèo khó. Nâng cao năng lực tổ chức thực thi pháp luật và khả năng giải ngân của chính

quyền cấp huyện trong việc hỗ trợ cung ứng các dịch vụ công, đồng thời áp dụng các phương thức quản lý ngân sách tiêu chuẩn hóa. Chính quyền trung ương thiết lập cơ chế khích lệ và ràng buộc để đảm bảo các chính quyền cấp huyện cung cấp đủ tiền cho dịch vụ công và thường cho họ một cách thỏa đáng.

### 1.3. Tìm kiếm các phương thức và cơ chế cung ứng mới với các nguồn lực đa dạng

a) Cho phép nhiều nguồn vốn công trong cung ứng dịch vụ công, đồng thời bảo đảm sự giám sát hiệu quả của chính phủ và của công chúng

Chính quyền địa phương xem xét, giám sát các tổ chức không công khai việc lập kế hoạch và phân bổ các nguồn lực dịch vụ công cơ bản, đặc biệt là trong việc giới thiệu các dịch vụ mới. Nguồn vốn công cho phép các cơ quan dịch vụ công cơ bản giới thiệu đến công chúng và khích lệ người dân tham gia xây dựng, quản lý và vận hành các cơ quan dịch vụ công cơ bản. Các trường mẫu giáo công và các cơ sở đào tạo nghề là các khu vực then chốt cho sự tham gia nguồn vốn công bình đẳng. Nguồn vốn công cũng được khuyến khích để mở các bệnh viện, liên doanh với các bệnh viện công, các trung tâm chăm sóc cho người tàn tật, xây dựng các bảo tàng và phòng tập.

b) Đẩy mạnh cung ứng dịch vụ công bằng các dịch vụ chi tiêu chính phủ, nhượng quyền, hợp đồng, thuê ngoài và các thỏa thuận chuyển nhượng đất

Các chính sách cụ thể, bao gồm các tiêu chuẩn và yêu cầu để tham gia, khả

năng chuyên môn, đăng kí, chấp thuận, đặt giá, giám sát dịch vụ, trao thưởng, phạt và dùng sẽ được phát triển cho các thị trường khác nhau. Các dịch vụ công tư nhân sẽ được hưởng giống các cơ quan nhà nước sở hữu về các mặt yêu cầu, khả năng chuyên môn, phát triển sự nghiệp nhân viên, hệ thống thuế và ứng dụng để trở thành đối tác của dịch vụ chi tiêu chính phủ.

c) Trao quyền cho vai trò dẫn dắt và điều chỉnh của đầu tư công

Tận dụng trợ cấp của chính phủ để cân bằng cung ứng và nhu cầu thị trường dịch vụ công, phát triển các dự án hoa tiêu của các cơ quan không công khai được nhà nước trợ cấp, và nhìn vào khả năng của các trợ cấp trực tiếp đến người thụ hưởng dịch vụ công nhằm cho họ nhiều lựa chọn hơn và tiếp nhận một thị trường linh hoạt hơn mà các cơ quan dịch vụ công có thể cạnh tranh với nhau bình đẳng.

d) Cải thiện độ bao phủ của dịch vụ công, thành lập ban quản lý xã hội cộng đồng và nền tảng dịch vụ công ở các khu vực thành thị và nông thôn

Để xây dựng một hệ thống dịch vụ cộng đồng, cần quan tâm đến nhu cầu của người dân, tổng hợp cung ứng dịch vụ công và cấu trúc hạ tầng dịch vụ công dựa trên các điều kiện địa phương. Cung ứng dịch vụ công, quản trị cấp địa phương, an sinh xã hội, chăm sóc sức khỏe, kế hoạch hóa gia đình, các hoạt động văn hóa, thể thao và khoa học, công nghệ có thể ở cùng một tòa nhà. Ở các khu vực nông thôn nơi nhiều người dân là người lao động di trú, nên tập trung vào chăm sóc các thành

viên trong gia đình họ. Sau khi tập trung vào các dịch vụ nói trên, các nguồn lực còn lại cần nhằm tới chăm sóc người già và dịch vụ y tế. Nhiều người lao động sẽ được học để hướng dẫn các tình nguyện viên địa phương.

#### *1.4. Cải thiện ứng dụng công nghệ thông tin trong dịch vụ công*

Nghiên cứu thành lập một cơ sở huấn luyện công nghệ số quốc gia và nền tảng dịch vụ giáo dục công. Các hệ thống công nghệ thông tin về quản lý nguồn nhân lực, an sinh xã hội, dịch vụ công cơ bản, chăm sóc sức khỏe, dân số và kế hoạch hóa gia đình, trợ cấp chính phủ về nhà ở, và các hoạt động văn hóa, thể thao được cải thiện để đạt được sự gắn kết và chia sẻ thông tin. Ứng dụng công nghệ thông tin để cải thiện hiệu quả các cơ quan dịch vụ công và phát triển dịch vụ mới cũng như các mô hình kinh doanh.

