



HÀNH CHÍNH CÔNG & quản lý hiệu quả CHÍNH PHỦ

Tủ sách **Nhà quản lý**

Biên dịch
NGUYỄN CẢNH CHÁT

HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ HIỆU QUẢ CHÍNH PHỦ

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI
Hà Nội - 2005

Lời giới thiệu

Cuốn sách này là tài liệu học tập về hành chính công ở Trung Quốc. Nguyên văn tên gọi của cuốn sách là "Khái luận về hành chính công". Khi dịch ra tiếng Việt, chúng tôi đã đặt tên cho cuốn sách là "Hành chính công và quản lý hiệu quả chính phủ" với dụng ý nhấn mạnh vấn đề hiệu quả trong hành chính công. Đây là một cuốn sách vừa mang tính lý luận, vừa mang tính thực tiễn. Bằng cuốn sách này, tác giả đã cung cấp cho người đọc những tri thức phong phú, sâu sắc về lý luận, thực tiễn hành chính công; quá trình phát triển khoa học về hành chính công, nội dung, thể chế hành chính công, kinh nghiệm cải cách, xu thế phát triển hành chính công ở Trung Quốc và thế giới.

Hành chính công là hoạt động quản lý của chính phủ đối với công việc chung của xã hội. Nhiệm vụ của nó là hữu hiệu hóa chính phủ và bộ máy chính quyền các cấp nhằm bảo vệ độc lập, chủ quyền của đất nước, bảo đảm sự bình yên, phát triển của xã hội, quyền ích hợp pháp của nhân dân.

Nội dung của hành chính công bao gồm: việc xây dựng bộ máy hành chính và đội ngũ cán bộ quản lý hành chính, việc hoạch định và thực hiện chính sách, quản lý nhân sự, quản lý tài chính công, quản lý chính quyền địa phương, quản lý hiệu quả chính phủ, trong đó việc hoạch định chính sách và luật pháp là vô cùng quan trọng. Hoạch định chính sách và luật pháp bao gồm việc

phân tích chính sách, phê duyệt chính sách, soạn thảo dự luật, thẩm định và phê duyệt dự luật trước khi trình Quốc hội thông qua.

Chính sách phải mang lại lợi ích cho tuyệt đại đa số nhân dân, nhất là lợi ích căn bản và lợi ích lâu dài, phải phù hợp với quy luật phát triển của xã hội và có tính khả thi. Trong quá trình thực hiện, nếu phát hiện điều gì không phù hợp thì phải điều chỉnh. Nếu chính sách sai thì phải đình chỉ, thay chính sách khác.

Một nguyên tắc bao trùm hoạt động hành chính là nguyên tắc pháp trị. Mọi hành vi hành chính phải phù hợp với quy định của pháp luật về thẩm quyền hành chính, trình tự hành chính, nội dung của quyết định hành chính. Những hành vi hành chính trái pháp luật đều phải phế bỏ, hơn nữa, người đưa ra quyết định hành chính đó phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và bồi thường cho người bị thiệt hại.

Hoạt động hành chính công phải lấy việc phục vụ nhân dân làm tôn chỉ, mang lại hiệu quả cao, chất lượng tốt.

Mọi hành vi hành chính công đều phải chịu sự giám sát của nội bộ cơ quan hành chính, của đảng cầm quyền, cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan tư pháp, các phương tiện truyền thông và nhân dân nhằm kịp thời phát hiện và ngăn chặn những hành vi hành chính trái pháp luật.

Không ngừng nâng cao hiệu quả quản lý là yêu cầu quan trọng của hành chính công. Hiệu quả quản lý của hành chính công bao gồm hiệu quả vĩ mô và hiệu quả vi mô. Hiệu quả vĩ mô được thể hiện ở hiệu quả chính trị, hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội. Hiệu quả vi mô là thành tích quản lý của một đơn vị cụ thể. Khái niệm hiệu quả còn bao hàm ý nghĩa chi phí ít nhưng làm được nhiều việc. Trong thế kỷ 20, tư tưởng chủ đạo của hành chính công là "hiệu quả trên hết". Sang thế kỷ 21, tư tưởng chủ đạo của hành chính công là chất lượng trên hết. Nhưng điều đó không có nghĩa là không chú ý đến hiệu quả.

Hiện nay, trên thế giới đang diễn ra quá trình đa cực hoá về chính trị và toàn cầu hoá về kinh tế. Đó là quá trình mở rộng hợp tác giữa các nước, đồng thời là quá trình cạnh tranh để sinh tồn, phát triển. Để tăng cường thực lực cạnh tranh, các nước phải không ngừng cải cách hành chính công, nâng cao hiệu quả hành chính công. Trong thế kỷ 21, xu thế phát triển hành chính công sẽ là: "chuyển biến chức năng chính phủ từ vai trò "Chèo thuyền" sang vai trò "Cầm lái", giao bớt việc cho các địa phương, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp và tư nhân để chính phủ tập trung sức làm những việc lớn, sử dụng rộng rãi công nghệ thông tin, "chính phủ điện tử", xây dựng hệ thống pháp luật phù hợp với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế.

Nước ta đang khẩn trương cải cách hành chính để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế. Trong quá trình cải cách, chúng ta phải xuất phát từ tình hình nước ta là chính, đồng thời cần nghiên cứu kinh nghiệm các nước, trong đó có kinh nghiệm của Trung Quốc. Đó là lý do khiến chúng tôi tổ chức biên dịch cuốn sách này nhằm cung cấp cho các nhà nghiên cứu, những người hoạt động thực tiễn và những người quan tâm đến hành chính công những điều bổ ích. Do trình độ có hạn, nếu bản dịch có gì thiếu sót, mong bạn đọc góp ý.

VIỆN NGHIÊN CỨU VÀ ĐÀO TẠO VỀ QUẢN LÝ

MỤC LỤC

Chương 1- CHÍNH PHỦ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG

Những nhu cầu chung của xã hội và dịch vụ công cộng của chính phủ

Những nhu cầu chung của xã hội	18
Dịch vụ công cộng của Chính phủ	20

Hành chính công và khoa học hành chính công

Hành chính công là gì?	25
Chủ thể và đối tượng của hành chính công	32
Phạm vi, nguyên tắc và tác dụng của hành chính công	35
Nội dung cơ bản của khoa học hành chính công	39

Quá trình phát triển hành chính công ở các nước phương Tây

Hành chính công trong thời kỳ đầu của công nghiệp hoá	42
Hành chính công trong thời kỳ phát triển và hoàn thành công nghiệp hoá	44
Hành chính công trong thời đại kinh tế tri thức	49

Văn hoá hành chính truyền thống và đặc sắc của hành chính công hiện đại của Trung Quốc

Văn hoá hành chính truyền thống của Trung Quốc	54
Những đặc sắc của hành chính công hiện đại của Trung Quốc	58

Chương 2- CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH CÔNG

Hoạt động quản lý của chính phủ và chức năng hành chính	
Môi trường hành chính và chức năng chính phủ	68
Sự cấu thành hệ thống chức năng chính phủ	72
Chức năng chính phủ và cơ chế thị trường	
Quan hệ giữa chính phủ và thị trường	77
Chức năng kinh tế và điều hành vĩ mô của chính phủ	80
Sự điều hòa và phối hợp giữa chính phủ với thị trường	82
Sự quản lý của chính phủ và quyền tự chủ kinh doanh của xí nghiệp	
Các quan điểm khác nhau về quan hệ giữa chính phủ và xí nghiệp	85
Sự quản chế mang tính kinh tế và sự quản chế về xã hội của chính phủ đối với xí nghiệp	88
Xây dựng quan hệ kiểu mới giữa Chính phủ và xí nghiệp ở Trung Quốc	92
Hoạt động quản lý của chính phủ và hoạt động quản lý của các tổ chức xã hội	
Quan hệ giữa chính phủ và xã hội	97
Chức năng quản lý và phục vụ xã hội của chính phủ	98
Hoạt động quản lý của các tổ chức xã hội và việc xây dựng các tổ chức xã hội tự quản	101
Xây dựng cơ chế hợp tác giữa chính phủ và xã hội	104
Sự chuyển biến chức năng chính phủ ở Trung Quốc	
Nội dung chủ yếu của việc chuyển biến chức năng chính phủ	106

Những vấn đề hiện thực về sự chuyển biến chức năng của chính phủ	108
Những biện pháp cơ bản để chuyển biến chức năng của chính phủ	110

Chương 3- THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH CÔNG

Chế độ chính trị và thể chế hành chính

Quan hệ giữa thể chế hành chính và chế độ chính trị	114
Quyền lực hành chính và trách nhiệm hành chính	121
Quan hệ giữa các chính phủ, giữa chính quyền các cấp và các ngành của chính phủ	125
Chế độ chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa và thể chế hành chính của Trung Quốc	129

Hệ thống tổ chức hành chính hiệu quả cao

Lý luận cơ bản về tổ chức hành chính	134
Tổ chức hành chính trong thời đại kinh tế tri thức	140
Xây dựng tổ chức hành chính hiệu quả cao	142

Cải cách thể chế hành chính và bộ máy hành chính ở Trung Quốc

Tiến trình cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc và những kinh nghiệm cơ bản	144
Xu thế phát triển của cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc	151

Chương 4- LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH CÔNG

Khái quát về lãnh đạo hành chính công

Vai trò của lãnh đạo hành chính	160
Chức vị, chức trách và chức quyền của người lãnh đạo hành chính	162
Lý luận lãnh đạo hiện đại	165

Xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên nghiệp, tổ chất cao

Người lãnh đạo hành chính phải có tổ chất cao và chuyên nghiệp hoá	169
Xây dựng tổ chất và năng lực người lãnh đạo hành chính	171
Xây dựng ban lãnh đạo hành chính	177

Chế độ thủ trưởng phụ trách trong quản lý hành chính

Những nguyên tắc cơ bản của chế độ thủ trưởng phụ trách và việc thực thi chế độ thủ trưởng phụ trách	179
Chế độ dân chủ tập trung và chế độ thủ trưởng phụ trách	181

Phương thức, phương pháp và nghệ thuật lãnh đạo hành chính

Phương thức lãnh đạo hành chính	185
Phương pháp lãnh đạo hành chính	187
Nghệ thuật lãnh đạo hành chính	191

Chương 5- CHÍNH SÁCH CÔNG

Chính sách công và vấn đề công cộng	
Chính sách công và bản chất của nó	204
Vấn đề chính sách công	206
Công năng cơ bản của chính sách công	208
Phân tích chính sách công	211
Xây dựng chính sách công	
Quá trình xây dựng chính sách công	217
Phương pháp và kỹ thuật xây dựng chính sách công	221
Thực hiện và đánh giá chính sách công	
Thực hiện chính sách công	223
Đánh giá hiệu quả chính sách công	229

Chương 6- QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Khái quát về quản lý nhân sự	
Nội dung, mục tiêu và nhiệm vụ của quản lý nhân sự	238
Sự ra đời và phát triển của quản lý nhân sự	240
Vai trò và tác dụng của quản lý nhân sự	242
Những nguyên tắc cơ bản và cơ chế vận hành của quản lý nhân sự	
Những nguyên tắc cơ bản của quản lý nhân sự	246
Cơ chế vận hành quản lý nhân sự	249

Chế độ công chức nhà nước

Hàm ý của chế độ công chức	252
Phạm vi và phân loại công chức	253
Nội dung của chế độ công chức	257
Quá trình phát triển công tác quản lý nhân sự của nước ngoài và việc thực thi chế độ công chức ở Trung Quốc	259
Tư tưởng chỉ đạo và nhiệm vụ hoàn thiện chế độ công chức	261
Đạo đức nghề nghiệp và quy phạm hành vi công chức	
Đạo đức nghề nghiệp của công chức	265
Quy phạm hành vi công chức	268

Chương 7- TÀI CHÍNH CÔNG

Kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và tài chính công

Nội dung và đặc điểm của tài chính công	272
Công năng của tài chính công	274

Quản lý ngân sách của chính phủ

Nội dung cơ bản của ngân sách chính phủ	278
Quyền quản lý ngân sách	279
Quá trình quản lý ngân sách	281
Cải cách công tác quản lý ngân sách	284

Chế độ kế toán và kiểm toán ngân sách

Kế toán ngân sách	289
Chế độ kiểm toán	292

Chế độ mua sắm của chính phủ	298
Hàm ý và tác dụng của việc mua sắm của chính phủ	300
Quản lý chế độ mua sắm của chính phủ	300
Quản lý tổ chức mua sắm của chính phủ	301
Trình tự mua sắm của chính phủ	302
Giám sát hoạt động mua sắm của chính phủ	305

Chương 8- NGUYÊN TẮC PHÁP TRỊ VÀ NGUYÊN TẮC GIÁM SÁT TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Nội dung và ý nghĩa của nguyên tắc pháp trị	
Hàm ý của nguyên tắc pháp trị	309
Vai trò của pháp trị trong quản lý hành chính	311
Yêu cầu và nội dung cơ bản của pháp trị hành chính	
Tính hợp pháp trong hành chính công	313
Tính hợp lý trong hành chính công	316
Bảo hộ bình đẳng	317
Hành vi hành chính trái pháp luật và trách nhiệm pháp luật về hành chính	
Hành vi hành chính trái pháp luật và chế độ trách nhiệm hành chính	318
Hình thức xử lý các hành vi hành chính trái pháp luật	320
Trách nhiệm bồi thường hành chính	321
Nguyên tắc giám sát trong hành chính công	323
Hàm ý của giám sát hành chính	324

Ý nghĩa của giám sát hành chính	327
Sự giám sát của đảng cầm quyền	327
Giám sát của cơ quan quyền lực	328
Giám sát tư pháp	335
Giám sát trong nội bộ cơ quan hành chính	339
Giám sát của công dân	340
Giám sát của dư luận xã hội	342

Chương 9- QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

Phân vùng hành chính và xây dựng chính quyền địa phương

Ý nghĩa của việc phân vùng hành chính	346
Những nhân tố chủ yếu cần xét đến để phân vùng hành chính một cách khoa học	348
Những đặc điểm chủ yếu của việc phân vùng hành chính ở các nước phương Tây hiện đại	351
Phân vùng hành chính và thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc	352

Phân định quyền hạn của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương

Việc phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương ở các nước phát triển	356
Việc phân định quyền hạn của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương ở Trung Quốc	358

Thể chế hành chính địa phương

Chức năng của chính quyền địa phương	369
Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương	373
Cải cách thể chế hành chính địa phương	375

Sự phát triển của đô thị hiện đại và quản lý hành chính đô thị	
Chiến lược đô thị hoá của Trung Quốc	381
Nội dung chủ yếu của quản lý đô thị	383
Thế chế quản lý đô thị	385

Chương 10- QUẢN LÝ HIỆU QUẢ CHÍNH PHỦ

Hiệu quả chính phủ và quản lý hiệu quả chính phủ

Quản lý hiệu quả chính phủ	390
Trình tự quản lý hiệu quả chính phủ	394

Đánh giá hiệu quả chính phủ

Đánh giá hiệu quả chính phủ ở các nước trên thế giới	397
Tác dụng và ý nghĩa của việc đánh giá hiệu quả quản lý hành chính	399
Nội dung và phương pháp đánh giá hiệu quả quản lý	402

Chế độ cam kết phục vụ xã hội

Lịch sử và hiện trạng của chế độ cam kết phục vụ xã hội	407
Nội dung chủ yếu của chế độ cam kết phục vụ xã hội	409
Cơ chế thực hiện cam kết	411
Cải tiến và hoàn thiện chế độ cam kết phục vụ	413

Quản lý chất lượng cơ quan chính phủ

Từ phương châm "hiệu quả trên hết" tiến tới "chất lượng trên hết"	414
Những khó khăn trong việc quản lý chất lượng các cơ quan chính phủ	415
Cơ chế chủ yếu để quản lý chất lượng các tổ chức công cộng	417

Chương 11- CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ PHÁT TRIỂN HÀNH CHÍNH

Những thách thức về quản lý hành chính trong thế kỷ mới

Hai xu thế lớn của thế giới hiện nay: Đa cực hoá và toàn cầu hoá	424
Cơ hội và thách thức của toàn cầu hoá đối với công tác quản lý của chính phủ	427

Cải cách hành chính ở các nước phương Tây và xu thế phát triển

Nguyên nhân cải cách hành chính ở các nước phương Tây	433
Nội dung cải cách hành chính ở các nước phương Tây hiện nay và xu thế của nó	435
Kinh nghiệm phương Tây với việc cải cách hành chính ở Trung Quốc	441

Cải cách hành chính và phát triển hành chính ở Trung Quốc

Thành tựu cải cách và phát triển hành chính của Trung Quốc	444
Sự phát triển của hành chính công ở Trung Quốc trong tương lai	448

I

CHÍNH PHỦ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG

Hành chính công là gì ? Hành chính công là một môn khoa học. Nhiệm vụ của nó là nghiên cứu việc chính phủ làm thế nào để đáp ứng một cách hữu hiệu các nhu cầu chung của xã hội, đề ra những quy luật của sản phẩm công cộng và dịch vụ công cộng. Để học tập và nắm vững khoa học này, trước hết chúng ta phải tìm hiểu chính phủ và hành chính công là gì, chính phủ phải cung cấp những sản phẩm công cộng gì cho xã hội dùng, phương thức gì để cung cấp các dịch vụ công cộng, nội dung cơ bản của khoa học hành chính công, những nguyên tắc cơ bản và phương hướng phát triển của hành chính công. Đó là những vấn đề cơ bản mà chương này sẽ trình bày, phân tích.

Những nhu cầu chung của xã hội và dịch vụ công cộng của chính phủ

NHỮNG NHU CẦU CHUNG CỦA XÃ HỘI

Xã hội nào cũng có những vấn đề chung, liên quan đến cuộc sống của toàn xã hội. Thí dụ: vấn đề trật tự trị an, quản lý thị trường, phân hoá giàu nghèo, lạm phát, dân số, môi trường và tài nguyên v.v... Đó là những vấn đề vượt ra ngoài phạm vi một cá nhân, một nhóm người. Nó liên quan đến cuộc sống của xã hội, có ảnh hưởng rộng rãi đến xã hội và liên quan đến lợi ích chung.

Để duy trì trật tự xã hội, thúc đẩy sự phát triển và tiến bộ của xã hội, chúng ta phải giải quyết một cách nghiêm túc những vấn đề đó. Nhu cầu giải quyết những vấn đề đó là nhu cầu chung của xã hội. Đó là những nhu cầu chung của các thành viên trong xã hội trong quá trình sản xuất và sinh sống, khác với những nhu cầu cá nhân và nhu cầu của một nhóm người. Ngoài chính phủ ra, thị trường và các đoàn thể xã hội đều không thể cung cấp những nhu cầu ấy và đó là những nhu cầu mà các thành viên trong xã hội đều có thể hưởng thụ một cách bình đẳng. Trong xã hội hiện đại, những nhu cầu này được chia làm 6 loại:

- Nhu cầu chung về duy trì trật tự công cộng và an toàn xã hội như quốc phòng, an ninh, ngoại giao.
- Nhu cầu chung về bảo vệ trật tự kinh tế, trật tự mua bán trên thị trường như: nhu cầu quản lý thị trường, bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ, nhu cầu tư pháp công bằng.

- Nhu cầu chung về cung cấp phương tiện công cộng, sự nghiệp công cộng cho toàn thể thành viên trong xã hội như: nhu cầu chữa bệnh, bảo vệ sức khoẻ, nhu cầu giáo dục phổ thông, giao thông công cộng, thư viện công cộng.

- Nhu cầu chung về xây dựng hệ thống bảo trợ và cứu tế xã hội, giúp đỡ những người có hoàn cảnh khó khăn như: chương trình giúp đỡ người nghèo, bảo trợ xã hội.

- Nhu cầu chung về quản lý tài nguyên và tài sản công cộng như: quản lý tài sản nhà nước, bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên và nhân văn.

- Nhu cầu chung về quyền công dân, quyền con người, quyền tự do khi mức sống của nhân dân đã được nâng cao.

Sự tồn tại của các chính phủ là để giải quyết các nhu cầu chung của xã hội. Các nhu cầu chung của xã hội quyết định phạm vi hoạt động của chính phủ. Nói một cách khác, chức trách và công năng của chính phủ là đáp ứng các nhu cầu chung của xã hội. Những nhu cầu đó không ngừng thay đổi cùng với sự phát triển của nền kinh tế và đời sống nhân dân. Khi trình độ phát triển kinh tế và thu nhập bình quân tính theo đầu người đang ở mức rất thấp, nhu cầu chung của nhân dân tương đối ít và chủ yếu tập trung vào việc ăn, mặc, ở, đi lại, tức là những nhu cầu sinh tồn cơ bản. Khi kinh tế đã phát triển, thu nhập bình quân tính theo đầu người được nâng cao đến mức nhất định, những nhu cầu sinh tồn đã được thoả mãn thì nhân dân đòi hỏi chính phủ phải đáp ứng những nhu cầu chung của xã hội phù hợp với trình độ phát triển mới. Thí dụ: cung cấp nước máy cho thành phố, bảo vệ môi trường, trồng cây ở đô thị, xây dựng đường cao tốc, trung tâm văn hoá, giáo dục... Khi kinh tế phát triển hơn, thu nhập bình quân tính theo đầu người cao hơn, con người sẽ có những nhu cầu cao hơn. Đó là nhu cầu được tôn trọng, nhu cầu tự do, tự chủ, đòi hỏi chính phủ nới lỏng những quản chế về kinh tế và xã hội, cung cấp những sản phẩm công cộng cơ bản như phát triển công nghệ cao, bảo đảm năng lực cạnh tranh của quốc gia. Do đó, nghiên cứu sự thay đổi của mức sống nhân dân, phát hiện những quy luật về sự thay đổi

các nhu cầu chung của xã hội, chủ động cải cách hành chính, cung cấp những dịch vụ công cộng toàn diện cho nhân dân là chức trách chủ yếu của chính phủ.

DỊCH VỤ CÔNG CỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

Sản phẩm công cộng

Sản phẩm xã hội có thể chia làm hai loại: sản phẩm công cộng và sản phẩm tư nhân. Sản phẩm tư nhân là những sản phẩm xã hội do các cơ sở tư nhân (bao gồm xí nghiệp cổ phần các loại và xí nghiệp dân doanh) sản xuất ra trong quá trình cạnh tranh, do quan hệ cung cầu trên thị trường quyết định giá và việc tiêu dùng nó mang tính chất cá nhân. Sản phẩm công cộng là những sản phẩm xã hội do các tổ chức công cộng, chủ yếu là cơ quan chính phủ sản xuất ra và cung cấp cho tất cả công dân trong toàn xã hội sử dụng, mọi người đều có thể hưởng thụ một cách bình đẳng.

Có hai tiêu chuẩn để phân biệt sản phẩm công cộng và sản phẩm tư nhân. Đó là tính cạnh tranh và tính cá nhân. Sản phẩm tư nhân không nhất thiết là do tư nhân sản xuất ra hoặc thuộc quyền sở hữu của tư nhân. Đặc điểm của sản phẩm tư nhân là ở tính cạnh tranh và tính cá nhân trong tiêu dùng. Thí dụ một người tiêu dùng mua một cái áo, người đó mặc cái áo ấy, người khác không được mặc. Cái áo ấy có thể do cơ sở này hoặc cơ sở khác sản xuất và bán ra trong quá trình cạnh tranh, người tiêu dùng có thể lựa chọn, mua ở chỗ này hoặc chỗ khác. Sản phẩm tư nhân gồm có: thực phẩm, quần áo, ti vi, ô tô, máy vi tính và các sản phẩm dịch vụ như dịch vụ ngân hàng, bảo hiểm thương mại. Đó là những sản phẩm do các cơ sở tư nhân sản xuất ra trong quá trình cạnh tranh và quá trình tiêu dùng mang tính cá nhân. Sản phẩm công cộng không có những đặc điểm đó. Thí dụ dịch vụ an ninh quốc phòng. Mọi người đều có thể hưởng thụ nó một cách bình đẳng mà không ảnh hưởng đến việc người khác hưởng thụ nó; dịch vụ đó chỉ có thể do chính phủ cung cấp, không thể do mấy tổ

chức cung cấp và cạnh tranh với nhau, tôi có thể sử dụng, bạn cũng có thể sử dụng. Đặc trưng đó khiến khó thu phí sử dụng sản phẩm công cộng và vì thế nên tư nhân không tích cực trong việc cung cấp những sản phẩm này. Nhà cung cấp sản phẩm công cộng chủ yếu là chính phủ.

Sản phẩm công cộng chủ yếu được chia làm ba loại:

(1) Sản phẩm công cộng cơ bản hoặc còn gọi là sản phẩm công cộng thuần túy. Đó là những dịch vụ công cộng do chính phủ cung cấp cho toàn thể các thành viên trong xã hội một cách bình đẳng, không phân biệt địa vị, chủng tộc, giàu nghèo, thành thị, nông thôn; mọi người đều có thể hưởng thụ một cách bình đẳng như quốc phòng, ngoại giao, công an, tư pháp, giáo dục phổ thông, bảo vệ môi trường sinh thái.

(2) Sản phẩm công cộng hỗn hợp hoặc còn gọi là sản phẩm bán công cộng. Những sản phẩm này vừa có thể thoả mãn nhu cầu xã hội, vừa có thể thoả mãn nhu cầu cá nhân, mọi người có thể bình đẳng sử dụng, vừa có tính cạnh tranh và tính cá nhân nhất định.

Thí dụ việc đào tạo nghiên cứu sinh là để thoả mãn nhu cầu cá nhân của nghiên cứu sinh nhưng nó có lợi cho việc nâng cao trình độ văn hoá, khoa học kỹ thuật của xã hội, do đó cũng có thể thoả mãn nhu cầu xã hội. Việc đào tạo nghiên cứu sinh mở cửa đối với tất cả những người có đủ điều kiện, nhưng họ phải thi nên cũng có tính cạnh tranh và tính cá nhân nhất định. Sản phẩm công cộng hỗn hợp còn có các công trình công cộng, ngành hàng không vũ trụ, công nghiệp năng lượng nguyên tử.

(3) Một số dịch vụ do chính phủ cung cấp cho công dân trong nền kinh tế quy mô. Đặc điểm của loại sản phẩm này là: người tiêu dùng cuối cùng là cá nhân, người sử dụng phải trả tiền, có đặc tính của kinh tế quy mô, chỉ có chính phủ tập trung đầu tư và quản lý mới có hiệu quả như bưu chính, hàng không dân dụng, đường sắt, hơi đốt.

Dịch vụ công cộng

Không phải tất cả các nhu cầu công cộng của xã hội đều có thể tự động trở thành dịch vụ công cộng của chính phủ. Chỉ có những nhu cầu

công cộng của xã hội do chính phủ cung cấp mới trở thành dịch vụ công cộng. Điều đó có nghĩa là các nhu cầu công cộng của xã hội chỉ trở thành dịch vụ công cộng sau khi được cơ quan lập pháp xác nhận, giao cho cơ quan hành chính thực hiện, cơ quan tư pháp giám sát. Dịch vụ công cộng của chính phủ có thể chia làm mấy loại:

(1) Dịch vụ cung cấp những sản phẩm công cộng cơ bản do chính phủ thực hiện. Thí dụ: hệ thống pháp luật, dịch vụ bảo hộ quyền lợi công dân, chính sách thuế, tài chính, tiền tệ nhằm bảo đảm phân phối công bằng và sự tăng trưởng ổn định của nền kinh tế, chính sách bảo hiểm xã hội và phúc lợi xã hội, quốc phòng, ngoại giao, an ninh, khoa học kỹ thuật hàng không vũ trụ, giáo dục trung tiểu học miễn phí, chữa bệnh miễn phí v.v...

(2) Dịch vụ cung cấp sản phẩm công cộng hỗn hợp do chính phủ thực hiện như hệ thống cấp, thoát nước, hệ thống vận tải đường sắt, đường bộ, hệ thống cung cấp hơi đốt, hệ thống cung cấp điện, hệ thống điện tín, điện thoại, dịch vụ xử lý rác thải; sản phẩm phúc lợi tức là những dịch vụ mà các thành viên trong xã hội, giàu hay nghèo đều cần sử dụng hoặc được cung cấp như dịch vụ bưu chính, dịch vụ phòng chống bệnh truyền nhiễm; một số phương tiện giải trí cần thiết, dịch vụ sinh đẻ có kế hoạch, dịch vụ thống kê.

(3) Những dịch vụ công cộng của chính phủ nhằm quản lý hoạt động của tư nhân như giám sát các xí nghiệp, yêu cầu sản phẩm của xí nghiệp phải phù hợp tiêu chuẩn chất lượng, tiêu chuẩn vệ sinh, tiêu chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn an toàn.

Các phương thức cơ bản mà chính phủ sử dụng trong việc cung cấp dịch vụ công cộng

Do nhu cầu được cung cấp dịch vụ công cộng của xã hội tăng nhanh mà khả năng cung ứng của chính phủ có hạn nên mâu thuẫn giữa hai mặt này ngày càng lớn. Nếu chỉ có chính phủ là người cung cấp dịch vụ công cộng thì kênh đầu tư trở nên đơn nhất, tiền vốn xây dựng có hạn,

khiến cho việc cung cấp sản phẩm công cộng trở nên thiếu thốn, hình thành mâu thuẫn giữa nhu cầu và khả năng cung cấp dịch vụ công cộng. Đặc biệt là đối với các cơ sở kỹ thuật hạ tầng, nhu cầu đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn chậm, tính chuyên dùng cao, đòi hỏi phải có nhiều chủ đầu tư. Vì vậy, cần cải cách phương thức cơ bản của việc cung cấp dịch vụ công cộng, tạo ra sự hợp tác giữa chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và tư nhân trong lĩnh vực này.

Chính phủ chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cộng nhưng cơ quan của chính phủ và nhân viên chính phủ không nhất thiết phải làm việc đó mà chính phủ có thể giao cho tổ chức xã hội hoặc doanh nghiệp, hoặc chính phủ hợp tác với doanh nghiệp thực hiện. Các chủ thể cung cấp dịch vụ công cộng là: các tổ chức công cộng, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức tư nhân. Các tổ chức công cộng bao gồm cơ quan hành chính của chính phủ, xí nghiệp của nhà nước, các quỹ công, công ty đầu tư quốc doanh v.v... Các tổ chức phi chính phủ bao gồm tổ chức xã hội tự trị, tổ chức tình nguyện của nhân dân, các hiệp hội ngành nghề, tổ chức từ thiện, các quỹ xã hội. Các tổ chức tư nhân bao gồm xí nghiệp cổ phần, xí nghiệp dân doanh. Để tổ chức việc cung cấp dịch vụ công cộng một cách có hiệu quả, chính phủ phải hợp tác với các xí nghiệp và tổ chức xã hội một cách chặt chẽ, phát huy đầy đủ tác dụng của các tổ chức phi chính phủ và tổ chức tư nhân trong việc sản xuất dịch vụ công cộng. Có mấy phương thức cung cấp dịch vụ công cộng:

(1) *Dịch vụ công cộng do các tổ chức công cộng cung cấp.* Đó là những dịch vụ công cộng cơ bản do các cơ quan của chính phủ cung cấp. Thí dụ các ngành công cộng do chính phủ kinh doanh, dịch vụ cảnh sát, giáo dục phổ thông, bảo trợ xã hội, các sản phẩm công cộng mang tính quản chế v.v... Các tổ chức công cộng cũng có thể sử dụng hình thức cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ công cộng. Thí dụ công ty nước sạch có thể chia thành nhiều khu vực, tiến hành cạnh tranh để nâng cao chất lượng phục vụ.

(2) *Dịch vụ công cộng do các tổ chức phi chính phủ và tư nhân cung cấp.* Chính phủ chịu trách nhiệm cung cấp những dịch vụ này nhưng

chính phủ không trực tiếp thực hiện mà giao cho tổ chức phi chính phủ hoặc tư nhân thực hiện, chính phủ giám sát, đôn đốc. Đối với những sản phẩm công cộng hỗn hợp, sản phẩm công cộng mang tính tư nhân có thể do tổ chức phi chính phủ hoặc tư nhân sản xuất. Thí dụ các công trình công cộng do chính phủ gọi thầu có thể do các công ty dân doanh đấu thầu xây dựng, các tuyến đường cao tốc do chính phủ xây dựng xong, giao cho công ty dân doanh hoặc tổ chức xã hội nhận thầu kinh doanh; việc cung cấp nước sạch cho thành phố vừa do xí nghiệp của nhà nước thực hiện, vừa do xí nghiệp dân doanh tham gia, xí nghiệp nhà nước và xí nghiệp dân doanh cạnh tranh bình đẳng với nhau.

(3) *Một số dịch vụ công cộng có thể do tổ chức công cộng, tổ chức phi chính phủ, tổ chức tư nhân phối hợp thực hiện.* Ví dụ, việc thiết lập hệ thống bảo vệ trật tự ở các khu dân cư Trung Quốc là do cơ quan công an, tổ chức dịch vụ khu phố và ủy ban khu phố phối hợp thực hiện.

Hành chính công và khoa học hành chính công

HÀNH CHÍNH CÔNG LÀ GÌ?

Nội hàm của hành chính công

Hành chính công là hoạt động quản lý của chính phủ nhằm giải quyết những công việc công cộng, cung cấp dịch vụ công cộng. Hành chính công là hoạt động quản lý của các tổ chức quản lý công cộng, chủ yếu là của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hoạt động quản lý của cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp, của các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp không phải là hành chính công.

Nội hàm của hành chính công bao gồm chữ hành chính và chữ công cộng.

1. Công cộng.

Chữ công cộng ở đây có 7 khía cạnh:

Một là, quyền lực công cộng. Quyền lực hành chính là do nhân dân giao phó để phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Quyền lực công cộng của chính phủ là do nhân dân ủy thác. Nhân dân có thể thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp để khống chế quyền lực công cộng. Quyền lực công cộng của chính phủ là do pháp luật đã được cơ quan lập pháp thông qua quy định. Chính phủ phải căn cứ vào quy định của pháp luật để thực hiện công việc hành chính. Quyền lực công cộng của chính

phủ còn chịu sự giám sát, khống chế của cơ quan tư pháp. Một nguyên tắc quan trọng trong quá trình thực hiện quyền lực công cộng của chính phủ là không được vượt quyền. Nếu cơ quan hành chính làm những việc vượt quá giới hạn mà cơ quan lập pháp giao phó và pháp luật quy định thì gọi là vượt quyền. Mọi hành vi vượt quyền đều không có hiệu lực.

Hai là, nhu cầu công cộng và lợi ích công cộng. Căn cứ tồn tại và phát triển của hành chính công là nhu cầu công cộng và sự phát triển, thay đổi của nhu cầu đó. Mục đích tồn tại của chính phủ là để phục vụ nhu cầu chung của xã hội, vì lợi ích công cộng. Chính phủ là người đại diện và thể hiện lợi ích công cộng. Để bảo vệ lợi ích công cộng, chính phủ có thể cung cấp những sản phẩm công cộng, cũng có thể thực hiện sự quản chế mang tính xã hội và kinh tế, phù hợp với lợi ích công cộng đối với các hoạt động kinh tế của doanh nghiệp như đưa ra những quy định về tiêu chuẩn lao động, về bảo hiểm xã hội, về quản lý giá, quy định chống độc quyền, buộc các xí nghiệp phải tuân theo.

Ba là, nguồn lực xã hội. Nguồn lực xã hội bao gồm nguồn lực công cộng và nguồn lực trong dân. Hoạt động quản lý của chính phủ phải đầu tư nguồn lực và tạo ra nguồn lực. Sự quản lý của chính phủ đối với xã hội phải lấy việc sắp xếp toàn bộ nguồn lực xã hội một cách hữu hiệu làm nền tảng. Chính phủ phải khéo léo sử dụng cơ chế chính phủ, cơ chế thị trường, cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội, phát huy đầy đủ nguồn lực công cộng và nguồn lực trong dân.

Bốn là, dịch vụ công cộng và sản phẩm công cộng. Chức trách chủ yếu của chính phủ là phục vụ nhân dân. Mục đích chủ yếu của các hoạt động của chính phủ là cung cấp cho toàn thể công dân những sản phẩm công cộng toàn diện, chất lượng tốt, cung cấp cho xã hội những dịch vụ công cộng đúng đắn, công bằng. Chính phủ không cung cấp sản phẩm tư nhân.

Năm là, công việc công cộng. Hạt nhân các hoạt động của chính phủ là xử lý công việc công cộng. Công việc công cộng bao gồm quản lý chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Quản lý công việc công cộng là quyền của chính phủ. Công việc của tư nhân không thuộc phạm vi quản lý của chính phủ, chính phủ không có quyền quản lý.

Sáu là, trách nhiệm công cộng. Trách nhiệm công cộng của chính phủ bao gồm trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp luật, trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm lãnh đạo, trách nhiệm kinh tế. Trách nhiệm chính trị nói đây là trách nhiệm đối với cơ quan lập pháp, đối với chính đảng, đối với cơ quan tư pháp, đối với công chúng, đối với nền chính trị dân chủ. Trách nhiệm pháp luật có nghĩa là chính phủ, nhân viên chính phủ phải chịu trách nhiệm về hậu quả của những hành vi hành chính trái pháp luật. Trách nhiệm đạo đức đòi hỏi chính phủ và nhân viên chính phủ phải liêm khiết. Trách nhiệm lãnh đạo đòi hỏi chính phủ và nhân viên chính phủ phải chịu trách nhiệm về những sai lầm của mình với tư cách là người lãnh đạo khi đưa ra những quyết định hành chính không đúng đắn. Trách nhiệm kinh tế đòi hỏi chính phủ phải tiến hành công việc trong phạm vi dự toán cho phép, phải chú ý đến tính hiệu quả.

Bảy là, phải công bằng, đúng đắn, công khai và có sự tham dự của công dân. Nguyên tắc "công dân trên hết" là nguyên tắc cơ bản của hành chính công. Công dân có quyền được biết tình hình và tham gia ý kiến vào những quyết định hành chính. Hành chính công phải hướng tới sự công bằng và đúng đắn của quá trình phân phối trong xã hội, phải rõ ràng minh bạch, có lợi cho sự giám sát và sự tham dự của công dân.

2. Hành chính.

Hành chính là sự tổng hoà các hoạt động quản lý của Chính phủ, là sự quản lý và giám sát của các cơ quan quản lý công cộng, chủ yếu là chính phủ đối với công việc công cộng. Nó bao gồm hai mặt: sự quản lý của chính phủ đối với công việc công cộng và sự quản lý của chính phủ đối với bản thân.

Hành chính công bao gồm bốn loại hoạt động quản lý cơ bản. Đó là: ra quyết định, tổ chức, điều hoà và giám sát.

Việc ra quyết định bao gồm: xây dựng chính sách, lập kế hoạch thực hiện, xác định mục tiêu công việc.

Hoạt động tổ chức bao gồm: việc thành lập bộ máy tổ chức, phân công trong bộ máy tổ chức, xây dựng hệ thống mục tiêu, xây dựng quy

Quản lý hành chính công

chế và xác lập chế độ dự toán, bố trí cán bộ, khai thác nguồn nhân lực của các ngành công cộng, quản lý các tổ chức phi chính thức.

Hoạt động điều hoà bao gồm điều hoà quan hệ giữa chính phủ và thị trường, giữa chính phủ và xã hội, giữa các cơ quan chính phủ với nhau, giữa tổ chức chính quyền các cấp, giữa chính phủ này với chính phủ khác, điều hoà trong quá trình thực hiện chính sách.

Hoạt động giám sát bao gồm giám sát các cơ quan hành chính, kể cả việc tự giám sát trong nội bộ cơ quan hành chính, sự giám sát của cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp, phương tiện thông tin đại chúng, quần chúng nhân dân đối với cơ quan hành chính.

Sự khác nhau giữa hành chính công và hoạt động quản lý của các tổ chức phi chính phủ và hoạt động quản lý của tư nhân

Cơ chế quyền uy của chính phủ, cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội, cơ chế thị trường là ba cơ chế hoạt động cơ bản của xã hội loài người. Ba cơ chế này đều có ưu điểm và nhược điểm. Mỗi cơ chế đều có chức năng và phạm vi hoạt động của nó. Nhiệm vụ của chúng là cùng nhau giải quyết những vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển của xã hội. Cơ chế quyền uy của chính phủ là do các cơ quan công cộng của chính phủ vận dụng quyền lực công cộng để cung cấp các sản phẩm công cộng. Cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội là do các tổ chức phi chính phủ, căn cứ vào sự đồng thuận của các thành viên để tự quản lý mình. Cơ chế này chủ yếu hoạt động trong việc phát triển nông thôn, giúp đỡ người nghèo, bảo vệ phụ nữ và trẻ em, giáo dục, sinh đẻ có kế hoạch, y tế, giúp đỡ các xí nghiệp nhỏ, xây dựng khu dân cư, xây dựng hợp tác xã và hệ thống tín dụng, bảo vệ môi trường nhằm cung cấp một số sản phẩm công cộng hỗn hợp, sản phẩm mang tính tư nhân. Cơ chế thị trường là cơ chế căn cứ vào thị trường để bố trí nguồn lực xã hội, là cơ chế hữu hiệu để các cơ sở tư nhân cung cấp các sản phẩm tư nhân. Hoạt động quản lý của tư nhân là do chính các cơ sở tư nhân tự kiểm soát.

Sự khác nhau giữa hành chính công và hoạt động quản lý của các tổ chức phi chính phủ, hoạt động quản lý của tư nhân chủ yếu thể hiện ở các mặt sau đây:

(1) *Về phạm vi hoạt động.* Nhiệm vụ của hành chính công là cung cấp các sản phẩm công cộng cơ bản và sản phẩm công cộng hỗn hợp. Nhiệm vụ của các tổ chức phi chính phủ là cung cấp một số sản phẩm công cộng hỗn hợp đặc định và sản phẩm có tính chất tư nhân. Nhiệm vụ của các cơ sở tư nhân là cung cấp sản phẩm tư nhân.

(2) *Về mục tiêu quản lý.* Mục đích của hành chính công là cung cấp cho toàn thể công dân những dịch vụ công cộng, mang tính chất công ích, nhằm bảo vệ sự công bằng, đúng đắn của xã hội là chính. Mục đích các hoạt động quản lý của các tổ chức phi chính phủ là theo đuổi sự công bằng và hiệu quả, chủ yếu là hướng tới những người có hoàn cảnh khó khăn trong xã hội (người nghèo ở thành phố, người bệnh, người tàn tật, nông dân nghèo ở nông thôn). Mục đích các hoạt động quản lý của tư nhân là theo đuổi lợi nhuận.

(3) *Về cơ sở vận hành.* Cơ sở vật chất của hành chính công là tiền thuế và tiền ngân sách. Cơ sở vật chất của các tổ chức phi chính phủ là tiền viện trợ từ các tổ chức quốc tế, các khoản tài trợ, tiền quyên góp được. Cơ sở vật chất của hoạt động quản lý của tư nhân là tiền lãi thu được trong quá trình kinh doanh, lợi nhuận đầu tư.

(4) *Về cơ chế vận hành.* Hành chính công phải dựa vào pháp luật, chịu sự giám sát của chính quyền và pháp luật, dựa vào quyền lực của nhà nước để cưỡng chế. Hoạt động quản lý của các tổ chức phi chính phủ dựa vào sự đồng thuận của các thành viên trong tổ chức, chịu sự ràng buộc của hợp đồng, tiến hành công việc theo phương thức hiệp thương, thông cảm, thuyết phục, hợp tác và cung cấp dịch vụ tốt, có quyền tự chủ nhất định. Hoạt động quản lý của tư nhân vận hành theo cơ chế thị trường, do nhiều xí nghiệp tư nhân tiến hành trong bối cảnh cạnh tranh lẫn nhau, có quyền tự chủ, độc lập.

(5) *Về phương thức sử dụng nhân viên.* Nhân viên hành chính công là những người được tuyển chọn, bổ nhiệm, sát hạch. Nhân viên của các

tổ chức phi chính phủ là tình nguyện, cũng có một số người là do tuyển chọn. Nhân viên quản lý của tư nhân chủ yếu là thuê.

(6) *Về hình thức tổ chức.* Tổ chức hành chính công sử dụng hình thức cấp bậc, quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới là quan hệ chỉ huy và phục tùng, hệ thống tổ chức ở đây là hệ thống dọc. Hệ thống tổ chức của các tổ chức phi chính phủ là hệ thống phân quyền, không theo cấp bậc, triển khai công việc bằng sự hiệp thương, bàn bạc, đồng thuận của các thành viên. Tổ chức quản lý của xí nghiệp tư nhân là hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban kiểm soát, ba bộ phận này kiểm chế lẫn nhau, tổng giám đốc phụ trách việc quản lý kinh doanh, hình thức tổ chức trong nội bộ công ty linh hoạt.

Mối liên hệ và sự khác nhau giữa hành chính công và sự cai trị về chính trị

Sự ra đời của hành chính công bắt đầu từ khi hành chính công và chính trị tách rời nhau. Tính chất công cộng của hành chính công cũng bắt đầu từ khi hành chính công tách khỏi sự cai trị về mặt chính trị. Vì vậy, để hiểu rõ tính công cộng của hành chính công thì trước hết, chúng ta phải tìm hiểu mối liên hệ và sự khác nhau giữa hành chính công và sự cai trị về chính trị.

Mối liên hệ giữa hành chính công và sự cai trị về chính trị

Sự cai trị về chính trị quyết định tính chất của quản lý hành chính. Các giai cấp và tầng lớp giữ địa vị thống trị về chính trị thông qua quá trình lập pháp, hình thành pháp luật, pháp quy nhằm bảo vệ lợi ích chính trị, lợi ích kinh tế của tầng lớp mình, đồng thời kiểm soát các hành vi hành chính của chính phủ, khiến cho các hành vi đó phù hợp với nhu cầu của mình. Tầng lớp thống trị còn thông qua việc bầu cử và bổ nhiệm nhân sự để đưa người của mình vào các cơ quan hành chính. Đồng thời, cơ quan lập pháp có thể giám sát và uốn nắn những hành vi của cơ quan hành chính không phù hợp với ý muốn của giai cấp thống trị.

Sự khác nhau giữa hành chính công và sự cai trị về chính trị

Sự khác nhau cơ bản giữa hành chính công và sự cai trị về chính trị là ở chỗ: chính trị là sự phân phối lợi ích xã hội mang tính quyền uy, là những hành vi đặc định của các chủ thể quyền lực trong kiến trúc thượng tầng nhằm bảo vệ lợi ích của họ và mối quan hệ hình thành trong quá trình đó. Hành chính công là hoạt động của các cơ quan quản lý công cộng nhằm thoả mãn các nhu cầu chung của xã hội. Hành chính công là một lĩnh vực mà sự cai trị về chính trị không thể tuỳ tiện can thiệp. Tầng lớp thống trị chỉ có thể dựa vào pháp luật và thông qua trình tự pháp luật mới có thể thay đổi hành vi hành chính của cơ quan hành chính. Cái mà tầng lớp thống trị quan tâm là vấn đề phân phối nguồn lực. Cái mà hành chính công quan tâm là việc sản xuất và cung cấp nguồn lực. Một nền cai trị chính trị vững chắc, có hiệu quả chỉ có thể được xây dựng trên cơ sở một nền hành chính công tốt. Điều đó có nghĩa là chỉ có thông qua hoạt động hành chính công tốt, chúng ta mới có thể phát triển sức sản xuất của xã hội và do đó có thể phân phối các nguồn lực và lợi ích của xã hội một cách hợp lý. Cụ thể hơn, sự khác nhau giữa hành chính công và sự cai trị về chính trị thể hiện ở các mặt sau đây:

- *Chế độ tuyển chọn người lãnh đạo không giống nhau.* Các nhà chính trị sử dụng phương thức bầu cử và bổ nhiệm. Thí dụ bầu cử tổng thống và bổ nhiệm bộ trưởng. Các nhà chính trị sử dụng chế độ bổ nhiệm theo nhiệm kỳ. Hành chính công dùng phương thức thi tuyển công khai mang tính cạnh tranh để chọn người giỏi.

- *Quá trình quyết sách không giống nhau.* Việc quyết định những công việc về chính trị phải do cơ quan lập pháp biểu quyết và chỉ được xác lập khi những quyết định đó phù hợp với pháp luật. Những quyết định về hành chính công phải căn cứ vào pháp luật, chủ yếu là chấp hành những đạo luật mà cơ quan lập pháp đã đặt ra. Những văn bản pháp luật do cơ quan hành chính ban hành phải được sự ủy quyền của cơ quan lập pháp.

- *Phương thức vận hành không giống nhau.* Sự vận hành của quyền lực chính trị dựa vào cuộc đấu tranh của các tập đoàn lợi ích, lấy các

chính đảng làm cơ sở. Sự vận hành của quyền lực hành chính dựa trên quan hệ chỉ huy và phục tùng giữa cấp trên và cấp dưới.

- *Mục đích hoạt động không giống nhau.* Sự cai trị về chính trị theo đuổi sự phân phối các giá trị. Đó là một hoạt động mang tính lợi ích rất mạnh. Còn hành chính công chú ý đến sự công bằng xã hội, tính đúng đắn, công khai. Hoạt động quản lý của chính phủ chỉ có thoát khỏi sự thống trị của các tập đoàn lợi ích hẹp hòi mới có thể đạt được sự đúng đắn và công bằng thật sự. Đến lúc đó, hành chính công mới thật sự là hành chính công.

- *Yêu cầu về kỹ thuật thao tác không giống nhau.* Sự thống trị về chính trị là một nghệ thuật đấu tranh của quyền lực chính trị. Xét một cách tương đối, yêu cầu chuyên môn của nó tương đối thấp. Công việc hành chính công đòi hỏi phải có tính chuyên nghiệp, trình độ chuyên môn tương đối cao. Thí dụ, các cơ quan giám sát kỹ thuật của chính phủ có liên quan đến tiêu chuẩn kỹ thuật đo lường, tiêu chuẩn kỹ thuật của sản phẩm v.v..., chỉ có những người có trình độ chuyên môn nhất định mới có thể đảm nhiệm tốt, hoặc những người làm việc trong cơ quan bảo vệ môi trường của chính phủ phải có trình độ chuyên môn về xét nghiệm hoá chất.

CHỦ THỂ VÀ ĐỐI TƯỢNG CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG

Chủ thể của hành chính công

Chính phủ là gì? Có ba cách hiểu về chính phủ.

Cách hiểu thứ nhất cho rằng chính phủ là tên gọi chung của các cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm cơ quan lập pháp, cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp. Cách hiểu này đồng hoá khái niệm chính phủ với khái niệm nhà nước.

Cách hiểu thứ hai cho rằng chính phủ bao gồm các cơ quan hành chính và các cơ quan độc lập, có quyền hành chính nhất định được thành lập theo quy định của pháp luật.

Cách hiểu thứ ba cho rằng chính phủ chỉ là cơ quan hành chính.

Trong cuốn sách này, khái niệm chính phủ bao gồm các cơ quan hành chính của chính phủ và các tổ chức hành chính độc lập.

Chủ thể của hành chính công là các tổ chức quản lý công cộng, chủ yếu là các cơ quan hành chính của nhà nước. Cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp không phải là chủ thể của hành chính công. Ngoài các cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức quản lý công cộng còn bao gồm các cơ quan hành chính độc lập, có quyền hành chính nhất định, được thành lập theo quy định của pháp luật.

Các cơ quan hành chính nhà nước là những cơ quan hành chính công, được thành lập theo quy định của pháp luật, bao gồm nhiều cấp, từ chính phủ trung ương đến cơ quan chính quyền các cấp tạo nên chủ thể của hành chính công, phát huy vai trò của chính phủ ở các mức độ khác nhau. Nói chung, chính phủ trung ương phụ trách việc cung cấp các sản phẩm công cộng mang tính chất toàn quốc như quốc phòng, ngoại giao, tiền tệ, ngân hàng, đường sắt toàn quốc, quốc lộ, tức là những công việc công cộng mang tính chất toàn quốc, chính quyền địa phương phụ trách việc cung cấp các sản phẩm công cộng mang tính chất địa phương như đường sắt địa phương, đường ô tô địa phương, cơ sở hạ tầng địa phương, y tế và giáo dục địa phương, tức là những công việc công cộng mang tính chất địa phương. Các uỷ ban đường phố, uỷ ban thôn ở Trung Quốc là tổ chức tự trị ở cơ sở, mang tính chất quần chúng, chịu trách nhiệm cung cấp những sản phẩm công cộng trong địa bàn cư trú như hoà giải nhân dân, bảo vệ trị an, vệ sinh công cộng.

Các tổ chức hành chính độc lập tuy không phải là cơ quan hành chính của chính phủ nhưng được thành lập theo quy định của pháp luật, có quyền hành chính nhất định và là cơ quan quản lý công cộng chuyên ngành, mang tính chuyên nghiệp tương đối cao. Ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, loại hình tổ chức quản lý này tương đối nhiều và đã phát huy tác dụng độc đáo mà cơ quan hành chính của chính phủ không có. Thí dụ, Ủy ban dự trữ Liên bang ở Mỹ, Ủy ban tài trợ đại học ở

Anh, Ủy ban nghiên cứu khoa học ở Hà Lan là những cơ quan hành chính độc lập, không phải là cơ quan của chính phủ.

Đối tượng của hành chính công

Đối tượng của hành chính công là những công việc công cộng. Tuy theo phạm vi lớn nhỏ, công việc công cộng có thể chia làm bốn loại: công việc quốc gia, công việc cộng đồng, công việc địa phương, công việc công dân. Công việc quốc gia là những công việc hành chính thống nhất mang tính chất toàn quốc. Thí dụ, việc xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội mang tính chất toàn quốc, quốc phòng, ngoại giao, hợp tác kinh tế kỹ thuật với nước ngoài, xây dựng cơ quan nhà nước, giám sát hải quan, công việc an ninh quốc gia và trật tự công cộng, công việc điều hoà sự phát triển giữa các khu vực trong phạm vi toàn quốc. Công việc cộng đồng là những công việc liên quan đến nhiều địa phương, nhiều tập đoàn lợi ích, vượt ra ngoài một khu vực hành chính, cần có sự hợp tác, điều hoà của nhiều phía, bao gồm việc chỉnh trị môi trường lưu vực (thí dụ, việc chỉnh trị môi trường lưu vực Thái Hồ, lưu vực Trường Giang - Trung Quốc), công việc hợp tác giữa các vùng kinh tế lớn, công việc phòng chống tội phạm liên khu vực v.v... Công việc địa phương là những công việc hành chính mang tính chất địa phương. Thí dụ, việc quản lý sự nghiệp công cộng trong thành phố, công việc vệ sinh, chỉnh trang thành phố, giao thông công cộng trong thành phố. Công việc công dân là những công việc liên quan đến quyền lợi công dân như quản lý hộ tịch, khống chế nhân khẩu, công tác đối với người cao tuổi.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, trách nhiệm chủ yếu của hành chính công là sản xuất và cung cấp các sản phẩm công cộng, do đó phải thiết lập hệ thống sản phẩm công cộng của chính phủ một cách khoa học, toàn diện, công bằng. Hệ thống sản phẩm công cộng của chính phủ cấu thành phạm vi những công việc công cộng mà chính phủ quản lý. Xét theo loại hình của nó, hệ thống sản phẩm công cộng của chính phủ bao gồm:

1. Sản phẩm công cộng về kinh tế. Thí dụ, chiến lược phát triển kinh tế quốc dân và quy hoạch chỉ đạo trung, dài hạn, quy hoạch phát triển kỹ thuật và khai thác tài nguyên, chính sách tài chính và chính sách phân phối thu nhập, chính sách ngành nghề, lập pháp và tư pháp kinh tế, giám sát chất lượng sản phẩm, quản lý lao động, xây dựng các công trình trọng điểm, xây dựng cơ sở kỹ thuật hạ tầng.

2. Các sản phẩm công cộng về chính trị. Thí dụ, ngoại giao, quốc phòng, công an, hải quan, quản lý cơ quan nhà nước.

3. Các sản phẩm công cộng về xã hội. Thí dụ, bảo hiểm xã hội, phúc lợi xã hội, cứu tế xã hội, xây dựng chính quyền cơ sở, công tác tư quản ở phường xã, quản lý sự nghiệp công cộng ở thành phố, quản lý các phương tiện công cộng, quản lý đất đai ở thành phố, quy hoạch đô thị, bảo vệ môi trường và vệ sinh môi trường, bảo vệ sức khỏe, phòng dịch.

4. Các sản phẩm công cộng về khoa học kỹ thuật, giáo dục, văn hoá như chiến lược giáo dục, pháp quy về giáo dục, giáo dục phổ thông, tài trợ giáo dục đại học, chiến lược phát triển khoa học kỹ thuật, xây dựng hệ thống sáng chế phát minh, tài trợ nghiên cứu khoa học cơ bản, kỹ thuật cao, phổ biến khoa học, xây dựng văn hoá dân tộc, bảo vệ di sản văn hoá, tài trợ hoạt động thể thao quần chúng, thể thao thi đấu.

PHẠM VI, NGUYÊN TẮC VÀ TÁC DỤNG CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG

Phạm vi của hành chính công

Phạm vi của hành chính công là quản lý các lĩnh vực công cộng. Lĩnh vực công cộng bao gồm lĩnh vực công cộng cơ bản và lĩnh vực công cộng hỗn hợp. Lĩnh vực tư nhân không thuộc phạm vi của hành chính công. Lĩnh vực tư nhân có 2 loại: lĩnh vực do cơ chế thị trường phát huy tác dụng và lĩnh vực do cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội phát huy tác dụng. Chính phủ không thể can dự vào cơ chế thị trường và cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội. Tác dụng của cơ chế thị trường bao trùm

toàn xã hội, nhưng chính phủ có thể điều tiết những vấn đề mà thị trường không giải quyết được. Cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội là sự bổ sung cho cơ chế chính phủ và cơ chế thị trường, là phương thức để giải quyết những vấn đề mà cơ chế chính phủ và cơ chế thị trường không giải quyết được. Chính phủ không thể cung cấp sản phẩm tư nhân. Nhưng các tổ chức phi chính phủ và tư nhân có thể tham gia việc cung cấp một số sản phẩm công cộng hỗn hợp.

Những nguyên tắc của hành chính công

Có 3 nguyên tắc về hành chính công. Đó là nguyên tắc pháp trị, nguyên tắc phục vụ, nguyên tắc hiệu quả. Ba nguyên tắc này kết hợp chặt chẽ với nhau. Cụ thể là:

Nguyên tắc pháp trị

Kinh tế thị trường là kinh tế pháp trị. Trong điều kiện của kinh tế thị trường hiện đại, chính phủ công cộng là chính phủ làm việc theo pháp luật. Theo quy định của hiến pháp, cơ quan quản lý công cộng phải chịu sự giám sát về pháp luật của cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp. Các đạo luật do cơ quan lập pháp thông qua là căn cứ làm việc của các cơ quan hành chính. Cơ quan tư pháp giám sát hoạt động của cơ quan hành chính. Các tổ chức của Chính phủ được thành lập theo quy định của pháp luật, hoạt động trong phạm vi do pháp luật quy định, không được vượt quá phạm vi mà pháp luật uỷ quyền. Các cơ quan hành chính tồn tại trong thời hạn do pháp luật quy định, quá thời hạn đó phải giải tán. Các hành vi hành chính phải theo đúng pháp luật và trình tự do pháp luật quy định, nếu không sẽ bị coi là vi phạm pháp luật. Cơ quan hành chính và nhân viên của nó có quyền đưa ra những quyết định hành chính, nhưng có sự ràng buộc, đó là những quyết định ấy không được vượt quá giới hạn và quy định của pháp luật.

Nguyên tắc phục vụ

Hành chính công phải phục vụ nhân dân. Chính phủ là Chính phủ chung. Nhân viên chính phủ là công bộc của nhân dân. Kinh phí hành

chính công lấy từ tiền thuế do nhân dân đóng góp. Do đó, chính phủ phải phục vụ nhân dân, phục vụ những người nộp thuế. Hoạt động của Chính phủ phải thoả mãn nhu cầu công cộng của xã hội, cung cấp các sản phẩm công cộng một cách toàn diện, chất lượng tốt, phục vụ tốt công dân. Hoạt động hành chính công không phải là quản lý quần chúng nhân dân theo kiểu chỉ huy mà là quản lý theo kiểu dân chủ và phục vụ. Hành chính công phải quán triệt nguyên tắc công dân là trên hết. Chính phủ phải bảo vệ lợi ích của quần chúng nhân dân. Đó là cách phục vụ nhân dân tốt nhất, coi khách hàng của mình là trên hết. Chính phủ phải công khai đưa ra những cam kết về chất lượng của dịch vụ công cộng, coi quần chúng nhân dân là khách hàng và cũng là thượng đế của mình. Trình tự phục vụ phải thuận tiện cho dân, việc cung cấp sản phẩm và thu phí phải thuận tiện cho dân, thủ tục phải đơn giản, thực hiện cơ chế một cửa, trình tự làm việc và phương thức làm việc phải công khai để quần chúng nhân dân tiện giám sát. Chất lượng phục vụ phải tốt nhất, chi phí thấp nhất.

Nguyên tắc hiệu quả

Hành chính công phải đạt được sự thống nhất của 3 yêu cầu: Kinh tế, hiệu quả, chất lượng. Kinh tế có nghĩa là cung cấp được những dịch vụ công cộng chất lượng tốt bằng nhân lực, tài lực, vật lực tương đối ít. Hiệu quả có nghĩa là làm được nhiều việc trong phạm vi dự toán cho phép, mang lại nhiều lợi ích cho xã hội, công bằng và đúng đắn, tránh sai lầm khi đưa ra những quyết định hành chính. Chất lượng ở đây có nghĩa là thuận tiện cho quần chúng nhân dân, trình tự phải công khai, nhân dân hài lòng. Cơ quan hành chính và nhân viên của nó phải có ý thức vươn lên, học tập những đơn vị làm tốt, những địa phương làm tốt, những nước làm tốt, đòi hỏi mình phải làm việc với những tiêu chuẩn cao nhất.

Tác dụng của hành chính công

Hành chính công có liên quan đến mức độ thoả mãn các nhu cầu công cộng của xã hội, liên quan đến tiến bộ kinh tế, xã hội của một quốc

gia, đến sức mạnh của một nước, sự hưng thịnh, suy yếu của một dân tộc. Tác dụng của hành chính công chủ yếu có 4 mặt: tác dụng dẫn đường, tác dụng quản chế, tác dụng phục vụ, tác dụng giúp đỡ.

Dẫn đường là tác dụng cơ bản của hành chính công

Đó là sự thể hiện cụ thể của chức năng “hoa tiêu” và “cầm lái” của chính phủ. Chính phủ phải xuất phát từ việc tăng cường năng lực cạnh tranh quốc gia, dân tộc để phát huy vai trò chủ đạo trong các lĩnh vực quyết định vận mệnh và tiền đồ quốc gia như chính trị, kinh tế, giáo dục, khoa học kỹ thuật, đặc biệt là làm cho của cải của toàn quốc và toàn dân tộc giữ được vị trí hàng đầu trong tổng số của cải toàn thế giới, nâng cao sức mạnh tổng hợp và năng lực cạnh tranh của đất nước trên trường quốc tế, nâng cao năng lực ứng biến của toàn xã hội.

Tác dụng quản chế

Tức là chính phủ phát huy năng lực quản lý công cộng mang tính quyền uy, cưỡng chế để xử lý, điều hoà các quan hệ xã hội và lợi ích xã hội, bảo đảm cho xã hội vận hành tốt. Sự quản chế của chính phủ bao gồm sự quản chế mang tính chất xã hội và sự quản chế mang tính chất kinh tế. Sự quản chế mang tính xã hội là những quản chế nhằm bảo đảm công bằng, ổn định xã hội, bảo đảm công bằng trong phân phối thu nhập, xoá bỏ sự phân biệt đối xử trong xã hội. Thí dụ, quy định mức lương tối thiểu trong các xí nghiệp, quy định thời gian làm việc, tiêu chuẩn an toàn lao động. Sự quản chế mang tính chất kinh tế bao gồm việc duy trì sự ổn định của kinh tế vĩ mô, sự nhịp nhàng trong các quan hệ kinh tế vĩ mô, sự giám sát, quản lý hữu hiệu đối với thị trường. Thí dụ, quy định tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm, tiêu chuẩn kỹ thuật, bảo vệ môi trường, buộc các xí nghiệp phải tuân theo.

Tác dụng phục vụ

Có nghĩa là nhà nước cung cấp sản phẩm công cộng, xây dựng sự nghiệp công cộng, cung cấp phương tiện công cộng để phục vụ toàn xã

hội nhằm bảo đảm sự vận hành bình thường và phát triển lâu dài của xã hội. Thí dụ, cung cấp cho xã hội những sản phẩm công cộng cơ bản như quốc phòng, an ninh, giáo dục phổ thông, y tế công cộng và vệ sinh phòng dịch, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.

Tác dụng giúp đỡ

Có nghĩa là sự giúp đỡ của chính phủ đối với các địa phương nghèo, đối với những người có hoàn cảnh khó khăn. Thí dụ, việc giúp đỡ người nghèo, cứu tế xã hội, phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội v.v...

NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA KHOA HỌC HÀNH CHÍNH CÔNG

Khoa học hành chính công bắt nguồn từ thực tiễn, đồng thời có tác dụng chỉ đạo thực tiễn. Hành chính công cận đại và hiện đại được hình thành vào cuối thế kỷ thứ 18 cùng với sự hình thành của các quốc gia dân tộc độc lập tư sản. Trải qua hơn 100 năm hoạt động thực tiễn của hành chính công, đến cuối thế kỷ 19, các nhà chính trị và học giả các nước phương Tây mới bắt đầu sáng lập khoa học hành chính công, từng bước tổng kết kinh nghiệm thực tế của hơn 200 năm hành chính công hiện đại cho đến nay và về cơ bản đã hình thành lý luận hoàn chỉnh về hành chính công, bao gồm 10 nội dung cơ bản sau đây:

1. Lý luận về môi trường, chức năng của hành chính công.

Lý luận này chủ yếu nghiên cứu ảnh hưởng của môi trường xã hội, chính trị, kinh tế, văn hoá, môi trường quốc tế, môi trường nội bộ đối với hành chính công, nghiên cứu quan hệ giữa chính phủ với thị trường, giữa chính phủ với xã hội, giữa chính phủ với công dân, nghiên cứu hệ thống sản phẩm công cộng và cơ chế quản lý công việc công cộng một cách khoa học, nghiên cứu chức năng chính trị, chức năng kinh tế, chức năng văn hoá, chức năng xã hội của chính phủ và sự diễn biến, chuyển hoá các chức năng của chính phủ.

2. Lý luận về thể chế và tổ chức của hành chính công.

Lý luận này nghiên cứu mối quan hệ giữa chế độ chính trị và hành chính công, trong đó bao gồm mối quan hệ giữa chính đảng và hành chính công, quan hệ giữa hành chính công và lập pháp, giữa hành chính công và tư pháp, quan hệ giữa các chính phủ, giữa các cơ quan của chính phủ, nghiên cứu việc thiết kế tổ chức hành chính và xây dựng hệ thống tổ chức hành chính v.v...

3. Lý luận về lãnh đạo hành chính công.

Lý luận này nghiên cứu chức vị, chức trách, chức quyền của các nhà quản lý công cộng, tổ chất và việc bồi dưỡng tổ chất những người lãnh đạo hành chính công, hành vi, phương thức, nghệ thuật của người lãnh đạo hành chính công, việc xây dựng ban lãnh đạo hành chính công.

4. Lý luận về chính sách công cộng và chấp hành chính sách.

Lý luận này nghiên cứu cơ chế quyết sách hành chính một cách khoa học và thể chế quyết sách hành chính, phương pháp và kỹ thuật xây dựng chính sách công cộng, việc chấp hành chính sách công cộng và việc đánh giá hiệu quả của chính sách công cộng v.v...

5. Lý luận về quản lý nhân sự công cộng.

Lý luận này nghiên cứu việc khai thác nguồn nhân lực của các cơ quan công cộng, nghiên cứu việc phân loại chức vị, việc kiểm tra, thi tuyển nhân viên, khích lệ, tiền lương, bảo hiểm, phúc lợi, thưởng phạt, nghỉ hưu v.v...

6. Lý luận về tài chính công cộng.

Lý luận này nghiên cứu thể chế tài chính công cộng, quản lý dự toán, nghiên cứu việc khoa học hoá công tác quản lý thu chi ngân sách, kế toán và thẩm tra giám sát dự toán.

7. Lý luận về pháp trị hành chính công.

Lý luận này nghiên cứu quy luật hành chính theo pháp luật, bao gồm việc pháp chế hoá hành chính, tổ tụng hành chính, bồi thường hành chính, giám sát hành chính.

8. Lý luận về quản lý chính quyền địa phương.

Lý luận này nghiên cứu mối quan hệ giữa công tác quản lý của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, nghiên cứu việc hoạch định các khu vực hành chính, việc xây dựng chính quyền địa phương, nghiên cứu vai trò của chính quyền địa phương trong lĩnh vực sản phẩm công cộng trong quá trình hiện đại hoá, nghiên cứu quan hệ giữa các chính quyền địa phương, giữa các cấp của chính quyền địa phương.

9. Lý luận về quản lý hiệu quả hành chính.

Nghiên cứu phương pháp, chế độ quản lý hiệu quả hành chính, phương pháp đánh giá hiệu quả hành chính, chế độ chứng nhận chất lượng, đánh giá chất lượng, giám sát chất lượng cung cấp sản phẩm công cộng của chính phủ.

10. Lý luận về cải cách hành chính và phát triển hành chính.

Nghiên cứu ảnh hưởng của toàn cầu hoá, kinh tế thị trường, kinh tế tri thức đối với công tác quản lý của chính phủ, nghiên cứu việc nâng cao năng lực hành chính, cung cấp sản phẩm công cộng cho xã hội một cách tốt hơn.

Quá trình phát triển hành chính công ở các nước phương Tây

HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG THỜI KỲ ĐẦU CỦA CÔNG NGHIỆP HOÁ

Đây là giai đoạn phát triển hành chính công gần 100 năm, tính từ thập kỷ 80 của thế kỷ 18 đến thập kỷ 70 của thế kỷ 19. Hành chính công xuất hiện vào thời kỳ đầu của công nghiệp hoá, khi sản xuất công nghiệp lớn sử dụng máy móc áp dụng hình thức tổ chức công xưởng, kinh tế thị trường tự do cạnh tranh chiếm địa vị chủ đạo.

Trong thời kỳ đó, đặc trưng cơ bản của quản lý nhà nước là sự phân quyền giữa ba loại quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp, chúng luôn kiểm chế lẫn nhau. Sự thành lập các quốc gia dân tộc, đặc biệt là sự hình thành thể chế nhà nước tư bản chủ nghĩa và cơ cấu chính trị dựa vào hiến pháp đã xác lập bộ khung cơ bản của hành chính công ở các nước phương Tây.

Nguyên tắc của hành chính công được thực hiện trong thời kỳ này là “Chính phủ quản ít nhất là chính phủ tốt nhất”.

Chính phủ chỉ cung cấp những sản phẩm công cộng cơ bản nhất như thể chế pháp luật, bảo hộ quyền sở hữu tài sản v.v...

Hành chính công trong thời kỳ ấy đã phủ định nguyên tắc vương quyền coi vua là trên hết, xác lập nguyên tắc hành chính công phục vụ công chúng xã hội và tư tưởng nhân dân là chủ, phủ định tư tưởng nhân trị của chế độ phong kiến, xác lập tư tưởng pháp trị tức là quản lý nhà

nước theo pháp luật. Nhưng đặc trưng chủ yếu trong chế độ dùng người của chính phủ lại là các “chính đảng chia nhau lợi ích” nên hành chính công còn có nhiều nhược điểm. Đó là thời kỳ thai nghén của khoa học hành chính công. Hai lý luận chủ yếu về hành chính công có ảnh hưởng trong thời kỳ ấy là lý luận coi “chính phủ là cảnh sát gác đêm” được hình thành trên cơ sở lý luận về kinh tế thị trường và lý luận “nhà nước pháp trị” nhằm để phòng chính phủ lạm dụng quyền lực.

Thuyết “Chính phủ là cảnh sát gác đêm”

Trong cuốn sách “Tính chất và nguồn gốc của tài sản quốc dân” xuất bản năm 1776, Adam Smith đã nêu ra ba chức năng chủ yếu của chính phủ hoặc nhà nước như sau:

Một là, bảo vệ an toàn của đất nước, không bị nước khác xâm lược hoặc đối xử thô bạo, tức là chức năng quốc phòng của chính phủ.

Hai là, bảo vệ nhân dân, không bị người khác trong xã hội làm nhục và áp bức, tức là phải thành lập cơ quan hành chính, tư pháp nghiêm chỉnh. Đó là chức năng chấp pháp và tư pháp của chính phủ.

Ba là, xây dựng và duy trì một số cơ quan công cộng và công trình công cộng. Thí dụ, xây dựng các công trình công cộng, phương tiện công cộng nhằm tạo thuận lợi cho hoạt động thương mại, thúc đẩy sự nghiệp giáo dục của nhân dân.

Thuyết nhà nước pháp trị

Để bảo đảm thực hiện nguyên tắc nhà nước pháp trị, hiến pháp năm 1787 của Mỹ - hiến pháp tư sản đầu tiên trên thế giới và một loạt văn bản sửa đổi hiến pháp sau đó đã xây dựng một loạt thể chế hiến pháp quy định rằng chính phủ không được xâm phạm quyền lợi của nhân dân, rằng bất cứ người nào, nếu không qua trình tự pháp luật đúng đắn, đều không thể bị tước bỏ sinh mạng, tự do hoặc tài sản, xác lập nguyên tắc chủ quyền của nhân dân và nguyên tắc hạn định quyền lực của chính phủ, xác

lập nguyên tắc pháp trị chứ không phải là nhân trị, xác lập thể chế chính trị đại nghị, nguyên tắc tam quyền phân lập và kiểm chế, cân bằng lẫn nhau giữa lập pháp, hành chính và tư pháp, xác lập nguyên tắc thể chế liên bang giữa trung ương và các bang, nguyên tắc quan văn kiểm soát quân đội.

HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG THỜI KỲ PHÁT TRIỂN VÀ HOÀN THÀNH CÔNG NGHIỆP HOÁ

Đây là thời kỳ sáng lập, phát triển và chín muồi của khoa học hành chính công truyền thống trong khoảng 100 năm, kể từ thập kỷ 80 của thế kỷ 19 đến thập kỷ 70 của thế kỷ 20.

Thời kỳ phát triển và hoàn thành công nghiệp hoá là thời kỳ phát triển công nghiệp nặng, công nghiệp hoá chất và hình thành những tập đoàn tư bản độc quyền, các xí nghiệp công nghiệp lớn sử dụng máy móc áp dụng hình thức công ty cổ phần, tư bản ngân hàng kết hợp với tư bản công nghiệp, thể chế kinh tế thị trường hỗn hợp giữ địa vị chủ đạo. Trong thời kỳ này, hành chính công bắt đầu chủ động bổ sung những mặt khiếm khuyết của thị trường, chính phủ bắt đầu dần dần can dự vào sự vận hành của cơ chế thị trường và cung cấp cho xã hội những sản phẩm công cộng cơ bản như bảo trợ xã hội, bảo vệ môi trường, quản chế kinh tế v.v... Chính phủ cũng bắt đầu cung cấp những sản phẩm công cộng hỗn hợp như xây dựng các công trình công cộng, các cơ sở công cộng đô thị, công trình giao thông, năng lượng, khiến cho quy mô của chính phủ và chi tiêu của chính phủ tăng lên nhiều. Chức năng của chính phủ không ngừng tăng lên, sự can dự của chính phủ vào quá trình vận hành kinh tế xã hội cũng không ngừng tăng lên và kết quả là sự thành lập các nhà nước phúc lợi.

Ý kiến chung cho rằng khoa học hành chính công đã bắt đầu từ thời kỳ này. Trong một bài viết đăng trên tạp chí "Nghiên cứu hành chính" năm 1987, ông Uyn - xon, một học giả người Mỹ đã tổng kết kinh nghiệm về quan hệ giữa lập pháp và hành chính trong thực tiễn hành

chính công ở phương Tây vào thời kỳ đầu của công nghiệp hoá. Trong bài viết đó, tác giả chủ trương chính trị và hành chính công tách rời nhau và lần đầu tiên đưa ra ý kiến coi hành chính công là một môn khoa học độc lập để nghiên cứu. Bài viết này đã được coi là tác phẩm mở đường của khoa học hành chính.

Năm 1900, ông Cutern, một học giả người Mỹ khác đã xuất bản cuốn sách “Chính trị và hành chính” nêu rõ phải phân biệt công năng chính trị và công năng hành chính. Ông cho rằng chính trị là sự thể hiện ý chí của nhà nước, hành chính là việc chấp hành ý chí của nhà nước, do đó mà chính thức tách rời khoa học chính trị với khoa học hành chính. Tiêu chí điển hình về sự hình thành khoa học hành chính là cuốn “Nghiên cứu khoa học hành chính” của White xuất bản năm 1926 và cuốn “Những nguyên lý của khoa học hành chính” của Weileb. Cuốn “Nghiên cứu khoa học hành chính” coi nguyên lý tổ chức, quản lý nhân sự, quản lý tài chính là những chủ đề cơ bản của khoa học hành chính, hình thành bộ khung lý luận cơ bản của khoa học hành chính công. Lý luận hành chính công thời kỳ này gọi là lý luận hành chính công truyền thống. Nó gồm có 3 bộ phận: Lý luận tách rời chính trị và hành chính, lý luận về tổ chức hành chính, lý luận hành chính theo hướng quản lý xí nghiệp.

Lý luận tách rời chính trị và hành chính

Lý luận này nghiên cứu mối quan hệ giữa chính trị và hành chính.

Nó nghiên cứu vấn đề chính trị và hành chính có thể tách rời nhau hay không, tách rời như thế nào, tách rời đến mức độ nào. Hai người đầu tiên phân tách chính trị và hành chính là Uyn xơn và Cutern, hai học giả người Mỹ. Uyn xơn nêu ra nguyên tắc của phép nhị phân. Ông cho rằng chính trị là hoạt động của nhà nước về những việc trọng đại, mang tính phổ cập còn quản lý hành chính là hoạt động của nhà nước về những việc cụ thể. Cutern gọi công năng chấp hành ý chí nhà nước là hành chính. Ông cho rằng một phần rất lớn hoạt động hành chính không liên quan gì đến chính trị. Những người thực hiện chức năng hành chính gọi là quan chức hành chính. Những người thực hiện chức năng chính trị gọi là quan

chức chính trị. Ông Clack, một học giả nổi tiếng người Mỹ về khoa học hành chính cho rằng mối quan hệ lý tưởng giữa chính trị và hành chính là: thủ trưởng hành chính, với sự giúp đỡ của bộ phận tham mưu, phụ trách vạch kế hoạch; cơ quan lập pháp chịu trách nhiệm tiếp thu hoặc phủ quyết kiến nghị về chính sách; cơ quan hành chính chịu trách nhiệm thực thi kế hoạch, chính sách đã được thông qua; còn công chúng thông qua chính đảng mà họ tham gia và các sức ép khác để thực hiện chức năng giám sát, kiểm tra.

Từ cuối thập kỷ 80 của thế kỷ 20, các học giả hành chính bắt đầu vạch ra những khiếm khuyết của lý luận tách rời chính trị và hành chính, nhấn mạnh trách nhiệm chính trị dân chủ của hành chính. Họ cho rằng mục đích của hành chính là bảo đảm sự công bằng và đúng đắn trong xã hội, cho rằng hành chính không chỉ là chấp hành quyết sách mà ở mức độ nào đó, còn tham gia xây dựng và đưa ra quyết sách, do đó hình thành lý luận về quyết sách hành chính, lý luận về phân tích chính sách và lý luận về khoa học hành chính mới. Năm 1971, ông Frederieson đã đưa ra luận văn "Bàn về khoa học hành chính mới", trong đó cho rằng hành chính công không những phải cung cấp cho xã hội những dịch vụ có chất lượng cao bằng những phương thức tiết kiệm, hữu hiệu mà còn phải nhấn mạnh mục tiêu công bằng xã hội trong hành chính công. Ông cũng cho rằng hiệu quả của hành chính công phải gắn liền với lợi ích công cộng, giá trị cá nhân, tự do bình đẳng, chú ý nhu cầu của nhân dân và sự tham gia của nhân dân trong hành chính công, ông cũng cho rằng hành chính công phải bước vào giai đoạn hành chính dân chủ, thực hiện công bằng xã hội, nhấn mạnh việc bù đắp cho những người được hưởng lợi ít nhất, cung cấp những dịch vụ công bằng cho những thiểu số người ở vào địa vị bất lợi và những nhóm người yếu thế trong nền kinh tế thị trường và chính trị dân chủ để giảm bớt những bất công trong xã hội.

Lý luận về tổ chức hành chính lý tưởng

Năm 1911, ông Weber, một nhà xã hội học người Đức, người đặt nền móng cho lý luận của chế độ quan liêu hiện đại đã có bài phát biểu

“Bàn về chế độ quan liêu”. Trong bài luận văn này, ông đã nêu ra lý luận về tổ chức hành chính lý tưởng, những đặc trưng cơ bản của “chế độ quan liêu” như: sự phân công hợp lý, hệ thống quyền lực theo cấp bậc, cơ chế vận hành đúng quy trình, sự hình thành những văn bản quyết sách chính quy, cơ cấu đào tạo chuyên môn phù hợp với nhu cầu công việc, chế độ quản lý nhân sự hợp lý, hợp pháp.

Lý luận hành chính theo hướng quản lý xí nghiệp

Lý luận hành chính công phương Tây có truyền thống tiếp thu những ưu điểm của lý luận quản lý xí nghiệp. Họ cho rằng các cơ quan công cộng của chính phủ có thể vận dụng kỹ thuật, phương pháp quản lý xí nghiệp của tư nhân, bởi vì hoạt động quản lý ở xí nghiệp tư nhân và hành chính công có những điểm giống nhau về chức năng quyết sách, vạch kế hoạch, tổ chức, chỉ huy nên có thể tham khảo học tập. Lý luận hành chính theo hướng quản lý xí nghiệp đưa ra 3 giai đoạn phát triển:

(1) Giai đoạn quản lý một cách khoa học.

Trong giai đoạn này người ta coi con người là con người kinh tế, lợi ích kinh tế là động cơ thúc đẩy con người tiến lên. Các nhà quản lý vừa dùng củ cà rốt, vừa dùng roi để quản lý nhân viên. Lý luận quản lý một cách khoa học của Taylor và lý luận quản lý nói chung của Henry Fayol là những lý luận quản lý tiêu biểu trong giai đoạn này.

Lý luận quản lý một cách khoa học được trình bày trong cuốn sách “Những nguyên lý của việc quản lý một cách khoa học” do Taylor xuất bản năm 1911. Trong quyển sách này, Taylor cho rằng cần phải dùng khoa học để xác định phương pháp tốt nhất cho mỗi công việc. Lý luận quản lý nói chung của Henry Fayol cho rằng quản lý có 5 công năng: vạch kế hoạch, tổ chức, chỉ huy, điều hoà, quản chế và đề ra 14 nguyên tắc của quản lý là phân công công tác, chức quyền, kỷ luật, thống nhất chỉ huy, thống nhất lãnh đạo, lợi ích cá nhân phục tùng lợi ích tập thể, nguyên tắc trả công, nguyên tắc tập trung, nguyên tắc cấp bậc, trật tự, công bằng, ổn định nhân viên, tinh thần sáng tạo, đoàn kết.

(2) Giai đoạn khoa học hành vi.

Trong giai đoạn này, con người được coi là con người xã hội, kinh tế. Ngoài nhu cầu có tính chất kinh tế, con người còn có nhu cầu có tính chất xã hội như nhu cầu được tôn trọng và hoan nghênh, nhu cầu trưởng thành và phát triển, do đó hoạt động quản lý phải dựa vào quan hệ giữa con người với nhau. Theo mô thức quản lý này, nhà quản lý sử dụng phương thức quản lý nhân từ, tìm cách tạo ra một môi trường có thể phát huy khả năng bẩm sinh của nhân viên, chủ trương giao quyền, phân quyền cho cấp dưới, tạo điều kiện để công nhân tham gia quản lý. Những lý luận tiêu biểu là: lý luận về quan hệ giữa người và người của Mayor, giáo sư trường đại học Havót, lý luận về quản lý nhân sự của Mai cơ rec. Nội dung cơ bản của lý luận về quan hệ giữa người và người do Mayor sáng lập là: công nhân viên là con người xã hội, trong đoàn thể có tổ chức phi chính thức, tác dụng của lãnh đạo là nâng cao tinh thần công nhân viên, huy động tính tích cực của họ, do đó mà nâng cao hiệu quả công tác và sản xuất.

(3) Giai đoạn khoa học hệ thống.

Trong giai đoạn này, người ta chú ý nghiên cứu mối quan hệ giữa hoạt động hành chính với hoàn cảnh khách quan, quan hệ giữa các bộ phận trong nội bộ hệ thống hành chính và yêu cầu căn cứ vào sự thay đổi của hoàn cảnh để lựa chọn phương thức quản lý và hình thức tổ chức. Trong giai đoạn này, sự hiểu biết về con người càng sâu sắc hơn, con người không những là nguồn lực hoặc tài sản, là một động vật mang tính kinh tế, tính xã hội, tính tâm lý mà là con người toàn diện, khao khát làm những việc có ý nghĩa nên nhà quản lý phải làm cho mỗi nhân viên đều có khả năng tự lãnh đạo. Các lý luận tiêu biểu là “lý luận hành chính hệ thống” của Bernard, thuyết sinh thái hành chính của Ricos, thuyết lãnh đạo quyền biến của Fedelay, lý luận quản lý theo mục tiêu của Đơ lu khơ.

HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG THỜI ĐẠI KINH TẾ TRI THỨC

Thời kỳ này là thời kỳ phát triển của hành chính công từ thập kỷ 80 của thế kỷ 20 đến nay. Đây là thời kỳ kỹ thuật cao phát triển nhanh mà tiêu biểu là công nghệ thông tin và công nghệ sinh học, loài người bước vào thời đại kinh tế tri thức. Hình thức tổ chức kinh tế giữ vai trò chủ đạo trong thời kỳ này là các công ty xuyên quốc gia, công ty đầu tư mạo hiểm và các nhà đầu tư cơ cấu. Đó là thời kỳ kinh tế thị trường toàn cầu hoá. Do nhận thức được những hiện tượng bất ổn của chính phủ và sức ép tài chính, gánh nặng nợ nần; hành chính công thời kỳ này đã bắt đầu thực hiện những cải cách nhằm xã hội hoá và thị trường hoá các dịch vụ công cộng, chính phủ đã bắt đầu rút lui khỏi một số lĩnh vực sản phẩm công cộng, để các tổ chức xã hội và tư nhân đảm nhiệm việc cung cấp một số sản phẩm công cộng hỗn hợp, chú trọng phát huy vai trò của thị trường trong lĩnh vực cung cấp sản phẩm công cộng.

Trong bối cảnh kinh tế xã hội đó, các học giả hành chính đã bắt đầu nghiên cứu những nhược điểm của hành chính công truyền thống, đề ra lý luận mới về hành chính công. Sau đây là những đặc điểm chủ yếu về lý luận, thực tiễn của hành chính công mới:

- *Một là*, hành chính công truyền thống chú ý trình tự và quá trình, hành chính công mới chú ý hơn đến sản xuất và trách nhiệm, chú ý hơn đến mục tiêu của các tổ chức công cộng và hiệu quả cung cấp dịch vụ trực tiếp của các tổ chức công cộng, sử dụng một cách có hệ thống chỉ tiêu hiệu quả để đánh giá thành tích của các tổ chức công cộng, chỉ tiêu đánh giá chủ yếu là chi phí ít, hiệu quả, chất lượng và tăng cường năng lực cạnh tranh cơ bản của quốc gia.

- *Hai là*, hành chính công phải thoát khỏi lý luận của thể chế quan liêu kinh điển để tổ chức hành chính công và việc quản lý nguồn nhân lực có thể linh hoạt hơn, thay thế cơ cấu tổ chức theo cấp bậc, tập quyền cao độ bằng phương thức quản lý phân quyền. Công chức cao cấp phải là người chịu trách nhiệm chính trị chứ không chỉ là người không đảng phái và trung lập.

- *Ba là* nhận thức được tính ưu việt trong quản lý của các tổ chức tư nhân, cho rằng trình độ quản lý của các tổ chức tư nhân tiên tiến hơn, ưu việt hơn các tổ chức công cộng, thể hiện ở năng lực sáng tạo, chi phí thấp, hiệu quả, chất lượng, trình độ phục vụ v.v...

Các học giả hành chính trong thời kỳ này chủ trương sử dụng lý luận quản lý, mô thức quản lý, nguyên tắc quản lý, phương pháp và kỹ thuật quản lý của các cơ sở tư nhân, bao gồm các biện pháp phân tích giá thành và hiệu ích, quản lý chất lượng toàn diện, quản lý mục tiêu, sử dụng nhân viên quản lý của các cơ sở tư nhân để “xây dựng lại hình tượng chính phủ”, đưa phương pháp quản lý của xí nghiệp tư nhân vào công tác quản lý của chính phủ, chủ yếu là “doanh nghiệp hoá công tác quản lý, tăng cường cạnh tranh, hướng dẫn thị trường”.

- *Bốn là*, cho rằng chức năng của chính phủ là “cầm lái” chứ không phải là “chèo thuyền”, việc cung cấp dịch vụ công cộng không nhất thiết phải thông qua tổ chức của chính phủ mà có thể thông qua tổ chức dân doanh và quan hệ hợp đồng để thực hiện, nhằm giảm bớt công năng của chính phủ, thực hiện việc thị trường hoá, xã hội hóa dịch vụ công cộng.

Các lý luận hành chính công thời kỳ này chủ yếu gồm: lý luận chọn lọc công cộng, lý luận xây dựng lại hình tượng chính phủ và lý luận quản lý.

Lý luận chọn lọc công cộng nghiên cứu cơ chế vận hành thực tế của các cơ quan công cộng. Quan điểm chủ yếu của nó là:

Thứ nhất, chọn lọc công cộng là một quá trình thông qua phương thức bỏ phiếu để quyết định việc chọn chính sách nào và mọi quyết định đều phải được nhất trí thông qua. Nhưng trên thực tế, nguyên tắc nhất trí rất khó thực hiện nên người ta áp dụng nguyên tắc đa số thông qua.

Thứ hai, cơ chế quyết sách của cơ quan công cộng là các nghị sĩ hoặc các nhà chính trị, thông qua quy tắc chính trị nhất định, quyết định việc cung cấp dịch vụ công cộng. Thí dụ, nghị viện thông qua quyết định về chính sách thuế, thu chi tài chính, các quyết định có tính chất quản chế. Nhưng điều mà các nghị sĩ và các nhà chính trị quan tâm nhất là làm

thế nào để trúng cử, do đó mà có những lựa chọn không phù hợp với nguyên tắc hiệu quả.

Cơ chế thị trường có lúc không có tác dụng. Cơ chế chính phủ cũng vậy. Do không thể đạt được sự nhất trí nên có thể dẫn đến những quyết định không có hiệu quả và không công bằng. Thí dụ, cơ quan lập pháp bị các tập đoàn lợi ích có khả năng tài chính mạnh khống chế, chính phủ tái phân phối thu nhập không công bằng, dự toán tài chính của chính phủ tăng lên, không được khống chế.

Thứ ba, sự bất cập của chính phủ có hai mặt. Một là chính phủ mở rộng quy mô, tăng thêm dự toán. Muốn tăng thêm dự toán thì phải tìm những nghị sĩ ủng hộ mình. Đó là điều dễ dàng, chỉ cần tìm những nhân vật quan trọng trong cơ quan lập pháp và tài trợ cho hoạt động tranh cử của họ. Khi các dự án đó được thực thi, những người làm việc cho dự án và những người được hưởng lợi từ dự án sẽ kết thành một tập đoàn lợi ích. Mặt khác, khi hết nhiệm kỳ, các nghị sĩ phải bầu lại và các nhà chính trị lại tập trung sức vào việc tranh cử. Điều đó khiến chính phủ áp dụng các kế hoạch, các dự án ngắn hạn, có thể sử dụng ngay, phá vỡ những dự án đầu tư dài hạn, dẫn đến thâm hụt ngân sách và số nợ của chính phủ tăng lên.

Thứ tư, việc mở rộng quy mô của chính phủ dẫn đến tình trạng hối lộ. Điều mà các quan chức quan tâm nhất là chức vụ, tiền lương, bổng lộc; do đó họ cố gắng mở rộng chức năng của chính phủ, tăng thêm nhân viên, tăng thêm dự toán.

Thứ năm, mở rộng quy mô của chính phủ là kết quả lựa chọn của một số người theo nguyên tắc đa số. Vì vậy, thuyết chọn lọc công cộng chủ trương xây dựng chế độ hiến pháp vững chắc, bảo vệ tự do cá nhân, bảo vệ thị trường, hạn chế việc mở rộng quy mô chính phủ, chủ trương áp dụng chính sách cho xí nghiệp tư nhân nhận thầu các dịch vụ công cộng, vận dụng cơ chế thị trường để cải tiến dịch vụ công cộng.

Lý luận xây dựng lại hình tượng chính phủ chủ trương vận dụng tinh thần của các nhà doanh nghiệp để cải cách chính phủ, nhấn mạnh sự

hợp tác giữa chính phủ với các tổ chức phi chính phủ và cơ sở tư nhân. Lý luận này cho rằng chính phủ chỉ nên đóng vai trò “cầm lái”, không nên đóng vai trò “chèo thuyền”. Chính phủ nên tập trung tinh thần và sức lực vào việc quyết định tiền đồ phát triển của đất nước và hướng dẫn đường lối, không nên đi vào thao tác cụ thể và tổ chức dịch vụ. Chính phủ nên tập trung nguồn lực công, tư, sử dụng các cơ sở tư nhân để tổ chức sản xuất hàng hoá và dịch vụ, sử dụng lực lượng của các tổ chức phi chính phủ để thực hiện các dịch vụ công cộng, giao việc phục vụ xã hội và quản lý xã hội cho khu phố, gia đình, cơ sở và các tổ chức phi chính phủ để nhân dân tự quản lý, tự phục vụ, áp dụng nhiều biện pháp hữu hiệu để nâng cao sức sống của các tổ chức công cộng, khuyến khích cạnh tranh trong nội bộ các cơ quan của chính phủ, đưa nhân tố chọn lọc, cạnh tranh và khuyến khích thị trường vào các tổ chức công cộng, xây dựng chế độ quản lý nhân sự linh hoạt, thực hiện chế độ tiền lương thị trường, căn cứ theo hiệu quả công tác để trả lương và thăng cấp, giáng cấp, chú trọng việc đánh giá thành tích trong các tổ chức công cộng.

Lý luận trị lý và thiện trị là lý luận quản lý hình thành vào thập kỷ 90 của thế kỷ 20. Lý luận này cho rằng trị lý là sự kết hợp của nhiều phương thức quản lý của các tổ chức công cộng hoặc tư nhân để quản lý công việc chung thông qua quan hệ hợp tác, hiệp thương, đối tác nhằm xác lập nhận thức, mục tiêu chung và thực thi sự quản lý đối với công việc chung. Thực chất của nó là sự hợp tác được xây dựng trên nguyên tắc thị trường, vì lợi ích chung và nhận thức chung. Quan điểm cơ bản của nó là:

1. Chủ thể của quản lý công cộng không chỉ là chính phủ mà còn bao gồm các tổ chức công cộng và tổ chức tư nhân. Lý luận này cho rằng chính phủ không phải là trung tâm quyền lực duy nhất. Các tổ chức công cộng và tổ chức tư nhân cũng có thể trở thành trung tâm quyền lực ở các cấp độ khác nhau nếu quyền lực mà họ thực hiện được sự chấp nhận của công chúng.

2. Trong xã hội hiện đại, nhà nước đang chuyển giao những trách nhiệm mà trước kia chỉ do nhà nước đảm nhiệm cho xã hội công dân, tức

là chuyển giao cho các tổ chức tư nhân, tổ chức phi chính phủ, do đó làm cho cho ranh giới và trách nhiệm giữa nhà nước và xã hội, giữa các tổ chức công cộng và tư nhân trở nên mơ hồ.

3. Các tổ chức công cộng của xã hội; trong hành vi tập thể của họ, ngày càng dựa vào nhau, trao đổi nguồn lực với nhau để đạt được mục tiêu chung, khiến cho những tổ chức tham gia quá trình đó hình thành một mạng lưới tự chủ, thông qua sự hợp tác với chính phủ trong những lĩnh vực nhất định để chia sẻ trách nhiệm hành chính với chính phủ.

Thiện trị là một mô thức quản lý công cộng lý tưởng. Đó là quá trình quản lý xã hội mang lại những lợi ích công cộng lớn nhất. Bản chất của nó là việc quản lý đời sống xã hội dựa trên sự hợp tác giữa chính phủ và công dân. Nó đòi hỏi cơ quan quản lý và các nhà quản lý điều hoà một cách tốt nhất các xung đột lợi ích giữa công dân với công dân, giữa công dân với chính phủ, do đó đạt được sự đồng tình cao nhất của công dân đối với hoạt động quản lý công cộng. Việc thực hiện mô thức quản lý công cộng này dựa vào sự hợp tác tích cực, hữu hiệu giữa chính phủ và công dân. Do đó, công dân phải có đủ các quyền lực chính trị, được tham gia bầu cử, tham gia quyết sách, quản lý, giám sát, cùng chính phủ hình thành quyền uy công cộng và trật tự công cộng.

Văn hoá hành chính truyền thống và đặc sắc của hành chính công hiện đại của Trung Quốc

VĂN HOÁ HÀNH CHÍNH TRUYỀN THỐNG CỦA TRUNG QUỐC

Văn hoá hành chính truyền thống của Trung Quốc có lịch sử lâu đời và nội dung phong phú với những tác phẩm của Khổng Tử, Hàn Phi Tử, Tôn Tử đời nhà Tần, Ngô Khắc đời nhà Đường, Tư Mã Quang đời nhà Tống, Vương Phu Chi cuối đời nhà Minh, đầu đời nhà Thanh. Các tác phẩm của họ như Chu lễ, Tần luật, Hán luật, Đường lục điển, Nguyên điển chương, Minh thanh hội điển có thể coi là những bộ sách về lý luận quản lý nhà nước. Nhiều nhà cải cách hành chính nổi tiếng đã xuất hiện như Thương Ưởng, Vương An Thạch, Trương Cơ Chính.

Những ảnh hưởng tiêu cực và thành phần hợp lý của thực tiễn quản lý nhà nước phong kiến Trung Quốc trong hơn 2000 năm

Thực tiễn quản lý hành chính của Trung Quốc cổ đại được xây dựng trên cơ sở nền kinh tế tự nhiên, tức là kinh tế nông nghiệp, lấy quyền lực chính trị của vương quyền phong kiến làm trung tâm, phục vụ giai cấp thống trị phong kiến. Sau khi nhà Tần thống nhất Trung Quốc, đã thiết lập chế độ hoàng đế và chế độ quận huyện, thành lập nhà nước tập quyền trung ương theo chế độ quân chủ chuyên chế. Từ Tần, Hán đến Tuỳ, Đường, nền hành chính quan liêu phong kiến của Trung Quốc đã

từng bước phát triển và chín muồi, hình thành bộ máy chính quyền trung ương gồm cơ quan quyết sách, cơ quan chấp hành, cơ quan giám sát với chức năng khác nhau. Nhà Chu thành lập 6 cơ quan: thiên, địa, xuân, hạ, thu, đông. Tùy, Đường sửa thành 6 bộ: bộ lại, bộ hộ, bộ lễ, bộ binh, bộ hình, bộ công, hình thành hệ thống tổ chức hành chính hoàn chỉnh, chế độ quan lại phong kiến và pháp quy hành chính nghiêm khắc.

Thực tiễn hành chính phong kiến hơn 2000 năm đó đã ảnh hưởng tiêu cực đến thực tiễn quản lý hành chính của Trung Quốc, thể hiện ở các mặt sau đây:

Tính chất tư lợi của hoạt động hành chính

Quyền thống trị và quyền quản lý đều nằm trong tay vua, được xây dựng trên cơ sở quan hệ huyết thống. Vua vừa là nhà lập pháp cao nhất, vừa là người lãnh đạo hành chính cao nhất. Quyền lực của nhà vua không có bất kỳ sự hạn chế nào. Sự thống trị chuyên chế của các hoàng đế phong kiến là nguyên nhân trì trệ và rối loạn của xã hội. Đặc trưng của thể chế hành chính phong kiến chuyên chế đó là “vua là trên hết”. Mặc dầu nhà nước phong kiến cũng cung cấp cho xã hội một số sản phẩm công cộng như xây dựng các công trình thủy lợi lớn, công việc cứu tế trong phạm vi nhỏ nhưng điều đó vẫn không thay đổi đặc trưng cơ bản của quản lý hành chính lúc đó là phục vụ giai cấp phong kiến.

Tính chất chuyên chế của quản lý nhà nước phong kiến

Nhà nước phong kiến Trung Quốc đã thiết lập hệ thống tổ chức nhà nước tập quyền trung ương do nhà vua khống chế một cách nghiêm ngặt, thực hiện sự khống chế, quản lý một cách có hệ thống đối với các tầng lớp xã hội, đối với công việc thuộc các lĩnh vực. Trong quan hệ giữa trung ương và địa phương, thực hiện chế độ tập quyền trung ương, không ngừng tập trung quyền lực vào chính quyền trung ương. Tính chất chuyên chế của hoạt động hành chính được thể hiện nổi bật nhất ở việc quản lý nhân sự. Tất cả quan lại trong toàn quốc đều do bộ lại bổ nhiệm, quan lại cao cấp do vua trực tiếp bổ nhiệm.

Tính chất đặc quyền của quan lại phong kiến

Quan lại trong xã hội phong kiến Trung Quốc vừa được hưởng lương, vừa có nhiều đặc quyền như được phong đất, được miễn lao dịch, giảm thuế, miễn thuế, con quan nếu làm quan sẽ được ưu đãi. Quan lại được pháp luật đặc biệt bảo hộ và được hưởng các đặc quyền khác như kiểu xe, mũ áo, nhà ở, đồ trang trí để thể hiện đẳng cấp của mỗi người. Tình trạng tập quyền quá mức, chế độ nhân sự và sự tồn tại hợp pháp của những đặc quyền đó đã khiến cho hiệu quả hành chính của Trung Quốc cổ đại rất thấp, tình trạng tham nhũng, hối lộ tràn lan.

Nhưng hệ thống hành chính phong kiến của Trung Quốc cũng có ưu điểm của nó. Một số chế độ hành chính hợp lý đã xuất hiện như chế độ khoa cử. Từ thời cổ đại, Trung Quốc đã căn cứ vào phẩm chất đạo đức và tài năng chuyên môn để tuyển chọn và bổ nhiệm quan lại. Từ chế độ tiến cử ở thời kỳ Tần, Hán chuyển sang chế độ thi cử có hệ thống, được quy phạm hoá trong thời kỳ Tùy, Đường. Trong thời kỳ nhà Đường, chế độ khoa cử đã quy định thông qua việc thi tuyển công bằng để lựa chọn nhân tài hành chính. Tiêu chuẩn thi tuyển là tri thức, tài năng đạo đức của người dự tuyển chứ không phải là xuất thân xã hội, giai cấp của họ. Mọi người đều bình đẳng trong thi cử và cơ hội tham gia chính sự. Đó là cống hiến to lớn của thực tiễn hành chính cổ đại của Trung Quốc đối với văn minh hành chính thế giới.

Ưu điểm và nhược điểm của tư tưởng hành chính truyền thống mấy ngàn năm

Tư tưởng hành chính cổ đại của Trung Quốc có ưu điểm và nhược điểm. Văn hoá hành chính truyền thống của Trung Quốc là sự thể hiện tập trung tư tưởng quản lý phương Đông, mang đặc điểm phong cách của văn hoá hành chính dân tộc của Trung Quốc và là di sản của nền văn hoá đó. Nội dung chủ yếu của nó gồm:

(1) Lấy con người làm đối tượng quản lý, coi trọng vai trò con người trong hệ thống quản lý, hình thành phương thức quản lý dựa vào quan hệ giữa người với người, tình cảm thân thiện giữa cấp trên và cấp

dưới để điều tiết quan hệ hành chính. Lấy người làm gốc, lấy dân làm gốc là tư tưởng chỉ đạo cơ bản của quản lý nhà nước truyền thống của Trung Quốc “Muốn trị quốc thì phải vứt bỏ lợi ích cá nhân của người cai trị, không vứt bỏ lợi ích cá nhân của người cai trị thì sẽ hỏng việc” (Phó Tử). “Muốn làm việc lớn thì phải coi thiên hạ là của chung, phải chọn người hiền tài, nói năng phải nhã nhặn” (Khổng Tử).

(2) Chủ trương kết hợp giá trị cá nhân và lợi ích quốc gia, nhấn mạnh đạo đức hành chính, kiềm chế ham muốn cá nhân để phụng sự xã hội, lo trước thiên hạ, vui sau thiên hạ, tu dưỡng bản thân.

(3) Cấp dưới tuyệt đối phục tùng cấp trên, đồng thời cấp trên phải có nghĩa vụ xã hội nhất định đối với cấp dưới. Cấp trên phải tu dưỡng bản thân, làm gương cho cấp dưới. Người lãnh đạo phải nghĩ đến người bị lãnh đạo, phục vụ người bị lãnh đạo, áp dụng phương thức quản lý mà người bị lãnh đạo dễ tiếp thu, xây dựng những phương châm, chính sách có thể thoả mãn nhu cầu của người bị lãnh đạo: “Muốn được việc thì lòng dân phải thuận, nếu lòng dân không thuận thì sẽ hỏng việc” (Quản Tử).

Tư tưởng hành chính truyền thống của Trung Quốc được hình thành trong xã hội nông nghiệp, chịu ảnh hưởng lâu dài của quyền lực thống trị phong kiến, chú trọng luân lý đạo đức, coi trọng nhân nghĩa, coi nhẹ lợi ích, coi trọng nhân trị, coi nhẹ pháp trị. Ảnh hưởng tiêu cực của nó thể hiện ở các mặt sau đây:

(1) Chủ nghĩa chuyên chế phong kiến quân quyền và tư tưởng phong kiến lạc hậu chủ trương mọi quyền quyết định tối cao về công việc nhà nước đều nằm trong tay vua. Vua coi thiên hạ là tài sản riêng của mình, tất cả quan lại đều phải phục tùng vua, dân phải phục tùng quan. Trong đời sống chính trị quốc gia, dân là tầng lớp thấp kém nhất. Họ là người bị quan lại quản lý, chi phối. Thể chế và tư tưởng đó khiến cho nhân dân sùng bái quyền uy một cách mù quáng, không chú ý dân chủ. Hoạt động của chính phủ thiếu minh bạch, không có cơ chế sửa chữa sai lầm, không có sự tham gia và sự giám sát hữu hiệu rộng rãi của các thành viên trong xã hội.

(2) Mang truyền thống nhân trị rõ rệt, nhấn mạnh quá mức yếu tố đạo đức, coi đó là cơ chế ràng buộc quyền lực hành chính, coi nhẹ tác dụng của cơ chế pháp luật trong thể chế hành chính, chỉ chú trọng việc tu dưỡng bản thân, coi nhẹ hiệu ích khách quan của hành vi thực tế, loại bỏ cạnh tranh, khiến cho quan chức hành chính trở nên thủ cựu, nội bộ tổ chức hành chính không có cơ chế đổi mới, hình thành quan hệ phức tạp, quyền uy và quan hệ có đi có lại giữa người và người, lẫn lộn giới hạn công tư.

NHỮNG ĐẶC SẮC CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG HIỆN ĐẠI CỦA TRUNG QUỐC

Hành chính công hiện đại của Trung Quốc bắt đầu được xây dựng từ thời kỳ ở Diên An và từng bước hoàn thiện từ năm 1949, sau khi thành lập nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, Học thuyết chính trị của Mác là căn cứ lý luận cơ bản của hành chính công đương đại của Trung Quốc. Hành chính công hiện đại của Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở chủ nghĩa Mác, Lênin, tư tưởng Mao Trạch Đông và không ngừng cải cách, phát triển với lý luận Đặng Tiểu Bình. Nhiệm vụ cơ bản của nó là xây dựng thể chế hành chính công hiện đại, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa nhằm phát triển sức sản xuất của xã hội trong giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội.

Nhiệm vụ cơ bản của hành chính công hiện đại của Trung Quốc

Việc cải cách và xây dựng hành chính công hiện đại của Trung Quốc phải xuất phát từ thực tế lớn nhất là Trung Quốc đang ở vào giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội. Chủ nghĩa xã hội là giai đoạn đầu của Chủ nghĩa cộng sản mà Trung Quốc lại ở vào giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội tức là giai đoạn kinh tế chưa phát triển. Điều đó đã quyết định việc Trung Quốc phải trải qua một giai đoạn lịch sử tương đối dài để thực hiện công nghiệp hoá và xã hội hoá, thị trường hoá, hiện đại hoá nền kinh tế

trong điều kiện xã hội chủ nghĩa. Nhiệm vụ căn bản của chủ nghĩa xã hội là phát triển sức sản xuất của xã hội, đặc biệt là trong giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội, phải tập trung làm việc đó. Trung Quốc đang có nhiều mâu thuẫn về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, nhưng mâu thuẫn chủ yếu của xã hội là mâu thuẫn giữa nhu cầu vật chất, văn hoá ngày càng tăng của nhân dân và sản xuất xã hội lạc hậu. Mâu thuẫn chủ yếu này sẽ xuyên suốt toàn bộ giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội và các mặt của đời sống xã hội. Cuộc cải cách của Trung Quốc là cuộc cải cách toàn diện, là quá trình tự giác điều chỉnh các mặt, các khâu của quan hệ sản xuất và kiến trúc thượng tầng trên cơ sở kiên trì chế độ xã hội chủ nghĩa, để thích ứng với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất trong giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội và yêu cầu lịch sử của công cuộc hiện đại hoá. Hiện nay và trong một thời gian dài, Trung Quốc đang ở vào giai đoạn đầu của chủ nghĩa xã hội. Điều đó đã quyết định nhiệm vụ của hành chính công là tập trung tinh thần và lực lượng để phát triển lực lượng sản xuất xã hội, xây dựng thể chế hành chính công phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Việc cải cách và xây dựng hành chính công hiện đại của Trung Quốc phải phù hợp với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Mục tiêu của việc cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc là xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, không ngừng giải phóng và phát triển sức sản xuất. Sau hơn 20 năm cải cách, mở cửa, bộ khung của thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã cơ bản hình thành nhưng chưa thật hoàn thiện. Trong thế kỷ mới, Trung Quốc cần mạnh dạn tìm tòi, phá bỏ những trở ngại ảnh hưởng đến việc phát triển sức sản xuất, hoàn thiện một cách toàn diện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Thể chế hành chính là một bộ phận hợp thành của thể chế chính trị, đồng thời là sự kết hợp giữa thể chế chính trị và thể chế kinh tế, có tác dụng quan trọng đối với sự phát triển của chính trị và sự phát triển của kinh tế. Chúng ta phải căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, tiếp tục đẩy mạnh việc cải cách thể chế và cải cách bộ máy hành chính công. Trong điều kiện xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa toàn diện, trọng điểm sử dụng nguồn lực của chính phủ

phải từng bước hướng vào việc cung cấp đầy đủ cho xã hội những sản phẩm và dịch vụ công cộng có chất lượng tốt, chủ yếu là phát triển giáo dục, tăng cường công tác nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng, kiện toàn hệ thống bảo hiểm xã hội, hoàn thiện các cơ sở phục vụ công cộng, phát triển sự nghiệp công cộng, bảo vệ tài nguyên đất đai, tăng cường xây dựng sinh thái và bảo vệ môi trường, duy trì trật tự trị an xã hội, giữ gìn trật tự thị trường, xây dựng và hoàn thiện thể chế thị trường thống nhất, cạnh tranh công bằng theo những quy phạm nhất định, có trật tự trong toàn quốc, bảo đảm an ninh quốc gia.

Những nguyên tắc cơ bản của hành chính công hiện đại Trung Quốc

Hiến pháp nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa đã quy định những nguyên tắc cơ bản của hành chính công hiện đại ở Trung Quốc. Những nguyên tắc đó là:

Nguyên tắc nhân dân làm chủ xã hội

Mọi quyền lực của nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa đều thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực quốc gia thông qua Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp. Điểm xuất phát và mục đích căn bản của mọi hoạt động của cơ quan hành chính là lợi ích nhân dân và lợi ích công cộng. Do đó, hành chính công hiện đại của Trung Quốc mang tính chất công cộng cao nhất, rộng rãi nhất và phổ cập nhất.

Nguyên tắc tuân thủ hiến pháp xã hội chủ nghĩa

Nhà nước bảo vệ sự thống nhất, tính tôn nghiêm của pháp chế xã hội chủ nghĩa. Mọi đạo luật, pháp quy hành chính và pháp quy mang tính địa phương đều không được trái với hiến pháp. Tất cả các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang các chính đảng và các toàn thể xã hội, các đơn vị sự nghiệp đều phải tuân thủ hiến pháp và pháp luật, lấy hiến pháp làm chuẩn mực căn bản cho mọi hoạt động của mình. Đồng thời có trách

nhệm bảo vệ sự tôn nghiêm của hiến pháp, bảo đảm thực thi hiến pháp, bất kỳ tổ chức và cá nhân nào cũng không được có những đặc quyền vượt khỏi quy định của hiến pháp và pháp luật.

Nguyên tắc Đảng lãnh đạo công việc hành chính

Địa vị và vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Trung Quốc trong đời sống quốc gia là một nguyên tắc cơ bản đã được hiến pháp xác nhận. Sự lãnh đạo của Đảng chủ yếu là lãnh đạo về chính trị, lãnh đạo về tổ chức, lãnh đạo về tư tưởng.

Nguyên tắc tập trung dân chủ

Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp đều do dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Cơ quan hành chính nhà nước, tòa án, viện kiểm sát đều do Đại hội đại biểu nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân, chịu sự giám sát của Đại hội đại biểu nhân dân. Việc phân định quyền hạn của các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương phải tuân theo nguyên tắc phát huy đầy đủ tính tích cực, chủ động của địa phương dưới sự lãnh đạo thống nhất của trung ương.

Đẩy mạnh việc cải cách và xây dựng hành chính công theo lý luận hành chính của Đặng Tiểu Bình

Bắt đầu từ năm 1978, công cuộc cải cách và xây dựng hành chính công hiện đại ở Trung Quốc đã trải qua chặng đường hơn 20 năm. Công cuộc cải cách và xây dựng hành chính công hiện đại ở Trung Quốc được tiến hành trên cơ sở lý luận Đặng Tiểu Bình. Tư tưởng chủ yếu của Đặng Tiểu Bình về cải cách và xây dựng hành chính công bao gồm những nội dung sau đây:

(1) Nhiệm vụ căn bản của hành chính công là giải phóng sức sản xuất, phát triển sức sản xuất. Phát triển kinh tế là chức năng trung tâm của quản lý nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Hành chính công phải quán triệt đường lối cơ bản của Đảng kiên trì lấy việc xây dựng kinh tế làm trung tâm. Tiêu chuẩn đánh giá một nền hành chính công chủ yếu là xét xem, nền hành chính công đó có lợi cho việc phát triển sức sản xuất của xã hội xã hội chủ nghĩa hay không, có lợi cho việc tăng cường sức mạnh tổng hợp của nhà nước xã hội chủ nghĩa hay không, có lợi cho việc nâng cao mức sống nhân dân hay không.

(2) Kiên trì bốn nguyên tắc cơ bản, ra sức xây dựng nền hành chính công xã hội chủ nghĩa mang đặc sắc Trung Quốc, quyết không theo chế độ đa đảng và chế độ nghị viện phương Tây. Trung Quốc đại lục không thực hiện cạnh tranh đa đảng, không thực hiện tam quyền phân lập và chế độ hai viện, đó là điều phù hợp nhất với thực tế Trung Quốc. Hiệu quả chung của nhà nước xã hội chủ nghĩa cao hơn các nước tư bản chủ nghĩa. Tập trung sức làm việc lớn là ưu thế đặc biệt của thể chế hành chính xã hội chủ nghĩa.

(3) Hành chính công phải kiên trì phương châm mở cửa về đối nội và đối ngoại, phục vụ công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội. Về đối nội, phải hình thành thị trường lớn, thống nhất trong cả nước. Về đối ngoại, phải tích cực tiếp thu kinh nghiệm quản lý hành chính công tiên tiến của nước ngoài, xây dựng thể chế hành chính công hiện đại của Trung Quốc. “Chủ nghĩa xã hội muốn giành được ưu thế tương đối so với chủ nghĩa tư bản thì phải mạnh dạn tiếp thu và tham khảo tất cả những thành quả văn minh do xã hội loài người sáng tạo ra, tiếp thu và tham khảo tất cả các phương thức kinh doanh, phương thức quản lý tiên tiến phản ánh quy luật xã hội hoá sản xuất hiện đại của các nước trên thế giới, kể cả các nước tư bản chủ nghĩa phát triển” (*Tuyển tập Đặng Tiểu Bình, tập 3, trang 373*).

(4) Phải căn cứ vào các quy luật khách quan của công cuộc hiện đại hoá và các quy luật kinh tế để quản lý công việc của chính phủ. Đặng Tiểu Bình nhấn mạnh, quản lý nhà nước và cải cách hành chính công phải kiên trì tư tưởng thực sự cầu thị, thống nhất giữa giải phóng tư tưởng và thực sự cầu thị, vừa phát huy tinh thần sáng tạo, vừa xuất phát từ thực tế của Trung quốc, tôn trọng quy luật khách quan, quy luật kinh tế và có biện pháp khoa học.

(5) Việc cải cách hành chính công phải nhằm huy động tính tích cực của xã hội, xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa chính phủ với thị trường, giữa chính phủ với xí nghiệp, giữa chính phủ với xã hội, giao quyền cho xí nghiệp, xã hội, cơ sở, thị trường và nhân dân. Ở nông thôn, phải huy động tính tích cực của nông dân, giao quyền tự chủ sản xuất kinh doanh cho nông dân. Ở thành phố phải giao quyền cho xí nghiệp, cơ sở, huy động tính tích cực của công nhân, trí thức, để họ tham gia quản lý, thực hiện dân chủ hoá trong quản lý.

(6) Nội dung cải cách thể chế hành chính bao gồm việc phân biệt chức năng của Đảng và chính quyền, giao quyền cho cấp dưới và tinh giản bộ máy, thông qua cải cách để xây dựng bộ máy chính quyền gọn nhẹ, thống nhất, hiệu quả cao, liêm khiết, kiện toàn hệ thống pháp luật, giữ vững nguyên tắc quản lý theo pháp luật; cách mạng hoá, trẻ hoá, trí thức hoá, chuyên nghiệp hoá đội ngũ cán bộ, xây dựng chế độ quản lý nhân sự khoa học, xây dựng hệ thống công tác có hiệu lực từ trên xuống dưới của chính quyền các cấp dưới sự lãnh đạo chính trị của Đảng, xây dựng và tăng cường chế độ trách nhiệm, thực hiện chế độ sát hạch, thưởng phạt phân minh, thực hiện sự giám sát rộng rãi, thường xuyên đối với công tác của chính phủ, phát huy tác phong liên hệ mật thiết với quần chúng, gian khổ phấn đấu, liêm khiết, chống quan liêu, đặc quyền.

Quán triệt tư tưởng “ba đại diện”, tiếp tục cải cách hành chính công theo chiều sâu

Cải cách hành chính phải xuất phát từ yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất tiên tiến, nền văn hoá tiên tiến và lợi ích căn bản của quảng đại nhân dân Trung Quốc. Nếu cải cách hành chính tách rời ba yêu cầu đó thì sẽ mất đi phương hướng đúng đắn.

Những nguyên tắc chủ yếu của cải cách hành chính công là:

Thứ nhất, mục đích chung của cải cách thể chế chính trị và cải cách hành chính công là củng cố chế độ xã hội chủ nghĩa và sự lãnh đạo của Đảng, phát triển lực lượng sản xuất dưới sự lãnh đạo của Đảng và dưới

chế độ xã hội chủ nghĩa, quán triệt đường lối, phương châm, chính sách đã được vạch ra từ hội nghị trung ương lần thứ ba, khoá 11 đến nay, giữ gìn sự thống nhất quốc gia, đoàn kết dân tộc và ổn định xã hội.

Thứ hai, việc cải cách thể chế chính trị và cải cách hành chính công phải tương thích với việc cải cách thể chế kinh tế. Phải thông qua cải cách thể chế chính trị và cải cách thể chế hành chính để thường xuyên giữ gìn sức sống của Đảng, khắc phục chủ nghĩa quan liêu, nâng cao hiệu suất công tác, phát huy tính tích cực của cơ sở, công nhân, nông dân và trí thức.

Thứ ba, kiên trì chuyên chính dân chủ nhân dân và chế độ đại hội đại biểu nhân dân, quyết không sao chép chế độ chính trị phương Tây.

Thứ tư, việc cải cách thể chế chính trị và thể chế hành chính công phải tiến hành một cách có kế hoạch, có trật tự, từng bước dưới sự lãnh đạo của Đảng, tức là phải kiên định, thận trọng và tiến dần từng bước.

Thứ năm, kết hợp chặt chẽ giữa phát triển dân chủ và kiên toàn pháp chế.

Trong quá trình cải cách hành chính công phải kết hợp giữa nguyên tắc pháp trị và nguyên tắc đức trị. Quản lý nhà nước theo pháp luật, xây dựng nhà nước pháp trị là phương sách cơ bản của việc Đảng lãnh đạo nhân dân quản lý nhà nước. Đồng thời, trong quá trình tăng cường việc xây dựng pháp chế xã hội chủ nghĩa, quản lý nhà nước bằng pháp luật cần phải xây dựng đạo đức xã hội chủ nghĩa, kết hợp chặt chẽ giữa pháp trị và đức trị, xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa pháp trị và đức trị, bổ sung cho nhau, thúc đẩy lẫn nhau.

Trong quá trình cải cách hành chính công, còn phải kiên trì sáng tạo về mặt lý luận, sáng tạo về mặt thể chế, sáng tạo trong thực tiễn. Xây dựng chủ nghĩa xã hội mang đặc sắc Trung Quốc là một sự nghiệp mới mẻ, đòi hỏi không ngừng tìm tòi trong thực tiễn và tổng kết kinh nghiệm, thông qua cải cách để kiên toàn và hoàn thiện hơn nữa thể chế quản lý và vận hành của chính phủ, thể chế lãnh đạo của Đảng và Nhà nước. Do đó, phải kiên trì đường lối giải phóng tư tưởng, thực sự cầu thị,

nắm vững mục tiêu chung là xây dựng nền chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa, xây dựng thể chế quản lý hành chính xã hội chủ nghĩa mang đặc sắc Trung Quốc, liêm khiết, hiệu quả cao, vận hành nhịp nhàng, theo những quy phạm nhất định, mạnh dạn sáng tạo trong lý luận và trong thực tiễn. Phải tiếp tục tăng cường mức độ cải cách, thiết thực chuyển biến chức năng của chính phủ, tăng cường cơ chế giám sát, hoàn thiện chế độ công chức, phát huy đầy đủ vai trò của chính phủ, đẩy nhanh tiến trình hiện đại hoá.

2

CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH CÔNG

Chức năng hành chính công còn được gọi là chức năng chính phủ. Đó là phạm vi chức trách và vai trò của chính phủ trong quá trình quản lý công việc chung của đất nước theo pháp luật, là sự thể hiện phương hướng và thực chất hoạt động quản lý của chính phủ, nói một cách đơn giản là những việc mà chính phủ phải làm. Vì vậy, căn cứ vào yêu cầu của môi trường hành chính, sắp xếp hệ thống chức năng của chính phủ một cách khoa học, xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa chính phủ với thị trường, giữa chính phủ với xí nghiệp, giữa chính phủ với xã hội là việc có ý nghĩa rất quan trọng đối với công cuộc xây dựng thể chế hành chính công khoa học, có hiệu lực, đẩy mạnh cải cách cơ cấu chính phủ, hoàn thiện cơ chế vận hành hành chính.

Hoạt động quản lý của chính phủ và chức năng hành chính

MÔI TRƯỜNG HÀNH CHÍNH VÀ CHỨC NĂNG CHÍNH PHỦ

Nội dung và đặc trưng của môi trường hành chính

Môi trường hành chính là tổng hoà những yếu tố khách quan có tác động hoặc ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp đến chủ thể quản lý hành chính và quá trình hoạt động của nó. Trong những yếu tố khách quan đó, có yếu tố vật chất như trình độ phát triển kinh tế, thiết bị vật chất, có yếu tố tinh thần như tín ngưỡng tôn giáo, phong tục tập quán; có yếu tố xã hội như năng lực tự quản của phường xã; có yếu tố tự nhiên như sông núi, đồng bằng, sa mạc, có yếu tố trong nước, có yếu tố nước ngoài. Tất cả những cái đó hợp thành môi trường khách quan của quản lý nhà nước, ảnh hưởng đến việc xác lập và thay đổi chức năng của chính phủ; khiến nó luôn luôn ở trạng thái động, phát triển, thay đổi.

Đặc trưng của môi trường hành chính công chủ yếu có bốn mặt:

Một là tính rộng rãi.

Môi trường hành chính là tổng hoà những yếu tố khách quan mà hệ thống hành chính dựa vào đó để tồn tại và phát triển. Tất cả những điều kiện và yếu tố khách quan có tác động đến hệ thống hành chính đều thuộc môi trường hành chính công. Những yếu tố đó là địa hình, nguồn nước, đặc trưng khí hậu, tài nguyên thiên nhiên, dân số, tình hình dân tộc, tình hình giai cấp, truyền thống lịch sử, văn hoá, giáo dục, khoa học kỹ thuật,

chế độ xã hội, tình hình kinh tế, quan hệ giữa người với người, chuẩn mực đạo đức v.v... Do đó, rất khó phân định một giới hạn không thể thay đổi về không gian, thời gian, chủng loại.

Hai là tính phức tạp.

Môi trường hành chính công là một hệ thống mở, phức tạp. Tác động và ảnh hưởng của nó đối với hành chính công rất rộng và phức tạp. Trong các điều kiện và yếu tố khách quan rộng rãi đó có yếu tố vật chất, tinh thần, hữu hình, vô hình, xã hội, tự nhiên, chính trị, kinh tế, trong nước, quốc tế. Giữa các yếu tố có mối quan hệ phức tạp, đan xen lẫn nhau.

Ba là tính khác biệt.

Những yếu tố tổng hợp tạo nên môi trường hành chính công, đối với chủ thể hành chính mà nói, không có cái nào giống nhau hoàn toàn. Thí dụ, điều kiện thiên nhiên giữa các vùng rất khác nhau, có nơi là miền núi, có nơi là đồng bằng, có nơi là vùng đồi, có nơi mưa nhiều, khí hậu ẩm ướt, có nơi quanh năm không mưa, khí hậu khô ráo. Tình hình kinh tế, điều kiện vật chất, phong thổ, lòng người, truyền thống văn hoá của các vùng không giống nhau. Môi trường hành chính công về các mặt quan hệ quốc tế, quan hệ dân tộc, quan hệ giữa vùng ven biển và vùng nội địa, miền Đông và miền Tây cũng có nhiều điểm khác nhau. Sự hình thành, phát triển của các thể chế quản lý khác nhau, hình thức quản lý khác nhau, là biểu hiện cụ thể của tính khác biệt đó.

Bốn là tính biến đổi.

Tất cả những yếu tố cấu thành môi trường hành chính công luôn luôn thay đổi, xã hội không ngừng thay đổi, thể chế không ngừng thay đổi, quan niệm không ngừng đổi mới... Những biến đổi của môi trường hành chính có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến những biến đổi của các yếu tố trong hệ thống hành chính.

Trên những tầng nấc khác nhau, góc độ khác nhau, môi trường hành chính công có thể chia làm nhiều loại khác nhau. Thí dụ, xét về tầng nấc, môi trường hành chính công có thể chia làm môi trường hành chính

vĩ mô, môi trường hành chính vi mô, môi trường hành chính trung gian. Xét về tác động và ảnh hưởng của nó, môi trường hành chính công có thể chia làm môi trường tích cực và môi trường tiêu cực. Xét về nội dung, có thể chia làm môi trường chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, tự nhiên. Trên thực tế, các loại môi trường đó không hoàn toàn tách rời nhau mà xen kẽ với nhau, kết hợp với nhau. Chúng ta cần phân loại rõ để tìm hiểu phạm vi và đặc trưng cơ bản của các yếu tố tạo nên môi trường hành chính nhằm thích ứng với môi trường, cải tạo môi trường.

Quan hệ giữa môi trường hành chính với chức năng chính phủ

Môi trường hành chính là điều kiện cơ bản để xác lập hoặc thay đổi chức năng chính phủ. Nó quyết định, ảnh hưởng hoặc quy định mục tiêu, nội dung phương thức thực hiện của chức năng chính phủ. Có thể nói, môi trường hành chính như thế nào thì chức năng của chính phủ phải như thế ấy. Nhưng sự thích ứng của chính phủ với môi trường hành chính không phải là hoàn toàn bị động, tiêu cực mà đồng thời với sự thích ứng đó, chính phủ có thể sử dụng môi trường hành chính một cách năng động và cải tạo môi trường.

Môi trường hành chính quyết định chức năng chính phủ. Hệ thống quản lý nhà nước là một bộ phận quan trọng của kiến trúc thượng tầng, được xây dựng trên cơ sở một nền kinh tế nhất định và có liên quan mật thiết với các bộ phận khác của kiến trúc thượng tầng. Tính chất căn bản, nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước trên thực tế là do môi trường hành chính quyết định. Nội dung, phương thức thực hiện chức năng hành chính đều chịu sự ràng buộc của môi trường hành chính. Trước hết, chức năng của chính phủ phải phù hợp với tính chất của môi trường hành chính, tức là phải phù hợp với chế độ chính trị và chế độ xã hội của nước đó, phải xây dựng thể chế hành chính phù hợp với chế độ chính trị và chế độ xã hội đó. Chế độ xã hội chủ nghĩa là chế độ xã hội kiểu mới, được xây dựng trên cơ sở chế độ công hữu về tư liệu sản xuất và nhân dân được hưởng quyền dân chủ rộng rãi. Việc quản lý hành chính của nó phải dựa trên nguyên tắc nhân dân làm chủ đất nước và

tham gia sự quản lý dân chủ đó. Nó khác với nền hành chính độc tài chuyên chế của xã hội nô lệ, chủ nô đàn áp nô lệ một cách tàn khốc để bảo vệ lợi ích của chủ nô. Nó cũng khác với nền hành chính đặc quyền đẳng cấp của xã hội phong kiến, giai cấp địa chủ đàn áp, bóc lột nông dân. Nó cũng khác với nền hành chính đặc quyền với sự thống trị của đồng tiền của xã hội tư bản chủ nghĩa, giai cấp tư sản thống trị quảng đại nhân dân. Sau nữa, chức năng chính phủ phải phù hợp với hiện trạng của môi trường hành chính. Môi trường hành chính bao gồm các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, xã hội, tài nguyên thiên nhiên, phương tiện kỹ thuật v.v... Mức độ phát triển của các yếu tố đó ở mỗi nước, mỗi địa phương rất khác nhau. Do đó, chúng ta không thể nói một cách đơn giản rằng chức năng hành chính đó là tiên tiến hay lạc hậu, tốt hay xấu mà chỉ có thể nói rằng thích hợp hay không thích hợp với môi trường. Cuối cùng, chức năng chính phủ phải phù hợp với phương hướng phát triển của môi trường hành chính. Môi trường hành chính không ngừng thay đổi và khi môi trường hành chính thay đổi thì chức năng chính phủ cũng phải thay đổi. Đương nhiên, sự thích ứng và cân bằng giữa chức năng chính phủ và môi trường hành chính chỉ là tương đối, tạm thời. Sau cân bằng sẽ là không cân bằng, không thích ứng. Sau không cân bằng, không thích ứng sẽ là công bằng, thích ứng mới. Những biến đổi của xã hội ảnh hưởng đến các lĩnh vực, các mặt trong xã hội, đòi hỏi chính phủ phải điều chỉnh chức năng của mình. Nếu chính phủ không có khả năng dự đoán những biến đổi của xã hội thì có thể trở thành chính phủ "cận thị".

Môi trường hành chính quyết định chức năng chính phủ. Chức năng chính phủ phải thích ứng với môi trường hành chính. Nhưng điều đó không có nghĩa là thích ứng một cách tiêu cực, thụ động, mà chính phủ có thể xác định phạm vi chức năng của mình một cách khoa học, lợi dụng môi trường, cải tạo môi trường. Hành chính công không những phải lợi dụng điều kiện chính trị, kinh tế, văn hoá, kỹ thuật, tâm lý, nguồn lực để xác định phạm vi chức trách và phương thức quản lý thích hợp đối với các vấn đề công cộng phải giải quyết mà còn phải thông qua việc phát hiện, suy nghĩ, tổng kết môi trường hành chính để chủ động, tự giác điều

chính, thay đổi môi trường hành chính không phù hợp với yêu cầu của quản lý hành chính. Đồng thời, còn phải vận dụng một cách thích đáng quyền hạn quản lý hành chính và phương thức can dự thích hợp để hạn chế những môi trường hành chính tiêu cực, làm cho môi trường hành chính phát triển theo hướng tích cực.

SỰ CẤU THÀNH HỆ THỐNG CHỨC NĂNG CHÍNH PHỦ

Trong quá trình phát triển lâu dài của xã hội, phạm vi chức năng chính phủ không ngừng mở rộng, từng bước hình thành một hệ thống hoàn chỉnh, nhiều tầng nấc, nhiều bộ phận đan xen lẫn nhau. Hệ thống chức năng đó bao gồm hệ thống chức năng cơ bản và hệ thống chức năng vận hành.

Hệ thống chức năng cơ bản của chính phủ

Xét theo nội dung và phạm vi hành chính công, chức năng chủ yếu của chính phủ gồm có: chức năng chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Những chức năng này tập trung thể hiện vai trò tổng thể của chính phủ đối với đời sống xã hội và nội dung cơ bản, phạm vi của hành chính công, phản ánh mối quan hệ biện chứng giữa hành chính công với cơ sở kinh tế và các bộ phận khác của kiến trúc thượng tầng.

Chức năng chính trị

Chức năng chính trị chủ yếu gồm: bảo vệ độc lập chủ quyền quốc gia, bảo hộ tính mệnh, tài sản và các quyền lợi hợp pháp của công dân, bảo hộ tài sản của nhà nước, tập thể và công dân không bị xâm phạm, giữ gìn trật tự chính trị quốc gia. Cụ thể là:

1. Bảo vệ độc lập và chủ quyền quốc gia.

Chính phủ đảm nhiệm việc bảo vệ an ninh quốc gia, chống ngoại xâm. Hiện nay, quá trình toàn cầu hoá về kinh tế đang diễn ra ngày càng nhanh, chủ quyền quốc gia đang đứng trước nhiều thách thức, sự đối kháng trong lĩnh vực hình thái ý thức chưa kết thúc, các thế lực phản

động quốc tế thường xuyên dùng mọi thủ đoạn, không ngừng chống phá chế độ xã hội chủ nghĩa. Trong điều kiện kinh tế thị trường, chính phủ phải áp dụng những phương thức mới, biện pháp mới để thực hiện chức năng phòng vệ quốc gia.

2. Duy trì trật tự xã hội.

Ở Trung Quốc, cơ quan công an và cảnh sát vũ trang các cấp là cơ quan quan trọng thực hiện chức năng chuyên chính dân chủ nhân dân, bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự xã hội. Nhiệm vụ chung của họ là chống lại bọn tội phạm, cải tạo chúng, duy trì trật tự xã hội, trật tự sản xuất, trật tự công tác, bảo hộ tài sản quốc gia, tập thể, cá nhân và tính mạng nhân dân.

3. Xác định và bảo hộ quyền sở hữu tài sản.

Trong nền kinh tế thị trường, việc xác định và bảo hộ quyền sở hữu tài sản là chức trách quan trọng hàng đầu của chính phủ, cũng là tiền đề cơ bản bảo đảm sự vận hành hữu hiệu của cơ chế thị trường. Hiến pháp của các nước phương Tây quy định rất rõ tài sản cá nhân là thiêng liêng, bất khả xâm phạm. Cơ quan tư pháp, chấp pháp như cảnh sát, toà án, nhà giam, kiểm toán trong bộ máy nhà nước đều bảo vệ quyền sở hữu tài sản cá nhân. Trung Quốc đang ở vào thời kỳ chuyển đổi thể chế kinh tế, các quy định pháp luật về xác định và bảo hộ quyền sở hữu tài sản chưa hoàn thiện, điều đó đang hạn chế việc phát huy công năng thị trường ở mức độ nhất định.

Chức năng kinh tế

Đây là một trong những chức năng cơ bản của hành chính công hiện đại. Là một bộ phận của kiến trúc thượng tầng, chính phủ phải dùng những biện pháp tích cực đẩy mạnh sự phát triển của sức sản xuất xã hội, củng cố và phát triển cơ sở kinh tế. Trong việc xác định nội dung chức năng kinh tế của chính phủ, có nhiều ý kiến khác nhau. Ở Trung Quốc, chức năng kinh tế của chính phủ bao gồm:

1. Điều hành kinh tế vĩ mô.

Tác dụng của nó là bảo đảm sự cân đối giữa tổng cung và tổng cầu, tính hợp lý về cơ cấu tổng thể của nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy quá trình tuần hoàn thông suốt của nền kinh tế quốc dân và sự phát triển của xã hội. Đó là chức năng kinh tế chủ yếu nhất của chính phủ trung ương.

2. Điều tiết kinh tế mang tính khu vực.

Dưới sự chỉ đạo của chính sách kinh tế vĩ mô của nhà nước, làm tốt việc phân bố lực lượng sản xuất của các khu vực, bảo đảm tính hữu hiệu của việc phân bố tài nguyên.

3. Quản lý tài sản nhà nước.

Thông qua các biện pháp như cử chủ tịch hội đồng giám sát và thanh tra tài chính thường trú ở các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước để quản lý, bảo toàn và phát triển tài sản nhà nước.

4. Quản lý vi mô.

Thông qua pháp luật, pháp quy để giám sát tình hình kinh doanh của các chủ thể kinh tế vi mô, để phòng sự xuất hiện và sự lan tràn của các hành vi tiêu cực, bảo đảm sự vận hành lành mạnh của cơ chế thị trường.

5. Quy hoạch và tổ chức việc xây dựng các công trình lớn của quốc gia như chế tạo bom nguyên tử, bom hạt nhân và vệ tinh nhân tạo trong thập kỷ 60 của thế kỷ 20, công trình Tam Hiệp trên sông Dương Tử, đường ống dẫn hơi đốt từ Tây sang Đông, đường sắt Thanh Hải - Tây Tạng, công trình dẫn nước Nam - Bắc.

Chức năng văn hoá

Đây là chức năng lãnh đạo, tổ chức cuộc sống tinh thần của xã hội, bao gồm công tác chính trị, tư tưởng; quy hoạch, quản lý sự nghiệp khoa học, giáo dục, văn hoá. Mục đích cơ bản của nó là nâng cao tố chất của dân tộc.

Chức năng xã hội

Đây là chức năng tổ chức, động viên lực lượng toàn xã hội để quản lý đời sống công cộng của xã hội. Chức năng này bao gồm:

- Xây dựng chế độ pháp luật về bảo hiểm xã hội, hoàn thiện thể chế bảo hiểm xã hội, bảo hộ quyền lợi hợp pháp của người nộp thuế.
- Huy động, quản lý và cấp phát tiền bảo hiểm xã hội.
- Xây dựng sự nghiệp dịch vụ công ích xã hội.
- Giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường, bảo vệ sinh thái.
- Không chế tốc độ phát triển dân số ở mức thích hợp.
- Xây dựng phường xã, nâng cao năng lực tự phục vụ, tự quản lý của quần chúng nhân dân và tổ chức xã hội.

Hệ thống chức năng vận hành của chính phủ

Ở Trung Quốc, chức năng này gồm có: kế hoạch, tổ chức, điều hành.

Chức năng kế hoạch

Đây là chức năng quan trọng hàng đầu của hành chính công và tất cả các cơ quan quản lý. Nội dung của nó gồm: Một là, quy định mục tiêu và phương án thực hiện. Hai là, quy định trình tự công tác một cách có hệ thống trong phạm vi pháp luật, pháp quy cụ thể. Việc thực hiện tốt chức năng kế hoạch có thể giúp chính phủ hạn chế đến mức tối đa ảnh hưởng của những nhân tố tiêu cực, khiến hành chính công phát triển theo phương hướng đúng đắn đã được quy định, chức năng kế hoạch là tiền đề và điều kiện để thực hiện các chức năng khác, quyết định chức năng tổng thể của quản lý.

Chức năng tổ chức

Chức năng này có nghĩa là nhà nước căn cứ vào các mục tiêu của kế hoạch đã đặt ra, thành lập bộ máy tổ chức, bố trí nhân lực, xác định chức

Quản lý hành chính công

vị, chức quyền, quan hệ chức trách, tổ chức các yếu tố hợp thành trong nội bộ tổ chức hành chính thành một khối thống nhất, thực hiện sự phối hợp tối ưu của các nguồn lực. Mục đích căn bản của chức năng tổ chức là tăng cường tính thống nhất và tính vững chắc của hành chính công, nâng cao hiệu quả quản lý. Nội dung chủ yếu của chức năng tổ chức bao gồm:

- Xác định mục tiêu kế hoạch một cách hợp lý, xác định bước đi và phương pháp thực hiện.

- Xây dựng thể chế tổ chức hành chính hợp lý, phát huy đầy đủ tính tích cực của các yếu tố.

- Xây dựng hệ thống chỉ huy hành chính nhạy bén, hiệu quả cao, mệnh lệnh thống nhất, chỉ huy mạnh mẽ.

- Điều hoà, phối hợp quan hệ hành chính giữa chính quyền các cấp, giữa ngành này với ngành khác, vận hành theo mục tiêu quản lý đã định.

Chức năng điều hành

Đây là vai trò của chính phủ trong quá trình điều tiết hành vi hành chính làm cho hành vi hành chính phù hợp với mục tiêu đã định. Đó không chỉ đơn giản là sự tham gia của chính phủ đối với các yếu tố của quản lý mà là sự điều chỉnh đối với chính sách hoặc trình tự chấp hành chính sách. Có người ví nó như chiếc máy điều hoà nhiệt độ trong phòng. Bản thân máy điều hoà nhiệt độ không phải là nguồn nóng hay nguồn lạnh, nó chỉ có tác dụng điều hoà nhiệt độ. Để thực hiện một cách có hiệu quả chức năng này, chính phủ cần làm tốt những việc sau đây:

- Xác lập tiêu chuẩn quản lý phù hợp với tính khách quan, tính hoàn chỉnh, tính cụ thể và tính khả thi.

- Thu thập thông tin về những lệch lạc trong quá trình quản lý, nắm vững xu thế biến đổi của những lệch lạc đó.

- Áp dụng biện pháp điều hành cụ thể.

- Thực hiện sự giám sát có hiệu quả đối với quá trình điều hành.

Chức năng chính phủ và cơ chế thị trường

QUAN HỆ GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ THỊ TRƯỜNG

Quan hệ giữa chính phủ và thị trường là vấn đề mà nhiều học giả chính trị, kinh tế tập trung nghiên cứu trong hơn một thế kỷ qua. Với những thành quả đã đạt được, người ta thường nói nhiều đến quan hệ bổ sung cho nhau do mỗi phía đều có những khiếm khuyết, bất ổn của nó, tức là từ những khiếm khuyết của cơ chế thị trường để xem xét vai trò của chính phủ, từ những bất ổn của cơ chế chính phủ để xem xét vai trò của thị trường.

Những khiếm khuyết của cơ chế thị trường: tiền đề can dự của chính phủ

Kinh tế thị trường là một chế độ kinh tế do thị trường tự động sắp xếp nguồn lực. Ưu điểm của nó là có thể tự động làm việc sắp xếp nguồn lực xã hội hướng tới sự hợp lý dưới tiền đề cạnh tranh hoàn toàn và mỗi chủ thể kinh tế đều có thể tự do lựa chọn quyết định của mình. Cụ thể là :

- Do cơ cấu quyết sách phân tán nên đông đảo các nhà sản xuất và người tiêu dùng có thể trực tiếp đưa ra những đối sách linh hoạt, hữu hiệu, thực hiện sự cân đối giữa cung và cầu.

- Động lực hình thành kết cấu thị trường chủ yếu là lợi ích cá nhân và tự do cạnh tranh, do đó nó có thể huy động tính chủ động, tính sáng tạo của mọi người.

- Đặc trưng chủ yếu của kết cấu thông tin thị trường là giá cả. Do đó, có thể làm cho mỗi người tham gia quá trình kinh tế thông qua sự thay đổi của giá cả để có được những thông tin đơn giản, rõ ràng, có hiệu quả và có thể sử dụng thông tin đó để kịp thời có quyết định cần thiết, có lợi cho việc sử dụng nguồn lực một cách hợp lý.

- Quan hệ kinh tế thị trường là quan hệ trao đổi ngang giá, cạnh tranh công bằng, mở cửa tự do, có lợi cho việc phá bỏ phương thức sản xuất, phương thức sinh hoạt và quan niệm tư tưởng đóng cửa, bảo thủ, hẹp hòi của kinh tế tự nhiên, xây dựng phương thức sản xuất, phương thức sinh hoạt và quan niệm tư tưởng mới, bình đẳng, tự do, thông thoáng, không ngừng sáng tạo. Do những ưu điểm đó, kinh tế thị trường luôn luôn được thừa nhận là cơ chế vận hành kinh tế xã hội và phương thức sử dụng nguồn lực năng động nhất, là cơ chế kinh tế không có gì có thể thay thế được hiện nay.

Nhưng phải thấy rằng, cơ chế thị trường đơn thuần cũng có mặt hạn chế của nó. Thí dụ, cơ chế thị trường đơn thuần có thể dẫn đến sự phân hoá nghiêm trọng trong thu nhập, ảnh hưởng đến công bằng và ổn định xã hội. Sự cạnh tranh tự do và theo đuổi lợi nhuận trong cơ chế thị trường dễ dẫn đến những hành vi không kinh tế, thị trường không thể tự động cung cấp cho xã hội những sản phẩm công cộng và dịch vụ công cộng. Do những hạn chế đó, tất cả các nước thực hiện kinh tế thị trường đều coi những khiếm khuyết của nó là tiền đề cơ bản để xác lập chức năng kinh tế của chính phủ.

Sự can dự của chính phủ

Trong thời kỳ đầu của kinh tế thị trường, vai trò của chính phủ không nhiều và xuất hiện với tư cách người quản lý xã hội, “người canh sát gác đêm”. Chủ thể của thị trường chỉ là người sản xuất, người tiêu dùng, với tư cách gia đình và cá nhân. Vai trò của chính phủ lúc đó chủ yếu là bảo vệ an ninh quốc gia, chống xâm lược, thành lập cơ quan tư pháp, bảo hộ quyền sở hữu tài sản của cá nhân và các quyền khác của công dân, xây dựng công trình công cộng cần thiết cho xã hội. Chính phủ

lúc đó không có chức năng điều tiết hoạt động kinh tế của xã hội. Nguyên nhân là trong thời kỳ đầu của kinh tế thị trường, trình độ xã hội hoá của sản xuất còn thấp, mối quan hệ tương tác giữa các chủ thể kinh tế chưa hình thành, không cần có sự can dự của quyền lực công cộng. Đồng thời trong thời kỳ đầu của kinh tế thị trường, cơ chế vận hành linh hoạt, tác dụng rõ rệt, các nhược điểm của nó chưa bộc lộ. Ngoài ra, do trình độ phát triển kinh tế của xã hội tương đối thấp, cơ cấu ngành nghề và cơ cấu sản phẩm tương đối đơn giản, độc quyền ngành nghề chưa hình thành nên vai trò của chính phủ chỉ hạn chế trong lĩnh vực quản lý xã hội, vai trò của chính phủ đối với thị trường chưa lớn.

Nhưng cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường, trình độ xã hội hóa, chuyên môn hoá của sản xuất không ngừng được nâng cao, quy mô nền kinh tế quốc dân ngày càng lớn, quan hệ giữa người sản xuất với nhau, quan hệ giữa người sản xuất với người tiêu dùng bắt đầu phức tạp, năng lực điều tiết của cơ chế thị trường ngày càng không đủ, các mâu thuẫn về kinh tế và xã hội dần dần bộc lộ ra. Đồng thời, các vấn đề như xí nghiệp độc quyền, nhu cầu của công chúng đối với các sản phẩm công cộng cũng bắt đầu bộc lộ. Do đó, việc chính phủ tham dự vào hoạt động kinh tế và phát huy tác dụng thích đáng của mình trở thành một tất yếu lịch sử. Do ảnh hưởng của lý luận Kens, vai trò của chính phủ được mở rộng thêm, mức độ can dự của chính phủ vào hoạt động kinh tế cao hơn nên mọi người cảm thấy rằng vai trò của chính phủ trong nền kinh tế thị trường rất quan trọng, nếu không có sự can dự của chính phủ thì nền kinh tế thị trường hiện đại không thể vận hành có hiệu quả.

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, chính phủ nên giữ vai trò gì?

Trước hết, chính phủ phải là người định ra các quy tắc của thị trường và là người bảo vệ trật tự thị trường, cũng như thông qua việc xây dựng pháp luật của kinh tế thị trường, hệ thống tư pháp, quy phạm để bảo đảm trật tự thị trường, hạ giá thành mua bán.

Thứ hai, chính phủ phải là trọng tài trong quá trình thực hiện các quy tắc của kinh tế thị trường, thông qua biện pháp thưởng phạt mang tính quyền uy để bảo đảm tính công bằng và hiệu quả cạnh tranh trên thị trường.

Thứ ba, chính phủ phải là người điều tiết quá trình vận hành của kinh tế thị trường, thông qua việc quản lý vĩ mô và điều tiết vĩ mô, bảo đảm sự vận hành lành mạnh của thị trường.

Thứ tư, chính phủ phải là người tham gia vào quá trình vận hành kinh tế thị trường, thí dụ chính phủ phải cung cấp cho xã hội những sản phẩm công cộng, mua sắm tài sản công nhưng chính phủ cũng phải tuân theo quy tắc thị trường như các chủ thể kinh tế khác, không thể muốn làm gì thì làm.

Cuối cùng, chính phủ phải là người quy hoạch việc phát triển kinh tế và xã hội, tức là phải xây dựng quy hoạch dài hạn và chiến lược phát triển để chỉ đạo việc phát triển kinh tế, xã hội, khắc phục các hành vi thiếu cần của thị trường.

CHỨC NĂNG KINH TẾ VÀ ĐIỀU HÀNH VĨ MÔ CỦA CHÍNH PHỦ

Chức năng kinh tế của chính phủ là phạm vi chức trách và vai trò của chính phủ trong việc quản lý nền kinh tế quốc gia. Trong điều kiện kinh tế thị trường, nó là sự bổ sung cho những hạn chế và thiếu sót của thị trường, đồng thời là biện pháp hữu hiệu để hình thành nền kinh tế thị trường hiện đại, sửa chữa và khắc phục những bất cập của thị trường. Nói chung, chính phủ các nước đều căn cứ vào những mặt mà thị trường không thể giải quyết hoặc không thể giải quyết tốt để xác lập chức năng kinh tế của chính phủ, tăng cường điều hành vĩ mô. Căn cứ theo tình hình thực tế của Trung Quốc, chức năng kinh tế và phạm vi điều hành vĩ mô của chính phủ chủ yếu là quy hoạch, nắm vững chính sách, hướng dẫn thông tin, phối hợp tổ chức, cung cấp dịch vụ, giám sát kiểm tra. Trước mắt, cần làm tốt những nội dung sau đây:

1. Vận dụng chính sách tài chính và chính sách tiền tệ, bảo đảm sự cân đối giữa tổng cung và tổng cầu của xã hội trong trạng thái động, bảo đảm sự phát triển nhịp nhàng, ổn định của nền kinh tế. Khi tổng cầu lớn hơn tổng cung, sản xuất phát triển nhanh, thị trường phồn vinh, nền kinh tế quá nóng, chính phủ phải áp dụng chính sách kiềm chế tổng cầu, tức là

hạn chế phát hành, giảm chi tài chính, nâng cao lãi suất để giảm bớt nhu cầu hữu hiệu của xã hội. Khi nhu cầu hữu hiệu của thị trường không đủ, thất nghiệp tăng thì thi hành chính sách tài chính tích cực, tăng lượng phát hành, khuyến khích tiêu dùng, giảm thuế, tăng mức chi tiêu của chính phủ để mở rộng nhu cầu trong nước, kích thích tiêu dùng, đẩy mạnh sản xuất.

2. Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế dài hạn và trung hạn, thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế của cả nước và địa phương. Kế hoạch mang tính hướng dẫn là sự hướng dẫn, sắp xếp của chính phủ đối với việc phát triển kinh tế tương lai, có tác dụng nhất định trong việc hướng dẫn sản xuất của xí nghiệp, bảo đảm sự vận hành của thị trường.

3. Xây dựng chính sách ngành nghề, chính sách đầu tư, cải thiện việc phân bổ lực lượng sản xuất, cơ cấu ngành nghề, thông qua việc xây dựng, thực hiện chính sách ngành nghề để sử dụng nguồn lực một cách hợp lý nhất, thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng của các ngành chủ đạo, hướng dẫn xí nghiệp điều chỉnh ngành nghề, hợp lý hoá cơ cấu ngành nghề, nâng cao hiệu quả kinh tế.

4. Thực hiện chính sách thuế và chính sách chi tiêu tài chính thích hợp, điều tiết thu nhập giữa các ngành, giữa các xí nghiệp, giữa các cá nhân. Phân phối thu nhập một cách công bằng là một mục tiêu xã hội quan trọng. Nhưng thị trường không thể tự động thực hiện mục tiêu đó mà phải dựa vào chính phủ để bảo đảm sự công bằng tương đối trong việc phân phối thu nhập.

5. Xây dựng thị trường lớn thống nhất trong toàn quốc, làm tốt công tác điều hoà, phối hợp. Trung Quốc là nước bắt đầu xây dựng nền kinh tế thị trường. Do đó, chính phủ có trách nhiệm thúc đẩy sự phát triển của kinh tế thị trường, xây dựng trật tự cạnh tranh thị trường. Nội dung chủ yếu của nó là xoá bỏ tình trạng cát cứ, phong toả của các địa phương, các ngành, xây dựng và hoàn thiện thị trường thống nhất trong toàn quốc, thiết lập thị trường về các yếu tố của sản xuất, thị trường dịch vụ, thị trường tài chính tiền tệ, thị trường kỹ thuật, thị trường thông tin và thị trường giao dịch về quyền sở hữu tài sản, thúc đẩy sự phát triển, hoàn

thiện của cơ chế thị trường, tạo môi trường cạnh tranh và sinh tồn đúng đắn, tự do, bình đẳng cho các xí nghiệp.

6. Trực tiếp điều hành một số ngành và xí nghiệp do nhà nước kinh doanh, bảo đảm sự vận hành hữu hiệu của nền kinh tế quốc dân. Đối với một số ngành có tính chất chiến lược như khai thác kim loại quý hiếm và một số ngành, xí nghiệp phải do nhà nước kinh doanh thì nhà nước phải đảm nhận việc đó, không thể đẩy cho thị trường. Phải xóa bỏ tình trạng độc quyền kinh doanh trong ngành dịch vụ công cộng, nới lỏng điều kiện tham gia thị trường, thực hiện cơ chế cạnh tranh, đẩy nhanh việc thị trường hoá, xã hội hoá dịch vụ công cộng.

7. Cung cấp thông tin, đẩy mạnh việc hoàn thiện và phát triển thị trường. Trong điều kiện của kinh tế thị trường, việc truyền đạt các thông tin kinh tế và phản ứng của thị trường thường chậm trễ và không chắc chắn. Do đó, chính phủ phải xây dựng mạng lưới thông tin với đầy đủ công năng, nhanh nhạy, có hiệu lực trong toàn bộ hệ thống quản lý, bao gồm các tổ chức thông tin chuyên ngành, hình thành một hệ thống thông tin theo chiều dọc và chiều ngang đan xen lẫn nhau, từ trên xuống dưới, từ trái sang phải trong nội bộ chính phủ, thành lập các kho tin tức, kho tư liệu, kho số liệu chuyên phục vụ xí nghiệp, thu thập, bảo quản thông tin, tăng cường công tác dự báo, thu thập, nghiên cứu và truyền đạt thông tin, thông qua các phương thức chính thức, phi chính thức để công bố các dự báo về xu thế phát triển của nền kinh tế, thu thập ý kiến, yêu cầu của người tiêu dùng đối với sản phẩm, góp ý kiến với các doanh nghiệp để cải tiến.

SỰ ĐIỀU HÒA VÀ PHỐI HỢP GIỮA CHÍNH PHỦ VỚI THỊ TRƯỜNG

Điều hòa và phối hợp giữa chính phủ với thị trường là vấn đề đã được nhiều học giả trong và ngoài nước nghiên cứu trong nhiều năm và hình thành một số quan điểm lý luận sau đây:

1. Thuyết "kinh tế thị trường có kế hoạch".

Lý luận này cho rằng sự điều tiết kế hoạch của chính phủ và sự điều tiết của thị trường có mối liên hệ với nhau, thâm nhập lẫn nhau. Sự điều

tiết kế hoạch phải sử dụng đầy đủ cơ chế thị trường, phát huy vai trò đòn bẩy kinh tế của giá cả, tỷ suất lợi nhuận. Ngược lại, sự điều tiết của thị trường cần có sự hướng dẫn của kế hoạch để bảo đảm sự cân đối của kinh tế vĩ mô. Quan điểm này đã nâng cao vai trò và tác dụng của sự điều tiết thị trường lên rất nhiều, có tác dụng tích cực đối với công việc cải cách theo chiều sâu và quá trình thị trường hóa.

2. Thuyết "điều tiết hai lần".

Quan điểm này cho rằng điều tiết của thị trường là điều tiết lần thứ nhất. Sự can dự của chính phủ là điều tiết lần thứ hai. Chính phủ chỉ có thể can dự trực tiếp khi cơ chế thị trường không có tác dụng.

Quan điểm này rõ ràng có hai thiếu sót. Một là, sau khi cơ chế thị trường không có tác dụng, chính phủ mới can dự chắc chắn sẽ làm cho chi phí quản lý tăng lên và thiếu tính khả thi. Hai là, không thể phát huy một cách hữu hiệu ưu thế của sự can dự của chính phủ và vai trò hướng dẫn, tính chất toàn cục của sự can dự đó.

3. Thuyết "kinh tế thị trường có sự chỉ đạo của chính phủ".

Quan điểm này cho rằng vai trò của chính phủ không thể chỉ hạn chế ở chỗ duy trì trật tự xã hội và bảo đảm sự ổn định của nền kinh tế mà điều quan trọng hơn là thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội, thực hiện sự tăng trưởng liên tục của nền kinh tế, xây dựng chính sách ngành nghề, thực hiện sự chỉ đạo về quản lý. Mô thức này có ảnh hưởng tích cực và rộng rãi đối với các nước phát triển và các nước có nền kinh tế đang chuyển đổi.

Trong điều kiện của thể chế kinh tế thị trường, cơ chế thị trường giữ vai trò điều tiết chủ yếu và mang tính cơ sở. Thực chất của cơ chế thị trường là phân tán quyền lực và trách nhiệm, tự chịu rủi ro, tự chủ về kinh tế. Việc bố trí nguồn lực, điều tiết lợi ích chủ yếu được thực hiện thông qua cơ chế thị trường. Vai trò của chính phủ là khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường, tạo điều kiện bên ngoài cho việc phát huy đầy đủ vai trò của cơ chế thị trường. Sự can dự của chính phủ không có nghĩa là chính phủ tham gia thị trường, tham gia cạnh tranh.

càng không phải là thay thế cơ chế thị trường, phá hoại cơ chế thị trường. Cơ chế thị trường và sự can dự của chính phủ phải phát huy sở trường của mỗi bên, bổ sung cho nhau ở những cấp độ khác nhau, lĩnh vực khác nhau, chính phủ không thể tham gia vào những lĩnh vực mang tính cạnh tranh, tính lỗ lãi với tư cách của một nhà đầu tư, nhà doanh nghiệp, cũng không thể trực tiếp quy định giá cả của những thị trường mang tính cạnh tranh, chính phủ chỉ có thể đảm đương trách nhiệm can dự đối với những lĩnh vực mà cơ chế thị trường tỏ ra bất lực hoặc hiệu ứng phụ tương đối nhiều.

Sự quản lý của chính phủ và quyền tự chủ kinh doanh của xí nghiệp

Nếu ví thị trường là nước thì doanh nghiệp là cá trong nước. Do đó, khi nghiên cứu quan hệ giữa chính phủ với thị trường, người ta không thể không nghiên cứu quan hệ giữa chính phủ với xí nghiệp và sự quản chế về kinh tế, sự quản lý về xã hội của chính phủ đối với xí nghiệp.

CÁC QUAN ĐIỂM KHÁC NHAU VỀ QUAN HỆ GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ XÍ NGHIỆP

Quan hệ giữa chính phủ và xí nghiệp trong những bối cảnh khác nhau là không giống nhau. Về mặt lý luận, nó chịu ảnh hưởng sâu sắc của chủ nghĩa trọng thương, chủ nghĩa tự do, chủ nghĩa Kens, chủ nghĩa tự do mới, chủ nghĩa Kens mới v.v... Lý luận chủ đạo của mỗi thời kỳ không giống nhau. Về thực tiễn xã hội, khi hình thức sở hữu không giống nhau, quan hệ giữa chính phủ và xí nghiệp sẽ không giống nhau.

Chủ nghĩa trọng thương là một học thuyết kinh tế thịnh hành vào thế kỷ 16, 17. Để thích ứng với chế độ quân chủ chuyên chế trung ương tập quyền và yêu cầu bành trướng ra nước ngoài của tư bản thương nghiệp mới trỗi dậy, những người theo chủ nghĩa trọng thương chủ trương thông qua lập pháp, chính sách tài chính v.v... để hướng dẫn xí nghiệp nhập khẩu ít, xuất khẩu nhiều nhằm gia tăng của cải nước mình đến mức lớn nhất. Để thực hiện yêu cầu xuất nhiều hơn nhập, chính phủ của chủ nghĩa trọng thương thời kỳ cuối đã mở rộng phạm vi quản chế đối với xí nghiệp. Ở

châu Âu, nhất là ở nước Anh và nước Pháp, chính phủ đã đặt ra những điều lệ quản lý chi tiết đối với các xí nghiệp, đồng thời thực hiện chính sách tiền lương thấp, nghiêm cấm việc trả lương quá mức quy định, cấm công nhân kỹ thuật di cư ra nước ngoài, cấm xuất khẩu công cụ, thiết bị để duy trì thế mạnh xuất khẩu của nước mình. Do đó, quan hệ giữa chính phủ với xí nghiệp trong thời kỳ thịnh hành chủ nghĩa trọng thương rất chặt chẽ.

Chủ nghĩa tự do do Adam Smith làm đại diện đã chống lại lý luận của chủ nghĩa trọng thương về sự can dự của chính phủ. Những người theo chủ nghĩa tự do cho rằng các nhà doanh nghiệp hiểu rõ những quy luật biến động của nền kinh tế và càng hiểu rõ hơn việc làm thế nào để thu được lợi ích đầu tư lớn nhất so với các nhà chính trị, các nhà lập pháp, do đó họ sẽ tự động sắp xếp nguồn lực một cách tối ưu giữa các ngành. Vì vậy, chính sách kinh tế tốt nhất của một quốc gia là để cho các doanh nghiệp được tự do kinh doanh, chính phủ không nên can dự nhằm tạo ra môi trường thông thoáng cho các doanh nghiệp, để những “con người kinh tế” được tự chủ trong hoạt động kinh doanh, theo đuổi lợi ích tối đa. Vai trò lý tưởng của chính phủ là làm “người gác đêm”. Chức trách của chính phủ không phải là trực tiếp can dự vào công việc của doanh nghiệp mà là cung cấp môi trường thông thoáng, an toàn cho việc tự do kinh doanh của doanh nghiệp.

Từ năm 1929 đến năm 1933, thế giới tư bản chủ nghĩa đã trải qua một cuộc khủng hoảng kinh tế. Trong bối cảnh lịch sử đó, chủ nghĩa Kens đã ra đời với mong muốn cứu nguy cho chủ nghĩa tư bản, phê phán mạnh thuyết tự do kinh doanh. Những người theo chủ nghĩa Kens cho rằng nguyên nhân của thất nghiệp là do cơ chế nội tại của nền kinh tế tư bản chủ nghĩa dẫn đến tình trạng nhu cầu hữu hiệu không đủ và biện pháp hữu hiệu để thoát khỏi khó khăn đó là xoá bỏ lý luận tự do kinh doanh truyền thống để chính phủ tham gia đời sống kinh tế, thực hiện chính sách can dự mạnh mẽ của chính phủ, khắc phục tình trạng nhu cầu hữu hiệu không đủ. Nội dung cụ thể là thông qua chính sách tài chính, tiền tệ để hướng dẫn điều tiết chiến lược sản xuất, phương hướng phát triển của xí nghiệp, sử dụng chính sách thu chi tài chính, chính sách tiền tệ để điều tiết cơ cấu của nền kinh tế và quy mô của doanh nghiệp v.v...

Vào những năm 70 của thế kỷ 20, kinh tế các nước phương Tây đã xuất hiện hiện tượng trì trệ và lạm phát, tức là kinh tế trì trệ và lạm phát song song tồn tại. Đó là một hiện tượng kinh tế chưa từng có trước đó. Nó đã làm lung lay vị trí chủ đạo của chủ nghĩa Kens và khiến cho chủ nghĩa tự do mới ra đời. Những người theo chủ nghĩa Kens mới phản đối chủ nghĩa Kens truyền thống. Họ yêu cầu giảm bớt phạm vi, mức độ can dự của chính phủ vào nền kinh tế. Họ cho rằng chính sách tiền tệ rộng rãi không có ảnh hưởng lớn đến hành vi của xí nghiệp và mức thu nhập của mọi người. Họ đưa ra “giả thiết dự báo hợp lý” và giả thiết “thất nghiệp”, phản đối chủ nghĩa Kens về sự can dự của chính phủ và lý luận về vấn đề thất nghiệp. Họ cho rằng năng lực của chính phủ trong việc giải quyết vấn đề lý luận là rất hạn chế. Cũng trong thời gian này, thuyết “lựa chọn công cộng” cho rằng, thị trường không phải là vạn năng, chính phủ cũng không phải là vạn năng. Chính phủ là một tổ chức quan liêu về kinh tế. Những hành vi “độc quyền” và tìm kiếm “địa tô” của họ quyết định họ không thể hoàn toàn xuất phát từ lợi ích chung để xây dựng và thực thi chính sách. Do đó, phạm vi chính sách của chính phủ chỉ nên hạn chế ở việc cung cấp cho xí nghiệp một môi trường pháp luật và trật tự ổn định, đảm bảo việc thi hành các hợp đồng giữa các xí nghiệp, chống độc quyền, chống hiệu ứng phụ từ bên ngoài.

Chủ nghĩa Kens mới lại cho rằng chính phủ cần can dự nhiều hơn vào thị trường và xí nghiệp. Lý luận này chủ trương các chính sách của chính phủ không những có thể dẫn đến những lượng biến danh nghĩa mà còn có thể tạo ra những lượng biến thực tế trong nền kinh tế và cho rằng sức mạnh của xí nghiệp trong thị trường là rất nhỏ, những chủ thể kinh tế riêng lẻ không đủ sức điều chỉnh cả nền kinh tế, sự can dự hữu hiệu của chính phủ có thể thay đổi tình trạng mất cân đối của nền kinh tế, làm cho nền kinh tế phát triển theo chiều hướng cân bằng tối ưu, thực hiện việc bố trí nguồn lực giữa các xí nghiệp một cách tối ưu.

Qua đó, có thể thấy rằng quan điểm của các lý luận khác nhau về phạm vi, mức độ can dự của chính phủ là không giống nhau và quan hệ giữa chính phủ với xí nghiệp cũng không giống nhau. Nhưng tất cả các

môn phái đó đều thừa nhận rằng, việc chính phủ thông qua thị trường để can dự trực tiếp hoặc gián tiếp đối với xí nghiệp là điều không thể tránh khỏi, không thể cắt bỏ.

SỰ QUẢN CHẾ MANG TÍNH KINH TẾ VÀ SỰ QUẢN LÝ VỀ XÃ HỘI CỦA CHÍNH PHỦ ĐỐI VỚI XÍ NGHIỆP

Dù ở phương Tây hay ở Trung Quốc, các xí nghiệp đều tồn tại dưới hai hình thức: xí nghiệp thuộc sở hữu tư nhân và xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Ở các nước phương Tây, các xí nghiệp thuộc sở hữu tư nhân giữ vị trí chủ đạo. Đó là những xí nghiệp của tư nhân, do tư nhân kinh doanh. Quan hệ giữa chính phủ với các xí nghiệp đó không phải là quan hệ quản lý, chỉ huy trực tiếp nhưng họ vẫn phải chịu sự quản chế về kinh tế và sự quản lý về xã hội của chính phủ.

Các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước ở các nước phương Tây chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ trong nền kinh tế, nhưng ở Trung Quốc tỷ trọng đó rất lớn. Sự quản chế và quản lý của chính phủ đối với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước khác với sự quản chế và quản lý của chính phủ đối với các xí nghiệp tư nhân. Do quyền sở hữu tài sản và quyền tự chủ kinh doanh của hai loại xí nghiệp đó khác nhau nên các quy chế của chính phủ đối với xí nghiệp tư nhân tương đối lỏng lẻo, còn sự quản lý của chính phủ đối với các xí nghiệp thuộc sở hữu của nhà nước tương đối chặt chẽ, trực tiếp.

Sự quản chế và quản lý của chính phủ đối với xí nghiệp tư nhân

Nói chung, xí nghiệp tư nhân là những thực thể điển hình trong nền kinh tế thị trường, có quyền tự chủ kinh doanh thật sự. Sự can dự và quản lý của chính phủ đối với các xí nghiệp này tương đối ít. Nhưng quyền tự chủ kinh doanh của xí nghiệp cũng có mức độ nhất định. Hoạt động sản xuất kinh doanh, hoặc ít hoặc nhiều đều chịu sự ràng buộc của các chính sách và pháp quy của chính phủ.

Một là, chính phủ thông qua công tác lập pháp để quy định và khống chế hành vi của xí nghiệp như quy định luật chống độc quyền để khuyến khích cạnh tranh, xây dựng luật lao động để quy định thời gian lao động, lương tối thiểu, luật bảo vệ môi trường, luật chất lượng sản phẩm, quy phạm hành vi của xí nghiệp, đồng thời thông qua cơ quan giám sát chuyên môn để đảm bảo việc thực thi pháp luật, pháp quy, chống lại các hành vi vi phạm pháp luật.

Hai là, tăng cường sự chỉ đạo kế hoạch vĩ mô của chính phủ đối với các xí nghiệp tư nhân. Thí dụ ở Đức và ở Nhật, chính phủ có kế hoạch kinh tế mang tính chỉ đạo. Ở Mỹ, chính phủ có sự điều tiết vĩ mô đối với nền kinh tế. Ở các nước thực hiện kinh tế có kế hoạch, chính phủ ghi trọng điểm phát triển kinh tế quốc dân, phương hướng điều chỉnh cơ cấu ngành nghề vào kế hoạch, thông qua quy hoạch phát triển trung hạn và dài hạn, dự báo xu thế phát triển của nền kinh tế để hướng dẫn hoạt động kinh tế của các xí nghiệp tư nhân. Mặc dầu những kế hoạch này chỉ mang tính hướng dẫn, không mang tính bắt buộc đối với xí nghiệp tư nhân nhưng do kèm theo chính sách thuế, chính sách tín dụng nên có ảnh hưởng rất lớn đối với các xí nghiệp tư nhân. Ở những nước thực hiện sự điều tiết đối với kinh tế vĩ mô, nhà nước thông qua công tác lập pháp, báo cáo kinh tế hàng năm, báo cáo tình hình đất nước, đề xướng hạng mục kế hoạch để xác lập phương hướng và trọng điểm phát triển của nền kinh tế quốc dân rồi dùng chính sách thuế, chính sách tín dụng để hướng dẫn hoạt động đầu tư, kinh doanh của các xí nghiệp.

Ba là, thực hiện sự nâng đỡ của chính phủ đối với các xí nghiệp tư nhân. Thí dụ, chính phủ cho tư nhân vay vốn, bảo hộ mậu dịch, chính phủ mua hàng và đặt hàng, chính phủ đầu tư xây dựng công trình công cộng nhằm tạo nguồn vốn cho xí nghiệp tư nhân, mở rộng thị trường tiêu thụ, xây dựng cơ sở hạ tầng, hệ thống dịch vụ hoặc có khi còn thông qua chính sách thuế ưu đãi để trực tiếp tài trợ cho một số xí nghiệp.

Bốn là, điều hoà mâu thuẫn giữa các xí nghiệp tư nhân. Trong quá trình tự do kinh doanh, giữa các xí nghiệp tư nhân tất nhiên sẽ nảy sinh mâu thuẫn này hoặc mâu thuẫn khác. Do đó, chính phủ phải thường

xuyên thông qua các cơ quan chuyên môn để điều hoà kế hoạch, điều hoà xung đột về lao động, điều hoà tiêu chuẩn kỹ thuật và thời gian lao động giữa các xí nghiệp.

Năm là, cung cấp dịch vụ cho các xí nghiệp tư nhân như các dịch vụ thống kê, dự báo kinh tế. Một số nước còn thiết lập chế độ lắng nghe dư luận, tổ chức những cuộc toạ đàm của người tiêu dùng, thu thập ý kiến rộng rãi của người tiêu dùng, thu thập thông tin thị trường, thường xuyên đưa ra những ý kiến mang tính thống nhất đối với xí nghiệp. Ở một số nước, chính phủ còn tăng cường đầu tư vào các cơ sở hạ tầng mà tư nhân không có khả năng đầu tư hoặc tư nhân không muốn đầu tư vì mức độ rủi ro cao, thu lợi ít; đồng thời tổ chức việc nghiên cứu khoa học, giáo dục và đào tạo, cung cấp những điều kiện thuận lợi về vật chất, nhân lực, khoa học kỹ thuật cho các xí nghiệp tư nhân.

Sáu là, căn cứ vào pháp luật để thu thuế các xí nghiệp tư nhân. Thông qua các biện pháp nói trên, chính phủ vừa là người quy phạm, giám sát hoạt động của các xí nghiệp tư nhân, vừa là người giúp đỡ, phục vụ các xí nghiệp tư nhân.

Sự quản chế và quản lý của chính phủ đối với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước

So với các xí nghiệp tư nhân thì quan hệ giữa chính phủ với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước chặt chẽ hơn, quản chế cũng trực tiếp hơn, nghiêm khắc hơn. Ở các nước phương Tây, chính phủ thông qua pháp luật để quản lý xí nghiệp và có những quy định chi tiết về việc thành lập xí nghiệp, tôn chỉ, phương châm kinh doanh, chế độ nhân sự, tài vụ, điều kiện lao động, phạm vi nghiệp vụ, phương pháp kinh doanh, phương thức huy động vốn, kế hoạch kinh doanh, giá cả và dịch vụ, quyền lợi và nghĩa vụ của xí nghiệp, phương thức phân phối. Trong quá trình quản lý cụ thể, chính phủ thường thông qua các biện pháp quản lý nhân sự, tài vụ, quy mô xí nghiệp, phương thức kinh doanh, giá cả để duy trì sự quản chế đối với xí nghiệp. Các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước phải định kỳ báo cáo với nghị viện hoặc cơ quan chủ quản của chính phủ về tình hình

kinh doanh và tài chính của xí nghiệp, đưa ra dự báo về triển vọng của xí nghiệp. Nghị viện hoặc cơ quan chủ quản của chính phủ có quyền bác bỏ các quyết định, các khoản chi của xí nghiệp và thông qua cơ quan chuyên môn hoặc cử người đến kiểm tra, giám sát tình hình sản xuất, kinh doanh của xí nghiệp. Nhưng điều đó không có nghĩa là chính phủ có thể tùy ý can dự vào hoạt động kinh doanh hàng ngày của xí nghiệp. Ngoài việc đưa ra một số chỉ thị và điều kiện ràng buộc nào đó, chính phủ không được xâm phạm quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh, và tiêu thụ của xí nghiệp. Xí nghiệp có thể tự quyết định kế hoạch sản xuất và chính sách tiêu thụ, có quyền ký kết các hợp đồng kinh doanh hợp pháp, thuê và sa thải nhân viên, bổ nhiệm và miễn nhiệm nhân viên quản lý thuộc quyền, tự quyết định các vấn đề về số lượng nhân viên, cơ cấu tổ chức, đào tạo nhân viên, thăng cấp, khen thưởng. Nhưng do các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có nhiều mục tiêu, quyết sách kinh doanh tương đối tập trung, thể chế quản lý quan liêu, độc quyền trong kinh doanh đã làm cho đại đa số xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước kinh doanh kém hiệu quả, thua lỗ nghiêm trọng, trở thành gánh nặng tài chính cho chính phủ. Để thay đổi tình hình đó, nhiều nước phương Tây đã cải cách thể chế quản lý của các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, cải tiến quan hệ giữa chính phủ với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, từng bước thay đổi tình trạng chính phủ quản quá nhiều, quá cứng nhắc, thu hẹp phạm vi quản lý của chính phủ, mở rộng đến mức tối đa quyền tự chủ kinh doanh của xí nghiệp, tiến tới hoà đồng quy tắc kinh doanh của xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước với xí nghiệp tư nhân. Nhiều nước đã đẩy lên phong trào tư nhân hoá xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, bán toàn bộ hoặc một phần cổ phiếu của xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước cho tư nhân, khiến xí nghiệp và chính phủ không còn quan hệ tài chính, chính phủ không có quyền trực tiếp quản lý xí nghiệp nữa. đương nhiên, tiến trình tư nhân hoá này chỉ làm thay đổi tính chất một số xí nghiệp, nhiều xí nghiệp mang tính độc quyền, liên quan đến quốc kế dân sinh vẫn thuộc sở hữu nhà nước. Cái cần thay đổi là hình thức quan hệ giữa chính phủ và xí nghiệp mà các yếu tố cấu thành của nó là phương thức tồn tại, quy mô, thể chế quản lý của xí nghiệp.

Ở Trung Quốc, sự quản chế của chính phủ đối với xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có những nét đặc thù riêng. Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch tập trung, chính phủ đã sử dụng mệnh lệnh hành chính tập trung cao độ để quản lý kinh tế, dùng biện pháp thống nhất thu chi để kiểm soát hoạt động kinh doanh của xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Cơ quan kế hoạch nhà nước căn cứ vào tình hình cung cầu thị trường tư liệu sản xuất, kỹ thuật sản xuất và năng lực sản xuất để xây dựng kế hoạch sản xuất cụ thể rồi phân bổ kế hoạch sản xuất và chỉ tiêu cho các cấp, các ngành của chính phủ. Cơ quan vật tư của nhà nước căn cứ vào tình hình cung cấp vật tư để xây dựng kế hoạch phân phối tư liệu sản xuất và phân bổ chỉ tiêu vật tư cho các cấp, các ngành. Đồng thời còn phải lập kế hoạch cung cấp vốn, kế hoạch cân đối hạng mục đầu tư. Có thể nói, mối quan hệ từ chính phủ trung ương đến chính quyền địa phương với các xí nghiệp là quan hệ ra lệnh và phục tùng, quản chế và lệ thuộc. Các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước về cơ bản là vật phụ thuộc của chính phủ, không có quyền tự chủ về các mặt nhân lực, tài lực, vật lực, sản xuất, cung cấp, tiêu thụ.

Sau khi cải cách, mở cửa, đặc biệt là sau khi thực hiện kinh tế thị trường, để nâng cao hiệu ích kinh tế và xã hội của các xí nghiệp, làm cho các xí nghiệp trở thành những thực thể kinh tế vi mô tràn đầy sức sống, chính phủ Trung Quốc đã thực hiện một loạt cải cách về chế độ vốn, chế độ để lại một phần lợi nhuận, chế độ thuế, chế độ nhận thầu, cổ phần hoá v.v..., tách bạch chức năng của chính phủ và chức năng của xí nghiệp, giao trả những quyền thuộc xí nghiệp cho xí nghiệp, chính phủ không can dự vào hoạt động kinh doanh hàng ngày của xí nghiệp và đã được thể chế hoá bằng pháp luật. Từ đó, quan hệ giữa chính phủ với xí nghiệp có thể phát triển theo chiều hướng lành mạnh.

XÂY DỰNG QUAN HỆ KIỂU MỚI GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ XÍ NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC

Mục tiêu của cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc là thiết lập, kiện toàn thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Đồng thời còn phải

thiết lập chế độ xí nghiệp hiện đại với các nội dung quyền sở hữu rõ ràng, quyền và trách nhiệm rõ ràng, tách bạch chức năng Chính phủ với chức năng xí nghiệp, quản lý một cách khoa học để xí nghiệp được tự chủ kinh doanh, lời ăn lỗ chịu, tự mình phát triển, tự quản lý mình. Do đó, việc xây dựng mối quan hệ kiểu mới giữa chính phủ với xí nghiệp phù hợp với thể chế kinh tế thị trường có ý nghĩa hiện thực rất quan trọng.

Thiết thực chuyển biến chức năng của chính phủ, thay đổi phương thức quản lý của chính phủ đối với xí nghiệp

Để xây dựng mối quan hệ kiểu mới giữa chính phủ với xí nghiệp, trước hết cần chuyển biến chức năng của chính phủ theo yêu cầu của thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Sau đây là những biện pháp cụ thể:

(1) Chuyển biến chức năng của các cơ quan kinh tế của chính phủ, tinh giản các cơ quan kinh tế chuyên ngành. Thông qua việc thiết lập và thực hiện chức năng của các cơ quan kinh tế tổng hợp, giảm bớt công việc xét duyệt cụ thể đối với xí nghiệp, coi việc xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế quốc dân và xã hội trung hạn, dài hạn ở địa phương mình là chức năng cơ bản của chính quyền. Tinh giản, thậm chí giải thể các cơ quan kinh tế chuyên ngành được thành lập theo yêu cầu của thể chế kinh tế kế hoạch để các xí nghiệp trở thành những xí nghiệp không có cơ quan chủ quản, thông qua hình thức pháp luật để quy định quyền và nghĩa vụ của các cơ quan tổng hợp, chính phủ không được can dự vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của xí nghiệp vượt quá phạm vi quy định của pháp luật, xí nghiệp không được vi phạm pháp luật, pháp quy trong quá trình kinh doanh. Chính phủ phải làm tốt 4 việc đối với xí nghiệp: quản lý người đại diện quyền sở hữu, tăng cường công tác lập pháp và giám sát, xây dựng các chính sách công, xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội.

(2) Phân loại quản lý và chỉ đạo các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Căn cứ vào vai trò của xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và mối quan hệ của nó với chính phủ, có thể chia các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thành hai loại: xí nghiệp mang tính độc quyền và xí nghiệp mang tính cạnh tranh. Đối với các xí nghiệp mang tính độc quyền, chính phủ có thể đầu tư 100% hoặc

năm tỷ lệ cổ phần khống chế, chính phủ giới thiệu hoặc bổ nhiệm người lãnh đạo xí nghiệp, quyết định việc phân phối lợi nhuận của xí nghiệp, việc xử lý lỗ, việc trợ cấp đối với các trường hợp bị lỗ do thực hiện chính sách. Đối với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước mang tính độc quyền, không thể tách bạch chức năng chính phủ với chức năng xí nghiệp một cách cứng nhắc. Đối với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước mang tính cạnh tranh, nói chung là dùng hình thức công ty cổ phần để địa vị pháp lý của những xí nghiệp này cũng giống như xí nghiệp tư nhân, xí nghiệp có đầy đủ quyền sở hữu đối với tài sản, có thể hoạt động theo các quy luật kinh tế và quy luật thị trường. Vai trò của chính phủ chủ yếu là giám sát việc thi hành pháp luật, hướng dẫn chính sách, lựa chọn đại diện quyền sở hữu tài sản.

(3) Xoá bỏ cấp bậc hành chính trong xí nghiệp, cải cách biện pháp quản lý người lãnh đạo xí nghiệp. Việc áp dụng cấp bậc hành chính trong xí nghiệp sẽ dẫn đến tình trạng quan liêu hoá trong quản lý xí nghiệp. Do đó ở nhiều nước, trong các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, nói chung không có cấp bậc hành chính, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc và cán bộ thuộc quyền không phải là quan chức chính phủ. Bộ trưởng và nghị sĩ không được tham gia hội đồng quản trị công ty. Quan chức chính phủ nếu được bổ nhiệm làm chủ tịch hội đồng quản trị của xí nghiệp thì không được giữ chức vụ trong chính phủ nữa.

Hoàn thiện cơ cấu chế độ sở hữu, đa dạng hoá quyền sở hữu xí nghiệp

Tích cực điều chỉnh bố cục kinh tế thuộc sở hữu nhà nước, đi sâu vào cải cách chế độ sở hữu.

Một là, thực hiện sự cải tổ mang tính chiến lược đối với các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Không ngừng củng cố lĩnh vực kinh tế công cộng, đưa vốn của Nhà nước vào các ngành, các lĩnh vực quan trọng, liên quan đến quốc kế dân sinh, lựa chọn thời điểm thích hợp để rút khỏi những ngành mang tính cạnh tranh thông thường, thông qua thị trường để tăng cường sức sống của nguồn vốn nhà nước, tập trung nguồn vốn nhà nước vào những ngành có thế mạnh.

Hai là, phát triển mạnh kinh tế không thuộc sở hữu nhà nước. Hiến pháp Trung Quốc đã quy định rõ địa vị pháp lý của kinh tế không thuộc sở hữu nhà nước. Chính phủ cần tạo môi trường khách quan, thích hợp cho việc phát triển kinh tế không thuộc sở hữu nhà nước.

Ba là, đẩy nhanh quá trình cải cách chế độ sở hữu ở các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước loại vừa và loại lớn. Đối với một số ít xí nghiệp mang tính độc quyền, tính công ích, xí nghiệp sản xuất sản phẩm đặc thù, nhà nước có thể đầu tư 100%, đối với phần lớn các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước loại vừa và loại lớn khác, nên để cho các pháp nhân, thể nhân tham gia đầu tư, góp cổ phần, chuyển quyền chủ nợ thành quyền cổ đông, chuyển nhượng quyền sở hữu, thu hút cổ phần của nước ngoài, coi việc đóng góp công nghệ cũng là một loại cổ phần, bán cổ phần cho cán bộ, công nhân viên trong xí nghiệp, nhằm chuyển các xí nghiệp này thành những công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần hữu hạn có nhiều chủ thể sở hữu và khi điều kiện chín muồi, trở thành những công ty được niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán.

Cử chủ tịch uỷ ban giám sát và thanh tra tài chính thường trú tại các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, cải tiến phương thức giám sát xí nghiệp

Việc chính phủ cử chủ tịch uỷ ban giám sát và thanh tra tài chính thường trú tại các xí nghiệp lớn, trọng điểm thuộc sở hữu nhà nước là biện pháp quan trọng để cải tiến quan hệ giữa chính phủ với xí nghiệp, là sự chuyển biến quan trọng của phương thức nhà nước quản lý xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và chế độ quản lý cán bộ lãnh đạo xí nghiệp. Chức trách của họ là bảo vệ quyền lợi của người đầu tư, thay mặt chính phủ để thực hiện quyền giám sát đối với các công ty kinh doanh tài sản và các xí nghiệp cốt cán trọng điểm. Nhiệm vụ trọng tâm của họ là giám sát tình hình tài chính của xí nghiệp; không tham gia, không can dự vào hoạt động kinh doanh của xí nghiệp. Chi phí giám sát, tiền lương và phúc lợi của cán bộ giám sát do chính phủ chi trả, xí nghiệp không phải chi trả.

Xây dựng và hoàn thiện thể chế đầu tư kiểu mới trên tinh thần tách bạch chức năng của chính phủ với chức năng của xí nghiệp

Thay đổi thể chế đầu tư hiện hành, mở rộng quyền tự chủ của xí nghiệp trong việc đầu tư, huy động vốn là vấn đề then chốt để cải thiện quan hệ giữa chính phủ và xí nghiệp. Cần thay đổi thể chế đầu tư vốn trước kia là: xí nghiệp xin cấp vốn, chính phủ phê chuẩn và bảo lãnh, ngân hàng xuất tiền, xí nghiệp sử dụng vốn bằng phương thức mới là xí nghiệp đầu tư, xí nghiệp quyết định, xí nghiệp chịu rủi ro, thực hiện việc xã hội hoá, thị trường hoá công việc đầu tư, hình thành phương thức đầu tư đa nguyên hoá, nhiều hình thức sở hữu. Yêu cầu cụ thể của công việc này là:

(1) *Chính phủ không tham gia đầu tư vào những hạng mục kinh doanh thông thường.* Ngoài những hạng mục xây dựng cơ sở lớn, mang tính công ích, nhằm mục đích chính là phục vụ lợi ích xã hội ra, nhà nước sẽ không còn là chủ thể đầu tư hoặc chủ thể huy động vốn.

(2) *Cải cách chế độ phê duyệt đầu tư.* Ngoài những hạng mục mang tính cạnh tranh mà chính sách ngành nghề khuyến khích đầu tư, cần phải phê chuẩn theo quy định của pháp luật ra, chính phủ sẽ không phê duyệt chính sách đầu tư của hạng mục.

(3) *Đẩy nhanh tiến trình doanh nghiệp hoá các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước.* Xây dựng thị trường vốn đa nguyên hoá phù hợp với nhu cầu của chế độ xí nghiệp hiện đại, thị trường chứng khoán, thị trường mua bán quyền sở hữu tài sản, cải tổ xí nghiệp, khai thông các nguồn vốn ứ đọng của nhà nước.

Hoạt động quản lý của chính phủ và hoạt động quản lý của các tổ chức xã hội

Ở bất kỳ nước nào, công việc xã hội đều không tách rời hoạt động quản lý hữu hiệu của chính phủ, cũng không tách rời hoạt động của các tổ chức xã hội. Chỉ có phát huy tác dụng tích cực của hai sự quản lý đó, xã hội mới có thể phát triển lành mạnh.

QUAN HỆ GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ XÃ HỘI

Chính phủ là bộ phận hợp thành quan trọng của bộ máy nhà nước. Do đó, quan hệ giữa chính phủ và xã hội thực chất là quan hệ giữa nhà nước và xã hội. Chính phủ và xã hội vừa khác nhau về tính chất, vừa có mối liên hệ mật thiết, thể hiện trên ba mặt sau:

Một là, chính phủ là do xã hội sinh ra. Trong lịch sử phát triển của xã hội loài người, nhà nước (hạt nhân của nó là chính phủ) là sản phẩm của xã hội trong giai đoạn phát triển nhất định, là một hình thức tổ chức xã hội đặc thù được thiết lập khi xã hội đứng trước những mâu thuẫn không thể tự giải quyết, còn xã hội là hình thức liên hệ của loài người ra đời trước nhà nước. Các chính phủ hiện đại đều sản sinh trên cơ sở xã hội tất nhiên sẽ tác động đến xã hội. Tác động đó chủ yếu thể hiện ở chỗ chính phủ thông qua hoạt động của mình để ảnh hưởng đến xã hội. Ở bất kỳ nước nào, cuộc sống của xã hội đều không tránh khỏi có những mâu thuẫn về lợi ích, sự khác nhau về quan niệm, xung đột về tổ chức. Chính phủ là cơ quan đại diện cho lợi ích công chúng xã hội, có trách nhiệm và

nghĩa vụ vận dụng quyền lực mà xã hội giao phó để điều hoà các mâu thuẫn trong xã hội, bảo vệ lợi ích công chúng trong xã hội, bảo vệ trật tự bình thường của đời sống xã hội.

Hai là, chính phủ chịu sự giám sát của xã hội, trong quan hệ giữa chính phủ và xã hội, xã hội là gốc, chính phủ là sản phẩm do xã hội chọn lựa và cần thiết. Do đó, chính phủ phải chịu sự giám sát của xã hội. Sự giám sát của xã hội đối với chính phủ là một quá trình hoàn chỉnh. Công chúng trong xã hội bầu ra chính phủ, mọi hành vi trong công tác quản lý của chính phủ đều chịu sự giám sát của toàn xã hội. Đó là sự giám sát toàn diện. Mọi mặt của đời sống xã hội gồm chính trị, kinh tế, văn hoá, đạo đức đều có ảnh hưởng và tác động đến chính phủ và hành vi của chính phủ.

CHỨC NĂNG QUẢN LÝ VÀ PHỤC VỤ XÃ HỘI CỦA CHÍNH PHỦ

Chính phủ là cơ quan quản lý công việc chung của xã hội. Do đó, chính phủ phải đảm đương chức trách quản lý một cách hữu hiệu những công việc xã hội mà bản thân xã hội không thể giải quyết và khó giải quyết tốt. Chức năng đó của chính phủ là cần thiết để duy trì trật tự bình thường của quốc gia và sự phát triển lành mạnh của xã hội, đó vừa là chức năng quản lý, vừa là chức năng phục vụ.

Trong những thời kỳ khác nhau, nội dung hai chức năng này có sự khác nhau. Ở Trung Quốc, trên cơ sở từng bước hoàn thiện nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, chức năng quản lý xã hội và chức năng phục vụ xã hội của chính phủ chủ yếu bao gồm 3 nội dung:

Giữ gìn sự công minh và trật tự của xã hội

Một xã hội muốn phát triển bình thường thì phải công minh và trật tự. Chính phủ phải gánh vác nhiều chức trách không thể thoái thác về mặt này.

(1) Điều hoà mối quan hệ giữa các tập đoàn lợi ích gồm các dân tộc, các địa phương, các ngành, giữ gìn sự công minh trong xã hội, bảo đảm sự hoà thuận giữa các quần thể trong toàn xã hội.

(2) Đề xướng nếp sống văn minh trong xã hội, chống lại những tập quán xấu, những tệ nạn xã hội như cờ bạc, mại dâm, ma tuý, ăn cắp, ăn trộm, ăn cướp, tội phạm có tổ chức.

(3) Bảo vệ quyền và lợi ích của nhân dân theo quy định của hiến pháp và pháp luật, sử dụng các biện pháp hành chính để các quyền và lợi ích đó không bị xâm hại.

(4) Tuyên truyền, giáo dục công dân thực hiện sinh đẻ có kế hoạch theo quy định của hiến pháp và pháp luật, thực hiện các nghĩa vụ cơ bản như nộp thuế, làm nghĩa vụ quân sự v.v... theo quy định của pháp luật.

(5) Phát triển và quản lý công tác văn hoá, giáo dục.

Công việc văn hoá giáo dục là một bộ phận quan trọng của công việc công cộng xã hội, liên quan đến các mặt khoa học kỹ thuật, giáo dục, văn hoá, y tế, thể thao, phát thanh, truyền hình, xuất bản. Trong những thời kỳ khác nhau và ở các quốc gia khác nhau, quy mô và phạm vi quản lý công tác văn hoá, giáo dục cũng rất khác nhau. Trong xã hội truyền thống, các hoạt động khoa học kỹ thuật, giáo dục, văn hoá, y tế, thể thao về cơ bản là do xã hội tự phát tổ chức. Do xã hội không ngừng phát triển, nhất là trong quá trình hiện đại hóa, ảnh hưởng của những lĩnh vực này đối với xã hội ngày càng lớn. Để bảo đảm sự phát triển lành mạnh của văn hoá, giáo dục, làm cho nó trở thành nhân tố quan trọng thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế - xã hội, chính phủ tất nhiên phải gánh vác chức năng phát triển, quản lý công việc văn hoá, giáo dục. Nội dung chủ yếu của chức năng đó là:

1. Xây dựng chiến lược tổng thể, mục tiêu, quy hoạch phát triển khoa học, giáo dục, văn hoá, y tế, thể thao, chỉ đạo sự nghiệp văn hoá, giáo dục phát triển lành mạnh theo yêu cầu phát triển chung của xã hội.

2. Tổ chức và điều hoà các hoạt động khoa học, giáo dục, văn hoá, y tế, thể thao, đặc biệt là tổ chức phối hợp các hoạt động giao lưu văn

hoá, giáo dục giữa ngành này với ngành khác, giữa vùng này với vùng khác, giữa nước này với nước khác.

3. Sử dụng tài chính công cộng để đầu tư vào các công trình văn hoá, giáo dục nhằm nâng cao tố chất toàn dân tộc như phát triển giáo dục cơ sở, bảo vệ sức khoẻ công dân, phòng chống dịch bệnh và sinh đẻ có kế hoạch.

4. Giám sát nội dung các hoạt động về hình thái ý thức như giáo dục, phát thanh, truyền hình, nhằm bảo đảm sự phát triển lành mạnh của hình thái ý thức.

Tổ chức và quản lý cơ chế bảo hiểm xã hội

Trong đời sống xã hội, nhất là trong điều kiện kinh tế thị trường, cạnh tranh là động lực cơ bản để phát triển kinh tế, xã hội. Trong quá trình cạnh tranh, người thắng tiến lên, người thua bị đào thải, thúc đẩy sự phát triển không ngừng về kinh tế, xã hội. Nhưng cơ chế thị trường chỉ quan tâm đến kẻ mạnh trong cạnh tranh. Do đó, chính phủ là người đại diện cho lợi ích chung phải bảo hộ những kẻ yếu. Vì chỉ có như vậy mới giữ được sự ổn định của xã hội, đảm bảo cho sự cạnh tranh trên thị trường được tiến hành bình thường. Bởi vậy, tổ chức và quản lý cơ chế bảo hiểm xã hội là một chức năng quan trọng của chính phủ. Nội dung cụ thể của chức năng này là:

1. *Cứu tế xã hội và cứu nạn xã hội.* Đối với những người mất sức lao động, mất cơ hội lao động hoặc gặp khó khăn do thiên tai, chính phủ có nghĩa vụ giúp đỡ họ.

2. *Bảo hiểm xã hội.*

Tổ chức quỹ bảo hiểm xã hội, áp dụng những biện pháp thích hợp để giảm bớt khó khăn cho công dân. Thí dụ: bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm dưỡng già, bảo hiểm tai nạn lao động, bảo hiểm sinh đẻ, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tài sản.

3. *Phúc lợi xã hội.*

Thông qua các biện pháp tài chính, thực hiện sự tài trợ nhất định đối với các công tác bảo đảm dinh dưỡng trẻ em, bảo vệ sức khoẻ học

sinh trung tiểu học, nhà ở công nhân viên nhằm bảo đảm sự phát triển của giáo dục công dân, thúc đẩy sự trưởng thành lành mạnh của thanh, thiếu niên, cải thiện điều kiện sinh hoạt của công dân.

HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI VÀ VIỆC XÂY DỰNG CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TỰ QUẢN

Sự phát triển của xã hội loài người không tách rời hoạt động quản lý của xã hội. Trong quá trình hiện đại hoá, vai trò của các tổ chức xã hội ngày càng quan trọng. Ở Trung Quốc, trong giai đoạn hiện nay, vai trò này được thể hiện qua các tổ chức dân cư cơ sở và các tổ chức xã hội tự quản.

Tổ chức dân cư cơ sở

Hiện nay, ở Trung Quốc có hai loại tổ chức dân cư ở cơ sở. Đó là “Ủy ban dân làng” ở nông thôn và “Ủy ban dân phố” ở thành thị. Chức năng của nó là tổ chức việc quản lý, giáo dục và phục vụ nhân dân ở địa phương mình. Cụ thể là:

(1) Thực hiện các công việc công cộng và công ích tại địa phương như sửa chữa đường sá nhằm đáp ứng nhu cầu sản xuất và đời sống ở địa phương, trồng cây gây rừng, sửa chữa, xây dựng trường học, giữ gìn vệ sinh công cộng, xây dựng nơi sinh hoạt cho người cao tuổi, giúp dân giải quyết khó khăn. Trong quá trình giải quyết những việc nói trên, các tổ chức này bàn bạc với dân, cùng dân thực hiện sẽ có hiệu quả, phù hợp với thực tế hơn là chỉ có chính quyền đứng ra giải quyết.

(2) Hoà giải các tranh chấp trong dân, góp phần giữ gìn trật tự xã hội. Trong cuộc sống xã hội ở cơ sở, thường xuyên phát sinh những tranh chấp do mâu thuẫn lợi ích cục bộ hoặc tạm thời, có thể ảnh hưởng đến trật tự trị an. Những vấn đề đó nếu không giải quyết kịp thời sẽ làm cho mâu thuẫn xã hội tăng lên. Nhưng những vấn đề đó không thể đều do chính quyền hoặc toà án giải quyết cả. Các tổ chức dân cư cơ sở là người hiểu rõ sự việc, có thể kịp thời giải quyết, phù hợp với thực tế

(3) Phát huy tốt vai trò cầu nối giữa chính phủ và nhân dân. Các tổ chức dân cư này không phải là cơ quan chính quyền nhưng có quan hệ mật thiết với chính quyền. Một mặt, nó có thể thay mặt quần chúng để phản ánh nguyện vọng, ý kiến của quần chúng với chính quyền, để chính quyền hiểu rõ hơn đề nghị, ý kiến của quần chúng. Mặt khác, nó có thể thông qua công tác tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục, động viên, giúp chính phủ quán triệt, thực hiện các chính sách, công tác quản lý, giáo dục và nhắc nhở nhân dân nộp thuế, sinh đẻ có kế hoạch, thực hiện nghĩa vụ quân sự.

(4) Thời gian xây dựng các tổ chức cơ sở này chưa dài. Việc phát huy một cách hữu hiệu vai trò của nhân dân còn cần được sự quan tâm, cố gắng của các giới. Ở đây có một vấn đề then chốt là phải xử lý tốt mối quan hệ giữa các tổ chức cơ sở đó với chính quyền, khắc phục quan hệ lệ thuộc giữa cấp trên và cấp dưới đã từng tồn tại trong lịch sử, xây dựng quan hệ chỉ đạo và được chỉ đạo, nương tựa lẫn nhau giữa chính quyền địa phương với các tổ chức cơ sở này.

Các tổ chức xã hội tự quản

Các tổ chức này là tổ chức phi chính phủ, là sản phẩm tất yếu của một giai đoạn phát triển nhất định trong quá trình phát triển xã hội, phản ánh trình độ tổ chức, năng lực quản lý của xã hội được nâng cao. Hoạt động của các tổ chức này phải phù hợp với pháp luật và quy tắc thị trường, độc lập tồn tại, không dựa vào kinh phí nhà nước. Nhưng nó khác với các tổ chức kinh tế thông thường là không lấy lợi nhuận làm mục đích chính mà gánh vác trách nhiệm trong những lĩnh vực xã hội nhất định. Thực tế chứng tỏ khi các tổ chức này phát huy tác dụng tốt thì chính phủ chỉ cần giữ vai trò quản lý gián tiếp, do đó các tổ chức này là hình thức quan trọng trong việc quản lý xã hội.

Các tổ chức phi chính phủ ở Trung Quốc bao gồm:

(1) Các hiệp hội chuyên ngành, phòng thương mại, được tổ chức từ trên xuống dưới để tự quản lý ngành mình.

(2) Các tổ chức giám sát hành vi xã hội như cơ quan công chứng, cơ quan trọng tài, cơ quan đo lường, kiểm nghiệm, cơ quan kiểm tra chất lượng, hội người tiêu dùng, văn phòng kế toán, văn phòng kiểm toán, văn phòng luật sư. Công việc của họ là thông qua nhiều phương thức khác nhau để giám sát các hành vi xã hội, bảo hộ lợi ích chính đáng của công chúng.

(3) Các công ty tư vấn, công ty quảng cáo, hãng phát mại, công việc của các tổ chức này là cung cấp tư vấn, thông tin và dịch vụ cho các chủ thể thị trường.

(4) Các tổ chức giới thiệu việc làm, trung tâm giao lưu nhân tài.

(5) Các tổ chức văn hoá, giáo dục, khoa học như các hội nghiên cứu, hiệp hội, các quỹ. Công việc của họ là thông qua việc đăng ký đề tài, khen thưởng thành quả nghiên cứu, đào tạo và các hoạt động học thuật nhằm thúc đẩy sự nghiệp văn hoá, giáo dục, khoa học, kỹ thuật.

Chức năng và vai trò của các tổ chức này là:

- *Thiết lập mối liên hệ xã hội.* Do các tổ chức này ở vào vị trí trung gian giữa chính phủ và xã hội, tính chất chuyên môn tương đối mạnh, độc lập chịu trách nhiệm trước pháp luật nên có thể phát huy tác dụng rất lớn trong việc thiết lập mối liên hệ xã hội.

- *Điều hoà phối hợp.* Thông qua hoạt động của các tổ chức nói trên, có thể điều tiết quan hệ giữa chính phủ với xã hội, giữa các quần thể lợi ích, do đó mà giảm bớt mâu thuẫn xã hội, tăng cường sự hợp tác giữa các quần thể xã hội, tăng cường sự hoà thuận trong xã hội.

- *Phục vụ.* Giá trị cơ bản nhất của các tổ chức này là có thể cung cấp cho xã hội những dịch vụ, thông qua việc phục vụ lẫn nhau giữa các tổ chức đó mà hình thành cục diện tự phục vụ của toàn xã hội. Trong một xã hội, nếu công năng phục vụ lẫn nhau giữa các tổ chức xã hội càng mạnh thì vai trò tập hợp của xã hội càng lớn, các quần thể xã hội, thành viên xã hội càng nương tựa lẫn nhau, phục vụ lẫn nhau thì sự gắn bó trong xã hội càng vững.

- *Tự quản, tự giám sát trong ngành,* thông qua các quy chế, quy ước của ngành để tự ràng buộc mình, giảm bớt và ngăn chặn các hiện tượng

cạnh tranh không lành mạnh trong nội bộ ngành, bảo đảm trật tự kinh tế bình thường. Việc tăng cường vai trò của các tổ chức này có thể giảm nhẹ gánh nặng quản lý của chính phủ, giải quyết những việc mà chức năng của chính phủ không thể giải quyết.

Hiện nay, các tổ chức phi chính phủ ở Trung Quốc đang ở vào thời kỳ ban đầu. Do sự hạn chế của nhiều nhân tố, kể cả tổ chất và uy tín của các tổ chức đó nên chức năng của chúng chưa được phát huy đầy đủ. Vì vậy, việc củng cố các tổ chức này có ý nghĩa quan trọng trong quá trình thực hiện vai trò tự quản lý của xã hội.

XÂY DỰNG CƠ CHẾ HỢP TÁC GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ XÃ HỘI

Quan hệ giữa chính phủ và xã hội rất đa dạng. Sự kết hợp giữa chính phủ và thị trường tạo nên mô thức quan hệ giữa chính phủ và thị trường. Sự kết hợp giữa chính phủ và xã hội tạo nên mô thức quan hệ giữa chính phủ và xã hội. Lịch sử xã hội loài người từ khi nhà nước ra đời đến nay chứng tỏ quan hệ giữa chính phủ và xã hội đã có nhiều thời kỳ xuất hiện tình trạng bất ổn. Ở một số nước, do quyền lực của chính phủ quá lớn nên quyền lực của các tổ chức xã hội bị thu hẹp. Ở một số nước khác lại xuất hiện chủ nghĩa vô chính phủ, khiến chính phủ mất đi quyền uy đáng có, kỷ cương nhà nước và xã hội lỏng lẻo, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển bình thường của đời sống xã hội. Do đó, các nước trên thế giới đều chú trọng nghiên cứu mô thức quan hệ giữa chính phủ và xã hội mà vấn đề mấu chốt là nghiên cứu cơ chế hợp tác giữa chính phủ và xã hội. Cơ sở của cơ chế ấy là năng lực tự quản lý của xã hội. Những việc mà xã hội có thể tự giải quyết thì chính phủ không cần can dự, chỉ những việc mà xã hội không thể tự giải quyết thì chính phủ phải đứng ra gánh vác, như vậy chính phủ và xã hội đều có thể làm tròn trách nhiệm của mình, vừa bảo đảm sự phát triển ổn định của Nhà nước và xã hội, vừa bảo đảm lợi ích của xã hội và công dân. Chính phủ cần tích cực hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động quản lý của các tổ chức xã hội, từng bước hoàn thiện việc tự quản lý của xã hội. Trong quá trình tự quản lý,

các tổ chức xã hội phải phối hợp tốt với chính phủ, kịp thời phản ánh với chính quyền cơ sở ý kiến, yêu cầu của các thành viên trong xã hội, kịp thời đưa ra những kiến nghị cần thiết, giúp chính phủ triển khai công tác quản lý xã hội.

Trong việc xây dựng cơ chế hợp tác giữa chính phủ với xã hội, điều mấu chốt là phát huy vai trò của các tổ chức phi chính phủ, hình thành quan hệ hợp tác giữa chính phủ với các tổ chức đó. Các tổ chức phi chính phủ có thể phát huy vai trò của mình trong các lĩnh vực như giáo dục, giúp đỡ người nghèo, bảo vệ phụ nữ và trẻ em, bảo vệ môi trường, giải quyết việc làm cho những người bị giảm biên chế, sinh đẻ có kế hoạch. Trong hơn 20 năm cải cách mở cửa, hoạt động của các tổ chức phi chính phủ đã phát triển tương đối nhanh. Thí dụ, quỹ thanh thiếu niên, hội kế hoạch hoá gia đình. Do đó, cần phát huy hơn nữa vai trò của các tổ chức này để giải quyết các vấn đề của xã hội, thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội.

Trong quá trình hiện đại hoá, các tổ chức xã hội ngày càng có thêm nhiều kinh nghiệm, năng lực tự quản lý ngày càng được nâng cao, chức năng quản lý của nhà nước và chính phủ từng bước được thu hẹp, quan hệ giữa chính phủ và xã hội sẽ được tiếp tục điều chỉnh theo xu thế lịch sử là “thu hẹp chức năng quản lý của chính phủ, mở rộng chức năng quản lý của các tổ chức xã hội”.

Sự chuyển biến chức năng chính phủ ở Trung Quốc

Chức năng chính phủ phụ thuộc vào hoàn cảnh xã hội. Ở bất kỳ nước nào, chính phủ cũng phải căn cứ vào sự thay đổi, phát triển về chính trị, kinh tế và xã hội của nước mình để điều chỉnh chức năng ở những mức độ khác nhau. Hiện nay, Trung Quốc đang thực hiện bước đi chiến lược thứ ba của quá trình hiện đại hoá xã hội chủ nghĩa, tiếp tục hoàn thiện cơ chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Do đó, việc chuyển biến chức năng chính phủ càng trở nên cấp bách.

NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA VIỆC CHUYỂN BIẾN CHỨC NĂNG CHÍNH PHỦ

Hoạt động quản lý của chính phủ liên quan đến các lĩnh vực của đời sống xã hội. Do đó, nội dung chuyển biến chức năng chính phủ cũng liên quan đến các mặt chính trị, kinh tế và công việc công cộng của xã hội.

Một là, trong lĩnh vực chính trị, chức năng của chính phủ phải hướng vào việc xây dựng, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và pháp chế xã hội chủ nghĩa. Từ Hội nghị lần thứ ba của Ủy ban Trung ương Đảng khoá XI, Trung Quốc đã làm rất nhiều việc để chuyển biến chức năng của chính phủ và đạt được nhiều thành tích. Việc xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và pháp chế xã hội chủ nghĩa đạt được những tiến triển to lớn. Hệ thống pháp luật thích ứng với thể chế kinh tế thị

trường đã bước đầu được xây dựng, chế độ đại hội đại biểu nhân dân (tương tự như Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam) được hoàn thiện hơn. Sự hợp tác giữa các chính đảng dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc và chế độ hiệp thương chính trị được hoàn thiện hơn. Việc hiệp thương chính trị, giám sát dân chủ, tham gia chính sự của tổ chức hiệp thương chính trị được thể chế hoá. Chế độ bầu cử dân chủ ở chính quyền cơ sở ở thành phố và nông thôn không ngừng được mở rộng. Nhưng trong quá trình đi sâu cải cách thể chế kinh tế và tiếp tục phát triển nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, yêu cầu của xã hội về cải cách thể chế chính trị ngày càng cao nên nhiệm vụ của chính phủ trong việc chuyển biến chức năng về mặt này vẫn nặng nề.

Hai là, xét về mặt quản lý công việc chung của xã hội, chức năng của chính phủ nên từ chỗ lấy chức năng kinh tế là chính tiến tới chỗ đồng thời coi trọng chức năng quản lý kinh tế và chức năng quản lý những công việc chung khác của xã hội. Từ khi cải cách, mở cửa, chính quyền các cấp ở Trung Quốc đã bỏ nhiều tâm sức vào việc quản lý kinh tế, đã thúc đẩy sự phát triển kinh tế ở các địa phương. Nhưng trong khi coi trọng chức năng kinh tế, không ít địa phương đã coi nhẹ các chức năng khác, ảnh hưởng đến sự phát triển cân đối về kinh tế xã hội. Do đó, đồng thời với việc tiếp tục cải cách kinh tế xã hội theo chiều sâu, nhiệm vụ chuyển biến chức năng của chính phủ về mặt này sẽ càng cấp bách.

Ba là, trong lĩnh vực kinh tế, chức năng kinh tế của chính phủ phải từ chỗ can dự quá nhiều vào đời sống kinh tế vi mô, tiến tới chỗ quản lý vĩ mô đối với hoạt động kinh tế của toàn xã hội. Chính phủ không phải là tổ chức kinh tế, không nên can dự vào hoạt động quản lý kinh doanh của nội bộ doanh nghiệp, cũng không nên trực tiếp tham gia cạnh tranh trong các lĩnh vực mang tính lợi nhuận. Vấn đề mấu chốt ở đây là phải tách bạch chức năng của chính phủ và chức năng của doanh nghiệp, để các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thoát khỏi sự phụ thuộc vào các cơ quan chủ quản của chính phủ, thật sự trở thành những đơn vị sản xuất, kinh doanh tự chủ, tự chịu trách nhiệm, lỗ, lãi. Thực tiễn cải cách hơn 20 năm ở Trung Quốc chứng tỏ, muốn tách bạch chức năng của chính phủ và

chức năng của doanh nghiệp thì phải tách bạch chức năng quản lý nhà nước và quản lý vốn.

Do đó, trong một thời gian rất dài, trọng điểm chuyển biến chức năng của chính phủ là tách bạch giữa chức năng của chính phủ với chức năng của doanh nghiệp, giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý vốn.

NHỮNG VẤN ĐỀ HIỆN THỰC VỀ SỰ CHUYỂN BIẾN CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ

Từ năm 1988, khi bắt đầu cải cách bộ máy, Trung Quốc đã nêu ra yêu cầu chuyển biến chức năng chính phủ, nhưng cho đến nay, chức năng chính phủ vẫn chưa có sự chuyển biến căn bản. Do đó, cần đánh giá đầy đủ những khó khăn của việc này, nhận thức đầy đủ những vấn đề hiện thực sau:

Một là, hiện nay Trung Quốc đang ở vào thời kỳ quá độ từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường. Trong thời kỳ quá độ này, chính phủ có hai vai trò song song. Một mặt, trong thời kỳ đầu của kinh tế thị trường, chính phủ là người khởi động, thúc đẩy, tổ chức nền kinh tế thị trường. Mặt khác, chính phủ phải giải quyết những vấn đề do nền kinh tế kế hoạch để lại, phải gánh vác chức năng xã hội như vấn đề bảo trợ xã hội. Điều đó đang làm cho việc chuyển biến chức năng chính phủ trở nên khó khăn hơn.

Hai là, việc chuyển biến chức năng chính phủ là điều kiện quan trọng để cải cách thể chế kinh tế và phát triển kinh tế thị trường, đồng thời tiến trình cải cách thể chế kinh tế và mức độ phát triển của kinh tế thị trường lại quyết định việc chuyển biến chức năng chính phủ. Nếu không từng bước cải cách thể chế kinh tế, không có cơ sở nhất định của kinh tế thị trường thì việc chuyển biến chức năng chính phủ chỉ là nói suông. Quá trình cải cách hơn 20 năm ở Trung Quốc chứng tỏ, tốc độ cải cách những mặt quan trọng của thể chế kinh tế như vấn đề quyền sở hữu, cải cách doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có ảnh hưởng trực tiếp và quy định sự chuyển biến chức năng của chính phủ. Nhưng ở Trung Quốc, tốc

độ phát triển của kinh tế thị trường ở nhiều nơi còn rất thấp nên những vấn đề tồn tại về sự chuyển biến chức năng chính phủ càng nhiều.

Ba là, việc chuyển biến chức năng của chính phủ và việc cải cách bộ máy chính phủ là hai mặt không tách rời nhau. Muốn cải cách bộ máy thì phải chuyển biến chức năng. Nếu chức năng không chuyển biến thì các bộ máy đã bị giải thể sẽ phải thành lập lại. Đồng thời, nếu chuyển biến chức năng thì phải cải cách bộ máy, bởi vì “miếu” còn đó thì chức năng vốn có của nó không thể chuyển biến thật sự. Nhưng trong quá trình cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc trước kia, thường có hiện tượng coi nhẹ mối quan hệ giữa hai mặt đó, chỉ chú ý cải cách bộ máy, ít chú ý chuyển biến chức năng, bởi vì việc cải cách bộ máy có quy định cụ thể về số lượng còn việc chuyển biến chức năng không có và không thể có quy định về số lượng.

Bốn là, việc chuyển biến chức năng chính phủ có quan hệ mật thiết đến lợi ích của những người trong cơ quan chính phủ. Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch, nhiều cơ quan chủ quản về kinh tế có quyền hành rất lớn đối với các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Họ sử dụng chức quyền của mình để can dự vào công việc kinh doanh của doanh nghiệp, thậm chí mưu cầu lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của một nhóm người. Việc chuyển biến chức năng chính phủ ảnh hưởng đến lợi ích của họ nên họ không thích, thậm chí có những người dùng cách này, cách khác để ngăn trở việc cải cách chức năng của chính phủ.

Năm là, chính phủ là một bộ phận hợp thành quan trọng của bộ máy nhà nước. Việc quy định chức năng chính phủ phải phù hợp với thể chế chính trị. Tình hình cải cách thể chế lãnh đạo, chế độ nhân sự v.v... cũng ảnh hưởng trực tiếp đến việc chuyển biến chức năng chính phủ. Hơn 20 năm qua, việc cải cách thể chế chính trị ở Trung Quốc đã đạt được thành tích lớn. Nhưng cải cách là một quá trình lâu dài, tiến dần từng bước, không thể thực hiện xong trong một sớm một chiều. Thí dụ, việc dân chủ hoá, thể chế hoá đời sống chính trị của đất nước, việc quy định quyền hạn của trung ương và địa phương đều cần được cải cách và những điều đó đều có ảnh hưởng rất lớn đến việc chuyển biến chức năng của chính phủ.

Mức độ chín muồi của xã hội và năng lực tự quản lý của xã hội có ảnh hưởng trực tiếp và tác động đến sự chuyển biến chức năng của chính phủ. Muốn thay đổi một cách căn bản tình trạng chính phủ quản lý quá nhiều công việc xã hội thì trước hết phải thay đổi tình trạng năng lực của các tổ chức xã hội quá yếu, tạo điều kiện để các tổ chức xã hội chóng trưởng thành. Trong quá trình phát triển tương lai, các tổ chức xã hội ở cơ sở, các tổ chức xã hội tự quản đều phải được coi trọng. Bản thân các tổ chức đó phải cố gắng, đồng thời chính phủ phải giúp đỡ họ, nhất là giúp đỡ về thể chế, cơ chế. Thí dụ phát huy vai trò của các tổ chức dân cư, tổ chức phi chính phủ trong việc sinh đẻ có kế hoạch v.v...

3. Đẩy nhanh tốc độ cải cách thể chế chính trị, thông qua nhiều phương thức đồng bộ, không ngừng đẩy nhanh việc chuyển biến chức năng của chính phủ.

Để thoát khỏi tình thế khó khăn trong việc chuyển biến chức năng của chính phủ, điều quan trọng là chủ động tiến hành cuộc cải cách tổng hợp, đồng bộ, trong đó có một mặt quan trọng, không thể thiếu được là cải cách thể chế chính trị. Do cải cách thể chế chính trị là việc phức tạp, nhạy cảm nên mọi người đều thận trọng. Nhưng trong bối cảnh thể chế đặc biệt và quá trình cải cách từng bước ở Trung Quốc; việc chuyển biến chức năng của chính phủ, việc cải cách đồng thời thể chế hành chính và thể chế chính trị càng có ý nghĩa hiện thực và cấp bách. Chỉ có thông qua việc cải cách thể chế chính trị, tăng cường dân chủ và pháp chế xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện thể chế lãnh đạo của Đảng và Nhà nước, quy phạm hoá quan hệ giữa trung ương và địa phương mới có thể tạo môi trường khách quan, thuận lợi cho việc chuyển biến chức năng chính phủ và việc cải cách hành chính.

Thể chế hành chính là chế độ tổ chức cơ quan hành chính của một quốc gia. Thể chế hành chính là bộ phận quan trọng của thể chế chính trị, giữ vai trò bảo đảm về mặt chế độ trong nền hành chính công. Trong một quốc gia, sự hợp lý, hoàn thiện của thể chế hành chính có ảnh hưởng sâu sắc đến hiệu quả của hành chính công. Do đó, tất cả các nước đều rất coi trọng việc xây dựng thể chế hành chính và thông qua nhiều biện pháp để không ngừng hoàn thiện nó.

Chế độ chính trị và thể chế hành chính

QUAN HỆ GIỮA THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH VÀ CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ

Nội dung cơ bản của thể chế hành chính

Thể chế hành chính phải tương ứng với thể chế lập pháp, thể chế tư pháp của quốc gia. Nội dung của thể chế hành chính rất rộng, bao gồm cơ cấu tổ chức của chính phủ, cơ cấu quyền lực hành chính, thể chế phân định khu vực hành chính, quy phạm hành chính v.v... Hạt nhân của thể chế hành chính là cơ cấu của chính phủ, phân định chức quyền, cơ chế vận hành.

Cơ cấu tổ chức của chính phủ là bộ xương của thể chế hành chính. Bất kỳ thể chế hành chính nào cũng phải xây dựng trên một hình thái tổ chức nhất định. Cơ cấu tổ chức của chính phủ bao gồm cơ cấu chiều dọc từ trung ương đến địa phương và cơ cấu chiều ngang gồm các ngành khác nhau của chính phủ. Sự hợp lý, tính khoa học của cơ cấu tổ chức chính phủ có tác dụng quan trọng đối với sự vận hành của thể chế hành chính. Hiện nay, các nước trên thế giới, kể cả các nước phương Tây và các nước đang phát triển đều rất chú ý điều chỉnh và cải cách cơ cấu tổ chức chính phủ cho phù hợp với nhu cầu phát triển của xã hội.

Cơ cấu quyền lực hành chính là bộ phận hợp thành cơ bản của thể chế hành chính, là động lực để thể chế hành chính có thể vận hành bình thường. Cơ cấu quyền lực hành chính không chỉ quy định cội nguồn, phương hướng hành xử, phương thức hành xử quyền lực hành chính mà còn quy định quan hệ quyền lực giữa cơ quan hành chính với các cơ

quan khác của Nhà nước, với tổ chức chính đảng, đoàn thể quần chúng. Nội dung cơ bản của nó là phân định phạm vi chức quyền, vị trí quyền lực của cơ quan hành chính quốc gia trong hệ thống chính trị và phân định chức quyền giữa các ngành trong nội bộ cơ quan hành chính. Việc sắp xếp một cách hợp lý, khoa học cơ cấu quyền lực hành chính có ảnh hưởng tích cực đến sự vận hành bình thường của thể chế hành chính. Nếu sắp xếp không hợp lý, không khoa học sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến thể chế hành chính.

Thể chế phân định khu vực hành chính là việc chính phủ phân định lãnh thổ trên toàn quốc thành những đơn vị khu vực khác nhau để thực hiện sự quản lý hữu hiệu đối với công việc chung của xã hội và trên cơ sở đó thành lập cơ quan hành chính các cấp. Ở các nước khác nhau và trong những thời kỳ khác nhau của một nước, việc phân định khu vực hành chính cũng rất khác nhau nhưng đều phải xét đến diện tích lãnh thổ, tình hình chính trị, kinh tế, văn hoá, dân tộc, dân số, quốc phòng, truyền thống lịch sử, điều kiện địa lý v.v... Sự hợp lý trong việc phân định khu vực hành chính cũng có ảnh hưởng đến thể chế hành chính của nước đó.

Quy phạm hành chính là tên gọi chung của những quy phạm pháp luật về hành chính được xây dựng trên cơ sở hiến pháp và pháp luật. Đó là những quy tắc hành vi mà các cơ quan hành chính nhà nước phải tuân theo khi thực thi quyền lực công cộng, quản lý công việc công cộng. Mọi hoạt động hành chính đều phải có sự uỷ quyền của pháp luật. Quyền lực mà tất cả các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện; chức trách, quyền hạn của các ngành cũng phải được quy định bằng pháp luật. Với ý nghĩa đó, các quy định về hành chính không những ảnh hưởng đến sự vận hành của thể chế hành chính mà còn quy định nội dung, phạm vi, hình thức thực hiện chức quyền hành chính của các cơ quan hành chính.

Ảnh hưởng của chế độ chính trị đối với thể chế hành chính

Chế độ chính trị là hình thức tổ chức chính quyền và những chế độ có liên quan mà giai cấp thống trị dựng lên để thực hiện sự thống trị của

giai cấp đó. Nó là sự tổng hoà của tính chất cai trị chính trị và hình thức cai trị chính trị. Đó là sự thống nhất giữa thể chế nhà nước và thể chế chính trị. Tính chất cai trị chính trị là do thuộc tính giai cấp quyết định. Hình thức cai trị chính trị là do hình thức quản lý nhà nước, hình thức cơ cấu nhà nước, chế độ chính đảng, chế độ bầu cử, chế độ đoàn thể xã hội và công dân tham gia chính sự v.v... tạo nên.

Chế độ chính trị là chế độ căn bản của một quốc gia. Nó quyết định tính chất và phương hướng phát triển của thể chế hành chính. Thể chế hành chính phục vụ sự cai trị về chính trị. Ảnh hưởng của chế độ chính trị đối với thể chế hành chính thể hiện trên ba mặt sau đây:

Thể chế nhà nước (tức là tính chất của chế độ chính trị) quyết định tính chất của thể chế hành chính.

Thể chế nhà nước là địa vị của các giai cấp trong nước đó. Thí dụ, trong điều kiện xã hội chủ nghĩa, giai cấp công nhân đại diện cho lợi ích của quảng đại quần chúng nhân dân là giai cấp giữ địa vị thống trị. Điều đó đã quyết định tính chất nhà nước xã hội chủ nghĩa là không có giai cấp bóc lột và bản chất chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa khác với chế độ chính trị có giai cấp bóc lột.

Thể chế nhà nước trực tiếp quyết định tính chất và phương hướng phát triển của thể chế hành chính. Thể chế hành chính là bộ phận hợp thành quan trọng của thể chế nhà nước. Thể chế hành chính là một hệ thống bao gồm hình thức quản lý, cơ cấu tổ chức, chức năng quản lý mà giai cấp thống trị sử dụng để thực hiện ý chí nhà nước, bảo đảm sự vận hành bình thường của guồng máy nhà nước nhằm bảo đảm cho cơ quan hành chính có thể thực hiện sự quản lý hữu hiệu đối với công việc chung của đất nước theo ý chí của giai cấp thống trị. Với ý nghĩa đó, thể chế hành chính không chỉ trực tiếp phản ánh tính chất của chế độ chính trị của một quốc gia mà còn phục vụ một chế độ chính trị nhất định và sự thống trị giai cấp.