### **2. Một số kinh nghiệm đối với Việt Nam**

Dịch vụ công có vai trò rất quan trọng trong đời sống của người dân và sự phát triển của xã hội, ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng cuộc sống và sự phát triển con người. Do đó, Nhà nước cần bảo đảm việc cung ứng các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho người dân bằng việc ban hành cơ chế, chính sách, xây dựng quy hoạch, kế hoạch mạng lưới dịch vụ công và giám sát, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật nhằm thiết lập một hệ thống dịch vụ công chất lượng, hiệu quả, tạo niềm tin của công dân đối với nhà nước. Trong xu thế hội nhập quốc tế ngày nay, Việt Nam cần tìm hiểu để vận dụng kinh nghiệm các nước trong quản lý và tổ chức các hoạt động dịch vụ công. Những

bài học đúc kết từ quá trình cải cách quản lý và cung ứng dịch vụ công của Trung Quốc gợi mở hướng đi tiếp theo cho Việt Nam trong nỗ lực tiếp tục cải cách quản lý dịch vụ công, cụ thể như sau:

*Một là*, nghiên cứu hoàn thiện chính sách, pháp luật về dịch vụ công bảo đảm thực hiện mục tiêu “Đến năm 2020, cơ bản bảo đảm an sinh xã hội toàn dân, bảo đảm mức tối thiểu về thu nhập, giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin, truyền thông, góp phần từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng và hạnh phúc của nhân dân”. Ưu tiên hoàn thiện chính sách đối với người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và các vùng nghèo, đặc biệt khó khăn, tránh cào bằng, hỗ trợ theo nhu cầu và tạo động lực phấn đấu cho đối tượng thụ hưởng, khuyến khích người dân chủ động, tích cực tự an sinh.

*Hai là*, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền các cấp trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công. Theo đó, chính quyền trung ương có trách nhiệm ban hành các chính sách, pháp luật, quy hoạch phát triển, tiêu chuẩn cơ bản và điều hòa, phân phối hợp lý nguồn tài chính, thúc đẩy bình đẳng hóa các dịch vụ công cơ bản giữa khu vực thành thị và nông thôn, giữa các khu vực phát triển và khu vực chưa phát triển, đồng thời còn có trách nhiệm tổ chức cung ứng các dịch vụ công do trung ương đảm nhận.

Chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm cụ thể hóa các cơ chế, chính sách của trung ương phù hợp với đặc điểm, tình hình của địa phương, quy định các tiêu chuẩn cụ thể của dịch vụ công và giám sát việc thực

hiện; điều phối nguồn tài chính, thúc đẩy bình đẳng hóa các dịch vụ công cơ bản; tổ chức cung ứng những dịch vụ công thuộc thẩm quyền.

Chính quyền cấp huyện, xã chịu trách nhiệm trực tiếp tổ chức cung ứng các dịch vụ công cho người dân trên địa bàn, tích cực điều hòa, phân phối hợp lý nguồn tài chính, tổ chức thực thi các dịch vụ công trên địa bàn quản lý, chú trọng công tác thực tiễn, các hoạt động cung ứng cụ thể.

Ba là, đổi mới phương thức quản lý đối với đơn vị dịch vụ công: chuyển từ quản lý truyền thống quan tâm đến đầu vào là giao ngân sách, nhân lực sang phương thức quản lý dựa vào kết quả/mục tiêu hoạt động, trao quyền cho đơn vị sự nghiệp công lập cung ứng dịch vụ công. Cơ cấu lại chi tiêu ngân sách theo hướng tập trung đầu tư thích đáng cho việc cung ứng các dịch vụ cơ bản, thiết yếu nhất; đáp ứng các mục tiêu ưu tiên, các chương trình quốc gia, phục vụ người dân các vùng khó khăn, hỗ trợ người nghèo, đối tượng chính sách (giáo dục phổ cập, chăm sóc sức khỏe ban đầu, phòng chống dịch bệnh...). Đa dạng hóa nguồn lực tài chính nhằm đảm bảo thực hiện công bằng xã hội giữa nông thôn với thành thị, giữa miền núi với đồng bằng, giữa các nhóm/cộng đồng dân cư với những đặc thù riêng về điều kiện tự nhiên, văn hóa xã hội và bản sắc, phong tục tập quán khác nhau.

Hỗ trợ, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân, tổ chức ngoài nhà nước (tổ chức phi chính phủ, tổ chức tư nhân) tham gia cung ứng dịch vụ công trên cơ sở giải quyết tốt mối quan hệ lợi ích của nhà nước, của xã hội và của tổ

chức, công dân. Thực hiện việc ký kết hợp đồng với các cá nhân, tổ chức thuộc khu vực tư, các tổ chức phi chính phủ... thông qua đấu thầu có cạnh tranh về cung ứng dịch vụ. Nhà nước khuyến khích cạnh tranh giữa các tổ chức cung ứng để nâng cao chất lượng và hiệu quả dịch vụ công, từ đó phát huy các nguồn lực xã hội và ưu thế của thị trường trong cung ứng dịch vụ công.

Năm là, ban hành quy định hệ thống các tiêu chuẩn, định mức, chất lượng, giá, phí... của dịch vụ công và công khai các tiêu chuẩn này trên các phương tiện thông tin đại chúng, đồng thời tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong cung ứng dịch vụ công cho cộng đồng và xã hội. Tạo điều kiện cho các tầng lớp nhân dân, tổ chức xã hội tham gia giám sát quá trình hoạch định chính sách và tổ chức cung ứng dịch vụ công.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Jiang Haishan, Jiang Junjie, Yu Hongsheng, et al (2016), *An Insider's Guide to the Inner Workings and Structure of the Chinese Government and Public Services*, Understanding Modern China Series, People's Publishing House, ACA Publishing Ltd.
2. Đoàn Minh Huân, Trần Minh Đức, *Một số kinh nghiệm về phân quyền, phân cấp trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương trong cung ứng dịch vụ công ở đô thị Trung ương của Trung Quốc*, Tạp chí Lý luận chính trị số 7/2017