Thể chế chính trị (tức là hình thức cai trị chính trị) ảnh hưởng đến hình thức tổ chức của thể chế hành chính

Thể chế chính trị là hình thức cai trị chính trị, là hình thức tổ chức chính quyền nhà nước, là hệ thống tổ chức các cơ quan nhà nước mà giai cấp thống trị lập ra để thực hiện quyền lực nhà nước trong một xã hội nhất định.

Trong thời đại hiện nay, bất kỳ nước nào muốn giữ vững chủ quyền quốc gia, thực hiện chức năng đối nội, đối ngoại đều phải có hình thức tổ chức chính quyền thích hợp và hình thành một chế độ vững chắc để thống nhất tổ chức và hoạt động của các bộ phận trong bộ máy nhà nước. Trong xã hội hiện đại, thể chế chính trị của một nước được quy định trong hiến pháp và có thể nói hiến pháp là cơ sở của thể chế chính trị một nước.

Thể chế chính trị ảnh hưởng đến thể chế hành chính trên nhiều mặt, trong đó có hai mặt chủ yếu nhất là cơ cấu quyền lực hành chính và cơ cấu tổ chức hành chính.

Đối với cơ cấu quyền lực hành chính, thể chế chính trị trực tiếp ảnh hưởng đến phương thức cấu thành hệ thống quyền lực hành chính quốc gia và mối quan hệ giữa các loại quyền lực. Căn cứ theo mô thức của thể chế chính trị và ảnh hưởng của nó đối với hệ thống quyền lực hành chính, cơ cấu quyền lực hành chính có thể chia làm bốn loại:

1. Chế độ tam quyền phân lập.

“Tam quyền phân lập” có nghĩa là quyền lập pháp, quyền hành chính, quyền tư pháp do các cơ quan khác nhau độc lập thực hiện và kiểm chế lẫn nhau. Đó là một nguyên tắc quan trọng của chế độ chính trị của nhà nước tư sản. Ở những nước thực hiện chế độ “Tam quyền phân lập”, việc xây dựng, sửa đổi, bãi bỏ pháp luật là quyền của Nghị viện (Quốc hội). Việc giải quyết các công việc nội chính, ngoại giao là quyền của cơ quan hành chính. Việc giám sát tình hình chấp hành pháp luật và xét xử là quyền của toà án. Theo quy định của hiến pháp, ba quyền đó tách rời nhau, mỗi cơ quan có phạm vi chức quyền riêng của mình, đồng thời kiểm chế lẫn nhau, hình thành quan hệ cân bằng quyền lực giữa ba cơ quan đó.

2. Chế độ kết hợp quyền lập pháp và quyền hành chính.

Đó là chế độ mà theo đó cơ quan quyền lực nhà nước thống nhất thực hiện quyền lập pháp và quyền hành chính. Chế độ này đã được thể hiện ở mức nhất định qua hình thức đại hội đại biểu nhân dân ở Trung Quốc. Ở Trung Quốc, quyền lập pháp, quyền hành chính, quyền tư pháp là do ba cơ quan khác nhau thực hiện nhưng đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và uỷ ban thường vụ của nó là cơ quan quyền lực tối cao của quốc gia. Cơ quan hành chính quốc gia, cơ quan tư pháp đều do đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc bầu ra, chịu trách nhiệm trước đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và báo cáo công tác với đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Thể chế quyền lực này có sự khác nhau căn bản so với thể chế "Tam quyền phân lập" của các nước phương Tây.

3. Chế độ kết hợp giữa quyền lực quân sự và quyền lực hành chính.

Theo chế độ này, quyền lực quân sự và quyền lực hành chính là một. Quyền lực quân sự là hạt nhân và hậu thuẫn cho quyền lực quốc gia. Ở các nước theo chế độ này, quyền lập pháp, quyền hành chính, quyền tư pháp đều nằm trong tay chính phủ quân sự. Chính phủ quân sự là người nắm giữ toàn bộ quyền lực quốc gia. Chế độ này đang được thực hiện ở nhiều nước châu Mỹ la tinh và châu Phi.

4. Chế độ kết hợp quyền lực tôn giáo với quyền lực hành chính.

Theo chế độ này, toà thánh là cơ quan nắm giữ toàn bộ quyền lập pháp, quyền hành chính và tư pháp. Va-ti-căng là quốc gia điển hình của chế độ này.

Nếu xét theo ảnh hưởng của chế độ chính trị đối với cơ cấu tổ chức hành chính, thì ảnh hưởng nổi bật nhất của nó là hình thức tổ chức và sự vận hành của chính phủ trung ương. Hiện nay, trên thế giới các mô thức cơ cấu tổ chức chính phủ trung ương mang tính tiêu biểu đều có liên quan đến thể chế chính trị, đó là:

Một là, chế độ nội các. Ở các nước theo chế độ này, nguyên thủ quốc gia thường là thể tập (cha truyền con nối) và suốt đời nhưng không

có thực quyền. Quyền lực hành chính nằm trong tay nội các do thủ tướng đứng đầu. Thành viên chính phủ do thủ tướng lựa chọn, đề cử và tổ chức nội các. Nội các chịu trách nhiệm trước nghị viện. Khi nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với chính phủ thì chính phủ phải từ chức hoặc giải tán quốc hội, bầu cử lại để tổ chức nội các mới. Anh, Nhật Bản là những nước điển hình của chế độ này.

Hai là, chế độ tổng thống. Ở các nước theo chế độ này, tổng thống là trung tâm quyền lực quốc gia. Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người đứng đầu chính phủ. Nghị viện do cử tri bầu ra, đó là cơ quan quyền lực và cơ quan lập pháp, nhưng nghị viện không thể hạn chế hành động của tổng thống. Tổng thống do cử tri trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra, chịu trách nhiệm trước cử tri và nghị viện. Cơ quan hành chính quốc gia do tổng thống tổ chức ra, thành viên nội các do tổng thống bổ nhiệm, miễn nhiệm. Mỹ là nước điển hình của chế độ này.

Ba là, chế độ hội đồng. Đặc điểm lớn nhất của chế độ này là nghị viện bầu ra một hội đồng để thực hiện quyền lực tối cao của đất nước. Chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng này là đại diện của đất nước về mặt lễ nghi ngoại giao, định kỳ thay đổi, không được thực hiện quyền lực của hội đồng. Toàn bộ chức quyền hành chính của hội đồng đều phải do hội đồng thảo luận, sau khi đa số thông qua sẽ được thi hành với danh nghĩa hội đồng. Thụy Sĩ là nước duy nhất trên thế giới thực hiện chế độ này.

Bốn là, chế độ quốc vụ viện. Trung Quốc là nước thực hiện chế độ này. Chế độ này được chính thức lập ra năm 1954. Quốc vụ viện là cơ quan hành chính cao nhất của đất nước, thực hiện chế độ thủ tướng phụ trách. Thủ tướng có toàn quyền quyết định công việc của quốc vụ viện. Thủ tướng chủ trì cơ quan thường trực của quốc vụ viện. Những vấn đề quan trọng trong công việc của quốc vụ viện phải được hội nghị toàn thể của quốc vụ viện hoặc cơ quan thường trực của quốc vụ viện thảo luận. Đó là một thể chế hành chính dựa trên cơ sở tập thể bàn bạc, cá nhân phụ trách. Nó thể hiện nguyên tắc dân chủ tập trung, nguyên tắc pháp chế và nguyên tắc chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực tối cao của đất nước.

Ảnh hưởng của chế độ chính đảng đối với thể chế hành chính

Chế độ chính đảng là địa vị của chính đảng có khả năng cầm quyền trong một nước, mối quan hệ giữa các chính đảng và phương thức mà các chính đảng sử dụng để thực hiện chức quyền và can thiệp vào công việc chính trị. Chế độ chính đảng là bộ phận hợp thành của chế độ chính trị. Chế độ chính đảng nói chung không quy định bằng văn bản pháp luật mà là cơ cấu sắp xếp lực lượng chính trị và hình thức hoạt động của đại diện chính trị, từng bước hình thành trong quá trình phát triển chính trị lâu dài và điều kiện lịch sử khác nhau của các nước. Hiện nay, ở các nước phương Tây có hai loại chế độ chính đảng là chế độ hai đảng và chế độ nhiều đảng. Ở các nước thực hiện chế độ hai đảng; đảng nào giành được nhiều ghế trong nghị viện hoặc giành được thắng lợi trong bầu cử tổng thống thì đảng ấy đứng ra thành lập nội các và đó là đảng cầm quyền. Nước thực hiện chế độ nhiều đảng là nước mà ở đó không có đảng nào giữ được ưu thế tuyệt đối lâu dài mà phải liên minh với một số đảng khác để cầm quyền.

Ảnh hưởng của chế độ chính đảng đối với thể chế hành chính chủ yếu thể hiện ở việc tổ chức chính phủ và sự vận hành cụ thể của nó.

Về mặt tổ chức chính phủ, chính đảng thường xuyên giữ vai trò quan trọng trong quá trình bầu cử nghị viện và quá trình tổ chức chính phủ, đồng thời thông qua hoạt động bầu cử, phát biểu chủ trương, chính sách của các chính đảng để tranh thủ sự ủng hộ của dân chúng.

Về mặt vận hành của chính phủ; do chế độ chính đảng ở các nước phương Tây đã hình thành một hệ thống chế độ tương đối hoàn thiện nên các chính đảng dù là đảng cầm quyền hay là đảng đối lập thì khi xuất hiện tình trạng không bình thường như chính phủ bị lật đổ, nghị viện bị giải tán đều có thể thông qua một loạt thủ tục để giải quyết khủng hoảng chính trị, tiếp tục thực hiện sự thống trị chính trị của giai cấp tư sản.

QUYỀN LỰC HÀNH CHÍNH VÀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

Quyền lực hành chính

Quyền lực hành chính là sức mạnh cưỡng chế và sức ảnh hưởng của các cơ quan hành chính các cấp trong khi chấp hành pháp luật, xây dựng và công bố các pháp quy hành chính, thực hiện sự quản lý đối với công việc công cộng, giải quyết các vấn đề hành chính trong phạm vi được pháp luật uỷ quyền. Quyền lực hành chính là bộ phận hợp thành quan trọng trong cơ cấu quyền lực của Nhà nước, cùng với quyền lập pháp, quyền tư pháp tạo thành nội dung chủ yếu của quyền lực nhà nước.

Đặc trưng của quyền lực hành chính là tính công cộng, tính cưỡng chế và tính ràng buộc. Chính phủ là người đại diện lợi ích công chúng của toàn xã hội, thay mặt nhà nước để thực hiện sự quản lý đối với công việc chung. Điều đó quyết định tính công cộng của quyền lực hành chính. Việc sử dụng, vận dụng quyền lực hành chính được thực hiện thông qua cơ quan hành chính nhà nước và tiến hành theo quy định của pháp luật. Do đó, quyền lực hành chính mang tính cưỡng bức, trong phạm vi quyền lực hành chính nhất định, tất cả các tổ chức và cá nhân đều phải phục tùng một cách nghiêm chỉnh. Điều đó bảo đảm tính quyền uy của quyền lực hành chính ở mức độ nhất định. Mặc dầu việc sử dụng, vận dụng quyền lực hành chính có tính quyền uy và tính cưỡng chế nhất định nhưng nó là quyền lực công cộng nên phải chịu sự giám sát của nhân dân nhằm bảo đảm sự công minh, công bằng trong khi sử dụng quyền lực hành chính, để phòng sự biến dị của quyền lực hành chính.

Do chế độ chính trị và hình thức tổ chức chính phủ ở các nước không giống nhau nên vai trò của quyền lực hành chính trong cơ cấu quyền lực nhà nước không giống nhau. Thí dụ, ở những nước mà chính phủ do nghị viện bầu ra, cơ quan hành chính chịu trách nhiệm trước nghị viện thì sự kiểm soát của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành chính lớn hơn. Ở những nước theo chế độ tổng thống, do cơ quan hành chính không trực tiếp phụ trách trước nghị viện nên quyền lực tổng thống lớn hơn.

Trong cơ cấu quyền lực quốc gia, quyền lực hành chính bao gồm bốn mặt:

Một là, quyền tham gia lập pháp. Đây là quyền chính phủ tham gia độc lập quá trình lập pháp. Ở Trung Quốc và các nước theo chế độ nội các, chính phủ có quyền đưa ra những dự án pháp luật. Ở một số nước theo chế độ tổng thống, tổng thống vận dụng quyền công bố pháp luật để trì hoãn hoặc phủ quyết pháp luật.

Hai là, quyền uỷ nhiệm lập pháp. Đây là việc cơ quan lập pháp uỷ nhiệm cho cơ quan hành chính ban hành những văn bản cụ thể. Theo nguyên tắc này, chính phủ có thể căn cứ vào hiến pháp và quy định của pháp luật để xây dựng pháp quy, điều lệ, quyết định, mệnh lệnh, chỉ thị.

Ba là, quyền quản lý hành chính. Chức trách cơ bản của chính phủ là thay mặt nhà nước để quản lý công việc chung, thực hiện quyền quản lý hành chính. Đó là chức năng vận dụng quyền lực hành chính để thực hiện sự quản lý đối với công việc chung mà trước hết là quyền xây dựng và chấp hành chính sách. Hai là quyền nắm quân đội và ngoại giao tức là quản lý bộ máy nhà nước như quân đội, cảnh sát, nhà tù, bổ nhiệm đại diện ngoại giao, đón tiếp phái đoàn nước ngoài, tuyên chiến với nước ngoài, giảng hoà và ký kết điều ước quốc tế, quyền tham gia hoạt động ngoại giao như tham gia các hội nghị quốc tế. Ba là soạn thảo dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách. Đó là biện pháp quan trọng để chính phủ can dự và điều tiết công việc kinh tế của nhà nước. Nhưng dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách đều phải được cơ quan lập pháp thông qua mới có hiệu lực. Cuối cùng là quyền quản lý những công việc quan trọng trong nội bộ cơ quan hành chính như bổ nhiệm, miễn nhiệm quan chức hành chính. Ngoài ra, chính phủ còn có quyền quản lý các công việc chung của quốc gia như công tác khoa học kỹ thuật, giáo dục, văn hoá, y tế, xã hội, phúc lợi.

Bốn là, quyền hành chính về tư pháp như quyền quyết định ân xá, quyền giải quyết những tranh chấp trong hoạt động hành chính. Khi sử dụng những quyền này, các cơ quan hành chính phải tuân theo những nguyên tắc nhất định.

Trách nhiệm hành chính

Trách nhiệm hành chính là một phạm trù đối ứng với quyền lực hành chính. Trách nhiệm hành chính chủ yếu có hai hàm ý: Một là trách nhiệm hành chính về mặt pháp luật, hai là trách nhiệm hành chính thông thường. Trách nhiệm hành chính về mặt pháp luật có nghĩa là nhân viên chính phủ ngoài việc phải tuân theo pháp luật, pháp quy như mọi công dân nói chung, còn phải tuân theo những quy định pháp luật mà một nhân viên chính phủ phải tuân theo. Nếu nhân viên chính phủ vi phạm những quy định loại thứ hai thì phải chịu trách nhiệm về mặt pháp luật, cũng như phải chịu sự trừng phạt của cơ quan hữu quan theo quy định của luật hành chính hoặc các quy định pháp luật khác có liên quan. Còn trách nhiệm hành chính thông thường không liên quan đến vấn đề pháp luật mà là trách nhiệm chính trị, trách nhiệm xã hội, trách nhiệm đạo đức.

Trách nhiệm chính trị là một trong những trách nhiệm quan trọng nhất của cơ quan hành chính và nhân viên hành chính. Trong khi thực hiện chức năng quản lý công và sử dụng quyền lực quản lý công, tất cả các cơ quan hành chính và nhân viên hành chính không những phải bảo đảm sự thông suốt của mệnh lệnh quản lý, pháp lệnh nhà nước, phải quán triệt chính sách mà trước hết là phải có ý thức chính trị và tinh thần trách nhiệm chính trị cao, phải xuất phát từ yêu cầu bảo vệ lợi ích chính trị quốc gia và an ninh quốc gia để giải quyết các vấn đề công cộng.

Trách nhiệm xã hội là chức trách mà cơ quan hành chính và nhân viên hành chính phải gánh vác đối với xã hội. Thoả mãn nhu cầu của các thành viên trong xã hội, bảo vệ trật tự xã hội, giải quyết các vấn đề xã hội có ảnh hưởng đến sự vận hành bình thường của xã hội là chức trách quan trọng của cơ quan hành chính và nhân viên hành chính đối với xã hội.

Trách nhiệm đạo đức là chức trách về mặt đạo nghĩa của cơ quan hành chính và nhân viên hành chính đối với xã hội. Trong khi sử dụng quyền lực công cộng, các cơ quan chính phủ phải luôn luôn đại diện cho lợi ích công chúng, đại diện cho chính nghĩa và sự công bằng. Điều đó đòi hỏi các cơ quan của chính phủ và nhân viên của chính phủ phải trong sạch, trọng chính nghĩa, làm gương cho xã hội trong việc kế thừa, phát

huy những phẩm chất tốt đẹp truyền thống, nâng cao tố chất xã hội để xã hội phát triển theo hướng lành mạnh, có trật tự.

Trách nhiệm hành chính thường có mối liên hệ mật thiết với quyền lực hành chính, chức vụ hành chính. Đó là mối quan hệ giữa chức vụ, chức quyền, chức trách. Bất kỳ tổ chức hành chính nào cũng phải duy trì sự cân bằng và thống nhất của ba mặt đó. Đó là điều kiện tiền đề để tiến hành thuận lợi công việc hành chính công. Muốn duy trì sự cân bằng và thống nhất của ba mặt đó thì trước hết phải phân định rõ chức năng, phạm vi chức trách của các cơ quan hành chính và căn cứ vào chức năng, chức trách của mỗi cơ quan để xác định chức quyền của nó. Trên cơ sở đó, còn phải xác định rõ quan hệ trách nhiệm giữa cơ quan cấp trên và cơ quan cấp dưới, hoàn thiện chế độ chức quyền và chức trách, quy định rõ quyền và trách nhiệm của mỗi nhân viên chính phủ. Bởi vì sự cân bằng giữa chức vụ, chức quyền và chức trách, ở một mức độ nào đó tùy thuộc ở chỗ chức vụ, chức quyền và chức trách của mỗi nhân viên chính phủ có rõ ràng hay không. Chỉ khi nào nhân viên chính phủ trực tiếp đảm nhiệm công việc quản lý công thực hiện đúng chức vụ, chức quyền và chức trách của mỗi người thì nguyên tắc thống nhất giữa chức quyền và chức trách mới có thể thực hiện. Ba là phải thiết lập chế độ bảo đảm sự nhất trí, cân bằng giữa chức quyền và chức trách. Nội dung chủ yếu của chế độ đó là giám sát, kiểm tra, thưởng phạt, thăng cấp, giáng cấp. Thông qua chế độ đó để tăng cường kiểm tra, giám sát tình hình thực hiện chức vụ, chức quyền, chức trách của các cơ quan hành chính và nhân viên hành chính để họ sử dụng đúng chức vụ, chức quyền và làm tròn chức trách của mình.

Trong hoạt động hành chính công, trách nhiệm về pháp luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Điều này có nghĩa là, nếu trong khi thi hành công vụ, cơ quan hành chính và nhân viên hành chính vi phạm quy định của pháp luật về hành chính thì phải chịu trách nhiệm về hậu quả của việc đó theo quy định của pháp luật. Trách nhiệm hành chính có ba đặc trưng chủ yếu. Một là chủ thể chịu trách nhiệm hành chính là cơ quan hành chính nhà nước và nhân viên nhà nước thực hiện công việc hành chính đó. Hai là trách nhiệm hành chính phát sinh trên cơ sở pháp luật hành chính. Điều đó có nghĩa là, trách nhiệm hành chính chỉ xuất hiện khi chủ thể

pháp luật hành chính không thực hiện chức trách và nghĩa vụ do pháp luật quy định, dẫn đến hậu quả pháp luật. Nếu pháp luật không quy định cơ quan ấy, nhân viên ấy có nghĩa vụ làm việc đó thì họ không chịu trách nhiệm về việc đó. Ba là trách nhiệm hành chính là một trách nhiệm mang tính pháp lý nên nó mang tính bắt buộc. Nếu cơ quan hành chính nhà nước và nhân viên nhà nước vi phạm nghĩa vụ do pháp luật hành chính quy định và có sai lầm chủ quan thì cơ quan nhà nước hữu quan phải truy cứu. Do đó, hoàn thiện chế độ trách nhiệm hành chính là nội dung quan trọng để tăng cường pháp chế hành chính.

Có nhiều phương thức gánh vác trách nhiệm hành chính và cách làm của các nước về mặt này rất khác nhau. Những cách làm thông thường là: thừa nhận sai lầm, xin lỗi, phục hồi danh dự, xoá bỏ ảnh hưởng, trả lại quyền lợi, khôi phục nguyên trạng, đình chỉ hành vi vi phạm pháp luật, huỷ bỏ hành vi hành chính trái pháp luật, sửa chữa hành vi hành chính không đúng, bồi thường hành chính, thi hành kỷ luật hành chính.

QUAN HỆ GIỮA CÁC CHÍNH PHỦ, GIỮA CHÍNH QUYỀN CÁC CẤP VÀ CÁC NGÀNH CỦA CHÍNH PHỦ

Trong thể chế hành chính công, quan hệ giữa các chính phủ, giữa chính quyền các cấp, quan hệ giữa các ngành của chính phủ là những nhân tố quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến sự vận hành của thể chế hành chính. Do đó, bất kỳ quốc gia nào, dù thực hiện thể chế hành chính nào cũng rất coi trọng việc điều hoà, quản lý các mối quan hệ đó.

Quan hệ giữa các chính phủ và quan hệ giữa chính quyền các cấp

Trong quan hệ quốc tế, việc xử lý mối quan hệ giữa các nước phải căn cứ vào các chuẩn mực của luật pháp quốc tế và những điều ước ký kết giữa các nước. Liên hiệp quốc là tổ chức quốc tế có ảnh hưởng nhất trong

cộng đồng thế giới, đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc giải quyết quan hệ giữa các chính phủ.

Trong hành chính công, quan hệ giữa chính quyền các cấp bao gồm quan hệ giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, quan hệ giữa chính quyền các địa phương với nhau.

Quan hệ giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương có liên quan mật thiết với hình thức cơ cấu nhà nước, chịu ảnh hưởng của hình thức cơ cấu nhà nước. Hình thức cơ cấu nhà nước là phương thức cấu thành quan hệ giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương. Xét theo phương thức cấu thành quyền lực trung ương và quyền lực địa phương, hình thức cơ cấu nhà nước chủ yếu chia làm hai loại: nhà nước đơn nhất và nhà nước liên bang.

Nhà nước đơn nhất là nhà nước có chủ quyền thống nhất, bao gồm nhiều khu vực hành chính. Đặc trưng cơ bản của nó là có hiến pháp thống nhất, quốc tịch thống nhất, cơ quan quyền lực tối cao thống nhất, chính phủ thống nhất, hệ thống cơ quan hành chính thống nhất, bao gồm nhiều khu vực hành chính chịu sự lãnh đạo thống nhất của chính phủ trung ương. Trong quan hệ đối ngoại, cả nước là một chủ thể duy nhất của luật pháp quốc tế, các địa phương không thể là chủ thể độc lập trong quan hệ quốc tế. Xét theo mức độ tập trung quyền lực, các nhà nước đơn nhất chia làm nhà nước đơn nhất tập quyền trung ương và nhà nước đơn nhất phi tập quyền. Hiện nay, tuyệt đại đa số các nước trên thế giới áp dụng hình thức nhà nước đơn nhất. Trong một nhà nước đơn nhất, chính quyền các cấp có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, chính phủ trung ương có quyền lực tương đối lớn đối với chính quyền địa phương, giữ quyền lãnh đạo chính quyền địa phương. Việc phân định quyền hạn của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương được thể hiện trong hiến pháp và các đạo luật có liên quan, trong đó có quyền tài chính, quyền xử lý công việc và đó là căn cứ cơ bản để xử lý mối quan hệ giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương.

Nhà nước liên bang là liên minh của nhiều quốc gia hoặc đơn vị độc lập (châu, bang). Đó là một quốc gia thống nhất gồm nhiều thành viên

liên hiệp lại. Liên bang là chủ thể trong quan hệ quốc tế, địa vị của nó cao hơn địa vị các thành viên, thực hiện quyền lực tối cao của nhà nước. Liên bang có hiến pháp và pháp luật thống nhất, có cơ quan lập pháp tối cao, cơ quan hành chính tối cao, thực hiện quyền lực nhà nước về lập pháp, ngoại giao, quân sự, tài chính. Các thành viên căn cứ vào quy định của hiến pháp liên bang để thành lập cơ quan lập pháp và cơ quan hành chính của mình, có hiến pháp và pháp luật của mình, thực hiện chức quyền trong khu vực do mình quản lý, lãnh đạo chính quyền địa phương các cấp. Các nước thành viên hoặc châu, bang có quyền tự chủ tương đối lớn. Quyền lực của chính phủ liên bang và chính phủ các bang hoặc châu được quy định trong hiến pháp. Chính phủ của các bang hoặc châu quản lý công việc của bang, châu mình trong phạm vi quyền hạn do hiến pháp quy định, chính phủ liên bang không được can thiệp, giữa chính phủ liên bang và chính phủ các bang hoặc châu không có quan hệ mệnh lệnh thống nhất, không có quan hệ lãnh đạo và bị lãnh đạo trực tiếp mà chủ yếu là vận hành theo pháp luật.

Về mối quan hệ giữa cơ quan chính quyền của các địa phương, trong các quốc gia có hình thức cơ cấu khác nhau, tình hình cũng khác nhau.

Ở các quốc gia đơn nhất, do chính phủ trung ương giữ chức trách lãnh đạo trực tiếp đối với chính quyền địa phương nên địa vị của chính quyền các địa phương là bình đẳng. Sự trao đổi, hợp tác giữa họ với nhau là quan hệ bình đẳng, hợp tác cùng có lợi. Chính phủ trung ương có trách nhiệm thúc đẩy sự phát triển hài hoà cân đối giữa các khu vực. Thí dụ trong việc phát triển miền Tây Trung Quốc, chính quyền một số tỉnh miền Đông tương đối phát triển có nhiệm vụ hỗ trợ chính quyền các tỉnh miền Tây để đẩy nhanh tốc độ phát triển các tỉnh này. Ngoài ra, ở các quốc gia đơn nhất, mặc dầu chính sách cụ thể ở các địa phương có một số điểm khác nhau, nhưng phương châm, chính sách lớn về cơ bản là giống nhau và đó là điều có ý nghĩa quan trọng để bảo đảm sự thống nhất về chính trị của cả nước.

Ở các nước theo chế độ liên bang, các bang hoặc châu đều có hiến pháp, pháp luật riêng, luật pháp và chính sách của các bang và châu có

thể khác nhau. Quan hệ giữa các bang và châu cũng là quan hệ hợp tác, bình đẳng, cùng có lợi, nhưng so với quan hệ giữa các địa phương trong một quốc gia đơn nhất thì quan hệ giữa các bang hoặc châu trong một liên bang lỏng lẻo hơn nhiều.

Quan hệ giữa các ngành của chính phủ

Quan hệ giữa các ngành của chính phủ là quan hệ quyền lực giữa các ngành trong cùng một cấp chính quyền. Mỗi quan hệ này có liên hệ mật thiết với phạm vi chức năng, sự phân chia chức năng, cơ cấu tổ chức của chính phủ.

Muốn xử lý tốt mối quan hệ giữa các ngành của chính phủ thì phải giải quyết ba vấn đề:

Một là, trên cơ sở xác định một cách hợp lý chức năng của chính phủ, sắp xếp một cách khoa học các ngành của chính phủ, mỗi ngành đều có chức trách và quyền hạn rõ ràng, do đó mà tránh được tình trạng tranh chấp, đùn đẩy giữa các ngành, để các ngành có thể thực hiện chức trách của mình một cách trật tự. Do mô thức quản lý, truyền thống lịch sử của các nước không giống nhau nên việc sắp xếp các ngành của chính phủ không giống nhau. Ở các nước phương Tây, do có nền kinh tế thị trường đã tương đối phát triển nên họ áp dụng chế độ một bộ quản nhiều việc, số bộ tương đối ít, thực hiện quản lý vĩ mô. Nhưng ở các nước mà công năng chính phủ tương đối nhiều, như ở Trung Quốc, sau khi cải cách cơ cấu chính phủ năm 1998, tổng số cơ quan trực thuộc quốc vụ viện vẫn rất nhiều.

Hai là, phải hạn chế và kiểm tra chặt chẽ quyền ban hành pháp quy hành chính của các ngành nhằm ngăn ngừa tình trạng nhiều ngành cùng quản một việc. Ở hầu hết các nước, các ngành của chính phủ đều có quyền ban hành một số pháp quy hành chính trong phạm vi quyền hạn nhất định. Những pháp quy đó là cần thiết để tăng cường công tác quản lý hành chính một cách hữu hiệu. Nhưng nếu quyền ban hành pháp quy của các ngành không bị hạn chế thì sẽ dẫn đến tình trạng chồng chéo, khiến

việc quản lý hành chính trở nên rối rắm. Do đó, việc hạn chế quyền ban hành pháp quy của các ngành là rất cần thiết để các ngành thực hiện đúng chức năng của mình.

Ba là, tăng cường sự hợp tác giữa các ngành và mỗi ngành đều làm tròn chức trách của mình. Ở bất kỳ nước nào, công tác quản lý của chính phủ đều do nhiều ngành cùng làm, nhiều người cùng làm. Để bảo đảm tính trật tự, tính hữu hiệu của công tác quản lý, ngoài việc người lãnh đạo ra quyết định, chỉ huy và tổ chức; các ngành phải phối hợp với nhau, hợp tác với nhau một cách hữu hiệu trong suốt quá trình quản lý. Nếu không có sự phối hợp, hợp tác đó thì hoạt động quản lý sẽ trở nên rối loạn.

CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ DÂN CHỦ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VÀ THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC

Chế độ chính trị ở Trung Quốc là chế độ chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa

Điều này đã quyết định tính chất xã hội chủ nghĩa của thể chế hành chính ở Trung Quốc. Hạt nhân của chế độ chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc là kiên trì chế độ đại hội đại biểu nhân dân, chế độ hợp tác nhiều đảng dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc và chế độ hiệp thương chính trị.

Chế độ đại hội đại biểu nhân dân là chế độ chính trị cơ bản của Trung Quốc. Nó khác với chế độ nghị viện của các nước phương Tây. Theo quy định của hiến pháp, đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc là cơ quan quyền lực tối cao. Điều đó có nghĩa là trong hệ thống cơ cấu nhà nước và chính phủ ở Trung Quốc, đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc giữ địa vị cao nhất. Ủy ban thường vụ của đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc là cơ quan thường trực của đại hội, thực hiện chức quyền của đại hội trong thời gian đại hội không họp. Đại hội có quyền rộng rãi, trong đó chủ yếu là quyền lập pháp, kể cả quyền sửa đổi hiến pháp, giám sát việc

thực thi hiến pháp, tổ chức các cơ quan nhà nước tối cao khác, bầu chủ tịch, phó chủ tịch nước, căn cứ theo đề nghị của chủ tịch nước, quyết định thủ tướng quốc vụ viện, có quyền quyết định và giám sát những công việc lớn của quốc gia, thực hiện những chức quyền khác của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc xây dựng pháp luật, quyết định những công việc lớn của nhà nước, tổ chức cơ quan hành chính, lãnh đạo và giám sát công việc của cơ quan hành chính nhưng không làm thay công việc của cơ quan hành chính các cấp.

Nguyên tắc tổ chức của Đại hội đại biểu nhân dân là nguyên tắc dân chủ tập trung. Đại hội đại biểu nhân dân các cấp do cử tri bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, nhân dân là người chủ đất nước, cơ quan hành chính quốc gia, toà án, viện kiểm sát, uỷ ban quân sự trung ương đều do đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc bầu ra, chịu trách nhiệm trước đại hội, chịu sự giám sát của đại hội; việc phân định chức quyền của cơ quan nhà nước trung ương và địa phương được thực hiện theo nguyên tắc trung ương thống nhất lãnh đạo, phát huy đầy đủ tính tích cực và tính chủ động của địa phương, cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương.

Chế độ hợp tác nhiều đảng do Đảng cộng sản Trung Quốc lãnh đạo là nét đặc sắc cơ bản của nền chính trị chính đảng ở Trung Quốc, là bộ phận hợp thành quan trọng của chế độ chính trị ở Trung Quốc. Chế độ này khác với chế độ đa đảng ở các nước phương Tây. Trong quan hệ hợp tác nhiều đảng; mặc dù các đảng phái dân chủ và đảng cộng sản hoàn toàn bình đẳng về pháp luật, độc lập về tổ chức, nhưng về chính trị, đảng cộng sản ở vào địa vị lãnh đạo. Địa vị lãnh đạo này được hình thành trong lịch sử lâu dài, được nhân dân cả nước và các đảng phái dân chủ thừa nhận. Quan hệ giữa các đảng phái dân chủ và đảng cộng sản là quan hệ mật thiết. Đảng cộng sản cầm quyền, các đảng phái dân chủ cùng tham gia chính sự, không phải là quan hệ phân tranh chống đối nhau giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập ở các nước theo chế độ đa đảng thông thường. Cơ sở chính trị của chế độ hợp tác này là kiên trì đường lối xã hội chủ

nghĩa, phương châm chỉ đạo của nó là “cùng tồn tại lâu dài, giám sát lẫn nhau, hợp tác chân thành, vinh nhục có nhau”.

Hiệp thương chính trị là hình thức chủ yếu của sự hợp tác này và là bộ phận hợp thành quan trọng của chế độ chính trị ở Trung Quốc. Việc hiệp thương chính trị được thực hiện thông qua hội nghị hiệp thương chính trị. Đó là tổ chức mặt trận thống nhất yêu nước gồm đại diện của toàn thể nhân dân, các tầng lớp xã hội do đảng cộng sản lãnh đạo, trong đó đại biểu các đảng phái dân chủ chiếm tỷ lệ tương đối lớn và thông qua hội nghị hiệp thương chính trị để triển khai sự hợp tác với Đảng Cộng sản. Tác dụng của sự hợp tác này được thể hiện trên hai mặt. Một là hiệp thương, thảo luận những phương châm, chính sách lớn của quốc gia, đưa ra những ý kiến, đề nghị, bảo đảm tính chính xác và khả thi của các phương châm, chính sách lớn. Hai là phát huy công năng giám sát dân chủ, giám sát việc quán triệt, chấp hành các phương châm, chính sách lớn của đảng cộng sản, giám sát việc thực thi hiến pháp, pháp luật và các hành vi của nhân viên các cơ quan nhà nước.

Trong chế độ chính trị của Trung Quốc, ngoài chế độ đại hội đại biểu nhân dân, chế độ hợp tác giữa các đảng dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, chế độ hiệp thương chính trị, còn có chế độ tự trị ở các vùng dân tộc và hình thức “một nước hai chế độ” cũng có ảnh hưởng quan trọng đối với thể chế hành chính.

Chế độ tự trị ở các vùng dân tộc là một chính sách cơ bản để giải quyết vấn đề dân tộc, đồng thời cũng là một nét đặc sắc trong chế độ chính trị ở Trung Quốc. Theo quy định của hiến pháp, các vùng dân tộc thiểu số tập trung thực hiện chế độ dân tộc tự trị. Chế độ này không những khiến cho các dân tộc thiểu số được hưởng quyền tự trị mà còn thể hiện sự kết hợp đúng đắn giữa tự trị dân tộc và tự trị khu vực. Hình thức “một nước hai chế độ” là ý tưởng vĩ đại của Đảng Tiểu Bình nhằm thống nhất đất nước đã trở thành hiện thực trong đời sống chính trị ở Trung Quốc. Theo chế độ đó, trong một nước có thể có hai chế độ chính trị mang tính chất khác nhau, cùng tồn tại trong một thời gian nhất định. Trung Quốc đã thông qua chế độ đó để thu hồi Hồng Kông, Ma Cao và cuối cùng sẽ giải quyết vấn đề Đài Loan, thực hiện thống nhất hoàn toàn đất nước.

Đặc điểm thể chế hành chính công ở Trung Quốc

Chế độ chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa với chế độ đại hội đại biểu nhân dân, chế độ hợp tác nhiều đảng do Đảng Cộng sản Trung Quốc lãnh đạo và chế độ hiệp thương chính trị không những quyết định tính chất xã hội chủ nghĩa của thể chế hành chính Trung Quốc mà còn làm cho thể chế ấy có những nét đặc sắc của Trung Quốc.

1. Cơ quan hành chính các cấp là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực cùng cấp, do cơ quan quyền lực bầu ra, chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực, chịu sự giám sát của cơ quan quyền lực

Thí dụ, Quốc vụ viện là cơ quan chấp hành của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Theo quy định của hiến pháp, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, căn cứ theo đề nghị của Chủ tịch nước; quyết định người giữ chức vụ Thủ tướng quốc vụ viện; căn cứ theo đề nghị của Thủ tướng, quyết định các Phó thủ tướng, Ủy viên quốc vụ viện, Bộ trưởng, Chủ nhiệm các uỷ ban, Tổng kiểm toán, Tổng thư ký Quốc vụ viện. Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền bãi miễn thủ tướng và các thành viên khác của Quốc vụ viện. Dự toán ngân sách do Quốc vụ viện xây dựng và tình hình chấp hành dự toán phải được Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc phê chuẩn. Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền phê bỏ những pháp quy hành chính, quyết định, mệnh lệnh của Quốc vụ viện.

2. Đảng cộng sản Trung Quốc thực hiện sự lãnh đạo đối với đất nước.

Do Đảng cộng sản Trung Quốc là đảng cầm quyền duy nhất ở Trung Quốc, gánh vác chức trách lãnh đạo đất nước nên cơ quan hành chính quốc gia cũng phải chịu sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc đối với cơ quan hành chính quốc gia không phải là sự lãnh đạo cụ thể, trực tiếp mà là sự lãnh đạo về chính trị, tổ chức và tư tưởng. Đảng Cộng sản Trung Quốc đưa ra những kiến nghị về nguyên tắc chính trị, phương hướng chính trị, quy hoạch phát triển vĩ mô của đất nước, sau đó biến thành ý chí của nhà nước và qua đó để thực hiện sự lãnh đạo của Đảng. Đảng Cộng sản Trung Quốc thông qua việc quản lý những cán bộ lãnh đạo quan trọng trong các

cơ quan hành chính và yêu cầu đảng viên làm việc trong các cơ quan Chính phủ quán triệt, chấp hành đường lối, phương châm, chính sách của Đảng để thực hiện công năng lãnh đạo về mặt tổ chức.

3. Nội bộ các cơ quan hành chính các cấp thực hiện chế độ thủ trưởng, kiên trì nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1982, Quốc vụ viện thực hiện chế độ Thủ tướng phụ trách; các Bộ, các Ủy ban thực hiện chế độ bộ trưởng, chủ nhiệm ủy ban phụ trách, chính quyền địa phương các cấp thực hiện chế độ tỉnh trưởng, thị trưởng, huyện trưởng, xã trưởng, trưởng thị trấn phụ trách.

Hệ thống tổ chức hành chính hiệu quả cao

LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH

Hàm ý và đặc trưng của tổ chức hành chính

Tổ chức hành chính là hệ thống cơ quan hành chính các cấp. Công năng chủ yếu của nó là thông qua các biện pháp kế hoạch, tổ chức, chỉ huy, phối hợp để thực hiện quyền lực hành chính quốc gia, thay mặt nhà nước để quản lý công việc chung. Cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp không phải là tổ chức hành chính.

Đặc trưng của tổ chức hành chính là nó mang tính chất chính trị, tính chất cưỡng chế, tính chất xã hội và tính chất phục vụ. Tính chất chính trị của tổ chức hành chính quyết định tổ chức hành chính là một tổ chức xã hội đặc thù. Là một bộ phận hợp thành quan trọng của bộ máy nhà nước, mọi quyền lực, chức năng, trách nhiệm của tổ chức hành chính đều do nhà nước giao cho. Những hoạt động của nó không chỉ là hoạt động quản lý xã hội đơn thuần mà là những hoạt động có mục đích chính trị và ý nghĩa chính trị nhất định. Hoạt động của tổ chức hành chính không chỉ thể hiện ý chí của giai cấp thống trị mà nó còn thay mặt nhà nước để thực hiện sự quản lý, cai trị đối với toàn xã hội.

Tổ chức hành chính là tổ chức có tính cưỡng chế. Tính cưỡng chế đó bắt nguồn từ quyền lực hoặc quyền uy nhất định. Tính cưỡng chế của tổ chức hành chính gắn liền với tính pháp chế của nó. Tổ chức hành chính được thành lập theo quy định của pháp luật, thực hiện quyền lực, gánh

vác trách nhiệm theo chức quyền do pháp luật quy định. Tính cưỡng chế của tổ chức hành chính thể hiện trên hai mặt: Một mặt, tổ chức hành chính là một bộ phận hợp thành quan trọng trong hệ thống tổ chức xã hội, mang đặc trưng của tổ chức xã hội nói chung. Mặt khác, tổ chức hành chính là một hệ thống quản lý xã hội mang tính quyền uy công cộng. Hệ thống quản lý xã hội này là một bộ phận hợp thành của bộ máy nhà nước, mang tính đặc thù nhất định, tính đặc thù đó thể hiện ở những quyền lực nhà nước mà pháp luật giao phó cho nó. Ba là, tổ chức hành chính còn mang tính xã hội, tính phục vụ. Quản lý những công việc chung của xã hội là một chức năng quan trọng của tổ chức hành chính, là chức trách quan trọng của tổ chức hành chính đối với xã hội. Do đó, các chính phủ hiện đại lập ra rất nhiều tổ chức hành chính để tăng cường sự quản lý về kinh tế, khoa học kỹ thuật, văn hoá, giáo dục, y tế, giao thông, bảo vệ môi trường, dân số, bảo hiểm xã hội. Đồng thời thông qua việc cung cấp dịch vụ công cộng để thực hiện chức năng xã hội của tổ chức hành chính. Gần 20 năm nay, để thoả mãn nhu cầu của nhân dân, nhiều nước trên thế giới đã không ngừng mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ công cộng, nâng cao chất lượng phục vụ, thậm chí đề ra khẩu hiệu "Khách hàng là trên hết" để thể hiện công năng phục vụ của các tổ chức hành chính.

Cơ cấu và loại hình tổ chức hành chính

Cơ cấu tổ chức hành chính

Cơ cấu tổ chức hành chính là phương thức tổ hợp các yếu tố của tổ chức hành chính như mục tiêu tổ chức, chức vị hành chính, chế độ cấp bậc v.v... Phương thức tổ hợp này là do pháp luật quy định. Tất cả các đơn vị, các ngành và toàn bộ chính phủ đều phải tổ chức theo những mục tiêu, tổ chức nhất định, những chức vị nhất định, những cấp bậc nhất định.

Mục tiêu tổ chức là những quy định về nhiệm vụ, mục tiêu, chỉ tiêu, không gian, thời gian mà tổ chức hành chính cần đạt được trong tương lai. Mục tiêu tổ chức là căn cứ cơ bản của tổ chức hành chính, còn chức năng

hành chính là căn cứ để xác định mục tiêu hành chính. Mục tiêu tổ chức còn là nhân tố quan trọng bảo đảm sự điều hòa, phối hợp hoạt động của tổ chức hành chính. Bởi vì hệ thống hành chính bao gồm nhiều cấp, nhiều bộ phận, mục tiêu cụ thể của các cấp, các bộ phận không giống nhau, dẫn đến xung đột, mâu thuẫn nhưng mục tiêu tổng thể của tổ chức có thể phát huy tác dụng trong quá trình điều hòa các mục tiêu cụ thể.

Trong cơ cấu tổ chức hành chính, việc xác định chức vị hành chính được thực hiện theo nguyên tắc phân công hành chính. Nó là cơ sở để hình thành một bộ phận, một đơn vị. Tổ chức hành chính được hình thành theo chức vị hành chính bao gồm cơ cấu chiều dọc và cơ cấu chiều ngang. Cơ cấu chiều dọc là cơ cấu theo cấp bậc. Đó là mô thức quan hệ quyền lực giữa cơ quan chính quyền cấp trên và cơ quan chính quyền cấp dưới, giữa cơ quan cấp trên và cơ quan cấp dưới của một ngành chức năng, được thể hiện qua bộ máy tổ chức, chức vị, cán bộ, quyền lực, trách nhiệm, trình độ làm việc.

Trong cơ cấu tổ chức hành chính chiều dọc, điều quan trọng là xử lý tốt mối quan hệ giữa tầng nấc quản lý và số lượng đơn vị cần quản lý. Tầng nấc quản lý là số lượng cấp bậc của cơ cấu tổ chức hành chính chiều dọc. Thí dụ, ở Trung Quốc có 5 cấp quản lý là: trung ương, tỉnh, thành phố, huyện, xã. Ở các cơ quan trung ương có bộ, vụ, phòng. Số lượng đơn vị cần quản lý là số lượng đơn vị mà cơ quan lãnh đạo cấp trên và người lãnh đạo phải trực tiếp chỉ huy, giám sát. Trong cơ cấu tổ chức hành chính, tầng nấc quản lý càng nhiều thì số lượng đơn vị cần quản lý của một cấp càng ít. Tầng nấc quản lý càng ít thì số lượng đơn vị cần quản lý của một cấp càng nhiều. Do đó, việc sắp xếp một tỷ lệ hợp lý giữa tầng nấc quản lý và số lượng đơn vị cần quản lý là rất quan trọng.

Cơ cấu tổ chức hành chính chiều ngang là chính quyền của một cấp, căn cứ vào mục tiêu hành chính, tính chất công tác, quyền hạn, trách nhiệm, lập ra các ngành chức năng để cùng thực hiện chức năng hành chính của cấp đó. Trong thời đại ngày nay, do sự phát triển về kinh tế xã hội, sự tiến bộ về khoa học kỹ thuật, công việc hành chính ngày càng nhiều, những vấn đề mà chính phủ phải giải quyết ngày càng phức

tập nên sự phân công trong công tác quản lý của chính phủ ngày càng tỉ mỉ, mức độ chuyên môn hóa ngày càng cao, bộ máy hành chính ngày càng lớn.

Các loại hình tổ chức hành chính

Có nhiều tiêu chuẩn phân loại tổ chức hành chính. Thí dụ, xét theo trình tự hành chính, có thể chia thành cơ quan ra quyết định, cơ quan chức năng, cơ quan tư vấn thông tin, cơ quan giám sát. Xét theo tính chất chuyên môn của đối tượng quản lý có thể chia thành cơ quan quản lý chính trị, cơ quan quản lý kinh tế, cơ quan quản lý xã hội, cơ quan quản lý văn hóa. Xét theo chức năng, có thể chia thành cơ quan lãnh đạo, cơ quan chấp hành, cơ quan hỗ trợ, cơ quan đại diện. Đây là cách phân loại được sử dụng phổ biến nhất.

Cơ quan lãnh đạo là bộ máy đầu não của chính phủ trung ương và chính quyền các cấp. Đó là trung tâm quyết sách, chỉ huy của chính quyền các cấp, là trung tâm của hệ thống tổ chức hành chính. Nhiệm vụ chủ yếu của nó là: Trong phạm vi chức quyền đã được quy định, tổng hợp quyết sách, quy hoạch tổ chức, chỉ huy, phối hợp, kiểm tra, giám sát, thống nhất hoạt động của tổ chức hành chính.

Cơ quan chấp hành là những bộ môn cụ thể, phụ trách công việc quản lý hành chính về một mặt nào đó dưới sự lãnh đạo trực tiếp của cơ quan lãnh đạo, do đó còn được gọi là cơ quan chức năng. Cơ quan chấp hành là người quản lý và tổ chức công việc công cộng cụ thể. Chức năng của nó liên quan đến các lĩnh vực kinh tế xã hội. Việc bố trí cơ quan chấp hành có thể thay đổi trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, đồng thời có liên quan trực tiếp với thể chế quản lý, phương thức quản lý của một quốc gia. Người phụ trách cơ quan chấp hành thường phải tham gia việc ra quyết định và hoạt động lãnh đạo của chính quyền cấp mình, nhưng phải quán triệt, chấp hành nghiêm chỉnh quyết định, mệnh lệnh của cấp trên và chịu trách nhiệm chỉ đạo về mặt chuyên môn đối với cơ quan cấp dưới.

Cơ quan hỗ trợ là cơ quan nội bộ trong hệ thống hành chính. Chức trách chủ yếu của nó là phối hợp quan hệ giữa cơ quan lãnh đạo và cơ

quan chấp hành, thực hiện các công việc hành chính do cơ quan lãnh đạo giao cho hoặc phụ trách những công việc mang tính tổng hợp hoặc tính chuyên nghiệp về một mặt nào đó của cơ quan hành chính.

Cơ quan hỗ trợ không có quyền đối ngoại, không được trực tiếp tham gia quản lý công việc chung của xã hội. Trong hệ thống tổ chức hành chính hiện nay ở Trung Quốc, các cơ quan hỗ trợ gồm các bộ phận văn phòng, cơ quan tham mưu tư vấn, cơ quan thông tin, cơ quan hậu cần hoặc cơ quan hành chính quản trị.

Cơ quan đại diện là cơ quan được thành lập do nhu cầu hành chính công của một cấp chính quyền, theo quy định của pháp luật hoặc được cấp trên phê chuẩn. Việc thành lập cơ quan đại diện xuất phát từ hai tình huống. Một là do nhu cầu xử lý một loại công việc đặc thù hoặc một khu vực nào đó. Hai là do không gian quản lý của cấp dưới quá rộng khó thích ứng với nhu cầu quản lý nên chính quyền cấp trên cần đặt văn phòng đại diện để giúp đỡ.

Thiết kế và cải cách tổ chức hành chính

Thiết kế và cải cách tổ chức hành chính là một nội dung quan trọng của việc quản lý tổ chức hành chính, là nhân tố căn bản để duy trì sức sống của tổ chức hành chính. Đặc biệt là trong mấy chục năm gần đây, do sự phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật, sự tiến bộ về kinh tế xã hội, nhiều nước rất chú ý đến việc cải cách tổ chức hành chính, coi đó là phần chủ yếu nhất của công cuộc cải cách nói chung và đạt được nhiều thành tựu.

Cải cách tổ chức hành chính là một quá trình phức tạp. Trong quá trình đó, việc cải cách hành chính phải chịu ảnh hưởng của những điều kiện như mục tiêu cải cách, hoàn cảnh khách quan, đồng thời cũng chịu ảnh hưởng của những quan niệm giá trị của người thực thi cải cách. Do đó, cải cách tổ chức hành chính là một việc khó khăn và có tính rủi ro nhất định. Trong việc cải cách tổ chức hành chính, thiết kế tổ chức là vấn đề vô cùng quan trọng. Về hình thức, thiết kế tổ chức hình như chỉ là vấn

đề kỹ thuật. Nhưng trên thực tế, nó không chỉ là vấn đề kỹ thuật, biện pháp mà còn là vấn đề tư tưởng chỉ đạo và những chuẩn mực cơ bản mà việc thiết kế tổ chức phải tuân theo.

Theo lý luận tổ chức hiện đại, việc thiết kế tổ chức phải tuân theo những chuẩn mực sau đây:

Một là, việc thiết kế tổ chức hành chính phải căn cứ vào chức năng của chính phủ. Mục đích thiết kế tổ chức hành chính là nhằm thực hiện các chức năng của chính phủ, tức là căn cứ vào các chức năng của chính phủ để sắp xếp các tổ chức hành chính khác nhau. Đó là chuẩn mực cơ bản nhất. Điều này đòi hỏi việc sắp xếp tổ chức hành chính phải phù hợp với chức năng chính phủ, coi việc thực hiện chức năng chính phủ là yêu cầu chủ yếu nhất. Nếu xa rời chuẩn mực đó thì việc thiết kế tổ chức hành chính sẽ mất phương hướng.

Hai là, việc thiết kế tổ chức hành chính phải tuân theo nguyên tắc gọn, nhẹ, có hiệu quả. Việc thiết kế bất kỳ tổ chức hành chính nào cũng phải tính đến hiệu quả và tiết kiệm chi phí. Chỉ có như vậy mới thoả mãn được yêu cầu của nhân dân đối với chính phủ, thực hiện tốt chức trách của chính phủ.

Ba là, việc thiết kế tổ chức hành chính phải hài hoà và thống nhất. Đó là tiền đề và điều kiện quan trọng để bảo đảm sự vận hành bộ máy tổ chức hành chính của chính phủ. Một tổ chức hành chính nếu không thống nhất sẽ khó vận hành và ảnh hưởng đến việc phát huy công năng của nó, thậm chí có những xung đột, mâu thuẫn trong nội bộ tổ chức hành chính.

Bốn là, tính chất pháp chế, tính chất quyền biến của tổ chức hành chính. Theo quy luật thông thường về thiết kế tổ chức hành chính; tổ chức hành chính của bất kỳ nước nào cũng phải được thiết lập trên cơ sở pháp luật. Nếu không có cơ sở pháp luật thì việc thiết lập, vận hành tổ chức hành chính sẽ không có gốc. Việc thiết kế tổ chức hành chính còn phải linh hoạt, mang tính chất quyền biến. Một tổ chức hành chính không biết thích ứng với hoàn cảnh khách quan không ngừng thay đổi thì tổ chức hành chính đó khó lòng thực hiện mục tiêu của tổ chức và hoàn thành sứ mệnh lịch sử của nó.

TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH TRONG THỜI ĐẠI KINH TẾ TRI THỨC

Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, nền khoa học kỹ thuật ở các nước phương Tây phát triển mạnh. Đặc biệt là trong thế kỷ 20, khoa học công nghệ cao mà tiêu biểu là công nghệ tin học, công nghệ sinh học, khoa học vật liệu phát triển nhanh, một số ngành kinh tế mới như công nghệ mạng, thương mại điện tử ra đời. Điều đó khiến người ta cảm nhận được vai trò quan trọng của tri thức và sáng tạo tri thức trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, cảm nhận được thời đại kinh tế tri thức đã bắt đầu.

Kinh tế tri thức là một hình thức phát triển kinh tế hoàn toàn mới. Đặc trưng cơ bản của nó là việc sản xuất, gia công và sử dụng tri thức. Quy luật vận hành và hình thức phát triển của hình thái kinh tế tri thức khác với quy luật vận hành và hình thức phát triển của kinh tế nông nghiệp, kinh tế công nghiệp. Trong thời đại kinh tế nông nghiệp, việc phát triển kinh tế chủ yếu dựa vào sức lao động và tài nguyên thiên nhiên, mô thức quản lý kinh tế của nó là hình thức quản lý khép kín hoặc hình thức tổ chức cá thể.

Trong thời đại kinh tế công nghiệp, việc phát triển kinh tế chủ yếu dựa vào máy móc và năng lượng, việc quản lý kinh tế áp dụng hình thức tổ chức kinh doanh. Trong thời đại kinh tế tri thức, việc phát triển kinh tế chủ yếu dựa vào kinh tế tri thức; khoa học kỹ thuật trở thành lực lượng sản xuất số 1, hình thức quản lý kinh tế là hình thức liên hiệp, quan hệ cấp bậc không chặt chẽ, là nền kinh tế mang đặc trưng toàn cầu hoá và nhất thể hoá.

Sự hình thành kinh tế tri thức không những mang lại nhiều thách thức chưa từng có trong lĩnh vực kinh tế xã hội, dẫn đến những biến đổi trong cơ cấu xã hội mà còn ảnh hưởng sâu sắc đến hoạt động quản lý của chính phủ và tổ chức hành chính.

Hoạt động sản xuất truyền thống dựa vào ba yếu tố cơ bản là ruộng đất, sức lao động và tiền vốn. Hoạt động sản xuất trong thời đại kinh tế tri thức có thêm một yếu tố mới quan trọng hơn là tri thức. Việc sáng tạo tri

thức, sản xuất, gia công và sử dụng tri thức, ở một mức độ lớn đã trở thành yếu tố cơ bản, quan trọng hơn, ảnh hưởng và quyết định sự phát triển và tiến bộ về kinh tế, xã hội của một nước.

Ảnh hưởng của kinh tế tri thức đối với hành chính công cũng vô cùng sâu sắc. Để thích ứng với những thay đổi của thời đại, từ đầu thập kỷ 80 của thế kỷ 20, nhiều nước phương Tây đã bắt đầu cải cách nền hành chính công truyền thống. Nội dung của những cuộc cải cách vang dội đó bao gồm nhiều mặt, trong đó có bốn mặt liên quan đến việc nghiên cứu tổ chức hành chính phù hợp với thời đại kinh tế tri thức.

Một là, tinh giản bộ máy chính phủ, giảm bớt chi tiêu tài chính. Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, khoa học kỹ thuật phát triển mạnh, các lĩnh vực công cộng không ngừng được mở rộng khiến tổ chức hành chính của các nước đều phình ra, quyền hành chính mở rộng một cách rõ rệt. Do ảnh hưởng của chủ nghĩa phúc lợi, nên chi tiêu tài chính của các chính phủ tăng lên nhiều làm tăng thêm gánh nặng của dân chúng, xã hội không hài lòng. Để thích ứng với yêu cầu quản lý trong tình hình mới, nhiều nước đã tinh giản bộ máy chính phủ, giảm bớt nhân viên, giảm bớt chi tiêu tài chính, coi đó là một nội dung quan trọng của cải cách hành chính. Thí dụ, trong nhiệm kỳ của ông Bill Clinton, chính phủ Liên bang Hoa Kỳ đã giảm bớt 31 vạn nhân viên, giảm bớt hoặc hợp nhất một số cơ quan trùng lặp, tinh giản trình tự làm việc và các qui định không cần thiết, đóng cửa một số cơ quan hành chính cấp trên đóng tại địa phương. Khẩu hiệu của ông Clinton đề ra là: *"Chính phủ phải tinh giản bộ máy, giảm bớt nhân viên mới có thể giảm bớt chi tiêu tài chính, chỉ có thể giảm bớt chi tiêu tài chính mới có thể giảm thuế cho dân, Chính phủ mới được dân ủng hộ hơn"*.

Hai là, vận dụng cơ chế thị trường vào việc quản lý tổ chức hành chính. Khác với việc quản lý tổ chức hành chính theo phương thức truyền thống, để thích ứng với tình hình mới, nhiều nước đã mạnh dạn vận dụng cơ chế thị trường vào việc quản lý tổ chức hành chính, thông qua nhiều biện pháp để nâng cao sức sống của các tổ chức hành chính. Những cải cách này chủ yếu được thực hiện qua các hình thức uỷ thác, đại lý, nhận thầu, hợp đồng.

Ba là, xác định lại chức năng của các tổ chức hành chính. Đây là một nội dung quan trọng của công cuộc cải cách hành chính ở các nước phương Tây. Cách làm chủ yếu về mặt này là chuyển một số chức năng phục vụ của chính phủ cho xã hội, thay đổi cách làm cũ mà theo đó chính phủ bao cả việc phục vụ công cộng, phát huy vai trò của các tổ chức phi chính phủ và tổ chức tư nhân.

Bốn là, tách chức năng ra quyết định và chức năng chấp hành trong nội bộ cơ quan chính phủ, thiết lập một số cơ quan hành chính độc lập, thực hiện chức năng chấp hành trong một số lĩnh vực chuyên môn, thực hiện việc doanh nghiệp hoá công tác quản lý để chính phủ tập trung tâm sức vào việc xây dựng chính sách, bảo đảm tính khoa học và hợp lý của quyết sách.

XÂY DỰNG TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH HIỆU QUẢ CAO

Để thích ứng với xu thế toàn cầu hoá về kinh tế và phát triển kinh tế xã hội trong thời đại kinh tế tri thức, việc xây dựng tổ chức hành chính hiệu quả cao cần chú ý ba vấn đề sau đây:

Một là, không chế chặt chẽ quy mô tổ chức hành chính, xây dựng tổ chức hành chính thiết thực, trong sạch, hiệu quả cao. Trong thời đại kinh tế tri thức, quyền lực và ảnh hưởng của các tổ chức quốc tế siêu quốc gia như Quỹ tiền tệ quốc tế, Ngân hàng thế giới đang từng bước tăng lên, đòi hỏi thể chế hành chính của các nước phải hội nhập với thế giới khiến cho quyền tự do quyết định chính sách công cộng của chính phủ các nước từng bước bị thu hẹp. Chính phủ các nước phải tiến hành công tác quản lý theo tập quán quốc tế, không thể can dự quá nhiều vào công việc kinh tế xã hội. Mặt khác, do trách nhiệm đối với xã hội ở nước mình, chính phủ phải thích ứng với trào lưu lịch sử, không chế chặt chẽ quy mô chính phủ, giảm bớt chi tiêu tài chính, thoả mãn tốt hơn yêu cầu của nhân dân.

Hai là, cải thiện phương thức quản lý của các ngành công cộng. Trong điều kiện toàn cầu hóa, chính phủ phải thích ứng với quy luật cạnh tranh quốc tế để có thể chiến thắng trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế quyết liệt. Muốn vậy, cần cải thiện phương thức quản lý của các ngành

công cộng, vận dụng cơ chế thị trường, xoá bỏ sự độc quyền của chính phủ đối với các dịch vụ công cộng, chú trọng vấn đề đầu tư, sản xuất, giá thành và hiệu ích trong quản lý công, nâng cao hiệu quả quản lý, tăng cường khả năng cạnh tranh của nước mình trên trường quốc tế.

Ba là, cần chú ý việc cải cách và sáng tạo trong tổ chức hành chính. Trong thời đại kinh tế tri thức, sức mạnh tổng hợp và khả năng cạnh tranh của một quốc gia phụ thuộc rất lớn vào năng lực sáng tạo của nước đó. Sáng tạo khoa học kỹ thuật, sáng tạo tri thức sẽ trực tiếp quyết định tiến trình phát triển của một quốc gia, một dân tộc, ảnh hưởng đến địa vị quốc gia đó trên trường quốc tế. Trong lúc chú trọng sáng tạo khoa học kỹ thuật, sáng tạo tri thức, còn phải chú trọng sáng tạo về thể chế, bởi vì sáng tạo khoa học kỹ thuật, sáng tạo tri thức đều được tiến hành trong thể chế nhất định. Nếu không có sáng tạo về thể chế thì sáng tạo khoa học kỹ thuật, sáng tạo tri thức sẽ bị hạn chế. Vì vậy, sự sáng tạo về thể chế không những quan trọng mà là nhân tố bảo đảm cho sự sáng tạo về khoa học kỹ thuật, sự sáng tạo về tri thức.

Nội dung sáng tạo về thể chế bao gồm nhiều mặt, trong đó việc cải cách tổ chức hành chính và những sáng tạo về thể chế trong quá trình cải cách đó có ảnh hưởng sâu sắc đối với việc cải thiện hành chính công, nâng cao hiệu quả hành chính công của một nước. Trong thời đại kinh tế tri thức, do việc sử dụng rộng rãi công nghệ tin học, một số xu thế mới sẽ xuất hiện trong công cuộc cải cách tổ chức hành chính. Đặc trưng chủ yếu của nó là: hình thái tổ chức sẽ từ cơ cấu trên nhỏ dưới to chuyển thành cơ cấu trên dưới bằng nhau, quy mô tổ chức hành chính sẽ thu hẹp một cách tương đối, cơ cấu quyền lực sẽ phát triển theo hướng phân cấp mạnh hơn, phương thức tiếp nhận thông tin sẽ từ phương thức dọc ngang chuyển thành phương thức mạng hoá, trao đổi nhiều chiều; cơ cấu động lực của tổ chức sẽ từ hình thái chỉ huy chuyển sang hình thái tham dự, hình thái tự chủ. Các tổ chức hành chính cần có nhiều phương tiện kỹ thuật và chuyên gia hơn, thậm chí có thể xuất hiện xu hướng làm việc tại nhà qua mạng. Những cải cách về tổ chức hành chính không những là động lực quan trọng của quá trình sáng tạo thể chế hành chính mà còn có ảnh hưởng rộng lớn đối với sự sáng tạo trong các lĩnh vực khác và công cuộc phát triển kinh tế xã hội.

Cải cách thể chế hành chính và bộ máy hành chính ở Trung Quốc

TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH Ở TRUNG QUỐC VÀ NHỮNG KINH NGHIỆM CƠ BẢN

Tiến trình cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc

Thể chế hành chính ở Trung Quốc đã được hình thành và hoàn thiện sau khi thành lập nước Trung Hoa mới. Từ khi thành lập nước Trung Hoa mới đến hội nghị lần thứ ba của Ủy ban trung ương Đảng khoá 11 năm 1978, việc quản lý hành chính ở Trung Quốc chịu ảnh hưởng của thể chế kinh tế kế hoạch và tư tưởng chỉ đạo “tả” khuynh, về cơ bản là thể chế quản lý hành chính tập trung cao độ. Trong 29 năm đó, quản lý hành chính ở Trung Quốc đã trải qua một quá trình xây dựng, phát triển, tìm tòi phức tạp. Một mặt, Trung Quốc đã đạt được những thành tựu về vang trong xây dựng kinh tế, nhưng mặt khác, do những sai lầm “tả” khuynh, nhất là trong 10 năm rối loạn của “đại cách mạng văn hóa” đã mang đến những tác hại to lớn cho đất nước và nhân dân, công tác quản lý hành chính bị phá hoại nghiêm trọng. Trước khi cải cách, mở cửa; Trung Quốc đã nhiều lần cải cách bộ máy chính phủ. Mặc dù những lần cải cách đó có tác dụng nhất định trong việc giải quyết những vấn đề lúc bấy giờ nhưng xét trên tổng thể, chưa có sự tiến triển mang tính đột phá.

Sau hội nghị lần thứ ba của Ủy ban trung ương Đảng khoá XI, tình hình đã có sự thay đổi mang tính lịch sử. Trong quá trình cải cách thể chế kinh tế, hoạt động quản lý của chính phủ đã bộc lộ nhiều thiếu sót nghiêm trọng, đòi hỏi phải cải cách thể chế hành chính và bộ máy hành chính.

Từ khi cải cách mở cửa, Trung Quốc đã bốn lần cải cách thể chế hành chính vào các năm 1982, 1988, 1993, 1998.

Cuộc cải cách năm 1982 là cuộc cải cách hành chính đầu tiên với quy mô tương đối lớn. Trong thời gian đó, trọng điểm công tác của đảng đã chuyển sang lĩnh vực kinh tế, nhưng do quyền lực quản lý hành chính quá tập trung đã ảnh hưởng đến tính tích cực của địa phương và xí nghiệp. Mặt khác, do 10 năm rối loạn của “đại cách mạng văn hoá”, đội ngũ cán bộ bị lão hoá nghiêm trọng, bộ máy chồng chéo và những người đã trở thành lãnh đạo thì mãi là lãnh đạo, không phù hợp với nhu cầu hiện đại hoá. Trong quá trình cải cách, Trung Quốc đã giao bớt quyền quản lý kinh tế, quản lý thu chi tài chính, quản lý nhân sự cho cấp dưới; đồng thời tinh giản bộ máy chính quyền các cấp ở mức độ lớn, thực hiện phương châm cách mạng hoá, trẻ hoá, tri thức hoá, chuyên môn hoá đội ngũ cán bộ, bắt đầu thực hiện chế độ từ chức, chế độ nghỉ hưu bình thường đối với cán bộ. Số cơ quan trực thuộc Quốc vụ viện từ 100 cơ quan, giảm xuống 60 cơ quan. Đợt cải cách này tuy chưa triệt để nhưng đã có tác dụng quan trọng để công cuộc cải cách mở cửa có thể tiến hành thuận lợi.

Sau năm 1984, trọng điểm cải cách từ nông thôn chuyển đến thành thị. Cuộc cải cách ở nông thôn chủ yếu là thông qua chế độ khoán sản phẩm đến từng hộ gia đình đã phát huy tính tích cực của hàng trăm triệu nông dân, giải phóng sức sản xuất và chỉ qua mấy năm đã đạt được thành công to lớn. Nhưng cuộc cải cách ở thành phố phức tạp hơn nhiều so với nông thôn, không những gặp phải sức cản của thể chế kinh tế kế hoạch truyền thống mà còn làm cho số lượng cán bộ đảng và chính quyền tăng lên, thể chế hành chính tỏ ra không thích ứng với thể chế kinh tế. Năm 1988, trên cơ sở tiếp tục giao bớt quyền cho cấp dưới, Quốc vụ viện lần đầu tiên đề ra yêu cầu chuyển biến chức năng của Chính phủ và trên cơ sở đó, tinh giản bộ máy, giảm bớt nhân viên, nâng cao hiệu quả quản lý, khắc phục chủ nghĩa quan liêu, từng bước xử lý tốt mối quan hệ giữa Chính phủ với xí nghiệp, đơn vị sự nghiệp, đoàn thể nhân dân và một lần nữa cải cách bộ máy. Các cơ quan trực thuộc quốc vụ viện từ 70 cơ quan, giảm xuống 66 cơ quan. Mặc dù đợt cải cách này không tiến hành ở các địa phương, một số cơ quan đã giải thể được thành lập lại, một số cán bộ

đã tinh giản được gọi lại, nhưng mục tiêu “chuyển biến chức năng Chính phủ” được đề ra trong đợt cải cách này đã có ảnh hưởng sâu sắc đến những đợt cải cách thể chế hành chính sau đó.

Từ đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 14, công cuộc cải cách mở cửa đã bước vào giai đoạn mới. Để thích ứng với việc xây dựng cơ chế kinh tế thị trường, từ năm 1993 Trung Quốc đã tiến hành đợt cải cách thứ ba về bộ máy hành chính và thể chế hành chính. So với hai đợt cải cách trước, đặc điểm lớn nhất của đợt cải cách này là lấy việc thích ứng với việc phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa làm mục tiêu cải cách bộ máy. Trọng điểm cải cách lần này là chuyển biến chức năng của chính phủ, nội dung trung tâm là phân biệt chức năng của chính phủ với chức năng của xí nghiệp. Yêu cầu cụ thể là căn cứ vào yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, tăng cường cơ quan điều hành vĩ mô và cơ quan giám sát, tăng cường các cơ quan làm chức năng quản lý xã hội, giảm bớt công việc phê chuẩn cụ thể và sự quản lý trực tiếp đối với xí nghiệp, xử lý tốt mối quan hệ giữa các cơ quan trực thuộc quốc vụ viện, phân định chức trách, quyền hạn giữa các cơ quan một cách hợp lý, tránh chồng chéo, trùng lặp, điều chỉnh thiết kế bộ máy, tinh giản các bộ phận và nhân viên trong nội bộ từng cơ quan. Đợt cải cách này đã trải qua giai đoạn thí điểm rồi triển khai từ trên xuống dưới trong 3 năm. Qua cải cách, chức năng chính phủ đã chuyển biến theo hướng: quy hoạch thống nhất, nắm vững chính sách, thông tin hướng dẫn, điều hoà phối hợp, cung cấp dịch vụ, kiểm tra đôn đốc.

Bộ máy chính quyền ở tất cả các cấp đã được tinh giản, số lượng nhân viên được giảm bớt. Việc xây dựng thể chế quản lý hành chính phù hợp với nền kinh tế thị trường được coi là mục tiêu quan trọng của cải cách.

Từ năm 1998, trong thời kỳ kế hoạch 5 năm lần thứ chín, công cuộc cải cách và phát triển của Trung Quốc đã bước vào một giai đoạn mới với những vấn đề mới. Để thúc đẩy việc cải cách thể chế kinh tế, thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội, còn phải tiếp tục chuyển biến chức năng chính phủ, tinh giản bộ máy chính phủ.

Từ năm 1998, Trung Quốc đã bắt đầu một đợt cải cách thể chế hành chính và bộ máy Chính phủ với quy mô lớn nhất từ trước đến nay. Tháng 3 năm 1998, hội nghị lần thứ nhất của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khoá 9 đã thông qua phương án cải cách Quốc vụ viện và thông qua những quy định cụ thể về mục tiêu, nguyên tắc, nội dung cải cách bộ máy Chính phủ và cải cách thể chế hành chính.

Mục tiêu của đợt cải cách này là xây dựng hệ thống quản lý hành chính hiệu quả cao, vận hành nhịp nhàng, làm việc theo những quy phạm nhất định, hoàn thiện chế độ công chức, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên môn hoá, trình độ cao, từng bước xây dựng thể chế hành chính phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa mang đặc sắc Trung Quốc.

Nguyên tắc và nội dung chủ yếu của đợt cải cách này là:

Một là, căn cứ theo yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, chuyển biến chức năng Chính phủ, phân biệt chức năng Chính phủ với chức năng xí nghiệp. Chức năng Chính phủ là điều hành vĩ mô, quản lý xã hội và phục vụ xã hội, thật sự giao quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh cho xí nghiệp.

Hai là, căn cứ theo nguyên tắc tinh giản, thống nhất, hiệu quả để điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Chính phủ, thực hiện tinh binh giản chính, tăng cường cơ quan điều hành vĩ mô, điều chỉnh và giảm bớt cơ quan quản lý chuyên ngành, điều chỉnh các cơ quan phục vụ xã hội một cách thích đáng, tăng cường cơ quan chấp pháp, giám sát, phát triển tổ chức phi chính phủ.

Ba là, căn cứ theo nguyên tắc nhất trí giữa quyền và trách nhiệm điều chỉnh chức trách, quyền hạn các cơ quan của Chính phủ, xác định rõ sự phân công về chức năng giữa các cơ quan của Chính phủ; những công việc giống nhau hoặc gần giống nhau thì chỉ giao cho một cơ quan gánh vác, khắc phục tình trạng nhiều đầu mối quản lý.

Bốn là, căn cứ theo nguyên tắc cai trị bằng pháp luật, quản lý bằng pháp luật, tăng cường việc xây dựng pháp chế hành chính. Trọng điểm cải cách lần này là các cơ quan trực thuộc quốc vụ viện.

Nội dung chủ yếu của đợt cải cách này là tinh giản bộ máy quốc vụ viện. Các cơ quan trực thuộc quốc vụ viện từ 40 cơ quan giảm xuống còn 29 cơ quan, đồng thời xoá bỏ các cơ quan chủ quản kinh tế chuyên ngành, tổ chức các cục trực thuộc uỷ ban kinh tế và thương mại, giảm bớt số lượng nhân viên. Năm 2000, để đẩy mạnh hơn nữa việc phân biệt chức năng của Chính phủ và chức năng xí nghiệp, trong 10 cục của Uỷ ban kinh tế thương mại, chỉ giữ lại cục quản lý ngành thuốc lá, đồng thời tổ chức cục giám sát an toàn sản xuất. Bộ máy tổ chức trong nội bộ từng cơ quan cũng được tinh giản 1/4. Hơn 100 chức năng được chuyển cho chính quyền địa phương, hơn 100 chức năng được di chuyển, hợp nhất giữa các cơ quan của quốc vụ viện. Số lượng nhân viên quốc vụ viện giảm gần 1/2. Số lượng cán bộ giảm bớt được phân về các nơi theo nguyên tắc nguyên chức hoặc đào tạo lại, hoặc tăng cường cho các xí nghiệp.

Cuộc cải cách cơ cấu quốc vụ viện đã làm gương, tích lũy kinh nghiệm cho cuộc cải cách các cấp từ tỉnh trở xuống, bắt đầu từ năm 1999. Đến cuối kế hoạch 5 năm lần thứ IX, công cuộc cải cách bộ máy chính quyền các cấp và đơn vị sự nghiệp đã thu được những thành quả đáng mừng.

Kết quả và kinh nghiệm cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc

Từ khi cải cách, mở cửa, để thích ứng với nhu cầu cải cách thể chế kinh tế, Trung Quốc đã đi sâu vào cải cách thể chế hành chính, đạt được những thành tích to lớn và tích lũy được những kinh nghiệm quý báu. Kết quả cải cách thể chế hành chính thể hiện trên các mặt sau:

1. Thúc đẩy tiến trình xây dựng nền chính trị dân chủ.

Chính phủ Trung Quốc thường xuyên coi việc cải cách thể chế hành chính là một bộ phận quan trọng của cải cách hành chính và đã lãnh đạo việc đó theo những bước đi nhất định. Việc cải cách thể chế hành chính đã làm cho chế độ chính trị và thể chế chính trị hợp lý hơn, nền dân chủ xã hội chủ nghĩa rộng rãi hơn, quảng đại quần chúng nhân dân tham gia quản lý công việc quốc gia không ngừng được mở rộng, nhân dân trực tiếp bầu ra tổ chức tự quản ở cơ sở.

2. Thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Thông qua cải cách, Chính phủ đã phá bỏ được sự trói buộc của cơ chế kinh tế kế hoạch tập trung, phát huy tính tích cực của mọi người, giải phóng và phát triển sức sản xuất. Hơn 20 năm sau cải cách, mở cửa, GDP của Trung Quốc thường xuyên giữ mức tăng trưởng trên 7%. Đó là kỳ tích phát triển liên tục của một nước lớn trong nền kinh tế thế giới. Do phân biệt chức năng chính phủ với chức năng xí nghiệp và chuyển biến chức năng của chính phủ, coi đó là trọng tâm cải cách thể chế hành chính, chính phủ trung ương đã tăng cường điều hành vĩ mô, điều chỉnh một cách hợp lý cơ cấu kinh tế và bố trí lực lượng sản xuất, thực hiện khẩu hiệu phát triển đất nước bằng khoa học kỹ thuật, cai trị đất nước bằng pháp luật, thực hiện một loạt biện pháp chiến lược như liên tục phát triển, khai phá miền Tây. Trình độ phát triển sức sản xuất, quan hệ cung cầu, môi trường thể chế, quan hệ kinh tế đối ngoại đều có những thay đổi quan trọng, nền kinh tế quốc dân phát triển theo chiều hướng tốt.

3. Nâng cao trình độ quản lý và hiệu quả quản lý của chính phủ.

Chính phủ chỉ quản lý một số mặt nhất định, bộ máy nhỏ nhưng làm được nhiều việc. Trước kia, hoạt động quản lý của Chính phủ ít chú ý hiệu quả, số lượng cơ quan nhiều, phân công quá tỉ mỉ, chức năng chồng chéo, nhân viên đông. Sau khi cải cách đã giảm bớt số việc phải phê chuẩn, đã khắc phục được chủ nghĩa quan liêu ở mức nhất định, nâng cao hiệu quả quản lý hành chính. Trước kia, công tác quản lý hành chính ít chú ý đến việc tiết kiệm chi phí, việc ra quyết định thiếu dân chủ và thiếu khoa học, lãng phí nghiêm trọng. Trong cải cách, tình hình này đã có nhiều thay đổi.

4. Nâng cao chất lượng công chức, tăng cường quan hệ giữa Chính phủ và nhân dân, đã phá tư tưởng làm quan đã hình thành trong mấy ngàn năm lịch sử, tăng cường ý thức công bộc của công chức, tinh giản và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, tăng cường lòng tin của quần chúng nhân dân đối với Chính phủ, tăng cường sự tham gia giám sát của nhân dân đối với công tác của Chính phủ

Mặc dù, việc cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc đang ở giai đoạn bắt đầu, nhiều vấn đề còn phải đi sâu nghiên cứu nhưng đã có thể khẳng định một số kinh nghiệm cơ bản sau đây:

Một là, việc cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc phải thể hiện đặc sắc của Trung Quốc. Đó là kiên trì lý luận Đặng Tiểu Bình, kiên trì sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc, xuất phát từ tình hình của Trung Quốc, học tập những ưu việt của nước ngoài nhưng không sao chép, vừa giải phóng tư tưởng, vừa thực sự cầu thị, hình thành thể chế quản lý và phương thức quản lý mang đặc sắc Trung Quốc.

Hai là, cải cách thể chế hành chính phải phục tùng và phục vụ công cuộc phát triển kinh tế. Mục đích căn bản của cải cách là phát triển sức sản xuất của xã hội. Mục tiêu của cải cách là tăng cường sức sống của bộ máy hành chính và thể chế hành chính, nâng cao hiệu quả của quản lý hành chính, phát huy tính tích cực của nhân dân và cơ sở.

Ba là, cải cách hành chính phải tiến hành đồng bộ với cải cách thể chế kinh tế và những cải cách khác. Cải cách thể chế kinh tế là nền tảng của cải cách thể chế chính trị và cải cách thể chế hành chính, hai mặt đó phải dựa vào nhau, phối hợp với nhau, thúc đẩy lẫn nhau. Cải cách thể chế hành chính còn phải tính đến những cải cách khác, để phối hợp tiến hành, thúc đẩy toàn cục.

Bốn là, cải cách thể chế hành chính phải tăng cường lãnh đạo, trên dưới cùng làm. Cải cách thể chế hành chính liên quan đến nhiều ngành, dẫn đến nhiều mâu thuẫn và là một việc khó, phải có sự lãnh đạo kiên cường, từ trên xuống dưới, trên dưới cùng làm, dựa vào quần chúng, tiến hành từng bước; tư tưởng chỉ đạo, mục tiêu và nguyên tắc phải rõ ràng, đúng đắn, bước đi phải vững chắc, biện pháp phải hữu hiệu, giành thắng lợi qua từng giai đoạn.

XU THẾ PHÁT TRIỂN CỦA CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH Ở TRUNG QUỐC

Những thách thức đối với cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc

Trong quá trình không ngừng hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, không ngừng phát triển nền chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa, và cùng với việc gia nhập tổ chức thương mại thế giới, quản lý hành chính và thể chế quản lý hành chính của Trung Quốc đang đứng trước những thách thức mới, to lớn hơn, thể hiện trên các mặt sau đây:

1. Sự phát triển của kinh tế thị trường đang đặt ra cho thể chế hành chính những yêu cầu mới. Công cuộc cải cách theo hướng thị trường hoá ở Trung Quốc đã tiến hành được hơn hai mươi năm. Bước đầu thiết lập thể chế kinh tế thị trường.

Công cuộc cải cách thể chế hành chính đã có những tiến triển quan trọng nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của kinh tế thị trường. Biểu hiện nổi bật là vai trò cơ sở của thị trường trong việc sắp xếp nguồn lực chưa được phát huy đầy đủ, tình trạng chính phủ can dự quá nhiều vào hoạt động sản xuất kinh doanh của xí nghiệp vẫn tồn tại tương đối phổ biến nên khó hình thành thể chế quyết sách khoa học, dẫn đến nhiều quyết sách không đúng, xây dựng trùng lặp. Cho đến nay, chính phủ vẫn dùng biện pháp hành chính là chủ yếu để quản lý công việc kinh tế xã hội, chưa quen việc quản lý xã hội bằng pháp luật, bằng biện pháp kinh tế. Chức năng của các cơ quan chính phủ còn có chỗ chông chéo, trùng lặp dẫn đến hiện tượng nhiều đầu mối quản lý và sự rối loạn trong quản lý hành chính. Chính phủ vẫn ôm đồm quá nhiều việc, chưa biết phát huy vai trò của các tổ chức phi chính phủ trong quản lý xã hội. Những vấn đề nói trên đều xuất hiện sau khi phát triển kinh tế thị trường. Việc giải quyết một cách hữu hiệu những vấn đề đó sẽ có ảnh hưởng quan trọng đối với hành chính công trong thế kỷ mới.

2. Việc xây dựng nền chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa đã đặt ra cho thể chế hành chính những yêu cầu mới. Công việc cải cách, mở cửa và việc phát triển kinh tế thị trường đã thay đổi quan niệm của quần chúng nhân dân, thúc đẩy nhân dân tham gia chính trị một cách có trật tự.

Trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, ý thức tự cường, tự do cạnh tranh, công bằng của các thành viên trong xã hội đã mạnh hơn, đòi hỏi chính phủ cung cấp những dịch vụ tốt hơn nhưng chính phủ đã chưa thoả mãn được yêu cầu của nhân dân về nhiều mặt. Thí dụ, bộ máy chính phủ công kênh, người nhiều hơn việc, chi tiêu tốn kém, hiệu quả thấp, làm việc thiếu trình tự, thiếu minh bạch, tình trạng quan liêu, tham nhũng, mua bán quyền lực tràn lan, ở mức độ nhất định đang khiến cho quan hệ giữa chính phủ và nhân dân phai nhạt. Đó là điều trái với yêu cầu xây dựng nền chính trị dân chủ và hy vọng của quần chúng nhân dân đối với chính phủ.

Do đó, trong điều kiện lịch sử mới, việc chính phủ làm thế nào để tự đổi mới mình, nâng cao trình độ phục vụ nhân dân, thoả mãn yêu cầu của dân chúng trong hành chính công là vấn đề hết sức cấp bách.

3. Việc Trung Quốc gia nhập tổ chức thương mại thế giới cũng đặt ra những yêu cầu đối với chính sách công cộng và dịch vụ công cộng của chính phủ.

Việc Trung Quốc gia nhập tổ chức thương mại thế giới (WTO) rõ ràng có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của Trung Quốc, nhưng đồng thời cũng mang đến một số thách thức.

Sau khi gia nhập WTO, Trung Quốc phải căn cứ vào các hiệp định ký kết với các nước thành viên WTO để xây dựng các chính sách công cộng phù hợp với các chính sách tương ứng của các nước thành viên. Điều đó về khách quan đã đặt ra cho việc xây dựng các chính sách công cộng của chính phủ Trung Quốc những yêu cầu cao hơn.

Mặt khác, do ảnh hưởng của thể chế kinh tế kế hoạch, lĩnh vực dịch vụ công cộng của Trung Quốc tương đối lạc hậu. Tình trạng độc quyền

trong lĩnh vực dịch vụ công cộng tương đối nghiêm trọng, hiệu quả của các ngành công cộng thấp, việc cung cấp dịch vụ của các ngành công cộng có nhiều tiêu cực. Sau khi tham gia WTO, Trung Quốc phải căn cứ vào các quy định của WTO để mở cửa một số lĩnh vực dịch vụ công cộng, vận dụng cơ chế thị trường trong lĩnh vực này. Đó cũng là một thách thức mới đối với hoạt động quản lý của chính phủ.

Xu thế cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc

Trung Quốc đã có những cố gắng không mệt mỏi để cải cách thể chế hành chính và bộ máy hành chính, đạt được nhiều tiến triển. Nhưng xét về tổng thể cuộc cải cách này vẫn mang tính quá độ. Trong quá trình toàn cầu hoá về kinh tế, cùng với sự hình thành kinh tế tri thức, sự phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật, sự xuất hiện của chính phủ điện tử, mà tiêu biểu là hệ thống mạng, hoạt động quản lý của chính phủ chắc chắn sẽ có những biến đổi mang tính lịch sử. Để thích ứng với yêu cầu của thời đại, Trung Quốc không những cần không ngừng điều chỉnh và cải cách thể chế quản lý hành chính và bộ máy chính phủ, xây dựng thể chế quản lý hành chính trong sạch, hiệu quả cao, vận hành nhịp nhàng, hành vi hành chính được quy phạm hoá, đẩy mạnh việc dân chủ hoá, khoa học hoá quyết sách của chính phủ. Cần căn cứ theo yêu cầu của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, tiếp tục chuyển biến chức năng của chính phủ cho phù hợp. Chính phủ phải tập trung tâm sức vào việc điều hành vĩ mô và tạo lập môi trường thị trường thuận lợi, không can dự vào hoạt động sản xuất, kinh doanh bình thường của xí nghiệp. Cần đẩy nhanh việc cải cách chế độ xét duyệt của chính phủ, giảm mạnh những công việc xét duyệt mang tính hành chính, quy phạm hành vi xét duyệt, tăng cường cơ chế giám sát, tiếp tục cải cách và tinh giản bộ máy chính phủ, khắc phục tình trạng chức trách các ngành không rõ ràng, tăng nấc quản lý nhiều, hiệu quả công việc kém, hoàn thiện chế độ công chức. Để tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc, cần phải giải quyết một cách căn bản một số vấn đề lý luận và thực tế sau:

xây dựng chiến lược phát triển kinh tế, xây dựng chính sách kinh tế, tăng cường điều hành vĩ mô, quản lý tài sản nhà nước, tạo lập môi trường thị trường thuận lợi, tham gia cạnh tranh kinh tế quốc tế, thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế và sự phát triển lành mạnh của xã hội.

Việc xác định chức năng chính phủ được thực hiện trên cơ sở lựa chọn công năng của chính phủ, thông qua sự phân chia công năng để thiết lập các cơ quan chức năng, thực hiện sự quản lý đối với công việc công cộng. Đương nhiên, khi xác định chức năng cụ thể của chính phủ, một mặt phải nghiêm khắc tuân thủ những quy luật nội tại của nền kinh tế thị trường và yêu cầu lựa chọn công năng, phát huy đầy đủ vai trò thị trường trong việc sử dụng nguồn lực, để việc sắp xếp chức năng của chính phủ thích ứng với cơ chế thị trường. Mặt khác, cần thông qua cải cách phương thức quản lý truyền thống của chính phủ, điều chỉnh quan hệ giữa chính phủ và thị trường, giữa chính phủ và xí nghiệp, giữa chính phủ và xã hội, thực hiện sự quản lý gián tiếp đối với kinh tế xã hội. Đó là mục tiêu cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc trong tương lai.

Đồng thời với việc xây dựng chính phủ điện tử, Trung Quốc còn phải giải quyết một số vấn đề về lý luận và thực tiễn có ảnh hưởng trực tiếp đến việc xây dựng thể chế hành chính công cộng.

Một là, giải quyết mối quan hệ giữa tính thống nhất của quản lý nhà nước và cơ cấu quy mô của chính quyền các cấp. Trước kia, khi nhấn mạnh tính thống nhất của quản lý nhà nước, người ta thường cho rằng chính quyền cấp trên có những ngành gì thì cấp dưới cần phải có những ngành đó, do đó quy mô bộ máy chính quyền các cấp đều tương đối lớn, nhân viên nhiều. Thực ra, tính thống nhất trong quản lý nhà nước chủ yếu là sự thống nhất về lãnh đạo, chính sách, quy phạm, phương thức quản lý, trình tự quản lý và tính quy phạm trong hoạt động quản lý. Còn việc thiết lập bộ máy cụ thể của chính quyền các cấp thì những bộ máy công cộng cơ bản như y tế, bảo hiểm xã hội, khoa học kỹ thuật, giáo dục, lao động, nhân sự là những cơ quan mà cấp nào cũng có, còn việc thiết lập các cơ quan khác thì phải căn cứ vào chức trách mà cấp chính quyền đó đảm nhiệm trong hệ thống hành chính và tình hình phát triển kinh tế, xã hội ở

địa phương. Đặc biệt là, với sự ra đời của công nghệ thông tin, sự thiết lập chính phủ điện tử, hình thái tổ chức hành chính sẽ có những thay đổi to lớn, nếu cứ tiếp tục thiết kế bộ máy theo kiểu cấp trên có gì, cấp dưới có nấy thì sẽ khó thích ứng với yêu cầu quản lý cấp nhà nước trong xã hội thông tin. Theo kinh nghiệm nước ngoài, nói chung, quy mô của Chính phủ trung ương tương đối lớn, số lượng cơ quan tương đối nhiều, có đầy đủ công năng, còn quy mô chính quyền địa phương tương đối nhỏ, cơ cấu tương đối đơn giản. Do đó, nhiệm vụ xây dựng thể chế hành chính là phải xác định một cách hợp lý quy mô của chính quyền các cấp, thực hiện cơ cấu quy mô hợp lý nhất giữa chính quyền các cấp.

Hai là, giải quyết quan hệ giữa quy mô chính phủ và khả năng cung cấp nguồn lực hành chính. Nguồn lực hành chính nói đây là tổng hợp các nguồn lực phải bỏ ra cho hoạt động quản lý hành chính, trong đó chi phí quản lý hành chính là chỉ tiêu hết sức quan trọng. Nhưng vì giữa quy mô chính phủ và nguồn lực hành chính không có quy định chặt chẽ, mang tính pháp luật nên đã có hiện tượng một số vùng trình độ phát triển kinh tế, xã hội tương đối lạc hậu nhưng bộ máy hành chính cồng kềnh, nhân viên nhiều, khiến cho tình hình tài chính hết sức khó khăn, không thể tập trung khả năng tài chính để làm những việc mà chính phủ phải làm. Điều đó sẽ dẫn đến mâu thuẫn gay gắt trong việc sử dụng rộng rãi công nghệ thông tin và công nghệ mạng trong hoạt động của chính phủ trong tương lai. Trong điều kiện xã hội thông tin, hoạt động quản lý của chính phủ không thể sử dụng chiến thuật biến người như trước, quy mô chính phủ chắc chắn sẽ bị thu hẹp trong phạm vi tương đối nhỏ mà vẫn có thể nâng cao hiệu quả quản lý. Do đó, phải có cơ chế chặt chẽ về quan hệ giữa nguồn lực hành chính và quy mô cơ quan hành chính.

Ba là, giải quyết vấn đề hành vi lợi ích kinh tế đặc thù của chính phủ trong điều kiện kinh tế thị trường. Sự phát triển của nền kinh tế thị trường sẽ đẩy nhanh quá trình phân hoá các quần thể lợi ích, hình thành nhiều chủ thể lợi ích. Trong quá trình đó, chính phủ là người đại diện lợi ích công cộng, có chức trách quan trọng trong việc thực hiện sự đúng đắn, công bằng xã hội.

Một vấn đề nổi cộm ở Trung Quốc hiện nay là trong các chủ thể lợi ích, một số cơ quan chính phủ đã tự giác hoặc không tự giác biến thành những chủ thể lợi ích kinh tế đặc thù, thông qua việc sử dụng quyền lực để mưu lợi cho cơ quan mình, ngành mình. Điều đó đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hình tượng của chính phủ, dẫn đến tình trạng tham nhũng tràn lan trong các cơ quan hành chính. Vì vậy, việc giải quyết vấn đề hành vi lợi ích kinh tế đặc thù của các cơ quan chính phủ trong điều kiện kinh tế thị trường trở thành nhiệm vụ quan trọng để đẩy mạnh hơn nữa công cuộc cải cách bộ máy chính phủ, xây dựng thể chế hành chính công, đồng thời có ảnh hưởng sâu xa đối với hoạt động quản lý công cộng của chính phủ Trung Quốc trong tương lai.

4

LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH CÔNG

Lãnh đạo hành chính công là chủ thể quyết sách và chủ thể quản lý trong hành chính công. Đó là cơ quan lãnh đạo, ban lãnh đạo và cán bộ lãnh đạo của Chính phủ. Đó cũng là chức năng lãnh đạo và quá trình lãnh đạo trong hoạt động hành chính công. Lãnh đạo hành chính quyết định phương hướng và hiệu quả của hoạt động hành chính công. Các vấn đề liên quan đến lãnh đạo hành chính công bao gồm: Vai trò của lãnh đạo hành chính công; chức vị, chức trách và chức quyền của lãnh đạo hành chính công, thể chế lãnh đạo hành chính; phương thức, phương pháp và nghệ thuật lãnh đạo hành chính.

Khái quát về lãnh đạo hành chính công

VAI TRÒ CỦA LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Lãnh đạo hành chính là người lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước, căn cứ vào quyền lực mà hiến pháp và pháp luật giao phó, kết hợp với các yếu tố phi quyền lực để chỉ huy, tác động đến cấp dưới và đông đảo quần chúng nhân dân, cùng hoàn thành quá trình hành chính công.

Lãnh đạo hành chính có 3 đặc điểm: Tính pháp định, tính quyền lực và tính hiệp đồng.

▪ Tính pháp định

Chức quyền lãnh đạo hành chính là do hiến pháp và pháp luật quy định. Người lãnh đạo hành chính phải sử dụng chức quyền trong phạm vi đó, quyết không được lạm dụng quyền lực. Theo quy định của hiến pháp, thủ trưởng chính quyền các cấp ở Trung Quốc phải chịu trách nhiệm trước đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp và cơ quan thường trực của nó, đồng thời chịu sự giám sát của cơ quan tư pháp.

▪ Tính quyền uy

Chức quyền của lãnh đạo hành chính được pháp luật công nhận và bảo đảm. Do đó, nó có tính cưỡng chế.

Đối với những mệnh lệnh do cơ quan cấp trên đưa ra; cơ quan cấp dưới và quần chúng phải phục tùng, nếu không sẽ bị phạt. Quyền uy của lãnh đạo hành chính bắt nguồn từ quyền lực do hiến pháp và pháp luật quy định, từ sự ủy quyền của cấp trên, đồng thời cũng bắt nguồn từ uy tín về đạo đức, năng lực, tri thức, cá tính của người lãnh đạo, tức là quyền lực mềm.

▪ Tính hiệp đồng

Lãnh đạo hành chính phải dựa vào sự ủng hộ và công nhận của cấp dưới và quần chúng, dựa vào sự hợp tác, cùng hành động giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo. Chỉ có thông qua sự hiệp đồng, khích lệ lẫn nhau giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo mới có thể thực hiện được quyết sách một cách thuận lợi, hoàn thành công việc hành chính.

Lãnh đạo hành chính là trung tâm của toàn bộ hệ thống quản lý, đồng thời cũng là trung tâm chỉ huy sự vận hành hành chính. Các thông tin và yêu cầu quản lý đều được tập hợp từ ngoài vào trong, từ dưới lên trên đến cơ quan lãnh đạo hành chính, sau khi phân tích xử lý, hình thành quyết sách rồi được truyền đạt từ trong ra ngoài, từ trên xuống dưới để cấp dưới và các ngành thực hiện. Như vậy, lãnh đạo hành chính là trung tâm thần kinh và chìa khoá của toàn bộ quá trình hoạt động hành chính. Nó quyết định sự phát triển về kinh tế, sự yên ổn về chính trị, sự mạnh yếu của quốc gia, thịnh suy của dân tộc.

Vai trò của lãnh đạo hành chính chủ yếu được thể hiện ở các mặt sau:

1. *Vai trò dẫn đường.*

Vai trò quan trọng nhất của lãnh đạo hành chính là ra quyết định, xác định phương hướng và yêu cầu của quản lý trong từng thời kỳ. Sau khi có phương hướng đúng, toàn bộ sự vận hành của hệ thống quản lý hành chính sẽ có phương hướng và mục tiêu chung, biết phải làm việc gì, tại sao làm như thế, do đó mà dễ hình thành sức mạnh chung.

2. *Vai trò chỉ huy.*

Sau khi ra quyết định, cần phải kiên quyết thực hiện chỉ huy tức là thúc đẩy việc thực hiện quyết định. Chỉ huy hành chính chia làm bốn khâu: vạch kế hoạch; tổ chức nhân viên thực hiện; kiểm tra, giám sát; căn cứ vào tình hình cụ thể để ra lệnh và chỉ đạo. Ra lệnh là chỉ huy trực tiếp, chỉ đạo là chỉ huy gián tiếp.

3. *Vai trò đôn đốc, kiểm tra.*

Đó là kiểm tra tình hình thực hiện của cấp dưới, đôn đốc cấp dưới kịp thời hoàn thành nhiệm vụ theo đúng yêu cầu.

4. Vai trò khích lệ.

Quyết định của lãnh đạo cấp trên chủ yếu là do cấp dưới thực hiện, thậm chí một số quyết định của lãnh đạo hành chính là do cấp dưới giới thiệu. Vì vậy, người lãnh đạo hành chính phải biết khích lệ cấp dưới, cố gắng thoả mãn những nhu cầu vật chất và tinh thần của cấp dưới để phát huy tính tích cực, nhiệt tình, chủ động, sáng tạo của cấp dưới.

5. Vai trò hiệp đồng.

Người lãnh đạo hành chính phải biết tổ chức quan hệ hiệp đồng, kết hợp các quan hệ lợi ích, quan hệ giữa người và người. Phải biết chuyển những quan điểm và mục tiêu của mình thành quan điểm, mục tiêu của quần chúng, được quần chúng ủng hộ.

6. Vai trò phục vụ.

Đặng Tiểu Bình đã từng nói: “Lãnh đạo tức là phục vụ”. Người lãnh đạo hành chính phải tạo lập môi trường và điều kiện cần thiết cho công việc của cấp dưới và quần chúng, phải đề ra các quy tắc, quy phạm và hướng dẫn cấp dưới thực hiện.

CHỨC VỊ, CHỨC TRÁCH VÀ CHỨC QUYỀN CỦA NGƯỜI LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Người lãnh đạo hành chính là người có chức quyền nhất định do pháp luật giao phó trong cơ quan hành chính, lãnh đạo và chỉ huy cấp dưới hoàn thành công việc hành chính, là người gánh vác những nghĩa vụ và trách nhiệm nhất định. Ở Trung Quốc, người lãnh đạo hành chính là người có chức vụ trưởng phòng trở lên.

Trong hoạt động lãnh đạo hành chính, mỗi người lãnh đạo đều có chức vị, chức trách và chức quyền rõ ràng, và phải làm việc theo đúng chức vị, chức trách, chức quyền đã được quy định.

Chức vị của người lãnh đạo hành chính

Các cơ quan hành chính căn cứ vào quy định có liên quan, xác định chức năng bộ máy và biên chế rồi trên cơ sở ấy, xác định chức vị, xây dựng bản thuyết minh chức vị, xác định chức trách, điều kiện của mỗi chức vị, lấy đó làm căn cứ sát hạch, tuyển dụng, đào tạo và thăng cấp công chức.

Chức vị lãnh đạo hành chính là chức vụ và vị trí mà tổ chức cấp trên giao cho mỗi người lãnh đạo hành chính theo quy định có liên quan của nhà nước. Chức vị lãnh đạo hành chính có ba yếu tố: Một là chức vụ do tổ chức cấp trên giao cho. Hai là phạm vi công việc và khối lượng công việc. Ba là chức quyền. Người lãnh đạo hành chính phải có được những chức quyền tương ứng.

Chức vị của người lãnh đạo hành chính phải lấy công việc làm trung tâm, không lấy “người” làm trung tâm. Việc xác định một chức vị nào đó trong bất kỳ một tổ chức nào cũng phải căn cứ vào tính chất công tác, phạm vi công tác, nội dung công tác. Số lượng chức vị là có hạn và phải theo nguyên tắc gọn nhẹ. Chức vị lãnh đạo hành chính phải tương đối ổn định, không vì có sự thay đổi nhân sự mà thay đổi chức vị. Chức vị lãnh đạo hành chính có thể là chuyên trách hoặc kiêm nhiệm, có thể là bộ máy thường trực, có thể là bộ máy lâm thời. Chức vị lãnh đạo hành chính phải có tiêu chuẩn nhất định, bao gồm tên gọi, nội dung công tác, mức độ trách nhiệm, điều kiện nhậm chức. Căn cứ theo nội dung công việc, tiêu chuẩn thống nhất để phân loại chức vị hành chính nhằm thực hiện công tác quản lý, căn cứ vào chức vị, theo pháp luật để chọn người thích hợp, trả lương theo chức vị, công việc giống nhau thì trả lương như nhau.

Chức trách người lãnh đạo hành chính

Chức trách người lãnh đạo hành chính gắn liền với chức vị của người đó. Một người lãnh đạo hành chính đã đảm nhiệm một chức vị lãnh đạo nào đó, thì phải gánh vác những trách nhiệm lãnh đạo tương ứng.

Chức trách lãnh đạo hành chính tức là người giữ chức vị đó phải làm những việc gì. Chức trách lãnh đạo hành chính phải tương ứng với chức vị và chức quyền của người đó.

Nội dung của chức trách lãnh đạo hành chính là:

1. Trách nhiệm chính trị.

Người lãnh đạo hành chính phải tích cực quán triệt đường lối, phương châm, chính sách của Đảng, Nhà nước, giữ gìn sự nhất trí về chính trị với Trung ương Đảng.

2. Trách nhiệm pháp luật.

Người lãnh đạo hành chính phải tiến hành công việc trên cơ sở pháp luật và trong phạm vi cho phép của pháp luật, pháp quy, điều lệ. Tuân thủ pháp luật là trách nhiệm đầu tiên của người lãnh đạo hành chính.

3. Trách nhiệm công tác.

Người lãnh đạo hành chính phải đưa ra phương hướng phát triển đúng đắn của cơ quan, đoàn thể mình, xây dựng chiến lược phát triển khả thi, thiết lập trật tự công tác tốt, xử lý tốt mối quan hệ giữa cấp trên và cấp dưới, giữa cơ quan mình và các cơ quan khác, sử dụng hợp lý nhân lực, tài lực, vật lực, thông tin, nhằm mang lại hiệu quả tốt về kinh tế và xã hội.

Chức trách lãnh đạo hành chính là một vấn đề hết sức nghiêm túc. Người nào không làm tròn chức trách thì sẽ phải chịu trách nhiệm về những hậu quả xảy ra. Chức trách chủ yếu của người lãnh đạo hành chính là phục vụ nhân dân. Nội dung của sự phục vụ này bao gồm: Một là đề ra cho cấp dưới phương hướng công tác và quy tắc làm việc. Hai là tạo lập môi trường và điều kiện công tác tốt cho cấp dưới. Ba là hướng dẫn công việc cho cấp dưới. Bốn là bảo đảm điều kiện công tác và đời sống cho cấp dưới.

Chức quyền của người lãnh đạo hành chính

Để gánh vác chức trách của mình, người lãnh đạo hành chính phải có chức quyền tương ứng. Nếu không có chức quyền thì họ không thể tiến hành công tác lãnh đạo và công tác quản lý.

Chức quyền của người lãnh đạo hành chính là quyền lực do pháp luật quy định và tương ứng với chức vị của người đó, không phải là đặc quyền cá nhân. Chức quyền này có một phạm vi hạn chế rõ ràng. Nội dung chức quyền của người lãnh đạo hành chính đại thể bao gồm các mặt sau: Một là quyền quyết định những vấn đề quan trọng của cơ quan mình, của ngành mình, quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm và xử phạt đối với nhân viên cấp dưới trực tiếp, quyền chỉ phối nhân lực, tài lực, vật lực, quyền chỉ huy và điều hoà các hoạt động của cơ quan mình, ngành mình, quyền đưa ra các kiến nghị, đề án với cơ quan cấp trên, quyền uỷ quyền cho cơ quan cấp dưới và nhân viên cấp dưới, quyền đại diện cho cơ quan mình, ngành mình khi giao dịch với cơ quan khác, ngành khác, các quyền khác do pháp luật quy định.

Chức quyền hành chính phải tương ứng với chức vị hành chính và chức trách hành chính, tức là có chức quyền thì phải có chức trách, có chức trách thì phải có chức quyền, chức quyền không thể lớn hơn chức trách, cũng không thể nhỏ hơn chức trách, cũng không thể là chức vị nhỏ, chức quyền lớn.

Để hoàn thành chức trách của mình, người lãnh đạo hành chính phải nắm vững và sử dụng tốt chức quyền của mình. Nhưng đồng thời với chức quyền do pháp luật quy định, người lãnh đạo hành chính còn phải có uy tín, có khả năng ảnh hưởng đến người khác. Khả năng đó là một loại quyền lực đặc thù, có thể gọi là quyền lực mềm. Còn quyền lực do pháp luật quy định là quyền lực cứng. Trong thời đại hiện nay, những người lãnh đạo hành chính phải biết kết hợp sử dụng quyền lực cứng và quyền lực mềm. Hơn nữa, xu thế chung sẽ là việc sử dụng quyền lực mềm ngày càng nhiều, việc sử dụng quyền lực cứng ngày càng ít đi.

LÝ LUẬN LÃNH ĐẠO HIỆN ĐẠI

Lý luận về lãnh đạo ở trên thế giới rất nhiều, trong đó có những lý luận mâu thuẫn với nhau nhưng cũng có những lý luận đáng nghiên cứu. Sau đây là một số lý luận quan trọng:

Lý luận về tố chất đặc thù

Lý luận này cho rằng hiệu quả lãnh đạo chủ yếu phụ thuộc vào tố chất và năng lực đặc thù của người lãnh đạo. Người lãnh đạo thành công phải là người nhìn xa trông rộng, sung sức, có ý chí, quyết đoán, có khả năng tự kiểm chế, khả năng thuyết phục, khích lệ người khác, biết khéo léo xử lý các mối quan hệ phức tạp, đặc biệt là quan hệ giữa người với người. Lý luận này cho rằng tố chất đặc thù đó là bẩm sinh nhưng trên thực tế là nó được hình thành dần trong hoạt động thực tiễn. Khuyết điểm lớn của lý luận này là chỉ coi trọng tố chất đặc thù của người lãnh đạo, coi nhẹ vai trò của người bị lãnh đạo, coi nhẹ thể chế lãnh đạo và môi trường lãnh đạo. Thực tế chứng tỏ hiệu quả công tác lãnh đạo vừa phụ thuộc vào tố chất, năng lực của người lãnh đạo, vừa phụ thuộc tố chất, năng lực của người bị lãnh đạo, thể chế lãnh đạo, môi trường lãnh đạo.

Lý luận hành vi

Lý luận này cho rằng hiệu quả lãnh đạo phụ thuộc vào hành vi và phong cách của người lãnh đạo. Những người theo lý luận này chia hành vi lãnh đạo thành “hành vi nhiệm vụ” và “hành vi quan hệ” rồi căn cứ vào loại hình của người bị lãnh đạo để quyết định hành vi của người lãnh đạo. Ví dụ: đối với những người bị lãnh đạo mặc áo xanh (tức là công nhân) thì việc sử dụng “hành vi nhiệm vụ” sẽ mang lại hiệu quả cao nhất. Còn đối với những người bị lãnh đạo mặc áo trắng (nhân viên kỹ thuật) thì việc sử dụng hành vi quan hệ sẽ mang lại hiệu quả cao nhất.

So với lý luận tố chất đặc thù thì lý luận này có hai điểm tiến bộ hơn. Một là nó không chỉ xét đến tố chất đặc thù của người lãnh đạo mà còn xét đến tố chất người bị lãnh đạo và có thể thông qua huấn luyện để đào tạo trở thành người lãnh đạo. Nhưng lý luận hành vi quá cứng nhắc, bởi vì “hành vi nhiệm vụ” không phải bao giờ cũng thích hợp với những người bị lãnh đạo mặc áo xanh và “hành vi quan hệ” cũng có thể không có hiệu quả với những người bị lãnh đạo mặc áo trắng.

Lý luận quyền biến

Lý luận này cho rằng không có đáp án đúng duy nhất về nghệ thuật lãnh đạo. Hiệu quả của công tác lãnh đạo phụ thuộc vào người lãnh đạo, người bị lãnh đạo, môi trường lãnh đạo, thể chế lãnh đạo. Người lãnh đạo phải tùy người, tùy việc, tùy lúc, tùy nơi để lựa chọn hành vi lãnh đạo, phương pháp lãnh đạo thích hợp mới có thể đạt được hiệu quả lãnh đạo cao.

Lý luận quyền lực

Lý luận này cho rằng hiệu quả lãnh đạo chủ yếu phụ thuộc vào việc sử dụng quyền lực của người lãnh đạo, quyền lực của người lãnh đạo bao gồm quyền lực cứng tức là quyền lực do luật định và quyền lực mềm tức là cá tính, phẩm chất đạo đức, năng lực, học vấn, quan hệ xã hội của người lãnh đạo. Người lãnh đạo muốn đạt được hiệu quả lãnh đạo cao thì phải kết hợp sử dụng quyền lực cứng và quyền lực mềm.

Lý luận lãnh đạo hiện đại cho rằng, lãnh đạo không thể chỉ là một địa vị, không phải chỉ dựa vào quyền lực. Thực chất của lãnh đạo là tác động của người lãnh đạo đối với người bị lãnh đạo nhằm thực hiện mục tiêu mà tổ chức đã định. Do đó, họ càng ngày càng nhấn mạnh tác dụng của quyền lực mềm trong việc nâng cao hiệu quả lãnh đạo.

Lý luận cải cách

Lý luận này cho rằng, nhiệm vụ của quản lý là giải quyết những vấn đề phức tạp nhằm thực hiện trật tự xã hội, còn nhiệm vụ lãnh đạo chủ yếu là để giải quyết vấn đề cải cách, tiếp tục tiến lên. Người lãnh đạo không những phải vạch ra phương hướng cải cách trong tương lai mà còn phải truyền đạt phương hướng đó cho cấp dưới, khích lệ họ thực hiện mục tiêu của tổ chức. Lý luận này nhấn mạnh sự phối hợp giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo, nhấn mạnh sự thích ứng và thúc đẩy của người lãnh đạo trong quá trình cải cách.

Từ thập kỷ 80 của thế kỷ 20, Trung Quốc đã bắt đầu nghiên cứu lý luận lãnh đạo. Lý luận lãnh đạo ở Trung Quốc có bốn nguồn gốc chủ yếu. Một là nền văn hoá truyền thống của Trung Quốc, tức là lý luận lãnh đạo truyền thống. Hai là thực tiễn lãnh đạo và lý luận lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Ba là những kinh nghiệm mới về hoạt động lãnh đạo sau khi cải cách mở cửa. Bốn là lý luận lãnh đạo và lý luận quản lý của nước ngoài. So với lý luận lãnh đạo của nước ngoài thì lý luận lãnh đạo của Trung Quốc có những đặc điểm sau:

1. Coi trọng việc nghiên cứu đặc điểm và quy luật của công tác lãnh đạo chứ không chỉ coi trọng việc nghiên cứu hành vi lãnh đạo, nghệ thuật lãnh đạo.
2. Coi trọng việc nghiên cứu sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc, Chính phủ, các hoạt động lãnh đạo khác chứ không chỉ nghiên cứu sự lãnh đạo của xí nghiệp.
3. Coi trọng việc nghiên cứu chức năng quyết sách, chức năng dùng người, chứ không chỉ nghiên cứu tổ chức và năng lực của người lãnh đạo.
4. Coi trọng việc nghiên cứu ban lãnh đạo, thể chế lãnh đạo, chứ không chỉ nghiên cứu cá nhân người lãnh đạo.

Xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên nghiệp, có tố chất cao

NGƯỜI LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH PHẢI CÓ TỐ CHẤT CAO VÀ CHUYÊN NGHIỆP HOÁ

Người lãnh đạo hành chính phải có tố chất cao

Mục tiêu của cải cách chế độ nhân sự của Trung Quốc là vận dụng cơ chế cạnh tranh, khích lệ và giám sát, hoàn thiện chế độ công chức, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính nhà nước chuyên nghiệp hoá, có tố chất cao. Đó là một yêu cầu mang tính thời đại đối với những người lãnh đạo hành chính của thế kỷ 21.

Tố chất cao là một khái niệm phát triển trong trạng thái động. Trong những giai đoạn phát triển khác nhau của xã hội và trong những điều kiện, môi trường, nhiệm vụ khác nhau, yêu cầu về tố chất của người lãnh đạo hành chính không giống nhau. Thời đại đang phát triển, xã hội đang tiến lên nên yêu cầu về tố chất của người lãnh đạo phải cao hơn trước. Tố chất người lãnh đạo hành chính phải tương ứng với chức vị của người đó. Chức vị của một người lãnh đạo hành chính càng cao thì tố chất của người đó càng phải cao. Những cán bộ từ cấp huyện trở lên đã ở vào vị trí toàn cục, đã phải có những quyết sách vĩ mô. Tố chất của họ tạo nên tố chất của toàn bộ đội ngũ cán bộ lãnh đạo hành chính của cả nước. Tố chất cao là một khái niệm tổng hợp và chủ yếu bao gồm năm hàm ý: Một là trình độ chính trị cao, hai là trình độ tư tưởng cao, ba là liêm khiết, bốn là trình độ nghiệp vụ cao, năm là hiệu quả công tác cao.

Tổ chất cao và chuyên nghiệp hoá là hai mặt có liên quan chặt chẽ với nhau, bổ sung cho nhau. Nếu một cán bộ lãnh đạo hành chính không có tổ chất cao thì không thể nói đến chuyên nghiệp hoá. Ngược lại, một cán bộ lãnh đạo hành chính chưa đạt được trình độ chuyên nghiệp hoá thì không thể nói đó là có tổ chất cao.

Người lãnh đạo hành chính phải được chuyên nghiệp hoá

Chuyên nghiệp hoá cán bộ lãnh đạo hành chính là yêu cầu của trào lưu phát triển trong thời đại hiện nay, là xu thế phát triển của quản lý hành chính ở các nước trên thế giới. Quản lý nhà nước là một công tác quản lý mang tính chuyên nghiệp cao, chỉ có những nhân tài được chuyên nghiệp hoá mới có thể đảm nhiệm tốt. Việc chuyên nghiệp hoá đội ngũ cán bộ quản lý hành chính bao gồm các mặt sau:

Chuyên nghiệp hoá về tổ chất, năng lực, chuyên nghiệp hoá đội ngũ, chuyên nghiệp hoá nhân tài.

Đội ngũ cán bộ quản lý hành chính khác với đội ngũ cán bộ quản lý xí nghiệp và cán bộ quản lý các mặt khác. Họ cần có tri thức chuyên môn, năng lực chuyên môn, nắm vững lý luận quản lý, tinh thông phương pháp và nghệ thuật lãnh đạo, là những chuyên gia về quản lý hành chính.

Chuyên nghiệp hoá công tác quản lý hành chính tức là chuyên nghiệp hoá chức trách

Người lãnh đạo hành chính phải biết điều hoà công việc, biết khích lệ cấp dưới, học tập quần chúng, quyết đoán, biết tổ chức, chỉ huy, kiểm tra đôn đốc, biết quản lý bằng pháp luật, biết cải cách, sáng tạo.

Chuyên nghiệp hoá về một lĩnh vực nhất định

Mỗi cán bộ lãnh đạo hành chính đều đảm nhiệm một công việc nhất định trong một tổ chức nhất định, đòi hỏi năng lực chuyên môn khác nhau, sở trường kỹ thuật khác nhau, tri thức khác nhau và yêu cầu tổ chất

khác nhau. Ví dụ, cán bộ quản lý ở cơ quan khoa học kỹ thuật phải có hiểu biết nhiều về khoa học kỹ thuật, phải nắm được xu thế phát triển khoa học kỹ thuật của thế giới, hiểu biết đặc điểm công việc của cán bộ chuyên môn. Còn cán bộ quản lý ở cơ quan nông nghiệp phải có sự hiểu biết nhất định về nông dân, nông thôn, và nông nghiệp.

XÂY DỰNG TỔ CHẤT VÀ NĂNG LỰC NGƯỜI LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Sự cấu thành tổ chất người lãnh đạo

Tổ chất người lãnh đạo là sự tổng hoà của năng lực và điều kiện thực hiện chức trách lãnh đạo hành chính. Trong hoàn cảnh mới, đặc điểm mới, xu thế mới của thế kỷ 21, người lãnh đạo hành chính phải có lập trường chính trị đúng đắn, kiên định, phải có tầm nhìn rộng ra thế giới, nắm vững toàn cục, có tinh thần sáng tạo, có tài tổ chức hiệp đồng. Tổ chất người lãnh đạo hành chính bao gồm tổ chất chính trị, tổ chất nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức, tổ chất văn hoá, điều kiện thể chất.

Tổ chất chính trị

Tổ chất chính trị của người lãnh đạo hành chính trước hết phải thể hiện ở sự vững vàng về lập trường chính trị, ý thức pháp luật tốt, chịu trách nhiệm trước pháp luật và cơ quan quyền lực nhà nước, quán triệt đường lối, phương châm, chính sách của Đảng và Chính phủ, có ý thức là công bộc của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân, toàn tâm toàn ý phục vụ nhân dân.

Tổ chất nghiệp vụ

Công chức, nhất là công chức giữ chức vụ lãnh đạo phải thông thạo lĩnh vực mà mình đảm nhiệm, thông thạo kỹ thuật và nghiệp vụ có liên quan, là một chuyên gia về quản lý. Ví dụ những người làm công tác

quản lý kinh tế phải hiểu rõ đặc điểm, quy luật của công tác kinh tế, những người làm công tác tài chính, ngân hàng phải hiểu rõ đặc điểm, quy luật của công tác quản lý tài chính, ngân hàng, những người làm công tác quản lý văn hoá, giáo dục phải hiểu rõ các mặt của công tác này. Nếu không, sẽ không thể hoàn thành nhiệm vụ.

Tố chất đạo đức

Người lãnh đạo hành chính phải là người đứng đắn, liêm khiết, công bằng, không tư lợi, nghiêm khắc với bản thân, rộng lượng với người khác, lo trước thiên hạ, hưởng sau thiên hạ, không nói suông, làm nhiều việc thiết thực, khiêm tốn, cẩn thận, tích cực tiến thủ, đoàn kết với đồng nghiệp, sẵn sàng hợp tác. Ngoài ra, còn phải có tinh thần tôn trọng nghề nghiệp, đạo đức xã hội tốt, đạo đức nghề nghiệp, đạo đức hôn nhân và đạo đức gia đình tốt.

Tố chất văn hoá

Tố chất văn hoá bao gồm sự hiểu biết về khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, khoa học quản lý, khoa học lãnh đạo. Người lãnh đạo hành chính phải đặc biệt thường xuyên cập nhật tri thức, điều chỉnh cơ cấu tri thức. Những cán bộ lãnh đạo xuất thân từ khoa học xã hội phải học tập khoa học tự nhiên. Những cán bộ lãnh đạo xuất thân từ khoa học kỹ thuật phải học tập những tri thức về khoa học xã hội và văn học. Dù tri thức vốn có thuộc về mặt nào, cán bộ lãnh đạo hành chính đều phải có những tri thức về quản lý công, chính sách công, khoa học lãnh đạo, phải có hiểu biết về pháp luật, chính trị học, xã hội học, tâm lý học, kinh tế học, khoa học kỹ thuật. Việc đọc sách văn học, sử học, triết học cũng có lợi cho việc nâng cao tố chất văn hoá của người lãnh đạo.

Điều kiện sức khoẻ

Người lãnh đạo hành chính phải có sức khoẻ tốt, có ý chí kiên cường, tinh thần ổn định, trạng thái tâm lý tốt và tác phong lịch sự.

Tố chất của người lãnh đạo hành chính có những mặt là do di truyền bẩm sinh như tính cách, trí nhớ; có những mặt được hình thành

trong quá trình rèn luyện như phẩm chất đạo đức, năng lực lãnh đạo... Tố chất người lãnh đạo là một khái niệm trong trạng thái động. Cùng với việc gia nhập WTO và sự chuyển biến chức năng chính phủ, trong thế kỷ mới, yêu cầu về tố chất của người lãnh đạo hành chính càng cao hơn. Do đó, cán bộ lãnh đạo hành chính các cấp, các ngành phải tích cực học tập, không ngừng rèn luyện để nâng cao tố chất tổng hợp của bản thân.

Sự cấu thành năng lực của người lãnh đạo hành chính

Sự kết hợp giữa năng lực và quyền lực của người lãnh đạo hành chính sẽ tạo ra một sức mạnh to lớn, do đó mà nâng cao hiệu quả lãnh đạo. Trong thế kỷ 21, người lãnh đạo hành chính phải có đủ năng lực quản lý và năng lực lãnh đạo sau đây:

Năng lực chính trị

Người lãnh đạo hành chính phải có thế giới quan và nhân sinh quan đúng đắn, kiên trì tôn chỉ phục vụ nhân dân, có phương hướng chính trị, lập trường chính trị, quan điểm chính trị đúng đắn. Người lãnh đạo hành chính phải suốt đời là công bộc của nhân dân, kiên quyết chống lại mọi hành vi tham nhũng, phát huy tinh thần chịu đựng gian khổ, luôn phấn đấu hết mình, gần gũi quần chúng nhân dân, chống chủ nghĩa quan liêu và chủ nghĩa hình thức.

Ý thức toàn cục và năng lực tư duy

Người lãnh đạo hành chính phải có quan điểm toàn cục, phải xuất phát từ tình hình trong nước và quốc tế để xem xét vấn đề, kiên quyết quán triệt chính sách, bố trí chiến lược của trung ương, phải biết quan sát toàn cục, có kế hoạch cụ thể, phải nắm vững quan hệ nội tại giữa cải cách, phát triển và ổn định, tổ chức điều hoà, thúc đẩy lẫn nhau giữa các mặt đó.

Năng lực tư duy là sự hiểu biết tương đối sâu sắc về kinh tế, chính trị, khoa học kỹ thuật, pháp chế, quân sự trong thời đại hiện nay, là khả

năng đề ra những suy nghĩ chiến lược về những vấn đề thực tế quan trọng và những vấn đề mang tính toàn cục trong quá trình cải cách, phát triển. Trên cơ sở những suy nghĩ chiến lược, người lãnh đạo phải nâng cao năng lực tổ chức hiệp đồng thống nhất và năng lực xử lý những vấn đề phức tạp.

Năng lực đưa ra những quyết định khoa học và năng lực quản lý theo pháp luật

Trong quá trình đưa ra quyết định, người lãnh đạo hành chính phải xem xét đầy đủ các nhân tố và điều kiện về các mặt, căn cứ vào tình hình các mặt và điều kiện cụ thể để tìm ra quyết định khả thi. Hoạt động quản lý nhà nước phải thực hiện đúng phương châm: dựa vào pháp luật, chấp pháp phải nghiêm, trái luật phải bị xử lý. Tất cả các cơ quan của chính phủ đều phải làm việc theo pháp luật, phải thiết thực bảo đảm quyền lợi của công dân, có ý thức pháp chế và năng lực quản lý theo pháp luật. Sau khi gia nhập WTO, công tác quản lý nhà nước còn phải phù hợp với thông lệ quốc tế, phải làm việc theo quy phạm pháp luật và trình tự hành chính.

Năng lực học tập và phê phán

Thế kỷ 21 là thế kỷ của kinh tế tri thức. Xã hội của kinh tế tri thức là xã hội học tập. Người lãnh đạo hành chính phải không ngừng học tập mới có đủ tri thức cần cho quá trình công tác. Cán bộ lãnh đạo là những người đứng ở phía trước cũng phải học tập. Năng lực học tập là một năng lực cơ bản cần có của cán bộ lãnh đạo. Tri thức và năng lực của người lãnh đạo phải cao hơn tri thức và năng lực của người bị lãnh đạo vì chỉ có như vậy, người lãnh đạo mới có thể tạo ảnh hưởng đến người bị lãnh đạo. Những người bị lãnh đạo cũng đang học tập, do đó người lãnh đạo càng phải học tập nhiều hơn để nhanh chóng nâng cao năng lực của mình. Năng lực học tập và năng lực phê phán có liên quan chặt chẽ với nhau. Người lãnh đạo phải biết dùng con mắt phê phán để quan sát, suy xét, đánh giá sự vật mới có thể thật sự học được những điều có ích.

Năng lực đổi mới và sáng tạo

Năng lực học tập là cơ sở của năng lực lãnh đạo. Năng lực đổi mới và sáng tạo là chìa khoá của năng lực lãnh đạo. Người lãnh đạo hành chính phải biết thích ứng với tình hình, không ngừng đổi mới phương thức tư duy và phương thức hành vi, không ngừng nâng cao năng lực sáng tạo của bản thân. Năng lực đổi mới, sáng tạo bao gồm năng lực dự đoán, năng lực phân tích, năng lực thích ứng với những thay đổi của tình hình và năng lực thúc đẩy cải cách.

Năng lực uỷ quyền và phục vụ

Năng lực uỷ quyền và phục vụ là năng lực quan trọng của người lãnh đạo hành chính thế kỷ 21. Giao quyền đầy đủ cho cấp dưới là nghệ thuật phân thân của người lãnh đạo hành chính. Sau khi giao quyền cho cấp dưới, người lãnh đạo có thể thoát khỏi những sự vụ cụ thể để tập trung tâm sức suy nghĩ những việc lớn, còn cấp dưới, do có quyền tự chủ nên họ chủ động hơn, tích cực hơn trong công việc, hiệu quả công tác nâng cao.

Sau khi giao quyền đầy đủ cho cấp dưới, người lãnh đạo hành chính mới có khả năng dành thời gian và tâm sức để phục vụ cấp dưới, cung cấp cho cấp dưới môi trường công tác và điều kiện công tác thuận lợi, hướng dẫn chỉ đạo họ, cung cấp cho họ cơ chế, chính sách, quy tắc, quy phạm, cơ chế khích lệ, cơ chế ràng buộc.

Biện pháp xây dựng tố chất và năng lực người lãnh đạo hành chính

Có bốn biện pháp để xây dựng tố chất và năng lực người lãnh đạo hành chính. Đó là: rèn luyện trong thực tiễn, học tập lý luận, học tập gương tốt, tự suy ngẫm.

Rèn luyện trong thực tiễn

Chỉ có thông qua thực tiễn hoạt động quản lý, người lãnh đạo hành chính mới có thể học được khả năng quản lý, khả năng lãnh đạo. Việc rèn

luyện trong thực tiễn phải dựa trên cơ sở tự giác, tiêu chuẩn phải cao, yêu cầu phải nghiêm, phải không ngừng cố gắng chủ quan, không ngừng vượt lên chính mình. Nếu không đề ra cho mình một mục tiêu rõ ràng, không có ý chí tự hoàn thiện thì dù có suốt ngày đánh vật với thực tiễn vẫn không thể nhanh chóng nâng cao năng lực và tố chất của người lãnh đạo.

Việc rèn luyện trong thực tiễn còn đòi hỏi người lãnh đạo hành chính phải không ngừng tổng kết kinh nghiệm để qua đó biết được việc gì đã làm đúng, tại sao đúng, việc gì đã làm sai, tại sao sai, không ngừng biến kinh nghiệm thành lý luận. Việc rèn luyện trong thực tiễn phải có sự chỉ đạo về lý luận. Nếu không sẽ mù quáng, khó có thể nâng cao tố chất và năng lực.

Học tập lý luận

Việc rèn luyện trong thực tiễn cần có sự chỉ đạo về lý luận, còn việc học tập lý luận phải kết hợp với rèn luyện trong thực tiễn. Người lãnh đạo hành chính phải học chính trị, học kinh tế, học pháp luật, học quản lý, học nghiệp vụ, phải học tập khoa học quản lý và khoa học lãnh đạo. Lý luận về hành chính công là môn học giúp người lãnh đạo tiến hành công tác quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý, còn khoa học lãnh đạo là môn học nghiên cứu đặc điểm và quy luật của công tác lãnh đạo. Người lãnh đạo càng biết vận dụng hai môn học này vào thực tế công tác thì tố chất và năng lực của họ càng được nâng cao.

Học tập gương tốt

Người lãnh đạo hành chính không những phải học tập qua sách vở mà còn phải học tập qua các gương tốt, học cách xử lý những vấn đề của họ, học cách quản lý và lãnh đạo của họ, học tập các nhà cách mạng thế hệ trước, học tập cấp trên, học tập đồng sự, học tập cấp dưới về năng lực và tố chất cũng như phương pháp lãnh đạo và nghệ thuật lãnh đạo của họ. Phương pháp học tập có thể là gặp gỡ, trao đổi ý kiến, nghe báo cáo, đọc báo, xem truyền hình, suy nghĩ, quan sát, cũng có thể sử dụng các hình thức thực tập, làm trợ lý, kèm cặp các nhân viên khác,...

Tự suy ngẫm

Đây cũng là một phương pháp học tập của cán bộ lãnh đạo hành chính. Những người lãnh đạo hành chính suốt ngày bận rộn, nếu muốn nâng cao tố chất và năng lực của mình, họ phải biết dành thời gian tự suy ngẫm xem mình có điều gì thiếu sót không và cần tiếp tục hoàn thiện mình như thế nào, gạt bỏ những tính toán cá nhân và những ảnh hưởng tiêu cực ngoại lai, thực hiện tự phê bình và phê bình, lắng nghe ý kiến quần chúng, căn cứ vào ý kiến, nguyện vọng quần chúng để tự điều chỉnh mình.

XÂY DỰNG BAN LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Hiệu quả của hành chính công không chỉ phụ thuộc vào tố chất và năng lực cá nhân của người lãnh đạo mà còn phụ thuộc vào cơ cấu tổng thể và việc phát huy công năng của các tập thể lãnh đạo. Trong việc xây dựng các tập thể lãnh đạo hành chính, một là cần chú ý sự hợp lý về cơ cấu, hai là phát huy vai trò chủ đạo của người đứng đầu, ba là phát huy vai trò tập thể lãnh đạo, bốn là phải có sự nhất trí trong ban lãnh đạo, hình thành cơ chế khích lệ và giám sát lẫn nhau, tràn đầy sức sống.

Về cơ cấu

Ban lãnh đạo cần có sự kết hợp về độ tuổi, có tỉ lệ thích đáng giữa người nhiều tuổi, người trung niên và người trẻ tuổi, có cơ cấu hợp lý về tri thức, có người hiểu biết về khoa học kỹ thuật, có người hiểu biết về công nghiệp, nông nghiệp. Cơ cấu tri thức trong ban lãnh đạo phải phù hợp với tính chất công tác. Ví dụ, ở cấp huyện phải có các phó chủ tịch huyện phụ trách từng lĩnh vực như nông nghiệp, công nghiệp, khoa học kỹ thuật, văn hoá - giáo dục.

Ban lãnh đạo cần có cơ cấu hợp lý về tính cách, có người trầm tĩnh, có người sôi nổi, quả cảm, có người quyết đoán, có người độ lượng, biết điều hoà phối hợp các mối quan hệ; do đó mà đạt được hiệu quả công tác tốt nhất.

Trong cơ cấu của ban lãnh đạo, điều quan trọng nhất là cơ cấu năng lực toàn diện. Người đứng đầu phải có năng lực quyết đoán, năng lực dùng người. Các thành viên khác phải có năng lực hiệp đồng, năng lực ứng phó, năng lực khích lệ, năng lực chỉ huy, năng lực tổ chức. Trong ban lãnh đạo phải có người làm vai trò tham mưu, có người làm vai trò tổ chức thực hiện.

Phát huy vai trò chủ đạo của người đứng đầu

Người đứng đầu là người ở vào vị trí trung tâm, nhất định phải được lựa chọn tốt và phải phát huy được vai trò chủ đạo. Tố chất và năng lực của người đứng đầu phải cao hơn những thành viên khác trong ban lãnh đạo vì chỉ có như vậy, người đứng đầu mới có uy tín và phát huy được ảnh hưởng của mình. Người đứng đầu phải biết phát huy tính tích cực và vai trò của các thành viên khác trong ban lãnh đạo, đoàn kết với các thành viên khác, khắc phục các mâu thuẫn trong ban lãnh đạo, hiệp đồng tác chiến.

Ban lãnh đạo phải phát huy đầy đủ vai trò của mỗi thành viên và vai trò của tập thể ban lãnh đạo

Mỗi thành viên phải phát huy hết sở trường của mình để làm tròn chức trách, phân công hợp tác nhằm đạt được hiệu quả cao nhất của tập thể.

Việc xây dựng ban lãnh đạo phải dựa vào sự nhất trí về nhận thức, có quy phạm rõ ràng, có cơ chế khích lệ

Điều này nhằm đảm bảo cho ban lãnh đạo có sức sống, có cơ chế giám sát minh bạch nhằm làm cho các thành viên trong ban lãnh đạo được trong sạch, làm việc đúng quy chế.

Chế độ thủ trưởng phụ trách trong quản lý hành chính

NHỮNG NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA CHẾ ĐỘ THỦ TRƯỞNG PHỤ TRÁCH VÀ VIỆC THỰC THI CHẾ ĐỘ THỦ TRƯỞNG PHỤ TRÁCH

Nội dung của chế độ thủ trưởng phụ trách trong quản lý hành chính

Các cơ quan hành chính ở Trung Quốc thực hiện chế độ thủ trưởng phụ trách. Thủ trưởng hành chính là người được giao phó một chức vị hành chính nhất định và gánh vác trách nhiệm hành chính nhất định theo quy định của hiến pháp và pháp luật. Chế độ thủ trưởng phụ trách là một thể chế mà theo đó, quyền quyết sách, quyền chỉ huy cao nhất và toàn bộ trách nhiệm của cơ quan đều thuộc về người đứng đầu cơ quan. Ưu điểm của chế độ này là tập trung quyền lực vào một người, trách nhiệm rõ ràng, giảm bớt những tranh chấp, thống nhất chỉ huy, tiện chấp hành, hiệu quả cao. Nhược điểm của nó là dễ đi đến độc đoán, chuyên quyền cá nhân, nếu không được kiểm tra, giám sát dễ dẫn đến lạm quyền.

Những nguyên tắc cơ bản của chế độ thủ trưởng phụ trách

Nguyên tắc nhất trí giữa chức vị, chức trách, chức quyền

Một là phải xác định rõ chức vụ vì đây là tiền đề và căn cứ của trách nhiệm và quyền lực. Chức vụ khác nhau thì trách nhiệm và quyền

lực khác nhau. Hai là phải quy định rõ trách nhiệm, phạm vi công tác và phạm vi chức trách. Đặng Tiểu Bình nói: “Một công việc nào đó, công việc của một mặt nào đó đã giao cho ai phụ trách thì người đó phải gánh vác trách nhiệm, trách nhiệm phải chuyên”. Do đó, xác định rõ trách nhiệm là mấu chốt của chế độ thủ trưởng phụ trách. Ba là phải xác định rõ quyền hạn. Mỗi người lãnh đạo hành chính đều có trách nhiệm và quyền lực của mình. Nếu chỉ giao trách nhiệm mà không giao quyền thì chế độ trách nhiệm chỉ là nói suông. Sử dụng chức vụ và quyền lực là điều kiện cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ công tác, thực hiện chức trách. Chức vị, chức trách và chức quyền là một thể thống nhất. Ba mặt đó phải được kết hợp chặt chẽ với nhau, không tách rời nhau. Đó là nguyên lý đầu tiên của chế độ thủ trưởng phụ trách.

Nguyên tắc Đảng quản lý cán bộ

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc đối với các cơ quan hành chính nhà nước là sự lãnh đạo chính trị, bao gồm phương hướng chính trị, nguyên tắc chính trị, những chính sách lớn, lãnh đạo quyết sách và tiến cử những cán bộ lãnh đạo chủ chốt với các cơ quan chính phủ. Các thủ trưởng hành chính phải tự đặt mình dưới sự lãnh đạo của Đảng, giữ gìn sự nhất trí về chính trị với Trung ương Đảng. Phải thành lập tổ chức Đảng trong các cơ quan hành chính các cấp, thông qua vai trò của tổ chức đảng và các đảng viên để dẫn dắt quần chúng, quán triệt đường lối, phương châm, chính sách của Đảng, hoàn thành các nhiệm vụ của chính phủ.

Nguyên tắc quản lý theo pháp luật

Chức quyền và trình tự hoạt động của thủ trưởng hành chính các cấp đều được pháp luật quy định, lấy hiến pháp và pháp luật làm chuẩn, kiên trì nguyên tắc quản lý theo pháp luật. Thủ trưởng hành chính phải kiên quyết tránh hiện tượng lấy quyền thay luật, lấy lời nói thay thế pháp luật, kiên quyết thực hiện phương châm dựa vào pháp luật, chấp pháp phải nghiêm, làm trái luật phải bị xử lý.

Nguyên tắc tự chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực

Đại hội đại biểu nhân dân từ cấp huyện trở lên là cơ quan quyền lực nhà nước các cấp. Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc là cơ quan quyền lực cao nhất, do nhân dân bầu ra, thay mặt nhân dân để sử dụng quyền lực quốc gia, là sự thể hiện cụ thể quyền nhân dân làm chủ đất nước, nhân dân quản lý xã hội, quản lý nhà nước. Quốc vụ viện và cơ quan chính quyền các cấp đều chịu trách nhiệm trước đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp, báo cáo công tác trước đại hội, chịu sự giám sát của đại hội.

Thực thi chế độ thủ trưởng phụ trách

Để thực hiện những nguyên tắc của chế độ thủ trưởng phụ trách, một là phải thiết lập chế độ thủ trưởng phụ trách từ trên xuống dưới, xác định chức năng, cương vị, trách nhiệm, xác định cán bộ, tránh tình trạng đùn đẩy, gây trở ngại cho nhau, nâng cao hiệu quả công tác. Hai là phải kết hợp giữa chế độ thủ trưởng phụ trách và chế độ kiểm tra. Việc kiểm tra phải nghiêm khắc, toàn diện và thường xuyên, tiêu chuẩn kiểm tra phải rõ ràng, phương pháp phải khoa học, kết hợp giữa kiểm tra và thưởng phạt, thưởng phạt phải phân minh. Ba là phải có cơ chế giám sát, Thủ trưởng hành chính phải chịu sự giám sát từ nhiều phía, cần có những chế độ cụ thể. Ví dụ, chế độ thông báo, chế độ trưng cầu ý kiến, chế độ giao ban, chế độ thông tin nội bộ, chế độ sinh hoạt dân chủ.

CHẾ ĐỘ DÂN CHỦ TẬP TRUNG VÀ CHẾ ĐỘ THỦ TRƯỞNG PHỤ TRÁCH

Hàm ý của chế độ dân chủ tập trung

Dân chủ tập trung là nguyên tắc tổ chức căn bản mà Đảng Cộng sản Trung Quốc tổng kết từ thực tiễn đấu tranh cách mạng lâu dài. Sau khi giải phóng toàn quốc, nguyên tắc này đã trở thành nguyên tắc tổ chức và lãnh đạo của các cơ quan nhà nước, được ghi trong hiến pháp.

Nguyên tắc dân chủ tập trung có nghĩa là trong mọi hoạt động lãnh đạo phải kết hợp một cách hữu cơ và thống nhất giữa dân chủ và tập trung. Phải phát huy dân chủ một cách đầy đủ. Dân chủ là cơ sở của tập trung, trên cơ sở dân chủ cao độ để thực hiện sự tập trung cao độ, chỉ có tập trung đúng đắn mới có thể đảm bảo thực hiện dân chủ. Tập trung trên cơ sở dân chủ và dân chủ dưới sự chỉ đạo của tập trung là hai mặt của một thể thống nhất.

Chế độ dân chủ tập trung đòi hỏi thiếu số phải phục tùng đa số, cá nhân phục tùng tổ chức, cấp dưới phục tùng cấp trên, các tổ chức và toàn thể nhân dân trong toàn quốc phục tùng đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và cơ quan thường trực của nó, các tổ chức đảng và đảng viên trong toàn quốc phục tùng Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng và Ủy ban trung ương Đảng.

Ưu điểm của chế độ dân chủ tập trung

Việc thực hiện chế độ dân chủ tập trung có lợi cho việc xử lý quan hệ giữa lãnh đạo và quần chúng. Những tư tưởng, quyết sách, chủ trương, quan điểm đúng đắn của người lãnh đạo chỉ có thể xuất phát từ thực tiễn của quần chúng, từ trí tuệ của quần chúng. Phải phát huy tính dân chủ, tập hợp những ý kiến, kiến nghị phân tán, tản mạn trong quần chúng nhân dân để hình thành nên quyết sách đúng đắn, có hệ thống và tổ chức thực hiện. Chế độ dân chủ tập trung có lợi cho sự kết hợp giữa lãnh đạo và quần chúng, có lợi cho việc phát huy tính tích cực của cả hai bên.

Việc thực hiện chế độ dân chủ tập trung cũng có lợi cho việc xử lý quan hệ giữa cá nhân người lãnh đạo và tập thể lãnh đạo, vừa có thể phát huy vai trò chủ đạo của người đứng đầu, vừa có thể phát huy vai trò của các thành viên khác trong ban lãnh đạo, kết hợp sức mạnh của cả hai bên. Đó là ưu điểm rõ ràng của chế độ dân chủ tập trung.

Việc thực hiện chế độ dân chủ tập trung cũng có lợi cho việc xử lý mối quan hệ giữa dân chủ và tập trung. Trong một thời gian dài,

trước hội nghị lần thứ 3 của Ủy ban trung ương Đảng khoá XI, chế độ dân chủ tập trung đã không thực sự được thực hiện ở Trung Quốc. Tập trung mà không có dân chủ tất yếu sẽ dẫn đến tình trạng thiếu dân chủ, thậm chí quan liêu và chuyên quyền, độc đoán mang tính cá nhân. Chế độ dân chủ và tập trung nhấn mạnh sự thống nhất biện chứng giữa hai mặt dân chủ và tập trung, xây dựng sự lãnh đạo và chỉ huy trên cơ sở đường lối quần chúng. Dân chủ không tách rời tập trung, tập trung không tách rời dân chủ, hai mặt này cùng bổ sung cho nhau, hình thành một thể thống nhất.

Việc thực hiện chế độ tập trung dân chủ còn có lợi cho việc xử lý quan hệ giữa quyết sách và thực thi quyết sách. Trong quá trình quyết sách, phải phát huy dân chủ, lắng nghe ý kiến của mọi người. Sau khi có quyết sách, cần phải tập trung, thống nhất chỉ huy, thực hiện nhanh chóng.

Quan hệ giữa chế độ dân chủ tập trung và thủ trưởng phụ trách

Các cơ quan nhà nước của Trung Quốc vừa thực hiện nguyên tắc dân chủ tập trung, vừa thực hiện chế độ thủ trưởng phụ trách. Chế độ thủ trưởng phụ trách là một chế độ lãnh đạo. Việc thực hiện chế độ thủ trưởng phụ trách không tách rời chế độ dân chủ tập trung.

Mặc dù chế độ thủ trưởng phụ trách có nhiều ưu điểm như trách nhiệm rõ ràng, quyền giải quyết công việc tập trung, vận hành nhanh chóng, hiệu quả cao nhưng cũng có nhiều nhược điểm, vì tri thức và năng lực của cá nhân người thủ trưởng dù sao cũng có hạn, khó tránh khỏi những sai lầm trong quyết sách và chỉ huy. Hơn nữa, nếu không kiểm tra, giám sát thì chế độ thủ trưởng phụ trách dễ dẫn đến chuyên quyền, độc đoán. Việc quán triệt chế độ dân chủ tập trung có thể khắc phục một số khuyết điểm của chế độ thủ trưởng phụ trách.

Ưu điểm của chế độ dân chủ tập trung là quyết sách dân chủ, tiếp thu được ý kiến của nhiều người, đại diện cho lợi ích của các

bên, dễ được các bên tiếp nhận. Do đó, có thể khắc phục nhược điểm của việc cá nhân thủ trưởng ra quyết định, cá nhân thủ trưởng chỉ huy. Việc thực hiện chế độ dân chủ tập trung, ở mức độ lớn, có thể ngăn ngừa được tình trạng thủ trưởng lạm quyền. Nhưng khi thực hiện chế độ dân chủ tập trung, nhất là chế độ uỷ ban cần đề phòng tình trạng quyết sách chậm chạp, trách nhiệm không rõ ràng, hiệu quả thấp. Khi chuẩn bị ra quyết định, cần chú trọng nhiều hơn đến chế độ dân chủ tập trung, khi thực thi quyết định, cần chú trọng nhiều hơn đến chế độ thủ trưởng phụ trách để có thể phát huy ưu điểm của cả hai phương thức.

Phương thức, phương pháp và nghệ thuật lãnh đạo hành chính

PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Phương thức lãnh đạo hành chính liên quan chặt chẽ với thể chế lãnh đạo, môi trường lãnh đạo, quan niệm lãnh đạo và tố chất, năng lực của người lãnh đạo. Nó quy định và ảnh hưởng đến việc vận dụng phương pháp lãnh đạo và nghệ thuật lãnh đạo, quyết định sự thành bại của hoạt động lãnh đạo. Phương thức lãnh đạo hành chính là phong cách và hành vi của người lãnh đạo khi tiến hành công tác lãnh đạo.

Căn cứ theo phương thức hành vi, phương thức lãnh đạo hành chính có thể chia làm hai loại: Phương thức lãnh đạo lấy nhiệm vụ làm trung tâm và phương thức lãnh đạo lấy con người làm trung tâm

Phương thức lấy nhiệm vụ làm trung tâm đặt hiệu quả công việc lên hàng đầu, chú trọng đến tiến độ và chất lượng công việc, coi nhẹ yếu tố tình cảm và quan hệ giữa người với người.

Phương thức lãnh đạo lấy con người làm trung tâm coi trọng quan hệ giữa người với người. Nó chú ý đến nhu cầu của con người, coi trọng quan hệ hiệp đồng, coi trọng sự tham gia, đồng thuận của cấp dưới với cấp trên. Do sự giác ngộ và tố chất của quần chúng được nâng cao, phương thức lãnh đạo lấy con người làm trung tâm ngày càng thể hiện rõ những ưu điểm của mình, vì khi tính tích cực của con người được nâng cao thì hiệu quả công tác cũng được nâng cao. Đương nhiên, phương thức lãnh đạo lấy con người làm trung tâm không thể và không nên hoàn toàn tách rời phương thức lãnh đạo lấy nhiệm vụ làm trung tâm.

Căn cứ theo phương thức vận dụng quyền lực, phương thức lãnh đạo hành chính được chia thành phương thức tập quyền, phương thức phân quyền và phương thức thả nổi

Phương thức tập quyền chủ yếu là dùng quyền lực để buộc cấp dưới phục tùng. Đặc điểm của nó là mọi quyết sách đều do cá nhân người lãnh đạo hành chính đưa ra, cấp dưới không có quyền và cơ hội tham gia quyết sách.

Phương thức lãnh đạo phân quyền là người lãnh đạo hành chính khuyến khích cấp dưới tham gia quyết sách, căn cứ theo nhu cầu công tác để uỷ quyền cho cấp dưới làm, chú ý khích lệ, phát huy tính tích cực và sáng tạo của cấp dưới, cấp trên chỉ áp dụng những phương thức không cưỡng chế như làm mẫu, thuyết phục, giáo dục.

Phương thức thả nổi là giao cho cấp dưới tự xử lý, quyết định, cấp trên không làm gì cả.

Nói chung, trong ba phương thức nói trên, phương thức phân quyền có hiệu quả tốt nhất, phương thức tập quyền và phương thức thả nổi chỉ có hiệu quả trong một số hoàn cảnh, điều kiện nhất định.

Căn cứ theo hành vi lãnh đạo và phương pháp lãnh đạo, có thể chia thành phương thức cưỡng chế và phương thức không cưỡng chế

Phương thức lãnh đạo cưỡng chế có nghĩa là nêu yêu cầu, dùng quyền lực buộc cấp dưới thực hiện, nếu không thực hiện sẽ xử phạt. Phương thức này chủ yếu là dựa vào quyền lực, quy định, chế độ.

Phương thức không cưỡng chế chủ yếu dựa vào nhân cách, chân lý để thuyết phục cấp dưới thực hiện nhiệm vụ. Cụ thể là hướng dẫn, nêu gương, khích lệ, phục vụ, chỉ đạo. Cùng với sự thiết lập và hoàn thiện cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phương thức không cưỡng chế sẽ ngày càng được hoan nghênh và có hiệu quả hơn nhiều so với phương thức cưỡng chế.

PHƯƠNG PHÁP LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Hàm ý và đặc điểm của phương pháp lãnh đạo hành chính

Phương pháp lãnh đạo là trình tự, phương thức và biện pháp mà người lãnh đạo áp dụng để thực hiện chức trách lãnh đạo, phát huy vai trò lãnh đạo.

Nó bao gồm hai mặt là: phương pháp tư tưởng và phương pháp làm việc. Trong thực tiễn công tác lãnh đạo, hai mặt này thường hình thành một thể thống nhất.

Phương pháp lãnh đạo hành chính có những đặc điểm như sau:

Tính mục đích

Mục đích quyết định phương pháp. Người lãnh đạo hành chính căn cứ vào mục đích lãnh đạo và ý đồ lãnh đạo để lựa chọn phương pháp lãnh đạo. Khi mục đích lãnh đạo thay đổi thì phương pháp lãnh đạo cũng thay đổi.

Tính quy phạm

Công tác lãnh đạo hành chính có những quy luật, nguyên tắc, quy phạm nhất định cần phải tuân theo.

Tính quyền biến

Trong những môi trường, điều kiện khác nhau đòi hỏi phương pháp lãnh đạo hành chính khác nhau. Nhiều phương pháp lãnh đạo rất có hiệu quả trong thời kỳ kinh tế kế hoạch, khi bước vào thời kỳ kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã không còn áp dụng được nữa.

Có hai phương pháp lãnh đạo hành chính: Phương pháp cơ bản và phương pháp hàng ngày.

Phương pháp lãnh đạo cơ bản

“Tất cả phương pháp xuất phát từ thực tế”

Mao Trạch Đông đã từng nói: “Căn cứ vào tình hình thực tế để quyết định phương châm công tác. Đó là phương pháp công tác cơ bản nhất mà tất cả các đảng viên cộng sản phải ghi nhớ”. Để nắm vững phương pháp lãnh đạo cơ bản này, cần chú ý hai điểm. Một là, việc xử lý mọi vấn đề không thể xuất phát từ định nghĩa trừu tượng, không thể xuất phát từ sách vở mà phải từ tồn tại khách quan, từ mối liên hệ nội tại của sự vật, tức là quy luật. Hai là lý luận phải được liên hệ chặt chẽ với thực tế, phải kết hợp đường lối, phương châm, chính sách của cấp trên với tình hình cụ thể của đơn vị mình, ngành mình, kết hợp việc kêu gọi chung với chỉ đạo cụ thể mới có thể triển khai công tác lãnh đạo một cách sáng tạo.

Phương pháp kết hợp lãnh đạo và quần chúng

Mọi sự lãnh đạo đúng đắn đều phải xuất phát từ quần chúng rồi đi vào quần chúng. Điều đó có nghĩa là phải tập hợp những ý kiến phân tán, không có hệ thống trong quần chúng, hình thành quyết sách rồi tổ chức quần chúng thực hiện. Tất cả vì quần chúng và dựa vào quần chúng. Kinh nghiệm và trí tuệ của quần chúng nhân dân rất phong phú. Người lãnh đạo hành chính phải khiêm tốn học tập quần chúng nhân dân. Phải làm học trò trước rồi mới có thể làm thầy. Phải đi sâu vào thực tế, điều tra, nghiên cứu, mở rộng dân chủ, hình thành cơ chế quần chúng tham gia quyết sách một cách trật tự để bảo đảm cho quyết sách của lãnh đạo thật sự đại diện cho ý nguyện và lợi ích quần chúng nhân dân. Sau khi có quyết sách, người lãnh đạo hành chính phải biết phát động quần chúng, tổ chức quần chúng, giáo dục quần chúng, cổ vũ quần chúng, biến quyết sách thành hành động tự giác của quần chúng.

Phương pháp điều tra nghiên cứu

Điều tra nghiên cứu là thông qua nhiều biện pháp để quan sát, tìm hiểu sự vật, rồi trên cơ sở những tài liệu thu thập được, gia công xử lý một

cách khoa học để nhận thức bản chất, quy luật của sự vật. Qua điều tra, nghiên cứu có thể phát hiện ra vấn đề, từ đó tìm cách giải quyết. Điều tra nghiên cứu là cơ sở của quyết sách, là cơ sở của hoạt động lãnh đạo, là tiền đề để lãnh đạo đúng. Phương pháp điều tra nghiên cứu cụ thể bao gồm: Điều tra toàn diện, điều tra xác suất, điều tra điển hình, điều tra thống kê. Trong công tác điều tra nghiên cứu, phải giữ vững nguyên tắc thực sự cầu thị, không kèm theo định kiến, không thể chỉ tiếp nhận những kết luận phù hợp với quan điểm của mình và phủ nhận những kết luận trái với quan điểm của mình. Mọi kết luận phải hình thành sau khi điều tra, nghiên cứu, không thể hình thành trước khi điều tra, nghiên cứu.

Phương pháp phân tích hệ thống

Phương pháp này coi công tác lãnh đạo là một hệ thống gồm nhiều yếu tố tác động lẫn nhau, ảnh hưởng lẫn nhau. Người lãnh đạo hành chính của thế kỷ 21 phải có tầm nhìn xa, khi giải quyết vấn đề gì phải xuất phát từ tổng thể, không thể xuất phát từ cục bộ, từ một yếu tố đơn độc; khi phân tích hệ thống phải xét đến ảnh hưởng của các yếu tố bên trong và bên ngoài hệ thống. Khi kết cấu của hệ thống thay đổi thì công năng của hệ thống cũng thay đổi, do đó việc nghiên cứu kết cấu và công năng của hệ thống là rất quan trọng. Hệ thống không ngừng thay đổi, do đó việc phân tích hệ thống phải theo quan điểm phát triển, phải hướng về tương lai, kết hợp lợi ích trước mắt và lâu dài, phải phân tích định lượng và định tính, ví dụ phải xác định mục tiêu, xây dựng mô hình, bao gồm mô hình thực thể, mô hình số học, mô hình so sánh.

Phương pháp lãnh đạo hàng ngày

Phương pháp lãnh đạo hàng ngày bao gồm phương pháp vận trù thời gian, chủ trì hội nghị, xử lý công văn.

Phương pháp vận trù thời gian

Công việc của người lãnh đạo hành chính rất nhiều, Nếu muốn nâng cao hiệu quả hành chính thì phải biết vận trù thời gian. Thí dụ chia công

việc hàng ngày thành ba loại A, B, C theo tầm quan trọng và cấp bách, dành thời gian, tâm sức giải quyết các việc loại A, loại B, còn loại C không quan trọng lắm thì giao cho cấp dưới giải quyết, tập trung thời gian giải quyết những công việc lãnh đạo chủ yếu, biết dùng điện thoại, e-mail, nối mạng để xử lý công văn, tiết kiệm thời gian.

Phương pháp chủ trì hội nghị

Khi chủ trì hội nghị, người lãnh đạo hành chính phải chú ý những điểm sau đây:

- Xác định mục đích hội nghị, làm tốt công tác chuẩn bị.
- Sắp xếp chương trình nghị sự, xác định những vấn đề cần bàn.
- Chú ý kỹ xảo ngôn ngữ, tập trung vào vấn đề chính, kêu gọi tư duy tích cực, nhiệt tình của người tham gia.
- Biết phá vỡ tình trạng im lặng, khéo léo kết thúc những tranh chấp, cãi vã tạm thời xuất hiện trong quá trình hội nghị.
- Nắm vững thời gian hội nghị, điều khiển quá trình hội nghị.
- Đã họp thì phải có nghị quyết, hình thành nhận thức chung.
- Kịp thời tiếp thu những thông tin, tư tưởng, sáng kiến có ích trong hội nghị, phát triển thành quả hội nghị.
- Thông qua hội nghị để trao đổi ý kiến, kịp thời phát hiện nhân tài, bồi dưỡng nhân tài.

Phương pháp xử lý công văn

Công văn là một phương pháp hữu hiệu để truyền đạt thông tin, thực hiện công tác lãnh đạo. Trong việc xử lý công văn, người lãnh đạo hành chính phải chú ý mấy vấn đề:

- Kiểm tra việc gửi công văn đi.
- Sàng lọc công văn đến.
- Quy định thời hạn giải quyết công văn.

- Đôn đốc việc hoàn thành công văn.

- Việc ghi lời phê vào công văn phải rõ ràng, thiết thực và hạn định thời gian giải quyết.

Phương pháp tư vấn, đánh giá công tác lãnh đạo hành chính hiện đại

So với trước kia, công tác lãnh đạo thời nay phức tạp, khó khăn hơn rất nhiều, nếu chỉ dựa vào năng lực, kinh nghiệm cá nhân là không đủ. Do đó, trước khi quyết định một vấn đề quan trọng, người lãnh đạo hành chính cần tranh thủ ý kiến chuyên gia. Ví dụ, cơ quan chính quyền thành phố Bắc Kinh, Thượng Hải, Quảng Châu, Vũ Hán đều có hội đồng tư vấn và hiệu quả tư vấn rất tốt.

Việc đánh giá hiệu quả lãnh đạo, hiệu quả thực hiện quyết sách là rất cần thiết. Sự đánh giá này có thể là đánh giá định tính, có thể là đánh giá định lượng, tự mình đánh giá, mời người khác đánh giá, đánh giá trong quá trình thực hiện, đánh giá sau khi xong việc. Trên cơ sở đánh giá mới có thể xác định công việc đã hoàn thành hay chưa, nếu chưa hoàn thành thì nên tiếp tục hay cần điều chỉnh.

Phương pháp làm việc qua mạng và lãnh đạo qua mạng

Người lãnh đạo hành chính phải biết sử dụng máy tính và mạng Internet để thu thập thông tin, xử lý công việc, trao đổi ý kiến với cấp trên, đồng cấp và cấp dưới. Thông qua việc sử dụng Internet để đẩy mạnh việc công khai hoá, minh bạch hoá, quy phạm hoá hoạt động hành chính, nâng cao hiệu quả hành chính, tổ chức đối thoại giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo, nhanh chóng trả lời yêu cầu của quần chúng, thích ứng với sự thay đổi của tình hình.

NGHỆ THUẬT LÃNH ĐẠO HÀNH CHÍNH

Nghệ thuật lãnh đạo hành chính và phương pháp lãnh đạo hành chính là hai mặt có liên quan với nhau. Nghệ thuật lãnh đạo là sự vận

dụng linh hoạt phương pháp lãnh đạo, giàu cá tính. Nghệ thuật lãnh đạo là việc người lãnh đạo hành chính khéo léo sử dụng chức quyền, tri thức, tài năng, sự đảm lược, kỹ xảo, cá tính; khéo léo sử dụng môi trường lãnh đạo, điều kiện lãnh đạo; quy luật lãnh đạo, phương pháp lãnh đạo, áp dụng phương pháp và kỹ xảo lãnh đạo thích hợp với đối tượng lãnh đạo để hình thành nghệ thuật lãnh đạo độc đáo. Nghệ thuật lãnh đạo là sự thể hiện tổng hợp của tố chất, năng lực, khả năng ảnh hưởng của người lãnh đạo.

Nghệ thuật lãnh đạo có bốn đặc điểm:

- *Tính sáng tạo*: Người lãnh đạo hành chính giỏi là người biết sử dụng phương thức và biện pháp đặc biệt, không giống người khác, hình thành nghệ thuật lãnh đạo giàu cá tính, sáng tạo.

- *Tính khoa học*: Nghệ thuật lãnh đạo gắn liền với kinh nghiệm lãnh đạo nhưng phải trên cơ sở lý luận khoa học. Người lãnh đạo hành chính phải nắm vững lý luận quản lý và lý luận lãnh đạo hiện đại mới có thể hình thành nghệ thuật lãnh đạo thực sự.

- *Tính kinh nghiệm*: Nếu không trải qua thực tiễn lãnh đạo phong phú, không có kinh nghiệm lãnh đạo phong phú thì không thể nói đến nghệ thuật lãnh đạo.

- *Tính linh hoạt*: Nghệ thuật lãnh đạo không có đáp án duy nhất, không có một mô thức cố định. Người lãnh đạo hành chính phải biết tùy người, tùy việc, tùy hoàn cảnh, tình hình để áp dụng biện pháp thích hợp và chỉ có như vậy mới có thể đạt được hiệu quả cao.

Nghệ thuật sử dụng quyền lực của người lãnh đạo hành chính

Trong khi thực hiện chức trách, người lãnh đạo hành chính cần đến quyền lực. Nhưng chỉ có quyền lực là chưa đủ. Người lãnh đạo hành chính cần có uy tín, khả năng ảnh hưởng. Nghệ thuật sử dụng quyền lực của người lãnh đạo hành chính thể hiện ở các mặt sau:

Phải kết hợp sử dụng quyền chức vụ và quyền ảnh hưởng

Ví dụ: Ở một cơ quan chấp pháp, người lãnh đạo cần sử dụng quyền chức vụ nhiều hơn, ít sử dụng quyền ảnh hưởng. Nhưng ở một cơ quan nghiên cứu, thì phải sử dụng quyền ảnh hưởng nhiều hơn, ít sử dụng quyền chức vụ. Trong xã hội hiện đại, dù ở ngành nào, cơ quan nào, việc sử dụng quyền chức vụ cũng ngày càng hạn chế, quyền ảnh hưởng ngày càng được sử dụng phổ biến.

Quyền ảnh hưởng của người lãnh đạo hành chính có liên quan đến cá tính, phẩm chất đạo đức, tri thức, năng lực, sở trường, thành tích, quá trình công tác, quan hệ xã hội của người đó. Ví dụ: một người lãnh đạo hành chính có phẩm chất đạo đức tốt hoặc quan hệ xã hội tốt thì quyền ảnh hưởng của người đó sẽ lớn hơn so với người khác. Người lãnh đạo hành chính có thể chọn 1-2 thế mạnh của mình hoặc sử dụng tất cả các thế mạnh nói trên để mở rộng quyền ảnh hưởng của mình.

Nghệ thuật sử dụng quyền lực của người lãnh đạo hành chính còn thể hiện ở chỗ biết phân quyền cho cấp dưới

Việc phân quyền phải căn cứ vào năng lực của cấp dưới, nhu cầu công tác và phạm vi quản lý của người lãnh đạo hành chính. Khi giao quyền cho cấp dưới, phải chú ý sự tương xứng giữa chức vị và chức quyền. Việc uỷ quyền phải tiến hành từng cấp, không được uỷ quyền vượt cấp. Sau khi uỷ quyền, không được khoán trắng mà phải giám sát, kiểm tra. Nhờ phân quyền, người lãnh đạo hành chính có thể tập trung tâm sức để làm những việc quan trọng.

Nghệ thuật dùng người của người lãnh đạo hành chính

Nghệ thuật dùng người của người lãnh đạo hành chính thể hiện ở sáu mặt: đánh giá cán bộ, tuyển chọn và đề bạt cán bộ, sử dụng cán bộ, quản lý cán bộ, giữ cán bộ, bồi dưỡng cán bộ. Yêu cầu cụ thể là:

Dùng người đúng sở trường

Căn cứ theo nhu cầu công tác, yêu cầu của chức vị, chọn người có sở trường đảm nhận công việc thì người đó có thể phát huy tiềm năng ở mức cao nhất. Sắp xếp cán bộ đúng vị trí thì người bình thường có thể trở thành nhân tài. Sắp xếp vị trí sai thì người có tài có thể trở thành phế phẩm. Sử dụng cán bộ đúng sở trường thì sở trường đó ngày càng phát triển. Sử dụng cán bộ không đúng sở trường thì tài năng của người đó sẽ ngày càng mai một. Người Trung Quốc có câu: “Đi xa phải dùng ngựa, cày ruộng phải dùng trâu” là có ý đó. Người lãnh đạo hành chính phải biết sở trường của cán bộ, sử dụng sở trường, khuyến khích sở trường. Khi sử dụng nhiều cán bộ vào một công việc nào đó, phải để xướng việc hỗ trợ lẫn nhau.

Tin tưởng cán bộ

Khi sử dụng cán bộ, người lãnh đạo phải tin tưởng họ, do đó mà phát huy được tính tích cực và sáng tạo của họ, nhưng vẫn phải kiểm tra, giám sát. Nếu không kiểm tra, giám sát thì cấp dưới có thể tiêu cực, hư hỏng. Đó cũng là một khía cạnh của nghệ thuật lãnh đạo.

Kết hợp giữa sử dụng và bồi dưỡng

Người lãnh đạo hành chính phải biết sử dụng và bồi dưỡng cán bộ. Bồi dưỡng để sử dụng, sử dụng cũng là bồi dưỡng. Phương thức bồi dưỡng có thể là giao việc khó hơn, hướng dẫn, bồi dưỡng theo hệ chính quy, học tập tại chức, kiến tập, rèn luyện trong thực tế.

Kết hợp giữa nghệ thuật dùng người với cơ chế khích lệ, kiểm tra, giám sát, giữa chế độ dùng người với hoàn cảnh khách quan.

Nghệ thuật khích lệ

Nghệ thuật khích lệ là trọng điểm của nghệ thuật dùng người. Xét theo ý nghĩa sâu xa nào đó, lãnh đạo tức là khích lệ. Nội dung của nghệ thuật khích lệ bao gồm:

Tự khích lệ mình trước rồi mới khích lệ người khác

Người lãnh đạo hành chính phải có ý chí mạnh mẽ, tinh thần phấn đấu và ý thức về sự nghiệp, vì chỉ có như vậy họ mới có thể khích lệ quần chúng, động viên quần chúng. Kết hợp việc tự khích lệ với việc khích lệ người khác.

Khích trước, lệ sau

Khích tức là khơi gợi tinh thần hăng hái của cấp dưới để cấp dưới vui lòng làm việc, cố gắng làm việc. Lệ có nghĩa là sau khi cấp dưới làm việc một thời gian, nếu phù hợp với ý đồ lãnh đạo, phù hợp với mục tiêu quyết sách, sẽ cổ vũ, khen ngợi họ.

Nhiệm vụ của khích lệ

Khích lệ có 2 nhiệm vụ:

- Phát huy tính tích cực của cấp dưới, tức là khích lệ cấp dưới về tâm lý, tình cảm, tinh thần.
- Phát huy tính sáng tạo, năng lực và trí tuệ của cấp dưới, tức là khích lệ cấp dưới về trí tuệ.

Khích lệ cá nhân và khích lệ tập thể

Trước tiên là khích lệ cá nhân và sau đó là khích lệ tập thể. Trước tiên là khích lệ bằng vật chất hoặc tinh thần, sau đó khích lệ tổng hợp, cả vật chất và tinh thần. Kết hợp giữa khích lệ cá nhân và khích lệ tập thể.

Khích lệ và quy tụ

Người lãnh đạo hành chính phải biết khích lệ trước, quy tụ sau, sau đó kết hợp giữa khích lệ và quy tụ.

Nghệ thuật xây dựng quan hệ đồng cảm

Đây là cơ sở của nghệ thuật lãnh đạo. Người lãnh đạo hành chính phải biết chủ động đoàn kết với người khác, đoàn kết với cấp trên, đoàn kết với cấp dưới.

Khi cấp dưới đã có sự cảm thông với cấp trên thì họ dễ tiếp thu ý kiến của cấp trên, dễ chấp nhận sự bố trí công tác của cấp trên, do đó mà công tác lãnh đạo thu được hiệu quả tốt.

Việc xây dựng quan hệ đồng cảm nên đi từ nông đến sâu. Trước hết là tìm những điểm giống nhau như quá trình công tác, sở thích chung, hình thành sự gần gũi về tâm lý, tình cảm, thu hẹp sự cách biệt về tình cảm, tâm lý và sau đó là tìm đến những điểm giống nhau sâu hơn, ví dụ sự giống nhau về lý tưởng, lợi ích chung, mục tiêu chung.

Quá trình xây dựng mối quan hệ đồng cảm là một quá trình ảnh hưởng lẫn nhau. Quá trình này bao gồm việc trao đổi thông tin, trao đổi tình cảm, trao đổi nhận thức, tư tưởng. Trao đổi thông tin là cơ sở, trao đổi tình cảm có tác dụng xúc tác, trao đổi nhận thức tư tưởng là trọng điểm.

Nghệ thuật điều hoà

Nghệ thuật điều hoà bao gồm nghệ thuật điều hoà giữa các bộ phận, nghệ thuật điều hoà lợi ích, nghệ thuật điều hoà công tác, nghệ thuật điều hoà hoàn cảnh, nghệ thuật điều hoà quan hệ giữa người với người, trong đó nghệ thuật điều hoà quan hệ giữa người với người là trọng điểm.

Nghệ thuật điều hoà quan hệ giữa người với người bao gồm việc xử lý tốt quan hệ với cấp trên, quan hệ với cấp dưới và với người đồng cấp. Đối với cấp trên phải tôn trọng, phục tùng, phối hợp, hăng hái làm việc nhưng không vi phạm. Phải phục vụ cấp dưới, ủng hộ, quan tâm, thông cảm, vừa nghiêm khắc, vừa độ lượng ở mức thích hợp. Đối với đồng sự phải đoàn kết, có tinh thần hợp tác.

Nghệ thuật xử lý quan hệ với cấp trên

Người lãnh đạo hành chính phải có quan điểm toàn cục, cấp dưới phải phục tùng cấp trên, bảo vệ uy tín của cấp trên, hết lòng ủng hộ và phối hợp công tác với cấp trên, phục tùng sự chỉ huy của cấp trên, phải hiểu đúng ý đồ của cấp trên, thông cảm cá tính của cấp trên, thích ứng với thói quen làm việc của cấp trên, thu hẹp tâm lý ngăn cách giữa cấp trên và cấp dưới, không tham gia vào những bất đồng giữa cán bộ cấp trên, không kéo bè cánh, không dựa dẫm vào cấp trên, không ca tụng cấp trên quá mức, không nịnh bợ cấp trên, không đả kích cấp trên, phải giữ đúng vai trò của mình. Nếu cấp trên sai, có thể phát biểu ý kiến nhưng phải chú ý nguyên tắc tổ chức, phát biểu đúng lúc, đúng chỗ, đúng mức; phải kịp thời báo cáo, thỉnh thị nhưng không được việc gì cũng dựa vào cấp trên, đẩy toàn bộ trách nhiệm cho cấp trên.

Nghệ thuật quan hệ với cấp dưới

Người lãnh đạo hành chính phải chủ động xây dựng mối quan hệ tốt với cấp dưới, xây dựng sự hiểu biết lẫn nhau, sự đồng thuận với cấp dưới, quan tâm đến cuộc sống và công việc của cấp dưới, giúp đỡ, hướng dẫn, khích lệ cấp dưới, phải đối xử bình đẳng với cấp dưới, không nên thân người này, không thân với người kia, không lên mặt với cấp dưới, gần gũi cấp dưới, thu hẹp tâm lý ngăn cách với cấp dưới, đi sâu đi sát cơ sở và quần chúng, lắng nghe ý kiến quần chúng, tạo điều kiện để quần chúng tham gia quyết sách, tham gia quản lý. Như vậy, mọi người sẽ cảm thấy thoải mái, hình thành mối quan hệ tốt giữa cấp trên với cấp dưới.

Nghệ thuật quan hệ với người đồng cấp

Trong quan hệ với người đồng cấp, người lãnh đạo hành chính phải có quan điểm toàn cục, phải phối hợp với nhau, hợp tác, tôn trọng, giúp đỡ và học tập lẫn nhau. Khi xử lý quan hệ lợi ích giữa bộ phận mình với bộ phận khác, phải tỏ ra cao thượng, không nên so sánh chi li.

Nghệ thuật quyết sách

Nghệ thuật quyết sách là vấn đề quan trọng nhất trong nghệ thuật lãnh đạo hành chính. Khi ra quyết định, người lãnh đạo hành chính cần chú ý những điều sau:

Chú ý kết quả của quyết định, mục đích và hiệu quả của quyết sách

Thông thường, khi đưa ra một quyết định, người ta chỉ chú ý vấn đề làm cái gì, làm như thế nào mà không biết rằng điều quan trọng hơn là vấn đề tại sao phải làm việc đó và thành quả đạt được sau khi làm việc đó.

Trong quá trình thực hiện quyết sách, có thể gặp khó khăn, rủi ro hoặc những tình huống đột xuất. Trong trường hợp đó, lãnh đạo hành chính phải biết đưa ra những đối sách đúng, thích ứng với tình hình.

Người lãnh đạo hành chính phải động não suy nghĩ

Trọng điểm lãnh đạo là quyết sách. Trọng điểm của quyết sách là lựa chọn phương án tối ưu. Muốn có được phương án tối ưu thì người lãnh đạo hành chính phải động não, suy nghĩ.

Việc lựa chọn phương án quyết sách phải căn cứ vào những tiêu chuẩn nhất định. Trên cơ sở những tiêu chuẩn đó, sắp xếp thứ tự các quyết sách rồi lựa chọn.

Người lãnh đạo hành chính phải biết sử dụng tham mưu

Các cố vấn có thể là chuyên gia, học giả, cũng có thể là nhân viên cơ quan mình hoặc cơ quan khác. Các cố vấn đưa ra một số phương án hành chính và người lãnh đạo hành chính chịu trách nhiệm lựa chọn.

Nghệ thuật xử lý công việc

Nghệ thuật xử lý công việc có liên quan mật thiết đến hiệu quả lãnh đạo, bao gồm:

1. Phải nắm vững công tác trung tâm.

Dành nhiều thời gian, tâm sức, nguồn lực cho những việc quan trọng. Việc nào gấp thì giải quyết trước, việc nào không gấp thì giải quyết sau.

2. Làm việc phải có kế hoạch, có hệ thống, chú ý mối quan hệ tiếp nối giữa các khâu, các giai đoạn, chú ý sự phối hợp trên dưới, sự phối hợp theo chiều ngang, chú ý tất cả các mặt, giống như chơi đàn piano.

3. Nắm cốt cán, giao việc cho cốt cán.

Người lãnh đạo hành chính phải biết dùng người, nắm những nhân viên cốt cán và giao công việc cụ thể cho họ, thông qua nghệ thuật dùng người để xử lý công việc.

4. Thực sự cầu thị khi giải quyết các vấn đề nảy sinh trong quá trình quản lý.

Chú ý kiểm tra, đánh giá, đôn đốc, biết sử dụng hội nghị, công văn để giải quyết các vấn đề, sử dụng tốt thời gian, giải quyết công việc dứt điểm trong ngày.

Nghệ thuật nói chuyện

Đây là một điều quan trọng đối với người lãnh đạo hành chính. Khi trung cầu ý kiến, bố trí công tác, thuyết phục cấp dưới, người lãnh đạo phải nói và nói như thế nào là một nghệ thuật. Nghệ thuật nói chuyện bao gồm:

Nghệ thuật báo cáo động viên

Các báo cáo động viên phải nhằm đúng vấn đề cần nói. Đó là những điểm nóng, điểm khó trong công tác và đời sống xã hội. Phải nói thật, nói ngắn, dễ hiểu, có sức thuyết phục để sau khi nghe xong, người nghe biết rằng phải làm gì, tại sao phải làm, làm như thế nào, làm đến mức nào để họ tự nguyện và tích cực làm việc.

Khi báo cáo, quan điểm phải đúng, phương hướng tư duy phải mạch lạc, rõ ràng, có tính thuyết phục và hướng dẫn, phải biết cách nêu vấn đề, đi thẳng vào vấn đề chính, lý lẽ phải rõ ràng, nói đúng sự thật, phải nhiệt tình, tôn trọng người nghe.

Nghệ thuật ứng khẩu

Nói chuyện ứng khẩu là trong một số trường hợp, người lãnh đạo hành chính không chuẩn bị bài nói nhưng do có người yêu cầu hoặc người lãnh đạo hành chính thấy cần phải phát biểu ý kiến. Trường hợp này thường xảy ra khi người lãnh đạo hành chính đến dự một cuộc toạ đàm, hội thảo, tham quan, một số hoạt động lễ nghi. Khi đó, người lãnh đạo cần có một đề cương tóm tắt, lựa chọn vấn đề có liên quan đến hội nghị mà mình nắm chắc để phát biểu. Nội dung phát biểu phải có tính khái quát cao, phù hợp với hoàn cảnh lúc đó, ngắn gọn, thiết thực.

Nghệ thuật đối thoại

Khi đối thoại với người khác, người lãnh đạo phải lắng nghe người khác trước rồi sau đó phát biểu ý kiến của mình. Khi phát biểu, phải tùy theo đối tượng cụ thể để sử dụng kỹ xảo khác nhau. Có trường hợp phải nói thẳng, có trường hợp nói nhẹ nhàng, có lý, có tình và điều quan trọng là dùng uy tín của mình để thuyết phục đối tượng.

Nghệ thuật biểu dương cấp dưới

Việc biểu dương cấp dưới là rất quan trọng. Việc biểu dương phải chân thành, xuất phát từ đáy lòng, phải cụ thể, công khai, không nên hàm hồ, úp mở, biểu dương phải kịp thời, mức độ biểu dương phải phù hợp, không quá thấp cũng không quá cao so với thực tế.

Việc biểu dương phải có tác dụng giúp người được biểu dương tổng kết kinh nghiệm, rút ra những mặt chưa đạt để cố gắng thêm. Khi biểu dương, vừa phải chú ý đến cá nhân, vừa phải chú ý đến tập thể.

Nghệ thuật phê bình cấp dưới

Khi phê bình cấp dưới, người lãnh đạo hành chính phải làm rõ sự thật, phê bình phải có căn cứ, phải tiên trách kỷ, hậu trách nhân, thừa nhận phần trách nhiệm của mình, phê bình đúng lúc, đúng chỗ với phương thức thích hợp, chú ý tâm lý và lòng tự trọng của cấp dưới, khen trước, phê sau. Trước khi phê bình, phải khẳng định thành tích của cấp dưới thì phê bình càng có tác dụng, sau khi phê bình phải an ủi, động viên, không nên phủ định sạch trơn, không nên vùi dập người bị phê bình.

5

CHÍNH SÁCH CÔNG

Chính sách công là những quy phạm hành vi do Chính phủ định ra để giải quyết công việc công cộng của xã hội. Việc xây dựng và thực hiện chính sách công là một quá trình phức tạp, thường xuyên vận động. Nó bao gồm việc xác định những vấn đề công cộng, xây dựng phương án chính sách, phân tích chính sách, chấp hành chính sách, phân tích hiệu quả chính sách. Nâng cao chất lượng chính sách, hiệu quả chính sách, bảo đảm chấp hành chính sách tốt là yêu cầu tất yếu cho thành công của hoạt động hành chính công.

Chính sách công và vấn đề công cộng

CHÍNH SÁCH CÔNG VÀ BẢN CHẤT CỦA NÓ

Tất cả những chính sách nhằm giải quyết các vấn đề công cộng của xã hội đều là chính sách công. Trong tất cả các chủ thể xây dựng chính sách công, chính phủ là lực lượng cơ bản. Chính sách công là những quy phạm do chính phủ định ra để giải quyết các vấn đề công cộng của xã hội.

Thực chất của chính sách công là sự phân phối lợi ích công cộng mang tính quyền uy mà chính phủ tiến hành đối với toàn xã hội. Quá trình hình thành chính sách công trên thực tế là quá trình các quần thể lợi ích đưa ra yêu cầu của mình và các chủ thể chính sách căn cứ vào yêu cầu lợi ích của xã hội để điều chỉnh các mối quan hệ lợi ích phức tạp. Theo đuổi lợi ích là động cơ hành vi của loài người. Xã hội là do nhiều cá thể hợp thành. Nếu không có lợi ích cá thể thì không thể nói đến lợi ích tập thể và xã hội. Vì vậy, lợi ích cá nhân phải kết hợp chặt chẽ với lợi ích tập thể, lợi ích xã hội và lợi ích quốc gia. Xây dựng chính sách tức là trên cơ sở thừa nhận tính hợp lý và tính tự chủ của mỗi chủ thể lợi ích trong việc theo đuổi lợi ích, giải quyết tốt mâu thuẫn lợi ích giữa người này với người khác, khiến cho mọi người khi theo đuổi lợi ích cá nhân thì cũng đồng thời gánh vác nghĩa vụ và trách nhiệm đối với xã hội. Do đó làm cho việc mọi người theo đuổi lợi ích cá nhân trở thành động lực thúc đẩy tiến bộ xã hội. Cụ thể là chính phủ có thể sử dụng chính sách công để bảo hộ, thực hiện, thoả mãn và phát triển nhu cầu lợi ích của số đông; kiềm chế, làm suy yếu, thậm chí đả kích nhu cầu lợi ích của một số người, thông qua chính sách để điều chỉnh quan hệ lợi ích, trên cơ sở cơ cấu lợi

ích đã có, hình thành cơ cấu lợi ích mới. Do đó, bản chất của chính sách công là sự phân phối lợi ích công cộng, mang tính quyền uy mà chính phủ tiến hành đối với toàn xã hội.

Việc phân phối lợi ích này là một quá trình vận động không ngừng. Cơ sở của việc phân phối này là chính phủ lựa chọn lợi ích, tổng hợp lợi ích và phân chia lợi ích. Đây là một quá trình phức tạp, không ngừng biến đổi.

Lựa chọn lợi ích

Việc chính phủ phân phối lợi ích xã hội bao giờ cũng có mục đích nhất định. Là cơ quan sử dụng quyền lực công cộng, việc chính phủ phân phối lợi ích cho ai, trước hết là căn cứ vào mục đích cai trị chính trị. Trong xã hội có giai cấp, chính sách công của bất kỳ chính phủ nào cũng phải phù hợp với lợi ích của giai cấp thống trị. Do đó, việc chính phủ phân phối lợi ích cho ai, tất nhiên phải phù hợp với quan điểm của chính phủ.

Tổng hợp lợi ích

Khi phân phối lợi ích cho các thành viên trong xã hội, ngoài việc xét đến lợi ích của toàn xã hội, chính phủ còn phải xét đến mối tương quan lợi ích của các thành viên trong xã hội. Để giải quyết những mâu thuẫn nảy sinh trong quan hệ lợi ích phức tạp, chính phủ cần xem xét một cách tổng hợp nhu cầu của các chủ thể lợi ích khác nhau, quy định những chính sách khác nhau, đề ra những chuẩn mực mà tất cả các tổ chức và cá nhân phải tuân theo, điều chỉnh hành vi của mọi người khi quá trình theo đuổi lợi ích xuất hiện mâu thuẫn và xung đột.

Phân phối lợi ích

Chính sách là một loại nguồn lực. Người nào được hưởng lợi từ chính sách tức là người đó có những nguồn lực nhất định. Việc thực hiện

chính sách sẽ mang lại lợi ích cho một số người. Như vậy, chính sách công có công năng phân phối lợi ích cho các thành viên trong xã hội. Một trong những đặc điểm lớn nhất của chính sách công là bảo hộ lợi ích của đa số, nhất là lợi ích lâu dài của đa số, lợi ích công cộng, lợi ích căn bản.

Thực hiện lợi ích

Các quần thể lợi ích có thể nhận được lợi ích thật sự từ những chính sách do chính phủ đặt ra hay không là một vấn đề mà họ quan tâm và chính phủ lại càng phải quan tâm. Chính phủ là chủ thể của chính sách, do đó phải quán triệt nội dung chính sách vào thực tiễn, làm cho chính sách có hiệu quả, việc phân phối lợi ích được thực hiện. Nếu chính sách không được thực hiện thì đối tượng của chính sách không nhận được lợi ích từ chính sách.

Tóm lại, chính sách công là sự phân phối lợi ích đối với toàn xã hội. Đó là một sự phân phối có chọn lọc, sau khi đã cân nhắc các mâu thuẫn lợi ích và sự phân phối đó chỉ trở thành hiện thực sau khi chính sách được thực thi. Do đó, chính sách công là những chuẩn mực hành vi do chính phủ định ra nhằm những mục tiêu nhất định, vào một thời kỳ nhất định trong quá trình lựa chọn, tổng hợp, phân phối và thực thi các lợi ích công cộng đối với toàn xã hội.

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

Vấn đề xã hội và vấn đề chính sách công

Bất kỳ xã hội nào cũng có nhiều hiện tượng xã hội mà con người quan tâm, trong đó có một số hiện tượng, hoặc sớm, hoặc muộn sẽ trở thành những vấn đề xã hội được quan tâm một cách rộng rãi, đòi hỏi xã hội phải giải quyết, đó gọi là những vấn đề công cộng của xã hội. Các vấn đề xã hội nói chung đều có một đặc trưng là tính công cộng của nó. Nhưng không phải tất cả các vấn đề xã hội đều trở thành vấn đề chính

sách công. Những vấn đề mà chính phủ cần giải quyết đều là những vấn đề công cộng của xã hội, nhưng chính phủ không có khả năng, cũng không cần thiết giải quyết tất cả các vấn đề công cộng xã hội. Những vấn đề mà chính phủ quan tâm giải quyết là những vấn đề công cộng của xã hội thuộc phạm vi quản lý của chính phủ, chính phủ có trách nhiệm giải quyết và được đưa vào chương trình công tác của chính phủ.

Trên thực tế, xã hội bao giờ cũng tồn tại ba hiện tượng cơ bản là hiện trạng xã hội (hiện tượng thực tế), nguyện vọng của xã hội (hiện tượng nên có), vấn đề xã hội. Giữa hiện trạng xã hội và nguyện vọng xã hội bao giờ cũng có một khoảng cách nhất định. Vấn đề xã hội là sự khác biệt giữa hiện trạng xã hội và nguyện vọng xã hội. Vấn đề chính sách công là những vấn đề công cộng của xã hội được chính phủ đưa vào chương trình công tác, thông qua hành vi công cộng để thực hiện và giải quyết.

(1) Hiện tượng khách quan xã hội.

Vấn đề xã hội là khoảng cách giữa nguyện vọng xã hội và hiện trạng xã hội. Nguyện vọng xã hội mang tính chủ quan, hiện trạng xã hội là tồn tại khách quan, ngoài ý chí con người.

(2) Sự tồn tại của các vấn đề xã hội khiến nhiều người chú ý và ảnh hưởng đến nhiều người.

Số người bị ảnh hưởng càng nhiều thì những vấn đề xã hội đó càng có khả năng trở thành vấn đề chính sách công.

(3) Xung đột lợi ích và quan niệm giá trị.

Những người hoàn toàn khác nhau, do chịu ảnh hưởng của những hiện tượng xã hội nhất định, tất nhiên sẽ xuất phát từ lợi ích bản thân và căn cứ vào quan điểm của mình để thể hiện thái độ khác nhau, do đó mà hình thành sự bất đồng giữa người với người.

(4) Hoạt động và lực lượng các đoàn thể.

Các đoàn thể là lực lượng có thể ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến các cơ quan quyền lực, làm cho những vấn đề công cộng của xã hội trở thành những vấn đề của chính sách công.

(5) Hành động cần thiết của chính phủ.

Có hai điều kiện cơ bản để một vấn đề xã hội trở thành vấn đề của chính sách công. Một là vấn đề đó thuộc phạm vi quản lý của chính phủ. Hai là chính phủ có năng lực quản lý vấn đề đó, chính phủ là cơ quan quyền uy công cộng của xã hội. Những điều mà chính phủ suy nghĩ phải xuất phát từ lợi ích của toàn thể xã hội.

Khi chính phủ nghiên cứu một vấn đề về chính sách công, cần thực hiện theo trình tự sau: Một là phát hiện vấn đề, tức là tìm ra khoảng cách giữa nguyện vọng xã hội và hiện trạng xã hội. Hai là xác định nội dung và mức độ khoảng cách đó. Ba là xác định nguyên nhân dẫn đến khoảng cách đó. Bốn là xác định mục tiêu và phương án giải quyết vấn đề.

CÔNG NĂNG CƠ BẢN CỦA CHÍNH SÁCH CÔNG

Công năng cơ bản của chính sách công là tác dụng mà chính sách công có thể phát huy trong việc quản lý công việc công cộng của xã hội. Những công năng cơ bản của chính sách công là:

Công năng hướng dẫn

Việc đưa ra một chính sách công là nhằm giải quyết những mâu thuẫn trong quan hệ lợi ích của xã hội. Để giải quyết một vấn đề chính sách nào đó, chính phủ phải căn cứ vào mục tiêu nhất định, thông qua chính sách để hướng dẫn sự phát triển của hành vi con người và sự phát triển của sự vật, làm cho chính sách có tính hướng dẫn. Cụ thể là chính sách phải xác định phương hướng phát triển của xã hội và hành động của con người, làm cho cuộc sống của xã hội từ trạng thái phức tạp, nhiều mặt, xung đột lẫn nhau, không có mục đích đi vào một mục tiêu thống nhất, rõ ràng và tiến lên theo phương hướng đã định. Tác dụng hướng dẫn của chính sách vừa là sự hướng dẫn về hành vi, vừa là sự hướng dẫn về quan niệm. Chính sách công là những quy phạm hành vi để mọi người tuân theo. Nó hướng dẫn mọi người khi làm việc gì thì

phải tuân theo những quy tắc nào chứ không hướng dẫn nội dung của việc đó. Do đó, nó có ảnh hưởng to lớn đến quan niệm của xã hội, đặc biệt là trong những năm cải cách thể chế hoặc trong thời kỳ đổi mới, thì ảnh hưởng đó càng lớn.

Công năng điều tiết và khống chế

Công năng này thể hiện ở chỗ chính phủ vận dụng chính sách để điều tiết và khống chế mâu thuẫn lợi ích xuất hiện trong xã hội. Tác dụng điều tiết và khống chế này có liên quan với nhau. Trong điều tiết có khống chế, trong khống chế có điều tiết.

Tác dụng này chủ yếu thể hiện ở việc điều tiết và khống chế quan hệ lợi ích, đặc biệt là quan hệ lợi ích vật chất. Trong xã hội, có nhiều quần thể khác nhau, theo đuổi những lợi ích khác nhau. Một số người có lợi ích giống nhau trong một thời kỳ nào đó, nhưng lại không giống nhau trong một thời kỳ khác. Do đó, sự khác nhau, thậm chí là sự xung đột về lợi ích là điều khó tránh khỏi. Để cân bằng quan hệ lợi ích, thực hiện sự phát triển ổn định của xã hội, chính sách công phải gánh vác trọng trách điều tiết, khống chế quan hệ lợi ích xã hội. Chính sách công liên quan đến lợi ích căn bản của xã hội, giai cấp, quốc gia. Nó phản ánh năng lực nhận thức và ý chí chủ quan của chính phủ. Chính sách công là công cụ mà chính phủ dùng để quản lý xã hội. Vì thế, chính sách công trước hết phải có tác dụng to lớn trong việc bảo vệ lợi ích và nhu cầu của giai cấp thống trị và đó là xuất phát điểm để chính sách phát huy vai trò điều tiết, khống chế.

Công năng điều tiết và khống chế của chính sách công thường có những trọng điểm nhất định trong từng thời kỳ. Điều đó có nghĩa là, trên cơ sở thoả mãn lợi ích tổng thể, chính phủ dành sự ưu tiên đối với lĩnh vực nào đó, đối với quần thể nào đó, áp dụng những biện pháp để thúc đẩy sự phát triển của lĩnh vực đó, quần thể đó và những biện pháp đó là nội dung quan trọng của chính sách.

Công năng phân phối

Chính sách công phải có công năng phân phối lợi ích. Để thực hiện công năng này, phải giải đáp ba vấn đề: Phân phối những nguồn lực cần thiết của xã hội cho ai, phân phối như thế nào, cách thức phân phối nào là tốt nhất.

Do địa vị kinh tế xã hội, quan niệm tư tưởng, phong tục tập quán, trình độ hiểu biết không giống nhau nên nhu cầu lợi ích của mỗi người không giống nhau. Mỗi quần thể lợi ích và cá nhân trong xã hội đều muốn nhận được nhiều lợi ích trong tổng số nguồn lực có hạn của xã hội. Điều đó tất nhiên dẫn đến sự xung đột trong quan hệ lợi ích. Nếu những xung đột đó diễn ra gay gắt, sẽ ảnh hưởng đến sự ổn định của xã hội. Để giảm bớt mâu thuẫn về lợi ích giữa các thành viên trong xã hội, chính phủ phải đứng trên lập trường đúng đắn, sử dụng chính sách để điều chỉnh quan hệ lợi ích. Mỗi chính sách cụ thể đều có vấn đề “ai được hưởng chính sách này”. Nói cách khác, chính sách phải thể hiện rõ vấn đề phân phối lợi ích cho ai.

Thông thường, ba quần thể lợi ích và các cá nhân sau đây dễ được thụ hưởng những lợi ích từ chính sách:

- Những quần thể và cá nhân nhất trí với chính phủ hoặc cơ bản là ủng hộ chính phủ. Chính phủ là chủ thể định ra chính sách, đồng thời là chủ thể phân phối lợi ích công cộng. Do đó, chính phủ tất nhiên phân phối lợi ích cho những người ủng hộ mình.

- Những người đại diện cho phương hướng phát triển của sức sản xuất xã hội. Phát triển mạnh sức sản xuất của xã hội là nhiệm vụ hàng đầu của các chính phủ hiện đại. Vì vậy, những người đại diện này luôn được hưởng lợi từ chính sách.

- Đa số thành viên trong xã hội. Hiệu quả thực tế của một chính sách phụ thuộc vào chỗ chính sách đó có phù hợp với lợi ích của tuyệt đại đa số hay không. Nói chung, số người được hưởng lợi từ chính sách càng nhiều thì số người phản đối chính sách càng ít. Do đó, việc nghiên cứu công năng phân phối của chính sách là vấn đề quan trọng về lý luận và nghiêm túc về thực tiễn.

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CÔNG

Nội hàm của việc phân tích chính sách công

Phân tích chính sách công là quá trình căn cứ vào quan hệ giữa phương án chính sách và mục tiêu chính sách, những kết quả mà phương án đó có thể tạo ra và các quy tắc có liên quan để từ trong các phương án đã chuẩn bị, xác định một phương án chính sách tốt nhất. Việc phân tích chính sách công bao gồm các giai đoạn:

Xác định vấn đề của chính sách

Trong giai đoạn này cần làm rõ những vấn đề sau đây: Tại sao một số vấn đề nào đó trong hiện thực xã hội trở thành đối tượng chú ý về chính trị của công chúng? Làm thế nào để vấn đề xã hội đó hoặc vấn đề công cộng đó được đưa vào chương trình nghị sự của Chính phủ và trở thành vấn đề chính sách? Vấn đề chính sách đó là vấn đề gì? Dùng phương pháp gì để phân tích các vấn đề chính sách khác nhau?

Xây dựng và thông qua phương án chính sách công

Trong giai đoạn này, cần làm rõ những vấn đề sau: Những nguyên tắc cơ bản trong việc xây dựng phương án chính sách? Mục tiêu thực hiện phương án chính sách đó? Làm thế nào để xây dựng các phương án chính sách? Làm thế nào để lựa chọn phương án chính sách tối ưu? Những quần thể lợi ích nào đã trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng đến quá trình xây dựng các phương án chính sách? Phương án chính sách được chính thức thông qua và ban hành như thế nào? Nội dung cơ bản của chính sách được chính thức thông qua là gì?

Thực thi nội dung chính sách công

Trong giai đoạn này, phải làm rõ những vấn đề sau:

- Những điều kiện cần có để thực thi chính sách một cách có hiệu quả?

- Những biện pháp được áp dụng để thực thi chính sách?
- Ảnh hưởng của những biện pháp đó đối với nội dung của chính sách?

Đánh giá hiệu quả của chính sách công

Trong giai đoạn này, phải làm rõ những vấn đề sau:

- Căn cứ vào những tiêu chuẩn nào để đánh giá hiệu quả và ảnh hưởng của việc thực thi chính sách?
- Ai sẽ là người đánh giá hiệu quả của việc thực thi chính sách?
- Kết quả đánh giá của việc thực thi chính sách?
- Chính sách đó nên tiếp tục thực hiện, phát triển hay chấm dứt?

Phương pháp luận về phân tích chính sách công

Khi nghiên cứu quá trình xây dựng và thực thi chính sách công hoặc nghiên cứu nội dung chính sách công, việc phân tích chính sách công cần giải đáp năm vấn đề cơ bản:

- Phân tích tình hình thực tế.
 - Phân tích giá trị của chính sách. Vì sao lại như vậy, vì ai, phải nghĩ đến cái gì trước.
 - Phân tích quy phạm. Nên làm gì, làm như thế nào.
 - Phân tích tính khả thi. Có thể thực hiện được không? Công chúng có cho phép làm không?
 - Phân tích lợi ích. Lợi ích được phân phối như thế nào? Cho ai?
- Đây là điểm kết của việc phân tích chính sách.

Phân tích tình hình thực tế

Tình hình thực tế là hiện thực tồn tại khách quan. Phân tích tình hình thực tế là miêu tả, quan sát, đo đếm, suy đoán đối với sự vật, sự kiện, quan hệ và tác dụng tương hỗ giữa chúng với nhau. Khi phân tích chính

sách công, dù là phân tích định tính hay định lượng, người ta thường dựa vào kinh nghiệm để nghiên cứu quan hệ nhân quả nhất định của hiện thực khách quan. Do đó, khi phân tích tình hình thực tế, điều quan trọng nhất là tôn trọng thực tế khách quan, tránh mọi biểu hiện chủ quan.

Những sự thật mà người ta thường nói khi phân tích tình hình thực tế là sự miêu tả và phán đoán đối với sự vật, sự việc và quá trình.

Một trong những phương pháp cơ bản để miêu tả và phán đoán là quan sát. Để những tài liệu thu thập được là chính xác, có thể tin cậy, cần phải tôn trọng khách quan. Trong nhiều trường hợp, việc quan sát là có mục đích, có ý thức tìm kiếm những sự vật có giá trị. Nhưng nếu chỉ dựa vào quan sát thì chưa đủ để chứng minh tính tất yếu của sự vật.

Sự thật khách quan tồn tại độc lập ngoài ý muốn con người. Còn chính sách công là sản phẩm của hành vi quản lý của chính phủ, do chính phủ lựa chọn. Do đó, điều cơ bản trong việc phân tích chính sách là lựa chọn những sự thật có giá trị.

Phân tích giá trị

Chính sách công, ở mức độ nào đó, là kết quả nhận thức của chính phủ đối với các quy luật xã hội và các chủ thể khác nhau trong xã hội, nó phản ánh quan điểm của chính phủ, thể hiện tập trung quan niệm giá trị của chính phủ. Việc phân tích giá trị trong chính sách công chủ yếu nhằm xác định giá trị của một chính sách nào đó. Tiêu chuẩn giá trị của chính sách công không thể có ý nghĩa ngay đối với tất cả các thành viên trong xã hội. Chính sách không những cần phát huy tính tích cực, sáng tạo, chủ động của mỗi thành viên trong xã hội mà còn phải làm cho họ tập trung vào việc thực hiện mục tiêu mà chính phủ theo đuổi. Do đó, tiêu chuẩn giá trị của chính sách công có thể không ngừng giúp con người lựa chọn giá trị. Khi một chính sách công ra đời một cách hợp pháp nhằm giải quyết một vấn đề nào đó thì cũng có nghĩa là chính phủ cần giúp đỡ các thành viên trong xã hội biết nhận thức cái gì, cải tạo cái gì, nhận thức cái gì trước, cải tạo cái gì trước, cải tạo như thế nào. Quá trình xây dựng một chính sách hoàn chỉnh phải quán xuyên từ đầu đến cuối tác dụng điều tiết

của quan niệm giá trị. Việc đánh giá chính sách, dù là đánh giá về mặt chính trị, kinh tế hay kỹ thuật đều không thể tách rời giá trị.

Phân tích quy phạm

Quy phạm là những quy tắc, tiêu chuẩn hoặc thước đo. Quy phạm xã hội hoặc quy phạm hành vi là những quy tắc và tiêu chuẩn hành vi mà các thành viên trong xã hội đều phải tuân theo nhằm thực hiện lý tưởng, được xây dựng theo những quan điểm nhất định. Nó quy định rằng con người, trong những hoàn cảnh nhất định phải hành động như thế nào. Hành vi của con người rất đa dạng. Hình thức quy phạm do đó cũng rất đa dạng. Ví dụ, quy phạm khoa học, quy phạm đạo đức, quy phạm thẩm mỹ, quy phạm tôn giáo, quy phạm pháp luật. Những quy phạm đó được thể hiện khác nhau trong quá trình xây dựng và trong nội dung chính sách. Ví dụ, pháp luật là hệ thống quy phạm được dùng để xử phạt những hành vi sai trái, do đó mà đạt được mục đích quy phạm hành vi của con người. Chính sách không phải là pháp luật, nhưng cũng như pháp luật, nó có tính quy phạm rất mạnh. Khác với quy phạm đạo đức, các quy phạm chính sách thường thông qua lực lượng cưỡng chế của nhà nước để giám sát, thực hiện.

Việc đặt ra những quy phạm là nhằm dựa vào quy phạm để xác định và điều chỉnh những hoạt động chung của con người và nguyên tắc quan hệ giữa người với người.

Do đó, quy phạm là cơ chế quan trọng để duy trì trật tự xã hội. Xã hội là do nhiều người hợp thành. Mỗi người đều có mục tiêu và lợi ích của mình. Giữa người này với người khác thường có những xung đột về lợi ích và nhu cầu. Chính sách công không những cần quy phạm hành vi của cá thể và quần thể mà còn phải không ngừng giải quyết mâu thuẫn và xung đột phát sinh trong quá trình hành vi của con người, thực hiện sự điều khiển hữu hiệu đối với công việc công cộng của xã hội. Hành vi chính sách là hoạt động chính trị quan trọng của chính phủ. Do đó, quy phạm chính sách có tác dụng rất quan trọng đối với xã hội.

Phân tích tính khả thi

Phân tích tính khả thi có nghĩa là xét xem phương án chính sách đó có đủ điều kiện và khả năng thực hiện không. Việc phân tích tính khả thi của chính sách bao gồm: Khả thi về chính trị, khả thi về kỹ thuật, khả thi về kinh tế.

Một chính sách được đưa ra, trước hết phải có tính khả thi về chính trị. Chính sách của chính phủ là sự thể hiện ý chí của giai cấp thống trị, nó phản ánh lợi ích căn bản của toàn bộ giai cấp thống trị. Đồng thời, chính sách là chuẩn mực hành vi của các thành viên trong xã hội nên nó cũng phản ánh và đại diện cho yêu cầu và nguyện vọng chung của tuyệt đại đa số những người cùng có chung địa vị kinh tế. Hiện nay, việc thực thi chính sách ở Trung Quốc trước hết nhấn mạnh yêu cầu ổn định xã hội. Đó là điểm xuất phát khi nghiên cứu tính khả thi về chính trị.

Phân tích tính khả thi về kinh tế có nghĩa là nghiên cứu một cách toàn diện hiệu quả kinh tế của việc thực thi chính sách.

Việc xây dựng và thực thi chính sách đều cần tiêu hao các nguồn lực như nhân lực, vật lực, tài lực. Có những chính sách rất hay nhưng do nguồn lực hạn chế, không thể thực hiện được.

Tính khả thi về kỹ thuật có nghĩa là có hay không có những phương tiện khoa học, kỹ thuật cần thiết để thực hiện mục tiêu. Nói chung, tính khả thi về kinh tế phụ thuộc vào trình độ khoa học kỹ thuật. Ngược lại, đầu tư về kinh tế càng lớn thì càng có lợi cho việc nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật. Tính khả thi về kinh tế, kỹ thuật càng lớn thì càng ảnh hưởng đến tính khả thi về chính trị. Muốn một chính sách thành công thì phải xem xét một cách toàn diện tính khả thi về các mặt chính trị, kinh tế, kỹ thuật và chọn ra những điểm kết hợp tốt nhất.

Phân tích lợi ích

Con người sở dĩ tiến hành các hoạt động xã hội, suy cho cùng là vì lợi ích của bản thân (bao gồm lợi ích cá nhân, lợi ích giai cấp, lợi ích tập đoàn), nhằm thoả mãn nhu cầu của mình. Con người muốn sáng tạo lịch

sử thì trước hết phải sống. Muốn sống thì phải có lương thực, thực phẩm, quần áo, nhà ở và các thứ thiết yếu khác.

Tất cả những thứ đó hình thành lợi ích của con người. Mục tiêu phát triển của xã hội là tạo ra nhiều sản phẩm vật chất và tinh thần để thoả mãn nhu cầu không ngừng tăng lên của con người. Đó cũng là mục tiêu chính sách của chính phủ. Đó là điểm xuất phát của mọi chính sách. Thoả mãn lợi ích của quần chúng nhân dân, bảo hộ lợi ích của quần chúng nhân dân, phát triển lợi ích của quần chúng nhân dân là nguyên tắc cơ bản nhất của chính sách công. Do đó, phân tích lợi ích là vấn đề bản chất nhất trong việc phân tích chính sách công.

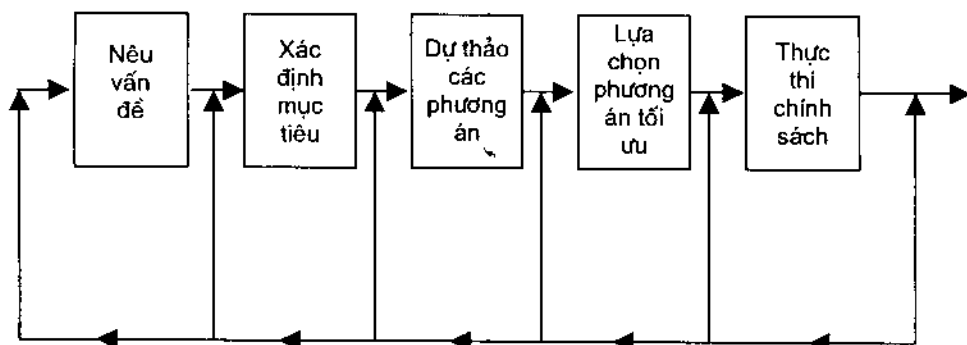
Xây dựng chính sách công

QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH CÔNG

Khi một vấn đề xã hội đã trở thành vấn đề chính sách thì cần nghiên cứu nhiều phương án để giải quyết vấn đề rồi từ đó chọn ra một phương án tối ưu. Xây dựng chính sách là một quá trình vận động, bao gồm nhiều khâu hoặc nhiều bước. Khi xây dựng chính sách, có hai vấn đề cần lựa chọn, đó là lựa chọn mục tiêu và lựa chọn phương án chính sách.

Phân tích tổng hợp

Quá trình xây dựng phương án chính sách gồm ba bước. Chẩn đoán vấn đề, xác định mục tiêu chính sách, dự thảo các phương án để lựa chọn. Quá trình xây dựng một chính sách là một quá trình liên tục từ đầu chí cuối, bao gồm nhiều khâu, ảnh hưởng lẫn nhau, thúc đẩy lẫn nhau. Như vậy, sẽ vừa có thể phát huy tác dụng của tổng thể, vừa có thể phát huy tác dụng của từng khâu.



- Qua phân tích quá trình xây dựng phương án chính sách, có thể kết luận:

(1) Quá trình xây dựng chính sách là một thể thống nhất, do nhiều khâu hợp thành, không thể thiếu bất kỳ khâu nào, không thể tự ý giảm khâu nào.

(2) Các khâu đó tạo thành một quá trình khép kín, tác động lẫn nhau, ảnh hưởng lẫn nhau.

(3) Quan hệ giữa các khâu tương đối phức tạp, không thể thao tác theo thứ tự mà phải xuất phát từ thực tế.

Các nhân tố cơ bản trong việc xây dựng chính sách

Quá trình xây dựng chính sách có hai nhân tố cơ bản. Đó là mục tiêu chính sách và phương án chính sách. Sau khi có mục tiêu đúng thì không những có thể có hướng phấn đấu mà còn có thể căn cứ vào mục tiêu đó để dự thảo các phương án chính sách rồi từ đó lựa chọn phương án tối ưu. Có mục tiêu đúng sẽ có thể cơ bản thống nhất tư tưởng của những người tham gia toàn bộ quá trình xây dựng và thực thi chính sách, dù tín ngưỡng, quan niệm giá trị và lợi ích của họ khác nhau, khiến họ hợp tác với nhau một cách hữu hiệu, đồng thời cung cấp tiêu chuẩn để đánh giá kết quả chính sách. Hiệu quả của mục tiêu chính sách phụ thuộc vào hai khâu chủ yếu: Một là việc thiết kế mục tiêu phải chính xác. Hai là những người tham gia có nhận thức thống nhất đối với mục tiêu chính sách. Phải đi sâu, phân tích toàn diện, phân biệt rõ đâu là mục tiêu chủ yếu (phải thực hiện), đâu là mục tiêu thứ yếu (cố gắng thực hiện), đâu là mục tiêu thứ yếu hơn (mong muốn thực hiện).

Để bảo đảm xác định mục tiêu một cách chính xác, cần đạt được các yêu cầu sau:

Một là, mục tiêu chính sách phải rõ ràng, cụ thể. Phân phối lợi ích một cách công bằng là xuất phát điểm của chính sách. Mục tiêu chính sách phải phù hợp với nguyên tắc công bằng, mục tiêu phải cao hơn mức thực hiện nhằm tạo ra tác dụng khích lệ, đồng thời có mức độ khó khăn

nhất định để mọi người cảm thấy thông qua phấn đấu có thể thực hiện được. Mục tiêu phải có tính khả thi, xuất phát từ thực tế, phân tích toàn diện điều kiện khách quan, chủ quan để mục tiêu được xây dựng trên cơ sở khách quan vững chắc.

Hai là, các mục tiêu phải hài hoà. Một chính sách thường là sự kết hợp hữu cơ của nhiều mục tiêu. Nếu một hệ thống càng lớn, càng phức tạp thì càng phải nghĩ đến nhiều mục tiêu. Giữa các mục tiêu phải có sự hài hoà. Để thực hiện sự hài hoà giữa các mục tiêu, cần củng cố tính đồng nhất về phương hướng của các mục tiêu, giảm bớt sự khác nhau về phương hướng của các mục tiêu. Một hệ thống chính sách có nhiều mục tiêu. Việc thực hiện một mục tiêu có nhiều biện pháp. Do đó, sự phối hợp giữa mục tiêu và biện pháp rất phức tạp, để tránh sự đối lập giữa các mục tiêu của chính sách, cần chú trọng sự phối hợp giữa các biện pháp.

Ba là, phải có sự thống nhất giữa mục tiêu và biện pháp. Một hệ thống chính sách là một hệ thống mục tiêu rõ ràng về tầng nấc. Ngoài mục tiêu tổng thể, còn có nhiều mục tiêu con. Trong cơ cấu mục tiêu do mục tiêu tổng thể và các mục tiêu cụ thể tạo nên, các biện pháp để thực hiện mục tiêu của cấp trên thường là mục tiêu của cấp dưới, hoặc có thể nói mục tiêu của cấp dưới là biện pháp của cấp trên. Do đó, không thể chỉ xem xét mục tiêu của một cấp nào đó mà phải xem xét mối quan hệ giữa mục tiêu của cấp trên và mục tiêu của cấp dưới, không nên dùng mục tiêu của cấp trên để thay thế mục tiêu của cấp mình, cũng không nên dùng mục tiêu của cấp mình để can thiệp vào mục tiêu của cấp dưới.

Thiết kế phương án chính sách

Trước khi quyết định phương án chính sách, cần thiết kế ít nhất là hai phương án, nêu rõ ưu, khuyết điểm của mỗi phương án rồi chọn lấy một phương án tốt nhất, không nên chỉ đưa ra một phương án. Việc lựa chọn phương án chính sách, trên thực tế là lựa chọn các yếu tố của hoạt động thực tiễn và phương án kết hợp các yếu tố đó. Trước hết là lựa chọn chủ thể thực tiễn, tức là giải quyết vấn đề “ai làm, ai không làm, ai làm là chính, ai làm là thứ yếu”. Chủ thể thực tiễn có thể là cá nhân, có thể là

nhóm người. Tiếp đó là lựa chọn phương pháp hành động. Điều này có liên quan trực tiếp đến khả năng thực hiện mục tiêu và mức độ thực hiện. Cuối cùng là lựa chọn thời gian giải quyết, nơi giải quyết vấn đề, tức là giải quyết vấn đề điều kiện và môi trường tác động lẫn nhau giữa các khách thể của thực tiễn.

Khi dự thảo các phương án để lựa chọn, cần chú ý ba vấn đề:

- Các phương án được đưa ra để lựa chọn cần bao gồm tất cả các phương án đã chuẩn bị, bởi vì phương án bị bỏ sót có thể là phương án tốt nhất.

- Mỗi phương án được đưa ra phải là phương án độc lập. Nếu các biện pháp hành động của phương án A đều có trong phương án B thì phương án A không thể coi là phương án độc lập.

- Các phương án được dự thảo phải xét đến nhiều nhân tố và mối quan hệ giữa chúng với nhau vì hành vi chính phủ có đặc điểm là liên quan đến nhiều mặt, nhiều mối liên hệ, nhiều tầng nấc phức tạp.

Việc dự thảo các phương án là một quá trình vận động, bao gồm nhiều bước, từ ý tưởng, thiết kế đến phân tích, sơ tuyển, đánh giá, đào thải. Quá trình này thường được chia làm hai giai đoạn: giai đoạn mạnh dạn tìm tòi và giai đoạn thiết kế cụ thể.

Giai đoạn mạnh dạn tìm tòi là giai đoạn đưa ra ý tưởng sơ bộ của phương án. Đây là khâu then chốt trong việc xây dựng phương án. Trong giai đoạn này, người ta thường dựa vào kinh nghiệm và tri thức đã có, nhất là kinh nghiệm thành công. Nhưng không phải kinh nghiệm nào cũng thích hợp cho mọi tình huống. Do đó, chúng ta phải biết kinh nghiệm nào là thích hợp, kinh nghiệm nào là không thích hợp, đồng thời phải nâng kinh nghiệm thành lý luận, dùng tư tưởng khoa học để bổ sung cho kinh nghiệm. Giai đoạn này gồm hai nội dung chủ yếu: Một là đưa ra nhiều phương án chính sách để thực hiện mục tiêu đã định. Hai là vẽ sơ đồ của các phương án. Phải đảm bảo tính toàn diện và đa dạng của các phương án, dùng nhiều biện pháp, đưa tất cả các phương án đã chuẩn bị lên bàn để lựa chọn.

- Giai đoạn thiết kế chủ yếu gồm 2 việc: Một là cụ thể hoá các phương án đã chuẩn bị, xác định các nhân tố và biện pháp quan trọng. Hai là đánh giá hiệu quả của phương án. Nếu không có sự đánh giá này thì sẽ không phân biệt được ưu, nhược điểm của mỗi phương án, do đó sẽ khó lựa chọn. Vì vậy, cần tính toán kỹ lưỡng, chứng minh nghiêm túc, kể cả việc xem xét các ý kiến phản đối, hoài nghi.

PHƯƠNG PHÁP VÀ KỸ THUẬT XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH CÔNG

Phương pháp xây dựng chính sách công được sử dụng rộng rãi nhất là phương pháp trung cầu ý kiến.

Đây là phương pháp căn cứ vào lĩnh vực có liên quan để nêu vấn đề với các chuyên gia. Sau khi có ý kiến trả lời, tiến hành tổng hợp, chỉnh lý, quy nạp rồi lại gửi đi. Sau nhiều lần như vậy, sẽ có được những ý kiến tương đối đáng tin cậy. So với phương pháp tổ chức hội thảo, phương pháp này có ưu điểm là:

(1) Những chuyên gia được trung cầu ý kiến không biết nhau, do đó họ có thể mạnh dạn phát biểu ý kiến và thay đổi ý kiến khi cần thiết, các luận điểm khác nhau đều có thể được nêu ra.

(2) Qua các bản trung cầu ý kiến của những lần khác nhau, các chuyên gia có thể biết được ý kiến của tập thể, lý do tán thành hay không tán thành và trên cơ sở đó, đưa ra ý kiến mới.

(3) Qua nhiều lần trung cầu, có thể biết được ý kiến của tất cả các chuyên gia, tìm ra ý kiến thống nhất của đa số chuyên gia.

Việc sử dụng phương pháp này phải trải qua các bước sau:

(1) Căn cứ vào lĩnh vực của vấn đề cần nghiên cứu, đưa ra bản kê các vấn đề cần thảo luận và hình thành bản kê câu hỏi.

(2) Lựa chọn đối tượng trung cầu ý kiến.

Những người được trung cầu ý kiến không nhất thiết là chuyên gia mà là những người có quan điểm khác nhau. Khi đã chọn được một người

thì đề nghị người đó giới thiệu hai người cùng quan điểm, cho đến lúc có được một số lượng người cần thiết để trưng cầu ý kiến.

(3) Việc thiết kế câu hỏi phải làm mấy vòng. Các câu hỏi phải thể hiện được chủ đề, câu hỏi phải đơn giản, số lượng câu hỏi nên vừa phải, khi cần phải hướng dẫn tài liệu tham khảo. ở vòng thứ nhất, cần nêu rõ mục tiêu của việc đó, những điều kiện để thực hiện mục tiêu, biện pháp thực hiện mục tiêu, phân loại và phân cấp, tầm quan trọng của các đề mục có liên quan.

(4) Tính toán và phân tích những ý kiến giống nhau, khác nhau, tạo cơ sở cho vòng trưng cầu thứ hai.

(5) Tổ chức những người có liên quan thảo luận trực tiếp, phát biểu ý kiến.

(6) Viết báo cáo trình bày tất cả các ý kiến khác nhau, gửi đến người có thẩm quyền để lựa chọn phương án tối ưu.

Thực hiện và đánh giá chính sách công

THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG

Đây là quá trình thực thi nội dung của chính sách. Lựa chọn chính sách là quan trọng, nhưng thực hiện lại càng quan trọng hơn.

Phân tích hiện tượng vô hiệu trong quá trình thực hiện chính sách

Chính sách công được đề ra trên cơ sở nhận thức mâu thuẫn giữa các sự vật khách quan của xã hội và quy luật của nó. Sự vật không ngừng phát triển, biến hoá, còn chính sách có tính ổn định tương đối. Đó là một sự mâu thuẫn. Vì vậy, mỗi chính sách đều có một quá trình vô hiệu. Để đảm bảo cho việc thực hiện mục tiêu đã định, cần khống chế mức độ vô hiệu của chính sách. Trong quá trình thực hiện chính sách, hiện tượng “vô hiệu” xảy ra ở 3 giai đoạn.

(1) Vô hiệu trong giai đoạn đầu

Do tập quán truyền thống, do mọi người chưa hiểu chính sách và bản thân chính sách có thiếu sót nên trong thời gian đầu, chính sách có thể chưa có hiệu quả rõ ràng.

(2) Vô hiệu ngẫu nhiên

Do mọi người dần dần hiểu chính sách và đồng tình với chính sách và bản thân chính sách cũng từng bước được hoàn thiện, hiện tượng vô hiệu có thể vẫn tồn tại nhưng ở mức thấp.

(3) Vô hiệu trong giai đoạn cuối

Do điều kiện khách quan thay đổi, chính sách trở nên “lão hoá”, mức độ vô hiệu dần dần tăng lên, đòi hỏi phải được điều chỉnh hoặc xây dựng chính sách mới.

Vì vậy, trong giai đoạn đầu, nếu chính sách tỏ ra kém hiệu quả, không nên hoang mang mà cần phân tích nguyên nhân của nó để tìm cách giải quyết.

Tổ chức và con người thực hiện chính sách

Quá trình xây dựng chính sách có nhiều chủ thể tham gia nhưng việc tổ chức thực hiện chính sách về cơ bản chỉ có một chủ thể. Đó là các tổ chức của chính phủ. Với số lượng nhân viên đông đảo, các tổ chức thực hiện chính sách có ảnh hưởng tương đối lớn trong quá trình thực hiện chính sách. Họ không những có nhiều quyền trong việc xây dựng chính sách mà còn nắm được những thông tin chủ yếu về chính trị và chính sách.

Trong quá trình thực hiện chính sách, các cấp, các ngành trước hết phải nghiêm chỉnh chấp hành những chính sách, biện pháp do trung ương quy định, vì những chính sách, biện pháp đó là xuất phát từ tình hình chung, trong phạm vi toàn quốc, mang tính phương hướng, tính toàn cục. Các địa phương phải dựa vào đó để xây dựng chính sách cụ thể một cách sáng tạo. Các cấp, các ngành vừa là người chấp hành chính sách của trung ương, vừa là người định ra các chính sách ở địa phương. Trong quá trình thi hành chính sách của trung ương, các địa phương phải căn cứ vào tình hình của địa phương để vận dụng linh hoạt, trong trường hợp cần thiết, có thể có những quy định bổ sung, nhưng không được trái với chính sách của trung ương.

Đối tượng chính sách

Đối tượng chính sách là những người và quần thể trực tiếp chịu ảnh hưởng của chính sách, được hưởng lợi từ chính sách. Chính sách công tác động đến họ và họ cũng có tác động đến chính sách công. Hiệu quả của

chính sách phụ thuộc vào quan hệ qua lại giữa người thực hiện chính sách và đối tượng chính sách.

Khi chính sách mới ra đời, nhận thức tư tưởng của mọi người thường không giống nhau. Thậm chí có một số ít người, sau khi chính sách đã được thực hiện một thời gian, vẫn chưa biết rằng có một chính sách liên quan đến lợi ích của họ. Do đó, chính phủ phải tuyên truyền chính sách, chuẩn bị dư luận cho việc thực hiện chính sách để nhiều người đồng tình với chính sách. Cơ quan thực hiện chính sách phải tuyên truyền ý nghĩa, mục tiêu và bước đi, biện pháp thực hiện chính sách và hiệu quả chính sách.

Khi nhiều người hiểu được chính sách, đặc biệt là hiểu được lợi ích của chính sách, họ sẽ có những thái độ khác nhau. Nếu chính sách mang lại lợi ích cho họ thì việc thực hiện chính sách sẽ thuận lợi. Nếu chính sách nhất thời không mang lại lợi ích cho họ thì việc thực hiện chính sách có thể gặp trở ngại.

Đối tượng chính sách có thể chia làm hai loại: tán thành và không tán thành. Trong số người tán thành lại có thể chia ra hai loại tán thành hoàn toàn và tán thành có mức độ. Các đối tượng chính sách khác nhau có thể căn cứ vào nguồn lực của mình để tác động trở lại đối với chính sách.

Đối với một chính sách, trong xã hội có thể có 3 thái độ: phục tùng, chấp nhận, tích cực ủng hộ.

Vì chính sách của chính phủ có tính quy phạm, những người chống lại có thể bị phạt ở mức độ khác nhau nên một số người tỏ ra phục tùng trên tổng thể hoặc hình thức và do sức ép mạnh mẽ của chính sách nên họ chấp hành chính sách một cách bị động.

Loại thứ hai là do thói quen tôn trọng quyền lực công cộng nên họ tự nguyện thực hiện chính sách nhưng kết quả thực hiện chính sách rất khác nhau và thường phát sinh tình trạng xa rời mục tiêu hoặc thực hiện một cách cực đoan.

Loại thứ ba là hiểu đúng, hiểu rõ chính sách và tự giác hành động một cách tích cực.

Việc tiếp thu một chính sách nào đó chủ yếu có mấy nguyên nhân:

Một là, qua nhiều năm giáo dục, một số người đã hình thành thói quen tôn trọng quyền lực chính phủ, phục tùng các quyết định của chính phủ.

Hai là, qua so sánh, họ nhận thức được lợi ích của chính sách đối với họ, biết rằng nếu thực hiện thì có lợi gì, không thực hiện thì có bất lợi gì.

Ba là, do chính sách được thông qua một cách hợp pháp nên những thành viên trong một xã hội pháp chế sẽ phải tuân theo.

Bốn là, một số người do sợ bị phạt nên phải chấp hành.

Năm là, đối với bất kỳ đối tượng nào, sự hiểu biết chính sách cũng trải qua một quá trình từ không đến có, từ ít đến nhiều.

Môi trường chính sách

Môi trường chính sách là những nhân tố liên quan đến việc xây dựng chính sách, là tổng hoà những điều kiện tự nhiên và xã hội quyết định hoặc ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực thi chính sách.

Môi trường chính sách là căn cứ khách quan để Đảng và Chính phủ xây dựng chính sách đối nội, đối ngoại. Chỉ có xuất phát từ tình hình cụ thể của đất nước như tính chất xã hội, tình hình chính trị, kinh tế, khoa học kỹ thuật, văn hoá, dân số, tài nguyên, điều kiện tự nhiên và môi trường quốc tế mới có thể quy định một cách thực sự cấu trúc nội dung của chính sách.

Ảnh hưởng của môi trường chính sách đối với việc xây dựng và thực thi chính sách có những đặc trưng sau:

Một là, *tính đa dạng*. Trong suốt quá trình xây dựng và thực thi chính sách, có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến chính sách. Những người xây dựng chính sách phải tỉnh táo, có tầm nhìn toàn cục, nắm vững mâu thuẫn chủ yếu, chú trọng lợi ích căn bản của nhân dân, lợi ích lâu dài, lợi ích toàn thể, điều hoà mâu thuẫn giữa các nhân tố.

Hai là, *tính vận động*. Tất cả các nhân tố của môi trường đều vận động không ngừng. Trong toàn bộ xã hội, các mâu thuẫn cơ bản của xã hội luôn ở trong trạng thái vận động, phát triển, khiến cho tình hình xã hội, chính trị, kinh tế, văn hoá cũng thay đổi một cách tương ứng.

Ba là, *tính giao thoa*. Ảnh hưởng của các nhân tố môi trường đối với chính sách không chỉ là ảnh hưởng một chiều mà còn có ảnh hưởng ngược chiều, dẫn đến những tình huống phức tạp, bất ngờ. Các nhân tố môi trường ảnh hưởng đến chính sách, chính sách ảnh hưởng đến môi trường, dẫn đến các chính sách ảnh hưởng lẫn nhau.

Bốn là, *tính đột xuất*. Đặc trưng này thường thể hiện khi có những sự kiện thiên nhiên bất ngờ.

Do những đặc trưng trên, chính sách phải vừa có tính nguyên tắc vừa phải linh hoạt. Khi chấp hành chính sách, phải phân tích cụ thể đối với từng vấn đề cụ thể, phải kiên định về chính trị và linh hoạt về sách lược.

Giải quyết mâu thuẫn và điều chỉnh phương án trong quá trình chấp hành chính sách

Giải quyết mâu thuẫn trong quá trình chấp hành chính sách

Trong quá trình chấp hành chính sách, phải tránh kéo dài, đồng thời phải phát hiện kịp thời những thay đổi của tình hình, những nhược điểm của phương án ban đầu. Muốn thế, các tổ chức hành chính quan trọng và người lãnh đạo các tổ chức đó phải dành sự ủng hộ hoàn toàn về chính trị đối với quá trình chấp hành chính sách, những người chấp hành chính sách ở cấp cao phải tán thành chính sách về bản chất, có kỹ năng quản lý về chính trị. Nếu không, những bất đồng nội bộ, những bất đồng với tổ chức, với người đồng cấp, với tổ chức cấp dưới, sẽ khiến việc chấp hành chính sách lâm vào tình thế khó khăn.

Trong quá trình chấp hành chính sách, cần áp dụng những phương pháp thích hợp để điều tiết các hoạt động chấp hành chính sách, giải quyết hoặc triệt tiêu mâu thuẫn, xung đột có thể xảy ra, hướng dẫn các cơ

quan hành chính hoặc đối tượng chính sách phối hợp với nhau một cách thân thiện, nhất trí để thực hiện mục tiêu chính sách. Trong thực tiễn, cách giải quyết mâu thuẫn có thể là dùng ý kiến của một bên hoặc ý kiến mang tính đại diện làm ý kiến chủ đạo, các bên khác phải phục tùng, hoặc là các bên thoả hiệp, nhượng bộ lẫn nhau, thực hiện sự phân phối quyền lực và lợi ích mà các bên đều có thể chấp nhận, hoặc là các bên thống nhất với nhau đi đến một phương án mới, hoặc các bên không nhượng bộ lẫn nhau, cuối cùng cấp trên phải quyết định.

Xét theo quan hệ lợi ích, cải cách và phát triển là thay đổi quan hệ lợi ích cũ, là điều chỉnh quan hệ lợi ích. Khi các biện pháp chính sách đụng chạm đến quan hệ lợi ích đã hình thành, những người có lợi trong quan hệ lợi ích đã có sẽ phản đối, còn những người có thể được hưởng lợi từ chính sách mới sẽ ủng hộ. Lợi ích là động lực chấp hành chính sách, cũng là nguyên nhân cản trở việc chấp hành chính sách. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, chủ thể lợi ích rất nhiều và mỗi chủ thể đều muốn có được lợi ích lớn nhất. Những mâu thuẫn giữa họ với nhau sẽ phản ánh vào cơ quan chấp hành chính sách, khiến cho giữa các cơ quan đó cũng nảy sinh mâu thuẫn.

Điều chỉnh phương án

Một chính sách có thể thực hiện tốt hay không, trước hết là do nội dung của chính sách. Trong quá trình xây dựng chính sách, cơ quan xây dựng chính sách đã thông qua nhiều phương pháp và kỹ thuật để tìm ra phương án hài lòng nhất. Nhưng trong quá trình chấp hành, vẫn có thể có những điểm không phù hợp với tình hình thực tế. Xây dựng chính sách là một quá trình vận động, chấp hành chính sách cũng vậy. Do đó, trong quá trình chấp hành chính sách, cần chú ý thu thập thông tin, nhất là khi điều kiện chủ quan, khách quan có sự thay đổi. Nếu xét thấy cần điều chỉnh phương án ban đầu thì phải điều chỉnh, nếu trong quá trình chấp hành chính sách, thấy rằng mục tiêu chính sách đúng, nội dung phương án nhìn chung là hợp lý, chỉ có một số điểm không thích hợp thì nhất định phải điều chỉnh những điểm đó.

Quá trình xây dựng và thực hiện chính sách đều cần đến những nguồn lực nhất định

Ở Trung Quốc, quyền lực quyết sách, phạm vi trách nhiệm, phân định lợi ích giữa các cấp chưa được quy định rõ ràng, giữa chính phủ, xí nghiệp và cá nhân, giữa các ngành của chính phủ, giữa các địa phương chưa có mối quan hệ phối hợp ổn định. Trong quá trình lựa chọn mục tiêu chính sách còn có tình trạng mặc cả, lợi dụng sơ hở của chính sách, thậm chí có những chính sách, ai cũng nói là nên làm nhưng không ai muốn đóng góp nguồn lực. Đó là điều nên tránh và cần giải quyết khi chấp hành chính sách.

ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CHÍNH SÁCH CÔNG

Tiêu chuẩn đánh giá chính sách

Đánh giá chính sách tức là đánh giá hiệu quả mà chính sách có thể mang lại. Việc đánh giá đó phải dựa trên cơ sở khách quan, công bằng và toàn diện.

Tiêu chuẩn đánh giá chính sách phải phù hợp với những nguyên tắc sau:

Tính khoa học

Tiêu chuẩn đánh giá phải phản ánh một cách chân thực và khoa học quy luật khách quan của sự vật, tức là vừa phải xét đến tính tổng thể của hệ thống, vừa phải xét đến tính đặc thù của hệ thống, chú ý quy phạm hoá tiêu chuẩn đánh giá.

Tính khách quan

Đối với những tiêu chuẩn có thể định lượng được thì cần định lượng. Đối với những tiêu chuẩn không thể lượng hoá thì cần công khai để công chúng đánh giá.

Tính so sánh

Chỉ có trong điều kiện tương tự hoặc cơ sở tương tự mới có thể so sánh sự vật này với sự vật khác. Do đó, tiêu chuẩn đánh giá phải xét đến tính so sánh.

Tính phương hướng

Tiêu chuẩn đánh giá phải thể hiện phương hướng cải cách và phát triển của xã hội.

Tính chuẩn xác

Tiêu chuẩn đánh giá phải phù hợp với thực tế, không quá cao, không quá thấp, kết hợp chặt chẽ giữa tính nguyên tắc và tính linh hoạt, giữa chỉ tiêu định lượng và chỉ tiêu định tính.

Những nhân tố ảnh hưởng đến việc đánh giá chính sách

Đối tượng đánh giá chính sách là những kết quả đã xuất hiện trong quá trình vận hành chính sách, bao gồm kết quả cuối cùng và kết quả của từng giai đoạn. Đánh giá là một việc mang tính chất tổng kết, được tiến hành bằng những phương pháp kiểm nghiệm thực tiễn. Việc phân tích một cách toàn diện kết quả của chính sách không những chỉ có thể đánh giá chuẩn xác, đúng mức đối với chính sách, dùng làm căn cứ điều chỉnh chính sách mà còn có thể qua đó để thống nhất nhận thức của mọi người. Những nhân tố ảnh hưởng đến tiêu chuẩn đánh giá chính sách là:

Nhân tố giá trị

Trong việc đánh giá chính sách, có nhiều nhân tố giá trị có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng đánh giá, trước hết là ảnh hưởng đến việc xác định tiêu chuẩn đánh giá. Muốn có được tiêu chuẩn đánh giá khách quan, đúng mức, toàn diện thì cần có sự bàn bạc với những người có liên quan, cân bằng quan hệ lợi ích. Nhưng các tiêu chuẩn đánh giá hình thành bằng cách đó cũng chỉ có tính chất tương đối, không có tiêu chuẩn

đánh giá tuyệt đối. Mọi khuynh hướng phản đối và ngăn cản việc đánh giá chính sách là sai lầm. Không tin tưởng vào việc đánh giá, giữ thái độ tiêu cực cũng không đúng. Lý tưởng hoá tiêu chuẩn đánh giá cũng không thực tế.

Tính trừu tượng của mục tiêu chính sách

Một chính sách thường có nhiều mục tiêu, trong đó có những mục tiêu trừu tượng. Có những mục tiêu được định ra trong quá trình xung đột và thoả hiệp, không thể công khai toàn diện. Đối với những mục tiêu không rõ ràng, tiêu chuẩn đánh giá sẽ rất khó khăn.

Tính liên tục của xung đột lợi ích

Trong quá trình chấp hành chính sách thường có những xung đột lợi ích. Bước vào giai đoạn đánh giá chính sách, những xung đột đó vẫn tồn tại một phần hoặc toàn bộ. Điều này sẽ làm cho tiêu chuẩn đánh giá chính sách bị nhiễu một cách nghiêm trọng.

Việc đánh giá chính sách cũng cần có nguồn lực

Tăng nấc chính sách càng cao thì càng cần có nhiều nguồn lực. Dù muốn hay không, chính phủ và các cơ quan của chính phủ phải có đủ nguồn lực để hoàn thành công việc đánh giá chính sách.

Số liệu không toàn diện

Việc xây dựng tiêu chuẩn đánh giá phải dựa trên cơ sở khách quan, phải dựa vào những số liệu gốc, chân thực có được trong quá trình chấp hành chính sách. Chính sách công có ảnh hưởng rất rộng đối với xã hội, do đó những số liệu cần có là rất nhiều và ảnh hưởng lẫn nhau. Những tài liệu thu được trong quá trình chấp hành chính sách thường là số liệu thống kê xác suất. Nếu những số liệu đó không chuẩn xác, tính chất đại diện và tính chất tương quan kém sẽ ảnh hưởng đến tiêu chuẩn đánh giá chính sách.

Trình tự cơ bản của quá trình đánh giá hiệu quả chính sách

Đánh giá chính sách là một hoạt động có kế hoạch, gồm các bước sau:

Xây dựng phương án đánh giá

Đây là khâu quan trọng trong công tác đánh giá. Nội dung gồm:

Một là, xác định đối tượng đánh giá, tức là xác định phạm vi ảnh hưởng của chính sách, kết quả khác nhau của các chính sách. Không phải tất cả các chính sách đều có thể đánh giá vào bất kỳ lúc nào. Trước hết là phải giải quyết vấn đề đánh giá cái gì, sau đó mới có thể xác định mục đích, tiêu chuẩn và phương pháp đánh giá.

Hai là, xác định mục đích đánh giá. Mục đích đánh giá quyết định phương hướng cơ bản của việc đánh giá. Sau khi giải quyết vấn đề vì sao phải đánh giá mới có thể khiến cho những người tham gia đánh giá có được nhận thức và hành động nhất trí.

Ba là, lựa chọn tiêu chuẩn đánh giá. Đánh giá chính sách là xác định giá trị của sự thật khách quan. Phân tích sự thật, phân tích giá trị và sự kết hợp hữu cơ của chúng là nội dung cơ bản của tiêu chuẩn đánh giá. Tiêu chuẩn đánh giá thường là một hệ thống chỉ tiêu, là tập hợp nhiều chỉ tiêu được lựa chọn phù hợp với mục tiêu đánh giá.

Bốn là, quy định biện pháp đánh giá. Nội dung của nó bao gồm: các bước tiến hành và phương pháp cụ thể trong công tác đánh giá, thiết lập tổ chức đánh giá, lựa chọn người thích hợp tham gia công tác đánh giá.

Tiến hành đánh giá

Công việc đánh giá bao gồm: thu thập tài liệu, thống kê, phân tích tài liệu đánh giá và kết luận. Cụ thể như sau:

Một là, thu thập thông tin. Nhiệm vụ của khâu này là sử dụng các phương pháp điều tra xã hội, thu thập các tài liệu gốc, toàn diện, liên quan đến việc xây dựng và chấp hành chính sách. Có nhiều phương pháp để thu thập tài liệu, mỗi phương pháp đều có đặc điểm riêng, cần phối

hợp sử dụng để có thể bảo đảm tính rộng rãi, tính hệ thống, tính chuẩn xác của tài liệu.

Hai là, thống kê và phân tích thông tin. Tài liệu thu thập được là tài liệu nguyên thủy, cần chỉnh lý, phân loại, thống kê và phân tích một cách có hệ thống và thông thường là sử dụng phương pháp phân tích thống kê có nhiều biến đổi về lượng, nghiên cứu các số liệu một cách có hệ thống, sau đó căn cứ vào tài liệu thu thập được để đánh giá một cách tổng hợp hiệu quả thực tế của việc chấp hành chính sách.

Tổng kết việc đánh giá

Việc này có hai nội dung chủ yếu:

- Viết báo cáo đánh giá;
- Tổng kết công tác đánh giá.

Trong báo cáo đánh giá chính sách, ngoài việc đánh giá chính sách, còn phải đưa ra những kiến nghị đối với chính sách và thuyết minh về toàn bộ công tác đánh giá.

Điều chỉnh chính sách

Điều chỉnh chính sách là căn cứ vào kết quả đánh giá chính sách để bổ sung, sửa đổi hoặc chấm dứt một chính sách đang trong quá trình thực hiện. Bổ sung chính sách tức là sau khi nhận thấy chính sách đó có thể tiếp tục, tăng thêm nội dung mới, phát triển thêm không gian quy phạm để thích ứng với sự biến đổi của các nhân tố chính sách. Sửa đổi chính sách tức là sửa đổi những nội dung trong chính sách mà thực tế đã chứng minh là không đúng hoặc là đã lỗi thời do môi trường chính sách thay đổi, nhằm tăng thêm tính khả thi của chính sách. Chấm dứt chính sách tức là huỷ bỏ một chính sách sai lầm để xây dựng một chính sách mới.

1. Những nhân tố tác động đến quá trình điều chỉnh chính sách.

Bất kỳ một sự điều chỉnh nào của chính sách cũng là do tác động qua lại của các nhân tố bên trong và bên ngoài. Sau đây là những nhân tố chủ yếu:

Một là, quan niệm giá trị của người ra quyết định. Trong quá trình xây dựng và thực thi quyết sách, quan niệm giá trị của người quyết sách, nhất là người quyết sách chính, giữ vai trò rất quan trọng. Khi quan niệm giá trị của họ có sự thay đổi, nội dung của chính sách cũng sẽ có sự thay đổi. Sự thay đổi từ cơ chế kinh tế kế hoạch tập trung sang kinh tế thị trường có sự điều tiết theo định hướng xã hội chủ nghĩa là sự chuyển biến quan trọng về quan niệm giá trị. Sự chuyển biến đó kéo theo sự điều chỉnh của nhiều chính sách kinh tế.

Hai là, môi trường chính sách. Môi trường chính sách rất phức tạp, bao gồm nhiều nhân tố, không ngừng vận động. Môi trường chính sách vừa chịu ảnh hưởng của chính sách, vừa ảnh hưởng đến chính sách. Khi môi trường chính sách có thay đổi lớn như thiên tai hoặc những sự kiện lớn trên thế giới có ảnh hưởng lớn đến tình hình trong nước thì phải điều chỉnh chính sách.

Ba là, nguồn lực cần cho chính sách. Quá trình vận hành chính sách cần có nhiều nguồn lực. Khi xây dựng chính sách phải tính đến nhân tố đó. Nhưng khi chấp hành chính sách, do những xung đột về lợi ích và về quan niệm giá trị nên một số nguồn lực bị lãng phí. Ở một số ngành quan trọng và một số cá nhân, sự hao phí nguồn lực đó là rất lớn, khiến cho những nguồn lực hiện có không đủ đảm bảo cho nhu cầu thực thi chính sách, đòi hỏi phải điều chỉnh chính sách.

2. Những trở ngại trong điều chỉnh chính sách.

Bất kỳ chính sách nào cũng nhằm giải quyết một vấn đề xã hội nhất định và thực hiện những mục tiêu nhất định. Kịp thời điều chỉnh chính sách là việc bình thường. Do việc điều chỉnh chính sách liên quan đến lợi ích của nhiều phía nên không phải ai cũng nhất trí hoàn toàn và việc điều chỉnh chính sách thường gặp trở ngại. Chỉ xét riêng chủ thể của quyết sách, đã có những trở ngại sau:

Một là, lợi ích của người quyết sách. Một số ít người quyết sách thường không muốn thừa nhận quyết sách có sai lầm, khuyết điểm. Theo họ, thừa nhận thất bại của quyết sách là thừa nhận thất bại của bản thân

và điều đó có nghĩa là họ sẽ mất đi những lợi ích nào đó. Nếu chính sách đã được lựa chọn mang lại cho họ nhiều lợi ích và việc điều chỉnh chính sách mang lại cho họ ít lợi ích thì họ sẽ không ủng hộ việc điều chỉnh.

Hai là, tố chất của người quyết sách. Người quyết sách là nhân tố tích cực nhất, chủ động nhất trong quá trình quyết sách, là người có quyền lớn nhất trong việc điều khiển quá trình xây dựng và thực thi chính sách. Sự thành bại của chính sách phụ thuộc vào người quyết sách. Nếu tố chất của người quyết sách thấp kém, thì họ không thể kịp thời sửa chữa hoặc phủ định những chính sách đã lỗi thời hoặc sai lầm.

Ba là, thông tin của người quyết sách. Điều chỉnh chính sách là một quá trình vận động. Việc thực hiện sự điều chỉnh đó phụ thuộc vào chỗ bạn có cập nhật được thông tin hay không và thông tin đó có chính xác không. Thí dụ môi trường khách quan đã thay đổi nhưng bạn không nhận được thông tin về việc đó hoặc thông tin nhận được là không đúng sự thật do một số người ngụy tạo thì chủ thể quyết sách không thể điều chỉnh chính sách.

3. Những biện pháp hữu hiệu để thúc đẩy việc điều chỉnh chính sách.

Muốn thúc đẩy việc điều chỉnh chính sách, cần phải nâng cao tố chất tổng thể của người quyết sách để họ dám điều chỉnh và biết điều chỉnh chính sách khi cần thiết, nâng cao tính khoa học của quyết sách, thiết lập hệ thống thông tin phản hồi thông suốt, thu thập thông tin, kịp thời xử lý thông tin, cung cấp căn cứ để đánh giá chính sách, công khai kết quả đánh giá chính sách, để mọi người biết được những vấn đề và mâu thuẫn trong quá trình thực thi chính sách, do đó mà ủng hộ việc điều chỉnh chính sách, đồng thời biết được nên điều chỉnh chính sách vào lúc nào, mức độ nào, với những bước đi như thế nào, tránh những sai lầm trong lúc điều chỉnh.

6

QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Quản lý nhân sự là sự quản lý vĩ mô của chính phủ đối với việc phát triển nguồn nhân lực và hoạt động quản lý trực tiếp của chính phủ đối với công chức nhà nước. Quản lý nhân sự là công việc rất quan trọng của quản lý nhà nước, có liên quan đến hiệu quả vận hành của cơ quan nhà nước và sự thành bại của công việc. Khai thác tốt nguồn nhân lực là động lực quan trọng để thúc đẩy và hoàn thiện chế độ công chức nhà nước, cải cách chế độ quản lý nhân sự, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên nghiệp có tố chất cao.

Khái quát về quản lý nhân sự

NỘI DUNG, MỤC TIÊU VÀ NHIỆM VỤ CỦA QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Quản lý nhân sự tức là chọn người thích hợp vào làm việc thích hợp, là sự kết hợp giữa người và việc để mọi người có thể cống hiến hết khả năng của mình, đem lại những kết quả như mong muốn.

Trong cuộc sống hiện thực, quan hệ giữa người với người là việc rất phức tạp. Xét về con người, tính nết, chí hướng và năng lực mỗi người không giống nhau, cơ cấu tri thức cũng không giống nhau.

Xét về việc, công việc của các ngành không giống nhau, trong một ngành cũng có nhiều cương vị công tác. Mỗi công việc đều có những yêu cầu nhất định về tố chất của người làm việc đó. Quản lý nhân sự tức là làm thế nào để chọn người thích hợp với yêu cầu của mỗi công việc, kết hợp giữa người và việc để đạt hiệu quả cao nhất.

Quản lý nhân sự là sự quản lý vĩ mô của chính phủ đối với các hoạt động nhân sự của xã hội như quy hoạch, chỉ đạo, quy phạm công tác nhân sự và việc chính phủ trực tiếp quản lý công chức nhà nước nhằm đáp ứng nhu cầu xây dựng chính quyền, phát triển kinh tế, xã hội.

Chức năng của công tác quản lý nhân sự là quản lý và phát triển nguồn nhân lực. Chức năng này bao gồm: Một là, chính phủ thông qua việc xây dựng một loạt các quy phạm pháp luật, chính sách, biện pháp để tiến hành quy hoạch, quyết định chính sách, tổ chức, điều hoà, kiểm tra việc khai thác nguồn nhân lực của toàn xã hội. Ví dụ: xây dựng quy hoạch phát triển nguồn nhân lực, xây dựng quy tắc tuyển dụng và điều động cán bộ, ban bố điều kiện hành nghề, chính sách tiền lương, thiết

lập và duy trì cơ chế cạnh tranh nhân tài công bằng, đúng đắn; giúp đỡ các quần thể đặc biệt, khu vực đặc biệt phát triển nguồn trí lực... Hai là, quản lý công chức của chính phủ, bao gồm việc tuyển dụng, sát hạch, bổ nhiệm, miễn nhiệm, thưởng phạt, đào tạo, tiền lương, phúc lợi, nghỉ hưu.

Mục tiêu và nhiệm vụ của công tác quản lý nhân sự có thể thay đổi trong quá trình phát triển xã hội. Trong các giai đoạn khác nhau của lịch sử và trong các chế độ xã hội khác nhau; mục tiêu và nhiệm vụ của công tác quản lý nhân sự không giống nhau. Ví dụ, trong xã hội phong kiến, mục tiêu của công tác quản lý nhân sự là tuyển chọn quan lại để duy trì sự thống trị của vương triều phong kiến. Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, mục tiêu, nhiệm vụ chủ yếu của công tác quản lý nhân sự là quán triệt đường lối, chủ trương của Đảng, phát triển nguồn nhân lực, tạo môi trường dùng người công khai, cạnh tranh bình đẳng, có sự lựa chọn, thiết lập cơ chế dùng người thích hợp để những người có tài năng có thể phát huy đầy đủ khả năng, thúc đẩy người lao động nâng cao tổ chất và phát triển toàn diện nhằm củng cố chính quyền dân chủ nhân dân, phát triển kinh tế, phát triển dân chủ xã hội chủ nghĩa, thúc đẩy tiến bộ xã hội.

Nội dung chủ yếu của công tác quản lý nhân sự bao gồm:

(1) Căn cứ vào hiến pháp và pháp luật, nghiên cứu xây dựng các văn bản pháp luật, điều lệ quản lý nhân sự, quy phạm hành vi quản lý nhân sự như tuyển dụng, tiền lương, phúc lợi, bảo hiểm, luân chuyển, nghỉ hưu.

(2) Căn cứ vào xu thế và yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, lập quy hoạch phát triển nguồn nhân lực, xác định mục tiêu phát triển nhân tài, hướng dẫn và tổ chức hoạt động phát triển nguồn nhân lực.

(3) Thiết lập cơ chế cạnh tranh nhân tài, duy trì trật tự cạnh tranh trên thị trường lao động, điều tiết cơ cấu nhân tài và sự phân bố nhân tài giữa các vùng, các ngành; căn cứ theo quy định của pháp luật, giám sát kiểm tra hoạt động nhân sự, bảo đảm sự cân đối trong việc sắp xếp nhân tài và sự công bằng, đúng đắn trong công tác nhân sự.

(4) Căn cứ vào mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước, tổ chức thực hiện các chương trình đào tạo, phát triển nhân tài, giúp đỡ các địa phương, các ngành, các nhóm dân cư đặc biệt trong việc phát triển nhân tài.

(5) Căn cứ vào pháp luật của nhà nước, xây dựng pháp quy và chính sách quản lý công chức nhà nước, tuyển dụng công chức, phụ trách việc sát hạch, đào tạo, nâng bậc, thưởng phạt, tiền lương, phúc lợi, về hưu.

(6) Áp dụng những biện pháp quản lý hữu hiệu, đẩy mạnh việc xây dựng đội ngũ công chức và đội ngũ kỹ thuật viên chuyên nghiệp.

SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Quản lý nhân sự là một chức năng của chính phủ. Nó ra đời cùng với sự hình thành của nhà nước và từng bước phát triển cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội. Lịch sử phát triển của các nước không giống nhau, quá trình phát triển của quản lý nhân sự cũng không giống nhau. Ví dụ ở Trung Quốc, trước cách mạng Tân Hợi, quản lý nhân sự đã trải qua các giai đoạn phân phong, cha truyền con nối, căn cứ vào công lao quân sự để cất nhắc, tiến cử, thi cử, trong đó chế độ khoa cử đã kéo dài hơn 1.300 năm. Lịch sử nước Mỹ tuy chưa dài nhưng đã trải qua chế độ phỏng vấn cá nhân, các chính đảng phân chia, thoả hiệp với nhau, chủ nghĩa thành tích và chủ nghĩa nhân bản.

Trong lịch sử phát triển kinh tế xã hội, quản lý nhân sự đã trải qua các thời kỳ quản lý nhân sự trong xã hội kinh tế nông nghiệp, kinh tế công nghiệp, quản lý nhân sự trong xã hội kinh tế tri thức. Đó là một quá trình phát triển từ đơn giản đến phức tạp, từ kinh nghiệm đến khoa học, từ cấp thấp đến cấp cao.

Trong thời kỳ đầu của xã hội kinh tế công nghiệp, quản lý nhân sự không có quy phạm thống nhất, việc dùng người, tiêu chuẩn chọn người chủ yếu do vua quyết định, trong đó quan hệ gia đình, dòng dõi là căn cứ chủ yếu. Trong quá trình phát triển của xã hội, không ít vị vua quan có tư

tướng tiến bộ đã tích cực chủ trương phá bỏ chế độ cha truyền con nối, nghiên cứu phương thức và tiêu chuẩn tuyển chọn nhân tài mới. Chế độ khoa cử là bước tiến mới về quản lý nhân sự trong xã hội kinh tế nông nghiệp. Trong giai đoạn này, mặc dù chế độ khoa cử đã mở đường cho nhân dân tham gia chính sự nhưng việc bổ nhiệm quan lại vẫn do vua quyết định, vua coi quan là tột đỉnh của mình. Ở thời kỳ này chưa có pháp luật, chế độ về quản lý nhân sự.

Sau cách mạng công nghiệp, đặc biệt là sau cách mạng tư sản, yêu cầu xây dựng chế độ nhân sự phù hợp với sản xuất công nghiệp hoá và kinh tế thị trường được đặt ra. Một số nước công nghiệp hoá sớm như Anh đã tham khảo chế độ khoa cử của Trung Quốc, xây dựng chế độ quan chức với những đặc trưng chủ yếu là cạnh tranh công khai, chú trọng thành tích, nhấn mạnh pháp chế. Nội dung cơ bản của nó là hệ thống cấp bậc rõ ràng, công việc của quan chức được phân công cụ thể, mỗi chức vị có trách nhiệm nhất định, việc tuyển chọn quan chức dựa vào năng lực, công khai cạnh tranh, không phân biệt xuất thân. Quan chức là nghề lâu dài, không được kiêm nhiệm nghề khác. Việc thăng chức căn cứ vào thâm niên công tác và thành tích công tác thực tế. Quan chức phải thi hành công vụ một cách đúng đắn theo quy định của pháp luật, có kỷ luật nghiêm khắc, có những quyền và nghĩa vụ do pháp luật quy định, được pháp luật bảo đảm.

Cùng với sự phát triển của cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật mới mà công nghệ thông tin là chủ đạo, loài người đã bước vào thời đại kinh tế tri thức. Sự phát triển kinh tế xã hội đã thay đổi tình trạng dựa vào ruộng đất, tài nguyên khoáng sản, nhà xưởng, thiết bị, tiền vốn như trước kia, vai trò của tri thức và nhân tài ngày càng nổi bật, trở thành nhân tố trung tâm làm nên sức mạnh cạnh tranh của quốc gia và xí nghiệp. Sự xuất hiện của mạng Internet đã khiến cho không gian hoạt động và phương thức hành vi của con người có sự thay đổi to lớn. Chế độ nhân sự của thời đại kinh tế công nghiệp tỏ ra không thích hợp nữa, cần phải cải cách cho phù hợp với thời đại kinh tế tri thức.

Nội dung cải cách bao gồm:

- Lấy con người làm trung tâm, nhấn mạnh việc lấy người làm gốc, coi năng lực của con người là nguồn lực có thể khai thác, là nguồn vốn có thể tạo ra của cải cho xã hội, đồng thời nhấn mạnh việc tôn trọng sự lựa chọn của con người, chú trọng giá trị con người, phát triển năng lực tiềm tàng của con người.

- Cải cách chế độ cấp bậc quá nghiêm khắc và sự phân công quá tỉ mỉ cản trở tính sáng tạo của con người, nới lỏng quy chế, tạo không gian lớn để phát huy khả năng tiềm tàng của cá nhân, bồi dưỡng tinh thần hợp tác, ý thức đồng đội, khuyến khích mọi người sáng tạo, thể hiện giá trị bản thân.

- Chính phủ phải coi việc phát triển nguồn nhân lực của toàn xã hội là một chức trách quan trọng, coi việc hiện đại hoá bản thân con người là nội dung quan trọng của quản lý nhân sự.

VAI TRÒ VÀ TÁC DỤNG CỦA QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Quản lý nhân sự giữ vai trò then chốt và là hạt nhân của quản lý nhà nước, là nhân tố căn bản để xây dựng đất nước, cai trị đất nước, làm cho đất nước giàu mạnh.

Quản lý nhân sự là nhân tố bảo đảm cho việc xây dựng và củng cố chính quyền

Việc xây dựng, củng cố bất kỳ chính quyền nào cũng cần có một số lượng đông đảo những người có tài, trung thành với lợi ích giai cấp mình. Sự hưng thịnh, suy vong của các vương triều phong kiến Trung Quốc đều có liên quan đến quản lý nhân sự. Khi đánh bại được Sở Bá Vương Hạng Vũ, Hán Cao Tổ Lưu Bang đã nói: “Ta sở dĩ lấy được thiên hạ là nhờ biết dùng người giỏi”. Nhà Đường đã từng trải qua một thời kỳ cực thịnh là nhờ Đường Thái Tông Lý Thế Dân biết “chọn người tài trong thiên hạ để làm việc cho thiên hạ”. Nhưng khi quan lại hư hỏng, thối nát thì chính quyền tất bị diệt vong. “Người còn thì chính quyền còn, người mất thì

chính quyền đổ". Đó là tổng kết của các nhà chính trị cổ đại. Trong việc xây dựng chính quyền nhà nước hiện đại, quản lý nhân sự cũng rất quan trọng. Dù thể chế chính trị như thế nào, tình hình đất nước như thế nào, vai trò và tác dụng của quản lý nhân sự trong việc xây dựng chính quyền cũng rất lớn.

Đường lối tổ chức là nhân tố bảo đảm việc thực hiện đường lối chính trị. Đó là kinh nghiệm của Đảng cộng sản Trung Quốc tổng kết từ thực tiễn cách mạng và xây dựng lâu dài. Mao Trạch Đông đã từng nói: "Sau khi xác định đường lối chính trị, cán bộ là nhân tố quyết định tất cả". Vì vậy, việc cải cách, tăng cường quản lý nhân sự, đào tạo, bồi dưỡng nhiều nhân tài quản lý hành chính chuyên nghiệp, có tố chất cao là việc có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với việc củng cố chính quyền nhà nước xã hội chủ nghĩa và sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Quản lý nhân sự là động lực quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội

Thực tiễn phát triển kinh tế xã hội của các nước chứng tỏ, do sự phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật, sự đóng góp của trí thức và nhân tài đối với công cuộc phát triển kinh tế xã hội ngày càng lớn. Một nhà kinh tế học của Mỹ đã nghiên cứu và phát hiện từ năm 1900-1957, đầu tư cho nông nghiệp của Mỹ tăng 4,5 lần thì lợi nhuận tăng lên 3,5 lần, nhưng đầu tư cho nhân lực tăng 3,5 lần thì lợi nhuận tăng 17,5 lần. Ông cho rằng tương lai của nhân loại không phụ thuộc vào các điều kiện địa lý tự nhiên mà phụ thuộc vào sự phát triển của trí lực. Sự tăng trưởng bền vững với tốc độ cao của một số nước và khu vực trong mười năm nay chứng tỏ khoa học kỹ thuật là lực lượng sản xuất số 1, nguồn lực nhân tài cũng là nguồn lực số 1. Do đó, cải cách chế độ nhân sự, phát triển nguồn nhân lực là động lực quan trọng thúc đẩy sự phát triển của kinh tế, xã hội.

Dân số Trung Quốc đông, tài nguyên thiên nhiên tương đối thiếu, do đó việc phát triển nguồn lực nhân tài, chuyển hoá tiềm năng phong phú về nguồn nhân lực thành thế mạnh phát triển kinh tế xã hội có ý

ngừa rất quan trọng. Chủ tịch Giang Trạch Dân đã từng nói: “Tiến trình hiện đại hoá của Trung Quốc, ở mức độ rất lớn, phụ thuộc vào việc nâng cao tố chất nhân dân và phát triển nguồn lực nhân tài, phải dùng công nghệ thông tin để thúc đẩy công nghiệp hoá, thực hiện những bước phát triển vượt bậc, phát triển nguồn lực nhân tài, cải cách công tác quản lý nhân sự, xây dựng môi trường thuận lợi và tạo cơ chế thu hút, sử dụng nhân tài, đào tạo đội ngũ nhân tài có tố chất cao, số lượng lớn làm động lực phát triển kinh tế xã hội trong thế kỷ mới”.

Quản lý nhân sự là nội dung quan trọng của việc xây dựng nền chính trị dân chủ

Quản lý nhân sự là nội dung quan trọng của việc xây dựng và tăng cường nền chính trị dân chủ. Thí dụ, trong việc thực hiện chế độ công chức, phải tạo điều kiện để mọi công dân có thể thông qua cạnh tranh bình đẳng, trở thành công chức, trực tiếp tham gia quản lý công việc nhà nước và xã hội. Đó là nội dung quan trọng của việc mở rộng dân chủ, bảo vệ quyền lợi công dân. Quản lý nhân sự hiện đại phải coi việc phát triển nguồn lực nhân tài, nâng cao tố chất người lao động là một nhiệm vụ, tạo điều kiện để tất cả các thành viên trong xã hội đều có cơ hội phát triển, đặt nền móng cho nền chính trị dân chủ.

Quản lý nhân sự là cao điểm chiến lược trong cuộc cạnh tranh quyết liệt trong điều kiện toàn cầu hoá về kinh tế

Toàn cầu hoá về kinh tế và sự phát triển của công nghệ thông tin một mặt đã nhanh chóng làm thay đổi vai trò và tác dụng của nguồn lực nhân tài trong công cuộc phát triển kinh tế xã hội, khiến nó trở thành nguồn vốn quan trọng và tiềm lực cạnh tranh của các nước. Mặt khác, nó đã phá vỡ giới hạn địa lý giữa các nước, các khu vực trong việc di chuyển nhân tài và trí lực, khiến cho nguồn lực nhân tài có thể di chuyển trên phạm vi toàn thế giới. Rất nhiều nước vừa phát triển nguồn lực nhân tài trong nước, vừa dùng nhiều biện pháp thu hút nhân tài nước khác, tạo thành một cuộc cạnh tranh quyết liệt để giành giật nhân tài và trong cuộc

cạnh tranh đó, ưu thế sẽ thuộc về những nước có cơ chế và chế độ quản lý nhân sự tốt. Do đó, những người lãnh đạo rất nhiều nước coi việc cải cách chế độ quản lý nhân sự, bồi dưỡng nhân tài có tố chất cao là chiến lược quan trọng để đối phó với những thách thức của toàn cầu hoá. Nhật Bản coi việc tăng cường nhân tài có đủ năng lực nắm vững kỹ thuật thông dụng của thế giới và quản lý công chức tốt hơn là nội dung quan trọng của kế hoạch cải cách. Hàn Quốc coi việc cải cách quản lý nhân sự là trọng điểm nâng cao năng lực cạnh tranh của chính phủ, thành lập Ủy ban nhân sự trung ương để đẩy mạnh cải cách quản lý nhân sự. Mỹ coi việc phát triển nguồn lực nhân tài là biện pháp cơ bản để duy trì địa vị cường quốc số 1 thế giới của họ. Trung Quốc cũng coi việc phát triển nguồn nhân lực là chiến lược quốc gia quan trọng để thực hiện sự phục hưng vĩ đại của dân tộc Trung Hoa. Đặng Tiểu Bình đã nói: “Một nước lớn với dân số 1 tỷ, nếu làm tốt công tác giáo dục thì ưu thế về nguồn lực nhân tài sẽ không có nước nào sánh kịp. Có được ưu thế ấy, cộng thêm chế độ xã hội chủ nghĩa thì chúng ta nhất định sẽ đạt mục tiêu”.

Những nguyên tắc cơ bản và cơ chế vận hành của quản lý nhân sự

NHỮNG NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Sự vận hành hữu hiệu của quản lý nhân sự phải tuân theo một số nguyên tắc cơ bản và thiết lập cơ chế vận hành khoa học trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm quản lý nhân sự của Trung Quốc và tham khảo thành quả quản lý nhân sự của nước ngoài. Những nguyên tắc đó là:

Nguyên tắc lấy người làm gốc

Đây là một quan điểm và nguyên tắc quan trọng của công tác quản lý nhân sự hiện đại. Muốn thực hiện nguyên tắc này thì cần phải phá bỏ quan niệm cũ coi con người là đối tượng quản lý bị động, thực hiện phương châm “tôn trọng tri thức, tôn trọng nhân tài”, coi việc bồi dưỡng nhân tài, phục vụ nhân tài, phát huy tính tích cực của nhân tài là điểm xuất phát và chỗ đứng của công tác quản lý nhân sự, coi việc phát triển nguồn lực nhân tài là nhiệm vụ căn bản của quản lý nhân sự, coi trọng việc đầu tư phát triển nhân tài, nghiên cứu quy luật trưởng thành của nhân tài, xây dựng hệ thống phát triển nhân tài, tạo môi trường thuận lợi cho việc phát triển nhân tài, thiết lập cơ chế phát huy đầy đủ tính tích cực của nhân tài.

Nguyên tắc Đảng quản lý cán bộ

Chế độ công chức của Trung Quốc phải kiên trì đường lối cơ bản của Đảng, lấy việc xây dựng kinh tế làm trung tâm, kiên trì bốn

nguyên tắc cơ bản, kiên trì cải cách, mở cửa. Chế độ công chức của Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở đường lối, phương châm, chính sách cán bộ của Đảng. Cán bộ chủ chốt của cơ quan chính quyền các cấp là do Đảng uỷ và cơ quan tổ chức của Đảng uỷ cấp đó khảo sát, do đại hội đại biểu nhân dân và cơ quan thường vụ của nó bầu ra hoặc bổ nhiệm. Những cán bộ quan trọng khác cũng do đảng uỷ và cơ quan tổ chức của đảng uỷ khảo sát và quản lý, do chính quyền các cấp bổ nhiệm.

Nguyên tắc căn cứ vào chất lượng cán bộ

Lịch sử đã nhiều lần chứng minh nếu căn cứ theo chất lượng cán bộ để sử dụng thì sự nghiệp phát triển, sử dụng cán bộ theo quan hệ cá nhân thì sẽ làm hỏng đội ngũ cán bộ. Để thực hiện nguyên tắc này, trước hết cần chống lại kiểu dùng người theo quan hệ thân quen, chống lại những hiện tượng tiêu cực trong việc dùng người. Hai là, phải khắc phục ảnh hưởng của tư tưởng tả khuynh và thói quen chỉ nhìn vào quá trình công tác, không nhìn vào thực chất mà phải căn cứ vào yêu cầu hiện đại hoá để quy định tiêu chuẩn cán bộ, tích cực bồi dưỡng những nhân tài có tố chất chính trị tốt, có tinh thần sáng tạo. Ba là phải cải cách chế độ nhân sự, xây dựng chế độ nhân sự và cơ chế vận hành theo nguyên tắc nói trên.

Nguyên tắc vừa có đức, vừa có tài

Trong những thời kỳ khác nhau của lịch sử, trong những chế độ chính trị khác nhau, tiêu chuẩn đức, tài cụ thể không giống nhau hoàn toàn. Đức là sự giác ngộ về chính trị, phẩm chất đạo đức và ý thức tu dưỡng. Tài là trình độ hiểu biết, năng lực nghiệp vụ. Phương châm cách mạng hoá, trẻ hoá, tri thức hoá, chuyên nghiệp hoá cán bộ là sự thể hiện cụ thể của tiêu chuẩn đức tài trọn vẹn. Đức, tài là hai mặt bổ sung cho nhau, không thể coi nhẹ mặt nào.

Nguyên tắc phù hợp với công việc

Nguyên tắc này có nghĩa là căn cứ vào tri thức, năng lực, phẩm chất đạo đức, sở thích của mỗi người để giao việc thích hợp. Do quá trình học tập, công tác của mỗi người không giống nhau nên trình độ hiểu biết, năng lực không giống nhau. Nếu dùng người không đúng với sở trường của họ sẽ lãng phí nhân tài, công việc khó thành, nhưng không nên quá cầu toàn. Phải căn cứ vào sở trường của mỗi người để phân công công tác, đồng thời tôn trọng sự lựa chọn của họ, để mọi người có thể căn cứ vào nguyện vọng của mình, thông qua cạnh tranh, dự tuyển. Ngoài ra, cần chú ý độ tuổi của cán bộ. Ở các độ tuổi khác nhau, mức độ phát huy năng lực của cán bộ cũng khác nhau. Nói chung, thời kỳ trẻ tuổi là thời kỳ giàu sức sáng tạo nhất và cùng với tuổi tác, sau khi con người đạt đến đỉnh cao nhất thì sẽ dần dần lão hoá. Vì vậy, công tác nhân sự cần nắm vững thời kỳ phát triển tốt nhất của cán bộ.

Nguyên tắc phân loại một cách khoa học

Đây là cơ sở để khoa học hoá công tác nhân sự. Trong hàng vạn nhân tài, tố chất khác nhau, ngành nghề khác nhau, chức vị khác nhau nên yêu cầu dùng người cũng khác nhau. Để sử dụng nhân tài đúng chỗ, cần phân loại một cách khoa học. Có nhiều phương pháp phân loại, trong đó có hai phương pháp chính là: phân loại theo người và phân loại theo việc. Phân loại theo người là căn cứ vào quá trình học tập, công tác, chức vụ để phân loại. Phân loại theo việc là căn cứ theo tính chất công tác của chức vị, mức độ khó dễ, trách nhiệm nặng nhẹ, điều kiện cần có để tiến hành phân loại. Mỗi cách phân loại đều có ưu điểm và nhược điểm riêng nên những năm gần đây, người ta có xu hướng kết hợp cả hai cách. Từ trước đến nay, Trung Quốc chưa có sự phân loại nhân sự một cách khoa học. Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch, những người làm việc trong cơ quan nhà nước, làm công tác quản lý, nhân viên kỹ thuật trong các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp, những người làm việc trong các cơ quan Đảng, đoàn thể xã hội đều được gọi là cán bộ và thực hiện chế độ quản lý thống nhất. Việc thiết lập chế độ công chức nhà nước đã làm cho những người

làm việc trong các cơ quan hành chính có chế độ quản lý tương thích với tính chất và đặc điểm công tác của họ, nhưng đó chỉ là bước đầu tiên.

Làm thế nào để phân loại một cách khoa học trong nội bộ công chức, mối quan hệ giữa chế độ công chức nhà nước và chế độ quản lý những người làm việc trong các cơ quan khác của Nhà nước, trong các doanh nghiệp nhà nước nên như thế nào, sự trưởng thành của các loại nhân tài có đặc điểm gì... đều cần được nghiên cứu thêm theo nguyên tắc phân loại và xây dựng thành chế độ tương ứng, có cơ sở khoa học.

Nguyên tắc công bằng

Nguyên tắc này có nghĩa là việc tuyển dụng nhân tài phải công bằng, không có yếu tố tư lợi, tránh bè phái, địa phương chủ nghĩa, mọi người đều bình đẳng trước tiêu chuẩn đức tài, không dùng người theo quan hệ cá nhân. Phải cải cách những chế độ nhân sự không phù hợp, xây dựng cơ chế dùng người bình đẳng, cạnh tranh công khai, kiện toàn pháp chế, dựa vào pháp chế để đảm bảo sự đúng đắn, công bằng trong quản lý nhân sự.

CƠ CHẾ VẬN HÀNH QUẢN LÝ NHÂN SỰ

Để quán triệt những nguyên tắc cơ bản của quản lý nhân sự, phải xây dựng một loạt cơ chế vận hành.

Cơ chế cạnh tranh

Cạnh tranh là động lực khích lệ mọi người phấn đấu, tiến thủ, là phương pháp hữu hiệu để nhân tài phát triển, đồng thời là biện pháp dùng người theo tài đức của họ chứ không phải là theo quan hệ cá nhân. Xây dựng cơ chế cạnh tranh có nghĩa là thể hiện tinh thần cạnh tranh trong các khâu của công tác nhân sự và hình thành một loạt các biện pháp hữu hiệu như sát hạch khi tuyển dụng, thi lên cấp, thưởng phạt phân minh, đề bạt người giỏi, đào thải người kém, có quy phạm khoa học để bảo đảm công bằng, đúng đắn.

Cơ chế khích lệ

Khích lệ là biện pháp quan trọng để kích thích sự nhiệt tình của mọi người, phát huy tính tích cực và sáng tạo của họ. Những công trình nghiên cứu về tâm lý học và khoa học hành vi đã chứng minh rằng, trong điều kiện có và không có sự khích lệ, mức độ phát huy năng lực của con người rất khác nhau. Sự khích lệ đúng đắn, thích hợp có thể làm cho năng lực con người được phát huy vượt bậc, hiệu quả công tác được nâng cao gấp bội. Lý luận về sự khích lệ đã trở thành nội dung quan trọng của khoa học quản lý hiện đại, hình thành nên nhiều trường phái học thuật khác nhau.

Trung tâm tư tưởng của những luận thuyết đó là, nhu cầu của con người là tiền đề sản sinh ra động cơ, nguồn gốc của động lực là sự thoả mãn nhu cầu tâm lý. Nhu cầu của con người bao gồm nhu cầu vật chất và nhu cầu tinh thần với nhiều mức độ khác nhau. Quản lý nhân sự phải quan tâm đến nhu cầu của con người, coi trọng giá trị và danh dự con người, hướng dẫn một cách đúng đắn và thoả mãn một cách thích đáng nhu cầu hợp lý của con người. Phải kết hợp giữa khích lệ vật chất và khích lệ tinh thần, trong đó khích lệ tinh thần là chính, đồng thời có chế độ thưởng phạt nghiêm minh. Việc khích lệ phải đúng, công khai, công bằng, đúng mức, kịp thời, căn cứ vào sự thay đổi về nhu cầu của con người để có phương thức thích hợp, kết hợp giữa khích lệ với cơ chế cạnh tranh để phát huy hiệu quả của khích lệ.

Đổi mới cơ chế

Quản lý nhân sự giống như một cơ thể sống, phải không ngừng đổi mới, thải bỏ cái cũ, hấp thụ cái mới. Nội dung đổi mới bao gồm: đổi mới chế độ, đổi mới con người, đổi mới tổ chức. Đổi mới chế độ là căn cứ vào sự thay đổi của tình hình, kịp thời sửa đổi những chế độ không còn thích hợp nữa, bao gồm tư tưởng quản lý, pháp quy, chính sách, phương thức, phương pháp. Đổi mới con người có nghĩa là thông qua các phương thức trao đổi cán bộ giữa các địa phương, điều chỉnh, về hưu, từ chức để không ngừng đổi mới cơ cấu và môi trường cán bộ. Đổi mới tổ chức là

thông qua việc giáo dục, đào tạo, rèn luyện thực tế để đổi mới tri thức cán bộ và nâng cao kỹ năng của họ. Muốn đổi mới cơ chế thì phải giải phóng tư tưởng, đổi mới quan niệm quản lý nhân sự. Cần xoá bỏ chế độ khi một người được đề bạt vào một chức vụ nào đó thì được giữ chức vụ đó suốt đời. Thực hiện chế độ mời người có tài đến làm việc, luân chuyển nhân tài, chế độ từ chức, chế độ nghỉ hưu bình thường, xây dựng quan niệm học tập suốt đời, phát triển mạnh các hình thức đào tạo, khuyến khích mọi người học tập, nâng cao năng lực học tập và năng lực sáng tạo.

Tăng cường pháp chế

Quản lý nhân sự theo quy định của pháp luật là mục tiêu quan trọng của việc hiện đại hoá công tác nhân sự. Muốn quản lý nhà nước theo pháp luật thì trước hết phải quản lý cán bộ bằng pháp luật. Trong một thời gian dài từ trước đến nay, pháp chế nhân sự ở Trung Quốc rất yếu, hiện tượng “nhân trị” tương đối nghiêm trọng. Do đó, kiện toàn pháp chế nhân sự, giảm bớt tình trạng dùng người tùy tiện theo ý muốn chủ quan có ý nghĩa quan trọng đối với việc giữ gìn trật tự cạnh tranh, ngăn ngừa những hiện tượng tiêu cực, không lành mạnh trong việc dùng người. Phải kiện toàn hệ thống pháp luật, pháp quy về nhân sự, coi đó là nội dung quan trọng của việc xây dựng pháp chế quốc gia. Phải tuyên truyền mạnh mẽ tư tưởng pháp chế và chế độ pháp luật về nhân sự, nâng cao nhận thức pháp chế và ý thức chấp hành pháp luật của mọi người, tăng cường mức độ công khai, minh bạch của công tác nhân sự, kiên quyết uốn nắn và chống lại các trường hợp phạm tội, vi phạm pháp luật, bảo vệ sự nghiêm minh của pháp luật.

Chế độ công chức nhà nước

HÀM Ý CỦA CHẾ ĐỘ CÔNG CHỨC

Công chức nhà nước là những người làm công việc cho nhà nước. Nói chung, công chức nhà nước là do nhà nước tuyển dụng để thực hiện công việc công cộng của xã hội và hưởng lương từ ngân sách. Chế độ công chức là những quy phạm và chuẩn mực về hành vi quản lý của công chức, bao gồm quyền và nghĩa vụ công chức, chế độ tuyển dụng, sát hạch, thưởng phạt, thăng chức, đào tạo, tiền lương, bảo hiểm, phúc lợi, nghỉ hưu. Việc quản lý công chức phải tuân theo nguyên tắc công khai, bình đẳng, cạnh tranh, liêm khiết, pháp chế, gọn nhẹ và phục vụ, phù hợp với kinh tế thị trường và nền chính trị dân chủ.

Chế độ công chức là một bộ phận hợp thành của chế độ chính trị. Do chế độ chính trị và lịch sử, văn hoá của các nước khác nhau nên tính chất, hình thức và yêu cầu của chế độ công chức không giống nhau. Chế độ công chức ở các nước phương Tây được xây dựng sau cách mạng tư sản, trên cơ sở phân chia quyền lực giữa các chính đảng. Nó vừa thể hiện yêu cầu cơ bản của nền kinh tế thị trường, vừa mang dấu ấn của nền chính trị dân chủ tư sản. Ví dụ, để giảm bớt ảnh hưởng của sự cạnh tranh đa đảng đối với sự vận hành của chính phủ và nguyên tắc cạnh tranh công bằng, các nước tư bản đã chia công chức nhà nước thành 2 loại là chính vụ và sự vụ. Loại thứ nhất do chính đảng đã giành được thắng lợi trong bầu cử phân phối trong nội bộ đảng của họ. Loại thứ hai là do thi tuyển, thường xuyên làm việc và trung lập về chính trị, không được tham gia hoạt động chính trị có tính chất đảng phái.

Hiện nay, chế độ công chức của Trung Quốc được xây dựng theo yêu cầu cải cách nền kinh tế có kế hoạch, phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và nền chính trị dân chủ. Một mặt, nó sửa chữa những khuyết điểm của chế độ công chức cũ như nhà nước thống nhất kế hoạch phân bổ nguồn lực nhân tài cả nước, phương thức quản lý cán bộ đơn nhất, thiếu những quy định pháp luật trong việc dùng người, xây dựng chế độ công chức mới. Mặt khác, nó thể hiện những đặc điểm và yêu cầu của chế độ chính trị. Thí dụ, công chức phải kiên quyết ủng hộ và phục tùng sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Trung Quốc, không đi theo cái gọi là trung lập về chính trị. Chế độ chính trị ở Trung Quốc là chế độ hợp tác nhiều đảng và chế độ hiệp thương chính trị do Đảng cộng sản lãnh đạo. Đảng cộng sản Trung Quốc và các đảng phái dân chủ "cùng tồn tại lâu dài, giám sát lẫn nhau, chân thành hợp tác, vinh nhục có nhau". Các đảng phái dân chủ đều tham gia chính sự. Trong các việc lớn của đất nước, Đảng cộng sản và các đảng phái dân chủ cùng bình đẳng bàn bạc, không có sự đấu tranh lẫn nhau. Công chức tích cực tham gia hoạt động chính trị không những không ảnh hưởng đến sự ổn định của chính phủ và sự cạnh tranh công bằng mà còn có lợi cho việc quán triệt đường lối, phương châm, chính sách của đảng cầm quyền trong hoạt động công vụ, giúp cho các cơ quan hành chính có thể vận hành với hiệu quả cao.

PHẠM VI VÀ PHÂN LOẠI CÔNG CHỨC

Do chế độ chính trị và tập quán khác nhau nên khái niệm công chức ở các nước không giống nhau. Ví dụ, ở Anh và một số nước thuộc khối Liên hiệp Anh, công chức bao gồm những người làm việc trong các cơ quan nhà nước, nhưng không bao gồm thủ tướng, bộ trưởng, thứ trưởng do bầu cử hoặc bổ nhiệm, cũng không bao gồm quan toà, những người làm việc trong các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp và quân nhân. Ở Mỹ, Canada, công chức được gọi là nhân viên chính phủ. Đó là những người làm thuê cho Chính phủ, kể cả những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công cộng, những nhà quản lý trong các xí nghiệp do Chính phủ

kinh doanh, nhưng không bao gồm những quan chức do bầu cử hoặc bổ nhiệm và những người do quan chức thuê với danh nghĩa cá nhân. Ở Nhật Bản và Hàn Quốc, công chức là tất cả những người làm việc trong cơ quan nhà nước, quốc hội, toà án, các xí nghiệp và đơn vị sự nghiệp của Nhà nước. Luật công chức không áp dụng đối với những người do bầu cử hoặc bổ nhiệm.

Mặc dầu phạm vi công chức ở các nước có rộng hẹp khác nhau, nhưng đa số các nước coi công chức là những người làm việc trong các cơ quan nhà nước, nhưng không tính những người do bầu cử và bổ nhiệm.

Ở Trung Quốc, công chức là những cán bộ làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước các cấp, trừ nhân viên bình thường, tức là những người làm việc trong cơ quan quốc vụ viện, cơ quan chính quyền tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, thành phố (châu tự trị), huyện, xã (thị trấn), không tính nhân viên bình thường.

So với các nước khác, việc xác định phạm vi công chức ở Trung Quốc có hai đặc điểm: Một là, những cán bộ do đại hội đại biểu nhân dân các cấp bầu ra và quyết định bổ nhiệm cũng là công chức. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm những công chức này không giống việc bổ nhiệm, miễn nhiệm những công chức thông thường mà phải theo trình tự do pháp luật quy định, còn các mặt khác thì giống như công chức bình thường. Hai là, đối với những cán bộ chuyên trách trong cơ quan quyền lực nhà nước, toà án, viện kiểm sát, khi ban hành chế độ công chức năm 1993, không đưa vào phạm vi công chức mà chỉ áp dụng một số chế độ công chức giống như một số đơn vị sự nghiệp có chức năng quản lý hành chính. Nguyên nhân là việc cải cách chế độ công chức cần có một quá trình nghiên cứu, thử nghiệm nên lúc đầu chưa muốn mở rộng phạm vi. Ngoài ra, việc quản lý những cán bộ này không hoàn toàn giống việc quản lý cán bộ của cơ quan hành chính. Nhưng qua quá trình nghiên cứu về lý luận cũng như thực tiễn cho thấy, những cán bộ đó vẫn nên đưa vào phạm vi công chức và xây dựng thành quy phạm thống nhất. Đây là một vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu.

Phân loại công chức

Công chức là một lực lượng đông đảo ở các nước. Muốn quản lý công chức một cách hữu hiệu, trước hết phải phân loại công chức. Việc phân loại công chức có liên quan đến cơ cấu công chức, chế độ công chức và là cơ sở để khoa học hoá công tác quản lý.

Phương pháp phân loại công chức, tiêu chuẩn phân loại công chức ở các nước không giống nhau. Thí dụ, căn cứ vào nguyên tắc sử dụng và yêu cầu chính trị, có thể chia ra công chức chính vụ và công chức nghiệp vụ. Căn cứ theo chủ thể sử dụng, có thể chia thành công chức quốc gia và công chức địa phương. Căn cứ theo tính chất cơ quan, có thể chia ra thành công chức cơ quan hành chính, công chức cơ quan lập pháp, công chức cơ quan tư pháp. Căn cứ theo phương thức sử dụng, có thể chia ra thành công chức bổ nhiệm và công chức làm thuê. Căn cứ theo thời gian sử dụng, có thể chia ra công chức thường xuyên và công chức theo nhiệm kỳ. Căn cứ theo tính chất nghiệp vụ, có thể chia thành công chức của các ngành nghề khác nhau.

Nói chung, có hai cách phân loại công chức. Một là phân loại theo tầng nấc chính trị. Ví dụ, công chức chính vụ và công chức nghiệp vụ, công chức trung ương và công chức địa phương. Đối với các nước theo chế độ chính trị đa đảng, cách phân loại này là không thể thiếu được, nhưng ở các nước không theo chế độ chính trị đa đảng thì không nhất thiết cần đến. Đối với những nước theo chế độ liên bang, việc phân chia công chức trung ương và địa phương là cần thiết, nhưng ở các nước không theo chế độ liên bang thì không cần thiết. Hai là phân loại theo tầng nấc quản lý. Ví dụ, phân loại theo phương thức sử dụng, tính chất ngành nghề, theo cấp bậc công chức.

Phương pháp phân loại theo tầng nấc quản lý chủ yếu có hai dạng. Một là phân loại theo tính chất công việc, mức độ khó dễ, trách nhiệm nặng nhẹ, điều kiện cần có. Ví dụ, ở Mỹ chia các chức vị trong chính quyền thành 27 nhóm, 569 ngành nghề, 18 chức. Cách phân công này có ưu điểm là tiêu chuẩn khách quan, chức quyền rõ ràng, công việc như nhau thì hưởng lương như nhau, đây là một cách phân công quản lý một

cách khoa học. Nhược điểm của nó là khó phân loại, quá tỉ mỉ, tiêu chuẩn cứng nhắc, không có lợi cho việc đào tạo nhân tài toàn diện và phát huy tính năng động của công chức. Hai là phân loại theo phẩm hàm, tức là căn cứ vào trình độ học vấn, quá trình làm việc, chức vụ cao thấp. Nước Anh là điển hình của cách phân loại này.

Do sự phát triển của xã hội, phương pháp và tiêu chuẩn phân loại công chức cũng thay đổi. Ví dụ, trước kia nguyên tắc thành tích không áp dụng đối với những công chức chính vụ, chỉ áp dụng đối với công chức nghiệp vụ, nhưng hiện nay phạm vi không áp dụng nguyên tắc thành tích đã được mở rộng, bao gồm:

- Những người do dân bầu ra như tổng thống, phó tổng thống, thống đốc bang, thị trưởng, huyện trưởng.

- Những người của các ủy ban đặc biệt.

- Những người được bổ nhiệm, tức là những người được các chức vụ dân cử đề nghị và quốc hội đồng ý như bộ trưởng.

- Các chuyên gia được thuê theo hợp đồng đặc biệt. Trước kia, các công chức nghiệp vụ thực hiện chế độ làm việc lâu dài, nhưng bây giờ số người làm việc theo hợp đồng đang tăng lên nhiều.

Trung Quốc không phân loại công chức theo chính vụ và nghiệp vụ, cũng không phân loại thành công chức trung ương và địa phương mà phân thành công chức giữ cương vị lãnh đạo và công chức không giữ cương vị lãnh đạo.

Theo quy định hiện nay, công chức Trung Quốc có 15 bậc, tương ứng với 12 chức vụ. Ví dụ, Thủ tướng quốc vụ viện là bậc 1, phó thủ tướng là bậc 2, uỷ viên quốc vụ viện là bậc 2-3, bộ trưởng, tỉnh trưởng là bậc 3-4, thứ trưởng, phó tỉnh trưởng bậc 4-5, vụ trưởng, giám đốc sở, thanh tra là bậc 5-7, vụ phó, phó giám đốc sở, trợ lý thanh tra là bậc 6-8, trưởng phòng, huyện trưởng, nghiên cứu viên là bậc 7-10, phó trưởng phòng, phó huyện trưởng, trợ lý nghiên cứu viên là bậc 8-11...

NỘI DUNG CỦA CHẾ ĐỘ CÔNG CHỨC

Nội dung chủ yếu của chế độ công chức bao gồm những quy phạm quản lý về các mặt tuyển dụng, sát hạch, khen thưởng, xử phạt, thăng cấp, đào tạo, tiền lương, phúc lợi, về hưu, quyền và nghĩa vụ của công chức, kỷ luật, bảo đảm quyền lợi theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, quy định cụ thể của mỗi nước không hoàn toàn giống nhau. Ví dụ, có nước quy định công chức mới tuyển dụng không được quá 35 tuổi, cũng có nước không quy định độ tuổi. Có nước quy định tuổi về hưu của công chức nam và nữ khác nhau. Nhưng về tinh thần và nguyên tắc thì các nước có nhiều điểm giống nhau hoặc gần giống nhau như cạnh tranh công bằng, chức quyền rõ ràng, kỷ luật nghiêm minh, quản lý bằng pháp luật.

Chế độ công chức của Trung Quốc hiện nay vừa kế thừa những truyền thống tốt đẹp trong chế độ công chức trước đây như Đảng quản lý cán bộ, dùng người theo tiêu chuẩn, đức tài trọn vẹn, phục vụ nhân dân, cần kiệm liêm chính, đồng thời có những cải cách quan trọng về phương thức, phương pháp quản lý, tiếp thu và nhấn mạnh những nguyên tắc, yêu cầu cơ bản được sử dụng phổ biến trong công tác quản lý nhân sự, phù hợp với kinh tế thị trường và nền chính trị dân chủ.

So với chế độ nhân sự trước cải cách, chế độ công chức hiện nay có những đặc điểm sau:

Một là, kiên trì nguyên tắc công khai, bình đẳng, cạnh tranh, chọn người tốt. Khi tuyển dụng công chức, cơ quan chính quyền các cấp đều tổ chức thi tuyển công khai, nghiêm túc. Điều kiện dự tuyển, phương pháp và trình tự thi tuyển đều được thông báo công khai. Mọi công dân có đủ điều kiện quy định đều có quyền và cơ hội dự tuyển, không phân biệt gia đình, xuất thân, nam nữ, nghề nghiệp, tình trạng tài sản. Việc thăng cấp cho công chức đều căn cứ theo tiêu chuẩn đức tài kết hợp, chú trọng thành tích công tác thực tế, thông qua sát hạch, khảo sát để lựa chọn.

Hai là, quy định rõ chức trách, kiểm tra chặt chẽ, xây dựng chế độ trách nhiệm trong công tác, dùng kết quả công tác để xem xét việc thưởng phạt, thăng cấp, nâng lương.

Ba là, công chức có thể vào, ra, có thể lên, xuống. Một mặt, cần thông qua sát hạch công khai để thu hút, tuyển dụng người giỏi, thông qua trao đổi để cải thiện cơ cấu cán bộ. Mặt khác, cần kiện toàn chế độ nghỉ hưu. Khi công chức không muốn làm việc trong cơ quan nữa, có thể từ chức theo yêu cầu và trình tự do pháp luật quy định. Đối với những người không nên tiếp tục làm việc trong cơ quan, cơ quan chính phủ sẽ trên cơ sở sát hạch, căn cứ vào những điều kiện đã quy định để cho thôi việc. Đối với một số chức vụ, có thể áp dụng chế độ thuê, khi hết thời hạn, có thể rời khỏi cơ quan. Ngoài ra, sẽ từng bước hạn chế độ tuổi tối đa của các chức vụ nhằm tạo ra cơ cấu hợp lý về tuổi tác của công chức, tăng cường sức sống cho cơ quan.

Bốn là, nêu cao yêu cầu liêm khiết. Vừa tăng cường giáo dục, vừa có chế độ phòng ngừa cần thiết, coi liêm khiết là một chuẩn mực quan trọng đối với công chức. Điều này phải được quán triệt trong các khâu quyền lợi và nghĩa vụ, tuyển dụng, sát hạch, thăng cấp. Đồng thời với việc giáo dục công chức, cần xây dựng chế độ kỷ luật nghiêm minh, những người vi phạm phải bị trừng phạt, có những hạn chế đối với một số công chức trong việc sử dụng người nhà, ví dụ chồng là thủ trưởng thì vợ không được làm kế toán, thủ quỹ, trưởng phòng nhân sự để đề phòng mưu lợi cá nhân. Đối với một số công chức giữ một số cương vị đặc biệt, cần có chế độ định kỳ thay đổi nhằm giảm bớt ảnh hưởng của quan hệ xã hội đối với họ, đảm bảo cho công chức làm việc đúng pháp luật. Ngoài ra, cần hoàn thiện chế độ tiền lương, không ngừng nâng cao mức lương, tạo môi trường hành chính liêm khiết.

Năm là, kiện toàn hệ thống pháp chế, thực hiện việc quản lý theo pháp luật, nguyên tắc pháp trị trong quản lý nhân sự, ban hành luật công chức nhà nước để việc quản lý công chức có chỗ dựa về pháp lý. Khi quyền lợi chính đáng của công chức bị xâm phạm, có thể khởi kiện. Các pháp quy về quản lý công chức đều được thông báo công khai cho xã hội, chịu sự giám sát của xã hội.

QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÂN SỰ CỦA NƯỚC NGOÀI VÀ VIỆC THỰC THI CHẾ ĐỘ CÔNG CHỨC Ở TRUNG QUỐC

Cùng với sự phát triển rất nhanh chóng của khoa học kỹ thuật, sự phát triển của xu hướng toàn cầu hoá về kinh tế, sự ra đời của kinh tế tri thức; phương thức sản xuất và quan hệ xã hội của xã hội loài người đang thay đổi sâu sắc. Để thích ứng với sự thay đổi đó, từ thập kỷ 80 của thế kỷ XX, các nước phương Tây đã đẩy lên phong trào cải cách hành chính với mức độ lớn, trên diện rộng chưa từng có. Là một trong những trọng điểm của cải cách hành chính, lý luận, nguyên tắc, cơ chế và phương thức vận hành quản lý nhân sự đã có những thay đổi sâu sắc.

Cách làm nổi bật nhất của chế độ nhân sự phương Tây hiện đại là phát triển phương thức tuyển dụng theo hợp đồng, thời hạn hợp đồng có thể dài, ngắn khác nhau.

Hai là, thị trường hoá chế độ tiền lương, xóa bỏ chế độ tiền lương theo cấp bậc thống nhất. Tiền lương của công chức do người phụ trách cơ quan căn cứ vào thị trường, thông qua đàm phán để xác định.

Ba là, quản lý công chức theo kiểu doanh nghiệp. Không quy định biên chế cho các cơ quan, chỉ quy định ngân sách và giao bớt quyền quản lý nhân sự cho cấp dưới, giao cho người nhận thầu tự quyết định số lượng nhân viên, nhân viên chỉ chịu trách nhiệm với người nhận thầu và chịu sự quản lý của xã hội.

Bốn là, các cơ quan của Chính phủ chỉ phụ trách những việc có tính chất quyết sách, còn những việc mang tính chất chấp hành, tính chất phục vụ thì giao cho các tổ chức xã hội và tư nhân.

Năm là, nêu cao ý thức phục vụ. Công chức phải coi công dân như khách hàng, lấy việc làm thoả mãn khách hàng làm nguyên tắc, không ngừng cải tiến công tác và phương thức phục vụ.

Sáu là, sự linh hoạt trong quản lý. Xóa bỏ những quy định về quản lý nhân sự quá nhiều, quá chặt, phát huy tính năng động của cơ sở và

công chức, làm việc một cách sáng tạo. Những cải cách nói trên đã nâng cao hiệu quả công tác của Chính phủ, thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội và ngày càng tỏ rõ sức sống của nó.

Song song với việc cải cách thể chế kinh tế và cải cách thể chế chính trị, chế độ công chức của Trung Quốc đã trải qua quá trình phát triển từ nghiên cứu lý luận đến thực thi toàn diện và hoàn thiện từng bước.

Sau khi thực hiện “Điều lệ tạm thời về công chức nhà nước”, công tác quản lý nhân sự của các cơ quan chính phủ đã có những thay đổi có tính chất cách mạng.

Một là, việc tuyển dụng công chức đã từ chỗ nhà nước thống nhất phân phối chuyển thành cạnh tranh công khai, bình đẳng đối với toàn xã hội, xoá bỏ những hạn chế về thân phận, địa phương, thi tuyển công khai, kiểm tra nghiêm ngặt, lựa chọn được đúng người.

Hai là, chế độ giữ chức trọn đời chuyển thành chế độ “có vào, có ra”, chế độ từ chức, thôi chức được thực hiện một cách phổ biến.

Ba là, việc thăng chức không dựa vào quan hệ thân quen mà dựa vào tài đức, phương thức dùng người “có lên, có xuống” được thực thi ở chính quyền các cấp.

Bốn là, việc sắp xếp cương vị công tác đã từ phương thức “một lần phân phối, quyết định cả đời” chuyển thành chế độ có thể thay đổi.

Năm là, công tác quản lý nhân sự đã từ chỗ không có quy định pháp luật chuyển thành quản lý theo pháp luật.

Sáu là, việc đào tạo công chức được chính quy hoá. Hệ thống đào tạo công chức do học viện hành chính các cấp làm nòng cốt được hình thành, đặc biệt là phong trào “làm người công chức được nhân dân hài lòng” được triển khai nên việc thực hiện mục tiêu phục vụ nhân dân có tiêu chuẩn đánh giá một cách khách quan, thúc đẩy mạnh mẽ việc xây dựng đội ngũ công chức.

Tất cả những điều đó chứng tỏ việc quản lý nhân sự đã từ mô thức quản lý kinh tế theo kế hoạch chuyển sang thể chế mới, thích ứng với nền

kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và nền chính trị dân chủ. Đó là một bước tiến nhảy vọt có ý nghĩa lịch sử.

TU TƯỞNG CHỈ ĐẠO VÀ NHIỆM VỤ HOÀN THIÊN CHẾ ĐỘ CÔNG CHỨC

Hiện nay, công cuộc hiện đại hoá của Trung Quốc đã bước vào một thời kỳ mới. Sự ra đời của kinh tế tri thức, quá trình toàn cầu hoá về kinh tế, những thay đổi về cơ cấu kinh tế xã hội đã đặt ra cho chế độ công chức và việc xây dựng đội ngũ công chức những tình huống mới, vấn đề mới.

Trước hết, cuộc cạnh tranh quyết liệt trên trường quốc tế đã đặt ra cho đội ngũ công chức những thách thức mới. Xu thế đa cực trên thế giới, quá trình toàn cầu hoá về kinh tế đang làm cho các lực lượng chính trị không ngừng phân hoá, tổ hợp. Kinh tế của các nước xâm nhập lẫn nhau, dựa vào nhau, cạnh tranh tăng lên, rủi ro nhiều hơn. Quản lý hành chính liên quan đến nhiều chủ thể lợi ích, những vấn đề, mâu thuẫn cần chính phủ giải quyết nhiều hơn, trách nhiệm quản lý rộng hơn, công việc quản lý khó hơn. Việc nâng cao tố chất công chức, đặc biệt là nâng cao năng lực quyết sách lãnh đạo, năng lực điều hoà có tính chất toàn cục có ý nghĩa to lớn đối với sự phát triển nhanh chóng, ổn định về kinh tế, xã hội. Từ những bài học của cuộc khủng hoảng tiền tệ châu Á, nhiều nước đã chú ý hơn đến việc cải cách chế độ công chức, nâng cao tố chất công chức, coi đó là chiến lược quan trọng để đối phó với những thách thức của toàn cầu hoá về kinh tế, tăng cường sức mạnh cạnh tranh của quốc gia. Công cuộc hiện đại hoá của Trung Quốc được tiến hành trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế quyết liệt. Cùng với việc gia nhập WTO, Trung Quốc đang bước vào quỹ đạo tuần hoàn lớn của thế giới. Việc đào tạo đội ngũ quản lý hành chính có tố chất cao, thích ứng với cuộc cạnh tranh quốc tế là rất cấp bách.

Hai là, môi trường kinh tế, xã hội không ngừng thay đổi cũng đặt ra cho chế độ công chức những thử thách mới. Sau hơn 20 năm cải

cách, môi trường hành chính đã có những thay đổi to lớn. Thành phần kinh tế, chủ thể lợi ích, phương thức tìm kiếm việc làm ngày càng đa dạng. Sự chuyển dịch về nhân tài, cạnh tranh nhân tài tăng lên. Nhiều thách thức đang đặt ra cho chính phủ trong việc thu hút nhân tài, ổn định nhân tài, chế độ công chức. Cơ chế lợi ích có tác dụng kích thích tính tích cực của con người nhưng đồng thời cũng dẫn đến xu hướng sùng bái đồng tiền và chủ nghĩa hưởng lạc. Những cám dỗ trong hoạt động thị trường đang làm tăng thêm các cơ hội mua bán giữa tiền và quyền. Trong điều kiện đó, làm thế nào để giữ cho công chức được liêm khiết là vấn đề lớn. Ngoài ra, việc tinh giản bộ máy, tinh giản biên chế, việc thay đổi chức năng chính phủ và làm thế nào để nâng cao hiệu quả công việc trong tình hình đó cũng là một thử thách mới đối với chế độ công chức.

Ba là, đời sống nhân dân ngày càng được cải thiện cũng đặt ra những yêu cầu mới đối với việc quản lý công chức và hoạt động dịch vụ. Cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và nền chính trị dân chủ, yêu cầu của quảng đại quần chúng nhân dân đối với các dịch vụ công cộng ngày càng cao và đa dạng, đồng thời nhân dân cũng đòi hỏi quyền được thông tin, quyền tham gia quản lý, quyền lựa chọn, quyền giám sát. Làm thế nào để thoả mãn tốt hơn yêu cầu mới, nguyện vọng mới của nhân dân là một đề tài mới đối với chế độ công chức trong thời đại hiện nay, có ý nghĩa quan trọng trong việc tăng cường quan hệ giữa Chính phủ và nhân dân, xây dựng hình tượng của Chính phủ, xây dựng nền chính trị dân chủ.

Để hoàn thiện hơn nữa chế độ công chức, cần quán triệt tư tưởng ba đại diện, kết hợp việc cải cách thể chế kinh tế với cải cách thể chế hành chính, căn cứ theo yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất tiên tiến, giải phóng tư tưởng, đi sâu cải cách, tăng cường sức sống của chế độ, căn cứ theo phương hướng tiến lên của nền văn hoá tiên tiến, xây dựng đội ngũ công chức phù hợp với yêu cầu của thời đại, nâng cao tổ chất đội ngũ, nắm vững những yêu cầu mới của nhân dân, đi sát thực tế, phát triển sáng tạo, cải tiến dịch vụ công cộng. Cần kết hợp giữa tính thống nhất về nguyên tắc và tính đa dạng về phương pháp, bước đi, tranh thủ trong

khoảng 10 năm, xây dựng chế độ công chức hoàn chỉnh và đội ngũ công chức chuyên nghiệp có tổ chất cao, cung cấp những dịch vụ tốt, hiệu quả cao cho quảng đại quần chúng nhân dân và xã hội.

Sau đây là bốn việc cụ thể để hoàn thiện chế độ công chức.

(1) Hoàn thiện chế độ công chức mà trọng điểm là tăng cường cơ chế cạnh tranh, khích lệ.

Do hiện nay cơ chế cạnh tranh, khích lệ chưa đầy đủ, thiếu quy phạm, biện pháp không đồng bộ nên cần mở rộng phạm vi cạnh tranh, tăng cường khích lệ. Cần phát triển mạnh hình thức thi tuyển, quán triệt nguyên tắc cạnh tranh, khích lệ trong các khâu sử dụng, sát hạch, thưởng phạt, tiền lương, phúc lợi, hoàn thiện biện pháp, quy phạm, trình tự. Mở rộng sự tham gia của quần chúng, cải cách chế độ bảo hiểm đối với công chức như dưỡng lão, y tế, trợ cấp thất nghiệp, hoàn thiện hơn nữa cơ chế cạnh tranh.

(2) Nghiên cứu quy luật phát triển nhân tài quản lý hành chính, xây dựng đội ngũ công chức có tổ chất cao.

Cần căn cứ vào đặc điểm của nhân tài quản lý hành chính và yêu cầu tổ chất cao, chuyên nghiệp hoá để nâng cao tổ chất toàn diện của công chức, nâng cao tổ chất chính trị, tư tưởng của công chức, xây dựng quy phạm đạo đức nghề nghiệp, tăng cường bồi dưỡng tri thức mới và năng lực công chức theo yêu cầu hiện đại hoá để công chức nắm được xu thế phát triển của lĩnh vực công tác mà họ đảm nhiệm, nắm được những kiến thức về kinh tế, khoa học kỹ thuật, pháp chế, trào lưu tư tưởng đương đại, dựa vào đổi mới tri thức để sáng tạo trong công tác, xây dựng ý thức học tập suốt đời trong công chức, khả năng tự học của công chức, phát huy tính tích cực của công chức trong việc học tập, phát triển không gian nghề nghiệp, phát huy chí tiến thủ của công chức.

(3) Cải cách nội dung, phương thức, phương pháp và phương tiện phục vụ, biến tôn chỉ phục vụ nhân dân thành hành động làm nhân dân hài lòng.

Hiện nay, Trung Quốc đã từ thể chế kinh tế kế hoạch chuyển sang thể chế kinh tế thị trường, đời sống nhân dân được nâng cao nhanh chóng. Đây là những chuyển biến có tính lịch sử. Yêu cầu của nhân dân đối với dịch vụ công cộng đã có sự thay đổi về nội dung và trọng điểm, do đó cần tiếp tục làm tốt những dịch vụ mang tính sinh tồn, đồng thời nâng cao các dịch vụ mang tính phát triển lên vị trí quan trọng. Cần thay đổi phương thức phục vụ, học cách làm việc theo quy định của pháp luật, tôn trọng nguyện vọng và sự lựa chọn của quần chúng, xử lý tốt quan hệ giữa lợi ích trước mắt và lâu dài, giữa lợi ích cục bộ và lợi ích tổng thể, tích cực vận dụng các phương thức tuyên truyền, hướng dẫn, giáo dục, nêu gương, hiệp thương trong quản lý công việc công cộng, tích cực thực hiện chế độ cam kết phục vụ, phát triển công nghệ thông tin, phát triển phương thức quản lý hành chính qua mạng, thông qua mạng Internet và kỹ thuật thông tin khác để tăng cường quan hệ giữa các cơ quan của chính phủ với cơ sở quần chúng, giảm chi phí quản lý, từng bước thực hiện phục vụ quần chúng nhân dân và xã hội về mọi mặt.

(4) *Đẩy mạnh công tác lập pháp, tăng cường công tác chấp pháp, nỗ lực thực hiện quản lý nhân sự bằng pháp luật, khắc phục hiện tượng chấp pháp không nghiêm, vi phạm pháp luật mà không bị truy cứu, tăng cường giám sát, kiện toàn pháp luật về công chức và cơ chế giám sát tình hình chấp hành pháp luật trong lĩnh vực này.*

Đạo đức nghề nghiệp và quy phạm hành vi công chức

ĐẠO ĐỨC NGHỀ NGHIỆP CỦA CÔNG CHỨC

Đạo đức nghề nghiệp của công chức là tổng hoà các quy phạm đạo đức có liên quan chặt chẽ đến hoạt động công vụ, mang đặc trưng nghề nghiệp của công chức. Đó là những chuẩn mực về tâm lý nghề nghiệp, tập quán nghề nghiệp, phương thức hành vi, quan hệ quần chúng hình thành trong quá trình công tác và huấn luyện nghề nghiệp của công chức dưới sự chỉ đạo về tư tưởng của giai cấp thống trị.

Xây dựng đạo đức nghề nghiệp của công chức là nội dung quan trọng của việc quản lý nhà nước bằng đạo đức. Đạo đức nghề nghiệp của công chức thể hiện tư tưởng của giai cấp thống trị. Giai cấp thống trị đề xướng cái gì, phản đối cái gì trước hết sẽ được thể hiện ở yêu cầu đối với công chức. Trong xã hội cổ đại Trung Quốc, việc xây dựng đạo đức cho quan lại được coi là phương thức quan trọng để cai trị thiên hạ. Đức trị là nội dung quan trọng của tư tưởng chính trị nho giáo. Khổng Tử cho rằng, người cầm quyền phải “dùng đạo đức để cai trị đất nước, biến quá trình cảm hoá bằng đạo đức thành quá trình thực thi chính trị. Hạt nhân của đức trị là đạo đức của quan lại. Các nhà cai trị tiến bộ trong nhiều triều đại đều rất coi trọng việc xây dựng đạo đức quan lại và hình thành hệ thống pháp quy đạo đức quan lại tương đối hoàn chỉnh. Các nước phương Tây cũng rất chú ý xây dựng đạo đức nghề nghiệp. Ví dụ, ở Mỹ có “Luật đạo đức chính phủ”, ở Anh có “Quy tắc công chức”, Canada có “Điều lệ về xung đột lợi ích”... Sau khi cải cách mở cửa, công cuộc xây dựng

kinh tế ở Trung Quốc đã đạt được những thành tựu khiến thế giới phải chú ý, đồng thời, việc xây dựng nền văn minh tinh thần xã hội chủ nghĩa, trong đó có xây dựng đạo đức nghề nghiệp của công chức cũng được phát triển. Nhưng do nhiều nguyên nhân, việc xây dựng đạo đức của công chức chưa phù hợp với yêu cầu phát triển của xã hội. Những hiện tượng tham nhũng, hối lộ không ngừng phát sinh. Trong quản lý hành chính, còn nhiều trường hợp làm việc không dựa vào quy định của pháp luật, vi phạm pháp luật, không chấp hành mệnh lệnh, có những việc đã cấm mà vẫn làm, thậm chí có tình trạng trên có chính sách, dưới có đối sách. Vì vậy, việc xây dựng đạo đức nghề nghiệp của công chức là nhu cầu cấp bách nhằm giữ gìn trật tự pháp luật hợp lý, đúng đắn, nâng cao hiệu quả công việc.

Đạo đức nghề nghiệp của công chức có tác dụng nêu gương và hướng dẫn quan trọng đối với việc xây dựng nền văn minh tinh thần. Thực tiễn mấy năm nay chứng tỏ, phẩm chất đạo đức của công chức có ảnh hưởng quan trọng đến phong thái xã hội ở địa phương. Do đó, trong công cuộc xây dựng nền văn minh tinh thần xã hội chủ nghĩa, cần chú ý việc xây dựng đạo đức nghề nghiệp của công chức, yêu cầu công chức phải có đạo đức cao thượng, phẩm chất tốt, cử chỉ văn minh, coi đó là hạt nhân của việc xây dựng đạo đức cho toàn xã hội.

Nội dung đạo đức nghề nghiệp của công chức rất phong phú. Nó bao gồm lý tưởng nghề nghiệp, tinh thần nghề nghiệp, trách nhiệm nghề nghiệp, tác phong nghề nghiệp, phẩm chất đạo đức nghề nghiệp, vinh dự nghề nghiệp, kỷ luật nghề nghiệp. Để xây dựng đạo đức nghề nghiệp của công chức, cần làm những việc sau:

(1) Xây dựng lý tưởng nghề nghiệp và tinh thần nghề nghiệp mà hạt nhân là phục vụ nhân dân. Toàn tâm, toàn ý phục vụ nhân dân là hạt nhân đạo đức nghề nghiệp của công chức. Điều này là do chất lượng đội ngũ công chức nhà nước xã hội chủ nghĩa quyết định. Đó cũng là nội dung căn bản của đạo đức nghề nghiệp công chức. Người công chức phải có lý tưởng phấn đấu vì sự giàu mạnh của đất nước, vì nền văn minh của xã hội, vì hạnh phúc của nhân dân, coi trọng công việc chung, có quan điểm toàn

cục, lo lắng cho công việc chung, khi lợi ích cá nhân, lợi ích cục bộ mâu thuẫn với lợi ích quốc gia thì phục tùng lợi ích quốc gia không chút do dự.

(2) Xây dựng tinh thần trách nhiệm và tác phong nghề nghiệp theo nguyên tắc nhân dân hài lòng. Đây là một nguyên tắc quan trọng của đạo đức nghề nghiệp công chức, đồng thời là tiêu chuẩn quan trọng để đánh giá hiệu quả xây dựng đạo đức nghề nghiệp công chức. Công chức phải trung thành với nhà nước, với nhân dân, với chức trách của mình, toàn tâm toàn lực trong công việc, không đùn đẩy trì hoãn, phải thành thực, giữ lời hứa, thực sự cầu thị, làm việc chăm chỉ, chịu khó chịu cực, giữ gìn kỷ luật, giữ gìn bí mật.

(3) Phải phát huy truyền thống tốt đẹp, hấp thụ văn minh tiên tiến, không ngừng nâng cao đạo đức nghề nghiệp. Mạnh dạn hấp thụ và học tập thành quả văn minh của nhân loại là phương châm quan trọng của việc xây dựng đạo đức nghề nghiệp chân chính. Rất nhiều quy phạm đạo đức mà các nhà tư tưởng, các nhà chính trị cổ đại tổng kết từ thực tiễn cai trị đất nước và quản lý xã hội là bộ phận hợp thành của văn hoá dân tộc Trung Hoa, vẫn có ý nghĩa tham khảo quan trọng trong việc xây dựng đạo đức nghề nghiệp công chức hiện nay. Ví dụ, người làm quan phải “vì nước quên nhà, vì công quên tư, trọng nghĩa khinh tài, thấy lợi nhớ nghĩa, kiên nhẫn, tự cường, liêm khiết, cần kiệm, giản dị, quang minh trong sạch, đúng đắn công bằng”. Đồng thời cần căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, tích cực khuyến khích sáng tạo, mạnh dạn cạnh tranh, tuân thủ pháp luật, tu dưỡng đạo đức.

(4) Sáng tạo phương pháp xây dựng đạo đức, tăng cường sự ràng buộc về đạo đức, nâng cao tính tự giác về đạo đức. Việc xây dựng đạo đức nghề nghiệp công chức phải xuất phát từ những thay đổi của tình hình để không ngừng bổ sung những nội dung mới, cải tiến phương pháp giáo dục, kết hợp chặt chẽ việc xây dựng đạo đức với việc xây dựng thể chế, đưa nội dung đạo đức nghề nghiệp công chức vào chế độ quản lý công chức, kết hợp việc giáo dục đạo đức với công tác quản lý hàng ngày nhưng phải thiết thực, tránh hình thức chủ nghĩa, chú ý đến hiệu quả.

QUY PHẠM HÀNH VI CÔNG CHỨC

Quy phạm hành vi công chức là những quy định của nhà nước về hành vi công chức. Quy phạm hành vi công chức gắn liền với chế độ chính trị, hình thái ý thức xã hội và trật tự-xã hội. Chế độ công chức của các nước đều có quy phạm hành vi công chức nhưng nội dung không hoàn toàn giống nhau. Quy phạm hành vi công chức ở Trung Quốc có bốn nội dung:

Quy phạm hành vi chính trị

Đây là nguyên tắc chính trị, kỷ luật chính trị mà công chức phải tuân theo về tư tưởng chính trị và lời nói, việc làm. Công chức phải kiên trì đường lối của Đảng, giữ gìn sự nhất trí với Trung ương Đảng, tuân thủ hiến pháp, pháp luật, pháp quy, không được truyền bá những lời nói ảnh hưởng đến uy tín của chính phủ, không được tổ chức hoặc tham gia các tổ chức bất hợp pháp, không tham gia các cuộc hội họp, biểu tình nhằm chống lại chính phủ, không được tổ chức hoặc tham gia bãi công...

Quy phạm hành vi công chức

Đây là những chuẩn mực và yêu cầu đối với công chức khi thi hành công vụ. Quy phạm hành vi công chức có rất nhiều, trong đó gồm những yêu cầu chung và những yêu cầu về nghiệp vụ cụ thể. Ví dụ, tuân thủ pháp luật, pháp quy, chính sách của nhà nước khi thi hành công vụ, liên hệ mật thiết với quần chúng, lắng nghe ý kiến quần chúng, tiếp nhận sự giám sát của quần chúng, nỗ lực phục vụ quần chúng, trung thành với chức trách của mình, chăm chỉ, làm tròn trách nhiệm, phục tùng mệnh lệnh, không trì hoãn công việc, không được chống lại nghị quyết và mệnh lệnh cấp trên, không được trù dập, trả thù người phê bình mình, không được man trá, lừa dối lãnh đạo và quần chúng, giữ gìn bí mật nhà nước, bí mật công tác,...

Quy phạm liêm khiết

Đây là yêu cầu về sự liêm khiết của công chức, thể hiện ở các mặt sau đây:

- Không được tham ô, trộm cắp, đưa hoặc nhận hối lộ, lợi dụng chức quyền để mưu lợi cho mình hoặc cho người khác;
- Không được phung phí của công, lãng phí tài sản quốc gia, không tham gia các hoạt động giải trí mang tính chất kinh doanh như nhà hát, vũ trường, câu lạc bộ ban đêm bằng tiền của công quỹ, không được lợi dụng chức quyền và điều kiện công tác để tham gia miễn phí các hoạt động giải trí nói trên. Nghiêm cấm việc lợi dụng danh nghĩa đi công tác, đi họp để du lịch bằng tiền công quỹ. Trong quan hệ đối nội, đối ngoại, không được tham dự các bữa yến tiệc có khả năng ảnh hưởng đến việc thi hành công vụ;
- Không lạm dụng chức quyền, xâm phạm lợi ích quần chúng, làm hại đến quan hệ giữa chính phủ và nhân dân;
- Không lợi dụng điều kiện công tác để chiếm dụng tài sản của doanh nghiệp;
- Không được kinh doanh thương mại, không được thành lập doanh nghiệp hoặc tham gia các hoạt động có tính chất lợi nhuận khác, không được kiêm giữ chức vụ trong các doanh nghiệp hoặc đơn vị sự nghiệp có tính chất lợi nhuận, không được tham gia hoạt động môi giới có thu nhập;
- Không được tham gia các hoạt động công vụ có quan hệ lợi ích với bản thân, với thân quyến của mình, không được gây ảnh hưởng đối với những công vụ đó bằng bất kỳ hình thức nào.

Quy phạm đạo đức xã hội

Ví dụ, không được tham gia hoặc ủng hộ hoạt động mại dâm, ma túy, mê tín dị đoan, cờ bạc, không vi phạm đạo đức xã hội.

7

TÀI CHÍNH CÔNG

Tài chính công là sự bảo đảm và cơ sở của hành chính công, là điều kiện quan trọng để chấn hưng tài chính quốc gia, bảo đảm sự phát triển kinh tế xã hội. Một nhiệm vụ quan trọng hiện nay của chính quyền các cấp là giải quyết đúng đắn quan hệ phân phối giữa nhà nước, doanh nghiệp và cá nhân, giữa trung ương và địa phương, từng bước nâng cao tỷ trọng của thu nhập tài chính trong tổng sản phẩm quốc nội và tỷ trọng thu nhập tài chính trung ương trong tổng thu nhập tài chính toàn quốc, phù hợp với sự thay đổi về cơ cấu sở hữu, sự chuyển biến chức năng của chính phủ, điều chỉnh cơ cấu thu chi tài chính, xây dựng nền tài chính quốc gia cân đối, vững chắc. Để hoàn thành tốt nhiệm vụ đó, các cơ quan của chính phủ và các nhà quản lý phải coi trọng công tác tài chính, xác lập tư tưởng nhân dân làm chủ, nắm vững lý luận và tri thức về tài chính công, chính sách, pháp quy, nghiệp vụ tài chính công, làm tốt công tác quản lý và các nghiệp vụ cụ thể về tài chính công với hiệu quả cao, chất lượng tốt.

Kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và tài chính công

NỘI DUNG VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA TÀI CHÍNH CÔNG

Thực hiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa có lợi cho việc sử dụng nguồn lực một cách tốt nhất, có lợi cho việc phát triển lực lượng sản xuất của xã hội. Nhưng cơ chế thị trường không phải là vạn năng và cũng có những khiếm khuyết nên chính phủ cần thông qua biện pháp tài chính, tiền tệ để thực hiện sự điều hành vĩ mô đối với nền kinh tế.

Nội dung của tài chính công

Tài chính công là hoạt động kinh tế của chính phủ nhằm thoả mãn nhu cầu công cộng của xã hội và khắc phục những bất ổn của thị trường trong điều kiện kinh tế thị trường. Đó là hoạt động thu chi tài chính và quản lý tài chính do cơ quan hành chính nhà nước tiến hành nhằm thực hiện chức năng hành chính, triển khai hoạt động công vụ. Tài chính công bao gồm: chọn lựa công việc công cộng, thu nhập công cộng, chi tiêu công cộng, thể chế tài chính, chính sách tài chính. Theo nghĩa rộng, tài chính công là sự quản lý hữu hiệu, sự điều chỉnh và giám sát công việc thu chi của nhà nước. Đó cũng là sách lược, trình tự và phương pháp quản lý tài chính, bao gồm toàn bộ quá trình lập dự toán, kế toán, quyết toán, kiểm toán. Điều đó có nghĩa là, trước hết chính phủ phải lập dự toán, cơ quan lập pháp phê chuẩn, chính phủ thực hiện và xử lý, kiểm tra cụ thể theo chế độ kế toán, kiểm toán. Theo nghĩa hẹp, tài chính công là việc cấp phát, sử dụng, quản lý, giám sát kinh phí hành chính cần thiết để cơ quan hành chính nhà nước hoàn thành công việc của mình.

Đặc điểm của tài chính công

Những đặc điểm của tài chính công trong điều kiện nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa là:

Tính chính sách mạnh

Tài chính công là cơ sở và tiền đề của hành chính công; có quan hệ trực tiếp đến việc hoàn thành sứ mệnh của hành chính công. Nó phản ánh phạm vi chức năng và quy mô hoạt động của các loại cơ quan nhà nước. Trong toàn bộ chỉ tiêu hành chính, có một phần được trực tiếp dùng để tổ chức xây dựng và quản lý kinh tế, văn hoá, thoả mãn nhu cầu về đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân, xây dựng các cơ sở hạ tầng đô thị, sự nghiệp công cộng, cứu tế xã hội. Do đó, công tác tài chính công phải căn cứ vào tình hình, nhiệm vụ, chính sách của Đảng, Nhà nước trong từng thời kỳ để có chính sách tài chính phù hợp, đồng thời căn cứ vào chế độ và tiêu chuẩn thu chi nhất định để tổ chức thu chi một cách hợp lý, quản lý việc thu chi, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, bảo đảm yêu cầu tài chính để thực thi các chính sách của Đảng, Nhà nước và hoàn thành các nhiệm vụ hành chính.

Liên quan đến nhiều mặt

Mục đích của tài chính công là thoả mãn nhu cầu công cộng của xã hội. Phạm vi cụ thể của nhu cầu công cộng xã hội rất rộng. Nó bao gồm: bảo đảm nhu cầu thực hiện các chức năng xã hội của chính phủ như quốc phòng, ngoại giao, tư pháp, trị an, kiểm sát, nhu cầu vận hành nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa một cách trật tự, ổn định môi trường, nhu cầu xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, nhu cầu xây dựng sự nghiệp giáo dục, khoa học kỹ thuật, văn hoá, nâng cao đời sống văn hoá, tinh thần của nhân dân. Nhu cầu về các mặt nói trên rất rộng, rất nhiều, đòi hỏi việc phân phối tài chính và quản lý tài chính phải hợp lý, xem xét đầy đủ tất cả các mặt để thoả mãn nhu cầu phát triển của xã hội trong điều kiện kinh tế thị trường.

Quản lý tài chính theo quy định của pháp luật

Đây là điều rất quan trọng đối với tài chính công, phải được quán triệt trong tất cả các mặt, các khâu của tài chính công. Cùng với việc thể chế hoá công tác quản lý, công tác thuế; trình độ quản lý tài chính theo quy định của pháp luật cũng từng bước được nâng cao, các quy phạm pháp luật về tài chính công ngày càng hoàn thiện.

CÔNG NĂNG CỦA TÀI CHÍNH CÔNG

Trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, công năng tài chính công chủ yếu được thể hiện trên ba mặt:

Công năng thu tài chính

Chính phủ muốn cung cấp dịch vụ cho xã hội thì phải thu từ xã hội một số tiền nhất định. Hình thức thu chủ yếu là thuế. Thuế là một khoản thu nhập cố định mà chính phủ dựa vào quyền lực của mình, thu được từ các tổ chức kinh tế và cá nhân. Đó là bảo đảm cơ bản cho sự vận hành của bộ máy nhà nước. Đặc trưng của thuế là bắt buộc, cố định và không hoàn lại. Tính bắt buộc của nó thể hiện ở chỗ nhà nước dựa vào quyền lực chính trị và thông qua hình thức pháp luật để xác định nghĩa vụ nộp thuế của công dân và các tổ chức kinh tế. Tính không hoàn lại của nó thể hiện ở chỗ, sau khi thu thuế, chính phủ không phải trả giá cho việc thu thuế. Tính cố định của nó thể hiện ở chỗ nhà nước dùng hình thức pháp luật để quy định tiêu chuẩn thu thuế. Ngoài ra, ở Trung Quốc, nhà nước còn thu tiền kinh doanh tài sản cố định của Nhà nước và phí. Phí là một số tiền mà chính phủ thu do việc cung cấp dịch vụ hoặc thực hiện những công tác quản lý nào đó. Trong trường hợp thâm hụt ngân sách, chính phủ phải phát hành công trái. Đó cũng là một khoản thu của chính phủ. Khoản thu này được thống kê riêng nhưng cũng tính vào tổng thu ngân sách của chính phủ.

Công năng chi tài chính

Công năng này chủ yếu là bảo đảm nhu cầu thực hiện các chức năng chính trị, kinh tế và xã hội của chính phủ. Phạm vi của nó bao gồm quản lý hành chính, an ninh quốc gia, công an, tư pháp kiểm sát, sự nghiệp công ích, cơ sở hạ tầng lớn, khoa học kỹ thuật, giáo dục, y tế công cộng, bảo vệ môi trường, bảo trợ xã hội, quản lý kinh tế vĩ mô, v.v...

Do kinh tế nhà nước là trụ cột của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa nên trong quá trình sử dụng cơ chế thị trường để bảo đảm sức sống của các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, xí nghiệp do nhà nước nắm tỷ lệ cổ phần khống chế; nhà nước cần đầu tư vào những ngành kinh tế cơ bản liên quan đến quốc kế dân sinh, cần sự giúp đỡ của nhà nước. Phạm vi tài chính công của Trung Quốc đã được chuyển từ cơ chế kinh tế kế hoạch sang cơ chế kinh tế thị trường nhưng vẫn có nhiều điểm chưa phù hợp với kinh tế thị trường. Một mặt, phạm vi cung cấp tài chính còn quá lớn, quá nhiều, đặc biệt là trong các lĩnh vực sản xuất, xây dựng mang tính cạnh tranh, vượt ra khỏi phạm vi chức năng của chính phủ. Một số ngành và địa phương dùng tiền ngân sách để đầu tư vào hoạt động kinh doanh, gây thiệt hại cho nhà nước. Mặt khác, có một số việc đáng lẽ chính phủ phải làm nhưng do thiếu tiền nên không làm được, khiến cho chính phủ không làm tròn chức năng của mình. Vì vậy cần căn cứ vào yêu cầu của tài chính công để điều chỉnh cơ cấu chi một cách hợp lý nhất. Ngân sách nhà nước cần từng bước giảm bớt đầu tư vào các hoạt động kinh doanh, cần tiết kiệm kinh phí hành chính, giao các đơn vị kinh doanh cho thị trường, tập trung nguồn lực tài chính chủ yếu vào việc thoả mãn các nhu cầu công cộng của xã hội và bảo trợ xã hội. Trước mắt, tài chính công phải tạo điều kiện thuận lợi cho việc cải cách và phát triển của các xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Chỉ có nâng cao hiệu quả xí nghiệp thuộc sở hữu nhà nước mới có thể giảm bớt gánh nặng tài chính của nhà nước trong việc bù lỗ cho những xí nghiệp này.

Công năng điều hành

Nhà nước có thể thông qua sự vận dụng các biện pháp tài chính như xây dựng ngân sách, thuế, công trái, trợ cấp để phát huy hiệu quả của chính sách tài chính, thực hiện sự điều hành vĩ mô đối với nền kinh tế.

Điều tiết sự vận hành của nền kinh tế, thúc đẩy sự tăng trưởng ổn định của nền kinh tế

Khi nền kinh tế quá nóng hoặc xảy ra lạm phát, nhà nước áp dụng chính sách tài chính chặt chẽ, giảm chi tài chính hoặc tăng thuế để giảm bớt thâm hụt ngân sách một cách tương ứng. Khi nền kinh tế bị trì trệ hoặc giảm phát, nhà nước sẽ áp dụng chính sách tài chính rộng rãi, tăng chi tài chính hoặc giảm thuế để tăng mức thâm hụt ngân sách một cách tương ứng nhằm thực hiện sự phát triển liên tục, sự tăng trưởng ổn định của nền kinh tế và bảo đảm việc làm cho nhân dân. Trong mấy năm gần đây, trong quá trình thi hành chính sách tài chính tích cực, tăng lượng phát hành công trái, tăng chi tài chính, kịp thời điều chỉnh một phần chính sách thuế, Trung Quốc đã tích lũy được những kinh nghiệm về vận dụng chính sách tài chính để điều hành nền kinh tế.

Sử dụng nguồn lực một cách hợp lý, thúc đẩy sự điều chỉnh hợp lý của cơ cấu kinh tế

Do cơ chế thị trường có những khiếm khuyết của nó và để uốn nắn những lệch lạc trong việc sử dụng nguồn lực trên thị trường, nhà nước có thể vận dụng chính sách tài chính để đưa nguồn lực vào những lĩnh vực cấp bách, không ngừng điều chỉnh cơ cấu kinh tế một cách hợp lý. Thí dụ tăng cường nông nghiệp, nâng cao chất lượng công nghiệp, phát triển dịch vụ, thông qua sáng tạo kỹ thuật để thúc đẩy sự nâng cấp của các ngành kinh tế.

Điều tiết quan hệ phân phối, bảo đảm sự công bằng xã hội

Tài chính công có thể thông qua việc đánh thuế thu nhập cá nhân, thuế thừa kế tài sản, trợ cấp cho người nghèo, xây dựng và hoàn

thiện chế độ bảo trợ xã hội để điều tiết thu nhập giữa các thành viên, các quần thể trong xã hội. Đó là việc tái phân phối thu nhập quốc dân nhằm hạn chế sự chênh lệch quá lớn về thu nhập giữa người này với người khác.

Lần phân phối thứ nhất phải thể hiện nguyên tắc "ưu tiên hiệu quả", lần phân phối thứ hai phải thể hiện nguyên tắc công bằng. Nhà nước còn có thể thông qua chính sách tài chính để điều hoà, cân bằng sự phát triển giữa các vùng, thúc đẩy sự điều chỉnh hợp lý về cơ cấu kinh tế của các vùng.

Quản lý ngân sách của chính phủ

NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA NGÂN SÁCH CHÍNH PHỦ

Ngân sách chính phủ còn gọi là ngân sách nhà nước hoặc dự toán tài chính. Đó là kế hoạch thu chi hàng năm của chính phủ được xây dựng theo trình tự và phương châm do pháp luật quy định, sau khi được cơ quan lập pháp thông qua thì trở thành căn cứ chi phối kinh phí của chính phủ trong năm đó. Nó không những là công cụ hữu hiệu để quản lý, khống chế hoạt động thu chi của chính phủ mà còn phản ánh các mục tiêu mà chính phủ cần đạt được về thu chi tài chính và nhu cầu của chính phủ về các hoạt động công cộng trong năm đó.

Đó là kim chỉ nam của công tác quản lý tài vụ, là cơ sở của chế độ kế toán, là căn cứ để xử lý các vấn đề tài chính.

Căn cứ theo những tiêu chuẩn khác nhau, dự toán tài chính có thể chia làm nhiều loại. Thí dụ, dự toán đơn và dự toán kép. Dự toán đơn là kế hoạch thu chi tài chính thể hiện trên một biểu mẫu thống nhất. Dự toán kép là kế hoạch thu chi tài chính thể hiện bằng hai biểu mẫu trở lên. Thí dụ, dự toán kinh phí và dự toán vốn là hai dự toán độc lập được thể hiện bằng hai biểu mẫu. Dự toán đơn thì không phân chia như vậy. Dự toán tài chính còn được chia ra dự toán tăng trưởng và dự toán hiện tại. Dự toán tăng trưởng là dự toán được xây dựng trên cơ sở xem xét tình hình thực hiện ngân sách của năm trước và nhu cầu của năm nay. Dự toán hiện tại là dự toán chỉ căn cứ vào nhu cầu của năm nay, không xét đến tình hình thực hiện ngân sách của năm trước. Trung Quốc và các nước khác trên thế giới đều dùng cách thứ nhất. Cách thứ hai chỉ sử dụng cho hạng mục thu chi cụ thể.

Dự toán tài chính gồm có hai phần là thu và chi. Thu ngân sách gồm có thuế, tiền sử dụng tài sản nhà nước mà pháp luật quy định phải nộp cho chính phủ, thu nhập đặc biệt và các thu nhập khác. Thu ngân sách còn chia ra thu trung ương, thu địa phương, các khoản thu mà trung ương và địa phương cùng hưởng. Chi ngân sách gồm có: chi cho giáo dục, khoa học kỹ thuật, văn hoá, y tế, thể thao, chi cho quản lý nhà nước, chi cho quốc phòng, các khoản trợ cấp và các khoản chi khác. Chi ngân sách còn chia ra chi cho trung ương, chi cho địa phương. Dự toán trung ương do dự toán các ngành của trung ương hợp thành. Dự toán trung ương bao gồm cả số thu nhập mà địa phương nộp cho trung ương và số chi mà trung ương cấp cho địa phương. Dự toán địa phương do dự toán các ngành của địa phương hợp thành. Dự toán địa phương bao gồm cả số tiền mà địa phương nộp lên trung ương và số tiền mà trung ương cấp cho địa phương. Dự toán đơn vị là dự toán thu chi của cơ quan nhà nước, đoàn thể xã hội và các đơn vị khác. Chế độ thu thuế ở Trung Quốc có sự phân cấp giữa trung ương và địa phương. Năm dự toán được tính từ ngày 1 tháng 1 đến 31 tháng 12 dương lịch.

QUYỀN QUẢN LÝ NGÂN SÁCH

Tăng cường quản lý ngân sách là biện pháp căn bản để bảo đảm sự hợp lý, tiết kiệm, trong sạch trong chi tiêu của cơ quan nhà nước. Tất cả các khoản thu chi của các ngành, các cơ quan đều phải đưa vào phạm vi quản lý ngân sách. Theo quy định của pháp luật, quyền quản lý ngân sách ở Trung Quốc được chia ra như sau:

Quyền quản lý ngân sách của đại hội đại biểu nhân dân và cơ quan quyền lực của nó

Quyền quản lý ngân sách của đại hội đại biểu nhân dân các cấp bao gồm: quyền phê chuẩn dự toán, quyết toán, quyền giám sát dự toán, quyết toán, quyền huỷ bỏ những quyết định không đúng về dự toán, quyết toán. Đại hội đại biểu nhân dân các cấp có quyền thay đổi hoặc huỷ bỏ những

quyết định không đúng của cơ quan thường trực của nó về dự toán, quyết toán ngân sách.

Quyền quản lý ngân sách của cơ quan thường trực đại hội đại biểu nhân dân các cấp bao gồm: quyền giám sát tình hình thực hiện ngân sách, quyền phê chuẩn phương án điều chỉnh ngân sách, quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách theo sự uỷ quyền của đại hội đại biểu nhân dân. Cơ quan thường trực đại hội đại biểu nhân dân có quyền huỷ bỏ những quyết định không đúng về dự toán, quyết toán của cơ quan chính quyền cùng cấp và của đại hội đại biểu nhân dân cấp dưới.

Quyền quản lý ngân sách của cơ quan chính quyền các cấp

Quyền quản lý ngân sách của cơ quan chính quyền các cấp có: quyền soạn thảo dự toán, soạn thảo quyết toán, quyền sử dụng kinh phí của dự toán, quyền tổ chức và giám sát tình hình thực hiện dự toán, quyền soạn thảo phương án điều chỉnh dự toán, quyền thay đổi hoặc huỷ bỏ những quyết định không đúng về dự toán, quyết toán của các ngành thuộc cấp mình và của cơ quan chính quyền cấp dưới.

Quyền quản lý ngân sách của cơ quan tài chính các cấp

Quyền quản lý ngân sách của cơ quan tài chính các cấp gồm: soạn thảo cụ thể dự toán và quyết toán cấp mình, tổ chức cụ thể việc thực hiện dự toán hoặc tổng dự toán của cấp mình, đề xuất phương án sử dụng kinh phí dự toán của cấp mình, soạn thảo cụ thể phương án điều chỉnh dự toán của cấp mình, định kỳ báo cáo tình hình thực hiện dự toán theo trình tự do luật ngân sách quy định.

Quyền quản lý ngân sách của các ngành, các đơn vị

Các ngành soạn thảo dự toán, quyết toán của ngành mình, tổ chức và giám sát việc thực hiện dự toán của ngành mình, định kỳ báo cáo với cơ quan tài chính cùng cấp về tình hình thực hiện dự toán.

Các đơn vị có trách nhiệm soạn thảo dự toán, quyết toán của đơn vị mình, nộp thu nhập ngân sách lên cấp trên theo quy định của pháp luật, sắp xếp việc chi ngân sách của đơn vị, chịu sự giám sát của cơ quan nhà nước có liên quan.

QUÁ TRÌNH QUẢN LÝ NGÂN SÁCH

Quá trình quản lý ngân sách có bốn giai đoạn: dự thảo dự toán, phê chuẩn dự toán, chấp hành và điều chỉnh dự toán, quyết toán.

Soạn thảo dự toán

Việc soạn thảo dự toán ở trung ương và địa phương đều phải tham khảo tình hình thực hiện ngân sách năm trước và đánh giá tình hình năm nay để soạn thảo dự toán kép. Dự toán kép của Trung Quốc hiện nay chia làm hai phần: dự toán thu chi thường xuyên và dự toán dùng cho xây dựng kinh tế. Dự toán thu thường xuyên bao gồm tiền thu thuế, các nguồn thu nhập thông thường khác. Dự toán chi thường xuyên bao gồm chi phí quản lý hành chính, sự nghiệp công ích, bảo trợ xã hội. Dự toán thu để dùng cho xây dựng bao gồm các khoản thu nhập từ tài sản Nhà nước và nguồn vốn xây dựng. Đối tượng chi của nó là hoạt động xây dựng kinh tế. Hiện nay, việc phân loại các chương mục dự toán ở Trung Quốc chưa được quy phạm, việc giải ngân của kho bạc phân tán, chưa có cơ chế giám sát. Do đó, cần hoàn thiện chế độ dự toán kép, xây dựng chế độ dự toán kép kiểu mới bao gồm dự toán thu chi công cộng của chính phủ, dự toán kinh doanh tài sản nhà nước, dự toán bảo trợ xã hội, xây dựng hệ thống chương mục dự toán khoa học, xây dựng chế độ thống nhất chi qua kho bạc.

Việc soạn thảo dự án ngân sách các cấp phải tương thích với mức độ tăng trưởng tổng sản phẩm xã hội. Các khoản thu nào đã quy định phải đưa vào ngân sách thì nhất thiết phải đưa vào ngân sách, không được trốn, không được bớt, cũng không được dùng các khoản thu nhập không bình

thường của năm trước làm căn cứ soạn thảo dự toán thu nhập của năm sau. Việc chi ngân sách phải theo đúng tinh thần tiết kiệm, xem xét toàn diện, bảo đảm trọng điểm, giải quyết thoả đáng các khoản chi dự toán trên cơ sở bảo đảm nhu cầu hợp lý của các khoản chi công cộng của chính phủ.

Quốc vụ viện cần kịp thời chỉ thị về việc soạn thảo dự toán của năm sau. Công việc soạn thảo cụ thể do cơ quan tài chính thực hiện. Cơ quan chính quyền địa phương các cấp phải căn cứ vào thời gian do quốc vụ viện quy định, gửi dự toán lên cấp trên để trình Quốc vụ viện xem xét, tổng hợp. Trước kỳ họp hàng năm của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc một tháng; Quốc vụ viện phải báo cáo với Ủy ban kinh tế tài chính của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc những nội dung chủ yếu của dự toán để ủy ban này sơ bộ xem xét. Trước kỳ họp hàng năm của Đại hội đại biểu nhân dân địa phương, cơ quan chính quyền địa phương phải báo cáo với cơ quan chuyên môn hoặc cơ quan thường trực của Đại hội đại biểu nhân dân cấp mình nội dung chủ yếu của dự toán để cơ quan này sơ bộ xem xét.

Phê chuẩn dự toán

Quốc vụ viện phải báo cáo với Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc dự thảo kế hoạch thu chi tài chính trung ương và địa phương. Cơ quan chính quyền các cấp phải báo cáo dự thảo kế hoạch thu chi tài chính địa phương với Đại hội đại biểu nhân dân cấp mình. Dự toán cấp nào do Đại hội đại biểu nhân dân cấp đó xem xét, phê chuẩn.

Nếu Quốc vụ viện và cơ quan chính quyền cấp huyện trở lên nhận thấy dự toán của cơ quan chính quyền cấp dưới gửi đến có những điểm trái với pháp luật, pháp quy hoặc không đúng thì phải báo cáo cho cơ quan thường trực của Đại hội đại biểu nhân dân cấp mình xem xét lại và quyết định việc huỷ bỏ dự toán đó.

Sau khi Đại hội đại biểu nhân dân phê chuẩn dự toán của cơ quan chính quyền các cấp; cơ quan tài chính cấp đó phải kịp thời thông báo cho các ngành, các ngành phải kịp thời thông báo cho các đơn vị.

Thực hiện và điều chỉnh dự toán

Dự toán các cấp do chính quyền cấp đó tổ chức thực hiện. Công việc cụ thể do cơ quan tài chính của chính quyền cấp đó phụ trách.

Cơ quan thu phải căn cứ vào pháp luật, pháp quy hành chính để kịp thời thu đủ các khoản cần thu, không được vi phạm pháp luật, pháp quy, không được tự ý miễn thu, giảm thu, hoãn thu, không được giữ lại, chiếm dụng hoặc dùng vào việc khác.

Cơ quan tài chính các cấp phải căn cứ vào pháp luật, pháp quy hành chính và quy định của Bộ Tài chính để thực hiện kịp thời, đầy đủ việc cấp phát các khoản chi theo dự toán, tăng cường quản lý và giám sát các khoản chi của dự toán. Việc chi tiêu của chính quyền các cấp, các ngành, các đơn vị phải phù hợp với dự toán.

Chính quyền từ cấp huyện trở lên phải có kho bạc. Các xã, xã dân tộc, thị trấn có đủ điều kiện cũng phải thành lập kho bạc. Nghiệp vụ kho bạc ở trung ương do Ngân hàng nhân dân Trung Quốc (tức là Ngân hàng nhà nước) thực hiện. Nghiệp vụ kho bạc ở địa phương được thực hiện theo quy định của quốc vụ viện. Kho bạc các cấp phải căn cứ vào các quy định hữu quan của nhà nước để thực hiện việc thu nạp, phân loại, lưu giữ các khoản thu và việc cấp phát các khoản chi của dự toán một cách chính xác, kịp thời. Quyền chi phối các khoản tiền của kho bạc các cấp thuộc về cơ quan tài chính cấp đó.

Điều chỉnh dự toán có nghĩa là dự toán trung ương đã được đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc phê chuẩn và dự toán địa phương đã được Đại hội đại biểu nhân dân địa phương phê chuẩn, trong quá trình thực hiện, do những tình hình đặc biệt, cần tăng chi hoặc cần giảm thu, khiến cho tổng chi vượt quá tổng thu, phá vỡ cân bằng thu chi đã được tính toán hoặc làm cho số nợ đã được tính toán tăng lên thì cơ quan chính quyền các cấp phải điều chỉnh dự toán và báo cáo phương án điều chỉnh với cơ quan thường trực của Đại hội đại biểu nhân dân cấp mình xem xét, phê chuẩn.

Quyết toán

Quyết toán là tổng kết dự toán, là sự phản ánh về mặt tài chính tình hình thực hiện thu chi ngân sách và hoạt động của chính phủ trong năm. Việc dự thảo quyết toán do chính quyền các cấp, các ngành, các đơn vị tiến hành theo thời hạn do quốc vụ viện quy định sau khi kết thúc năm tài chính. Dự thảo quyết toán phải phù hợp với pháp luật, pháp quy hành chính, số liệu thu chi phải chính xác, nội dung hoàn chỉnh và kịp thời chuyển cho cơ quan tài chính của chính quyền cấp mình kiểm tra.

Bộ Tài chính dự thảo quyết toán của trung ương, gửi quốc vụ viện thẩm định rồi do quốc vụ viện trình uỷ ban thường vụ đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc kiểm tra và phê chuẩn. Cơ quan tài chính cấp huyện trở lên dự thảo quyết toán của cấp mình, gửi cơ quan chính quyền cấp mình thẩm định rồi do cơ quan chính quyền đó trình cơ quan thường trực đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp kiểm tra, phê chuẩn. Cơ quan chính quyền cấp xã, xã dân tộc, thị trấn dự thảo quyết toán cấp mình, trình đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp kiểm tra, phê chuẩn. Sau khi quyết toán đã được phê chuẩn, cơ quan tài chính phải thông báo cho các ngành ở cấp mình biết. Cơ quan chính quyền các cấp phải gửi quyết toán đã được phê chuẩn cho cơ quan chính quyền cấp trên trực tiếp để lưu vào hồ sơ.

CẢI CÁCH CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH

Cải cách công tác quản lý ngân sách là cơ sở và hạt nhân của việc cải cách chế độ tài chính. Mục tiêu cải cách quản lý ngân sách của Trung Quốc là xây dựng chế độ tài chính công phù hợp với kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, thực hiện việc công cộng hoá dự toán, công cộng hoá thu chi tài chính. Việc cải cách quản lý dự toán gồm ba nội dung: cải cách chế độ dự toán kép, cải cách chế độ thu tài chính, cải cách chế độ chi tài chính.

Cải cách chế độ dự toán kép, thực hiện việc công cộng hoá dự toán

(1) Cải tiến và hoàn thiện hơn nữa chế độ dự toán hiện hành, xây dựng dự toán kép kiểu mới bao gồm dự toán công cộng của chính phủ, dự toán kinh doanh tài sản thuộc sở hữu nhà nước, dự toán bảo trợ xã hội.

Dự toán kép hiện nay ở Trung Quốc chỉ là trên cơ sở tình hình thu chi tài chính vốn có, căn cứ vào tính chất thu chi, phân chia dự toán đơn nhất thành dự toán có tính chất thường xuyên và dự toán phục vụ kinh tế. Nhưng ngoài dự toán bình thường của nhà nước còn có nhiều khoản quỹ của chính phủ và các khoản phí thu được nhưng chưa đưa vào phạm vi quản lý dự toán. Đại bộ phận quỹ và phí như quỹ bảo trợ xã hội chưa được đưa vào dự toán. Trong quá trình cải cách quản lý dự toán, nên chia dự toán trung ương và dự toán địa phương thành dự toán công cộng của chính phủ, dự toán kinh doanh tài sản của nhà nước, dự toán bảo trợ xã hội. Dự toán công cộng của chính phủ bao gồm dự toán về các khoản thu mà nhà nước có được với tư cách người quản lý xã hội và dự toán về các khoản chi của nhà nước nhằm duy trì hoạt động của chính phủ, bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự xã hội, phát triển sự nghiệp công ích xã hội.

Dự toán kinh doanh tài sản nhà nước là dự toán về các khoản thu mà nhà nước có được với tư cách người sở hữu tài sản, nguồn lực nhà nước và dự toán về các khoản chi của nhà nước dùng cho xây dựng kinh tế và hoạt động kinh doanh tài sản nhà nước. Dự toán về bảo trợ xã hội là dự toán về những khoản thu bảo trợ xã hội mà nhà nước có được bằng biện pháp hành chính và dự toán về các khoản chi dùng cho bảo trợ xã hội.

(2) Cải tiến phương pháp xây dựng dự toán.

Hiện nay, phương pháp xây dựng dự toán của Trung Quốc là căn cứ vào thực tế thu chi của năm trước, dự kiến thu chi của năm sau, các nhân tố ảnh hưởng đến nhu cầu chi, xác định tỷ lệ gia tăng của các khoản chi rồi từ đó hình thành dự toán. Đó là một cách làm mang tính chủ quan, không hợp lý cần thay đổi. Cụ thể là các ngành, các đơn vị phải rà soát lại chương trình công tác các mặt và từ đó tính toán nhu cầu tài chính của

từng công việc chứ không phải là lấy con số thu chi của năm trước cộng thêm tỷ lệ gia tăng để suy ra dự toán thu chi của năm sau. Cần chia dự toán thành hai phần: kinh phí thường xuyên và kinh phí chuyên dùng. Kinh phí thường xuyên được xác định trên cơ sở biên chế cơ quan, kinh phí chuyên dùng căn cứ vào nhu cầu và khả năng, mục nào nên giữ thì giữ, mục nào nên bỏ thì bỏ, mục nào nên tăng thì tăng.

(3) Tăng cường sự giám sát của đại hội đại biểu nhân dân và cơ quan thường trực của nó đối với ngân sách chính phủ, nhanh chóng huỷ bỏ các khoản thu chi ngoài dự toán, từng bước đưa các khoản thu chi ngoài dự toán vào phạm vi quản lý của dự toán. Hình thành hệ thống ngân sách hoàn chỉnh, thống nhất bao trùm tất cả các khoản thu chi của chính phủ, không có bất kỳ một khoản thu chi nào ngoài dự toán, cải cách hệ thống phân loại các khoản thu chi theo nguyên tắc quản lý dự toán ngành, đưa tất cả các khoản thu chi thể hiện chức năng của chính phủ vào phạm vi quản lý của dự toán, phản ánh đầy đủ, chuẩn xác chức năng tài chính và phạm vi hoạt động của chính phủ.

Cải cách chế độ tài chính: hướng việc chi tiêu của chính phủ vào các công việc công cộng

(1) Phân định một cách khoa học phạm vi chức năng của tài chính công.

Các khoản chi của chính phủ phải xuất phát từ yêu cầu thoả mãn nhu cầu công cộng của xã hội. Tất cả những việc không thuộc hoặc không thể quy vào nhu cầu công cộng xã hội đều không thể dùng tiền ngân sách. Hiện nay, phạm vi chức năng tài chính ở Trung Quốc quá lớn, quá rộng. Chính phủ vẫn còn bao biện một số việc đáng lẽ có thể giao cho xí nghiệp, tư nhân và thị trường. Thí dụ, chính phủ vẫn cấp kinh phí cho một số đơn vị sự nghiệp có tính chất kinh doanh, cung cấp một phần vốn lưu động dùng cho sản xuất kinh doanh mà đáng lẽ xí nghiệp phải tự chịu trách nhiệm. Trong lúc đó, có một số việc đáng lẽ chính phủ phải phụ trách và nhu cầu ngày càng tăng nhưng không được cấp đủ như giáo dục phổ thông, nghiên cứu khoa học cơ bản, y tế, bảo trợ xã hội. Do đó, các

khoản chi ngân sách phải tập trung vào việc thoả mãn những nhu cầu công cộng của xã hội như xây dựng chính quyền, giáo dục, khoa học kỹ thuật, bảo trợ xã hội, nông nghiệp, bảo vệ môi trường sinh thái, phát triển công nghệ cao. Ngân sách nhà nước nên rút khỏi các lĩnh vực mang tính chất cạnh tranh thông thường; giảm bớt, thậm chí chấm dứt sự đầu tư của chính phủ vào các lĩnh vực đó.

(2) Cải cách chế độ cấp phát tài chính.

Phương thức cấp phát tài chính hiện nay ở Trung Quốc là chính phủ phân bổ ngân sách hàng năm cho các ngành, các đơn vị, rồi kho bạc chuyển tiền vào tài khoản của các ngành, các đơn vị tại ngân hàng theo từng thời kỳ để các ngành, các đơn vị tự chủ sử dụng. Chế độ cấp phát này khiến cho nhà nước không giám sát được quá trình sử dụng tiền ngân sách, không thể kịp thời phát hiện và ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật trong quá trình sử dụng tiền ngân sách. Vì thế, cần phải thực hiện chế độ kho bạc thống nhất cấp phát vốn ngân sách. Đó là chế độ mà các nước có nền kinh tế thị trường đang áp dụng rộng rãi. Theo chế độ này, tất cả các nguồn vốn tài chính của chính phủ đều tập trung vào tài khoản đơn nhất của kho bạc. Mọi khoản chi tài chính đều do kho bạc trực tiếp thanh toán. Cơ quan tài chính thiết lập hệ thống sổ sách cho các đơn vị, phản ánh chi tiêu của các ngành trong tài khoản đơn nhất của kho bạc. Việc sử dụng vốn ngân sách, do các đơn vị căn cứ vào dự toán cụ thể để tự quyết định, sau khi cơ quan tài chính đối chiếu cho phép chi thì kho bạc trực tiếp chuyển tiền cho đơn vị cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ, không qua đơn vị chi.

(3) Nâng cao tỷ trọng của thu nhập ngân sách trong GDP và tỷ trọng thu nhập ngân sách trung ương trong tổng thu ngân sách.

Cần tập trung năng lực tài chính để chấn hưng tài chính quốc gia, từng bước nâng cao tỷ trọng của thu nhập ngân sách trong GDP lên tới 20% trở lên và tỷ trọng thu nhập ngân sách trung ương trong tổng thu ngân sách toàn quốc lên 60% trở lên, tăng cường thực lực tài chính, xây dựng nền tài chính vững mạnh cân đối.

Cải cách chế độ thu tài chính

Một là, đẩy mạnh cải cách công tác thu thuế, thu phí, xây dựng chế độ thu nhập công cộng, trong đó thu thuế là chính, thu phí là bổ trợ và có quy phạm. Thuế là khoản thu nhập công cộng được thế giới công nhận, là nguồn thu chủ yếu của chính phủ. Cần chỉnh đốn việc thu phí, huỷ bỏ các loại phí bất hợp pháp, bất hợp lý. Các đơn vị thu phí có tính chất kinh doanh phải nộp thuế theo quy định của pháp luật. Các loại phí mang đặc trưng thuế phải chuyển thành thuế, chỉ giữ lại số phí phù hợp với tập quán quốc tế, điều ước quốc tế và những khoản phí mà chính phủ thu khi thực hiện nghĩa vụ quản lý nào đó hoặc cung cấp những dịch vụ đặc biệt nào đó, chuyển các loại phí ở nông thôn thành thuế, hoàn thiện chế độ thuế nông nghiệp.

Hai là, xây dựng chế độ thu thuế thống nhất, công bằng, mở cửa, phù hợp với pháp luật. Luật thuế của nhà nước phải thống nhất, địa phương không được vi phạm, không được dùng biện pháp thu thuế để cát cứ thị trường, thực hiện nguyên tắc đãi ngộ quốc gia trong công tác thu thuế đối với người nước ngoài, đảm bảo công bằng, không phân biệt đối xử. Cần kiên trì phương châm thu thuế theo quy định của pháp luật, quy phạm hành vi thu thuế và hành vi nộp thuế, quy phạm quan hệ phân phối giữa nhà nước và người nộp thuế, tuân thủ tập quán quốc tế trong việc xây dựng chế độ thuế, xây dựng chế độ thuế mở cửa.

Ba là, tăng cường công tác quản lý thuế, đi sâu cải cách, thiết lập chế độ vận hành, quản lý thuế, khắc phục sơ hở trong công tác thuế, tăng cường thu và quản lý thu, trừng trị tham nhũng, tăng cường quản lý đối với công tác thuế. Thực hiện việc quản lý thuế, thực hiện chiến lược cải cách thuế bằng khoa học kỹ thuật, tăng cường ý thức phục vụ nhân dân, ý thức pháp trị trong công tác thuế.

Chế độ kế toán và kiểm toán ngân sách

KẾ TOÁN NGÂN SÁCH

Vai trò của chế độ kế toán ngân sách

Kế toán ngân sách là việc hạch toán, phản ánh, giám sát tình hình thu chi ngân sách của cơ quan chính quyền các cấp và các đơn vị hành chính, sự nghiệp từ trung ương đến địa phương. Đó là hệ thống thông tin quản lý và phương tiện quản lý vĩ mô mà trung tâm là quản lý ngân sách.

Kế toán ngân sách có bốn ý nghĩa sau đây:

(1) Kế toán ngân sách phục vụ cho việc quản lý ngân sách. Nó cung cấp những thông tin chuẩn xác, đáng tin cậy về kế toán để phục vụ việc quản lý vĩ mô đối với dự toán tài chính, đồng thời thông qua việc hạch toán, giám sát để quản lý vĩ mô đối với dự toán của các đơn vị (bao gồm dự toán của các đơn vị hành chính sự nghiệp).

(2) Kế toán ngân sách và kế toán doanh nghiệp là hai hệ thống kế toán lớn của Trung Quốc. Kế toán ngân sách và kế toán doanh nghiệp đều lấy tiền làm đơn vị tính toán. Kế toán ngân sách phản ánh một cách liên tục, có hệ thống, hoàn chỉnh nghiệp vụ kinh tế và giám sát hoạt động quản lý kinh tế của các chủ thể kế toán. Trong quá trình thực hiện ngân sách, chức năng của kế toán ngân sách gắn liền với chức năng quản lý ngân sách. Chức năng cơ bản của nó là hạch toán, phản ánh và giám sát tình hình thực hiện ngân sách.

(3) Đặc điểm của kế toán ngân sách là tính công cộng, tính phi lợi nhuận và tính tài chính. Tính công cộng của nó thể hiện ở chỗ chủ thể kế toán (các cơ quan của chính phủ và đơn vị sự nghiệp) là những tổ chức công cộng thực hiện các chức năng công cộng, đối tượng hạch toán là các khoản tiền công cộng, căn cứ hạch toán là công việc công cộng, chỉ tiêu kiểm tra chủ yếu là thành quả của các nghiệp vụ công cộng. Tính phi lợi nhuận của nó thể hiện ở chỗ, các chủ thể kế toán không theo đuổi mục đích lợi nhuận. Tính tài chính của nó thể hiện ở chỗ, quan hệ giữa tài chính quốc gia và ngân sách đơn vị là quan hệ cấp phát. Đó là những đặc điểm mà kế toán doanh nghiệp không có.

(4) Khi kinh tế xã hội phát triển, chức năng tài chính thay đổi thì nhiệm vụ và vai trò của kế toán ngân sách cũng thay đổi. Trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, kế toán ngân sách có nhiệm vụ theo dõi tình hình thực hiện ngân sách, thực hiện sự điều hành vĩ mô và giám sát trật tự tài chính.

Quan hệ giữa kế toán ngân sách và quản lý ngân sách

Kế toán ngân sách là một bộ phận hợp thành của quản lý ngân sách, phục vụ quản lý ngân sách. Dự toán ngân sách là một kế hoạch tài chính cần đưa vào thực hiện. Quá trình thực hiện ngân sách phải dựa vào kế toán ngân sách để ghi chép, hạch toán, phản ánh, kiểm tra. Nếu không có kế toán ngân sách thì không thể hoàn thành nhiệm vụ ngân sách. Muốn khoa học hoá, hiện đại hoá việc quản lý ngân sách thì phải khoa học hoá, hiện đại hoá kế toán ngân sách. Dự toán ngân sách là căn cứ và tiền đề của kế toán ngân sách. Kế toán ngân sách là sự kết hợp hữu cơ giữa chức năng ngân sách và chức năng kế toán. Kế toán ngân sách làm nhiệm vụ thực hiện ngân sách, lấy ngân sách làm căn cứ còn việc thực hiện ngân sách phải dựa vào kế toán ngân sách. Chức năng của hai mặt đó kết hợp chặt chẽ với nhau và hỗ trợ cho nhau.

Quan hệ giữa kế toán ngân sách đơn vị với tổng ngân sách

Kế toán của đơn vị hành chính và đơn vị sự nghiệp được gọi chung là kế toán ngân sách đơn vị. Kế toán ngân sách đơn vị có liên hệ chặt chẽ với tổng ngân sách, thể hiện trên ba mặt:

Quan hệ cấp phát kinh phí

Kinh phí hoặc nguồn thu bổ trợ tài chính mà các đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp nhận được từ cơ quan tài chính là lấy từ tổng dự toán ngân sách của các cấp.

Cơ quan chính quyền các cấp phải căn cứ vào tình hình thu chi tài chính, điều độ nguồn vốn một cách hợp lý, giải quyết thoả đáng mâu thuẫn giữa nguồn vốn tài chính có được và nhu cầu của các đơn vị để bảo đảm cung cấp vốn kịp thời, đúng kế hoạch. Các đơn vị phải căn cứ vào yêu cầu quản lý ngân sách để báo cáo tình hình sử dụng vốn và hiệu quả sử dụng vốn với cơ quan tổng dự toán của cấp mình

Quan hệ chỉ đạo về nghiệp vụ

Các đơn vị hành chính và đơn vị sự nghiệp mặc dù là chủ thể kế toán độc lập nhưng phải chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan tổng dự toán. Hơn nữa, cơ quan tổng dự toán phải thông qua sự chỉ đạo đó để giữ gìn tính thống nhất giữa kế toán ngân sách và quản lý ngân sách. Sự chỉ đạo đó thể hiện trên các mặt:

- Kịp thời tổ chức công tác dự toán ngân sách chính phủ hàng năm, xét duyệt và tổng hợp quyết toán của đơn vị hành chính, sự nghiệp.
- Xây dựng hoặc thẩm định các quy định bổ sung về biện pháp hạch toán.
- Tổ chức công tác huấn luyện.
- Giúp đỡ các đơn vị làm tốt công tác kế toán ngân sách.
- Tổ chức các cuộc thi về nghiệp vụ chuyên ngành cho nhân viên kế toán, đánh giá và cấp chứng chỉ kế toán viên.

Quan hệ giám sát

Giám sát kế toán là một nhiệm vụ quan trọng của cơ quan tổng dự toán. Cơ quan tổng dự toán các cấp phải giám sát công tác kế toán của các ngành, các đơn vị, phải giữ gìn trật tự kế toán bình thường, lành

mạnh, bảo đảm sự chính xác, kịp thời của tài liệu kế toán. Các đơn vị phải chịu sự giám sát của cơ quan tổng dự toán.

CHẾ ĐỘ KIỂM TOÁN

Nội dung của chế độ kiểm toán

Căn cứ theo luật kiểm toán và điều lệ thi hành luật kiểm toán của Trung Quốc; kiểm toán là việc cơ quan kiểm toán, căn cứ theo quy định của pháp luật, độc lập kiểm tra chứng từ kế toán, sổ sách kế toán, báo cáo, biểu mẫu kế toán và các tài liệu, tài sản liên quan đến thu chi tài chính và thu chi tài vụ của đơn vị cần kiểm toán. Các khoản thu chi tài chính cần kiểm toán là các khoản thu chi được quy vào ngân sách theo quy định của "luật kiểm toán" và các quy định khác của nhà nước, các khoản thu chi ngoài ngân sách. Các khoản thu chi tài vụ cần kiểm toán là các khoản thu chi của các tổ chức tài chính của nhà nước, các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, các đơn vị hữu quan khác mà nhà nước quy định cần phải kiểm toán và phải căn cứ vào các quy định của nhà nước và chế độ kế toán tài vụ để tiến hành công việc kế toán, hạch toán, giám sát.

Trong quá trình kiểm toán, cơ quan kiểm toán phải tuân thủ các quy định của luật kiểm toán, điều lệ thi hành luật kiểm toán và các pháp luật, pháp quy có liên quan về chức trách, quyền hạn và trình tự kiểm toán.

Căn cứ để đánh giá kết quả kiểm toán, xử lý, phạt là pháp luật, pháp quy và các quy định khác của nhà nước có liên quan đến thu chi tài chính, thu chi tài vụ.

Xét theo nội dung của nó, kiểm toán có thể chia thành kiểm toán tình hình thực hiện ngân sách, kiểm toán vốn ngoài ngân sách, kiểm toán tiền, kiểm toán tài sản nhà nước, kiểm toán các công trình xây dựng của nhà nước, kiểm toán các khoản tiền bảo trợ xã hội, kiểm toán các khoản viện trợ của nước ngoài hoặc các khoản vay từ nước ngoài.

Kiểm toán tình hình thực hiện ngân sách

Nội dung kiểm toán tình hình thực hiện ngân sách bao gồm: tình hình tổ chức thực hiện ngân sách ở cấp đó, tình hình tổ chức thu ngân sách ở cấp đó, tình hình tổ chức công việc thu chi ngân sách ở kho bạc, tình hình bổ trợ ngân sách cho cấp dưới, tình hình thu chi ngân sách của các chương mục chuyên dùng.

Kiểm toán các khoản vốn ngoài ngân sách

Các khoản vốn ngoài ngân sách cần được kiểm toán, giám sát là những khoản vốn mà các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, đoàn thể xã hội có được và sử dụng theo các quy định hữu quan của Nhà nước nhằm thực hiện hoặc thay mặt thực hiện chức năng của chính phủ nhưng chưa đưa vào ngân sách.

Thí dụ, các khoản phụ thu, các khoản quyền góp do cơ quan tài chính quản lý chưa đưa vào ngân sách, các khoản phí mà cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp thu được nhưng chưa đưa vào ngân sách, các khoản tiền mà các đơn vị trực thuộc các ngành của chính phủ nộp lên cấp trên nhưng chưa đưa vào ngân sách.

Kiểm toán đối với các tổ chức tài chính

Đây là công việc kiểm toán do cơ quan kiểm toán tiến hành đối với các khoản thu chi của ngân hàng trung ương và các chi nhánh của nó trong quá trình thực hiện nghiệp vụ ngân hàng, thực hiện chức năng giám sát, quản lý hoạt động ngân hàng. Báo cáo kết quả kiểm toán về tình hình thực hiện ngân sách trung ương do cơ quan kiểm toán trình lên thủ tướng quốc vụ viện phải bao gồm cả tình hình thu chi tài vụ của ngân hàng trung ương. Cơ quan kiểm toán cũng tiến hành kiểm toán đối với các ngân hàng chính sách của Nhà nước, ngân hàng thương mại thuộc sở hữu nhà nước, các tổ chức tài chính khác của nhà nước, các ngân hàng và tổ chức tài chính mà nhà nước nắm cổ phần khống chế hoặc giữ địa vị chủ đạo.

Kiểm toán đối với tài sản của nhà nước

Cơ quan kiểm toán tiến hành kiểm toán đối với các xí nghiệp mà số vốn của nhà nước chiếm tới 50% trở lên, các xí nghiệp mà số vốn của nhà nước chiếm không đến 50% nhưng nhà nước vẫn nắm quyền khống chế.

Kiểm toán các công trình xây dựng của nhà nước

Các công trình xây dựng của nhà nước cần kiểm toán là những công trình xây dựng do nhà nước đầu tư hoàn toàn hoặc nhà nước đầu tư là chính, kể cả các công trình cải tạo kỹ thuật. Các khoản thu chi tài vụ liên quan trực tiếp đến các công trình xây dựng của Nhà nước như xây dựng, thiết kế, thi công, mua sắm vật tư đều phải chịu sự kiểm toán, giám sát của cơ quan kiểm toán. Cơ quan kiểm toán phải căn cứ theo quy định của pháp luật, tiến hành kiểm toán tình hình thực hiện tổng dự toán hoặc khái toán các công trình xây dựng của nhà nước, tình hình thực hiện dự toán hàng năm, quyết toán hàng năm, quyết toán hoàn thành công trình.

Kiểm toán bảo trợ xã hội

Đối tượng cần kiểm toán, giám sát bao gồm: quỹ dưỡng lão, quỹ bảo hiểm y tế, quỹ bảo hiểm tai nạn lao động, quỹ trợ cấp thất nghiệp, quỹ trợ cấp sinh đẻ, quỹ cứu trợ thiên tai, quỹ giúp đỡ người nghèo, quỹ phúc lợi xã hội, các khoản tiền, chứng khoán có giá và vật tư quyên góp được từ các doanh nghiệp đoàn thể, cá nhân trong nước và ngoài nước để thực hiện các hoạt động công ích.

Cơ quan kiểm toán cũng tiến hành kiểm toán, giám sát các khoản tiền do các tổ chức tài chính quốc tế, chính phủ nước ngoài và cơ quan của họ cho chính phủ Trung Quốc và cơ quan của chính phủ Trung Quốc vay, các khoản tiền do các tổ chức quốc tế, chính phủ nước ngoài và cơ quan của họ cho các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp của Trung Quốc vay nhưng có sự bảo lãnh của chính phủ Trung Quốc và cơ quan của chính phủ Trung Quốc. Các khoản tiền do các tổ chức quốc tế, Chính phủ nước ngoài và cơ quan của họ viện trợ, biếu tặng chính phủ Trung Quốc, các khoản tiền do tổ chức quốc tế, chính phủ nước ngoài và cơ quan của họ

viện trợ, biểu tặng các đoàn thể xã hội được chính phủ Trung Quốc uỷ thác quản lý; các khoản viện trợ, vay nợ khác từ tổ chức quốc tế và chính phủ nước ngoài.

Cơ quan kiểm toán và quyền hạn

Hiến pháp nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa quy định, Quốc vụ viện thành lập cơ quan kiểm toán để tiến hành việc kiểm toán, giám sát các khoản thu chi tài chính của các ngành trực thuộc chính phủ, cơ quan chính quyền các cấp, các khoản thu chi tài vụ của các tổ chức tài chính, xí nghiệp, đơn vị sự nghiệp của nhà nước. Cơ quan kiểm toán thực hiện quyền kiểm toán, giám sát đó một cách độc lập theo quy định của pháp luật, dưới sự lãnh đạo của quốc vụ viện, không có sự can thiệp của bất kỳ cơ quan hành chính, đoàn thể xã hội, cá nhân nào. Cơ quan chính quyền cấp huyện trở lên thành lập cơ quan kiểm toán địa phương. Cơ quan kiểm toán địa phương cũng hoạt động theo nguyên tắc đó, chịu trách nhiệm trước cơ quan chính quyền các cấp và cơ quan kiểm toán cấp trên trực tiếp.

Khi cơ quan kiểm toán căn cứ theo quy định của pháp luật, tiến hành kiểm toán, giám sát, đơn vị bị kiểm toán phải cung cấp cho cơ quan kiểm toán những tài liệu liên quan đến tình hình thu chi tài chính, thu chi tài vụ theo thời hạn và yêu cầu của cơ quan kiểm toán.

Cơ quan kiểm toán có quyền kiểm tra hệ thống kế toán, hạch toán tài vụ mà đơn vị kiểm toán vận dụng máy tính điện tử để quản lý thu chi tài chính, thu chi tài vụ. Đơn vị bị kiểm toán phải cung cấp cho cơ quan kiểm toán những số liệu điện tử và tài liệu có liên quan về thu chi tài chính và thu chi tài vụ được lưu trữ, xử lý bằng máy tính điện tử.

Cơ quan kiểm toán có quyền kiểm tra tình hình tồn khoản của đơn vị bị kiểm toán tại các tổ chức tài chính, yêu cầu tổ chức tài chính cung cấp tài liệu chứng minh, các tổ chức tài chính có nhiệm vụ giúp đỡ, nhưng phải có công văn của cơ quan kiểm toán cấp huyện trở lên và phải giữ bí mật.

Nếu cơ quan kiểm toán có căn cứ nhận thấy đơn vị bị kiểm toán có thể chuyển dịch, cất giấu, sửa chữa, thiếu huỷ bằng chứng, sổ sách kế toán, báo cáo, biểu mẫu kế toán và tài liệu liên quan đến thu chi tài chính, thu chi tài vụ thì cơ quan kiểm toán có quyền lập biên bản và trong trường hợp cần thiết, với sự chuẩn y của người phụ trách cơ quan kiểm toán, tạm thời niêm phong cơ quan bị kiểm toán và tài liệu sổ sách có liên quan đến thu chi tài chính hoặc thu chi tài vụ vi phạm quy định của nhà nước.

Trình tự kiểm toán

Cơ quan kiểm toán phải căn cứ vào yêu cầu của cơ quan chính quyền cấp mình và cơ quan kiểm toán cấp trên để xác định trọng điểm, kế hoạch kiểm toán hàng năm.

Trình tự kiểm toán gồm có:

Giai đoạn kiểm tra

Sau khi xác định đơn vị bị kiểm toán, cơ quan kiểm toán phải có văn bản thông báo cho đơn vị đó. Khi tiến hành kiểm toán, phải có phương án kiểm toán, phải ghi chép tỉ mỉ, chính xác những vấn đề phát hiện được, chú thích nguồn tài liệu, thu thập tài liệu gốc hoặc vật chứng có thể chứng minh sự việc. Nếu không thể lấy được tài liệu gốc thì phải lấy được bản chụp, làm biên bản về các cuộc họp liên quan đến cuộc kiểm toán.

Giai đoạn giám định

Sau khi kiểm toán, tổ kiểm toán phải báo cáo với cơ quan kiểm toán về kết quả kiểm toán. Trước khi báo cáo, tổ kiểm toán phải trung cầu ý kiến của đơn vị bị kiểm toán. Trong vòng 10 ngày, sau khi nhận được báo cáo đó, đơn vị bị kiểm toán phải phát biểu ý kiến của mình bằng văn bản, nếu không sẽ coi như đồng ý. Tổ kiểm toán phải xem xét ý kiến của đơn vị bị kiểm toán, đối chiếu với thực tế và căn cứ vào tình hình thực tế để sửa chữa báo cáo kiểm toán nếu cần rồi gửi báo cáo đó cùng với ý kiến

của đơn vị bị kiểm toán cho cơ quan kiểm toán. Cơ quan kiểm toán phức tra thẩm định và xử lý theo quy định của pháp luật. Sau khi có quyết định về kết quả kiểm toán, cơ quan kiểm toán phải gửi công văn cho đơn vị bị kiểm toán để thực hiện. Nếu cần sự phối hợp của cơ quan khác thì phải thông báo cho cơ quan đó.

Giai đoạn chấp hành

Đơn vị bị kiểm toán phải chấp hành quyết định kiểm toán và căn cứ vào thể chế quản lý tài chính, các quy định hữu quan của Nhà nước để nộp tiền phạt vào tài khoản quy định. Toàn bộ tiền phạt phải đưa vào kho bạc nhà nước. Trong vòng 30 ngày sau khi nhận được quyết định kiểm toán, đơn vị kiểm toán hoặc đơn vị trợ giúp việc chấp hành quyết định kiểm toán phải báo cáo với cơ quan kiểm toán tình hình chấp hành quyết định kiểm toán. Nếu đơn vị bị kiểm toán không chấp hành quyết định kiểm toán trong thời hạn quy định thì cơ quan kiểm toán có thể yêu cầu toà án cưỡng chế.

Chế độ mua sắm của chính phủ

HÀM Ý VÀ TÁC DỤNG CỦA VIỆC MUA SẮM CỦA CHÍNH PHỦ

Đây là một biện pháp quản lý tài chính thông dụng trên thế giới. Để thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và quy phạm hoá, thể chế hoá hoạt động quản lý tài chính; mấy năm nay, cơ quan chính quyền các cấp ở Trung Quốc đã tiến hành thí điểm chế độ mua sắm của chính phủ. Mua sắm của chính phủ là việc chính phủ mua sắm hàng hoá, công trình, dịch vụ trên thị trường để cung cấp cho cơ quan của chính phủ hoặc tổ chức công cộng trực thuộc chính phủ, bằng nguồn tiền của chính phủ, theo phương thức, phương pháp trình tự do luật định, dưới sự giám sát của cơ quan tài chính nhằm đáp ứng nhu cầu hành chính bình thường của chính phủ hoặc cung cấp dịch vụ cho các tổ chức công cộng của chính phủ.

Công việc này bao gồm các khâu: quy định chính sách mua sắm, quy định trình tự mua sắm, quản lý công việc mua sắm một cách chặt chẽ. Phương thức mua sắm được sử dụng là gọi thầu theo nguyên tắc công khai, bình đẳng, tự do cạnh tranh trên thị trường. Do chính sách mua sắm rõ ràng, theo trình tự quy định, tổ chức quản lý chặt chẽ, công khai minh bạch nên có tác dụng tích cực trong việc tiết kiệm ngân sách, quản lý chi tiêu, kiểm chế tham nhũng, xây dựng cơ chế quản lý dự toán tài chính khoa học, hiệu quả cao.

Ngăn chặn tham nhũng

Trong việc mua sắm của chính phủ, nếu không thực hiện theo đúng quy phạm sẽ xảy ra tình trạng cấu kết giữa quan chức chính phủ

với nhà cung cấp, phát sinh tham nhũng, có lợi cho cá nhân, có hại cho nhà nước. Hiện nay ở Trung Quốc, vẫn có nhiều nơi chưa thực hiện chế độ mua sắm của chính phủ theo thông lệ quốc tế. Ở một số ngành, một số địa phương, việc mua sắm hàng hoá, dịch vụ, xây dựng công trình đều do các đơn vị tự làm, dễ dẫn đến tình trạng không minh bạch, tham nhũng. Nếu tổ chức đấu thầu công khai cạnh tranh bình đẳng, kết hợp sự giám sát trong nội bộ với sự giám sát của xã hội thì có thể ngăn ngừa tham nhũng.

Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn

Theo kinh nghiệm các nước, phương thức đấu thầu công khai có thể tiết kiệm kinh phí khoảng 10% so với dự kiến. Chính phủ Trung Quốc mỗi năm chi vào việc này 800 tỷ nhân dân tệ. Nếu dùng phương thức đấu thầu có thể tiết kiệm 80 tỷ nhân dân tệ. Do đó, phương thức đấu thầu có thể nâng cao hiệu quả sử dụng vốn.

Thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của các doanh nghiệp

Khi tổ chức đấu thầu, các tiêu chí về thực lực kinh tế, uy tín kinh doanh, dịch vụ hậu mãi đều được quy định chặt chẽ. Các doanh nghiệp nếu muốn tham gia đấu thầu, thắng thầu thì phải phấn đấu đạt tới các tiêu chí đó. Vì vậy, đấu thầu công khai có thể thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của các doanh nghiệp.

Có lợi cho việc điều hành vĩ mô

Số tiền mua sắm của chính phủ lớn, có ảnh hưởng nhất định đối với sự tăng trưởng của nền kinh tế. Do đó, với sự phối hợp của các chính sách kinh tế khác, chính phủ có thể thông qua việc điều chỉnh quy mô mua sắm để thực hiện sự điều hành vĩ mô đối với nền kinh tế, tác động đến tốc độ tăng trưởng thúc đẩy sự phát triển liên tục, ổn định, lành mạnh của nền kinh tế.

Có lợi cho quá trình hội nhập kinh tế quốc tế

Chế độ mua sắm của chính phủ là một chế độ thông dụng trên thế giới. Nó được hình thành ở các nước phương Tây từ cuối thế kỷ 18. Năm 1782, chính phủ Anh đã thành lập Cục văn phòng phẩm để phụ trách việc mua sắm văn phòng phẩm của chính phủ. Việc Trung Quốc thiết lập chế độ mua sắm của chính phủ là phù hợp với nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với quy định của WTO và nhu cầu tham gia cạnh tranh quốc tế một cách rộng rãi vì WTO yêu cầu các nước thành viên phải cam kết quy phạm việc mua sắm của chính phủ. Tháng 12/1995, tại hội nghị cấp bộ trưởng và hội nghị không chính thức của những người lãnh đạo Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) tổ chức tại Osaka - Nhật Bản, chủ tịch Giang Trạch Dân đã thay mặt nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa cam kết rằng đến năm 2020, Trung Quốc sẽ mở cửa thị trường mua sắm của chính phủ cho các nước thành viên theo nguyên tắc đối đẳng. Các cơ quan của Liên hợp quốc mỗi năm cần mua sắm hơn ba tỷ đô la Mỹ hàng hoá và dịch vụ cũng áp dụng cơ chế mua sắm của chính phủ, đấu thầu công khai.

QUẢN LÝ CHẾ ĐỘ MUA SẮM CỦA CHÍNH PHỦ

Nội dung chế độ mua sắm của chính phủ gồm:

Một là, cơ quan nhà nước các cấp, các đơn vị sự nghiệp và đoàn thể xã hội thực hiện quản lý ngân sách (dưới đây gọi tắt là cơ quan mua sắm), sử dụng nguồn vốn tài chính (bao gồm vốn trong ngân sách và vốn ngoài ngân sách) khi mua sắm hàng hoá, dịch vụ, xây dựng công trình cho cơ quan phải thực hiện: "Quy định tạm thời về quy trình mua sắm của chính phủ" do bộ tài chính ban hành. Vốn trong ngân sách nói đây bao gồm vốn trong dự toán và vốn cấp thêm trong quá trình thực hiện dự toán. Vốn ngoài ngân sách bao gồm vốn đã nộp vào tài khoản chuyên dùng theo quy định và được cơ quan tài chính cho phép giữ lại và sử dụng.

Hai là, cơ quan tài chính là cơ quan chức năng, quản lý việc mua sắm của chính phủ, thực hiện sự lãnh đạo thống nhất và phân cấp quản lý

theo quan hệ lệ thuộc tài chính giữa ngành và đơn vị. Cơ quan tài chính các cấp cần xây dựng, kiện toàn chế độ quản lý, kế hoạch mua sắm của chính phủ, bảo đảm cho các chương trình mua sắm của chính phủ có thể tiến hành theo kế hoạch.

Ba là, các hạng mục mua sắm của chính phủ đạt trị giá từ mức do chính phủ hoặc cơ quan tài chính của chính phủ quy định trở lên phải áp dụng phương pháp gọi thầu hoặc mời thầu công khai. Nếu vì nguyên nhân đặc biệt, cần thực hiện phương thức đàm phán có tính cạnh tranh, hỏi giá hoặc chọn nguồn cung cấp duy nhất thì trước khi thực hiện phải được sự phê chuẩn của cơ quan tài chính cung cấp. Trong phạm vi một năm, cơ quan mua sắm chỉ được mua sắm một lần về cùng một hạng mục mua sắm. Về phương thức, biện pháp mua sắm những hạng mục dưới định mức, trong lúc chờ Bộ Tài chính có quy định thống nhất, được thực hiện theo quy định của cơ quan tài chính cùng cấp.

QUẢN LÝ TỔ CHỨC MUA SẮM CỦA CHÍNH PHỦ

1. Cơ quan mua sắm là cơ quan thực thi hoạt động mua sắm của chính phủ. Cơ quan mua sắm được chia thành cơ quan mua sắm tập trung và đơn vị mua sắm.

2. Cơ quan mua sắm tập trung là bộ máy chuyên trách do chính phủ hoặc cơ quan tài chính của chính phủ lập ra để thực hiện việc mua sắm của chính phủ. Chức trách chủ yếu của nó là: thực hiện mua sắm tập trung, tức là mua sắm những thứ được ghi vào danh mục mua sắm tập trung, tổ chức những hoạt động mua sắm lớn bằng tiền ngân sách, thay mặt đơn vị mua sắm để tổ chức công việc mua sắm theo sự ủy thác của đơn vị đó, thực hiện công việc mua sắm do cơ quan chủ quản việc mua sắm của chính phủ giao phó.

3. Đơn vị mua sắm là tổ chức mua sắm ngoài cơ quan mua sắm tập trung. Chức trách chủ yếu của nó là: thực hiện mua sắm phân tán, tức là mua sắm những thứ không ghi vào danh mục mua sắm tập trung, kể cả

các hoạt động mua sắm thống nhất do cơ quan chủ quản việc mua sắm tổ chức trong hệ thống của mình.

4. Tổ chức mua sắm của xã hội (dưới đây gọi tắt là tổ chức xã hội) là tổ chức gọi thầu của xã hội được thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, năng lực gọi thầu và tiến hành hoạt động gọi thầu sau khi được cơ quan tài chính thừa nhận tư cách pháp nhân.

5. Bộ phận chủ quản việc mua sắm chính phủ của cơ quan tài chính không được tham gia và can thiệp vào hoạt động thương mại cụ thể có liên quan đến việc mua sắm chính phủ.

6. Cơ quan mua sắm và tổ chức mua sắm xã hội phải căn cứ vào pháp luật, pháp quy và điều lệ có liên quan để triển khai phương pháp mua sắm.

TRÌNH TỰ MUA SẮM CỦA CHÍNH PHỦ

1. Trình tự mua sắm của chính phủ bao gồm: lập dự toán mua sắm, tổng hợp kế hoạch mua sắm, xác định và thực hiện phương thức mua sắm, ký và thực hiện hợp đồng mua sắm, nghiệm thu, thanh toán tiền.

Dự toán mua sắm là kế hoạch nội dung mua sắm trong năm của cơ quan cần mua sắm, là một bộ phận hợp thành của dự toán của cơ quan đó. Cơ quan cần mua sắm căn cứ vào yêu cầu của cơ quan tài chính, soạn thảo dự toán mua sắm và sau khi cơ quan chủ quản rà soát, tổng hợp thì báo cho cơ quan tài chính cùng cấp kiểm tra.

2. Bộ phận chủ quản mua sắm của chính phủ của cơ quan tài chính phải căn cứ vào dự toán của các ngành đã được phê duyệt; tổng hợp lại theo mặt hàng, theo hạng mục để soạn thảo kế hoạch mua sắm cấp mình rồi chuyển cho cơ quan mua sắm. Kế hoạch mua sắm là phương án cụ thể để thực hiện mua sắm đồng thời là căn cứ thực hiện và kiểm tra việc mua sắm. Nội dung kế hoạch mua sắm bao gồm: danh mục mua sắm trong năm, hình thức tổ chức mua sắm của các hạng mục mua sắm, phương thức mua sắm, biện pháp thanh toán tiền. Cơ quan mua sắm tập trung

thực hiện việc mua sắm những hạng mục được ghi vào danh mục mua sắm tập trung. Các đơn vị mua sắm thực hiện việc mua sắm những hạng mục phân tán.

3. Sau khi nhận được kế hoạch mua sắm đã được cơ quan tài chính phê duyệt, bộ phận chủ quản của cơ quan mua sắm phải gửi cho cơ quan chính quyền cấp mình bản kê những hạng mục mua sắm tập trung trong thời hạn quy định. Bản kê này phải ghi rõ tên hàng, quy cách, số lượng, trị giá, thời gian giao hàng hoặc thời gian khởi công, thời gian hoàn thành công trình, đơn vị nhận hàng.v.v....

4. Cơ quan tài chính phải căn cứ vào dự toán và kế hoạch mua sắm để kiểm tra bản kê danh mục mua sắm, nếu không có gì sai sót thì giao cho cơ quan mua sắm tập trung thực hiện. Nơi nào chưa thành lập cơ quan mua sắm tập trung thì uỷ thác cho tổ chức mua sắm của xã hội thực hiện.

5. Cơ quan mua sắm tập trung phải căn cứ vào phạm vi mua sắm đã ghi trong kế hoạch mua sắm để tổ chức hoạt động mua sắm. Cụ thể là:

- Đối với những hạng mục mua sắm theo phương pháp gọi thầu. Phải căn cứ theo yêu cầu, trình tự trong "Luật gọi thầu, đấu thầu", "Quy định tạm thời về việc mua sắm của chính phủ" và các quy định có liên quan khác để biên soạn tài liệu gọi thầu, thông cáo công khai hoặc gửi thư mời thầu, tiếp nhận hồ sơ dự thầu, tổ chức đấu thầu, đánh giá, kết luận và gửi hợp đồng mua sắm, các tài liệu có liên quan cho cơ quan tài chính cùng cấp.

- Đối với những hạng mục mua sắm theo phương thức đàm phán cạnh tranh phải tuân theo trình tự sau đây: Một là, cơ quan mua sắm tập trung hoặc tổ chức mua sắm của xã hội xác định thành viên của tổ đàm phán, trình tự đàm phán, nội dung đàm phán, tiêu chuẩn lựa chọn người trúng thầu. Đơn vị mua sắm phải có đại diện trong tổ đàm phán. Hai là, tổ đàm phán dự thảo hợp đồng, đề xuất danh sách các nhà cung cấp được mời tham gia đàm phán, lý do mời những nhà cung cấp đó và báo cáo cho cơ quan tài chính cùng cấp. Ba là, tiến hành đàm phán riêng rẽ với từng

nhà cung cấp. Trong quá trình đàm phán, các bên tham gia đàm phán nếu không được bên kia đồng ý, đều không được tiết lộ các tài liệu kỹ thuật, giá cả và các thông tin khác liên quan đến đàm phán. Bốn là, sau khi kết thúc đàm phán, tổ đàm phán phải yêu cầu các nhà cung cấp đưa ra báo giá cuối cùng, những cam kết cần thiết trong thời gian quy định để tổ đàm phán quyết định người trúng thầu rồi gửi biên bản đàm phán, thuyết minh lý do chọn người trúng thầu cho cơ quan tài chính cùng cấp trong vòng 5 ngày sau khi kết thúc đàm phán.

- Đối với những hạng mục mua sắm theo phương thức hỏi mua. Cơ quan mua sắm phải tuân theo trình tự sau đây: Một là, cơ quan mua sắm tập trung hoặc tổ chức mua sắm của xã hội xác định thành viên tổ giao dịch, xác định cơ cấu giá, tiêu chuẩn trúng thầu. Đơn vị mua sắm phải có đại diện trong tổ giao dịch. Hai là, tổ giao dịch đề xuất danh sách các nhà cung cấp, lý do chọn các nhà cung cấp đó và báo cáo cho cơ quan tài chính cùng cấp. Ba là, việc hỏi giá phải tiến hành một cách công bằng, người báo giá chỉ được báo giá một lần, không được thay đổi. Người trúng thầu phải là người đáp ứng được các yêu cầu mua sắm với mức giá thấp nhất. Bốn là, trong vòng 5 ngày sau khi kết thúc giao dịch, tổ giao dịch phải gửi biên bản về quá trình giao dịch và thuyết minh lý do chọn người trúng thầu cho các cơ quan tài chính cùng cấp.

6. Khi đơn vị mua sắm thực hiện các hoạt động mua sắm phân tán có giá trị trên định mức cũng phải tiến hành theo trình tự quy định ở Điều 18 ở "Quy định tạm thời về mua sắm của chính phủ" của Trung Quốc để gọi thầu, đàm phán cạnh tranh, hỏi giá.

7. Sau khi xác định người trúng thầu, các bên phải ký kết hợp đồng theo "Quy định tạm thời về việc giám sát hợp đồng mua sắm của chính phủ". Các hợp đồng mua sắm tập trung có thể ký kết giữa cơ quan mua sắm tập trung với người trúng thầu, hoặc cơ quan mua sắm tập trung và đơn vị mua sắm (đơn vị sử dụng) cùng ký với người trúng thầu. Hợp đồng mua sắm phân tán do đơn vị mua sắm (đơn vị sử dụng) ký với người trúng thầu. Trong vòng 7 ngày sau khi ký kết hợp đồng, cơ quan mua sắm phải gửi một bản sao hợp đồng cho cơ quan chính quyền cùng cấp.

8. Các bên ký kết hợp đồng phải nghiêm chỉnh thực hiện hợp đồng, không được tự ý sửa chữa hoặc huỷ hợp đồng. Trong quá trình thực hiện hợp đồng, nếu cần sửa đổi điều khoản nào, hai bên phải thương lượng với nhau. Nếu do sửa đổi hợp đồng mà trị giá mua sắm vượt quá mức dự toán thì phải báo cáo cơ quan tài chính cùng cấp xem xét. Nếu chấm dứt hợp đồng thì phải báo cáo cho cơ quan tài chính cùng cấp biết, việc nghiệm thu hợp đồng tiến hành theo quy định của hợp đồng. Việc nghiệm thu chất lượng phải do cơ quan giám định chất lượng của nhà nước phụ trách. Bộ phận chủ quản việc mua sắm của cơ quan tài chính không được tham gia nghiệm thu.

9. Khi thanh toán tiền mua sắm, cơ quan mua sắm phải căn cứ theo quy định có liên quan, gửi công văn đề nghị thanh toán cùng với văn bản có liên quan (bao gồm chứng nhận của cơ quan nghiệm thu, báo cáo kết quả nghiệm thu, báo cáo thực hiện hợp đồng, tài khoản người trúng thầu) cho cơ quan tài chính.

10. Cơ quan tài chính cùng cơ quan mua sắm kiểm tra các văn bản nói trên, nếu không có gì sai sót thì thanh toán tiền cho người trúng thầu theo quy định của hợp đồng và tiến độ thực hiện hợp đồng. Biện pháp thanh toán tiền cụ thể do Bộ Tài chính quy định.

GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG MUA SẮM CỦA CHÍNH PHỦ

1. Cơ quan tài chính phải tăng cường giám sát hoạt động mua sắm của chính phủ. Nội dung giám sát bao gồm: Việc mua sắm có phù hợp với quy định của pháp luật, pháp quy hay không, có theo đúng kế hoạch đã duyệt hay không, phương thức mua sắm, trình tự mua sắm có phù hợp với quy định hay không, các tài liệu liên quan đến việc mua sắm có được gửi cho cơ quan tài chính theo đúng quy định hay không, việc thực hiện hợp đồng, thanh toán tiền có đúng quy định hay không v.v...

2. Cơ quan tài chính phải căn cứ vào yêu cầu quản lý, phối hợp với các cơ quan hữu quan, đánh giá tình hình vận hành hạng mục mua sắm.

3. Cơ quan thanh tra và cơ quan kiểm toán các cấp phải giám sát hoạt động mua sắm của chính phủ theo quy định của pháp luật, trong đó cơ quan thanh tra phải tham gia giám sát các hoạt động mua sắm quan trọng hoặc có giá trị lớn.

4. Cơ quan mua sắm, tổ chức mua sắm của xã hội phải tự giác tiếp nhận sự giám sát đó, phản ánh trung thực, cung cấp tài liệu cần thiết.

5. Những người vi phạm quy định này sẽ bị cơ quan tài chính xử phạt theo quy định của pháp luật.

6. Bất kỳ đơn vị, cá nhân nào cũng có quyền tố giác với cơ quan tài chính cùng cấp các hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động mua sắm của chính phủ bằng hình thức viết.

Ngoài ra, khi cơ quan mua sắm cần mua sản phẩm nước ngoài thì phải được cơ quan chuyên môn hoặc một nhóm chuyên gia kỹ thuật xác nhận rằng sản phẩm trong nước không đáp ứng được nhu cầu sử dụng hoặc thông qua mời thầu công khai, chứng minh rằng phải mua của nước ngoài và sau khi được cơ quan tài chính cùng cấp đồng ý, sẽ tổ chức mời thầu công khai để mua của nước ngoài, nhưng nội dung mời thầu không được có sự thay đổi về thực chất so với nội dung mời thầu trong nước.

Tóm lại, hoạt động mua sắm của chính phủ ngày càng được thể chế hoá, công khai hoá, công tác quản lý tài chính công được quy phạm hoá, hợp lý hoá nhằm giảm bớt chi phí quản lý hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý hành chính.

8

NGUYÊN TẮC PHÁP TRỊ VÀ NGUYÊN TẮC GIÁM SÁT TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Quản lý theo pháp luật là nguyên tắc cơ bản của hành chính công. Hành vi quản lý của chính phủ phải đúng đắn, công bằng. Người làm trái pháp luật phải chịu trách nhiệm về pháp luật hành chính. Muốn pháp chế hoá hành chính công thì phải kiện toàn hệ thống pháp luật hành chính, hoàn thiện chế độ pháp luật hành chính, tăng cường giám sát hoạt động hành chính. Hiện nay, Trung Quốc đang ở vào giai đoạn hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, phải quán triệt phương châm quản lý nhà nước bằng pháp luật, phải dựa vào pháp luật, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, bảo đảm thực hiện mục tiêu chiến lược bước ba của quá trình hiện đại hoá.

Nội dung và ý nghĩa của nguyên tắc pháp trị

HÀM Ý CỦA NGUYÊN TẮC PHÁP TRỊ

Pháp trị là một hình thái ý thức đã có từ lâu, là phương châm quản lý nhà nước và là một hiện tượng văn hoá xã hội. Trong các thời đại khác nhau, nội hàm và ý nghĩa của nó không giống nhau. Ở Trung Quốc, quan niệm pháp trị đã có từ thời cổ đại. Nhưng trong thời kỳ cổ đại của Trung Quốc, pháp trị chỉ được coi là thuật cai trị dân, khác xa quan niệm pháp trị cận đại và hiện đại. Nhà tư tưởng Aristote cũng chủ trương pháp trị. Ông nói: “Pháp trị nên bao hàm hai ý nghĩa: pháp luật đã xây dựng được phục tùng một cách phổ biến và pháp luật được mọi người phục tùng là pháp luật được xây dựng tốt”.

Chủ nghĩa pháp trị là nguyên tắc chính trị và nguyên tắc trị quốc cơ bản, ra đời và xác lập trong cách mạng dân chủ cận đại. Trong thời kỳ cách mạng dân chủ tư sản, để chống lại chế độ phong kiến, giai cấp tư sản đã đề xướng chủ nghĩa pháp trị. Sau khi cách mạng tư sản thắng lợi, lý luận pháp trị đã đi vào thực tiễn, được coi là nguyên tắc cơ bản của các quốc gia lập hiến.

Theo quan niệm pháp trị thì pháp luật giữ địa vị thống trị trong đời sống xã hội và chính phủ phải làm việc theo pháp luật.

Theo các học giả Anh đương đại, pháp trị có nghĩa là: (1) Mọi hoạt động của chính phủ phải tuân theo pháp luật. (2) Tôn trọng quyền lợi và tự do của công dân. (3) Mọi người được pháp luật bảo hộ một cách bình đẳng. (4) Pháp luật không thiên vị giữa công dân và chính phủ.

Một nhà luật học Mỹ cho rằng: “Thực chất của pháp trị phải là khi đối xử với công dân, chính phủ phải vận dụng một cách trung thực những nguyên tắc đã được tuyên bố trước mà công dân phải tuân theo và quyết định quyền lợi, nghĩa vụ của họ”. Do đó, pháp trị, với tư cách là một nguyên tắc và phương thức quản lý phổ biến của hành chính công, có nghĩa là chính phủ phải căn cứ vào pháp luật để tổ chức công việc và sử dụng quyền lực của mình, hành vi hành chính của chính phủ phải chịu sự ràng buộc của pháp luật, không được vượt quá phạm vi cho phép của pháp luật. Nếu không tức là vi phạm pháp luật, phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Từ những định nghĩa nói trên, có thể rút ra nội hàm của pháp trị bao gồm:

(1) Bình đẳng trước pháp luật. Pháp luật không có sự thiên vị giữa công dân và chính phủ. Chính phủ không thể có những đặc quyền không cần thiết. Chính phủ và công dân đều có nghĩa vụ và trách nhiệm giống nhau trước pháp luật.

(2) Mọi hành vi của chính phủ đều phải tuân theo pháp luật, không được vi phạm hoặc vượt quá giới hạn của pháp luật.

(3) Cơ quan chính phủ hoặc công chức chính phủ nếu có hành vi không đúng hoặc vi phạm pháp luật, xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, pháp nhân và các tổ chức khác thì đều phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Để hiểu đúng khái niệm pháp trị, trước hết cần phân biệt khái niệm pháp trị và khái niệm pháp chế trong quản lý hành chính, khái niệm pháp trị và khái niệm đức trị. Pháp chế hành chính là tên gọi tắt của chế độ pháp luật về quản lý hành chính của một nước. Tất cả các nước có chính phủ đều có pháp chế hành chính. Nhưng không phải hễ có pháp chế hành chính là có pháp trị hành chính. Pháp trị hành chính nhấn mạnh sự bình đẳng trước pháp luật, giới hạn pháp luật, trách nhiệm pháp luật. Đó là phương thức trị quốc trong xã hội dân chủ và chế độ dân chủ, chỉ có thể thực hiện trong thể chế chính trị và thể chế hành chính dân chủ. Trong chế độ chuyên chế, ý chí của cá nhân cao hơn pháp luật, lời nói của vua chúa là pháp luật nên không có pháp trị thật sự. Tuy nhiên, cần hiểu rằng

giữa pháp chế và pháp trị có mối quan hệ chặt chẽ. Pháp chế là tiền đề và là cơ sở của pháp trị. Pháp trị là mục đích của pháp chế. Nếu một nước không có pháp luật hành chính và chế độ hành chính hoàn chỉnh thì không thể nói đến pháp trị.

Trung Quốc đang xây dựng chủ nghĩa xã hội mang đặc sắc Trung Quốc. Trong quá trình phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa phải quản lý nhà nước bằng pháp luật, đồng thời kiên trì xây dựng đạo đức xã hội chủ nghĩa, kết hợp giữa pháp trị và đức trị, không thể coi nhẹ mặt nào. Pháp trị là phạm trù chính trị, là văn minh chính trị. Đức trị là phạm trù tư tưởng, là văn minh tinh thần. Cả hai mặt đều quan trọng.

VAI TRÒ CỦA PHÁP TRỊ TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Duy trì và phát triển trật tự xã hội

Đây là chức năng hàng đầu của hành chính công.

Pháp trị có nghĩa là một trật tự pháp luật tốt. Trật tự xã hội là một giá trị cơ bản song song với pháp luật. Muốn cho xã hội phát triển và công bằng thì trước hết phải có trật tự xã hội. Muốn có trật tự xã hội thì phải có những quy tắc pháp chế có tính chất phổ biến. Hành chính công cũng vậy. Đồng thời, một trật tự xã hội tốt phải dựa vào trật tự hành chính tốt. Trật tự hành chính là kết quả thực hiện pháp luật, pháp qui hành chính. Trật tự hành chính là mặt thực tiễn của luật hành chính, là luật hành chính đã được thực hiện. Trật tự pháp luật hành chính là sự thể chế hóa hoạt động hành chính. Mỗi chủ thể hành chính đều có những quyền và nghĩa vụ rõ ràng. Nhiệm vụ của nó là thi hành một cách trung thực những nghĩa vụ do pháp luật quy định và sử dụng những quyền do luật định một cách tích cực, chính xác. Luật hành chính quy định rõ quyền và chức trách của các cơ quan hành chính và các cơ quan khác, quyền và chức trách của các bộ phận, các cấp trong hệ thống hành chính để các cơ quan đó thực hiện chức quyền của mình theo đúng quy định, làm việc đúng pháp luật, do đó mà bảo đảm được trật tự hành chính.

Bảo đảm quyền và lợi ích của công dân

Mục tiêu cuối cùng của pháp trị hành chính là tôn trọng và bảo vệ nhân quyền, bảo đảm lợi ích công cộng. Trong xã hội dân chủ, quyền hành chính không có lợi ích đặc thù. Mục đích của nó là bảo hộ quyền và lợi ích của công dân, tổ chức. Sự bảo hộ này được thực hiện thông qua một loạt chế độ pháp luật như công khai hành chính, khiếu kiện hành chính, tố tụng hành chính, chế độ bồi thường của nhà nước. Việc kiện toàn và thực hiện những chế độ ấy sẽ bảo hộ quyền sở hữu tài sản, quyền tự do của công dân, quyền tham gia chính sự, bảo hộ lợi ích của công dân và các quyền lợi khác của họ. Trên thực tế, sự ra đời và phát triển của pháp trị hành chính là để thích ứng với nhu cầu ngăn chặn sự tùy tiện, vi phạm pháp luật trong quản lý hành chính, bảo hộ quyền và lợi ích của công dân.

Kiểm chế quyền lực hành chính

Ý nghĩa căn bản của pháp trị hành chính là ở chỗ nó kiểm chế và giám sát quyền lực hành chính. Tinh túy của pháp trị là sự ràng buộc của nó đối với nhà nước. Quyền lực công cộng nếu không có sự kiểm chế và giám sát thì sẽ trở thành lực lượng tách rời xã hội và công cụ mưu cầu lợi ích cá nhân. Trong chế độ chuyên chế, quyền lực chi phối pháp luật. Trong chế độ dân chủ, pháp luật không những chỉ là quy phạm mà các thành viên xã hội phải tuân theo mà còn là phương tiện chi phối quyền lực. Một học giả về luật hành chính của Anh đã nói: *“Định nghĩa đơn giản nhất của luật hành chính là pháp luật khống chế quyền lực của chính phủ. Khống chế quyền lực của chính phủ chính là hạt nhân của luật hành chính”*.

Khống chế quyền lực chính phủ và bảo hộ quyền, lợi ích công dân là hai việc thống nhất với nhau, vì chỉ khi việc sử dụng quyền lực hành chính được giới hạn trong phạm vi của hiến pháp và pháp luật thì quyền, lợi ích của công dân mới thực sự được bảo hộ. Do đó, công dân tín nhiệm, ủng hộ chính phủ.

Yêu cầu và nội dung cơ bản của pháp trị hành chính

TÍNH HỢP PHÁP TRONG HÀNH CHÍNH CÔNG

Tính hợp pháp của hành vi hành chính là một trong những yêu cầu cơ bản của hành chính công. Tính hợp pháp của hành vi hành chính có nghĩa là việc có được, việc tổ chức và việc sử dụng quyền hành chính phải căn cứ vào pháp luật, phù hợp với tinh thần, nguyên tắc và quy phạm của pháp luật, không được trái với pháp luật.

Theo luật dân sự, “công dân có thể làm bất kỳ việc gì mà pháp luật không cấm”. Nhưng theo luật hành chính, “các chủ thể hành chính chỉ được làm những việc mà pháp luật cho phép”. Điều này thể hiện mối quan hệ giữa nhân dân và chính phủ trong pháp luật hiện đại.

Trong xã hội hiện đại, pháp luật nhấn mạnh nguyên tắc này là vì: quyền lực của chính phủ là do nhân dân giao cho nên việc sử dụng quyền lực đó phải nằm trong phạm vi được ủy quyền, đồng thời vì trong hệ thống quyền lực của nhà nước có nhiều cơ quan khác nhau nên phải có sự phân công giữa cơ quan này với cơ quan khác, giữa các cấp khác nhau để đề phòng tình trạng vượt quyền.

Trong thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản, do ảnh hưởng của nguyên tắc “nghị viện là tối cao”, “không có pháp luật thì không có quản lý hành chính”, các nước tư bản chủ nghĩa nhấn mạnh mọi hành vi của chính phủ đều phải phù hợp với pháp luật do nghị viện quy định. Về sau, do vai trò của chính phủ ngày càng tăng, quyền hành chính của chính phủ được mở rộng, nghị viện ủy quyền cho chính phủ ban hành pháp quy nên các hành vi hành chính không

những phải phù hợp với hiến pháp, pháp luật mà còn phải phù hợp với pháp quy hành chính do cơ quan hành chính ban hành. Ở một số nước, hành vi hành chính còn phải phù hợp với tập quán, tiền lệ phán quyết, văn bản giải thích pháp luật, pháp lý, đạo đức, chính sách. Ví dụ ở Mỹ và Anh, tiền lệ tư pháp là rất quan trọng. Ở Pháp, tiền lệ phán quyết của Tòa hành chính là một bộ phận quan trọng của Luật hành chính. Chỉ cần xử lý đúng như tiền lệ là hợp pháp. Ở Trung Quốc, tính hợp pháp trong quản lý hành chính đòi hỏi sự phù hợp với hiến pháp, pháp luật, pháp quy hành chính, pháp quy địa phương, điều lệ tự trị, quy định hành chính, quy định của từng địa phương.

Nội dung cơ bản của tính hợp pháp trong hành chính công bao gồm bốn mặt:

Tính hợp pháp của chủ thể hành chính

Chủ thể hành chính là tổ chức có thể thực thi quyền hành chính quốc gia bằng danh nghĩa của mình và chịu trách nhiệm về hậu quả của hành vi hành chính đó. Chủ thể hành chính, căn cứ theo quy định của pháp luật, thay mặt nhà nước để sử dụng quyền lực hành chính. Nhà nước giao cho chủ thể hành chính những chức quyền hành chính nhất định, đồng thời quy định những chức trách nhất định cho họ. Chức quyền hành chính là tư cách và quyền năng của chủ thể hành chính, do đó, chức quyền hành chính phải do pháp luật giao phó.

Nếu chưa được pháp luật ủy quyền, bất cứ tổ chức nào cũng không có tư cách và chức quyền hành chính.

Trong hệ thống hành chính của chính phủ, có sự phân cấp theo chiều dọc và chiều ngang, do đó mà hình thành quyền hạn hành chính của các cấp, các ngành của chủ thể hành chính, tức là mỗi cấp, mỗi ngành chỉ có những chức trách và quyền hạn nhất định. Các chủ thể hành chính chỉ được thực hiện chức trách trong phạm vi quy định. Mọi hành vi hành chính vượt quyền đều vô hiệu.

Một chủ thể hành chính chỉ có đủ tư cách khi họ có đủ những điều kiện sau:

Việc thành lập cơ quan đó phải có sự phê chuẩn của cơ quan do pháp luật quy định, chức trách và quyền hạn của nó phải do luật tổ chức hoặc điều lệ tổ chức quy định, có biên chế do pháp luật quy định, có dự toán kinh phí hành chính độc lập, có trụ sở làm việc và điều kiện làm việc cần thiết, có thông báo thành lập công khai. Thủ tục giao quyền phải có căn cứ pháp luật, quyết định giao quyền phải được thông báo công khai.

Tính hợp pháp của hành vi hành chính

Tính hợp pháp của hành vi hành chính có nghĩa là hành vi hành chính đó phải phù hợp với yêu cầu của pháp luật. Cụ thể là: chủ thể hành chính ấy đã làm hay không làm việc đó, hành vi hành chính đó có nằm trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đó không, hành vi hành chính đó có phù hợp với yêu cầu của pháp luật và có thể làm phát sinh hậu quả pháp lý không?

Tính hợp pháp về nội dung

Tính hợp pháp về nội dung bao gồm:

- Khi cơ quan hành chính hạn chế quyền của nhân dân hoặc giao phó cho nhân dân một nghĩa vụ nào đó thì phải có căn cứ pháp luật. Nếu không có căn cứ pháp luật thì không được tùy tiện hạn chế quyền hoặc giao phó nghĩa vụ cho nhân dân.

- Nếu không có căn cứ pháp luật thì cơ quan hành chính không được miễn trừ nghĩa vụ pháp luật cho người nào đó hoặc cung cấp quyền lợi đặc biệt cho người nào đó. Bất kỳ người nào cũng không được hưởng đặc quyền.

Tính hợp pháp về trình tự

Trình tự hành chính là phương thức, bước đi, thứ tự của hành vi hành chính. Luật trình tự là những quy tắc về trình tự hành chính. Tính hợp pháp trong hành chính công vừa đòi hỏi sự phù hợp với luật nội dung

vừa đòi hỏi sự phù hợp với luật hình thức. Những hành vi hành chính vi phạm trình tự do pháp luật quy định cũng bị coi là vô hiệu.

TÍNH HỢP LÝ TRONG HÀNH CHÍNH CÔNG

Hành vi hành chính có hai loại. Một là những hành vi hành chính mà pháp luật, pháp quy đã quy định rõ, cơ quan hành chính phải tuân theo một cách nghiêm ngặt. Hai là những hành vi hành chính mà pháp luật, pháp quy không ghi rõ, cơ quan hành chính phải căn cứ vào phạm vi chức quyền của mình để vận dụng, lựa chọn cách giải quyết hợp lý.

Bất kỳ hành vi hành chính nào cũng có hai mặt hợp pháp và hợp lý. Trong hai loại hành vi hành chính nói trên, đối với loại thứ nhất, chỉ cần hành vi đó là hợp pháp tức là hợp lý. Đối với loại thứ hai, hợp pháp chưa hẳn là hợp lý. Sự hợp lý của hành vi hành chính đòi hỏi hành vi đó phải khách quan, thích đáng và hợp lý.

Từ thế kỷ 20, đời sống xã hội ngày càng đa dạng, chức năng chính phủ mở rộng, nhưng các quy phạm hành chính chỉ có thể đưa ra những tình huống phổ biến nên các cơ quan hành chính phải căn cứ vào phạm vi chức trách của mình để vận dụng linh hoạt. Điều này sẽ dẫn đến tình trạng lạm dụng. Đó là vấn đề cần nghiên cứu.

Tính hợp lý trong hành chính công đòi hỏi:

(1) Hành vi hành chính phải phù hợp với mục đích của pháp luật. Mục đích của pháp luật là bảo hộ lợi ích công cộng và quyền công dân. Nếu hành vi hành chính đi ngược lại mục đích này tức là lạm dụng.

(2) Phải có căn cứ khách quan, đầy đủ. Khi vận dụng quyền lựa chọn linh hoạt, cơ quan hành chính phải có đủ căn cứ sự thật khách quan và căn cứ pháp luật đầy đủ. Nếu không sẽ bị coi là không hợp lý.

(3) Phải xem xét đầy đủ tất cả các nhân tố có liên quan. Ví dụ khi xử phạt hành chính, pháp luật quy định có tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng thì khi quyết định xử phạt, phải xem xét đầy đủ.

(4) Không xem xét các nhân tố không có liên quan. Ví dụ, quyền lực, địa vị, quan hệ, tình cảm cá nhân, xuất thân của đối tượng hành chính. Đó là những nhân tố không được xét đến khi lựa chọn quyết định hành chính.

(5) Không được đi ngược quy luật khách quan.

(6) Phù hợp tập quán và đạo đức luân lý của địa phương, nhưng phải là những tập quán và tiêu chuẩn đạo đức không trái ngược quy phạm pháp luật.

BẢO HỘ BÌNH ĐẲNG

Bình đẳng hoặc công bằng là yêu cầu cơ bản của luật hành chính. Chính phủ phải thực hiện sự bảo hộ bình đẳng đối với tất cả công dân.

Bảo hộ bình đẳng có nghĩa là cơ quan hành chính không được thiên vị khi xử sự với công dân.

Bảo hộ bình đẳng trước hết là đòi hỏi sự bình đẳng trong các quy tắc pháp luật. Nó bao gồm hai mặt:

- Cấm tùy tiện. Muốn cấm tùy tiện thì phải có quy tắc. Nếu không có quy tắc thì không có trật tự pháp luật thật sự và dẫn đến tùy tiện.

- Sự bình đẳng về pháp luật đòi hỏi các quy tắc pháp luật phải được áp dụng giống nhau đối với tất cả mọi người. Ví dụ: khi cơ quan hành chính xử lý hai việc giống nhau đối với hai người khác nhau thì phương thức xử lý không được khác nhau.

Sự bình đẳng về pháp luật còn đòi hỏi quan chức hành chính không được tham gia xử lý những vụ việc hành chính có quan hệ lợi ích đối với quan chức đó và khi xử lý vụ việc, phải lắng nghe ý kiến của đương sự. Công dân có quyền được thông báo trước trong thời hạn thích hợp, có quyền biết luận điểm, luận cứ của cơ quan hành chính, có quyền biện hộ cho mình, có quyền yêu cầu người làm chứng.

Hành vi hành chính trái pháp luật và trách nhiệm pháp luật về hành chính

HÀNH VI HÀNH CHÍNH TRÁI PHÁP LUẬT VÀ CHẾ ĐỘ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

Nguyên tắc pháp trị đòi hỏi chủ thể hành chính phải sử dụng quyền hành chính theo đúng quy định của pháp luật. Tuy vậy, các hành vi hành chính trái pháp luật vẫn có thể xảy ra. Do đó, cần phải khống chế và giám sát các hành vi hành chính trái pháp luật. Một biện pháp quan trọng để khống chế và giám sát các hành vi hành chính trái pháp luật là truy cứu trách nhiệm pháp luật đối với hành vi hành chính trái pháp luật.

Đặc trưng của hành vi hành chính trái pháp luật là:

(1) Chủ thể của hành vi hành chính trái pháp luật là chủ thể hành chính, là tổ chức thực hiện quyền hành chính nhà nước.

(2) Hành vi đó là hành vi quản lý hành chính của cơ quan hành chính. Các hành vi dân sự của cơ quan hành chính không thể trở thành hành vi hành chính trái pháp luật.

(3) Hành vi hành chính đó trái với quy phạm pháp luật hành chính, tức là cơ quan đó không thực hiện nghĩa vụ ghi trong quy phạm pháp luật hành chính.

Có ba yếu tố cấu thành hành vi hành chính trái pháp luật:

- Cơ quan ấy có tư cách của chủ thể hành chính và có nghĩa vụ do pháp luật quy định.

- Chủ thể hành chính ấy có hành vi không thực hiện nghĩa vụ do pháp luật quy định, tức là có hành vi quản lý hành chính trái pháp luật.

- Hành vi ấy bắt nguồn từ sai lầm của người thực hiện hành vi, tức là người đó đã làm trái quy phạm pháp luật hành chính.

Trách nhiệm hành chính có nghĩa là khi chủ thể hành chính làm trái với quy phạm pháp luật hành chính thì phải gánh chịu hậu quả pháp luật về việc đó. Khi cơ quan chính phủ có hành vi hành chính trái pháp luật thì phải truy cứu trách nhiệm pháp luật của người vi phạm. Các quy định liên quan đến việc truy cứu trách nhiệm đối với hành vi hành chính trái pháp luật gọi là chế độ trách nhiệm hành chính.

Khái niệm chính phủ có trách nhiệm hoặc quản lý hành chính có trách nhiệm là khái niệm cơ bản về pháp trị hành chính, là sản phẩm của nền chính trị dân chủ. Lịch sử của chế độ trách nhiệm hành chính đã trải qua ba thời kỳ.

Thời kỳ thứ nhất là thời kỳ chính phủ không có trách nhiệm. Trong xã hội phong kiến, quyền lực nhà nước nằm trong tay vua. Quyền lực của vua cao hơn pháp luật. Vua không chịu trách nhiệm pháp luật về những hành vi của mình. “Trẫm là nhà nước”, “Thiên hạ là của trẫm”. Điều đó đã phủ nhận trách nhiệm của chính phủ.

Thời kỳ thứ hai là thời kỳ chính phủ đã chịu trách nhiệm nhưng vẫn có mức độ. Khi chế độ chính trị dân chủ tư sản thay thế chế độ phong kiến, tư tưởng dân chủ tư sản, tư tưởng pháp trị, tư tưởng công bằng tự nhiên, tư tưởng giám sát tư pháp đã làm lung lay thuyết nhà nước không có trách nhiệm, đặt nền móng tư tưởng cho chế độ trách nhiệm hành chính đối với hành vi hành chính trái pháp luật. Cuối thế kỷ 19, đầu thế kỷ 20, chế độ trách nhiệm hành chính đã phát triển nhanh chóng. Hiến pháp Đức năm 1907 đã có quy định về trách nhiệm hành chính trái pháp luật. Nhưng trong thời kỳ này, trách nhiệm của nhà nước đối với các hành vi hành chính trái pháp luật còn có nhiều hạn chế, còn có những điều miễn trừ.

Thời kỳ thứ ba là thời kỳ chính phủ hoàn toàn chịu trách nhiệm về những hành vi hành chính trái pháp luật. Sau thế chiến thứ 2, lý luận,

thể chế về trách nhiệm hành chính trái pháp luật ngày càng được hoàn thiện. Các nước tư bản chủ nghĩa phát triển lần lượt ban hành những đạo luật về việc chính phủ phải bồi thường cho công dân khi cơ quan chính phủ xâm phạm quyền lợi của công dân. Ví dụ, Luật bồi thường liên bang của Mỹ năm 1946, Luật tố tụng vương quyền của Anh năm 1947, Luật bồi thường nhà nước ở Nhật Bản năm 1947, Luật bồi thường nhà nước của Hàn Quốc năm 1967, Luật bồi thường nhà nước ở Đức năm 1987. Năm 1995, Trung Quốc đã ban hành Luật bồi thường của nhà nước.

Việc ban hành những đạo luật nói trên đã xác lập trách nhiệm của nhà nước đối với hành vi hành chính trái pháp luật, nói lỏng điều kiện bồi thường, xác định quan niệm thế nào là hành vi hành chính trái pháp luật, thu hẹp phạm vi miễn trừ trách nhiệm, không ngừng tăng cường mức độ bồi thường. Việc nhà nước chịu trách nhiệm về những hành vi hành chính trái pháp luật đã trở thành tiêu chí và nguyên tắc quan trọng của luật hành chính.

HÌNH THỨC XỬ LÝ CÁC HÀNH VI HÀNH CHÍNH TRÁI PHÁP LUẬT

Các hình thức xử lý hành vi hành chính trái pháp luật bao gồm:

- (1) Phê bình. Đây là sự trừng phạt về danh dự đối với chủ thể hành chính phạm sai lầm.
- (2) Xin lỗi tức là thừa nhận sai lầm.
- (3) Phục hồi danh dự cho người bị hại thông qua hợp báo, cải chính trên báo, gửi tài liệu đính chính cho cơ quan có liên quan.
- (4) Trả lại quyền lợi cho người bị hại.
- (5) Khôi phục nguyên trạng nếu tài sản bị xâm hại có thể phục hồi.
- (6) Đình chỉ hành vi hành chính trái pháp luật. Nếu hành vi hành chính trái pháp luật diễn ra liên tục và khi người bị hại khiếu kiện, hành vi đó vẫn tiếp tục thì chủ thể hành chính phải đình chỉ hành vi đó.

(7) Thực hiện chức trách. Đối với những chức trách mà chủ thể hành chính phải thực hiện nhưng chưa thực hiện thì phải thực hiện.

(8) Hủy bỏ hành vi hành chính trái pháp luật. Khi cơ quan hữu quan truy cứu hành vi hành chính trái pháp luật, có thể hủy bỏ hành vi hành chính trái pháp luật và hành vi đó không có hiệu lực pháp lý nữa.

(9) Sửa chữa hành vi hành chính không thỏa đáng. Đối với hành vi không thỏa đáng, không nhất thiết phải hủy bỏ nhưng người cố hành vi đó có nghĩa vụ sửa chữa.

TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG HÀNH CHÍNH

Nếu chủ thể hành chính hoặc nhân viên của chủ thể hành chính sử dụng chức quyền hành chính trái pháp luật, gây thiệt hại đến quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức thì phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo qui định pháp luật. Bồi thường hành chính khác với đền bù hành chính. Đền bù hành chính là trong trường hợp cơ quan hành chính, do phải áp dụng biện pháp nào đó để bảo hộ lợi ích công cộng, khiến quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân hoặc tổ chức bị thiệt hại, phải bù đắp cho họ thì gọi là đền bù hành chính. Các điều kiện cấu thành bồi thường hành chính là:

(1) Hành vi chức vụ của chủ thể hành chính.

(2) Hành vi hành chính trái pháp luật đó xâm hại đến quyền nhân thân hoặc quyền tài sản của đương sự.

(3) Hành vi hành chính trái pháp luật gây thiệt hại cho đương sự.

(4) Giữa hành vi hành chính đó và sự thiệt hại có mối quan hệ nhân quả.

Theo luật bồi thường nhà nước của Trung Quốc, phạm vi bồi thường hành chính bao gồm hành vi xâm phạm quyền nhân thân trái pháp luật và hành vi xâm phạm quyền tài sản trái pháp luật.

Hành vi xâm phạm quyền nhân thân trái pháp luật bao gồm:

- Giám giữ công dân trái pháp luật hoặc áp dụng biện pháp cưỡng chế để hạn chế quyền tự do nhân thân của công dân. Xử phạt hành chính và cưỡng chế hành chính đều là hành vi chức vụ của cơ quan hành chính. Việc thực hiện hai biện pháp đó một cách trái phép là hành vi chức vụ trái pháp luật.

- Giám giữ công dân trái pháp luật hoặc dùng biện pháp khác để tước đoạt quyền tự do nhân thân của công dân một cách trái pháp luật.

- Đánh đập, ngược đãi công dân hoặc sai khiến người khác đánh đập công dân làm họ bị thương, bị chết.

- Dùng vũ khí, hung khí làm công dân bị thương hoặc bị chết.

- Các hành vi vi phạm khác khiến công dân bị thương hoặc bị chết.

Các hành vi xâm phạm quyền tài sản một cách trái pháp luật gồm có:

+ Xử phạt công dân trái pháp luật, thu giấy phép và đăng ký kinh doanh, ra lệnh đình chỉ sản xuất, kinh doanh, tịch thu tài sản của công dân một cách trái pháp luật.

+ Các hành vi cưỡng chế như khám xét, niêm phong, phong tỏa tài sản của công dân trái pháp luật.

+ Trưng thu đồ đạc, tiền, tài sản của công dân trái quy định pháp luật.

+ Các hành vi trái pháp luật khác gây thiệt hại về tài sản cho công dân.

Theo luật bồi thường nhà nước ở Trung Quốc, khi quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức bị cơ quan hành chính và nhân viên hành chính xâm hại trái pháp luật, gây thiệt hại cho đương sự thì đương sự có quyền đòi bồi thường. Nếu yêu cầu bồi thường không được thỏa mãn thì có thể kiện ra tòa án.

Nguyên tắc giám sát trong hành chính công

HÀM Ý CỦA GIÁM SÁT HÀNH CHÍNH

Giám sát hành chính bao gồm sự giám sát trong hệ thống các cơ quan hành chính và sự giám sát của đảng cầm quyền, cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan tư pháp và quần chúng nhân dân. Giám sát trong hệ thống hành chính bao gồm sự giám sát giữa cấp trên và cấp dưới của cơ quan hành chính, sự giám sát của cơ quan thanh tra, cơ quan kiểm toán đối với cơ quan hành chính, nhân viên hành chính.

Mục đích của giám sát là phát hiện, xử lý những hành vi vi phạm nguyên tắc, pháp quy, điều lệ quản lý trong quá trình quản lý hành chính, ngăn ngừa và uốn nắn những sai lầm, lệch lạc xuất hiện trong quá trình quản lý hành chính, đảm bảo việc thực hiện mục tiêu hành chính, sự trong sạch của cơ quan hành chính, bảo đảm việc thi hành pháp luật trong quản lý hành chính. Tác dụng của giám sát hành chính là:

1. Tác dụng phòng ngừa.

Tác dụng này có nghĩa là phải tìm cách triệt tiêu những sai lầm, phi pháp trong quản lý hành chính trước khi chúng có thể xảy ra, tránh những thiệt hại do những sai lầm đó. Ví dụ, trước khi thông qua hoặc thực hiện một quyết định quan trọng, cơ quan hành chính phải cùng các cơ quan hữu quan tiến hành kiểm tra để đảm bảo tính hợp lý và hợp pháp của quyết định.

2. Tác dụng bổ cứu.

Thông qua giám sát, có thể phát hiện những vấn đề trong quản lý hành chính và yêu cầu cơ quan hữu quan bổ sung, sửa chữa, ngăn ngừa sai lầm và tổn thất lớn hơn.

3. Tác dụng cải tiến.

Thông qua giám sát, phát hiện vấn đề và yêu cầu các cơ quan hữu quan rút kinh nghiệm, xây dựng và kiện toàn chế độ, điều lệ, khắc phục những sơ hở trong quản lý, cải tiến phương thức và phương pháp làm việc, nâng cao hiệu quả công tác, thông qua giám sát để yêu cầu các cơ quan hành chính chấp hành đúng pháp luật trong quản lý hành chính.

Ý NGHĨA CỦA GIÁM SÁT HÀNH CHÍNH

Sự ra đời và phát triển của nhà nước hành chính là một đặc trưng rõ rệt của quá trình phát triển xã hội trong thế kỷ 20. Đặc trưng ấy thể hiện ở chỗ: Công việc công cộng tăng lên, chức năng của chính phủ mở rộng, quyền lực hành chính cũng mở rộng theo. Trong tình hình đó, làm thế nào để bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý của hành chính công là một thách thức lớn. Tăng cường giám sát hành chính đã trở thành biện pháp quan trọng để bảo đảm lợi ích nhân dân, tăng cường nền chính trị dân chủ, ngăn chặn hiện tượng tham nhũng trong quản lý hành chính.

Hoàn thiện thể chế pháp luật

Trong các nhà nước hiện đại, dù dưới chế độ xã hội nào đều có sự phân công và tách bạch quyền lực nhà nước ở mức độ khác nhau. Đó là sự phân biệt giữa cơ quan nắm giữ quyền lực và cơ quan sử dụng quyền lực. Các nước tư bản chủ nghĩa phương Tây dựa vào thuyết phân chia quyền lực đã xây dựng chế độ giám sát quyền lực hành chính với những phương thức sau đây:

Giám sát việc thi hành hiến pháp, ủy nhiệm lập pháp, giám sát tư pháp, chế độ chuyên viên giám sát của quốc hội. Trung Quốc là nước theo chế độ đại biểu nhân dân. Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc là cơ quan quyền lực tối cao. Các cơ quan nhà nước do Đại hội đại biểu nhân dân thành lập và chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân. Điều 5 hiến pháp Trung Quốc quy định: "Tất cả các cơ quan nhà nước, lực

lượng vũ trang, chính đảng và đoàn thể xã hội, doanh nghiệp đều phải tuân thủ hiến pháp và pháp luật. Mọi hành vi vi phạm hiến pháp và pháp luật đều phải truy cứu”. Để thực hiện quy định này, cần xây dựng những chế độ tương ứng, thiết thực, khả thi, trong đó có việc quy định rõ chức trách, quyền hạn của các cơ quan nhà nước và quan hệ giữa các cơ quan đó, xây dựng cơ chế ràng buộc, giám sát phù hợp với tình hình Trung Quốc. Trong xã hội hiện đại, chế độ giám sát quyền lực và chế độ bầu cử dân chủ là hai hòn đá tảng của nền chính trị dân chủ.

Kiểm chế quyền lực hành chính

Nhà nước hiện đại là nhà nước hành chính, quyền lực hành chính ngày càng lớn. Quá trình sử dụng quyền lực hành chính có hai loại hậu quả: hậu quả tích cực và hậu quả tiêu cực. Hậu quả tích cực là quyền lực hành chính phát huy được chức năng bình thường của nó, chỉ huy và lãnh đạo công chúng, tổ chức xã hội thực hiện mục tiêu chung. Hậu quả tiêu cực là người có quyền lực lạm dụng quyền lực để mưu cầu lợi ích riêng, gây thiệt hại cho mục tiêu chung và lợi ích chung. Khi hậu quả tiêu cực xuất hiện, sẽ rất có hại cho xã hội. Một mặt, nó phá hoại trật tự kinh tế, gây thiệt hại về kinh tế; mặt khác, nó dẫn đến những bất ổn về xã hội và chính trị. Do đó, bất kỳ thời đại nào, quốc gia nào cũng tìm mọi cách để ngăn ngừa, giảm thiểu hậu quả tiêu cực của quyền lực, mà biện pháp chủ yếu nhất là kiểm chế, giám sát quyền lực hành chính. Tăng cường giám sát hành chính là biện pháp quan trọng để kiểm chế quyền lực hành chính và quy phạm hóa việc sử dụng quyền lực hành chính.

Ngăn ngừa tham nhũng

Montesquieu đã từng nói: “Quyền lực không được kiểm chế tất nhiên sẽ dẫn đến hư hỏng. Quyền lực tuyệt đối dẫn đến hư hỏng tuyệt đối”. Quan chức chính phủ là người sử dụng quyền lực nhà nước. Quyền lực có thể phục vụ lợi ích công cộng, cũng có thể để mưu lợi cá nhân. Dùng quyền lực nhà nước để mưu lợi cá nhân là một loại tham nhũng. Những hiện tượng tham nhũng trong quan chức Trung Quốc như tham ô,

hối lộ, lạm dụng chức quyền, vi phạm pháp luật, buôn lậu đã làm hại uy tín, hình ảnh của Đảng và chính phủ trong nhân dân, ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân đối với Đảng và chính phủ. Do đó, cần thông qua giám sát để phát hiện, nghiêm trị những hành vi tham nhũng mới có thể giữ gìn sự trong sạch của chính phủ, cải thiện và tăng cường quan hệ giữa chính phủ và nhân dân.

Thực hiện hành chính dân chủ

Giám sát hành chính là một bộ phận hợp thành của chế độ dân chủ, là yêu cầu tất yếu của nền chính trị dân chủ. Nếu không có giám sát thì bất cứ chế độ dân chủ nào cũng không thể thực hiện được. Giám sát có tác dụng bảo đảm và thúc đẩy sự ổn định, phát triển lành mạnh của chế độ dân chủ. Một nền hành chính dân chủ là một nền hành chính theo ý dân, phục vụ nhân dân, có sự tham gia của nhân dân. Điều 2 Hiến pháp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa quy định: “Mọi quyền lực ở nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đều thuộc về nhân dân. Nhân dân căn cứ theo quy định của pháp luật, thông qua các hình thức và biện pháp để quản lý công việc nhà nước, quản lý sự nghiệp kinh tế, văn hóa, quản lý công việc xã hội”. Điều 41 hiến pháp quy định: “Công dân nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện với cơ quan hữu quan nhà nước về những hành vi sai trái, vi phạm pháp luật của bất kỳ cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước nào”. Giám sát hành chính là một trong những biện pháp quan trọng để thực hiện hành chính dân chủ.

Nâng cao hiệu quả hành chính

Trong các nhà nước hiện đại, công năng hành chính ngày càng mở rộng, xã hội ngày càng thay đổi, chính phủ phải nhanh chóng thực hiện rất nhiều hành vi hành chính một cách có hiệu quả. Nếu không, sẽ không thể bảo đảm quyền lợi hợp pháp của công dân, cung cấp cho công dân những dịch vụ tốt nhất. Do đó, việc quản lý hành chính công không những phải đúng mà còn phải có hiệu quả. Việc giám sát hành chính

không những phải có tác dụng ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực mà còn phải có hiệu quả, chi phí thấp. Giám sát hành chính có tác dụng nâng cao hiệu quả hành chính là vì thông qua giám sát, tinh thần trách nhiệm của nhân viên hành chính được nâng cao, khiến họ cố gắng hơn và cũng thông qua giám sát, tác phong quan liêu, lề mề bị phê phán, hiệu quả công tác được nâng cao.

SỰ GIÁM SÁT CỦA ĐẢNG CẨM QUYỀN

Ở Trung Quốc, Đảng Cộng sản là đảng cầm quyền. Giữ vững sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc trong đời sống quốc gia là một nguyên tắc đã được ghi nhận trong hiến pháp năm 1982. Sự lãnh đạo đó bao gồm cả sự lãnh đạo và giám sát đối với công tác quản lý hành chính nhà nước. Hình thức chủ yếu của sự lãnh đạo đó là:

(1) Thông qua việc xây dựng đường lối, phương châm, chính sách đúng đắn để thực hiện sự lãnh đạo và giám sát đối với công tác quản lý hành chính.

(2) Thông qua tổ chức Đảng các cấp, giám sát quá trình thực hiện đường lối, phương châm, chính sách của Đảng ở cơ quan chính quyền các cấp, các ngành.

(3) Giới thiệu những đảng viên ưu tú đảm nhiệm các chức vụ quan trọng trong chính phủ để thực hiện sự lãnh đạo và giám sát của Đảng đối với công tác của chính phủ.

(4) Thông qua công tác tuyên truyền giáo dục và công tác chính trị để thực hiện sự lãnh đạo và giám sát của Đảng đối với nhân viên chính phủ.

(5) Thông qua uỷ ban kiểm tra kỷ luật các cấp của Đảng để kiểm tra, xử lý những đảng viên giữ cương vị lãnh đạo vi phạm kỷ luật của Đảng, nhắc nhở họ làm việc đúng kỷ luật.

Sự lãnh đạo, giám sát của Đảng đối với công việc của cơ quan hành chính không có nghĩa là tổ chức Đảng làm thay công việc của nhà nước.

Tính chất của Đảng và chính phủ là không giống nhau, chức năng không giống nhau. Do đó, phải phân biệt chức năng của Đảng và chức năng của chính phủ. Đồng thời, để tăng cường sự lãnh đạo và giám sát của Đảng đối với công việc của chính phủ, cần phải thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với chính phủ.

GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN QUYỀN LỰC

Giám sát của cơ quan quyền lực là sự giám sát của cơ quan lập pháp, là sự giám sát của quốc hội. Ở các nước khác nhau, do thể chế chính trị khác nhau, địa vị pháp lý của quốc hội khác nhau nên quyền giám sát của quốc hội đối với chính phủ không giống nhau. Ở Anh, quốc hội phụ trách việc tổ chức chính phủ và có quyền đưa ra phương án bất tín nhiệm chính phủ, quyền giám sát của quốc hội đối với chính phủ tương đối lớn. Ở Mỹ, tổng thống bổ nhiệm các thành viên chính phủ, là người đứng đầu chính phủ. Tổng thống và chính phủ không chịu trách nhiệm trước nghị viện mà chịu trách nhiệm trước cử tri. Quyền giám sát của cơ quan lập pháp đối với chính phủ tương đối nhỏ. Nhưng dù ở thể chế chính trị nào, quốc hội cũng có quyền giám sát chính phủ ở mức độ nhất định.

Ở các nước tư bản chủ nghĩa phương Tây, phương thức giám sát của quốc hội đối với chính phủ như sau:

1. Quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm.

Ở các nước mà chính phủ do quốc hội tổ chức ra, chính phủ chịu trách nhiệm trước quốc hội; các chính sách quan trọng của chính phủ phải được đa số nghị sĩ nhất trí thông qua. Nếu quốc hội không đồng ý với phương châm, chính sách của chính phủ thì có thể đưa ra phương án bất tín nhiệm chính phủ. Phương thức biểu thị bất tín nhiệm có thể là: từ chối thông qua đề án của chính phủ về một chính sách nào đó, phủ quyết yêu cầu do chính phủ đề ra về một chính sách nào đó, thông qua nghị quyết khiển trách chính phủ, thông qua nghị quyết không tín nhiệm chính phủ hoặc một thành viên nào đó của chính phủ, thông qua một đề án đối lập với đề án của chính phủ.

2. Quyền chất vấn.

Nghị sĩ đưa ra những câu hỏi dưới hình thức nói hoặc hình thức viết, yêu cầu người đứng đầu chính phủ hoặc bộ trưởng trả lời. Nội dung chất vấn thường là những vấn đề quan trọng liên quan đến lợi ích công cộng. Chất vấn có thể dẫn đến tranh luận, thậm chí thay đổi chính phủ hoặc chế tài.

3. Quyền điều tra.

Quốc hội có thể điều tra hành vi của chính phủ. Phạm vi điều tra có thể bao gồm các mặt lập pháp, bầu cử, chính sách và các hành vi vi phạm pháp luật. Ví dụ điều tra về quyền lập pháp, điều tra về quá trình bầu cử, điều tra các hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước, điều tra về các trường hợp cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước xâm phạm quyền lợi của công dân.

4. Quyền khởi kiện, chế tài.

Đây là quyền quốc hội khởi kiện, chế tài đối với các quan chức cao cấp vi phạm pháp luật. Ở các nước theo chế độ nội các, quyền này chỉ vận dụng đối với tổng thống và thẩm phán toà án tối cao. Ở các nước theo chế độ tổng thống, quyền này có thể vận dụng đối với các quan chức cao cấp.

5. Quyền yêu cầu điều trần.

Đây là việc cơ quan quyền lực ở các nước theo chế độ tổng thống yêu cầu quan chức nhà nước điều trần về một vấn đề nào đó. Nội dung điều trần bao gồm các vấn đề về bổ nhiệm nhân sự, dự án lập pháp, tình hình chấp hành công vụ, hành vi của quan chức. Các cuộc điều trần thường do một tiểu ban nào đó của quốc hội hoặc một uỷ ban đặc biệt do quốc hội lập ra chủ trì. Uỷ ban này có quyền yêu cầu các cơ quan của chính phủ cung cấp tài liệu cần thiết và triệu tập những người có liên quan, kể cả tổng thống để làm chứng và cung cấp chứng cứ. Về nguyên tắc, việc điều trần được tiến hành công khai, cho phép bàng thính.

Giấy triệu tập do quốc hội uỷ quyền có hiệu lực cưỡng chế. Đối với những người từ chối điều trần, nghị sĩ nhận hối lộ, điều trần không đúng

sự thật, điều trần không đầy đủ, từ chối cung cấp tài liệu, thông tin; quốc hội có quyền buộc tội coi thường quốc hội. Nếu tổng thống lấy lý do “đặc quyền hành chính”, không chịu điều trần, quốc hội có thể yêu cầu toà án thẩm tra phạm vi “đặc quyền hành chính” của tổng thống.

Chế độ Đại hội đại biểu nhân dân ở Trung Quốc không giống chế độ nghị viện, cũng không giống chế độ tổng thống ở phương Tây. Điều 2 Hiến pháp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa quy định: “Tất cả mọi quyền lực ở nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực quốc gia thông qua Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp”. Điều 3 Hiến pháp quy định “Các cơ quan nhà nước của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa thực hiện chế độ dân chủ tập trung. Cơ quan hành chính, Toà án, Viện kiểm sát đều do Đại hội đại biểu nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân, chịu sự giám sát của Đại hội đại biểu nhân dân”. Điều đó cũng nói lên rằng thể chế chính trị ở Trung Quốc và sự giám sát của cơ quan quyền lực đối với cơ quan hành chính đã được quy định trong hiến pháp.

Ở Trung Quốc, sự giám sát quan trọng nhất của cơ quan quyền lực đối với cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính là giám sát tính hợp pháp của tất cả các hành vi hành chính của chính phủ và nhân viên chính phủ. Đó là sự giám sát toàn diện, dựa trên nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật. Nội dung giám sát bao gồm tính hợp pháp, hợp lý của hành vi chính phủ và chính phủ, nhân viên chính phủ có tuân thủ pháp luật, có trong sạch không. Nguyên tắc giám sát của Đại hội đại biểu nhân dân là sử dụng chức quyền một cách tập thể, công khai, đúng pháp luật.

Căn cứ theo hiến pháp, các đạo luật về tổ chức, quy tắc nghị sự của đại hội đại biểu nhân dân và cơ quan thường trực của đại hội đại biểu nhân dân và thực tiễn giám sát nhiều năm qua của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và địa phương, phương thức và nội dung giám sát của cơ quan quyền lực đối với chính phủ gồm:

(1) Nghe và xem xét báo cáo công tác của chính phủ.

Đây là hình thức giám sát cơ bản nhất. Hình thức giám sát này bao gồm: đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc nghe và xem xét báo cáo công

tác toàn diện của chính phủ. Cơ quan thường trực của Đại hội nghe và xem xét các báo cáo chuyên đề của chính phủ. Các uỷ ban chuyên môn hoặc tiểu ban công tác của đại hội nghe báo cáo về tình hình các cơ quan của chính phủ.

Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc và địa phương mỗi năm họp một lần để nghe, xem xét báo cáo công tác của chính quyền và thông qua nghị quyết đánh giá công tác của chính quyền một năm qua. Cơ quan thường trực của Đại hội đại biểu nhân dân cấp huyện trở lên cứ hai tháng họp một lần để nghe báo cáo chuyên đề của cơ quan chính quyền, đánh giá công tác của cơ quan chính quyền, khẳng định thành tích, đưa ra ý kiến phê bình, chất vấn và kiến nghị đối với cơ quan chính quyền.

(2) Thẩm tra và phê chuẩn kế hoạch phát triển kinh tế quốc dân và dự toán, quyết toán ngân sách.

Mọi công việc của chính phủ đều xây dựng trên cơ sở kế hoạch và dự toán nhất định. Việc Đại hội đại biểu nhân dân và cơ quan thường trực của nó thẩm tra, giám sát kế hoạch, dự toán thực tế là sự giám sát cơ bản nhất đối với chính phủ. Việc thẩm tra, phê chuẩn kế hoạch, dự toán có ba giai đoạn:

- Thẩm tra sơ bộ

Trước khi Đại hội đại biểu nhân dân họp một tháng, cơ quan chủ quản của quốc vụ viện phải báo cáo với Uỷ ban kinh tế tài chính của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc tình hình thực hiện kế hoạch kinh tế xã hội, tình hình thực hiện dự toán ngân sách, tiếp nhận sự giám sát sơ bộ.

- Thẩm tra chính thức

Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc nghe chính phủ báo cáo về vấn đề đó và các đoàn đại biểu, các uỷ ban bàn bạc, thảo luận.

- Biểu quyết phê chuẩn

Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc thông qua quyết định, phê chuẩn kế hoạch và dự toán ngân sách và báo cáo về vấn đề đó. Sau khi phê chuẩn, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc giám sát tình hình thực

hiện kế hoạch, dự toán ngân sách. Vào quý III hàng năm, Ủy ban thường vụ của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc nghe Chính phủ báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch, dự toán ngân sách, thẩm tra, phê chuẩn việc điều chỉnh kế hoạch, dự toán ngân sách.

(3) Thẩm tra pháp quy, quyết định và mệnh lệnh của chính phủ.

Hiến pháp Trung Quốc quy định, Ủy ban thường vụ đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền huỷ bỏ những pháp quy, quyết định, mệnh lệnh của chính phủ mâu thuẫn với hiến pháp, pháp luật. Luật tổ chức địa phương quy định, Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và cơ quan thường trực của nó có quyền huỷ bỏ những quyết định, mệnh lệnh không đúng của chính quyền địa phương. Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và cơ quan thường trực của nó đảm bảo việc chấp hành đúng đắn hiến pháp, pháp luật, pháp quy của chính phủ và nghị quyết của đại hội đại biểu nhân dân cấp trên và cơ quan thường trực của nó tại địa phương mình.

(4) Phê bình.

Đại hội đại biểu nhân dân có quyền phê bình các cơ quan của chính phủ theo quy định của hiến pháp và pháp luật. Các cơ quan bị phê bình phải trả lời trong thời hạn, bằng hình thức do pháp luật quy định.

Chế độ này có mấy điểm sau:

- Thời gian đưa ra ý kiến phê bình là trong kỳ họp của đại hội đại biểu nhân dân hoặc cơ quan thường trực của nó.

- Số người đưa ra ý kiến phê bình phải là một đoàn đại biểu hoặc không dưới 30 đại biểu đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, hoặc không dưới 10 uỷ viên uỷ ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Nếu phê bình chính quyền địa phương thì số người đưa ra ý kiến phê bình là không dưới 10 đại biểu, hoặc không dưới 5 uỷ viên thường vụ của Đại hội đại biểu nhân dân cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, châu tự trị, thành phố khu vực, hoặc không dưới 3 uỷ viên thường vụ của đại hội đại biểu nhân dân cấp huyện.

- Hình thức phê bình là hình thức viết.

- Đối tượng phê bình chủ yếu là các cơ quan chính quyền, cũng có thể là toà án, viện kiểm sát.

- Cơ quan bị phê bình có trách nhiệm trả lời ý kiến phê bình.

Quy tắc nghị sự của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc quy định: “Khi các đoàn đại biểu xem xét, thảo luận các đề án, báo cáo của chính phủ, các cơ quan hữu quan của chính phủ phải cử cán bộ phụ trách đến nghe, trả lời câu hỏi của đại biểu để đại biểu nắm được tình hình. Những câu hỏi này có thể chỉ do một người đề ra, cũng không phải dùng hình thức viết. Việc trả lời có thể do người lãnh đạo của cơ quan hữu quan trả lời, cũng có thể do cán bộ khác của cơ quan đó trả lời.

(5) Thị sát và kiểm tra.

Đại hội đại biểu nhân dân có thể thông qua thị sát để tìm hiểu tình hình công tác của Chính phủ và đưa ra ý kiến phê bình, đề nghị. Mục đích chủ yếu của thị sát là liên hệ với quần chúng, tìm hiểu tình hình để chuẩn bị cho việc thảo luận đề án, xây dựng và sửa đổi pháp luật, quyết định tại hội nghị. Thị sát có thể là thị sát cá nhân và tập thể.

Hiến pháp Trung Quốc quy định, khi xét thấy cần thiết, đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và uỷ ban thường vụ của nó có thể thành lập uỷ ban điều tra về vấn đề nào đó và căn cứ vào báo cáo của uỷ ban điều tra để có những quyết định tương ứng. Quy tắc nghị sự của đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc còn quy định trình tự thành lập uỷ ban điều tra. Luật tổ chức địa phương cũng có quy định tương tự.

Kiểm tra chấp pháp là kiểm tra, giám sát tình hình chấp hành pháp luật. Mục đích của nó là bảo đảm việc quán triệt, chấp hành hiến pháp, pháp luật, pháp quy hành chính ở các địa phương. Mấy năm nay, Đại hội đại biểu nhân dân các cấp và cơ quan thường trực của nó thường phối hợp với chính quyền các cấp tổ chức việc kiểm tra tình hình chấp hành pháp luật để thực hiện quyền giám sát này.

(6) Kiến nghị, phê bình, nêu ý kiến.

Theo quy định của Luật tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Luật tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân địa phương, Đại hội đại

biểu nhân dân toàn quốc và địa phương có quyền đưa ra kiến nghị, phê bình đối với các mặt công tác của toàn quốc và địa phương. Các cơ quan hữu quan phải tổ chức nghiên cứu, xử lý và trả lời trong thời gian quy định. Đó là một hình thức để đại biểu nhân dân tham gia chính sự, bày tỏ ý nguyện của nhân dân. Những ý kiến, kiến nghị, phê bình này có tác dụng giám sát rộng rãi đối với chính phủ, giúp chính phủ tập hợp được ý kiến của mọi người để xem xét vấn đề một cách toàn diện, đưa ra những quyết định đúng đắn và cải tiến công tác của chính phủ.

(7) Giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Đây là một phương thức quan trọng để cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát của mình. Quần chúng nhân dân có thể đưa ra những kiến nghị, ý kiến, khiếu nại, tố cáo với cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân các cấp về những văn bản và quyết định có tính chất quy phạm của cơ quan chính quyền, những hành vi của chính quyền xâm phạm quyền, lợi ích của công dân, những hành vi phạm tội, vi phạm pháp luật của nhân viên chính phủ. Văn phòng cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân thống nhất thụ lý và phụ trách phân loại, giải quyết. Các ý kiến, kiến nghị, phê bình có thể do nhân dân nêu với Đại biểu và uỷ viên cơ quan thường trực hoặc nhân dân gửi thư cho cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân hoặc nhân dân trực tiếp gặp Cục dân nguyện của cơ quan đó.

Cục dân nguyện giao cho cơ quan hữu quan giải quyết và yêu cầu báo cáo kết quả trong thời hạn quy định. Nếu vụ việc lớn, ảnh hưởng rộng, cơ quan hữu quan kéo dài, không nghiêm túc giải quyết, giải quyết không đúng pháp luật có thể dẫn đến án oan, án giả, án sai thì cục dân nguyện tự điều tra, đưa ra kiến nghị giải quyết.

(8) Bãi miễn chức vụ.

Đây cũng là một hình thức để cơ quan quyền lực thực hiện sự giám sát đối với nhân viên chính phủ. Điều 62, 63 Hiến pháp Trung Quốc quy định: “Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền bãi miễn chức vụ của Thủ tướng, Phó Thủ tướng, Uỷ viên quốc vụ viện, Bộ trưởng, Chủ nhiệm uỷ ban, Tổng kiểm toán, Tổng thư ký Quốc vụ viện.

Đại hội đại biểu nhân dân địa phương có quyền bãi miễn chức vụ của thành viên chính quyền địa phương". Pháp luật không quy định điều kiện bãi miễn. Trên thực tế, những người bị bãi miễn có thể là phạm tội, vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, không xứng đáng với chức vụ nên không được Đại hội đại biểu nhân dân tín nhiệm nữa. Về thủ tục bãi miễn, quy tắc làm việc của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc quy định, đề nghị bãi miễn phải do đoàn chủ tịch hoặc ba đoàn đại biểu trở lên hoặc 1/10 số đại biểu trở lên nêu ra, người bị bãi miễn có thể trình bày ý kiến của mình. Sau khi các đoàn đại biểu thảo luận, chủ tịch đoàn đề nghị đại hội quyết định hoặc chủ tịch đoàn đề nghị đại hội tổ chức ủy ban điều tra và đại hội lần sau quyết định sau khi nghe báo cáo của Ủy ban điều tra.

GIÁM SÁT TƯ PHÁP

Giám sát tư pháp là Viện kiểm sát, Tòa án căn cứ vào sự uỷ quyền của pháp luật và trình tự do pháp luật quy định để kiểm sát, xét xử các hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan hành chính, nhân viên cơ quan hành chính và hành vi phạm tội của nhân viên cơ quan hành chính trong lúc thực hiện chức vụ nhằm uốn nắn những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan hành chính, trừng phạt những người phạm tội trong lúc thi hành chức vụ, bảo đảm việc quản lý hành chính đúng pháp luật, bảo hộ quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức.

Những điểm cơ bản của khái niệm giám sát tư pháp bao gồm:

(1) Chủ thể giám sát tư pháp là Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân.

(2) Đối tượng giám sát là cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính.

(3) Nội dung giám sát là những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan hành chính và hành vi phạm tội của công chức trong lúc thi hành chức vụ.

(4) Giám sát tư pháp phải tiến hành theo trình tự do pháp luật quy định.

(5) Giám sát tư pháp là kiểm sát và xét xử.

(6) Mục đích của giám sát tư pháp là bảo hộ quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức, bảo đảm quản lý hành chính đúng pháp luật.

Đặc điểm của giám sát tư pháp là:

- *Tính pháp luật của giám sát tư pháp.* Giám sát tư pháp là một mặt quan trọng trong quyền tư pháp của cơ quan tư pháp, do cơ quan tư pháp độc lập tiến hành theo quy định của pháp luật, trong phạm vi và theo trình tự do luật định.

- *Tính cưỡng chế.* Nếu đối tượng giám sát cản trở hoặc không tiếp thu, cơ quan tư pháp có quyền cưỡng chế.

- *Tính quyền uy.* Do giám sát tư pháp có tính cưỡng chế và trực tiếp có hiệu lực pháp luật nên có tính quyền uy.

Giám sát của Viện kiểm sát nhân dân

Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan giám sát pháp luật. Nhiệm vụ của nó là giám sát tình hình chấp hành pháp luật của cơ quan nhà nước, nhân viên cơ quan nhà nước, đoàn thể xã hội, doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp và công dân nhằm bảo vệ sự tôn nghiêm của pháp luật, sự thống nhất của pháp chế, bảo đảm việc quán triệt, thực thi hiến pháp và pháp luật. Nguyên tắc của nó là các cơ quan hành chính phải làm việc đúng pháp luật, nếu vi phạm pháp luật thì phải truy cứu, Viện kiểm sát sử dụng quyền kiểm sát một cách độc lập, căn cứ vào sự thật, lấy pháp luật làm chuẩn, mọi người bình đẳng trước pháp luật.

Theo quy định của Luật tổ chức Viện kiểm sát, phạm vi giám sát của Viện kiểm sát đối với cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính gồm:

1. Kiểm sát kỷ cương pháp luật.

Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với các việc: phá hoại nghiêm trọng việc thống nhất thực thi chính sách, pháp luật, pháp quy, mệnh lệnh của nhà nước, xâm phạm quyền dân chủ của công dân, những vụ việc mà viện kiểm sát nhân dân cho rằng mình phải thụ lý trực tiếp.

2. Kiểm sát kinh tế.

Ví dụ: kiểm sát các vụ tham ô, hối lộ, lơ là, coi thường nhiệm vụ, vô trách nhiệm nghiêm trọng, trốn thuế, chống thuế, chiếm đoạt vật tư cứu nạn, giả mạo nhãn hiệu hàng hoá, phá rừng, nhằm bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực kinh tế, giữ gìn kỷ luật kinh tế - tài chính quốc gia, bảo vệ của công, bảo vệ tính mạng và sức khoẻ của người lao động.

3. Giám sát điều tra.

Đây là sự giám sát đối với hoạt động điều tra hình sự của cơ quan công an và cơ quan an ninh quốc gia. Nếu phát hiện hiện tượng vi phạm pháp luật thì báo cáo cho các cơ quan đó sửa chữa, kịp thời trừng phạt kẻ phạm tội, bảo hộ quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, tập thể và công dân.

Giám sát của Toà án

Giám sát của toà án là sự giám sát của Toà án đối với cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính. Sự giám sát của Toà án có những đặc điểm sau:

1. Chức năng chủ yếu của toà án là xét xử.

2. Giám sát của toà án là sự giám sát về mặt pháp luật.

Sự giám sát đó chỉ có thể thực hiện theo quy định của pháp luật, không thể căn cứ vào cái gọi là tính hợp lý để đánh giá hoạt động của cơ quan hành chính hoặc nhân viên cơ quan hành chính.

3. Nguyên tắc giám sát của toà án là “Không kiện thì không xử”.

Điều này có nghĩa là sự giám sát của toà án chỉ phát huy tác dụng khi có người khởi kiện hoặc khởi tố. Nếu không có người khởi kiện hoặc khởi tố thì nói chung, toà án không truy cứu trách nhiệm của cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính.

4. Sự giám sát của toà án phải tuân theo một trình tự nghiêm ngặt vì trình tự đó là điều kiện cần thiết để bảo đảm sự xét xử đúng đắn, bảo đảm tính quyền uy, tính công minh về sự giám sát của toà án.

Phương thức giám sát của toà án gồm có:

(1) Giám sát tình hình thực thi hiến pháp.

Ở một số nước, việc giám sát tình hình thực thi hiến pháp là do toà án thông thường thực hiện. Ở một số nước khác, việc đó là do toà án hiến pháp thực hiện. Nội dung chủ yếu của sự giám sát này là thông qua việc xét xử các vụ kiện cụ thể để thẩm tra, xem xét các pháp quy, điều lệ do cơ quan hành chính ban hành có vi phạm hiến pháp hay không nhằm ngăn ngừa tình trạng vượt quyền của cơ quan hành chính.

(2) Giám sát thông qua luật tố tụng hành chính.

Khi cơ quan hành chính làm việc gì đó trái với pháp luật hoặc không làm việc gì mà pháp luật quy định phải làm, gây thiệt hại đến quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức; công dân, pháp nhân và tổ chức ấy đề nghị toà án huỷ bỏ hành vi trái pháp luật của cơ quan hành chính hoặc ra lệnh cho cơ quan hành chính làm một việc gì đó thì toà án căn cứ vào quy định của pháp luật để xem xét, quyết định. Đó là sự giám sát của toà án đối với cơ quan hành chính. Mục đích của nó là bảo hộ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức không bị xâm hại, bảo đảm cho cơ quan hành chính và nhân viên hành chính làm việc đúng pháp luật. Ví dụ, cơ quan hành chính bắt giữ, phạt, huỷ bỏ đăng ký kinh doanh, tịch thu tài sản, hạn chế tự do nhân thân của công dân, pháp nhân; công dân và pháp nhân thấy không thoả đáng có thể kiện lên toà án, yêu cầu xét xử đúng để khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của

đương sự, ngăn chặn tình trạng cơ quan hành chính vượt quyền hoặc lạm dụng quyền lực, yêu cầu cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính sử dụng quyền lực một cách đúng đắn, hợp lý, hợp pháp. Luật tổ tụng hành chính nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thông qua năm 1984 chứng tỏ Trung Quốc đã xây dựng chế độ giám sát tư pháp có hệ thống, hoàn chỉnh.

(3) Giám sát thông qua luật bồi thường.

Tổ tụng bồi thường là cơ quan hành chính, nhân viên cơ quan hành chính, trong lúc thi hành công vụ, xâm phạm quyền lợi hợp pháp của công dân, pháp nhân và tổ chức, gây thiệt hại về kinh tế, người bị hại có thể khởi kiện, yêu cầu cơ quan nhà nước bồi thường, toà án xét xử và quyết định. Đó là sự giám sát của toà án thông qua tổ tụng bồi thường. Mục đích của nó là bảo hộ quyền lợi hợp pháp của công dân, chế tài hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan hành chính, kiểm chế quyền lực hành chính, quán triệt nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật.

(4) Giám sát thông qua luật tố tụng hình sự.

Đây là sự giám sát của toà án đối với hành vi phạm tội của nhân viên cơ quan hành chính trong lúc thi hành nhiệm vụ. Đối với các hành vi phạm tội của nhân viên cơ quan hành chính, toà án các nước đều xét xử theo luật tố tụng hình sự, thông qua việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với kẻ phạm tội để phòng và ngăn chặn hành vi phạm tội, không ai có đặc quyền làm trái hiến pháp và pháp luật.

GIÁM SÁT TRONG NỘI BỘ CƠ QUAN HÀNH CHÍNH

Đây là sự giám sát giữa cấp trên và cấp dưới trong nội bộ cơ quan hành chính, sự giám sát của cơ quan thanh tra, kiểm toán đối với cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính. Hình thức chủ yếu của sự giám sát này là thanh tra hành chính. Mục đích của thanh tra hành chính là bảo đảm cho mệnh lệnh hành chính thông suốt, giữ gìn kỷ luật hành chính, xây dựng nền hành chính trong sạch, cải thiện quản lý hành chính, nâng cao hiệu quả hành chính.

Cơ quan thanh tra hành chính là cơ quan thực hiện chức năng thanh tra đối với cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính. Cơ quan thanh tra thực hiện chức quyền theo quy định của pháp luật, không chịu sự can thiệp của cơ quan hành chính khác, đoàn thể xã hội và cá nhân.

Cơ quan thanh tra của Quốc vụ viện phụ trách công tác thanh tra của cả nước. Cơ quan thanh tra của chính quyền địa phương phụ trách công tác thanh tra ở địa phương mình, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với chính quyền địa phương và cơ quan thanh tra cấp trên, chịu sự lãnh đạo về nghiệp vụ của cơ quan thanh tra cấp trên.

Chức trách của cơ quan thanh tra là:

- Kiểm tra những vấn đề nảy sinh trong quá trình các cơ quan hành chính chấp hành pháp luật, pháp quy và quyết định, mệnh lệnh của chính phủ.

- Thụ lý đơn khiếu nại về các hành vi vi phạm kỷ luật hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, công chức nhà nước, những người được cơ quan nhà nước uỷ quyền.

- Điều tra, xử lý các hành vi vi phạm kỷ luật hành chính của các cơ quan hành chính, công chức nhà nước và những người được cơ quan nhà nước uỷ quyền.

- Thụ lý đơn khiếu nại của công chức nhà nước, những người được cơ quan nhà nước uỷ quyền khi họ không phục quyết định kỷ luật của cơ quan hành chính chủ quản đối với họ và những đơn từ tố cáo mà pháp luật, pháp quy hành chính quy định do cơ quan thanh tra thụ lý.

GIÁM SÁT CỦA CÔNG DÂN

Sự giám sát của công dân đối với cơ quan hành chính nhà nước và nhân viên cơ quan hành chính nhà nước là một quyền cơ bản của công dân do Hiến pháp quy định. Điều 27 Hiến pháp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa quy định: “Tất cả các cơ quan nhà nước, nhân viên cơ quan

nhà nước phải dựa vào sự ủng hộ của nhân dân, thường xuyên liên hệ mật thiết với nhân dân, lắng nghe ý kiến và kiến nghị của nhân dân, tiếp nhận sự giám sát của nhân dân, nỗ lực phục vụ nhân dân”. Điều 41 quy định: “Công dân nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa có quyền phê bình và kiến nghị đối với bất kỳ cơ quan nhà nước nào và nhân viên các cơ quan đó, có quyền khiếu nại, tố giác với cơ quan hữu quan của nhà nước về những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước và nhân viên cơ quan nhà nước. Cơ quan hữu quan của nhà nước phải điều tra, phụ trách xử lý sự tố cáo, khiếu nại, tố giác của công dân, không ai được áp chế, trả thù. Nếu cơ quan nhà nước, nhân viên cơ quan nhà nước xâm phạm quyền lợi của công dân, gây thiệt hại cho công dân thì công dân có quyền được bồi thường theo quy định pháp luật”.

1. Phê bình và kiến nghị.

Công dân có quyền phê bình trực tiếp hoặc gián tiếp bằng lời nói hoặc hình thức viết đối với khuyết điểm, sai lầm hoặc hành vi vi phạm pháp luật, trái với chức trách của cơ quan hành chính nhà nước, nhân viên cơ quan hành chính nhà nước, yêu cầu họ sửa chữa và đưa ra những kiến nghị để họ cải tiến công tác.

2. Công dân có quyền tố cáo với cơ quan hữu quan của nhà nước, tổ chức Đảng về những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan hành chính, nhân viên cơ quan hành chính và yêu cầu xử lý, chế tài.

3. Công dân có quyền tố cáo với cơ quan hữu quan của nhà nước về những hành vi vi phạm kỷ luật của Đảng, của chính quyền, vi phạm pháp luật, pháp quy và những hành vi phạm tội khác của cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính. Đó là một hình thức về sự kết hợp tốt giữa sự giám sát của cơ quan chuyên môn và sự giám sát của quần chúng.

4. Khiếu nại. Công dân có quyền khiếu nại với cơ quan nhà nước về những quyết định xử lý của cơ quan hành chính ảnh hưởng đến quyền ích của họ mà họ không phục, yêu cầu xử lý lại. Thông qua khiếu nại, cơ quan hữu quan có thể truy cứu trách nhiệm của người vi phạm pháp luật, bảo hộ quyền lợi hợp pháp của công dân, giám sát cơ quan hành chính và nhân viên hành chính làm việc đúng pháp luật.

5. Nhân dân cũng có thể gửi thư hoặc trực tiếp gặp các cơ quan của Đảng và Nhà nước để đưa ra những ý kiến, kiến nghị, yêu cầu, phê bình, khiếu nại, tố cáo đối với những hành vi của cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính. Đó là biện pháp quan trọng để khơi thông quan hệ giữa các cơ quan của Đảng, Chính phủ với quần chúng nhân dân, đồng thời là biện pháp quan trọng để phát hiện những hiện tượng tiêu cực, quan liêu, vi phạm pháp luật, kỷ luật trong các cơ quan hành chính.

GIÁM SÁT CỦA DƯ LUẬN XÃ HỘI

Đây là việc các chủ thể của dư luận xã hội, thông qua phương tiện thông tin đại chúng, trực tiếp hoặc gián tiếp bày tỏ quan điểm của mình với cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính nhằm gây ảnh hưởng hoặc giám sát hành vi của cơ quan hành chính và nhân viên cơ quan hành chính. Dư luận xã hội là trạng thái ý thức của quần chúng. Đó là những ý kiến mà các tầng lớp xã hội, đoàn thể, quần thể, tổ chức, đảng phái thể hiện qua báo chí, đài phát thanh, đài truyền hình, phim ảnh. Đặc điểm của dư luận xã hội là nhanh chóng, nhạy bén, trực tiếp, kịp thời, rộng rãi nên có tác dụng lớn trong đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá. Ở Trung Quốc, quyền giám sát của dư luận rất rộng. Tất cả các cơ quan hành chính nhà nước và nhân viên các cơ quan hành chính phải lắng nghe ý kiến và kiến nghị của dư luận xã hội, chú ý ảnh hưởng của dư luận báo chí, nghiêm túc tiếp thu sự giám sát của nhân dân. Sự giám sát của dư luận có hai hình thức:

1. Giám sát của dư luận báo chí.

Điều này có nghĩa là thông qua báo chí, sách, phim ảnh, truyền hình, phát thanh để trực tiếp phản ánh ý kiến của quần chúng nhân dân đối với công việc quốc gia, xã hội. Giám sát của dư luận báo chí là sự giám sát có hiệu quả nhất trong phương thức giám sát của dư luận xã hội, có ảnh hưởng rộng rãi trong xã hội.

2. Giám sát của dư luận công chúng.

Đây là sức ép của dư luận hình thành từ một quần thể, một tầng lớp hoặc khu vực nhất định nói lên quan điểm, sự đánh giá của họ đối với cơ quan hành chính và nhân viên hành chính thông qua báo chí hoặc không thông qua báo chí. Sự giám sát này được thực hiện thông qua việc thăm dò ý dân hoặc điều tra dân ý.

Sự giám sát của dư luận xã hội là cực kỳ quan trọng trong xã hội hiện đại và ở các nước dân chủ. Ở các nước phương Tây, sự giám sát của dư luận xã hội được coi là quyền lực thứ tư nhằm kiểm chế quyền lực của cơ quan lập pháp, hành chính và tư pháp. Ở Trung Quốc, sự giám sát của dư luận xã hội là một trong những quyền dân chủ của nhân dân, là phương tiện chủ yếu để nhân dân tham gia chính sự, có tác dụng quan trọng trong việc xây dựng sự trong sạch của chính phủ, nâng cao hiệu quả quản lý của chính phủ.

Để phát huy tác dụng to lớn của dư luận xã hội, điều quan trọng là từng bước thể chế hoá sự giám sát của dư luận. Điều kiện cơ bản của giám sát bằng dư luận là công khai hoá công tác của chính phủ. Đồng thời, cần quy định phạm vi tự do thông tin. Thí dụ, các cơ quan báo chí và người làm công tác báo chí có quyền độc lập tự chủ trong việc lấy tin, viết bài, được pháp luật bảo hộ khi bị ngăn cản, can thiệp, đả kích; các cơ quan ngôn luận được độc lập tương đối.

9

QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

Quản lý hành chính địa phương là bộ phận hợp thành của quản lý hành chính quốc gia. Quản lý hành chính địa phương có khoa học, có hiệu quả hay không không chỉ liên quan đến lợi ích thiết thân của quần chúng nhân dân địa phương mà còn liên quan trực tiếp hiệu quả quản lý hành chính quốc gia. Nội dung chủ yếu của hành chính địa phương bao gồm việc phân vùng hành chính và xây dựng chính quyền địa phương, việc phân định quyền hạn giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, thể chế hành chính địa phương, sự phát triển của đô thị hiện đại và quản lý hành chính đô thị.

Phân vùng hành chính và xây dựng chính quyền địa phương

Ý NGHĨA CỦA VIỆC PHÂN VÙNG HÀNH CHÍNH

Khái niệm và các yếu tố cấu thành khu vực hành chính

Phân vùng hành chính là tiền đề và là cơ sở thiết lập chính quyền địa phương, quản lý công việc hành chính công cộng địa phương. Phân vùng hành chính có nghĩa là nhà nước căn cứ vào những nguyên tắc nhất định, phân chia lãnh thổ quốc gia thành nhiều cấp, nhiều khu vực lớn nhỏ khác nhau để tiện việc thiết lập chính quyền địa phương các cấp, các khu vực và quản lý công việc hành chính công cộng. Việc phân vùng hành chính phải căn cứ vào nhu cầu xây dựng chính quyền, phát triển kinh tế, quản lý hành chính, phải phù hợp với pháp luật có liên quan, ngoài ra phải xem xét đầy đủ các nhân tố khách quan về chính trị, kinh tế, lịch sử, địa lý, dân số, dân tộc, văn hoá, phong tục.

Các yếu tố cơ bản của việc phân vùng hành chính gồm:

- Quy mô dân số và diện tích đất đai;
- Có một trung tâm chính trị, hành chính địa phương. Đó là nơi đặt trụ sở của cơ quan hành chính địa phương;
- Có cấp hành chính rõ ràng. Trong hệ thống phân vùng hành chính thống nhất, quan hệ giữa các đơn vị hành chính địa phương tạo thành hệ thống cấp bậc hành chính của một quốc gia. Quan hệ lệ thuộc của một khu vực hành chính thể hiện địa vị hành chính của nó, cấp hành

chính khác nhau có địa vị hành chính khác nhau, quyền lực hành chính khác nhau;

- Tên gọi của khu vực hành chính, ở mức độ nào đó, phản ánh cấp bậc hành chính của nó và loại hình khu vực hành chính.

Tầm quan trọng của phân vùng hành chính

Phân vùng hành chính là một hành vi quản lý quan trọng của quốc gia. Việc phân vùng hành chính có khoa học hay không có liên quan trực tiếp đến sự vững chắc của chính quyền quốc gia, hiệu quả quản lý của chính phủ, sự phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội.

Trước hết, sự phân định một cách khoa học các khu vực hành chính liên quan trực tiếp đến sự vững chắc của chính quyền quốc gia. Bất cứ nước nào, việc phân vùng hành chính cũng nhằm mục đích thiết lập chính quyền địa phương, quán triệt ý chí nhà nước, quản lý công việc địa phương. Việc phân vùng hành chính khoa học, hợp lý có thể quán triệt một cách hữu hiệu ý chí nhà nước, củng cố chính quyền nhà nước. Nếu không sẽ ảnh hưởng đến việc quán triệt ý chí nhà nước, không có lợi cho việc củng cố chính quyền nhà nước. Trong lịch sử Trung Quốc, do phân vùng hành chính không hợp lý đã từng dẫn đến chủ nghĩa địa phương, thậm chí đánh nhau, khiến chính quyền nhà nước phong kiến thường xuyên ở trong trạng thái bất ổn.

Việc phân vùng hành chính có khoa học hay không cũng liên quan trực tiếp đến hiệu quả của chính phủ. Ở một số nước có diện tích tương đối lớn, dân số tương đối đông, một trong những mục tiêu của việc phân vùng hành chính, thiết lập chính quyền địa phương là để nâng cao hiệu quả quản lý hành chính, giải quyết những vấn đề mà chính phủ trung ương không thể với tới. Nếu việc phân vùng hành chính không khoa học, không hợp lý thì mục tiêu đó khó lòng thực hiện. Thí dụ, nếu tăng nấc hành chính nhiều, khu vực hành chính nhỏ thì hiệu quả quản lý giảm, nếu khu vực hành chính quá lớn, có thể dẫn đến chủ nghĩa địa phương. Chỉ có phân vùng hành chính một cách khoa học, hợp lý mới có thể tránh được những hiện tượng ấy.

Cuối cùng, việc phân vùng hành chính có khoa học hợp lý hay không liên quan đến sự phát triển kinh tế, tiến bộ xã hội của một quốc gia. Bởi vì sau khi một khu vực hành chính đã được xác định, nó sẽ có tính ổn định tương đối mạnh. Chính quyền địa phương được thành lập, không những có chức năng chính trị và hành chính mà còn có chức năng kinh tế và chức năng xã hội. Nếu việc phân vùng hành chính tương đối khoa học thì chính quyền địa phương có thể phát huy tác dụng trong công cuộc phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội. Nếu việc phân vùng hành chính không khoa học, kết quả sẽ ngược lại.

NHỮNG NHÂN TỐ CHỦ YẾU CẦN XÉT ĐẾN ĐỂ PHÂN VÙNG HÀNH CHÍNH MỘT CÁCH KHOA HỌC

Nhân tố tự nhiên

Nhân tố tự nhiên là điều kiện địa lý tự nhiên của một nước, bao gồm địa hình, khí hậu, thủy văn, thổ nhưỡng, thực vật, tài nguyên khoáng sản. Diện tích đất đai Trung Quốc rộng, điều kiện tự nhiên phức tạp nên nhân tố tự nhiên có ảnh hưởng rõ rệt đối với việc phân vùng hành chính. Thí dụ các nhân tố tự nhiên như núi, sông, biển, hồ, sa mạc có ảnh hưởng rất lớn đến xã hội loài người nên thường là căn cứ quan trọng trong việc phân vùng hành chính. Lại ví dụ các đơn nguyên địa lý tự nhiên tổng hợp như cao nguyên, thung lũng, hải đảo, đặc biệt là lưu vực sông thường có mối liên hệ về kinh tế, sự đồng nhất về xã hội, văn hoá, ngôn ngữ, sự hoàn chỉnh về mạng lưới giao thông và hệ thống đô thị, thậm chí sự giống nhau về nhân văn, cảnh quan, do đó thường trở thành một cấp hành chính tương đối hoàn chỉnh. Một số vùng hành chính của Trung Quốc chính là được thiết lập trên cơ sở đơn nguyên địa lý tự nhiên tổng hợp tương đối độc lập. Ngoài ra, mức độ phong phú về tài nguyên thiên nhiên và tình hình khai thác, sử dụng tài nguyên đó cũng có ảnh hưởng quan trọng đến việc phân vùng hành chính và phân định địa giới hành chính.

Nhân tố lịch sử

Phân vùng hành chính là phạm trù có tính chất lịch sử, trong trạng thái động, có tính kế thừa.

Theo các học giả nước ngoài nghiên cứu, sự thay đổi khu vực hành chính của một cấp thường cần khoảng 50 năm. Ở Trung Quốc, việc phân vùng hành chính đã có lịch sử lâu đời. Thí dụ, việc thiết lập cấp huyện đã có từ thời Đông Chu, cách đây hơn ba ngàn năm. Phạm vi của nhiều huyện, tên gọi và trung tâm hành chính của chúng chưa thay đổi. Từ năm 1276, sau khi nhà Nguyên tiêu diệt Nam Tống, cấp tỉnh đã được chính thức thành lập và là cấp hành chính địa phương cao nhất. Từ đó, cấp tỉnh vẫn tiếp tục tồn tại, thậm chí tên gọi, phạm vi và trung tâm hành chính của chúng vẫn không thay đổi. Điều đó chứng tỏ, mặc dù chế độ xã hội khác nhau, mục đích phân vùng hành chính khác nhau, tính chất khác nhau nhưng về hình thức, những yếu tố như địa giới hành chính, trung tâm hành chính, tên gọi của khu vực hành chính vẫn có tính kế thừa rất mạnh.

Nhân tố dân tộc

Ở những quốc gia thống nhất có nhiều dân tộc khác nhau cùng sinh sống, nhân tố dân tộc là nhân tố cực kỳ quan trọng trong việc hình thành và phát triển các vùng hành chính. Ở Trung Quốc, từ xưa đến nay, sự phân định các vùng hành chính là do các dân tộc cùng hoàn thành. Quá trình hình thành các vùng hành chính cũng là quá trình hình thành quốc gia thống nhất nhiều dân tộc. Ảnh hưởng của nhân tố dân tộc đối với việc phân vùng hành chính chủ yếu gồm:

Một là, trong lịch sử, những cuộc chiến tranh giữa các dân tộc đều trực tiếp dẫn đến sự thay đổi địa giới hành chính. Sau khi giành được thắng lợi trong chiến tranh, dân tộc giữ địa vị thống trị phân định khu vực hành chính ở những vùng lãnh thổ mới, thiết lập chính quyền địa phương, thực hiện sự cai trị và quản lý ở các vùng đó.

Hai là, những cuộc di cư dân tộc trong lịch sử do nguyên nhân chính trị và quân sự đã làm thay đổi tình hình phân bố dân tộc, đồng thời cũng làm thay đổi các khu vực hành chính.

Ba là, chính sách dân tộc của giai cấp thống trị có ảnh hưởng to lớn đến việc ổn định các khu vực hành chính. Sau khi thành lập nước Trung Hoa mới, việc thành lập các vùng tự trị ở các khu vực dân tộc thiểu số đã khiến cho các khu vực hành chính ở các khu vực đó giữ được sự ổn định tương đối. Do đó bảo đảm được sự thống nhất quốc gia, khối đoàn kết dân tộc, sự phồn vinh của nền kinh tế và đời sống nhân dân được cải thiện.

Nhân tố chính trị

Phân vùng hành chính là sản phẩm của quá trình phát triển đất nước đến một giai đoạn nhất định, là sự thể hiện lợi ích và ý chí của giai cấp thống trị. Do đó, nhân tố chính trị có ảnh hưởng trực tiếp và hết sức quan trọng đối với việc phân vùng hành chính. Biểu hiện chủ yếu của nó gồm:

Một là, những cuộc chiến tranh lớn giữa các nước dẫn đến sự thay đổi về khu vực hành chính. Nước thắng trận mở rộng lãnh thổ, thiết lập thêm khu vực hành chính mới, nước thua trận mất một phần lãnh thổ, điều chỉnh lại khu vực hành chính.

Hai là, giai cấp thống trị điều chỉnh khu vực hành chính để thuận tiện cho việc cai trị. Trong lịch sử Trung Quốc, giai cấp thống trị điều chỉnh khu vực hành chính thường là nhằm mục đích này.

Ba là, nhân tố chính trị có ảnh hưởng trực tiếp đến việc phân định khu vực hành chính. Thí dụ, nhiều đô thị ở cửa khẩu biên giới, quy mô nhỏ nhưng có vị trí chính trị, quân sự rất quan trọng nên cấp bậc hành chính được xếp cao hơn các đô thị khác có quy mô tương tự. Hoặc như để thống nhất đất nước, Trung Quốc đã thiết lập Đặc khu hành chính Hồng Kông, Đặc khu hành chính Ma Cao theo ý tưởng “một nước hai chế độ”, là xuất phát từ nhân tố chính trị.

Nhân tố kinh tế

Trong thời đại hiện nay, hoà bình và phát triển đã trở thành hai chủ đề lớn. Do đó, ảnh hưởng của nhân tố kinh tế đối với việc phân vùng hành chính ngày càng nổi bật. Biểu hiện cụ thể gồm:

Một là, trình độ phát triển kinh tế trực tiếp ảnh hưởng đến việc phân vùng hành chính. Thí dụ, trong quá trình hiện đại hoá, quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng khiến cho các đơn vị hành chính nông thôn không ngừng giảm, các đơn vị hành chính đô thị không ngừng tăng lên.

Hai là, mối liên hệ kinh tế khu vực, đặc biệt là sức hút của các đô thị trung tâm trong các vùng kinh tế cũng ảnh hưởng đến việc phân vùng hành chính. Thí dụ các đặc khu kinh tế và các thành phố dưới cấp tỉnh ở Trung Quốc đã được thành lập theo xu thế phát triển kinh tế.

Ba là, các trung tâm kinh tế khu vực nói chung cũng là trung tâm hành chính khu vực.

NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CHỦ YẾU CỦA VIỆC PHÂN VÙNG HÀNH CHÍNH Ở CÁC NƯỚC PHƯƠNG TÂY HIỆN ĐẠI

Các nước phương Tây, do diện tích đất đai, điều kiện địa lý, quy mô dân số, truyền thống lịch sử khác nhau nên việc phân vùng hành chính không giống nhau, nhưng cũng có những đặc điểm chung. Thí dụ:

1. Ở nhiều nước, phạm vi khu vực hành chính của một cấp tương đối nhỏ, số lượng đơn vị hành chính tương đối nhiều. Thí dụ nước Mỹ có diện tích 9.372.614 km², có 50 bang và một đặc khu là Colombia. Bang lớn nhất là Alaska có diện tích 1.530.693 km², bang nhỏ nhất là Roth có diện tích 3.139 km². Nước Anh có diện tích 242.000 km², có 92 đơn vị hành chính địa phương cấp 1. Pháp có diện tích 551.602 km², có 22 đơn vị hành chính địa phương cấp 1. Nhật có diện tích 377.800 km², có 47 đơn vị hành chính địa phương cấp 1. Một số nước phương Tây do diện tích, dân số ít nên số lượng đơn vị hành chính địa phương cấp 1 ít.

2. Cấp bậc khu vực hành chính ít. Ở các nước phương Tây, cấp bậc khu vực hành chính địa phương nhiều nhất là ba cấp, một số nước có hai cấp, thậm chí có nước chỉ có một cấp. Thí dụ ở Mỹ có ba cấp. Nhưng Mỹ là một nước theo thể chế liên bang nên quan hệ giữa cấp trên và cấp dưới không giống như ở các nước theo chế độ nhà nước đơn nhất. Pháp có ba cấp là vùng, tỉnh, thị trấn. Anh có ba cấp hoặc hai cấp (tùy theo vùng). Nhật có hai cấp.

3. Các khu vực hành chính đô thị chiếm tỷ lệ tương đối lớn trong tổng số các khu vực hành chính. Thí dụ, ở Mỹ tổng số huyện và thành phố trực thuộc các bang là 22.337, trong đó có 19.200 thành phố. Đức có 16 bang, trong đó có 3 bang là thành phố. Ở Pháp, đơn vị hành chính cơ sở là thị trấn, cả nước có 36.760 thị trấn.

PHÂN VÙNG HÀNH CHÍNH VÀ THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG Ở TRUNG QUỐC

Tính đến cuối năm 1999, tình hình phân vùng hành chính ở Trung Quốc như sau:

- Đơn vị hành chính cấp tỉnh. Có 34 đơn vị, trong đó có 4 thành phố trực thuộc trung ương, 23 tỉnh, 5 khu tự trị, 2 đặc khu hành chính (Hong Công, Ma Cao).

- Đơn vị hành chính cấp khu vực. Có 95 đơn vị, trong đó có 58 khu, 30 châu tự trị và 7 vùng.

- Đơn vị hành chính cấp huyện. Có 1682 đơn vị. Trong đó có 1510 huyện, 117 huyện tự trị, 49 kỳ, 3 kỳ tự trị, 2 đặc khu và 1 khu lâm nghiệp.

- 663 đô thị, trong đó có 236 đô thị cấp khu vực, 427 đô thị cấp huyện, 749 khu trực thuộc thành phố.

Hệ thống đơn vị hành chính ở Trung Quốc

Hệ thống đơn vị hành chính có liên quan đến việc phân vùng hành chính nhưng giữa hệ thống đơn vị hành chính và khu vực hành chính có sự khác nhau. Mối liên hệ giữa hai mặt đó biểu hiện như sau:

1. Phân vùng hành chính là tiền đề và cơ sở để xây dựng đơn vị hành chính. Xây dựng đơn vị hành chính là nội dung quan trọng của phân vùng hành chính.

2. Theo hiến pháp Trung Quốc, các cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, châu tự trị, huyện, thành phố, xã, thị trấn vừa là tên gọi của khu vực hành chính, vừa là tên gọi của đơn vị hành chính.

3. Nếu một đơn vị hành chính và cơ quan chính quyền của nó bị phế bỏ thì khu vực hành chính đó cũng bị phế bỏ. Khu vực hành chính mang đặc trưng địa lý. Đơn vị hành chính mang đặc trưng chính trị và quản lý hành chính. Trên thực tế, có trường hợp đơn vị hành chính không thay đổi nhưng khu vực hành chính có thể điều chỉnh phần nào, hoặc khu vực hành chính không thay đổi nhưng đơn vị hành chính có thay đổi. Thí dụ, một thành phố cấp huyện được nâng cấp thành thành phố cấp khu vực (cấp khu vực là cấp quản lý hành chính giữa tỉnh và huyện).

4. Các loại hình đơn vị hành chính ở Trung Quốc. Các loại hình đơn vị hành chính ở Trung Quốc gồm có:

- Đơn vị hành chính thông thường: tỉnh, huyện, xã.
- Đơn vị hành chính đô thị: thành phố, khu phố, thị trấn.
- Đơn vị dân tộc tự trị: khu tự trị, châu tự trị, vùng tự trị, huyện tự trị, kỳ tự trị, xã dân tộc tự trị.
- Đơn vị hành chính đặc biệt: đặc khu Hồng Công, đặc khu Ma Cao, vùng mô, vùng công nông nghiệp, vùng lâm nghiệp, đặc khu.

Tiêu chuẩn và điều kiện thành lập đơn vị hành chính

Trong việc xây dựng đơn vị hành chính địa phương, nhiều nước có quy định rất cụ thể. Thí dụ, nhiều bang ở Mỹ có quy định về điều kiện thành lập một thành phố như số dân tối thiểu. Có bang còn quy định diện tích đất đai. Pháp luật Nhật Bản quy định những điều kiện để thành lập đơn vị hành chính địa phương cấp 1, cấp 2. Riêng việc thành lập làng thì pháp luật không quy định điều kiện.

Ở Trung Quốc, trong những thời kỳ khác nhau, có quy định khác nhau về việc thành lập đơn vị hành chính đô thị. Thí dụ năm 1993, Quốc vụ viện có quy định về tiêu chuẩn thành lập thành phố cấp huyện, cấp khu vực, bao gồm số lượng nhân khẩu phi nông nghiệp, cơ cấu sản xuất, thu nhập tài chính, cơ sở hạ tầng.

Cải cách thể chế phân vùng hành chính ở Trung Quốc

Sau khi thành lập nước Trung Hoa mới, căn cứ vào nhu cầu xây dựng chính quyền, phát triển kinh tế; Trung Quốc đã có sự điều chỉnh tương ứng việc phân vùng hành chính. Nhưng hiện nay vẫn có những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu. Cụ thể là:

1. Một số tỉnh được hình thành từ đời nhà Nguyên theo khu vực địa lý tự nhiên, tạo thành sự ngăn cách về kinh tế, ảnh hưởng đến sự lưu thông các yếu tố sản xuất, không có lợi cho công tác quy hoạch và quản lý một cách khoa học.

2. Diện tích mỗi tỉnh quá lớn, dân số quá đông, ảnh hưởng đến việc tham gia chính sự và không có lợi cho công tác quản lý hành chính quốc gia.

3. Số huyện trong một tỉnh ít nên phải có thêm cấp khu giữa tỉnh và huyện, không có lợi cho việc nâng cao hiệu quả quản lý hành chính quốc gia.

4. Chưa coi trọng đúng mức vai trò, tác dụng các thành phố đặc biệt lớn. Số lượng thành phố trực thuộc trung ương quá ít, phân bố rất không cân đối.

5. Địa giới một số khu vực hành chính không rõ ràng, gây tranh chấp, mâu thuẫn và xung đột giữa một số tỉnh, khu, thành phố rất bất lợi cho sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Do đó, cần tiếp tục cải cách thể chế phân vùng hành chính. Phương hướng cải cách là: thu hẹp phạm vi tỉnh, tăng số lượng tỉnh, giảm bớt tầng nấc quản lý, nâng cao địa vị các thành phố đặc biệt lớn, phân định địa giới một cách hợp lý, làm cho thể chế phân vùng hành chính phù hợp với sự phát triển của kinh tế thị trường, xây dựng nền chính trị dân chủ và yêu cầu quản lý một cách khoa học.

Phân định quyền hạn của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương

PHÂN ĐỊNH QUYỀN HẠN GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG Ở CÁC NƯỚC PHÁT TRIỂN

Tình hình cơ bản về phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương ở các nước phát triển

Các nước phát triển đương đại đều thực hiện thể chế phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương. Nhưng do tình hình các nước khác nhau nên thể chế đó không giống nhau.

Ở các nước theo chế độ liên bang, quyền hạn của trung ương và địa phương được quy định tương đối rõ ràng, trong đó điển hình nhất là Mỹ. Hiến pháp và pháp luật Mỹ quy định rõ chính phủ liên bang có những quyền gì, các bang có những quyền gì, những quyền gì mà chính phủ liên bang và chính phủ các bang đều có, chính phủ liên bang không có những quyền gì, chính phủ các bang không có những quyền gì.

Ở các nước theo chế độ đơn nhất, tình hình lại khác. Thí dụ ở Anh, các địa phương có quyền tự chủ nhất định. Nhật Bản cũng thực hiện chế độ tự trị địa phương. Chính quyền tự trị địa phương có quyền "quản lý tài sản, xử lý công việc và quản lý hành chính", có quyền xây dựng các điều lệ trong phạm vi của pháp luật. Trong thập kỷ 80 của thế kỷ 20, Pháp đã cải cách mạnh thể chế tập quyền trung ương cao độ, quy định rõ quyền

lực của trung ương và địa phương, nhiều việc có liên quan đến lợi ích của địa phương, trước kia do trung ương giải quyết nay giao cho địa phương.

Những nguyên tắc chủ yếu của phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương

Nguyên tắc tự trị địa phương

Tự trị địa phương có nghĩa là cử tri địa phương có quyền lựa chọn quan chức địa phương, chính quyền địa phương có quyền căn cứ vào quy định của pháp luật để tự quản lý công việc địa phương. Hiện nay, cơ quan chính quyền địa phương đều do cử tri bầu ra, chức năng của nó là quản lý công việc hành chính công cộng ở địa phương, cung cấp dịch vụ công cộng cho nhân dân địa phương.

Nguyên tắc địa vị pháp luật của chính phủ trung ương cao hơn chính quyền địa phương

Ví dụ, hiến pháp Mỹ quy định: "Hiến pháp này, các đạo luật của Hợp chúng quốc được xây dựng theo hiến pháp này và các điều ước do Hợp chúng quốc ký kết hoặc sẽ ký kết đều là luật pháp cao nhất của cả nước, dù có mâu thuẫn với hiến pháp và pháp luật các bang thì toà án các bang cũng phải tuân theo". Hiến pháp và pháp luật liên bang cao hơn hiến pháp và pháp luật các bang có nghĩa là địa vị pháp luật của chính phủ liên bang cao hơn chính phủ các bang, vì chính phủ liên bang được thành lập theo quy định của hiến pháp và pháp luật liên bang. Các nước phát triển khác cũng có quy định tương tự.

Nguyên tắc bình đẳng

Nguyên tắc này có nghĩa là, các cấp hành chính ngang nhau, có địa vị và quyền lực ngang nhau. Thí dụ hiến pháp Mỹ quy định "không ai có quyền tước bỏ quyền bỏ phiếu bình đẳng của bất kỳ bang nào, nếu không được bang đó đồng ý". "Công dân của mỗi bang được hưởng những đặc quyền và quyền miễn trừ như công dân các bang khác". Luật pháp của

Mỹ còn quy định không được xếp các bang mới thành lập vào địa vị thấp hơn các bang đồng sáng lập", không được dành cho bất kỳ bang nào sự ưu ái cao hơn các bang khác về thương mại. Mức thuế gián thu trong cả nước phải giống nhau. Ở Anh, địa vị và quyền lực của các chính quyền địa phương cũng bình đẳng. Nếu chính quyền địa phương nào muốn tăng thêm quyền lực thì phải đề nghị với quốc hội để quốc hội xem xét thảo luận nhằm đề phòng việc đó ảnh hưởng đến địa phương khác.

Nguyên tắc pháp chế

Nguyên tắc này có nghĩa là việc phân định quyền hạn của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương được quy định bằng pháp luật, chính phủ trung ương và chính quyền địa phương đều phải tuân theo. Nếu cần điều chỉnh thì phải sửa đổi hiến pháp và pháp luật. Trong vận hành thực tế, nếu chính phủ trung ương và chính quyền địa phương có ý kiến khác nhau hoặc tranh chấp về quyền hạn thường là thông qua con đường tư pháp để giải quyết.

VIỆC PHÂN ĐỊNH QUYỀN HẠN GIỮA CHÍNH PHỦ TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở TRUNG QUỐC

Chức quyền cơ bản của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương ở Trung Quốc

Chức quyền cơ bản của chính phủ nhân dân trung ương

Căn cứ theo quy định của hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc vụ viện, chức quyền cơ bản của chính phủ nhân dân trung ương (tức Quốc vụ viện) là: căn cứ vào hiến pháp và pháp luật, quy định các biện pháp hành chính, xây dựng pháp quy hành chính, ban bố quyết định và mệnh lệnh, đưa ra những đề án với Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc hoặc Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, quy định nhiệm vụ và chức trách

của các bộ, các uỷ ban, thống nhất lãnh đạo công tác của các bộ, các uỷ ban, lãnh đạo công tác hành chính có tính chất toàn quốc không thuộc các bộ, các uỷ ban, lãnh đạo công tác của các cơ quan hành chính địa phương các cấp, quy định chức quyền của các cơ quan hành chính nhà nước trung ương, tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, soạn thảo và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, dự toán ngân sách, lãnh đạo và quản lý công tác kinh tế, xây dựng thành phố và nông thôn, lãnh đạo và quản lý giáo dục, khoa học, văn hoá, y tế, thể dục thể thao, sinh đẻ có kế hoạch, lãnh đạo và quản lý công tác nội chính, công an, tư pháp, thanh tra, quản lý công tác đối ngoại, ký kết điều ước, hiệp ước với nước ngoài, lãnh đạo và quản lý sự nghiệp xây dựng quốc phòng, công tác dân tộc, bảo đảm sự bình đẳng của các dân tộc thiểu số, quyền lợi của các vùng dân tộc tự trị, bảo hộ quyền lợi chính đáng của Hoa Kiều, sửa đổi hoặc huỷ bỏ những mệnh lệnh, chỉ thị, điều lệ không đúng của các bộ, các uỷ ban, sửa đổi hoặc huỷ bỏ những quyết định và mệnh lệnh không đúng của cơ quan hành chính địa phương các cấp, phê chuẩn việc hoạch định khu vực các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, phê chuẩn việc thiết lập đơn vị hành chính và hoạch định khu vực của các châu tự trị, huyện, huyện tự trị, thành phố, quyết định lệnh giới nghiêm một số nơi nào đó trong phạm vi của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, thẩm định biên chế cơ quan hành chính; bổ nhiệm, miễn nhiệm, đào tạo, sát hạch, thưởng phạt nhân viên hành chính theo quy định của pháp luật; các chức quyền khác do đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và uỷ ban thường vụ của đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc giao cho.

Chức quyền cơ bản của cơ quan chính quyền nhân dân cấp huyện trở lên

Căn cứ vào quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và chính quyền nhân dân địa phương các cấp, và các pháp luật, pháp quy có liên quan; thẩm quyền cơ bản của chính quyền địa phương cấp huyện trở lên gồm:

- *Quyền chấp hành:* Chấp hành nghị quyết của Đại hội đại biểu nhân dân và cơ quan thường trực của Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp,

quyết định và mệnh lệnh của cơ quan chính quyền cấp trên, thực hiện kế hoạch kinh tế, xã hội, dự toán ngân sách, quy định biện pháp hành chính, mệnh lệnh.

- *Quyền lãnh đạo, giám sát*: Lãnh đạo công tác của các cơ quan trực thuộc và các cơ quan của chính quyền cấp dưới, sửa đổi hoặc huỷ bỏ các mệnh lệnh, chỉ thị không đúng của cơ quan hành chính cấp dưới.

- *Quyền nhân sự*: Bổ nhiệm, miễn nhiệm, đào tạo, sát hạch, thưởng phạt nhân viên các cơ quan hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật.

- *Quyền công việc*: Quản lý công tác hành chính về kinh tế, giáo dục, khoa học, văn hoá, y tế, thể thao, bảo vệ môi trường và tài nguyên, xây dựng đô thị và nông thôn, tài chính, nội chính, công an, dân tộc, tư pháp, thanh tra, sinh đẻ có kế hoạch.

- *Bảo hộ*: Bảo hộ tài sản thuộc sở hữu nhà nước, tài sản thuộc sở hữu tập thể, tài sản hợp pháp thuộc sở hữu tư nhân của công dân, bảo vệ trật tự xã hội, bảo hộ quyền nhân thân, quyền dân chủ, các quyền lợi khác của công dân, bảo hộ quyền lợi hợp pháp của các tổ chức kinh tế, bảo đảm quyền lợi của dân tộc thiểu số và tôn trọng phong tục tập quán của họ, giúp đỡ các địa phương có dân tộc thiểu số cư trú thực hiện chính sách tự trị khu vực theo quy định của pháp luật, giúp đỡ các dân tộc thiểu số về các mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, bảo đảm quyền bình đẳng nam nữ theo quy định của hiến pháp và pháp luật, làm việc giống nhau hưởng lương ngang nhau và quyền tự do hôn nhân.

- *Quyền xây dựng pháp quy*: Chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương có thể căn cứ vào pháp luật, pháp quy hành chính, xây dựng các pháp quy có tính chất địa phương và báo cáo cho Quốc vụ viện, cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân cấp mình biết. Chính quyền nhân dân các thành phố là thủ phủ của các tỉnh, khu tự trị và các thành phố tương đối lớn do Quốc vụ viện quy định có thể căn cứ vào quy định của pháp luật và pháp quy hành chính, xây dựng các pháp quy có tính chất địa phương và báo cáo cho Quốc vụ viện, cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân và chính quyền tỉnh, khu tự trị.

- *Quyền tài chính*: Từ ngày 1 tháng 1 năm 1994, Trung Quốc chính thức thực hiện chế độ phân cấp thuế. Với chế độ phân cấp, cơ quan tài chính địa phương phụ trách các khoản chi về hành chính và phát triển kinh tế địa phương, bao gồm việc đầu tư xây dựng cơ bản theo kế hoạch địa phương, cải tạo kỹ thuật, chế tạo thử sản phẩm mới của các xí nghiệp địa phương, đầu tư nông nghiệp, kinh phí duy trì và xây dựng các công trình công cộng ở thành phố, kinh phí xây dựng văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học của địa phương, kinh phí hành chính, kinh phí cho các ngành công an, kiểm sát, toà án, kinh phí dân quân, trợ giá và các khoản chi khác của địa phương. Theo nguyên tắc thống nhất giữa quyền tài chính và quyền công việc, các khoản thu cố định của địa phương bao gồm: thuế doanh thu (không bao gồm phần do ngân hàng, đường sắt, tổng công ty bảo hiểm nộp), thuế lợi nhuận của doanh nghiệp địa phương (riêng thuế lợi nhuận của các tổ chức tài chính địa phương phải nộp lên trung ương), thuế sử dụng đất đô thị, thuế thu nhập cá nhân, thuế điều tiết phương hướng đầu tư tài sản cố định, thuế duy tu, thuế tem, thuế sát sinh, thuế nông nghiệp và chăn nuôi, thuế ruộng, thuế hợp đồng, thuế tài sản thừa kế và thuế tài sản tặng biếu, thuế giá trị gia tăng đối với giao dịch nhà đất, tiền chuyển nhượng ruộng đất công. Các khoản thu mà trung ương và địa phương cùng hưởng bao gồm: thuế giá trị gia tăng, thuế tài nguyên, thuế giao dịch chứng khoán.

Quyền quản lý hành chính của các địa phương dân tộc tự trị

Trung Quốc thực hiện chế độ dân tộc tự trị khu vực ở những nơi có nhiều người dân tộc thiểu số cư trú. Ngoài những chức quyền do hiến pháp quy định, chính quyền các địa phương dân tộc tự trị còn được thực hiện những quyền tự trị quy định trong luật dân tộc tự trị khu vực và pháp luật có liên quan. Cụ thể là:

Đại hội đại biểu nhân dân các địa phương dân tộc tự trị có quyền căn cứ vào đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hoá của địa phương để xây dựng điều lệ tự trị. Điều lệ tự trị của khu tự trị phải được Uỷ ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc phê chuẩn trước khi thi hành, điều lệ tự trị của châu, huyện tự trị phải được cơ quan thường trực Đại hội

đại biểu nhân dân tỉnh, khu tự trị phê chuẩn trước khi thi hành và báo cáo cho Ủy ban thường vụ Đại biểu nhân dân toàn quốc biết.

- Cơ quan tự trị của địa phương tự trị có quyền tự chủ trong việc quản lý tài chính địa phương, có quyền tự chủ trong việc sắp xếp, sử dụng các khoản thu nhập tài chính mà thể chế tài chính quốc gia quy định thuộc về địa phương tự trị dân tộc.

- Cơ quan tự trị của địa phương tự trị được tự chủ sắp xếp và quản lý công việc xây dựng kinh tế có tính chất địa phương dưới sự chỉ đạo của kế hoạch nhà nước.

- Cơ quan tự trị của địa phương tự trị được tự chủ quản lý công tác giáo dục, khoa học, văn hoá, y tế, thể thao, bảo hộ và tu sửa di sản văn hoá, phát triển văn hoá ở địa phương mình.

- Cơ quan tự trị của địa phương tự trị căn cứ vào chế độ quân sự của nhà nước và nhu cầu thực tế của địa phương, sau khi được Quốc vụ viện phê chuẩn, có quyền tổ chức lực lượng công an để bảo vệ trật tự trị an xã hội địa phương.

- Trong quá trình thực hiện chức trách, cơ quan tự trị của địa phương tự trị có thể căn cứ vào điều lệ tự trị của địa phương mình, sử dụng một hoặc mấy ngôn ngữ thông dụng ở địa phương.

- Cơ quan tự trị của địa phương tự trị, có thể căn cứ tình hình thực tế ở địa phương mình, có quyền áp dụng chính sách đặc biệt và biện pháp linh hoạt trên nguyên tắc không trái với hiến pháp và pháp luật. Nếu nghị quyết, quyết định, mệnh lệnh và chỉ thị của cơ quan nhà nước cấp trên không phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương tự trị thì cơ quan tự trị có thể báo cáo cơ quan nhà nước cấp trên đó và sau khi cơ quan nhà nước cấp trên đó phê chuẩn, được linh hoạt thực hiện hoặc ngừng thực hiện.

Quyền quản lý đặc khu hành chính

Các đạo luật cơ bản về đặc khu hành chính Hồng Công và đặc khu hành chính Ma Cao, được xây dựng theo nguyên tắc "một nước hai chế độ" đã quy định quyền tự trị ở mức cao của hai đặc khu hành chính này.

Đó là quyền lập pháp, quyền tư pháp độc lập, quyền xét xử chung thẩm, quyền quản lý hành chính. Quyền quản lý hành chính cụ thể gồm: quyền xây dựng chính sách, quyền bổ nhiệm và miễn nhiệm nhân sự, quyền ban bố mệnh lệnh hành chính, quyền quản lý trật tự trị an xã hội, quyền độc lập về tài chính, quyền quản lý tài chính tiền tệ, quyền phát hành tiền, quyền quản lý thương mại, quyền cấp giấy chứng nhận xuất xứ sản phẩm, quyền xây dựng chính sách ngành nghề, quyền quản lý đất đai, quyền quản lý vận tải biển, quyền quản lý hàng không dân dụng, quyền tự chủ trong quản lý giáo dục, y tế, khoa học, kỹ thuật, văn hoá, thể thao, quyền đánh giá tư cách chuyên môn, quyền tự chủ trong việc xây dựng chính sách phúc lợi, quyền quản lý lao động và quyền đối ngoại.

Những tồn tại chủ yếu trong việc phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương

Sau khi thành lập nước Trung Hoa mới, Trung Quốc đã thực hiện thể chế quản lý tập trung quyền lực vào trung ương ở mức cao. Đó là tất yếu lịch sử và hợp lý trong thời kỳ đầu sau khi thành lập nước và khôi phục, phát triển kinh tế quốc dân. Nhưng trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội, thể chế này đã dần dần bộc lộ những nhược điểm của nó, ngăn cản sự phát triển về kinh tế và tiến bộ xã hội. Từ khi Trung Quốc tiến hành cải cách mở cửa, theo lý luận Đặng Tiểu Bình, trung ương đã giao bớt nhiều quyền cho địa phương, bước đầu thay đổi tình trạng tập trung quyền lực quá nhiều vào trung ương, huy động tính tích cực của địa phương, thúc đẩy phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội. Tuy nhiên, cho đến nay, trong việc phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương vẫn tồn tại một số vấn đề bức thiết cần giải quyết.

Thí dụ:

1. Vấn đề tập trung quá nhiều quyền lực vào trung ương chưa được giải quyết một cách căn bản về mặt thể chế, việc hạ phóng quyền lực theo chiều dọc và việc điều chỉnh cơ cấu quyền lực theo chiều ngang không ăn khớp với nhau, khiến cho việc phân định quyền lực giữa trung ương và địa phương không thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường và sự thay đổi của xã hội.

2. Việc phân định một số quyền hạn giữa trung ương và địa phương không rõ ràng, có lúc chồng chéo. Một mặt, một số cơ quan trung ương đã tùy ý can dự vào công việc của địa phương, khiến cho chức quyền của địa phương bị hạn chế. Mặt khác, các địa phương đối với trung ương thường là "trên có chính sách, dưới có đối sách", "trên ra lệnh, dưới không thi hành", "trên đã cấm, dưới vẫn cứ làm".

3. Việc giao quyền cho cấp dưới và việc chuyển biến chức năng chính phủ không ăn khớp với nhau, cơ chế trách nhiệm chưa được kiện toàn, dẫn đến hiện tượng địa phương chủ nghĩa nghiêm trọng và lạm dụng quyền hạn.

4. Việc giao quyền cho cấp dưới ở các địa phương ven biển Đông Nam (các đặc khu kinh tế) tương đối nhiều. Việc giao quyền cho các tỉnh miền Trung và miền Tây đương đối ít, tạo nên sự bất bình đẳng giữa các vùng, giữa các xí nghiệp.

5. Việc phân định và điều chỉnh quyền lực giữa trung ương và địa phương chưa được quy phạm hoá, thể chế hoá, đặc biệt là việc điều chỉnh chính sách, thay đổi tương đối nhanh, không ổn định, không có lợi cho việc khoa học hóa, thể chế hoá công tác quản lý của chính phủ.

Xu thế cơ bản về sự phân định quyền lực giữa trung ương và địa phương trong điều kiện kinh tế thị trường

Sự phát triển nhanh chóng của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa bức thiết đòi hỏi phải cải cách thể chế tập quyền trung ương cao độ, điều chỉnh quan hệ giữa trung ương và địa phương, xây dựng thể chế phân quyền hợp lý giữa trung ương và địa phương phù hợp với kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, mang đặc sắc Trung Quốc.

Xây dựng thể chế phân định quyền lực hợp lý giữa trung ương và địa phương có nghĩa là căn cứ vào nhu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền chính trị dân chủ và quản lý một cách khoa học, trên cơ sở phân định quyền hạn một cách hợp lý theo ngành dọc, phân định quyền hạn chức trách của trung ương và địa phương một cách

hợp lý, khoa học, thể chế hoá việc phân định quyền hạn giữa trung ương và địa phương để pháp luật và chế độ về việc đó không thay đổi khi thay đổi người lãnh đạo, không phụ thuộc vào quan điểm và sự chú ý của người lãnh đạo, để chính quyền trung ương và chính quyền địa phương căn cứ vào quy định của pháp luật, thực hiện chức trách và quyền hạn của mình một cách độc lập, trong phạm vi chức quyền của mình.

Trong thể chế đó, việc quy định quyền hạn của trung ương phải tuân theo nguyên tắc: không dẫn đến việc tập trung quyền lực quá mức và sự độc đoán chuyên quyền của cá nhân người lãnh đạo, không được xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Việc quy định quyền lực của địa phương phải tuân theo nguyên tắc: không làm hại chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ quốc gia, không làm hại chế độ chính trị, pháp luật thống nhất của quốc gia, không làm hại quyền uy hợp pháp của trung ương, không trở ngại đến sự hình thành, xây dựng, phát triển thị trường thống nhất của cả nước, không xâm phạm, tước đoạt quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, không xâm phạm, tước đoạt quyền, lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp và tổ chức xã hội.

Xây dựng thể chế phân định quyền lực hợp lý giữa trung ương và địa phương phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, mang đặc sắc Trung Quốc vừa cần thiết cho việc phát triển kinh tế thị trường, vừa cần thiết cho việc xây dựng nền chính trị dân chủ và quản lý hành chính một cách khoa học.

Kinh tế thị trường là hệ thống quyết sách phân tán tự nhiên. Để thích ứng với đặc trưng này của kinh tế thị trường, chính phủ phải chuyển biến chức năng, phải tách bạch chức năng của chính phủ với chức năng doanh nghiệp, thực sự giao quyền quản lý sản xuất kinh doanh cho doanh nghiệp. Kinh tế thị trường là nền kinh tế có nhiều chủ thể cạnh tranh với nhau một cách bình đẳng. Sự cạnh tranh đó không những đòi hỏi doanh nghiệp phải nâng cao hiệu quả mà chính phủ cũng phải nâng cao hiệu quả. Chỉ có phân định một cách khoa học, hợp lý quyền hạn của trung ương và địa phương, xây dựng thể chế phân quyền hợp lý giữa trung ương và địa phương mới có thể nâng cao hiệu quả quản lý của chính phủ, đáp ứng nhu cầu kinh tế thị trường.

Cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường;việc xây dựng và phát triển nền chính trị dân chủ ngày càng trở nên cấp bách. Chỉ có xây dựng thể chế phân quyền hợp lý giữa trung ương và địa phương mới có thể tạo điều kiện cho công dân tham gia chính sự một cách rộng rãi, đồng thời bảo đảm về mặt thể chế cho việc xây dựng và phát triển nền chính trị dân chủ.

Quá trình hiện đại hoá đòi hỏi quản lý nhà nước một cách khoa học. Một trong những tiền đề để quản lý một cách khoa học là phù hợp với thực tế. Trung Quốc đất rộng, người đông, quan hệ dân tộc phức tạp, sự chênh lệch về kinh tế, xã hội, văn hoá giữa các vùng tương đối lớn. Muốn công tác quản lý của chính phủ phù hợp với thực tế thì phải phân định quyền hạn của trung ương và địa phương để các địa phương có thể quản lý công việc phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương.

Những nguyên tắc chủ yếu trong việc phân định quyền hạn của trung ương và địa phương

Để phân định một cách khoa học, hợp lý quyền hạn của trung ương và địa phương; cần giữ vững những nguyên tắc sau đây:

Phát huy đầy đủ tính chủ động, tính tích cực của địa phương dưới sự lãnh đạo thống nhất của trung ương

Hiến pháp của Trung Quốc quy định: "Việc phân định quyền hạn của cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương phải tuân theo nguyên tắc phát huy đầy đủ tính chủ động, tính tích cực của địa phương dưới sự lãnh đạo thống nhất của trung ương". Nguyên tắc này có hai tinh thần chủ yếu. Một là giữ vững và bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của trung ương. Đó là điều kiện tiên đề quan trọng để bảo vệ thống nhất, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ quốc gia, là sự bảo đảm quan trọng để giữ gìn ổn định xã hội, phát triển kinh tế, xã hội. Hai là phát huy tính chủ động, tính tích cực, sáng tạo của địa phương, mở rộng quyền tự chủ của địa phương dưới sự lãnh đạo của trung ương, vì những lý do đã nói ở trên.

Nguyên tắc nói trên cũng là yêu cầu khách quan của kinh tế thị trường. Kinh tế thị trường đòi hỏi phải xây dựng thị trường thống nhất trong cả nước, chế độ thuế thống nhất, quản lý kinh tế vĩ mô thống nhất, chế độ bảo hiểm thống nhất, tiêu chuẩn dịch vụ công cộng thống nhất. Những yêu cầu này của kinh tế thị trường chỉ có thể thực hiện trong điều kiện giữ vững sự lãnh đạo thống nhất của trung ương. Kinh tế thị trường còn đòi hỏi tính đa dạng, hiệu quả cao, do đó các địa phương phải phát huy tính chủ động, tích cực, sáng tạo.

Phân biệt chức năng chính phủ và chức năng doanh nghiệp

Đây là tiền đề để phân định một cách khoa học chức trách, quyền hạn của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, là điều kiện cần thiết để việc phân định quyền hạn của trung ương và địa phương phù hợp với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Nếu không làm được điều này thì dù cho quyền hạn quản lý của trung ương và địa phương được phân định như thế nào, vẫn có tình trạng chính phủ can dự vào công việc của doanh nghiệp, khiến cho doanh nghiệp không thể tự chủ quản lý sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật, không thể thiết lập thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Muốn phát triển kinh tế thị trường thì phải làm rõ quan hệ sở hữu của doanh nghiệp, xác lập địa vị pháp nhân độc lập của doanh nghiệp, phải căn cứ vào yêu cầu khách quan của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, hướng chức năng của chính phủ vào việc điều hành vĩ mô, quản lý xã hội và cung cấp dịch vụ công cộng, thật sự giao quyền tự chủ về quản lý sản xuất, kinh doanh cho doanh nghiệp. Chỉ có phân biệt chức năng chính phủ với chức năng doanh nghiệp; việc phân định quyền hạn của trung ương và địa phương mới có thể thoát khỏi tình trạng "hề buông thì loạn, hề quản thì chết", mới có thể tránh khỏi tình trạng phong toả địa phương, bảo hộ địa phương.

Nguyên tắc bình đẳng

Nguyên tắc này có nghĩa là địa vị, quyền lực cơ bản của các cơ quan chính quyền cùng cấp đều ngang nhau, không ai hơn ai. Bình đẳng là cơ sở của công bằng. Không có bình đẳng thì không có công bằng.

Trong thập kỷ 80 của thế kỷ 20, sau khi cải cách, mở cửa, các đặc khu kinh tế và một số địa phương vùng ven biển Đông Nam đã được hưởng chính sách ưu đãi về thuế, thu hút đầu tư nước ngoài, xét duyệt dự án. Đó là điều hoàn toàn cần thiết trong thời gian đầu của quá trình cải cách, mở cửa, có tác dụng hướng dẫn, rút kinh nghiệm, nhưng đã tạo ra sự bất bình đẳng và sự cạnh tranh không công bằng giữa các địa phương. Do đó, cùng với sự phát triển nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và nền chính trị dân chủ, cần từng bước xoá bỏ chính sách ưu đãi đó, để địa vị, quyền lực cơ bản của các địa phương cùng cấp được bình đẳng, đáp ứng nhu cầu cạnh tranh bình đẳng trong nền kinh tế thị trường và nền chính trị dân chủ.

Nguyên tắc pháp trị

Quản lý nhà nước bằng pháp luật, xây dựng nhà nước pháp trị xã hội chủ nghĩa là phương châm quản lý nhà nước của Trung Quốc, là yêu cầu tất yếu của kinh tế thị trường và nền chính trị dân chủ. Trong một thời gian dài, trong vấn đề phân định quyền hạn của trung ương và địa phương, việc xây dựng pháp chế tương đối chậm trong một số lĩnh vực, chưa có quy định pháp luật hoặc có nhưng không chấp hành, chấp hành không nghiêm, người vi phạm pháp luật không bị truy cứu. Đó là điều không phù hợp với sự phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và việc khoa học hoá, quy phạm hoá công tác quản lý của chính phủ, cần phải nhanh chóng sửa đổi.

Nguyên tắc pháp trị ở đây có nghĩa là căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, xây dựng nền chính trị dân chủ và khoa học hoá, quy phạm hoá công tác quản lý của chính phủ, trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm trong, ngoài nước, thể chế hoá việc phân định quyền hạn của trung ương và địa phương, thực hiện phương châm quản lý theo pháp luật trong lĩnh vực này.

Thể chế hành chính địa phương

CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Chức năng chính quyền địa phương là chức trách và nhiệm vụ mà chính quyền địa phương đảm nhiệm trong phạm vi do hiến pháp và pháp luật quy định theo nhu cầu phát triển kinh tế xã hội. Ở các nước khác nhau và trong những thời kỳ khác nhau, chức năng của chính quyền địa phương không giống nhau.

Chức năng chính quyền địa phương ở các nước phương Tây

Vào đầu thế kỷ 20, chức năng chính quyền địa phương ở các nước phương Tây tương đối đơn giản. Chính quyền địa phương chỉ phụ trách việc bảo vệ trật tự trị an, cung cấp nước sạch và y tế công cộng. Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, chức năng chính quyền địa phương ở các nước phương Tây không ngừng được mở rộng và bao gồm: quản lý điện nước, hơi đốt, hệ thống thoát nước, bảo vệ môi trường, phòng ngừa ô nhiễm nguồn nước, trật tự trị an, phòng cháy, chữa cháy, kế hoạch nhà ở, giải quyết vấn đề nhà ở cho người nghèo, cải thiện điều kiện y tế công cộng, chữa bệnh, bảo dưỡng đường ô tô, tu sửa đường phố, đèn đường, xây dựng công trình công cộng, bãi đỗ xe, phương tiện giao thông đại chúng, thiết bị hải cảng và sân bay, cơ sở giáo dục, văn hoá, trung tâm giải trí.

Sau chiến tranh, chức năng chính quyền địa phương ở các nước phương Tây mở rộng là do:

Một là, chính phủ trung ương có xu hướng để chính quyền địa phương phụ trách việc cung cấp các sản phẩm công cộng hỗn hợp, bao gồm việc phục vụ sức khỏe, đào tạo nhân lực và những dịch vụ đòi hỏi các thành viên xã hội trực tiếp tiếp xúc với tổ chức dịch vụ.

Hai là, trách nhiệm của chính phủ trong việc ổn định và phát triển kinh tế ngày càng lớn, chi tiêu của Chính phủ vào việc xây dựng cơ sở kinh tế ngày càng nhiều, nên có sự tham gia của chính quyền địa phương thì càng tốt.

Ba là, để các địa phương trong nước đạt được trình độ ngang nhau, chính phủ các nước phương Tây đã đề ra tiêu chuẩn tối thiểu về các dịch vụ xã hội trong phạm vi toàn quốc, thúc đẩy chính quyền địa phương tích cực hoạt động để đạt được tiêu chuẩn đó.

Bốn là, tư tưởng tự trị phát triển, nhấn mạnh vai trò của chính quyền địa phương trong việc giải quyết các vấn đề địa phương cũng là một nguyên nhân dẫn đến việc mở rộng chức năng chính quyền địa phương.

Chức năng chính quyền địa phương ở Trung Quốc

Trước kia, trong thời kỳ kinh tế kế hoạch, khi chức năng của chính phủ và chức năng doanh nghiệp chưa được tách bạch, chính quyền ở Trung Quốc, tuân theo ý chí của trung ương đã quản rất nhiều việc không quản nổi, quản không tốt và không nên quản. Ngày nay, trong điều kiện cải cách mở cửa, kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa phát triển nhanh, chính quyền địa phương cần chuyển biến chức năng để thích ứng với tình hình mới.

Hiện nay, Trung Quốc đang ở vào thời kỳ chuyển đổi thể chế và chuyển đổi hình thái xã hội. Trong thời kỳ này, chính quyền địa phương cần thực hiện chức năng về ba mặt:

Một là, chức năng cơ bản, tức là những chức năng mà chính quyền địa phương cần đảm nhiệm trong điều kiện kinh tế thị trường.

Hai là, chức năng đặc thù, tức là chức năng mà chính quyền địa phương phải thực hiện trong điều kiện của Trung Quốc, kể cả khi kinh tế thị trường đã phát triển, hoàn thiện.

Ba là, chức năng quá độ, tức là những chức năng mà chính quyền địa phương cần thực hiện trong quá trình chuyển đổi thể chế kinh tế, nhưng khi kinh tế thị trường đã hoàn thiện thì chức năng đó sẽ từng bước giao cho xã hội.

Chức năng cơ bản

Trong điều kiện kinh tế thị trường hoàn chỉnh, giá cả thị trường là nhân tố cơ bản có tác dụng điều tiết việc phân phối nguồn lực. Tuy vậy, vẫn không thể đánh giá thấp vai trò của chính quyền địa phương. Trong điều kiện này, chức năng chủ yếu của chính quyền địa phương là: thực hiện chính sách điều hành vĩ mô của chính phủ trung ương, tránh hoặc giảm bớt những biến động có tính chất chu kỳ của nền kinh tế, tạo môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi cho sự phát triển kinh tế thị trường, xây dựng và thực hiện chính sách ngành nghề, khắc phục những bất ổn của thị trường do nguyên nhân khách quan, do nền kinh tế quy mô, thông tin không đầy đủ hoặc không đúng gây ra, xây dựng và giám sát việc thực hiện các quy tắc thị trường, bảo đảm cạnh tranh công bằng, cung cấp sản phẩm công cộng, dịch vụ công cộng ở địa phương, căn cứ theo chính sách của trung ương, điều tiết thu nhập và phân phối của cải địa phương, phòng ngừa tình trạng phân hoá hai cực, bảo đảm công bằng xã hội, căn cứ theo quy định của pháp luật, xử lý đúng đắn các loại mâu thuẫn, bảo đảm sự ổn định về chính trị và xã hội.

Chức năng đặc thù

Trung Quốc là nước đông dân, tài nguyên tương đối thiếu, ngay cả khi kinh tế thị trường đã hoàn thiện, chính quyền địa phương vẫn phải thực hiện một số chức năng đặc thù, khác với chính quyền địa phương các nước khác. Thí dụ, giải quyết việc làm, thu hẹp sự khác nhau giữa các địa phương trong khu vực hành chính của mình, điều chỉnh cơ cấu kinh tế ở

địa phương một cách hợp lý, nâng cao tính toàn diện và hiệu quả của nền kinh tế quốc dân, quản lý tài sản nhà nước.

Chức năng quá độ

Hiện nay, nền kinh tế thị trường ở Trung Quốc chưa hoàn thiện. Do đó, chính quyền địa phương phải thực hiện một số chức năng quá độ. Thí dụ, để xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, chính quyền địa phương căn cứ vào chính sách của trung ương để điều chỉnh chiến lược đối với kinh tế nhà nước, đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại phù hợp với kinh tế thị trường, phát triển các tổ chức dịch vụ của xã hội.

Do địa vị của chính quyền địa phương các cấp trong thể chế quản lý hành chính không giống nhau nên trong việc phát triển kinh tế thị trường, tính chất và trọng điểm chức năng của chính quyền địa phương các cấp cũng khác nhau.

Chính quyền cấp tỉnh phải thực hiện chức năng điều tiết và quản lý xã hội trong tỉnh, căn cứ theo pháp luật, pháp quy, phương châm, chính sách của nhà nước, xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở khu vực mình, tăng cường xây dựng văn minh vật chất, văn minh tinh thần xã hội chủ nghĩa, tạo môi trường cạnh tranh công bằng, công khai, xóa bỏ quan hệ lệ thuộc về hành chính giữa các cơ quan chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước. Các cơ quan chủ quản không trực tiếp quản lý doanh nghiệp mà giao quyền tự chủ kinh doanh cho doanh nghiệp, đi sâu cải cách doanh nghiệp, cải tổ doanh nghiệp; tăng cường lãnh đạo và điều hoà, phối hợp đối với công tác nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Chính quyền cấp thành phố có nhiệm vụ quản lý công việc xã hội ở thành phố mình, cải thiện môi trường đầu tư, tăng cường xây dựng cơ sở hạ tầng, giữ gìn trật tự thị trường, tổ chức tốt việc phục vụ dân cư, phát huy vai trò trung tâm của thành phố.

Chính quyền cấp huyện phải chuyển biến chức năng theo hướng phục vụ và điều hoà phối hợp, xây dựng chính quyền cơ sở, phát triển thị

trấn nhỏ, thúc đẩy việc chuyên môn hoá, thị trường hoá, hiện đại hoá nông nghiệp.

Chính quyền cấp xã và thị trấn phải từng bước thúc đẩy sự phát triển và hoàn thiện hệ thống dịch vụ nông nghiệp xã hội hoá, tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển xí nghiệp nông thôn, tăng cường nền chính trị dân chủ và xây dựng pháp chế xã hội chủ nghĩa ở nông thôn, quản lý nhà nước bằng pháp luật.

TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Chức năng chính quyền địa phương là căn cứ để sắp xếp và hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương. Bộ máy chính quyền địa phương là chủ thể sử dụng quyền lực, thực hiện chức năng của chính quyền địa phương. Việc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương một cách khoa học, hợp lý có liên quan đến hiệu quả công việc của chính quyền địa phương.

Bộ máy chính quyền địa phương ở các nước phương Tây

Ở các nước phương Tây, do tình hình các nước khác nhau nên việc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương rất khác nhau. Ở các nước theo chế độ liên bang, do quyền tự trị của địa phương tương đối lớn nên việc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương tương đối linh hoạt. Ở các nước theo chế độ nhà nước đơn nhất, việc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương tương đối thuần nhất. Ở Mỹ, ngoài thống đốc bang có phó thống đốc bang và người đứng đầu các cơ quan chuyên ngành như giáo dục, y tế, nông nghiệp, bảo vệ tài nguyên, giao thông đường bộ, lao động, thuế vụ, phúc lợi, công trình, ngân hàng, bảo hiểm, hệ thống công nghiệp. Còn ở Anh, nghị viện địa phương thành lập uỷ ban địa phương là cơ quan chấp hành của mình. Uỷ ban địa phương lại chia ra uỷ ban thường trực, uỷ ban lâm thời, uỷ ban đặc biệt, uỷ ban liên hợp. Chức năng của uỷ ban thường trực là quản lý các công việc về giáo dục, y tế...

Nguyên tắc thiết lập bộ máy chính quyền địa phương ở Trung Quốc

Hệ thống tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở Trung Quốc được hình thành trong thời kỳ kinh tế kế hoạch đến nay không còn thích hợp. Với sự phát triển của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, từ hội nghị lần thứ ba của uỷ ban trung ương khoá 11 Đảng cộng sản Trung Quốc, bộ máy chính quyền địa phương đã trải qua nhiều lần cải cách và có những tiến triển tích cực.

Để thích ứng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, việc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương phải tuân theo những nguyên tắc sau đây:

Một là, chuyển biến chức năng chính quyền địa phương theo yêu cầu phát triển xã hội, phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Chính quyền địa phương các cấp phải hướng chức năng của mình vào việc điều tiết kinh tế, quản lý xã hội, dịch vụ công cộng, thật sự giao quyền sản xuất kinh doanh và quyết sách đầu tư cho doanh nghiệp, giao những chức năng mà xã hội có thể tự điều tiết, tự quản lý cho các tổ chức xã hội. Đó là cơ sở và tiền đề của việc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Hai là, nguyên tắc gọn nhẹ, thống nhất, hiệu quả. Nguyên tắc gọn nhẹ có nghĩa là bộ máy chính quyền địa phương phải ít người, tránh tình trạng trùng lặp, chức năng chồng chéo, nhân viên quá đông, dẫn đến tình trạng đùn đẩy nhau trong công việc. Thống nhất có nghĩa là lãnh đạo thống nhất, chỉ huy thống nhất, là sự nhất trí giữa chức vụ và quyền hạn, phân công hợp lý, giải quyết tốt mối quan hệ giữa các ngành, giữa cấp trên và cấp dưới, sự phân công hợp lý, khoa học giữa các ngành, giao những chức năng giống nhau và gần giống nhau cho một ngành quản lý, khắc phục tình trạng nhiều cơ quan cùng quản một việc. Trên cơ sở chuyển biến chức năng, tinh giản bộ máy, hợp lý hoá cơ cấu, nâng cao hiệu quả công tác quản lý của cơ quan chính quyền các cấp.

Ba là, nguyên tắc pháp chế. Căn cứ vào quy định của pháp luật, quy định rõ cơ cấu, chức trách, quyền hạn, mối quan hệ, biên chế nhân viên của cơ quan chính quyền các cấp, tăng cường quản lý, giám sát biên chế, thiết lập

cơ chế, ràng buộc giữa biên chế cơ quan và dự toán tài chính, từng bước pháp chế hoá việc sắp xếp bộ máy và quản lý bộ máy chính quyền địa phương.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

Cải cách thể chế hành chính địa phương ở các nước phương Tây

Từ thập kỷ 80 của thế kỷ XX, các nước phương Tây đã bắt đầu cải cách hành chính địa phương và hiện nay vẫn tiếp tục làm việc đó. Do tình hình các nước khác nhau, những vấn đề kinh tế xã hội mà mỗi nước phải giải quyết khác nhau nên nội dung cải cách có những đặc điểm riêng, nhưng tất cả các nước đều có điểm chung là giao bớt quyền cho cấp dưới, mở rộng việc công dân tham gia quản lý công việc địa phương, để công tác quản lý địa phương gần gũi công dân và sát thực tế hơn. Ngoài ra, để thích ứng với tình hình đô thị hoá, một số nước đã điều chỉnh thể chế quản lý đô thị. Một số nước thành lập cơ quan chính quyền ở thành phố lớn. Một số nước thành lập chính quyền tự trị ở ngoại ô để thích ứng với việc một số dân cư nội thành chuyển ra ngoại thành. Điều đáng chú ý là một số nước đã vận dụng cơ chế cạnh tranh trong quản lý hành chính địa phương. Thí dụ, một tổ chức dịch vụ của chính phủ hoạt động không tốt, không đáp ứng kịp thời có hiệu quả yêu cầu của nhân dân, trong lúc đó có một tổ chức tư nhân hoặc tổ chức xã hội làm tốt hơn, chính phủ có thể ngừng cấp kinh phí cho tổ chức dịch vụ của chính phủ, chuyển cho tổ chức tư nhân hoặc tổ chức xã hội.

Cải cách thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc

Tính tất yếu và sự cần thiết cải cách thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc

Từ khi cải cách mở cửa, công cuộc cải cách thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc đã có những tiến triển nhưng do điều kiện lịch sử

và môi trường vĩ mô, nhiều vấn đề vẫn chưa được giải quyết một cách căn bản. Việc sắp xếp bộ máy, quy định chức năng các cơ quan chính quyền địa phương vẫn còn mâu thuẫn với yêu cầu phát triển chung của nền kinh tế thị trường. Biểu hiện cụ thể là:

1. Các cơ quan chính quyền vẫn can dự trực tiếp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, không hình thành được thể chế đầu tư khoa học, dễ dẫn đến những quyết định đầu tư sai lầm, trách nhiệm không rõ, khó phát huy vai trò cơ bản của thị trường trong việc phân phối nguồn lực.

2. Một số việc có thể giao cho tổ chức xã hội, đơn vị sự nghiệp giải quyết nhưng cơ quan chính quyền vẫn ôm đồm, tập trung quá nhiều trách nhiệm và mâu thuẫn xã hội vào cơ quan chính quyền.

3. Thể chế quản lý của các cơ quan chính quyền không phù hợp với thị trường xã hội chủ nghĩa, một số ngành thông qua công tác quản lý hành chính để mưu cầu lợi ích cục bộ, dẫn đến sự ngăn cách, phong toả giữa một số ngành, một số địa phương và chủ nghĩa cục bộ địa phương, ảnh hưởng đến sự cạnh tranh công bằng và sự phát triển của hệ thống thị trường.

4. Bộ máy chính quyền các cấp chồng chéo, chức trách chồng chéo, nhân viên nhiều, cơ cấu không hợp lý, tạo nên một gánh nặng tài chính, đặc biệt là các vùng nghèo, vùng xa.

Những vấn đề trên đã dẫn đến tình trạng quan liêu, tham nhũng, ảnh hưởng quan hệ giữa Đảng, chính phủ với nhân dân, sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội.

Mục tiêu cơ bản của việc cải cách thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc

Công cuộc cải cách thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc được thực hiện trong bối cảnh kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa phát triển nhanh, pháp chế dân chủ không ngừng được tăng cường, cải cách văn hoá xã hội không ngừng được đẩy mạnh. Do đó, mục tiêu cải cách

hành chính địa phương là xây dựng thể chế quản lý hành chính địa phương mang đặc sắc Trung Quốc, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và yêu cầu xây dựng pháp chế dân chủ.

Nội dung chủ yếu của việc cải cách thể chế hành chính địa phương ở Trung Quốc

Một là, mở rộng quyền tự chủ của địa phương. Đây là nội dung cơ bản của việc cải cách hành chính địa phương. Quyền tự chủ địa phương bao gồm:

1. Quyền dân chủ của công dân, bao gồm quyền bầu cử, quyền giám sát, quyền bãi miễn. Trong việc tổ chức chính quyền địa phương, quyền tự chủ địa phương có nghĩa là công dân có quyền bầu cử, lựa chọn, giám sát, bãi miễn quan chức địa phương. Đó là quyền chính trị cơ bản mà hiến pháp giao cho công dân, là biểu hiện cụ thể của chế độ nhà nước trong việc vận hành chính phủ.

2. Quyền quyết định của Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và cơ quan thường trực của nó đối với những việc quan trọng của địa phương. Chế độ nhà nước của Trung Quốc là chế độ Đại hội đại biểu nhân dân. Việc mở rộng quyền tự chủ của địa phương tất yếu sẽ bao gồm việc mở rộng quyền lực của Đại hội đại biểu nhân dân địa phương.

3. Quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong việc quản lý công việc hành chính địa phương theo quy định của pháp luật. Chỉ có mở rộng quyền tự chủ của địa phương, việc cải cách thể chế hành chính địa phương mới có thể phù hợp yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và xây dựng nền chính trị dân chủ.

Hai là, chuyển biến chức năng của chính quyền địa phương, tách bạch chức năng của chính quyền với chức năng của doanh nghiệp. Thể chế hành chính địa phương thuộc kiến trúc thượng tầng. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cơ sở kinh tế của Trung Quốc đã có những thay đổi quan trọng. Vì thế, phải chuyển biến chức năng của chính phủ để thích ứng với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và sự phát triển của xã hội, tách bạch chức năng quản lý

của chính quyền với chức năng kinh doanh của doanh nghiệp. Chỉ có thực sự chuyển biến chức năng của chính phủ mới có thể có được những đột phá và tiến triển trong việc cải cách thể chế hành chính địa phương.

Ba là, tinh giản bộ máy chính quyền địa phương, xây dựng hệ thống quản lý hành chính hiệu quả cao, phối hợp nhịp nhàng, làm việc theo quy phạm. Cải cách bộ máy là một cuộc cách mạng. Cuộc cách mạng đó không thể hoàn thành trong một vài lần cải cách mà là một quá trình cải cách, điều chỉnh không ngừng song song với sự phát triển của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Việc cải cách bộ máy chính quyền địa phương không chỉ là tinh giản bộ máy mà còn là sự điều chỉnh cơ cấu tổ chức. Các cơ quan kinh tế tổng hợp, các cơ quan giám sát, chấp pháp, các cơ quan quản lý công thương nghiệp, các cơ quan giám sát kỹ thuật và chất lượng cần từng bước thực hiện thể chế quản lý trực tiếp theo ngành dọc từ cấp tỉnh trở xuống. Cơ quan bảo vệ môi trường thực hiện thể chế song trùng lãnh đạo, nhưng chủ yếu là chính quyền địa phương lãnh đạo. Tập trung chức năng quản lý được chính, kiểm nghiệm được phẩm, quản lý sản xuất và lưu thông được phẩm vào một mối, thành lập cơ quan quản lý được. Các cơ quan quản lý hành chính về nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp về cơ bản không thay đổi. Chính quyền địa phương các cấp không thành lập cơ quan quản lý công nghiệp, thương nghiệp, vật tư mang tính chất hành chính, giao chức năng quản lý các ngành này cho cơ quan kinh tế thương mại, chuyển các cơ quan hải sản, chăn nuôi, khai hoang, máy nông nghiệp thành những tổ chức dịch vụ kinh tế, phân biệt chức năng chính quyền với chức năng doanh nghiệp. Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có điều kiện, thành lập cơ quan công nghệ thông tin theo nguyên tắc kết hợp giữa thiết kế, sản xuất, phát triển, sử dụng, thống nhất quy hoạch, thống nhất bố trí, thống nhất quản lý, tránh trùng lặp, thúc đẩy sự phát triển của công nghệ thông tin.

Bốn là, điều chỉnh đơn vị hành chính cấp khu, giảm bớt tầng nấc hành chính, tránh trùng lặp. Những nơi nào vừa có đơn vị hành chính cấp khu vừa có thành phố cấp khu thì sát nhập làm một. Những nơi vừa có huyện vừa có thành phố cấp huyện cũng sát nhập làm một. Những thành phố cấp huyện có đủ tiêu chuẩn thành lập thành phố cấp khu thì thành lập

thành phố cấp khu, thực hiện thể chế thành phố lãnh đạo các huyện, từng bước bỏ cấp khu. Giao các huyện trực thuộc khu trước đây cho thành phố gần đó lãnh đạo hoặc trực thuộc tỉnh. Giao các thành phố cấp huyện cho thành phố cấp khu lãnh đạo. Điều chỉnh cơ quan đại diện các khu tự trị theo đặc điểm dân tộc tự trị. Vùng tự trị, về nguyên tắc không thay đổi.

Năm là, tinh giản bộ máy và biên chế nhân viên, hoàn thiện chế độ công chức, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên môn hoá, có tố chất cao.

Những tiến triển mới nhất về cải cách thể chế hành chính địa phương

Theo sự bố trí thống nhất của trung ương Đảng và Quốc vụ viện, từ năm 1999, Trung Quốc đã triển khai bước một của cuộc cải cách thể chế hành chính địa phương. Đến tháng 2 năm 2001, đã cơ bản hoàn thành việc cải cách bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

Một là, tinh giản bộ máy và nhân viên. Các cơ quan trực thuộc chính quyền cấp tỉnh trước kia bình quân có 55 cơ quan, nay chỉ còn 40. Biên chế các cơ quan cấp tỉnh bình quân giảm 48,2%, cụ thể là giảm 74.000 người, trong đó Bắc Kinh, Thượng Hải, Thiên Tân, Phúc Kiến, Thiểm Tây giảm 50%.

Hai là, sự phân biệt giữa chức năng chính quyền và chức năng doanh nghiệp có bước đột phá, sự phân biệt giữa chức năng chính quyền với chức năng đơn vị sự nghiệp, tổ chức xã hội có tiến triển. Các địa phương về cơ bản đã bỏ các cơ quan quản lý kinh tế chuyên ngành như cơ quan quản lý công nghiệp, thương nghiệp. Các công ty mang tính chất hành chính được cải tổ thành các thực thể kinh tế. Các thực thể kinh tế do các cơ quan chính quyền thành lập và các doanh nghiệp trực thuộc các cơ quan chính quyền được tách khỏi cơ quan chính quyền về mặt nhân lực, vật lực, tài lực. Các tổ chức có tính chất dịch vụ của các cơ quan chính quyền cũng tách khỏi các cơ quan chính quyền. Các tổ chức dịch vụ của xã hội phát triển. Tất cả những điều đó đều tạo điều kiện để phân biệt chức năng chính quyền với chức năng các đơn vị sự nghiệp, tổ chức xã hội.

Ba là, việc chuyển biến chức năng của cơ quan chính quyền địa phương có tiến triển. Việc cải cách chế độ phê duyệt hành chính đạt được hiệu quả thiết thực. Trọng điểm quản lý của cơ quan chính quyền địa phương đã chuyển việc hàng ngày phê duyệt các đề nghị của cấp dưới sang việc giám sát, quản lý theo pháp luật, giảm mạnh các thủ tục xét duyệt mang tính hành chính. Đó là đặc điểm nổi bật của cuộc cải cách hành chính cấp tỉnh lần này.

Bốn là, giải quyết thỏa đáng mối quan hệ giữa các cơ quan, tránh tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong chức năng, nhiệm vụ. Các địa phương đã căn cứ vào sự thay đổi nhiệm vụ công tác, quy định lại sự phân công giữa các cơ quan của Đảng và cơ quan chính quyền, đoàn thể nhân dân, giữa các bộ phận trong một cơ quan, hoàn thiện cơ chế vận hành.

Năm là, đã quy định cơ cấu tổ chức chính quyền cấp tỉnh. Chia các cơ quan của chính quyền cấp tỉnh thành hai loại là các ngành của chính quyền tỉnh và các tổ chức trực thuộc. Các ngành của chính quyền cấp tỉnh về cơ bản ứng với các bộ của Quốc vụ viện. Các tổ chức trực thuộc được thành lập theo điều kiện của địa phương. Do đó, vừa bảo đảm được sự thông suốt và thống nhất của mệnh lệnh hành chính vừa phù hợp với đặc điểm tình hình của từng tỉnh.

Sáu là, kết hợp việc cải cách chế độ nhân sự, cải thiện một bước cơ cấu cán bộ. Trong quá trình cải cách cơ cấu chính quyền cấp tỉnh, đã tăng cường cơ chế khích lệ, cơ chế thi tuyển, cơ chế luân lưu, trao đổi, nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, hợp lý hoá cơ cấu cán bộ, nâng cao tổ chất toàn diện của công chức nhà nước.

Sự phát triển của đô thị hiện đại và quản lý hành chính đô thị

CHIẾN LƯỢC ĐÔ THỊ HOÁ CỦA TRUNG QUỐC

Trong quá trình phát triển công nghiệp của một nước, một số nhân khẩu nông nghiệp trở thành nhân khẩu phi nông nghiệp, một số vùng nông thôn trở thành thành phố. Đó là quá trình đô thị hoá. Đó cũng là quá trình thay đổi cơ cấu kinh tế, nâng cao tố chất người lao động, thay đổi phương thức sản xuất và sinh hoạt, phân phối nguồn lực kinh tế xã hội một cách hợp lý, phát triển đô thị một cách hài hoà. Đó là một trong những tiêu chí về trình độ hiện đại hoá của một quốc gia. Chiến lược đô thị hoá tức là căn cứ vào nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, xác định bố cục không gian của các đô thị, trọng điểm và phương hướng phát triển đô thị.

Ở các nước công nghiệp hoá, dân số thành phố thường chiếm 3/4 tổng dân số trở lên. Ngoài ra, còn có khoảng 15% nhân khẩu phi nông nghiệp sống ở ngoại ô và nông thôn. Do đó, vào thời kỳ cuối của quá trình công nghiệp hoá, nhân khẩu phi nông nghiệp của một nước thường chiếm 90% - 95% tổng dân số, trong đó tuyệt đại đa số sống ở nội thành.

Ở Trung Quốc, trong quá trình cải cách mở cửa, phát triển kinh tế thị trường, quá trình đô thị hoá đã diễn ra nhanh chóng. Năm 1980, dân cư đô thị ở Trung Quốc chỉ chiếm 19,4% nhưng hiện nay là hơn 30%. Có thể dự đoán, cùng với việc phát triển kinh tế thị trường và công nghiệp hoá; quá trình đô thị hoá sẽ còn nhanh hơn. "Kiến nghị của Ủy ban trung ương Đảng cộng sản Trung Quốc về việc xây dựng kế hoạch phát triển

kinh tế xã hội lần thứ 15" đã viết: "Việc nâng cao trình độ đô thị hoá, chuyển dịch nhân khẩu nông thôn, có thể tạo ra thị trường rộng lớn và động lực lâu dài cho nền kinh tế và là biện pháp quan trọng để xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lý ở thành thị, nông thôn, phát triển kinh tế, xã hội một cách nhịp nhàng". Do trình độ sản xuất nông nghiệp được nâng cao, quá trình công nghiệp hoá được tăng cường, Trung Quốc đã có đủ điều kiện để đẩy mạnh quá trình đô thị hoá theo hướng phát triển nhịp nhàng giữa thành phố lớn, thành phố vừa, thành phố nhỏ và thị trấn. Cụ thể là:

Chú trọng phát triển thị trấn nhỏ

Phát triển thị trấn nhỏ là biện pháp quan trọng để đẩy nhanh quá trình đô thị hoá ở Trung Quốc. Ở Trung Quốc, dân số nông thôn nhiều và dân số thành thị cũng nhiều. Hơn nữa, do khoa học kỹ thuật phát triển và cơ cấu ngành nghề được nâng cao nên số lao động dư thừa ở thành thị và nông thôn sẽ tăng thêm. Trong tình hình đó, số người ở nông thôn chuyển đến thành thị sẽ ngày càng tăng. Vì vậy, phát triển thị trấn nhỏ là phù hợp với điều kiện Trung Quốc để tiếp nhận những người lao động này. Việc xây dựng các thị trấn nhỏ phải có quy hoạch khoa học, bố cục hợp lý, quy mô thích hợp, chú ý hiệu quả. Trọng điểm phát triển là các huyện lỵ và một số thị trấn có điều kiện cơ sở tốt, tiềm năng phát triển lớn, nhằm phát huy vai trò kinh tế, văn hoá của các thị trấn nhỏ ở khu vực nông thôn.

Phát huy vai trò nòng cốt của thành phố lớn trong quá trình phát triển nền kinh tế quốc dân

Đến năm 1999, Trung Quốc đã có 37 thành phố có quy mô dân số trên 1 triệu nhân khẩu phi nông nghiệp, trong đó có 13 thành phố trên 2 triệu nhân khẩu phi nông nghiệp, 49 thành phố từ 50 vạn đến 1 triệu nhân khẩu phi nông nghiệp. Tổng số thành phố lớn và đặc biệt lớn là 86 thành phố. So với các thành phố nhỏ, các thành phố lớn mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn, sự phát triển của các thành phố lớn có thể tăng cường sức mạnh tổng hợp của đất nước, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế, nâng cao trình độ và chất lượng đô thị hoá. Trong thời đại kinh tế tri thức phát

triển nhanh chóng như hiện nay, cần coi trọng vai trò nòng cốt của các thành phố lớn, nhất là các thành phố đặc biệt lớn, có quy hoạch khoa học, bố cục hợp lý thông qua tác dụng lan toả và vai trò đầu rồng của thành phố lớn để thúc đẩy sự phát triển của thành phố vừa và nhỏ.

Tích cực phát triển thành phố vừa và nhỏ

Thành phố lớn và thị trấn nhỏ là hai cái cánh của công cuộc đô thị hoá ở Trung Quốc. Thành phố vừa và nhỏ là cầu nối giữa thành phố lớn và thị trấn nhỏ. Năm 1999, Trung Quốc có 216 thành phố loại vừa có 20 - 50 vạn nhân khẩu phi nông nghiệp, 365 thành phố nhỏ dưới 20 vạn nhân khẩu phi nông nghiệp. Vai trò của các thành phố vừa và nhỏ trong quá trình đô thị hóa ở Trung Quốc là không thể thay thế được. Do đó, trong lúc nhấn mạnh việc phát triển thị trấn nhỏ và phát huy đầy đủ vai trò các thành phố lớn, cần tích cực phát triển các thành phố vừa và nhỏ, phát huy đầy đủ vai trò cầu nối của các thành phố vừa và nhỏ trong quá trình đô thị hóa và tác dụng bức xạ của chúng đối với các thị trấn nhỏ.

NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Các thành phố hiện đại không những có số dân đông mà còn là nơi công thương nghiệp phát triển. Do đó, công tác quản lý đô thị có những đặc điểm và nội dung riêng của nó.

Xây dựng chiến lược phát triển đô thị hóa một cách khoa học

Chiến lược phát triển đô thị là phác thảo ý tưởng về sự phát triển toàn cục và lâu dài của đô thị, có tác dụng chỉ đạo mang tính toàn cục và lâu dài đối với sự phát triển của đô thị. Nội dung chủ yếu của nó bao gồm phương hướng phát triển, tính chất, đặc điểm, phong cách, bố cục, việc sử dụng đất đai, việc quản lý các cơ sở công cộng và công việc công cộng. Việc xây dựng chiến lược phát triển đô thị phải phù hợp với pháp luật,

chính sách của Nhà nước, xem xét đầy đủ thế mạnh, tình hình phát triển kinh tế xã hội và xu thế tương lai của địa phương, đồng thời có luận chứng khoa học của chuyên gia.

Quy hoạch đô thị

Quy hoạch đô thị là phác thảo ý tưởng về sự phát triển của đô thị trong một thời kỳ nhất định. Quy hoạch đô thị phải phù hợp với chiến lược phát triển đô thị. Nhiệm vụ chủ yếu của nó bao gồm việc xác định tính chất, phương hướng phát triển, quy mô dân số, phạm vi sử dụng đất, quy mô tiêu chuẩn và bố cục, xây dựng công nghiệp, nhà ở, đường sá, quảng trường, giao thông vận tải, công trình công cộng, văn hóa, giáo dục, bảo vệ môi trường, thương nghiệp, dịch vụ, trồng cây. Thông qua quy hoạch và thiết kế khoa học, hợp lý, bảo đảm cho việc phát triển và xây dựng thành phố vừa kinh tế vừa hợp lý, tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất, đời sống và thành phố sạch, đẹp.

Quy hoạch đô thị sau khi được cơ quan quyền lực thông qua thì trở thành pháp quy của địa phương, không những có tính chất chỉ đạo mà còn có tính chất cưỡng chế, không một cá nhân, đoàn thể, tổ chức nào có thể tự ý sửa đổi. Những hành vi vi phạm quy hoạch phát triển đô thị đều phải nghiêm trị theo quy định của pháp luật.

Quản lý đất đai đô thị

Diện tích đất tự nhiên và diện tích đất canh tác tính theo đầu người ở Trung Quốc chỉ bằng 1/4 mức bình quân của thế giới. Mâu thuẫn giữa dân số và diện tích đất đai là rất lớn. Cùng với sự gia tăng dân số, mâu thuẫn này ngày càng gay gắt. Do đó, việc sử dụng đất đai một cách hợp lý, khống chế việc sử dụng đất đai là nhiệm vụ hết sức quan trọng trong quản lý đô thị; phải có quy hoạch, bố cục hợp lý, phải giám sát việc sử dụng đất đai theo quy định của pháp luật, để mỗi tấc đất của đô thị đều được sử dụng, khai thác có hiệu quả.

Quản lý các cơ sở hạ tầng và cơ sở dịch vụ

Các cơ sở hạ tầng đô thị bao gồm hệ thống cung cấp điện, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống giao thông đô thị, hệ thống bưu điện viễn thông, bảo vệ môi trường, phòng cháy chữa cháy. Các cơ sở dịch vụ bao gồm: cơ sở thương nghiệp, nhà hàng, khách sạn, trung tâm giải trí, thể thao. Cơ sở hạ tầng và cơ sở dịch vụ có liên quan mật thiết đến sản xuất và đời sống nhân dân, là cơ sở phát triển của đô thị hiện đại, là điều kiện quan trọng để thành phố phát huy tác dụng lan toả. Do đó, phải quản lý một cách khoa học để bảo đảm việc xây dựng văn minh vật chất và văn minh tinh thần.

Quản lý công việc công cộng của đô thị

Công việc công cộng của đô thị bao gồm: trị an, nội chính, tôn giáo, sinh đẻ có kế hoạch, bảo hiểm xã hội, giao thông, thông tin, khoa học kỹ thuật, giáo dục, văn hoá, y tế, thể thao. Nếu việc quản lý các cơ sở hạ tầng, cơ sở dịch vụ là quản lý phân cứng thì việc quản lý công cộng là quản lý phần mềm nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển đô thị.

THỂ CHẾ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Quản lý đô thị có rất nhiều nội dung. Muốn quản lý đô thị có hiệu quả, khoa học thì cần không ngừng cải cách, hoàn thiện thể chế quản lý đô thị. Thể chế quản lý đô thị ở các nước không giống nhau. Thể chế quản lý đô thị ở Trung Quốc tương đối thống nhất. Thể chế quản lý ở thành phố lớn, thành phố vừa, thành phố nhỏ về cơ bản là giống nhau.

Tính chất và địa vị của cơ quan chính quyền thành phố ở Trung Quốc

Theo quy định của hiến pháp và luật tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân và chính quyền địa phương các cấp, chính quyền thành phố là

cơ quan chấp hành của Đại hội đại biểu nhân dân thành phố, là cơ quan hành chính thành phố, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Đại hội đại biểu nhân dân thành phố và cơ quan chính quyền cấp trên trực tiếp. Trong thời gian Đại hội đại biểu nhân dân thành phố không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với cơ quan thường trực của Đại hội đại biểu nhân dân thành phố. Cũng như các cơ quan chính quyền địa phương khác, cơ quan chính quyền thành phố là cơ quan hành chính nhà nước do Quốc vụ viện lãnh đạo, phải phục tùng Quốc vụ viện.

Thành phần cơ quan chính quyền thành phố

Thành viên chính thức của chính quyền thành phố gồm có thị trưởng, phó thị trưởng, tổng thư ký và người đứng đầu các ngành. Thị trưởng, phó thị trưởng do Đại hội đại biểu nhân dân thành phố bầu ra. Các thành viên khác do thị trưởng đề nghị và cơ quan thường trực Đại hội đại biểu nhân dân thành phố quyết định bổ nhiệm và báo cáo cho cơ quan chính quyền cấp trên trực tiếp biết. Các thành viên chính thức của chính quyền thành phố cũng là thành viên chính thức của Hội nghị toàn thể chính quyền thành phố. Thị trưởng, phó thị trưởng, tổng thư ký là thành viên thường trực của chính quyền thành phố. Nhiệm kỳ của chính quyền thành phố là 5 năm.

Bộ máy chính quyền thành phố

Căn cứ theo tính chất bộ máy và phạm vi quản lý, bộ máy chính quyền thành phố chia làm 5 loại:

1. Các cơ quan quản lý tổng hợp như Văn phòng, Ủy ban kế hoạch, Ủy ban kinh tế và thương mại, Cục tài chính. Nhiệm vụ của các cơ quan này là thực hiện chức năng quy hoạch, điều hòa, phối hợp quá trình phát triển kinh tế, xã hội của thành phố.

2. Các cơ quan quản lý kinh tế chuyên ngành như Cục cơ khí và điện lực, Cục giao thông, Ủy ban xây dựng, Cục kinh tế và mậu dịch đối

ngoại, Cục nông nghiệp, Cục chăn nuôi. Trong quá trình phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, các bộ máy, các cơ quan này sẽ dần dần giảm bớt hoặc xoá bỏ.

3. Các cơ quan giám sát và phục vụ như Cục thanh tra, Cục kiểm toán, Cục quản lý công thương nghiệp, Cục thống kê, Cục giám sát kỹ thuật, Cục vật giá. Chức năng chủ yếu của các cơ quan này là thực hiện sự giám sát và phục vụ đối với kỷ cương hành chính, kinh tế, kỹ thuật của thành phố theo quy định của pháp luật.

10

QUẢN LÝ HIỆU QUẢ CHÍNH PHỦ

Hiệu quả chính phủ là hiệu quả tích cực đạt được trong hoạt động quản lý của chính phủ. Quản lý hiệu quả chính phủ là một trình tự và quá trình thao tác cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả chính phủ. Tiêu chuẩn chủ yếu để đánh giá trình độ quản lý của chính phủ là hiệu quả công tác của chính phủ. Căn cứ vào các chỉ tiêu về hiệu suất, hiệu ích và chất lượng để đánh giá công tác của chính phủ là một trong những nội dung cơ bản của cải cách hành chính đương đại, có ý nghĩa quan trọng đối với công cuộc cải cách hành chính ở Trung Quốc. Sau đây là lý luận cơ bản về quản lý hiệu quả chính phủ, trình tự quản lý, nội dung và phương pháp đánh giá, chế độ, phương pháp, cơ chế khoa học để nâng cao hiệu quả của chính phủ.

Hiệu quả chính phủ và quản lý hiệu quả chính phủ

QUẢN LÝ HIỆU QUẢ CHÍNH PHỦ

Nội dung của hiệu quả chính phủ

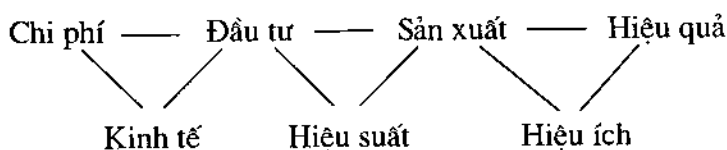
Hiệu quả chính phủ là hiệu quả tích cực thu được trong công tác hoặc hoạt động quản lý của chính phủ. Khái niệm chính phủ nói đây bao gồm các cơ quan chính phủ và các tổ chức dịch vụ công cộng thuộc chính phủ.

Hiệu quả chính phủ bao gồm hiệu quả vĩ mô và hiệu quả vi mô. Hiệu quả vĩ mô là thành tích và hiệu quả hoạt động của chính phủ nói chung. Hiệu quả đó được thể hiện ở tính dân chủ và sự ổn định về chính trị, kinh tế phát triển, đời sống nhân dân không ngừng được cải thiện, xã hội công bằng, an ninh quốc gia và trật tự xã hội bảo đảm, văn hoá phát triển và văn minh tinh thần được nâng cao. Hiệu quả vi mô là thành tích và hiệu quả của một cơ quan chính phủ hoặc một tổ chức công cộng nhất định bao gồm chi phí thấp, hiệu quả cao, chất lượng phục vụ tốt, hiệu quả xã hội lớn, đối tượng phục vụ hài lòng. Trọng tâm quản lý hiệu quả chính phủ là hiệu quả vi mô của chính phủ.

Hiệu quả chính phủ được thể hiện trên ba mặt và thông qua bốn khâu. Ba mặt là: kinh tế (tức là chi phí thấp), hiệu suất và hiệu ích. (Tiếng Anh là economy, efficiency, effectiveness). Bốn khâu là: chi phí, đầu tư, sản xuất, hiệu quả.

Thí dụ: Để thực hiện hoạt động của mình, cơ quan bảo vệ môi trường của chính phủ cần có nhân lực, vật lực, trụ sở, thiết bị văn phòng. Những thứ đó gọi là đầu tư. Để có được và duy trì những thứ đó họ cần có tiền. Đó là chi phí. Trong quá trình hoạt động, họ cần xây dựng các quy tắc và kế hoạch bảo vệ môi trường, phê chuẩn dự án xây dựng, xử phạt các xí nghiệp vi phạm, phổ biến công nghệ sản xuất sạch. Đó là sản xuất. Hiệu quả của những việc đó là chất lượng môi trường được cải thiện.

Sau đây là sơ đồ về quan hệ của các khâu nói trên:



Tính kinh tế có nghĩa là sử dụng những khoản chi phí thấp để làm được nhiều việc nhất. Hiệu suất thể hiện qua tỷ lệ giữa sản xuất và đầu tư. Hiệu ích thể hiện chất lượng phục vụ và hiệu quả xã hội đạt được, sự hài lòng của công dân hoặc khách hàng.

Tóm lại, hiệu quả chính phủ là thành tích công tác hoặc hiệu quả quản lý, hiệu quả phục vụ mà cơ quan chính phủ hoặc tổ chức công cộng của chính phủ đạt được. Nội dung của nó bao gồm tính kinh tế, hiệu suất, hiệu ích và bao trùm các khâu của hoạt động quản lý công cộng từ chi phí đến hiệu quả.

Nội dung và ý nghĩa của việc quản lý hiệu quả chính phủ

Khái niệm quản lý hiệu quả có thể hiểu trên ba phương diện:

Thứ nhất, quản lý hiệu quả là chế độ và biện pháp, là cơ chế, kỹ thuật quản lý mà một tổ chức đặt ra và thực hiện nhằm nâng cao hiệu quả quản lý của nó. Tiêu chuẩn chủ yếu để đánh giá hoạt động quản lý của một tổ chức là hiệu quả hoạt động của tổ chức đó. Nó liên quan đến các khâu của hoạt động quản lý như cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc, chế độ lãnh đạo, chế độ nhân sự, chế độ tài vụ. Đó không phải là một kỹ thuật quản lý mà là tập hợp của nhiều kỹ thuật quản lý, là sự kết hợp chặt chẽ

giữa những cơ chế và những kỹ thuật quản lý đã được chứng minh là có hiệu quả, nhằm nâng cao hiệu quả của tổ chức.

Thứ hai, quản lý hiệu quả là một quá trình nâng cao hiệu quả của tổ chức. Quá trình này bao gồm việc xác định chiến lược, mục tiêu của tổ chức, thoả thuận với nhân viên, lập kế hoạch hành động, thường xuyên theo dõi hiệu quả, tiếp nhận thông tin phản hồi và chính thức đánh giá. Các khâu này liên hệ chặt chẽ với nhau và hình thành một dây xích hữu cơ.

Thứ ba, quản lý hiệu quả là một biện pháp khai thác nguồn nhân lực. Đó cũng là quá trình vận dụng nguyên tắc quản lý dân chủ, nhân viên tham gia quản lý, phân tích tổ chức và năng lực nhân viên, xây dựng tinh thần đồng đội, hoàn thiện và cải tiến chế độ sát hạch, chế độ trả lương theo hiệu quả công việc, các biện pháp khích lệ khác, đào tạo và phát triển nhân viên.

Hàm ý thứ nhất là nghĩa rộng của khái niệm. Hàm ý thứ hai và thứ ba là nghĩa hẹp của khái niệm.

Ý nghĩa của việc nghiên cứu vấn đề quản lý hiệu quả chính phủ

Việc nghiên cứu hiệu quả chính phủ có ba ý nghĩa:

Một là, việc quản lý hiệu quả chính phủ thể hiện một quan điểm mới về quản lý công cộng. Đó là quan điểm "lấy kết quả làm gốc". So với doanh nghiệp, chính phủ có hai đặc điểm: quy mô lớn và chịu trách nhiệm chung. Quy mô lớn đòi hỏi sự thống nhất trong quản lý. Chịu trách nhiệm chung đòi hỏi phải có cơ chế kiểm tra. Do đó mà hình thành phương thức quản lý theo cấp bậc và phương thức này đã dẫn đến sự hình thành một văn hoá đặc thù. Đặc điểm của phương thức quản lý đó là:

- Các yếu tố đầu tư trở thành tiêu điểm chú ý. Giữa dự toán kinh phí và hiệu quả công việc có mối liên hệ chặt chẽ với nhau.

- Chủ nghĩa hình thức thịnh hành. Số lượng và quy mô hoạt động của tổ chức trở thành tiêu chuẩn đánh giá thành tích công tác, coi nhẹ kết quả thực tế của những hoạt động đó.

- Trong quá trình hoạt động của tổ chức, vấn đề được chú ý là cấp dưới có tuân thủ sự chỉ huy của cấp trên hay không, ít chú ý đến hiệu quả công việc, dẫn đến tâm lý làm việc theo mệnh lệnh.

- Việc đánh giá nhân viên không căn cứ vào thành tích của họ, sự đóng góp của họ đối với tổ chức mà chủ yếu là xét xem họ có tuân thủ quy tắc hay không.

Vì vậy, một trong những nội dung cơ bản của quan điểm quản lý hành chính mới, hiện đại là thoát khỏi sự ràng buộc của văn hoá hành chính truyền thống, xây dựng ý thức "lấy kết quả làm gốc", thực hiện sự chuyển biến từ chỗ chú ý đầu tư, quá trình và quy tắc sang sự chú ý kết quả của công việc. Mục tiêu cuối cùng của việc quản lý hiệu quả chính phủ là nâng cao hiệu quả chính phủ. Do đó, việc xây dựng ý thức "lấy kết quả làm gốc" là tiền đề quản lý hiệu quả chính phủ.

Hai là, việc quản lý hiệu quả chính phủ góp phần xây dựng ý thức quản lý hiện đại, coi "khách hàng là trên hết". Phục vụ nhân dân là tôn chỉ cơ bản của Đảng Cộng sản và chính phủ Trung Quốc. Nhưng do nguyên nhân về thể chế nên mặc dầu đó là điều đã được mọi người thừa nhận trên lý thuyết nhưng chưa được thể hiện bằng hành động tự giác của cơ quan chính phủ và quan chức chính phủ, thậm chí có nhiều lệch lạc. Một trong những đặc điểm chủ yếu của việc quản lý hiệu quả chính phủ là hướng về công dân. Những yêu cầu mà nó theo đuổi như kinh tế (chi phí thấp), hiệu suất, hiệu ích, chất lượng phục vụ, công dân hài lòng đều là xuất phát từ lập trường của công dân. Điều quan trọng hơn nữa là việc quản lý hiệu quả chính phủ không phải là dựa vào sự tuyên truyền, thuyết giáo mà là thông qua cơ chế cụ thể để thúc đẩy việc xác lập ý thức quản lý hiện đại, coi "khách hàng là trên hết".

Ba là, việc quản lý hiệu quả chính phủ góp phần xây dựng mối quan hệ tốt giữa chính phủ và xã hội. Các cơ quan của chính phủ là cơ quan

thực hiện chức trách quản lý công cộng và cung cấp dịch vụ công cộng. Chức trách của nó là cung cấp sản phẩm công cộng. Mục tiêu của nó là phục vụ công cộng. Xét về lý do thành lập hay về lý luận, tính công cộng của các tổ chức công cộng đã quyết định quan hệ gắn gũi của nó đối với công chúng. Nhưng trên thực tế, các cơ quan công cộng chưa làm được như vậy. Do đó, việc quản lý hiệu quả chính phủ theo hướng vì dân, lấy dân làm gốc, nhân dân tham gia quản lý là biện pháp hữu hiệu để cải thiện hình ảnh của chính phủ trong nhân dân. Khi hình ảnh của chính phủ trong nhân dân được cải thiện thì uy tín của chính phủ được nâng cao, nhân dân ủng hộ chính phủ, việc thực hiện chính sách của chính phủ được thuận lợi hơn, chi phí sẽ ít hơn, kinh tế phát triển, xã hội tiến bộ, quan hệ giữa chính phủ với công dân, giữa nhà nước và xã hội tốt hơn.

TRÌNH TỰ QUẢN LÝ HIỆU QUẢ CHÍNH PHỦ

Quá trình quản lý hiệu quả chính phủ bao gồm các yếu tố cơ bản và bước đi sau đây: xác định sứ mệnh, chiến lược và giá trị của tổ chức, thỏa thuận với nhân viên, lập kế hoạch thực hiện, theo dõi hiệu quả, đánh giá các giai đoạn, thu thập thông tin phản hồi, đánh giá chính thức và phân tích.

Xác định sứ mệnh, chiến lược và giá trị của tổ chức

Sứ mệnh là trách nhiệm lịch sử mà một tổ chức gánh vác hoặc mục tiêu cao nhất của công việc. Chiến lược là những biện pháp chủ yếu để thực hiện mục tiêu. Giá trị là những chuẩn mực mà tổ chức tuân theo trong quá trình hoạt động như chất lượng, sự hài lòng của khách hàng, tinh thần đồng đội. Sứ mệnh, chiến lược, giá trị của tổ chức tạo thành quan điểm quản lý của tổ chức. Các khâu khác và trình tự quản lý hiệu quả của tổ chức đều phải phù hợp với quan điểm đó. Do vậy, việc xác định sứ mệnh, chiến lược, giá trị của tổ chức là cơ sở và tiền đề của việc quản lý hiệu quả của tổ chức. Tổ chức phải xác định sứ mệnh, chiến lược, giá trị của mình, nếu không sẽ không thể thu được hiệu quả tốt. Hơn nữa, phải biến những thứ đó thành nhận thức chung của mỗi thành viên trong tổ chức.

Thoả thuận với cấp dưới

Đây là việc cấp trên và cấp dưới, nhà quản lý và nhân viên thoả thuận với nhau về chức trách, nhiệm vụ, mục tiêu, điều kiện công tác. Nội dung của việc này bao gồm:

1. *Nhiệm vụ và trách nhiệm công tác.* Tổ chức làm gì và cá nhân làm gì.

2. *Mục tiêu.* Đó là tiêu chuẩn cụ thể hoặc chỉ tiêu cụ thể mà đơn vị hoặc cá nhân cần đạt được khi thực hiện chức trách của mình. Nội dung của mục tiêu phụ thuộc vào loại hình của tổ chức và tính chất của công việc. Phương thức diễn đạt mục tiêu bao gồm mục tiêu định tính, mục tiêu định lượng và mục tiêu dự án. Ngoài ra, còn có mục tiêu của tổ chức, mục tiêu bộ phận, mục tiêu nhóm và mục tiêu cá nhân.

3. *Kế hoạch thực hiện.* Đây là kế hoạch hành động để thực hiện mục tiêu. Nội dung kế hoạch bao gồm: Kế hoạch tài chính, kế hoạch vật chất, kỹ thuật, quyền lực, những thoả thuận giữa nhà quản lý và nhân viên, kế hoạch nâng cao tổ chất và năng lực của nhân viên.

Thường xuyên theo dõi hiệu quả hoạt động của tổ chức

Sau khi thoả thuận với cấp dưới, quá trình quản lý hiệu quả của tổ chức bước vào giai đoạn quản lý thường xuyên. Trong giai đoạn này, nhà quản lý cần kịp thời phát hiện những cải tiến của nhân viên để khẳng định và ủng hộ, đồng thời cũng phát hiện những mặt chưa đạt để áp dụng biện pháp cần thiết, giúp nhân viên rút kinh nghiệm, cải tiến công tác.

Trong giai đoạn này, cần tiến hành những công việc sau đây:

1. *Theo dõi hiệu quả của tổ chức và tiếp nhận thông tin phản hồi.*

Đây là biện pháp chủ yếu để giám sát hiệu quả hoạt động của tổ chức. Để làm được việc này, tổ chức không những phải thiết lập hệ thống giám sát, tiếp nhận thông tin mà mỗi nhân viên cũng phải làm việc đó. Những thông tin phản hồi không tốt sẽ giúp nhà quản lý phát hiện những vấn đề cần sửa chữa. Những thông tin phản hồi tốt sẽ giúp nhà quản lý làm việc tốt hơn.

2. Điều chỉnh mục tiêu và kế hoạch.

Trong quá trình quản lý hiệu quả của tổ chức, có thể do nguyên nhân khách quan hoặc bản thân tổ chức có sự thay đổi, xã hội có nhu cầu mới, hoặc xuất hiện kỹ thuật quản lý mới nên mục tiêu và kế hoạch ban đầu không còn thích hợp nữa, cần phải điều chỉnh.

3. Cải tiến hoạt động của tổ chức.

Trong trường hợp hoạt động của tổ chức có những mặt không đạt yêu cầu, nhà quản lý và nhân viên phải bàn bạc phương án cải tiến. Nếu điều đó là nguyên nhân khách quan thì cần điều chỉnh mục tiêu. Nếu là do nguyên nhân về quản lý thì cần điều chỉnh phương thức quản lý. Nếu là do tố chất của nhân viên thì cần nâng cao tố chất nhân viên hoặc thay đổi phương thức hành vi hoặc cải tiến chế độ khích lệ.

Đánh giá chính thức

Nội dung cơ bản để đánh giá là sự đóng góp của nhân viên đối với tổ chức. Quá trình đánh giá là quá trình so sánh tình hình thực hiện với mục tiêu đề ra. Nếu so sánh với sự đánh giá trong từng giai đoạn thì sự đánh giá chính thức mang tính toàn diện hơn.

Mục đích đánh giá chính thức là:

- Để khích lệ, giúp đỡ nhân viên cải tiến công tác.
- Để giúp đỡ nhà quản lý và nhân viên nhận rõ hơn vai trò, mục tiêu, quan hệ qua lại, mong muốn của họ và những vấn đề cần giải quyết.
- Để giúp đỡ nhân viên nâng cao tố chất, phát triển kỹ năng có liên quan đến chức trách công tác của họ, để họ không những có thể hoàn thành nhiệm vụ mà còn có thể đảm nhiệm chức trách cao hơn.

Đánh giá chính thức là điểm kết thúc của một chu kỳ quản lý, đồng thời là điểm khởi đầu của một chu kỳ quản lý mới, có tác dụng kết thúc quá trình cũ, bắt đầu quá trình mới.

Đánh giá hiệu quả chính phủ

Đánh giá hiệu quả chính phủ là cơ chế hữu hiệu để nâng cao hiệu quả chính phủ. Đó là sự vận dụng những tiêu chuẩn, trình tự, phương pháp khoa học để đánh giá một cách chính xác thành tích và hiệu quả công tác của chủ thể hành chính. Đối tượng đánh giá có thể là cá nhân nhân viên, có thể là một tổ chức nào đó. Nội dung, kỹ thuật, trình tự đánh giá nhân viên và nội dung, kỹ thuật, trình tự đánh giá tổ chức không giống nhau.

ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CHÍNH PHỦ Ở CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Đánh giá hiệu quả chính phủ ở các nước phương Tây

Ở các nước phương Tây, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng trên quy mô lớn được bắt đầu từ thập kỷ 70 của thế kỷ 20.

Năm 1973, Chính phủ Mỹ đã công bố "Phương án xác định hiệu suất công tác của chính phủ liên bang" nhằm hệ thống hoá, quy phạm hoá, thường xuyên hoá việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng. Theo phương án này, cơ quan hữu quan đã đề ra hơn ba ngàn tiêu chí để cục thống kê lao động tiến hành thống kê và phân tích hiệu quả công tác của các cơ quan chính phủ. Năm 1993, chính phủ lại công bố "Luật hiệu quả và kết quả chính phủ", yêu cầu các cơ quan của chính phủ liên bang xây dựng quy hoạch chiến lược 5 năm về sứ mệnh và mục tiêu dài hạn của mình, xây dựng kế hoạch hàng năm về

quản lý hiệu quả thực hiện mục tiêu chiến lược, định kỳ đánh giá hiệu quả công tác của cơ quan mình và báo cáo với quốc hội, với công chúng. Từ đó, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng đã được thể chế hoá.

Trong phong trào cải cách hành chính bắt đầu từ thập kỷ 80 của thế kỷ 20, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng rất được coi trọng. Anh là nước dẫn đầu trong việc này. Việc đánh giá hiệu quả chính phủ đã trở thành một công việc quan trọng của chính phủ của bà Thatcher nhằm khắc phục chủ nghĩa quan liêu, nâng cao hiệu quả quản lý hành chính. Từ năm 1979, chính phủ Anh bắt đầu thực hiện kế hoạch Rana. Đó là kế hoạch đánh giá toàn diện, hiệu quả các tổ chức chính phủ và tổ chức công cộng, là cơ sở để thực hiện đề án cải cách hành chính của bà Thatcher. Bộ Tài chính Anh đã phát huy vai trò đôn đốc, hướng dẫn quá trình đánh giá. Năm 1989, Bộ này đã phát hành cuốn "Hướng dẫn kỹ thuật đánh giá hoạt động và hiệu quả của chính phủ trung ương" để hướng dẫn việc thiết lập và hoàn thiện cơ chế đánh giá về mặt nghiệp vụ và kỹ thuật. Từ đó, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng ở Anh đã từng bước được phổ cập hoá, quy phạm hoá, hệ thống hoá, khoa học hoá.

Việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng cũng đã được thực hiện ở các nước phương Tây khác. Chính phủ Hà Lan đã ban hành đạo luật mới về quản lý đô thị, yêu cầu đánh giá hiệu quả công tác của chính quyền địa phương. Ở Australia, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng được thực hiện qua những chương trình cải cách cụ thể như kế hoạch cải tiến quản lý tài vụ, quản lý dự án, cải cách ngân sách. Việc xây dựng tiêu chí đánh giá, phương án đánh giá hiệu quả trở thành một bộ phận trong kế hoạch công tác của các cơ quan chính phủ, được chính thức đưa vào dự toán tài chính hàng năm của các cơ quan và thông báo công khai. Theo báo cáo của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng cũng đã được thực hiện rộng rãi ở Đan Mạch, Phần Lan, Na Uy, Niu Dilân.

Đánh giá hiệu quả chính phủ ở Trung Quốc

Việc đánh giá thành tích cá nhân trong quản lý hành chính ở Trung Quốc đã có từ lâu. Mấy năm nay, cùng với việc thực hiện chế độ trách nhiệm chức vụ, chế độ công chức; việc đánh giá thành tích công chức đã dần dần phổ cập hoá, thường xuyên hoá, quy phạm hoá. Nhưng việc quan trọng hơn là đánh giá hiệu quả của tổ chức thì còn nhiều vấn đề. Việc đánh giá còn mang tính tự phát, chưa hình thành chế độ. Quá trình đánh giá còn mang tính một chiều, tức là chỉ chú ý việc đánh giá của cơ quan chính phủ đối với doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp, không chú ý việc cơ quan chính phủ tự đánh giá mình và sự đánh giá, kiểm tra của xã hội đối với cơ quan chính phủ. Chưa có quy định về nội dung và trình tự đánh giá nên kết quả đánh giá không đúng, không khách quan, thậm chí hoàn toàn mang tính hình thức. Việc đánh giá chưa được coi là biện pháp nâng cao trình độ quản lý mà là một biện pháp đối phó tiêu cực. Khi vấn đề trở nên nghiêm trọng mới tổ chức những đợt thanh tra, kiểm tra lớn một cách bị động. Quá trình đánh giá không được thông báo công khai.

Tình hình nói trên đã dẫn đến nhiều hiện tượng không tốt. Thí dụ, do việc đánh giá không thường xuyên nên ít có tác dụng cải tiến công tác, việc đánh giá không có quy phạm nên dẫn đến tình trạng hối lộ. Nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra trở thành gánh nặng của đơn vị. Mỗi lần có đoàn thanh tra đến là phải tiếp đón, phải có quà biếu, ảnh hưởng đến hình tượng của chính phủ. Do đó, cần tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài, quy phạm hoá, hệ thống hoá, thể chế hoá, khoa học hoá việc đánh giá hiệu quả chính phủ nhằm đáp ứng yêu cầu hiện đại hoá công tác quản lý hành chính.

TÁC DỤNG VÀ Ý NGHĨA CỦA VIỆC ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Vấn đề cơ bản của quản lý hành chính hiện đại là nâng cao hiệu quả quản lý. Muốn nâng cao hiệu quả quản lý thì phải đánh giá hiệu quả quản lý. Vì vậy, việc đánh giá hiệu quả quản lý có tác dụng và ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả quản lý.

Đánh giá hiệu quả quản lý hành chính và quan điểm mới về quản lý công cộng

Đặc trưng của mô thức quản lý hành chính truyền thống là chính phủ nắm độc quyền quản lý, quyền lực tập trung cao độ, quy chế nghiêm ngặt, cơ chế quản lý là cơ chế khống chế. Quan điểm mới về quản lý công cộng chủ trương thị trường hoá, xã hội hoá dịch vụ công cộng, nhấn mạnh việc phi tập trung hoá quyền lực, lấy kết quả quản lý làm gốc, lấy việc phục vụ khách hàng làm gốc.

Trong mô thức quản lý truyền thống, quyền lực tập trung quá mức, chế độ quản lý quá chặt nên tính tích cực và tính sáng tạo của con người bị hạn chế, kết quả cuối cùng là hiệu quả quản lý kém. Quan điểm mới của quản lý công cộng là giao bớt quyền cho cấp dưới, khuyến khích cấp dưới tham gia quản lý. Việc đánh giá hiệu quả quản lý sẽ cung cấp cho cấp trên những thông tin cần thiết và phương tiện kiểm soát hiệu quả quản lý, tạo cơ sở cho việc phân cấp quản lý.

Quan điểm quản lý lấy kết quả làm gốc đòi hỏi "căn cứ vào hiệu quả chứ không phải là căn cứ vào nhu cầu đầu tư để cấp tiền". Muốn vậy thì phải đánh giá hiệu quả quản lý. Mô thức quản lý truyền thống không đánh giá hiệu quả nên hiệu quả thấp. Do đó, phương thức quản lý hiện đại muốn có hiệu quả thì phải đánh giá hiệu quả quản lý một cách nghiêm túc.

Trong mô thức quản lý truyền thống, Chính phủ là người nắm độc quyền quản lý. Mô thức quản lý hiện đại nhấn mạnh cơ chế thị trường và sự lựa chọn của cá nhân. Cơ chế thị trường chủ yếu là cơ chế cạnh tranh, bao gồm sự cạnh tranh giữa các tổ chức của nhà nước và tổ chức của tư nhân, giữa các tổ chức nhà nước với nhau. Việc đánh giá hiệu quả của tổ chức công cộng có hai tác dụng: Một là, thông qua đánh giá, công chúng có thể có được sự lựa chọn chính xác, tạo ra sức ép đối với tổ chức công cộng, buộc họ phải nâng cao chất lượng phục vụ và hiệu quả công tác. Hai là, trong nội bộ các tổ chức công cộng, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng sẽ tạo ra sự so sánh theo chiều ngang - chiều dọc và không khí cạnh tranh, thúc đẩy họ nâng cao chất lượng phục vụ và hiệu quả công tác.

Tác dụng của việc đánh giá hiệu quả quản lý của Chính phủ

1. Hoàn thiện kế hoạch.

Việc xác định mục tiêu hoặc chỉ tiêu quản lý cụ thể cần tham khảo ít nhất ba loại thông tin: tình hình của cơ quan trong giai đoạn trước đó; những thay đổi về điều kiện làm việc, trình tự làm việc; hoàn cảnh xã hội. Việc đánh giá hiệu quả của cơ quan trong giai đoạn trước là cơ sở để xác định kế hoạch của giai đoạn sau và việc xây dựng kế hoạch một cách khoa học sẽ có lợi cho việc nâng cao hiệu quả quản lý.

2. Giám sát.

Sau khi hoàn thành giai đoạn lập kế hoạch, bước vào giai đoạn thực hiện, công tác quản lý hành chính phải được giám sát thường xuyên. Nếu phát hiện điều gì trái với kế hoạch thì phải dự đoán hậu quả của điều đó và có biện pháp cần thiết để kiểm soát tình hình.

3. Thúc đẩy.

Thực tế chứng tỏ do đánh giá đúng hiệu quả quản lý, các tổ chức công cộng có thể phát hiện những vấn đề tồn tại của tổ chức mình, sửa chữa khuyết điểm, thúc đẩy công việc. Thí dụ, trong một thời gian công tác phúc lợi của một bang ở Mỹ có nhiều sai sót, chính quyền bang đã lập tức thông báo công khai tỷ lệ sai sót của các cơ quan làm việc ấy, sau đó thông báo tỷ lệ sai sót của mỗi nhân viên. Vì vậy, họ phải sửa chữa kịp thời, tỷ lệ sai sót từ 23% giảm xuống 8%.

4. Công năng thúc đẩy.

Nếu không đánh giá hiệu quả thì không thể biết được ai làm việc tốt, ai làm việc không tốt để tính việc khen thưởng và không khen thưởng.

5. Sử dụng nguồn lực một cách hợp lý.

Việc đánh giá hiệu quả quản lý sẽ giúp cho chính phủ xác định mục tiêu một cách khoa học và căn cứ vào hiệu quả quản lý để sử dụng nguồn lực một cách hợp lý.

6. *Nâng cao tính hợp pháp về chính trị của chính phủ, cải thiện hình ảnh của chính phủ, xây dựng quan hệ tốt giữa chính phủ và công dân, giữa nhà nước và xã hội.*

Bởi vì:

- Việc đánh giá hiệu quả quản lý là một dịp để công chúng biết được thành tích của cơ quan, do đó mà được sự ủng hộ của công chúng.

- Việc đánh giá hiệu quả của quản lý và thông báo công khai kết quả đánh giá sẽ có tác dụng thúc đẩy sự giám sát của công chúng đối với cơ quan chính phủ, nhất là những cơ quan mang tính chất độc quyền như cảnh sát, cơ quan phòng cháy chữa cháy.

- Việc đánh giá hiệu quả quản lý còn có tác dụng nâng cao uy tín của chính phủ. Bởi vì trong quá trình đánh giá, các cơ quan của chính phủ không những chỉ thông báo thành công của mình mà còn thẳng thắn vạch ra những khuyết điểm của mình và quyết tâm khắc phục. Do đó mà nâng cao uy tín của chính phủ.

NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ

Việc đánh giá hiệu quả quản lý bao gồm sự đánh giá về chi phí, đánh giá về hiệu suất và hiệu ích, đánh giá định tính và định lượng.

Tiêu chí đánh giá

Tiêu chí đánh giá là tiêu chí định lượng nói lên hiệu quả của hoạt động sản xuất, quản lý về mặt nào đó. Thí dụ, chi phí quản lý bình quân theo đầu người, thời gian cần thiết bình quân để xử lý một loại việc nào đó. Tiêu chí chất lượng là tiêu chí để thể hiện chất lượng giải quyết công việc. Thí dụ, tỷ lệ sai lầm trong công việc. Do tính chất công việc của các cơ quan rất khác nhau nên phải căn cứ vào tính chất và chức trách công tác để xác định tiêu chí đánh giá.

Đánh giá tính kinh tế

Đây là sự đánh giá tính hợp lý về chi phí, nhằm xây dựng ý thức tiết kiệm của các cơ quan. Hình thức đánh giá tính kinh tế trong quản lý thường là:

1. Đánh giá tỷ lệ giữa chi phí và đầu tư.

Khi cần làm việc gì đó, cơ quan thường phải sử dụng một số tiền. Số tiền đó được chuyển hoá thành nhân lực, vật lực, thiết bị. Tỷ lệ giữa chi phí và đầu tư là tỷ lệ chuyển hoá giữa tiền và đầu tư. Nếu giá tiền mua thiết bị đắt hơn giá thị trường tức là đầu tư không kinh tế. Hoặc là một công việc nào đó, chỉ cần nhân viên bình thường làm là được nhưng cơ quan lại thuê một người có trình độ học vấn cao, phải trả lương cao thì cũng không kinh tế.

2. Xác định tỷ lệ giữa chi phí hành chính và chi phí nghiệp vụ.

Chi phí nghiệp vụ là chi phí trực tiếp dùng cho đối tượng phục vụ. Chi phí hành chính là chi phí dùng để vận hành tổ chức dịch vụ. Tỷ lệ của hai loại chi phí đó cũng là một tiêu chí đánh giá mức độ kinh tế. Thí dụ, đầu thập kỷ 80 của thế kỷ 20, chính phủ Anh đã đánh giá tình hình sử dụng quỹ trồng rừng và phát hiện rằng trong tổng số tiền chi cho việc trồng rừng, có gần 1/2 là chi phí dùng cho văn phòng, tiền lương nhân viên, tiền công tác phí, đó là một điển hình bất hợp lý về kinh tế.

3. Chi phí kinh tế theo đầu người.

Chi phí tính theo đầu người ở đây không phải là chi phí tính theo đầu người tại tổ chức công cộng mà là chi phí đầu người tính theo số dân ở một khu vực nhất định. Thí dụ, trong các chỉ tiêu dùng để đánh giá hiệu quả công tác cảnh sát ở Anh có chỉ tiêu chi phí tính theo số dân ở khu vực, bởi vì nhân dân là người nộp thuế, nhân dân là người đóng góp vào chi phí công tác cảnh sát. Việc xác định chi phí theo đầu người sẽ giúp người dân thấy được hiệu quả hoạt động của một tổ chức công cộng. Ngoài ra, việc so sánh mức chi phí tính theo đầu người mà các cơ quan cảnh sát khác nhau sử dụng cho một việc nào đó cũng có tác dụng giúp chính phủ sử dụng nguồn lực một cách hợp lý.

4. Xác định chi phí đơn vị.

Trong phương thức quản lý truyền thống, người ta thường chú ý đầu tư, không chú ý chi phí. Việc chi tiêu phải thông qua một quy chế phức tạp và chế độ xét duyệt nghiêm ngặt nhưng lại không tính toán chi phí trên một đơn vị. Kết quả là khi có được thông tin về chi phí trên một đơn vị, người ta mới cảm thấy ngạc nhiên.

5. Xác định khả năng tiết kiệm.

Việc đánh giá tính kinh tế có thể áp dụng các phương pháp tính toán nói trên, cũng có thể áp dụng phương pháp xác định khả năng tiết kiệm. Thí dụ, vào giữa thập kỷ 80 của thế kỷ 20, chính phủ Anh đã đánh giá công tác phát tiền trợ cấp thất nghiệp và phát hiện rằng do trình tự phát tiền trợ cấp phức tạp, không khoa học, đã gây lãng phí lớn. Sau đó, do cải tiến trình tự cấp phát nên giảm bớt được sự trùng lặp trong công việc, mỗi năm tiết kiệm được 14 triệu bảng Anh, tương đương với 1/10 chi phí hành chính.

Đánh giá hiệu suất

Hiệu suất là tỷ lệ giữa sản xuất và đầu tư. Nó thể hiện hiệu suất của toàn bộ tổ chức. Phương thức quản lý truyền thống chủ yếu dựa vào kinh nghiệm để đánh giá hiệu suất nên thiếu khách quan, không khoa học. Phương thức đánh giá hiện đại vừa sử dụng tiêu chí hiệu suất đơn giản, vừa sử dụng kỹ thuật phân tích lượng hoá phức tạp.

Thí dụ, để đánh giá hiệu quả công tác của cảnh sát, người ta có thể sử dụng tiêu chí như: tỷ lệ phá án trong tổng số các vụ án hình sự, tỷ lệ phá án trong tổng số các vụ án bạo lực, tỷ lệ phá án trong tổng số các vụ trộm, số vụ án khám phá được tính bình quân cho mỗi nhân viên cảnh sát.

Đánh giá hiệu ích

Nội dung đánh giá hiệu ích bao gồm đánh giá chất lượng, đánh giá hiệu ích xã hội, mức độ hài lòng của công dân.

Đánh giá chất lượng

Chỉ tiêu đánh giá chất lượng thường bao gồm: tỷ lệ sai lệch, tỷ lệ đúng giờ, tỷ lệ phù hợp quy cách, tỷ lệ giỏi. Thí dụ chất lượng phục vụ của một bệnh viện có thể đánh giá bằng tỷ lệ tử vong trước và sau khi mổ, số người nhập viện trở lại, số người bị lây bệnh trong thời gian nằm viện. Chất lượng của một trường đại học có thể đánh giá bằng tỷ lệ sinh viên có việc làm sau khi tốt nghiệp, tiền lương bình quân khi đi làm lần đầu tiên.

Đánh giá hiệu quả xã hội

Hiệu quả xã hội là một trong những hình thức biểu hiện hiệu ích của hoạt động quản lý công cộng. Thí dụ, trước kia người ta thường coi việc gia tăng đầu tư nhân lực, vật lực cho công tác phòng chống ma túy là biểu hiện quyết tâm của Chính phủ trong việc phòng chống ma túy; coi số lượng ma túy bắt được, số người nghiện ma túy bắt được, số vụ án ma túy bắt được là tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả chống ma túy. Nhưng kết quả nghiên cứu cho thấy, trong điều kiện công tác phòng chống ma túy được tiến hành thường xuyên, số lượng vụ án ma túy bắt được, số người nghiện ma túy bắt được, số lượng ma túy bắt được thường có một tỷ lệ cố định. Điều đó có nghĩa là số lượng vụ án bắt được càng nhiều tức là hoạt động ma túy càng diễn cuồng, công tác phòng chống ma túy càng ít hiệu quả. Từ đó, người ta đã nghiên cứu và đề ra những tiêu chí để xác định hiệu quả của công tác này là tỷ lệ heroin trong ma túy, giá ma túy trên thị trường, số người chết có liên quan đến ma túy, số người nhập viện do sử dụng ma túy. Do đó, việc đánh giá hiệu quả phòng chống ma túy chính xác, khách quan, toàn diện hơn.

Đánh giá trực tiếp mức độ hài lòng của khách hàng

Đối tượng quản lý và phục vụ của các tổ chức công cộng là công dân. Công dân là khách hàng. Do đó, mức độ hài lòng của công dân là tiêu chí chủ yếu để đánh giá hiệu ích của các tổ chức công cộng. Phương pháp đánh giá mức độ hài lòng của công dân đối với tổ chức công cộng hoặc dịch vụ cụ thể nào đó là thăm dò dư luận và tỷ lệ khách hàng than phiền về công việc của tổ chức.

Đánh giá gián tiếp mức độ hài lòng của khách hàng

Tiêu chí đánh giá là số lượng và loại hình dịch vụ so với yêu cầu đa dạng hoá dịch vụ mà công chúng yêu cầu, mức độ hiểu biết của công chúng về nội dung dịch vụ và mức độ thuận tiện mà công chúng được hưởng trong việc tìm hiểu những thông tin có liên quan đến dịch vụ đó, mức độ thuận tiện mà công chúng có được khi hưởng thụ dịch vụ đó, mạng lưới dịch vụ đó rộng hay hẹp, bán kính phục vụ, trình tự phục vụ có đơn giản và hợp lý hay không.

Chế độ cam kết phục vụ xã hội

Chế độ cam kết phục vụ xã hội là một việc mới trong lĩnh vực quản lý công cộng, được hình thành từ thập kỷ 90 của thế kỷ 20. Mục tiêu của nó là nâng cao trình độ phục vụ công cộng và mức độ hài lòng của công chúng đối với tổ chức công cộng thông qua sự giám sát của công chúng. Đó là một cơ chế hữu hiệu để nâng cao hiệu quả các tổ chức công cộng.

LỊCH SỬ VÀ HIỆN TRẠNG CỦA CHẾ ĐỘ CAM KẾT PHỤC VỤ XÃ HỘI

Chế độ cam kết phục vụ xã hội ở các nước phương Tây

Chế độ cam kết phục vụ xã hội ra đời ở nước Anh vào năm 1991. Lúc đó, chính phủ Anh đã phát động một phong trào được gọi là hiến chương công dân, tức là dùng hình thức hiến chương, thông báo công khai với công chúng nội dung, tiêu chuẩn, trách nhiệm của mỗi cơ quan chính phủ trong việc phục vụ xã hội, chịu sự giám sát của công chúng nhằm nâng cao trình độ phục vụ và chất lượng phục vụ. Chính phủ yêu cầu tất cả các cơ quan và các ngành phục vụ công cộng đều phải xây dựng hiến chương của mình. Nội dung hiến chương bao gồm tiêu chuẩn phục vụ, mức độ công khai, quyền lựa chọn của khách hàng, sự lễ độ, cơ chế giám sát, mức độ sử dụng vốn, coi đó là những yêu cầu hợp pháp của công dân đối với các tổ chức phục vụ công cộng. Do sự thúc đẩy của

chính phủ, chế độ này đã được áp dụng rộng rãi ở Anh. Đến tháng 9 năm 1992, đã có 28 hệ thống dịch vụ công cộng công bố hiến chương của mình, như hiến chương tàu hỏa, hiến chương cơ quan thuế, hiến chương du lịch, hiến chương bệnh viện, hiến chương cơ quan giải quyết việc làm. Năm 1996, tổng số hiến chương mang tính chất toàn quốc đã được công bố là 42 hiến chương. Năm 1992, số người cần nhập viện để chữa bệnh phải đợi 18 tháng là 21.077 người, năm 1996 là 0 người. Số người phải đợi 12 tháng năm 1991 là 16.976,1 người, năm 1996 là 4.600 người. Số người bệnh được chăm sóc kịp thời năm 1993 là 75%, năm 1996 là 94%. Số bệnh nhân đã hẹn trước được tiếp nhận trong vòng 30 phút, năm 1993 là 80%, năm 1996 là 90%, số xe cấp cứu đến nơi kịp thời (ở thành phố là 14 phút, ở nông thôn là 19 phút), năm 1995 là 68,4%, năm 1996 là 70,3%.

Phong trào nói trên đã ảnh hưởng lớn đến nhiều nước khác ở châu Âu. Năm 1992, chính phủ Pháp yêu cầu các tổ chức công cộng công bố hiến chương phục vụ công cộng. Cũng trong năm đó, chính phủ Bỉ đã phát động phong trào hiến chương phục vụ công cộng. Năm 1993, tổng thống Mỹ Bill Clinton ký lệnh yêu cầu các cơ quan của chính phủ liên bang xây dựng tiêu chuẩn phục vụ khách hàng, quán triệt nguyên tắc khách hàng là trên hết. Tháng 4 năm 1994, tạp chí "Bình luận hiệu quả chính phủ" xuất bản số chuyên đề giới thiệu tiêu chuẩn phục vụ của các cơ quan. Theo thống kê, đến năm 1996, trên thế giới đã có 15 nước thực hiện chế độ cam kết phục vụ tương tự như phong trào hiến chương công dân của Anh. Rất nhiều nước đã cử cán bộ đến nước Anh nghiên cứu chế độ này.

Chế độ cam kết phục vụ xã hội ở Trung Quốc

Để nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, tháng 6/1994, ngành giao thông công chính của thành phố Yên Đài, học tập kinh nghiệm nước ngoài, đã đi đầu trong việc thực hiện chế độ cam kết phục vụ ở 10 đơn vị. Đó là công ty nước sạch, công ty hơi đốt, công ty di dời nhà, công ty xây dựng tổng hợp, công ty giao thông công

cộng, công ty cho thuê ô tô, công ty công viên, công ty bảo vệ môi trường, công ty cung cấp hơi đốt qua đường ống, công ty cung cấp hơi nóng. Qua quá trình cố gắng liên tục, đã thực hiện cam kết 81 nội dung, 117 tiêu chuẩn, bao gồm hầu hết các nội dung phục vụ của ngành giao thông công chính. Tỷ lệ sửa chữa ống nước kịp thời lên tới 99,6%, tỷ lệ hộ dân được cung cấp nước sạch là 100%, tỷ lệ đường ống tốt lên tới 99%, tỷ lệ nước sạch đạt yêu cầu chất lượng là 98%, số ô tô chở khách công cộng chạy đúng giờ trên 90%, chênh lệch giờ mỗi lần không quá 3 phút, 100% chuyển xe đầu và chuyển xe cuối chạy đúng giờ. Ngoài ra còn có các quy định cụ thể về giá vé, tiêu chuẩn vệ sinh, thái độ phục vụ của nhân viên lái xe, 95% số hộ dùng nước hài lòng về công ty nước sạch. Năm 1993, có tháng có 280 cuộc điện thoại gọi cho thị trường than phiền về tình hình giao thông công cộng. Năm 1994, sau khi thực hiện chế độ cam kết phục vụ, trong tháng 8, tháng 9 không có ai gọi điện than phiền về việc này, 98,6% công dân thành phố hài lòng về chất lượng phục vụ của ngành giao thông công chính.

Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm của thành phố Yên Đài, tháng 7 năm 1996, Bộ Tuyên truyền của Trung ương Đảng và Quốc vụ viện đã mở rộng việc thực hiện chế độ cam kết phục vụ ra 8 bộ và cơ quan ngang bộ. Sau đó, nhiều cơ quan trong cả nước đã học tập cách làm của thành phố Yên Đài, thu được kết quả tốt.

NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA CHẾ ĐỘ CAM KẾT PHỤC VỤ XÃ HỘI

Nội dung chủ yếu của chế độ cam kết phục vụ xã hội có thể khái quát là: công khai cam kết với xã hội về hoạt động của cơ quan, tiếp nhận sự giám sát của xã hội, hình thành một sức ép từ bên ngoài, chuyển hoá sức ép đó thành động lực bên trong để không ngừng cải tiến công tác, nâng cao chất lượng phục vụ. Sự cam kết này bao gồm: nội dung phục vụ, tiêu chuẩn phục vụ, trình tự phục vụ, thời gian phục vụ, trách nhiệm cam kết.

Nội dung phục vụ

Nội dung phục vụ là trách nhiệm của một tổ chức công cộng hoặc nội dung phục vụ mà một tổ chức công cộng cung cấp cho xã hội.

Trong xã hội hiện đại, do sự phân công giữa các ngành, các cơ quan rất tỷ mỉ nên nhiều khi, người dân không biết lúc có việc thì gõ cửa cơ quan nào. Do đó, việc quy định rõ ràng và thông báo công khai nội dung phục vụ của các cơ quan sẽ giúp người dân biết được sự phân công đó, đồng thời tránh được sự đùn đẩy giữa các cơ quan.

Cam kết về tiêu chuẩn phục vụ

Về đối nội, tiêu chuẩn phục vụ tạo thành mục tiêu và động lực công tác. Về đối ngoại, nó là căn cứ đánh giá công việc của một cơ quan. Tiêu chuẩn phục vụ có thể là tiêu chuẩn do một ngành quy định. Thí dụ, tỷ lệ đèn đường còn sáng là 95%... Tỷ lệ tàu hoả chạy đúng giờ là 90%. Chênh lệch giờ giấc của các chuyến tàu đường dài là không quá 10 phút, các chuyến tàu đường ngắn là không quá 5 phút. Ở công trường đang thi công, phải có biển báo an toàn để nhắc nhở người đi đường cẩn thận, ban đêm phải có đèn...

Mức độ hài lòng của khách hàng cũng là một tiêu chuẩn. Thí dụ, ga tàu điện ngầm, bến xe công cộng phải sạch sẽ, xe chạy phải an toàn, thái độ phục vụ của nhân viên phải lịch sự.

Cam kết về trình tự phục vụ và thời hạn phục vụ

Trình tự phục vụ phải đơn giản, thuận tiện cho người dân. Thời hạn phục vụ phải nhanh chóng, đúng hẹn, không để dân phải đi lại nhiều lần. Nhiều đơn vị đã áp dụng cơ chế một cửa, đó cũng là một điển hình về hợp lý hoá thủ tục. Mỗi công việc đều có quy định về thời gian giải quyết.

Cam kết trách nhiệm

Đây là cam kết chịu trách nhiệm khi tổ chức công cộng đó không thực hiện đúng những điều đã cam kết. Thí dụ, nếu tổ chức đó không thực hiện đúng cam kết thì phải xin lỗi dân hoặc bồi thường thiệt hại cho dân.

CƠ CHẾ THỰC HIỆN CAM KẾT

Cam kết phục vụ là một chế độ bao gồm nhiều khâu. Xác định phạm vi cam kết, công bố nội dung phục vụ, tiêu chuẩn phục vụ, trình tự phục vụ, hình thức trách nhiệm khi không thực hiện đúng cam kết chỉ là bước đầu tiên. Điều quan trọng là thực hiện cam kết, do đó phải có cơ chế thực hiện cam kết. Cơ chế thực hiện cam kết bao gồm cơ chế giám sát từ bên ngoài, cơ chế quản lý nội bộ, sự bảo đảm về mặt kỹ thuật. Cơ chế thực hiện cam kết bao gồm:

Tăng cường lãnh đạo đối với chế độ cam kết phục vụ

Chế độ cam kết phục vụ là một việc hoàn toàn mới, do đó phải tăng cường lãnh đạo, điều hoà phối hợp và hướng dẫn kỹ thuật. Thí dụ ở Anh, bộ phận lãnh đạo việc thực hiện hiến chương công dân, chịu trách nhiệm thu thập thông tin về phong trào này và thông báo công khai cho xã hội biết. Những tài liệu mà tổ chức này công bố là "Báo cáo đầu tiên về hiến chương công dân năm 1992", "Báo cáo thứ hai về hiến chương công dân năm 1994", "Báo cáo năm năm thực hiện hiến chương công dân". Một số cơ quan còn xuất bản sách về việc này như: "Hướng dẫn chất lượng phục vụ", "Kế hoạch cải tiến chất lượng phục vụ", "Phạm vi phục vụ của chính quyền địa phương". Ở Trung Quốc, chính quyền thành phố Yên Đài đã thành lập một bộ phận chỉ đạo công tác này.

Thiết lập và hoàn thiện cơ chế giám sát của xã hội

Cơ sở để chế độ cam kết phục vụ phát huy tác dụng là sự giám sát của xã hội. Chủ thể giám sát bao gồm công chúng, phương tiện thông tin đại chúng, dư luận xã hội, mạng lưới giám sát xã hội được thành lập để làm việc

này. Thí dụ ở Anh, ban lãnh đạo hiến chương công dân đã thành lập 24 mạng lưới thông tin về chất lượng phục vụ do hơn 1000 người lãnh đạo các tổ chức công cộng và tổ chức tư nhân hợp thành, mỗi quý xuất bản 1 cuốn "Tin tức cam kết phục vụ xã hội", cung cấp miễn phí cho bạn đọc. Thành phố Yên Đài đã thiết lập và kiện toàn cơ chế giám sát của xã hội đối với tổ chức công cộng. Ủy ban xây dựng thành phố quy định ngày 5 hàng tháng là ngày tiếp dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân về công tác xây dựng của thành phố. Mỗi quý tổ chức toạ đàm một lần với nhân dân, thành lập 63 mạng lưới giám sát trong thành phố, xây dựng chế độ giám sát viên, thông tin viên về chế độ cam kết phục vụ xã hội, kết hợp sự giám sát của công chúng, sự giám sát của các tổ chức thông tin đại chúng và sự giám sát của các mạng lưới chuyên môn.

Tăng cường quản lý nội bộ về chế độ cam kết phục vụ

Việc thực hiện nội dung và tiêu chuẩn đã cam kết, ở mức độ lớn, phụ thuộc vào trình độ quản lý nội bộ của các cơ quan. Để tăng cường và cải thiện thể chế quản lý nội bộ, trước hết cần hoàn thiện những quy định về quản lý nội bộ bao gồm quy tắc chung, quy tắc phục vụ cụ thể, trình tự làm việc, tiêu chuẩn công tác, quy định về kiểm tra, thưởng phạt. Căn cứ vào nhu cầu của chế độ cam kết phục vụ, xây dựng quy tắc chi tiết để có thể thông qua sự cố gắng của nhân viên, đạt được chất lượng và tiêu chuẩn phục vụ đã cam kết.

Việc thực hiện cam kết không những phụ thuộc vào những nhân viên trực tiếp làm việc đó mà còn phụ thuộc vào môi trường và điều kiện công tác của họ. Do đó, cần thiết lập chế độ cam kết trong nội bộ cơ quan, tức là cam kết của bộ phận văn phòng, bộ phận hậu cần, những người lãnh đạo đối với những người thao tác trực tiếp, bao gồm chế độ quản lý, điều kiện công tác, điều kiện sinh hoạt.

Việc thực hiện chế độ cam kết phục vụ không những đòi hỏi tính tích cực, tinh thần trách nhiệm của nhân viên mà còn đòi hỏi bảo đảm về mặt kỹ thuật. Do đó, các cơ quan hữu quan của thành phố Yên Đài đã mua sắm thiết bị, mời chuyên gia thiết kế phần mềm, thiết kế hệ thống quản lý và giám sát tự động, thuận tiện cho khách hàng và đảm bảo việc thực hiện chế độ cam kết phục vụ.

CẢI TIẾN VÀ HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ CAM KẾT PHỤC VỤ

Sau khi thành phố Yên Đài thực hiện chế độ cam kết phục vụ, nhiều tỉnh, thành phố đã học tập và làm theo thu được kết quả tốt. Nhưng có những nơi, đưa ra tiêu chuẩn phục vụ quá thấp khiến cho việc này trở nên vô nghĩa.

Việc thực hiện chế độ cam kết phục vụ là nhằm đáp ứng nhu cầu của khách hàng. Nhưng có nơi biến nó thành việc hình thức. Thí dụ ở một thành phố nọ của Trung Quốc, ngành điện lực đưa ra quy định cấm nhân viên nhận quà hoặc ăn tiệc của khách hàng. Một lần, một nhà máy gặp trục trặc về điện, công ty điện lực cử một nhóm công nhân đến sửa chữa. Đến 12 giờ trưa, nhà máy mời ăn cơm để sau đó làm tiếp. Họ từ chối và đi ra ngoài ăn cơm, sau 2 giờ 30 phút mới trở lại làm việc. Giám đốc nhà máy ngán ngẩm nói: "Nhà máy ngừng việc 1 tiếng đồng hồ, thiệt hại 1 vạn nhân dân tệ, các anh làm như vậy, thật là hình thức".

Đối với những ngành dịch vụ, có lãi ít hoặc lỗ vốn, nếu tăng thêm nội dung phục vụ thì cần nghiên cứu việc cho họ thu thêm phí, nếu không sẽ khó lòng duy trì lâu dài. Thí dụ, đối với các công ty vận tải hành khách công cộng, nếu kéo dài thời gian phục vụ thì có thể nghiên cứu tăng giá vé đi xe ban đêm để giảm bớt khó khăn cho họ.

Cuối cùng, cần phải thấy rằng, việc thực hiện chế độ cam kết phục vụ chỉ là một cơ chế bổ sung và cơ chế cạnh tranh thị trường mới là biện pháp cơ bản để nâng cao trình độ phục vụ, chất lượng phục vụ. Thí dụ một số địa phương đã lạm dụng quyền lực, thực hiện chủ nghĩa bảo hộ địa phương, loại trừ cạnh tranh, thực hiện độc quyền phục vụ là không đúng vì như vậy là tước đoạt quyền lựa chọn của công dân, dẫn đến tình trạng chất lượng phục vụ kém, giá cả dịch vụ đắt. Do đó, chỉ có thể phát triển thị trường, quy phạm thị trường, nhanh chóng thực hiện sự quá độ từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường mới có thể tạo môi trường và điều kiện thuận lợi nâng cao chất lượng phục vụ để nhân dân được hưởng lợi lâu dài.

Quản lý chất lượng cơ quan chính phủ

TỪ PHƯƠNG CHÂM “HIỆU QUẢ TRÊN HẾT” TIẾN TỚI “CHẤT LƯỢNG TRÊN HẾT”

Trong suốt thế kỷ 20, phương châm hiệu quả trên hết là phương châm chỉ đạo trong thực tiễn quản lý và nghiên cứu về quản lý. Xét theo đặc trưng và nhu cầu của các tổ chức tư nhân, phương châm này có tính hợp lý của nó. Bởi vì, đối với những xí nghiệp tiếp nhận giá cả thị trường một cách bị động, hiệu quả cao có nghĩa là giá thành thấp, lợi nhuận cao. Nhưng bước sang thế kỷ mới, phương châm này đã được thay thế bằng phương châm chất lượng trên hết.

Sự chuyển biến này đã bắt đầu từ các tổ chức tư nhân. Các chuyên gia của Mỹ đã miêu tả sự thành công của Nhật là cuộc cách mạng về chất lượng. Họ cho rằng cuộc chiến tranh thế giới lần thứ ba là cuộc chiến tranh thương mại không dùng súng, không đổ máu. Vũ khí chủ yếu của chiến tranh thương mại là chất lượng. Chất lượng trên hết trở thành ý thức tự giác của doanh nghiệp. Chất lượng là bí quyết để giành thắng lợi trong cạnh tranh. Hà Lan đặt ra kế hoạch con đê chất lượng, Thụy Điển đề ra hệ thống chỉ số chất lượng cho tất cả các ngành trong toàn quốc đều nhằm mục đích giành thắng lợi trong cạnh tranh quốc tế.

Hoạt động quản lý của các tổ chức công cộng cũng đang trải qua cuộc chuyển biến từ phương châm hiệu quả trên hết sang phương châm chất lượng trên hết. Trong thập kỷ 80 của thế kỷ 20, do khó khăn về tài chính, chính phủ các nước phương Tây phải giảm bớt chi tiêu hành chính nên việc nâng cao hiệu quả quản lý trở thành mục tiêu chủ yếu của cải

cách hành chính. Nhưng từ đầu thập kỷ 90 của thế kỷ 20, công cuộc cải cách hành chính ở các nước phương Tây đã chuyển sang phương châm nhấn mạnh chất lượng và sự hài lòng của khách hàng. Các chỉ tiêu chất lượng không ngừng tăng lên về số lượng tuyệt đối và tỷ lệ tương đối. Nhiều tổ chức công cộng đã đẩy lên phong trào nâng cao chất lượng dịch vụ. Nước Anh thông qua phong trào "hiến chương công dân" phong trào "nâng cao chất lượng" và phương thức cam kết phục vụ, cơ chế cạnh tranh thị trường để nâng cao chất lượng phục vụ. Trong báo cáo về cải cách hành chính của chính phủ Mỹ, phó tổng thống Gore lúc đó đã đề ra nguyên tắc khách hàng là trên hết và đưa ra bốn đề nghị cụ thể về việc này. Năm 1993, tổng thống Bill Clinton lúc đó đã ký sắc lệnh số 12862 yêu cầu các cơ quan của Chính phủ xây dựng tiêu chuẩn phục vụ để quán triệt nguyên tắc kể trên.

Sự chuyển biến từ phương châm hiệu quả trên hết sang phương châm chất lượng trên hết là sự chuyển biến có tính chất thời đại. Ông Lo Sando, một chuyên gia quản lý đã nói: "phương châm khách hàng trên hết và chất lượng trên hết thể hiện sự đứt khoát với phương thức quản lý truyền thống, đó là một luật chơi mới, một cuộc cách mạng về quản lý, trong đó, chất lượng phục vụ không còn là một nhân tố phải tính đến mà là một nhân tố cơ bản của quản lý". Cùng với sự chuyển biến này, công tác quản lý của các tổ chức công cộng đang xuất hiện một số xu thế mới. Đó là khi nghiên cứu chất lượng phục vụ, phải hướng về khách hàng, phải xây dựng hệ thống đánh giá chất lượng các tổ chức công cộng, nghiên cứu cơ chế nâng cao chất lượng các tổ chức công cộng, phải nghiên cứu biện pháp và cơ chế hữu hiệu để nâng cao chất lượng phục vụ, phù hợp với đặc điểm của các tổ chức công cộng.

NHỮNG KHÓ KHĂN TRONG VIỆC QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG CÁC CƠ QUAN CHÍNH PHỦ

So với các tổ chức tư nhân, các tổ chức công cộng có những đặc điểm và chế độ đặc thù. Điều đó khiến cho việc quản lý chất lượng các tổ chức công cộng có những khó khăn sau đây:

Một là, tính chất độc quyền của tổ chức công cộng khiến nó không phải chịu sức ép của bên ngoài. Thực tiễn trong, ngoài nước chứng tỏ cơ chế cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng là động lực hữu hiệu nhất để nâng cao trình độ phục vụ và chất lượng phục vụ. Bởi vì cạnh tranh tạo điều kiện cho khách hàng tự do lựa chọn tổ chức dịch vụ, do đó quyết định sự tồn vong của tổ chức dịch vụ, buộc họ phải nâng cao hiệu suất và chất lượng phục vụ. Ngược lại, độc quyền sẽ loại bỏ cạnh tranh, hạn chế cạnh tranh, khiến cho tổ chức dịch vụ không quan tâm đến việc nâng cao hiệu suất và chất lượng phục vụ.

Hai là, việc xác định chất lượng của một tổ chức công cộng là một việc khó. Một tổ chức công cộng thường có nhiều mục tiêu, những mục tiêu đó lại co giãn. Sản phẩm của nhiều tổ chức công cộng là những sản phẩm không thể nhìn thấy, không thể sờ được, khó xác định được chất và lượng. Quá trình sản xuất những sản phẩm này và hiệu quả xã hội cuối cùng của nó thường có một khoảng cách về thời gian nên người ta khó có thể nắm được và đo được mối quan hệ giữa sản xuất và hiệu quả thực tế của nó. Sản phẩm của tổ chức công cộng không có tín hiệu giá cả và không có sự lựa chọn tự do của khách hàng nên không có cơ chế kiểm nghiệm và cung cấp thông tin chất lượng.

Ba là, tính chất độc quyền của các tổ chức công cộng khiến cho cơ chế cạnh tranh khó phát huy tác dụng. Vì thế, sự giám sát, kiểm tra của công chúng là biện pháp chủ yếu để nâng cao chất lượng phục vụ của các tổ chức công cộng. Nhưng sự giám sát, kiểm tra của công chúng đối với các tổ chức công cộng không dễ gì có thể thực hiện một cách đầy đủ, hữu hiệu. Bởi vì, việc xác định chất lượng, số lượng của sản phẩm công cộng là một việc khó và tính chất độc quyền của các tổ chức công cộng cũng có nghĩa là độc quyền thông tin, mà khi không có thông tin đầy đủ thì công chúng khó lòng đánh giá trình độ phục vụ của các tổ chức đó.

Bốn là, ý thức phục vụ của nhân viên các tổ chức công cộng kém. Quan chức chính phủ là người thay mặt quyền lực của tổ chức để làm

việc. Điều đó dễ làm cho họ có thái độ trịch thượng. Hơn nữa, một số dịch vụ được cung cấp miễn phí hoặc rẻ hơn giá thành, tạo nên nhu cầu lớn, trong lúc đó, khả năng tài chính của chính phủ có hạn, không đáp ứng được nhu cầu xã hội. Kết quả là nhân viên không cần quan tâm đến việc nâng cao chất lượng phục vụ vì dù cho chất lượng phục vụ kém, khách hàng vẫn cần đến họ, thậm chí trong một số trường hợp cá biệt, họ còn coi thái độ phục vụ kém là biện pháp để giảm bớt khách hàng, không chế chi tiêu.

Năm là, vị thế thấp kém của khách hàng trong lĩnh vực dịch vụ công cộng. Cơ chế cạnh tranh không những dẫn đến việc sử dụng nguồn lực một cách hữu hiệu mà còn mang lại chủ quyền cho khách hàng. Nhưng phần lớn khách hàng của các tổ chức công cộng thường không có quyền tự do lựa chọn. Quyền lực của các tổ chức công cộng lớn, tổ chức nghiêm ngặt. Trong lúc đó, khách hàng chỉ là những công dân phân tán, họ không thể tổ chức lại để đấu tranh cho quyền, lợi ích của mình. Các tổ chức công cộng có thể sử dụng bạo lực hoặc đe dọa sử dụng bạo lực để thực hiện ý chí của mình, nhưng cá nhân công dân không thể dùng biện pháp cưỡng chế để buộc các tổ chức công cộng đạt được tiêu chuẩn phục vụ nào đó. Chính phủ có thể đưa ra những yêu cầu cụ thể đối với công dân. Nhưng trách nhiệm, nghĩa vụ mà một tổ chức của Chính phủ đề ra với công dân thường là không cụ thể lắm, lại có khoảng cách về thời gian. Thí dụ, Chính phủ phải thu thuế để có tiền chi vào các dịch vụ công cộng, nhưng trình tự thực hiện việc đó là thu thuế trước, phục vụ sau. Do đó, khách hàng không có cơ hội lựa chọn và việc bảo đảm tiêu chuẩn, chất lượng phục vụ ngày càng khó hơn.

CƠ CHẾ CHỦ YẾU ĐỂ QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG CÁC TỔ CHỨC CÔNG CỘNG

Thực tiễn quản lý trên thế giới cho thấy, cơ chế và biện pháp quản lý chất lượng các tổ chức công cộng có thể chia làm 4 loại chủ yếu:

Cơ chế thương mại

Cơ chế này có nghĩa là vận dụng các phương pháp, nguyên tắc, kỹ thuật quản lý xí nghiệp công thương nghiệp vào việc quản lý chất lượng các tổ chức công cộng. Nhưng hiện nay, xung quanh vấn đề này còn có nhiều ý kiến khác nhau.

Chứng nhận chất lượng

Chứng nhận chất lượng là việc một tổ chức trung gian được tin cậy chứng nhận rằng một sản phẩm hoặc dịch vụ nào đó đã được giám định và phù hợp với tiêu chuẩn, quy phạm kỹ thuật. Hệ thống chứng chỉ quốc tế thông dụng là ISO 9000. Đối với các ngành dịch vụ là ISO 9004-2. Hệ thống chứng chỉ chất lượng quốc gia của Anh là BS 5750. Hiện nay, một số nước như Anh, Mỹ, Phần Lan đã áp dụng việc chứng nhận chất lượng trong các lĩnh vực quản lý vùng dân cư, quản lý phúc lợi xã hội, y tế.

Quản lý chất lượng toàn diện

Quản lý chất lượng toàn diện là kỹ thuật quản lý chất lượng xuất hiện vào thập kỷ 60 của thế kỷ 20, đã được ứng dụng rộng rãi ở các xí nghiệp. Bước đi và trình tự thực hiện của kỹ thuật quản lý này đang không ngừng phát triển, thay đổi nhưng nội dung cơ bản của nó bao gồm: Chất lượng, sự hài lòng của khách hàng, dự phòng là chính, điều khiển bằng kỹ thuật số. Có thể nói đó là kỹ thuật quản lý đang được áp dụng rộng rãi nhất ở nước ngoài hiện nay.

So sánh với tiêu chuẩn tiên tiến

Kỹ thuật quản lý này còn được gọi là kỹ thuật so sánh với tiêu chuẩn tốt nhất đã đạt được trong thực tế, có nghĩa là đối chiếu với những tiêu chuẩn mà các đơn vị tiên tiến đã đạt được và phấn đấu để đạt được như đơn vị ấy. Kỹ thuật quản lý này đã được thực hiện đầu tiên ở một số công ty của Mỹ, sau đó được nhiều xí nghiệp áp dụng rất thành công và hiện nay đang được thí nghiệm ở 14 nước châu Âu.

Tổ chức lại quy trình nghiệp vụ

Kỹ thuật quản lý này coi tổ chức là một tập hợp nghiệp vụ cơ bản có liên quan đến khách hàng chứ không phải là một tập hợp những chức năng khác nhau. Đặc điểm của nó là vận dụng một loạt kỹ thuật và biện pháp quản lý để tổ chức lại quy trình công tác xuất phát từ yêu cầu của khách hàng chứ không phải như trước kia xuất phát từ yêu cầu điều hoà phối hợp các tổ chức cấp dưới trực thuộc.

Những biện pháp chuyên môn để quản lý chất lượng các tổ chức công cộng

Đây là biện pháp quản lý chú trọng tri thức và kỹ năng của chuyên gia để nâng cao chất lượng các tổ chức công cộng.

So sánh chất lượng giữa các đơn vị trong cùng một ngành

Phương pháp này được áp dụng rộng rãi trong một số ngành như giáo dục đại học, y tế. Phương pháp này nhấn mạnh việc dựa vào ý kiến chuyên gia ngoài đơn vị, không dựa vào ý kiến chuyên gia trong cùng đơn vị. Quá trình bình xét được tiến hành bằng cách bỏ phiếu kín, bảo đảm tính khách quan, công bằng, trình tự bình xét được quy phạm hoá, tiêu chuẩn, kết quả bình xét được thông báo công khai.

Phương pháp thanh tra

Trình tự thanh tra tương tự như trình tự bình xét. Sự khác nhau giữa hai phương pháp này là ở chỗ cơ quan thanh tra được chọn từ những chuyên gia lâu năm và hoàn toàn độc lập với đơn vị được thanh tra. Kết quả thanh tra phải báo cáo lên cơ quan cấp trên hoặc cơ quan có thẩm quyền. Trong thực tế, ở nhiều nước, cơ quan thanh tra thường là cơ quan kiểm toán.

Chế độ khen thưởng

Theo phương pháp quản lý truyền thống, đơn vị được thưởng là đơn vị có thể chứng minh sự chi tiêu của mình là hợp lý. Theo phương pháp

quản lý mới, đơn vị được thưởng là đơn vị thu được hiệu quả quản lý tốt, khách hàng hài lòng.

Cơ chế "Người sử dụng tham gia quản lý "

Tiêu chí chủ yếu của chất lượng phục vụ là sự hài lòng của khách hàng, là cơ chế hữu hiệu để quản lý chất lượng các tổ chức công cộng.

Nghĩ đến khách hàng ngay từ lúc thiết kế dịch vụ

Phần lớn cơ chế quản lý chất lượng chú ý đến mức độ hài lòng của khách hàng sau khi cung cấp dịch vụ. Phương pháp này tiến lên một bước cao hơn là ngay khi thiết kế dịch vụ đã nghĩ đến yêu cầu của khách hàng, nhằm bảo đảm cho loại hình dịch vụ và cơ chế cung cấp phù hợp với yêu cầu của khách hàng.

Coi khách hàng là chủ thể đánh giá chất lượng dịch vụ

Thí dụ ở Anh, thời gian chuyển thư từ bưu cục đi tới bưu cục đến được coi là một tiêu chí chất lượng của ngành bưu điện. Nhưng công chúng cho rằng thời gian mà họ nhận được thư còn lâu hơn. Do đó, sau năm 1989 thời gian di chuyển thư đã được tính từ lúc bưu cục đi phát thư ra đến lúc người nhận nhận được nó.

Lấy ý kiến khách hàng làm căn cứ xét thưởng

Từ thập kỷ 90 của thế kỷ 20, nhiều tổ chức nghiên cứu, hiệp hội ngành nghề, tổ chức xã hội ở các nước phát triển đã thành lập các giải thưởng cho các tổ chức công cộng và nhân viên tổ chức công cộng có thành tích xuất sắc. Căn cứ để xét thưởng là bình chọn của công chúng. Hiện nay, chế độ bình chọn, khen thưởng này đang được mở rộng ở nhiều nước.

Áp dụng cơ chế thị trường trong việc quản lý chất lượng các tổ chức công cộng

Do cơ chế độc quyền, phi thị trường là nguyên nhân chủ yếu gây nên khó khăn cho việc nâng cao chất lượng các tổ chức công cộng nên cơ chế thị trường đã trở thành biện pháp hữu hiệu để nâng cao chất lượng các tổ chức công cộng. Để phát huy vai trò của cơ chế thị trường, các nước đang áp dụng những biện pháp sau đây:

Hạn chế sự can thiệp của cơ quan chính phủ đối với các tổ chức dịch vụ

Xây dựng quy chế cần thiết để giảm bớt cơ hội kiểm soát, xâm hại quyền, lợi ích của khách hàng của công chức nhà nước, nhấn mạnh sự thống nhất giữa nghĩa vụ và quyền lực. Việc phê chuẩn kiến nghị của các tổ chức dịch vụ không chỉ là quyền mà là nghĩa vụ của công chức. Nếu đề nghị của tổ chức dịch vụ không được duyệt thì cơ quan xét duyệt phải giải thích lý do và chịu trách nhiệm về việc đó.

Hoàn thiện cơ chế cạnh tranh thị trường

Đối với các đơn vị sự nghiệp công cộng, tư tưởng chỉ đạo là xoá bỏ độc quyền để khách hàng được tự do lựa chọn tổ chức phục vụ, do đó mà tạo ra sức ép, buộc các tổ chức phục vụ nâng cao chất lượng dịch vụ. Hình thức cụ thể của cơ chế cạnh tranh thị trường là thành lập các thực thể cạnh tranh mới, hạn chế tỷ lệ cổ phần khống chế, mở thêm cơ sở hạ tầng, khống chế giá cả, phân tán kinh doanh.

Vận dụng cơ chế cạnh tranh trong các tổ chức dịch vụ

Cụ thể là cạnh tranh giữa các tổ chức dịch vụ của nhà nước và tư nhân, cạnh tranh giữa các đơn vị trong cùng một ngành, dựa vào cơ chế cạnh tranh để buộc các tổ chức công cộng nâng cao chất lượng phục vụ.

11

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ PHÁT TRIỂN HÀNH CHÍNH

Hiện nay, thế giới đang ở vào thời đại toàn cầu hoá về kinh tế và đa cực hoá về chính trị. Cuộc cạnh tranh giữa các nước về kinh tế, khoa học kỹ thuật và chính trị ngày càng quyết liệt. Để giành được vị trí có lợi trong cuộc cạnh tranh đó, Chính phủ các nước đang đẩy mạnh việc cải cách hành chính, phát triển hành chính. Để thích ứng với tình hình đó của thế giới, Trung Quốc cũng phải đẩy mạnh cải cách hành chính, phát triển hành chính, thực hiện những sáng tạo về chức năng chính phủ, thể chế hành chính, cơ chế vận hành, quan niệm giá trị về quản lý hành chính, xây dựng thể chế hành chính công hiện đại phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Những thách thức về quản lý hành chính trong thế kỷ mới

HAI XU THẾ LỚN CỦA THẾ GIỚI HIỆN NAY: ĐA CỰC HOÁ VÀ TOÀN CẦU HOÁ

Hiện nay, thế giới đang đứng trước hai xu thế lớn; đó là xu thế đa cực về chính trị thế giới và xu thế toàn cầu hoá về kinh tế. Do đó, nhiệm vụ của hành chính công là đẩy mạnh tiến trình đa cực hoá về chính trị để giữ gìn hoà bình thế giới, thích ứng với trào lưu toàn cầu hoá, thực hiện sự phát triển chung.

Đa cực hoá và toàn cầu hoá

Đa cực hoá là xu thế phát triển tất yếu của quan hệ quốc tế hiện nay, có lợi cho hoà bình, ổn định và dân chủ của thế giới. Công việc thế giới không thể do một nước hoặc một số ít nước quyết định mà phải do các nước cùng bàn bạc giải quyết. Tất cả các nước, không phân biệt lớn nhỏ, giàu nghèo, mạnh yếu đều là những thành viên bình đẳng của cộng đồng thế giới. Mỗi nước đều có địa vị và quyền lợi đáng có trên thế giới. Nhân dân mỗi nước đều có quyền lựa chọn chế độ xã hội và con đường phát triển phù hợp với tình hình, đặc điểm của nước mình.

Toàn cầu hoá là xu thế phát triển tất yếu của kinh tế thế giới, có lợi cho các nước mở rộng nguồn vốn, du nhập kỹ thuật tiên tiến, học tập kinh nghiệm quản lý. Trong quá trình toàn cầu hoá, các nước đang phát triển có thể tranh thủ thời cơ, phát huy thế mạnh của người đi sau, đẩy nhanh

tốc độ phát triển. Đồng thời, phải ngăn ngừa mặt tiêu cực của toàn cầu hoá, bảo vệ chủ quyền kinh tế và an ninh kinh tế, đẩy mạnh quan hệ hợp tác giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển, cùng tồn tại, cùng phát triển, cùng có lợi.

Toàn cầu hoá và đa cực hoá là hai việc thúc đẩy lẫn nhau. Nếu một nước đóng cửa giữ mình, tự tách mình khỏi quá trình toàn cầu hoá thì nước đó không thể là một cực của quá trình đa cực hoá. Các quốc gia chủ thể của đa cực hoá thường là những nước lớn trong quan hệ kinh tế thương mại quốc tế và là đối tác thương mại của nhau. Toàn cầu hoá càng phát triển thì mức độ nương tựa, ràng buộc giữa họ với nhau về kinh tế càng lớn. Nói chung, các nước có thể trở thành một cực trên vũ đài thế giới, ngoài thực lực to lớn của họ ra, còn là những nước tích cực tham gia quá trình toàn cầu hoá, và là những nước được hưởng lợi tương đối nhiều từ toàn cầu hoá.

Thứ nhất, toàn cầu hoá không phải là một khái niệm đơn nhất mà là một khái niệm phức hợp, toàn cầu hoá chủ yếu là toàn cầu hoá về kinh tế, đồng thời cũng bao gồm toàn cầu hoá về chính trị, văn hoá, sinh thái. Nó không những có ảnh hưởng quan trọng đến kinh tế của các nước mà còn ảnh hưởng lớn đến chính trị, an ninh và môi trường các nước. Toàn cầu hoá về kinh tế vừa có hàm ý về lực lượng sản xuất, vừa có hàm ý về quan hệ sản xuất. Nó không những nói lên sự nương tựa lẫn nhau ngày càng lớn giữa các nước về sản phẩm, dịch vụ, tiền vốn, kỹ thuật mà còn nói lên việc phát triển vốn, thu được lợi nhuận toàn cầu, phân phối lại của cải thế giới.

Thứ hai, toàn cầu hoá không phải là một quá trình tự phát mà là một quá trình hành động tự giác. Toàn cầu hoá vừa có tính chất khách quan, vừa là quá trình tổ chức, thể chế hoá quan hệ nương tựa lẫn nhau giữa các nước trong cộng đồng thế giới. Đó là một quá trình trao đổi tiến bộ khoa học kỹ thuật, phát triển kinh tế, trao đổi văn hoá giữa các nước. Tính trung lập của cơ chế thị trường quyết định tính trung lập của toàn cầu hoá. Mặt khác, toàn cầu hoá cũng mang tính chủ quan. Trong quá trình toàn cầu hoá, các chủ thể có lợi ích khác nhau đều theo đuổi những mục tiêu chiến lược cụ thể. Thí dụ ở châu Âu, quá trình nhất thể hoá là kết quả phát triển kinh tế, tiến bộ khoa học kỹ thuật, đồng thời là kết quả thúc

đẩy, dày công suy nghĩ của chính phủ các nước, các nhà chính trị, nhà doanh nghiệp, nhà chiến lược trong nhiều năm qua.

Thứ ba, toàn cầu hoá là một quá trình vận động. Đó là một quá trình mở cửa kinh tế, mở cửa thị trường của các nước, là quá trình toàn cầu hoá về kinh tế, thị trường, kỹ thuật, hình thức thông tin, là quá trình giảm bớt tính dân tộc, tính địa phương, là quá trình tự do hoá thương mại, đầu tư, tự do hoá về kinh tế giữa các nước. Ảnh hưởng của quá trình này đối với tương lai các nước trên thế giới là khó có thể đánh giá hết.

Những đặc trưng chủ yếu của toàn cầu hoá là:

1. Thương mại thế giới tăng nhanh.

Thương mại thế giới tăng nhanh là hình thức biểu hiện quan trọng và cũng là cơ sở quan trọng của toàn cầu hoá về kinh tế. Sự phát triển kinh tế của một nước không thể tách khỏi sự phát triển kinh tế của thế giới. Các nước ngày càng chú ý đưa sản phẩm của mình vào thị trường thế giới để thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế trong nước. Nhật là một nước tài nguyên nghèo nàn, bốn bề là biển nhưng nhờ có ngoại thương mà trở thành một nước có nền kinh tế rất phát triển. Sau thập kỷ 80 của thế kỷ 20, số nước và khu vực tham gia mậu dịch quốc tế ngày càng tăng. Kim ngạch ngoại thương cũng tăng lên nhanh chóng.

Năm 1950 kim ngạch xuất khẩu thế giới là 61 tỷ USD, năm 1998 là 6515 tỷ USD, tăng gần 107 lần.

2. Địa vị các công ty xuyên quốc gia trở nên nổi bật.

Các công ty xuyên quốc gia là đòn bẩy quan trọng nhất thúc đẩy quá trình toàn cầu hoá, có vị trí và vai trò nổi bật trong nền kinh tế toàn cầu, quy mô sản xuất quốc tế hoá do các công ty xuyên quốc gia đại diện ngày càng mở rộng, vai trò của các công ty xuyên quốc gia ngày càng nổi bật. 1/3 kim ngạch xuất khẩu trên thế giới là do các công ty xuyên quốc gia thực hiện. 1/3 nữa là do các xí nghiệp có liên quan với các công ty xuyên quốc gia thực hiện. 70% trị giá giao dịch sáng chế phát minh là được thực hiện trong nội bộ các công ty xuyên quốc gia. Trình độ quốc tế hoá của các công ty xuyên quốc gia ngày càng cao. Hoạt động đầu tư của

toàn thế giới tập trung vào một số ít công ty xuyên quốc gia. 100 công ty xuyên quốc gia trên thế giới kiểm soát 20% sản phẩm tại nước ngoài.

3. Tiến trình toàn cầu hóa về tài chính tăng nhanh.

Một là, các tổ chức tài chính quốc tế toàn cầu, các tổ chức tài chính quốc tế của chính phủ tăng nhanh, có vai trò ảnh hưởng ngày càng lớn.

Hai là, giao dịch tài chính quốc tế mà cơ sở là giao dịch ngoại hối, chứng khoán, cổ phiếu, tín dụng quốc tế phát triển nhanh.

Ba là, đầu tư trực tiếp quốc tế phát triển mạnh, trở thành động lực mạnh mẽ thúc đẩy mối liên hệ kinh tế giữa các nước. Hiện nay, đầu tư trực tiếp quốc tế trên toàn thế giới cộng dồn đã lên tới 3,2 ngàn tỷ USD chiếm 11% tổng trị giá sản xuất toàn thế giới. Chính vì toàn cầu hoá về tài chính nên chính phủ các nước đã ở vào tình thế giạt một sợi tóc ảnh hưởng toàn thân.

4. Quan hệ kinh tế quốc tế ngày càng đa dạng và phức tạp.

Toàn thế giới đã có đến mấy chục tổ chức và tập đoàn kinh tế thương mại lớn nhỏ dưới nhiều hình thức với sự tham gia của hơn 140 nước. Năm 1999, trên thế giới có 109 tổ chức hợp tác kinh tế khu vực, trong đó có 2/3 tổ chức được thành lập sau năm 1990. Trong quá trình phát triển, các tổ chức này đang xâm nhập lẫn nhau, hình thành một cục diện đối thoại xuyên khu vực, xuyên tập đoàn.

Nhận thức đúng nội dung cơ bản và đặc trưng chủ yếu của toàn cầu hoá là tiền đề quan trọng để nắm vững những cơ hội và thách thức của toàn cầu hoá đối với công tác quản lý hành chính và đưa ra những lựa chọn khoa học.

CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC CỦA TOÀN CẦU HOÁ ĐỐI VỚI CÔNG TÁC QUẢN LÝ CỦA CHÍNH PHỦ

Toàn cầu hoá đang dẫn đến những biến đổi khách quan đối với tương lai của toàn thế giới. Đó là một tiến trình đầy mâu thuẫn. Toàn cầu

hoá vừa mang lại cho công tác quản lý của chính phủ một động lực tích cực, vừa đặt ra cho công tác quản lý của chính phủ những vấn đề hóc búa. Đó là một con dao hai lưỡi đối với công tác quản lý của chính phủ, vừa tạo ra cho công tác này những cơ hội cải cách, phát triển, vừa đặt ra cho công tác này rất nhiều thách thức.

Toàn cầu hoá dẫn đến những thay đổi về quan điểm quản lý hành chính

Quan điểm quản lý hành chính là một bộ phận của văn hoá hành chính, là sự tổng hợp của ý thức, quan niệm giá trị về quản lý hành chính của chính phủ và công chức chính phủ, truyền thống hành chính, tập quán hành chính, chuẩn mực hành chính. Quan điểm hành chính là linh hồn và xương sống của quản lý hành chính, có ảnh hưởng sâu sắc đến sự vận hành của mục tiêu hành chính, tổ chức hành chính, nhân viên hành chính. Toàn cầu hoá đang phá vỡ quan điểm hành chính truyền thống, đòi hỏi sự chuyển biến của quan điểm hành chính.

1. Toàn cầu hoá đòi hỏi các chính phủ thực hiện sự chuyển biến từ quan điểm quan liêu sang quan điểm trách nhiệm.

Toàn cầu hoá là một quá trình cạnh tranh quyết liệt trên thị trường, đòi hỏi công tác quản lý chính phủ phải tiết kiệm chi phí và mang lại hiệu quả cao. Nhưng thể chế quan liêu truyền thống, với bộ máy công kênh và bệnh quan liêu thịnh hành đang tỏ ra không thích hợp với thời đại toàn cầu hoá. Toàn cầu hoá đòi hỏi chính phủ không những phải quan tâm đến hiệu ứng xã hội về chính trị mà còn phải quan tâm tới hiệu ích kinh tế, dùng quan điểm kinh tế trong quản lý để cải tạo quan điểm hành chính truyền thống. Đồng thời, phải xây dựng ý thức kinh tế, ý thức trách nhiệm của các cơ quan chính phủ, thay đổi quan điểm chỉ nhấn mạnh việc chấp hành chính sách, coi nhẹ hiệu quả thực tế của chính sách sau khi đã đầu tư rất nhiều nguồn lực vào nó. Toàn cầu hoá đòi hỏi chính phủ nhiều nước phải vận dụng quan điểm thị trường và kỹ năng quản lý của tư nhân vào công tác hành chính.

2. Toàn cầu hoá đòi hỏi chính phủ phải thực hiện sự chuyển biến từ quan điểm quản chế sang quan điểm phục vụ trong quản lý hành chính.

Lý luận quản lý truyền thống coi sự quản lý của chính phủ là sự khống chế đối với người bị quản lý, nhấn mạnh việc sử dụng bộ máy, quy chế, nguyên tắc, kế hoạch chặt chẽ để khống chế người bị quản lý. Quan điểm ấy phù hợp với thời đại cũ khi nhịp độ thay đổi của xã hội chậm chạp, công việc quản lý đơn nhất, hệ thống thông tin chặt hẹp. Nhưng trong thời đại hiện nay, nhịp độ thay đổi của xã hội ngày càng nhanh, chu kỳ thay đổi ngắn, dung lượng thông tin ngày càng lớn thì xã hội đòi hỏi được cung cấp các dịch vụ công bằng hơn, liêm khiết hơn, chất lượng tốt hơn, hiệu quả cao hơn. Toàn cầu hoá giúp công chúng có nhiều quyền lựa chọn dịch vụ với chất lượng cao hơn. Một quan điểm mới về dịch vụ công cộng đã xuất hiện: Quản lý hành chính công tồn tại là vì nhân dân. Nhân dân đòi hỏi chính phủ phải xoá bỏ những quy định quá ư rườm rà, đơn giản hoá trình tự hành chính.

3. Toàn cầu hoá đòi hỏi chính phủ phải sử dụng rộng rãi công nghệ thông tin, xây dựng "chính phủ điện tử".

Sự ra đời của Internet và việc tự động hoá công việc văn phòng đang thay đổi tập quán hành chính công sử dụng bằng tay, công tác quản lý của chính phủ cần sử dụng ngày càng nhiều công nghệ thông tin, thực hiện số hoá công tác quản lý đối với xã hội, đối với thành phố. Khái niệm mới về "chính phủ trên mạng", "chính phủ điện tử" đang xuất hiện. 2/3 công năng hành chính trên thế giới đã gắn liền với công nghệ thông tin.

4. Thực chất của toàn cầu hoá về kinh tế là toàn cầu hoá nền kinh tế thị trường.

Yêu cầu nội tại của kinh tế thị trường là hạ giá thành, nâng cao hiệu quả. Điều đó đòi hỏi chính phủ phải tiêu ít tiền, làm nhiều việc, thay đổi quan điểm cũ lấy việc đầu tư nhiều, cơ quan to, biên chế lớn, nhân viên đông, kinh phí nhiều là oai. Nguyên tắc kinh tế của toàn cầu hoá đòi hỏi chính phủ phải từ quan điểm chú trọng đầu tư chuyển sang quan điểm chú trọng kết quả.

Toàn cầu hoá dẫn đến sự thay đổi hệ thống chức năng công cộng của chính phủ

1. Toàn cầu hoá làm thay đổi chức năng chính phủ.

Trong điều kiện khoa học kỹ thuật phát triển nhanh, quy mô sản xuất mở rộng chưa từng có, quan hệ giữa người và người được quốc tế hoá, mạng hoá, các vấn đề về dân số, tài nguyên, hoà bình, môi trường trở thành vấn đề chung của xã hội đã vượt ra ngoài khả năng của các tổ chức xã hội và tư nhân, thậm chí có những vấn đề nếu chỉ có sự cố gắng của chính phủ từng nước cũng chưa đủ mà phải có sự hợp tác quốc tế. Thí dụ, vấn đề bảo vệ môi trường, phòng chống ma tuý, phòng chống tội phạm xuyên quốc gia. Do đó, hệ thống chức năng của chính phủ đang đứng trước yêu cầu quốc tế hoá.

2. Toàn cầu hoá thúc đẩy xu thế phân quyền của các chính phủ.

Do toàn cầu hoá về kinh tế và sự phát triển của khoa học kỹ thuật nên cơ cấu kinh tế của các nước đã có sự thay đổi. Năng lực cạnh tranh của một số ngành như công nghiệp sắt thép, ô tô, chế tạo máy giảm sút. Một số ngành như điện tử, máy tính, công nghệ thông tin phát triển nhanh, khiến chính quyền địa phương phải gách vác những trách nhiệm mà trước đây do chính phủ trung ương gách vác. Chính phủ trung ương phải chuyển giao quyền xây dựng và thực hiện một số chính sách công cộng cho chính quyền địa phương, đồng thời giao bớt một số dịch vụ công cộng cho các tổ chức phi chính phủ và tư nhân, vì họ có thể làm tốt hơn chính phủ.

3. Toàn cầu hoá buộc chính phủ phải chuyển từ vai trò "chèo thuyền" sang vai trò "cầm lái".

Trong quá trình toàn cầu hoá, mức độ kiểm soát của chính phủ về mặt kinh tế vi mô sẽ giảm nhiều, chức năng chính phủ sẽ có sự điều chỉnh phù hợp. Để thoát khỏi khó khăn do thâm hụt ngân sách và sự bận rộn bởi những việc cụ thể, chính phủ phải coi mình là người "cầm lái", không phải là người "chèo thuyền".

4. Toàn cầu hoá thúc đẩy xu thế thị trường hoá công năng của chính phủ.

Kinh tế thị trường là động lực quan trọng nhất của toàn cầu hoá và toàn cầu hoá là kết quả tất nhiên của nền kinh tế thị trường. Điều đó đã quyết định mối quan hệ giữa chính phủ và thị trường. Chính phủ phải vận dụng cơ chế thị trường vào việc cung cấp dịch vụ công cộng, giao bớt một phần chức năng xã hội, chức năng kinh tế trước đây do chính phủ đảm nhiệm cho các tổ chức xã hội và tư nhân thông qua hình thức cổ phần hoá và gọi thầu.

Toàn cầu hoá dẫn đến việc có nhiều chủ thể tham gia quyết sách và phức tạp hoá hoạt động quyết sách

1. Toàn cầu hoá đòi hỏi chính phủ phải xây dựng hệ thống quyết sách nhạy bén kịp thời.

Thời đại toàn cầu hoá là thời đại mà thông tin, tri thức của thế giới được triển khai với tốc độ không gì so sánh được, nhu cầu xã hội ngày càng đa dạng, chu kỳ thay đổi ngày càng ngắn. Điều đó đòi hỏi các quyết sách phải nhạy bén, kịp thời. Nhưng thể chế quản lý hành chính truyền thống, quan liêu không đáp ứng được yêu cầu đó. Điều này thể hiện trên hai mặt. Một là, tính kịp thời của quyết sách kém do quá trình xử lý thông tin, truyền đạt thông tin chậm, thông tin không chính xác. Hai là, trong cơ cấu hành chính truyền thống, cấp quyết sách và cấp thi hành quyết sách tách rời nhau, khiến cho cấp quyết sách không hiểu được sự thay đổi của nhu cầu xã hội, do đó mà việc xây dựng quyết sách không đáp ứng được yêu cầu sử dụng nguồn lực một cách hợp lý nhất. Để giải quyết hai vấn đề nói trên, cần tăng cường độ nhạy cảm của chính phủ đối với sự thay đổi của nhu cầu xã hội, cần thay đổi thể chế quyết sách truyền thống, quan liêu.

2. Trong bối cảnh toàn cầu hoá, phương tiện thông tin phát triển, tin tức được truyền đi nhanh chóng, khoảng cách không gian giữa người này và người khác được thu hẹp.

Các tổ chức của chính phủ không còn là người nắm độc quyền thông tin như trước nữa. Quyền được thông tin, quyền tham gia chính sự của công dân không ngừng phát triển. Vai trò của các tổ chức phi chính

phủ trong quá trình tham gia quyết sách ngày càng lớn. Đồng thời, cơ chế quyết sách liên chính phủ từng bước hình thành về một số vấn đề chung của thế giới đòi hỏi sự hợp tác của nhiều nước mới có thể giải quyết.

Toàn cầu hoá dẫn đến xu thế quản lý mang tính toàn cầu

1. Trong quá trình toàn cầu hoá, ngày càng có nhiều nước đi vào quỹ đạo kinh tế thị trường.

Từ "bốn con rồng" đến các nước thuộc Liên Xô cũ và Đông Âu đều chuyển sang cơ chế thị trường. Trung Quốc đã đề ra việc xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Một số nước xã hội chủ nghĩa khác như Việt Nam, Cu Ba cũng cải cách kinh tế theo hướng kinh tế thị trường. Đó cũng là quá trình các nước học tập lẫn nhau, tiếp thu kinh nghiệm của các nước khác để giải quyết các vấn đề của nước mình.

2. Toàn cầu hoá dẫn đến xu thế quốc tế trong hành chính công.

Trong quá trình toàn cầu hoá, những vấn đề chung mà loài người phải đối mặt ngày càng nhiều. Điều đó đòi hỏi chính phủ các nước phải có chính sách chung khi giải quyết các vấn đề đó. Thí dụ, vấn đề bảo vệ môi trường, vấn đề an ninh toàn cầu, vấn đề nhân quyền, vấn đề phát triển kỹ thuật, vấn đề chống tham nhũng. Để hình thành chính sách chung về những vấn đề đó, chính phủ các nước phải điều chỉnh chế độ, bộ máy, chức năng của mình một cách tương ứng, thiết lập chế độ và bộ máy quản lý phù hợp để thực hiện sự điều hoà và hợp tác về những chính sách mang tính quốc tế. Trong quá trình đó, các chuẩn mực quốc tế trong hành chính công không ngừng phát triển, các phương pháp phối hợp hành chính quốc tế không ngừng tăng lên, dần dần hình thành cơ chế hợp tác quốc tế hữu hiệu.

3. Toàn cầu hoá còn là một thách thức đối với các quốc gia dân tộc và chủ quyền quốc gia.

Trong quá trình toàn cầu hoá, việc quốc tế hoá công năng hành chính công là một vấn đề vô cùng phức tạp và nặng nề. Sự hợp tác quốc tế đòi hỏi các quốc gia phải vừa bảo vệ độc lập chủ quyền của mình, vừa có sự nhân nhượng ở mức nào đó làm tiền đề cho hội nhập.

Cải cách hành chính ở các nước phương Tây và xu thế phát triển

NGUYÊN NHÂN CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở CÁC NƯỚC PHƯƠNG TÂY

Cải cách hành chính ở các nước phương Tây là yêu cầu của xu thế hoà bình và phát triển của thế giới đương đại

Trong điều kiện môi trường quốc tế tương đối hoà bình hiện nay, chính phủ các nước đều sử dụng cơ hội này để cải cách chính trị, kinh tế, trong đó có cải cách thể chế quản lý hành chính.

1. Cùng với sự phát triển của lực lượng hoà bình, việc đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội là chức năng quan trọng của chính phủ. Nhưng với thể chế hành chính truyền thống, chức năng hành chính không được cải cách, thì con đường mở cửa với thế giới không được khơi thông. Muốn khơi thông thì phải cải cách hành chính. Cùng với sự phát triển kinh tế xã hội trong thời bình, nhiều vấn đề mới về xã hội đã xuất hiện như giao thông, nhà ở, việc làm, giáo dục, khống chế dân số, bảo vệ môi trường, bảo trợ xã hội, đòi hỏi chính phủ các nước phương Tây phải thay đổi hệ thống chức năng cũ, thiết lập hệ thống chức năng mới.

2. Kinh tế thế giới phát triển theo hướng quốc tế hoá, tập đoàn hoá, đòi hỏi chính phủ các nước phương Tây phải cải cách phương thức quản lý.

Trong thế giới hiện nay, cuộc cạnh tranh kinh tế giữa các nước, các khu vực về thực chất là cuộc cạnh tranh giữa các công ty lớn. Theo tài liệu

thống kê, trong 11 vụ hợp nhất công ty lớn nhất ở Mỹ từ trước đến nay, có 7 vụ được hoàn thành và tuyên bố trong năm 1996, tổng trị giá tài sản hợp nhất là 537 tỷ USD, đạt kỷ lục cao nhất trong lịch sử. Tốc độ hợp nhất các công ty ở Nhật và Đức cũng rất nhanh. Trong tình hình đó, chính phủ các nước phương Tây phải tiến hành cải cách, tăng cường chức năng điều hành vĩ mô, quy hoạch, hướng dẫn bằng chính sách và điều hoà phối hợp.

Cải cách hành chính là nhu cầu của các nước phương Tây nhằm thoát khỏi khó khăn về tài chính

Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, do sự phát triển về chính trị, kinh tế, khoa học của xã hội tư bản, quan hệ xã hội ngày càng phức tạp, mâu thuẫn xã hội ngày càng gay gắt, nên chức năng chính phủ không ngừng mở rộng, bộ máy ngày càng to, áp lực tài chính ngày càng nhiều hơn. Thí dụ, từ năm 1957-1967, số lượng công chức ở Nhật tăng 225.000 người. Đó là nguyên nhân khiến chính phủ Nhật phải giảm biên chế. Trong thập kỷ 60 của thế kỷ 20, kinh tế Nhật phát triển nhanh, bộ máy hành chính không ngừng tăng lên, người nhiều hơn việc. Đến thập kỷ 70, chi tiêu cho chính phủ trung ương và chính phủ địa phương đã chiếm tới 35% tổng sản phẩm quốc dân. Từ năm 1975, chính phủ Nhật Bản đã phải phát hành loại công trái 10 năm để giải quyết thâm hụt ngân sách, số lượng công trái của chính phủ khoá sau đều nhiều hơn khoá trước. Năm 1980, số lượng công trái chiếm tới 64,6% tổng sản phẩm quốc dân, cao hơn cả Mỹ và đứng đầu thế giới về mặt này. Do đó, chính phủ Nhật đã đề ra chương trình cải cách hành chính mà trước hết là cải cách tài chính. Một số nước phương Tây khác cũng do khó khăn về tài chính nên phải cải cách về hành chính.

Cải cách hành chính ở các nước phương Tây là nhu cầu khách quan để thích ứng với cuộc cách mạng về công nghệ thông tin

Trong thập kỷ 80 của thế kỷ 20, công nghệ thông tin đã được sử dụng rộng rãi trong nền kinh tế quốc dân và đời sống xã hội, đặt ra nhiều

thách thức cho chính phủ các nước phương Tây, đòi hỏi các nước này phải đẩy mạnh cải cách hành chính. Một là, cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật hiện đại đã khiến cho cơ cấu ngành nghề, cơ cấu lao động thay đổi sâu sắc. Hai là, công nghệ thông tin đã đặt ra cho thể chế hành chính quan liêu truyền thống nhiều thách thức. Do tri thức khoa học kỹ thuật phát triển nên địa vị của công dân được nâng cao, đòi hỏi chính phủ cung cấp dịch vụ công cộng với chi phí thấp hơn, lành mạnh hơn. Ba là, sự phát triển của công nghệ thông tin đòi hỏi phải xác định lại chức năng chính phủ. Công chúng mong muốn chính phủ trở thành "chính phủ thông tin", "chính phủ điện tử", đòi hỏi chính phủ tăng cường chức năng giáo dục và khoa học kỹ thuật, thu hẹp một phần chức năng kinh tế, đặc biệt là thu hẹp chức năng chính phủ can dự vào hoạt động kinh tế và giảm bớt chi tiêu phúc lợi xã hội. Bốn là, sự phát triển của công nghệ thông tin đòi hỏi phải thay đổi phương thức quản lý của chính phủ. Công nghệ thông tin không ngừng được sử dụng trong việc quản lý nhân sự của chính phủ, trong việc quản lý hoạt động mua sắm, quản lý dự án công cộng, thay đổi quan hệ giữa người và người, quan hệ giữa các cấp trong quản lý.

NỘI DUNG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở CÁC NƯỚC PHƯƠNG TÂY HIỆN NAY VÀ XU THẾ CỦA NÓ

Nội dung cải cách hành chính ở các nước phương Tây hiện nay

Cuộc cải cách hành chính ở các nước phương Tây hiện nay có hai mặt: Một là cải cách cơ cấu, tức là cải cách bộ máy hành chính, chủ yếu là hợp nhất các cơ quan có chức năng gần giống nhau, xác định rõ quyền hạn, giới hạn trách nhiệm của các cơ quan, đơn giản hoá trình tự và thủ tục xử lý công việc.

1. Phi quốc hữu hoá và công tư hợp tác.

Trước chiến tranh thế giới thứ hai, cuộc khủng hoảng kinh tế tư bản chủ nghĩa đã dẫn đến việc chính phủ quản lý kinh tế và các ngành quan

trọng. Trong một thời gian, quốc hữu hoá và tập thể hóa trở thành một thời trang. Nhưng sau một thời gian, hiệu quả chính phủ đã giảm sút. Sau thập kỷ 80 của thế kỷ 20, các nước phương tây đã đẩy lên phong trào tư nhân hoá. Trong phong trào này, người kiên quyết nhất là Thatcher, thủ tướng Anh lúc đó. Năm 1979, sau khi làm thủ tướng, bà đã giao công ty vận tải ô tô, hơn 50 vạn nhà ở, nhà máy hoá chất, công ty điện tử, công ty điện thoại, công ty hơi đốt của nhà nước cho tư nhân kinh doanh. Năm 1984 tư nhân hoá công ty viễn thông, năm 1985 và 1986 tư nhân hoá công ty than, công ty hàng không. Sau đó, hơn một trăm nước, bao gồm Mỹ, Nhật Bản, Pháp... cũng theo gương nước Anh, tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước ở mức độ khác nhau. Sau khi tư nhân hoá, hiệu quả kinh doanh, chất lượng phục vụ và lợi nhuận đều được nâng cao ở mức độ khác nhau. Từ năm 1988 đến năm 1992, chính phủ Liên bang Mỹ đã bán tài sản liên bang và giảm tiền trợ cấp 25 tỷ USD.

Bằng việc tư nhân hoá và công tư hợp tác, các nước này đã giảm bớt quy mô chính phủ, giảm bớt sự kiểm soát của nhà nước và chi tiêu công cộng, giảm bớt sự quản chế của nhà nước và sự trợ cấp của nhà nước đối với doanh nghiệp, sử dụng cơ chế thị trường, giảm bớt gánh nặng tài chính của chính phủ, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp, mức độ hài lòng của khách hàng, mức độ thu hồi vốn, đồng thời hình thành quan hệ đối tác kiểu mới giữa chính phủ và doanh nghiệp. Thí dụ, một số cơ quan chính phủ ở Mỹ đã ký hợp đồng với doanh nghiệp tư nhân trong các lĩnh vực trị an, phòng cháy chữa cháy, phúc lợi xã hội. Nhưng quá trình tư nhân hoá cũng có nhược điểm. Một là, khi bán tài sản nhà nước cho tư nhân, tài sản dễ bị đánh giá thấp, gây thiệt hại cho nhà nước. Hai là, sau khi tư nhân hoá, do chỉ nhấn mạnh lợi ích kinh tế nên lợi ích xã hội bị lãng quên.

2. Cải cách bộ máy chính phủ.

Trong những năm qua, việc cải cách bộ máy chính phủ luôn luôn là nội dung quan trọng của cải cách hành chính phương Tây. Thông qua việc cải cách bộ máy để nâng cao hiệu suất công tác của chính phủ, tăng cường ý thức trách nhiệm của các cơ quan chính phủ là mục tiêu chung của chính phủ các nước phương Tây và họ đã đạt được những thành tựu

nhất định. Từ năm 1984 đến năm 1988, chính phủ Nhật đã giải thể 54 văn phòng của chính quyền trung ương đặt tại địa phương, cải tổ 178 cơ quan cấp huyện. Tháng 1 năm 2001, nội các Nhật Bản đã từ 1 văn phòng nội các, 22 bộ giảm xuống còn 1 văn phòng nội các, 12 bộ. Từ thập kỷ 60 đến đầu thập kỷ 70 của thế kỷ 20, chính phủ Anh đã sáp nhập 21 bộ, tổ chức thành 5 cơ quan siêu bộ.

3. Cải cách ngân sách.

Trong công tác quản lý hành chính của các nước phương Tây, chế độ ngân sách giữ một vai trò hết sức quan trọng. Do đó, cải cách ngân sách là nội dung quan trọng của cải cách hành chính lần này. Nguyên nhân trực tiếp của việc này là sau thập kỷ 70, gánh nặng tài chính của các nước phương Tây đã buộc các nước này phải tình giảm bộ máy, khống chế chi tiêu, khống chế lạm phát và số nợ của chính phủ bằng cách giảm bớt chi tiêu, giảm bớt nhân viên, đóng cửa một số cơ quan chính phủ, giảm bớt hạng mục dịch vụ, tạm ngừng một số việc không cấp thiết, giao bớt một số dịch vụ cho các tổ chức xã hội.

Việc cải cách ngân sách đã thúc đẩy cải cách hành chính về các mặt khác, đạt được một số tác dụng tích cực. Một là, làm cho chính phủ chú ý hơn việc giảm bớt chi tiêu và công chúng chú ý hơn giá thành dịch vụ công cộng. Hai là, có lợi cho việc ngăn ngừa lãng phí, tham nhũng, gây thiệt hại cho công quỹ. Ba là, có lợi cho việc ngăn ngừa hiện tượng trốn thuế, nâng cao mức độ tích lũy của chính phủ. Bốn là, có lợi cho việc hoàn thiện chế độ kiểm toán bởi vì trước khi bố trí các khoản chi tiêu, phải kinh qua kiểm toán để chứng minh tính hợp pháp, hợp lý về mặt xã hội của các khoản chi tiêu. Cuộc cải cách ngân sách đã xoá bỏ quan điểm cũ cho rằng hành vi của chính phủ là không thể đánh giá được, đề xuất tư tưởng lấy giá trị tiền tệ làm cơ sở trong quản lý hành chính.

4. Cải cách chế độ công chức.

Sau chiến tranh, các nước phương Tây rất chú ý cải cách chế độ công chức để thích ứng với yêu cầu phát triển xã hội hiện đại. Anh là nước xây dựng chế độ công chức sớm nhất và cũng là nước đã nhiều lần

cải cách chế độ công chức. Năm 1968 thành lập Bộ công chức, học viện công chức, đề xướng việc chuyên nghiệp hoá công chức, xây dựng cơ cấu cấp bậc công chức thống nhất. Năm 1970, đưa ra chủ trương vận dụng kinh nghiệm quản lý của các công ty tư nhân vào công tác quản lý hành chính. Sau khi bà Thatcher làm thủ tướng, lại giải tán Bộ công chức, giảm số lượng công chức và kinh phí công chức. Số lượng công chức năm 1979 là 732.000 người, đến thập kỷ 90 chỉ còn 562.000 người.

Ở Mỹ, năm 1978, chính phủ Carter đưa ra "Luật cải cách chế độ công chức". Năm 1993, tổng thống Bill Clinton đưa ra kế hoạch cải cách chính phủ với nội dung "giảm nhân viên, tiết kiệm chi, hiệu quả cao", yêu cầu trong 5 năm giảm 252.000 nhân viên, bằng 12% tổng số nhân viên chính phủ liên bang trong năm đó. Kết quả là trong không đầy 5 năm, đã giảm được 280.000 người và trong suốt thời kỳ ông bill Clinton, đã giảm được 310.000 người.

Trong năm 1959 và 1978, Pháp đã hai lần sửa đổi "Điều lệ công chức". Các nước khác cũng cải cách chế độ công chức. Niu Dilân đã huỷ bỏ chế độ công chức cũ ban hành từ lâu, xây dựng chế độ công chức mới.

5. Cải cách quan hệ giữa trung ương và địa phương.

Trong việc này, xu thế chính là hợp lý hoá mức độ phân cấp giữa trung ương và địa phương. Ở Mỹ, việc phân định quan hệ giữa trung ương và địa phương thường xoay quanh vấn đề phân cấp thu thuế. Năm 1972, chính quyền Nixon đã thông qua một đạo luật về phân cấp thu thuế. Đến thời kỳ chính quyền Reagan, lại đưa ra kế hoạch 10 năm, tách bạch chức năng chính quyền các bang, một số chức năng hoàn toàn do chính quyền bang và chính quyền địa phương đảm nhiệm. Năm 1988, có 40 chương trình của liên bang hoàn toàn do chính quyền bang tiếp quản. Khẩu hiệu của chính phủ Reagan là "giao việc cho các bang", giao nhiều quyền hơn cho các bang.

Để tăng cường tính tự chủ của địa phương, chính phủ Nhật đã giảm bớt sự can dự vào công việc địa phương. "Luật tự trị địa phương" quy định trong 782 việc, có 647 việc là do địa phương tự giải quyết.

Ngày 2 tháng 3 năm 1982, Quốc hội Pháp đã thông qua đạo luật về việc giao bớt quyền cho địa phương, bao gồm quyền quyết sách, quyền quản lý, phát huy vai trò hội đồng dân biểu địa phương, quy định lại quyền hạn của trung ương và địa phương. Các nước tư bản chủ nghĩa khác như Anh, Đức, Ý cũng có những cải cách tương tự. Nguyên nhân chủ yếu của việc giao bớt quyền cho địa phương là trung ương không cần tập trung quyền lực như trước nữa. Mặt khác, do trình độ hiểu biết được nâng cao và tốc độ thông tin nhanh nên tố chất nhân viên, trang bị kỹ thuật và năng lực quyết sách của chính quyền địa phương không thua kém chính phủ trung ương, thậm chí trong một số việc, địa phương còn làm tốt hơn. Đồng thời, việc giao bớt quyền cho địa phương có tác dụng giảm nhẹ gánh nặng tài chính và gánh nặng quyết sách của trung ương, nâng cao tinh thần trách nhiệm của địa phương, đáp ứng nhu cầu đa dạng của công chúng.

Sách lược và xu thế cải cách hành chính của các nước phương Tây hiện nay

1. Thu hẹp chức năng chính phủ, chuyển dịch gánh nặng tài chính.

Khi năng lực tài chính của chính phủ eo hẹp, sách lược đơn giản nhất là giao bớt việc cho tư nhân. Do đó, các nước phương Tây đã đẩy mạnh việc tư nhân hoá, đồng thời giảm bớt sự can dự của chính phủ, qua đó mà phát huy tác dụng của cơ chế thị trường, giảm bớt trách nhiệm quyết sách của chính phủ. Giao bớt quyền để phân tán gánh nặng tài chính của chính phủ, đó là động cơ trực tiếp nhất của việc cải cách hành chính ở các nước phương Tây.

2. Tăng cường chức năng điều hoà tổng hợp của chính phủ.

Do chức năng kinh tế xã hội của chính phủ không ngừng mở rộng, mâu thuẫn không ngừng tăng lên, chính phủ các nước phương Tây phải tăng cường chức năng tổng hợp để giảm bớt hao phí nội lực. Thí dụ: Để tăng cường chức năng điều chỉnh tổng hợp của nội các, tháng 7 năm 1984, chính phủ Nhật đã thành lập văn phòng tổng hợp và

năm 1986 cải tổ thành văn phòng nội các. Năm 1986 trong 29 bộ của Canada có 19 bộ thực hiện chức năng kinh tế xã hội. Năm 1982, trong 9 bộ của Pháp có 6 bộ thực hiện chức năng kinh tế xã hội. Phủ tổng thống của Mỹ có 16 uỷ ban, văn phòng, cục với 2000 nhân viên, không kể cục tình báo trung ương.

3. Phân tán chức năng quản lý cụ thể của chính phủ.

Do phạm vi công việc hành chính của chính phủ ngày càng lớn và phức tạp, một trong những xu thế của cải cách hành chính ở các nước phương Tây là phân tán và chuyển giao chức năng quản lý chuyên ngành của chính phủ trung ương cho chính quyền địa phương, các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân. Thí dụ chính phủ Áo đã chuyển nhiều chức năng cho các đoàn thể xã hội độc lập như công đoàn, hội nông dân, phòng thương mại, để họ quản lý công việc xã hội có liên quan, cấp cho họ một phần kinh phí và xây dựng chính sách, do đó mà giảm nhẹ gánh nặng công việc của chính phủ. Việc tư nhân hoá, dân doanh hoá ở các nước phương Tây đã phản ánh xu thế đó. Sau khi phân tán bớt chức năng, bộ máy chính phủ từ chỗ công kênh trở nên gọn nhẹ.

4. Coi trọng việc xây dựng hệ thống tư vấn hành chính.

Sau chiến tranh thế giới thứ hai, nhiều nước tư bản chủ nghĩa đã thành lập hệ thống tư vấn hành chính, phát huy vai trò tham mưu của họ. Một số thuộc hệ thống của Chính phủ, do nhiều chuyên gia, nhiều nhân vật nổi tiếng tổ chức ra. Họ là những người thông tuệ, hiểu biết rộng, có kinh nghiệm thực tế phong phú hoặc là những quan chức, nhà quản lý xuất sắc trong các lĩnh vực chính trị, ngoại giao, kinh tế, xã hội. Thí dụ công ty tư vấn quốc tế Kitxinhơ có 8 uỷ viên hội đồng quản trị, trong đó có cựu ngoại trưởng Anh Calinton, cựu tổng thống Mỹ Ford. Các tổ chức tư vấn này hoặc là độc lập nghiên cứu hoặc là nhận sự uỷ thác của chính phủ, cung cấp dịch vụ tư vấn cho chính phủ. Chính phủ liên bang và chính quyền địa phương ở Mỹ có hơn 3.000 tổ chức như vậy. Chính phủ Nhật có hơn 200 tổ chức tư vấn đặt ở các ngành. Pháp có hơn 4.000 tổ chức tư vấn. Anh có hơn 2.000 công ty tư vấn. Trong tình hình hiện nay,

nếu chỉ dựa vào quan chức chính phủ thì không thể nắm được những biến đổi nhanh chóng của tình hình quốc tế và tri thức chuyên môn của nhiều ngành, hơn nữa các quan chức chính phủ thường bận rộn với công việc hàng ngày, không có thời gian nghiên cứu những vấn đề lâu dài, có tính chất toàn cục nên chính phủ không thể không dựa vào những tổ chức này để tăng cường tính khoa học của quyết sách.

KINH NGHIỆM PHƯƠNG TÂY VỚI CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở TRUNG QUỐC

Kinh nghiệm của các nước phương Tây trong việc thu hẹp chức năng chính phủ, thị trường hoá chức năng chính phủ, thị trường hoá dịch vụ công cộng, thay đổi quan hệ giữa chính phủ với doanh nghiệp nhà nước, giảm bớt kinh phí hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý, xây dựng quan hệ đối tác giữa chính phủ với doanh nghiệp, quan hệ giữa người "chèo thuyền" và người "cầm lái" đều là những kinh nghiệm có thể tham khảo. Trong một thời gian dài, do sự ràng buộc của thể chế kinh tế kế hoạch nên ở Trung Quốc, chức năng chính phủ can dự vào nhiều việc của doanh nghiệp, khiến chính phủ phải chịu nhiều sức ép, nhiều rủi ro, lẫn lộn giữa khái niệm chế độ công hữu là chủ đạo với hình thức thực hiện chế độ công hữu, thiếu nhận thức toàn diện, đúng đắn về cơ cấu sở hữu do chế độ công hữu làm chủ thể. Nghị quyết hội nghị lần thứ tư của Ủy ban trung ương khóa 15 Đảng cộng sản Trung Quốc đã chỉ rõ: Năng lực kiểm soát của kinh tế nhà nước vừa được thực hiện thông qua phương thức nhà nước đầu tư 100%, vừa phát triển mạnh chế độ cổ phần, thông qua tỷ lệ cổ phần khống chế, cổ phần thông thường. Điều đó chứng tỏ hình thức kinh tế hỗn hợp đã có địa vị hợp pháp ở Trung Quốc.

1. Tham khảo cách làm của phương Tây, tích cực nghiên cứu phương thức quản lý hành chính linh hoạt hiệu quả cao.

Hiện nay, Trung Quốc đang ở vào thời kỳ chuyển đổi từ thể chế kinh tế cũ sang thể chế kinh tế mới nên cần xây dựng hệ thống pháp luật quy phạm hành vi hành chính. Pháp chế hoá, thể chế hoá là mục tiêu

quản lý hành chính hiện nay của Trung Quốc. Do đó, việc nói lỏng quy chế, nói lỏng quy tắc của phương Tây không thích hợp với tình hình Trung Quốc. Nhưng trong quá trình cải cách hành chính, Trung Quốc cần phải xoá bỏ những quy chế cũ được hình thành trong thể chế kinh tế kế hoạch, cản trở việc nâng cao hiệu quả quản lý, xoá bỏ những thủ tục rườm rà để thực hiện việc mở cửa đối ngoại, thu hút đầu tư nước ngoài, thực hiện chiến lược vươn ra nước ngoài, phát triển các khu công nghệ cao, cần có những cách làm đặc biệt đối với những việc đặc biệt, đơn giản hoá thủ tục, nâng cao hiệu quả, vận hành nhịp nhàng, cung cấp cho xã hội những dịch vụ tốt, thuận tiện, hiệu quả cao. Thí dụ, trong việc khai phá vùng Phố đông ở Thượng Hải, vùng Dương phố ở Hải Nam, nếu cứ làm theo cách thức cũ, không giải phóng tư tưởng, không dám làm thử, không dám mạo hiểm thì không thể phát triển như hiện nay. Lại ví dụ đất đai giao cho doanh nghiệp nhà nước trước đây, doanh nghiệp không có quyền xử lý, cũng không có tiền mua quyền sử dụng, nhưng chính quyền thành phố Thượng Hải đã mạnh dạn giao hẳn cho doanh nghiệp để doanh nghiệp có nguồn lực phát triển. Chính quyền thành phố Thượng Hải đã áp dụng hơn 10 biện pháp huy động vốn cho công cuộc phát triển của thành phố mà phần lớn là những biện pháp đặc biệt. Thực tế chứng tỏ nếu không có sự quản lý linh hoạt thì không thể có những phát triển vượt bậc.

2. Tham khảo kinh nghiệm của phương Tây, nghiên cứu mô thức quản lý kết hợp giữa tập quyền và phân quyền.

Tình giản bộ máy, giao bớt quyền cho cấp dưới và xã hội là cách làm phổ biến trong cải cách hành chính ở các nước phương Tây hiện nay. Nhưng do chế độ kinh tế, chính trị khác nhau nên việc cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc không thể hoàn toàn dập khuôn theo họ. Trong thể chế kinh tế kế hoạch trước kia, Trung Quốc đã thực hiện chế độ quản lý hành chính tập quyền cao độ, tập trung quyền lực quá mức. Do đó, một trong những nhiệm vụ quan trọng của cải cách hành chính là giao bớt quyền cho cấp dưới. Chính quyền thành phố Thượng Hải đã sáng tạo thể chế chính quyền hai cấp, quản lý ba cấp, giao quyền cho khu, huyện, thí dụ giao cho chính quyền khu quyền xét duyệt, quyền tài chính, quyền quy hoạch, quyền cho thuê đất, quyền mở cửa phát triển, quyền huy động

vốn, nên hiện nay, trên thực tế, chính quyền khu, huyện đang thực hiện chức năng của chính quyền thành phố trước cải cách, 20 khu, huyện trở thành 20 thành phố loại vừa. Đương nhiên, tình hình mà chính phủ Trung Quốc đối mặt là phức tạp. Trong vấn đề tập quyền và phân quyền, vừa có hiện tượng tập quyền quá mức, không có lợi cho việc phát huy tính tích cực của địa phương, doanh nghiệp, tổ chức xã hội; đồng thời cũng có hiện tượng quyền lực quá ư phân tán, không có lợi cho sự kiểm soát của chính phủ trung ương đối với chính quyền địa phương, của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới, dẫn đến tình trạng bảo hộ địa phương hoặc kinh tế chur hâu. Do đó, cần căn cứ vào tình hình cụ thể để áp dụng mô thức kết hợp giữa tập quyền và phân quyền, tránh và khắc phục cả hai xu hướng lạm dụng tập quyền và phân quyền vượt khỏi quỹ đạo.

3. Tham khảo cách làm của các nước phương Tây, coi trọng cải cách ngân sách, tích cực nghiên cứu phương thức hữu hiệu để khoa học hoá công tác ngân sách.

Dùng biện pháp kinh tế để thực hiện chức năng quản lý hành chính là cách làm phổ biến của chính phủ các nước hiện nay. Do trước kia, Trung Quốc thực hiện thể chế kinh tế kế hoạch, tập trung cao độ, biện pháp hành chính tương đối nhiều, cộng thêm tư tưởng tả khuynh nên khi có việc, thường chỉ nghĩ đến yêu cầu chính trị, không nghĩ đến yêu cầu kinh tế khiến cho ý thức quản lý ngân sách, ý thức tiết kiệm chi phí quản lý, ý thức hiệu quả, ý thức so sánh giữa đầu tư và sản xuất trong các cơ quan chính phủ, trong đầu óc công chức và nhân viên chính phủ đều tương đối kém, năng lực sử dụng đòn bẩy ngân sách để khởi động, cân đối, thúc đẩy quản lý hành chính không cao, không nghiên cứu đầy đủ tính hợp lý, tính khoa học, tính hiệu quả của ngân sách. Do đó, tăng cường công tác ngân sách, cải cách thể chế hành chính, thuế, thể chế ngân hàng không những là cần thiết để sử dụng hợp lý nguồn lực, nâng cao hiệu quả hành chính mà còn cần thiết để xây dựng chính quyền trong sạch, xây dựng đội ngũ công chức giỏi, liêm khiết, hiệu quả cao.

Cải cách hành chính và phát triển hành chính ở Trung Quốc

THÀNH TỰU CẢI CÁCH VÀ PHÁT TRIỂN HÀNH CHÍNH CỦA TRUNG QUỐC

Sau hơn 20 năm cải cách mở cửa, việc cải cách và phát triển hành chính ở Trung Quốc đã có những đột phá quan trọng về lý luận cũng như thực tiễn. Cụ thể là:

1. Với lý luận hành chính của Đặng Tiểu Bình, Trung Quốc đã có những nhận thức tỉnh táo và đúng đắn về nội dung, mục tiêu, nguyên nhân, con đường cải cách và phát triển hành chính.

Lý luận hành chính của Đặng Tiểu Bình là một bộ phận quan trọng của lý luận Đặng Tiểu Bình, là sợi chỉ đỏ xuyên suốt công cuộc cải cách và phát triển hành chính từ khi cải cách mở cửa đến nay. Dưới sự chỉ đạo của lý luận hành chính Đặng Tiểu Bình và trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm mấy lần cải cách hành chính từ khi thành lập nước Trung Hoa mới đến nay, đại hội lần thứ 15 của Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đề ra nội dung, mục tiêu, nguyên tắc, con đường, phương pháp cải cách và phát triển hành chính ở Trung Quốc, vạch rõ đối tượng cải cách hành chính là hệ thống chính phủ, nội dung cải cách hành chính là điều chỉnh chức năng và phương thức quản lý của chính phủ nhằm xây dựng chính phủ mạnh, xây dựng một cách toàn diện cơ cấu và công năng chính phủ, đổi mới thể chế hành chính, coi việc chế độ hoá, pháp chế hoá là nội dung cơ bản của cải cách hành chính. Mục tiêu cải cách là:

- Xây dựng hệ thống quản lý hành chính hiệu quả cao, vận hành nhịp nhàng, hành vi hành chính được quy phạm.

- Xây dựng thể chế hành chính phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên nghiệp có tố chất cao.

- Xây dựng nhà nước pháp trị xã hội chủ nghĩa, quản lý nhà nước bằng pháp luật, trên cơ sở đó đẩy mạnh cải cách và phát triển hành chính, để cuối cùng đạt được mục đích xây dựng bộ máy chính quyền trong sạch, mẫn cán, đặc lực, hiệu quả cao.

2. Thực hiện sự thay đổi căn bản đối với chế độ nhân sự truyền thống, bước đầu thiết lập chế độ công chức mang đặc sắc Trung Quốc, xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp có tố chất cao.

Từ ngày 1 tháng 10 năm 1993, Trung Quốc đã bắt đầu chính thức thực hiện chế độ công chức. Chế độ này là một bộ phận quan trọng của thể chế chính trị, là sản phẩm tất yếu của cải cách và phát triển hành chính. Chế độ công chức của Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở kế thừa chế độ cán bộ của Đảng và Nhà nước, tổng kết kinh nghiệm cải cách chế độ nhân sự và tiếp thu khoa học quản lý hiện đại của nước ngoài, thông qua kế thừa, học tập, sáng tạo để thực hiện những cải cách quan trọng về quản lý nhân sự. So với chế độ nhân sự cũ, chế độ công chức hiện nay là một hệ thống pháp luật, pháp quy hoàn chỉnh, có cơ chế cạnh tranh khốc liệt, mang tính khoa học, bảo đảm trong sạch, đồng thời thể hiện nguyên tắc phân loại quản lý, có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng đội ngũ nhân viên hành chính có tố chất cao, thúc đẩy pháp chế hoá, khoa học hoá công tác quản lý nhân sự.

3. Thực hiện sự điều chỉnh thực chất đối với chức năng chính phủ, hình thành hệ thống chức năng mới, khoa học, hợp lý.

Sau hơn 20 năm cải cách mở cửa, chức năng của chính phủ đã từ chỗ quản lý mọi việc trong xã hội, quản lý doanh nghiệp chuyển sang điều hành vĩ mô, chú trọng quản lý ngành, tăng cường chức năng phục vụ

xã hội. Năm 1998, đã điều chỉnh chức năng giải quyết hơn 100 loại việc từ cơ quan này sang cơ quan khác, chuyển một số chức năng của chính phủ cho các tổ chức xã hội, doanh nghiệp và thị trường, chuyển một số chức năng từ cơ quan chính quyền cấp trên cho cơ quan cấp dưới và cơ sở. Chính quyền địa phương các cấp, đặc biệt là chính quyền cơ sở là cơ quan trực tiếp với công chúng, hiểu rõ yêu cầu và nguyện vọng của công chúng. Do đó, họ phải có quyền tự chủ nhất định trong việc phục vụ xã hội và công chúng. Trong đợt cải cách hành chính năm 1998, Quốc vụ viện đã chuyển chức năng xét duyệt và giải quyết 114 việc từ trung ương cho chính quyền địa phương, bước đầu thay đổi tình trạng không tách bạch chức năng giữa chính phủ và doanh nghiệp, giữa chính phủ và đơn vị sự nghiệp, giữa chính phủ và tổ chức xã hội. Chính phủ dần dần trở thành người cung cấp sản phẩm công cộng, người đầu tư công trình công cộng, người điều tiết và phân phối thu nhập, người ổn định tăng trưởng kinh tế, xây dựng chính sách ngành nghề.

4. Công tác quản lý của chính phủ từ nhân trị chuyển sang pháp trị, từng bước thực hiện sự chuyển biến căn bản từ chỗ sử dụng biện pháp hành chính là chủ yếu sang biện pháp kinh tế và biện pháp pháp luật là chủ yếu.

Về chế độ quản lý, đã thực hiện sự chuyển biến từ chỗ nhà nước nắm độc quyền quản lý sang kết hợp giữa nhà nước và thị trường. Phương thức quản lý nhà nước bằng pháp luật đi sâu vào lòng người. Sau cải cách mở cửa, nhiều đạo luật về cải cách hành chính đã được ban hành như “Luật tổ tụng hành chính”, “Luật xử phạt hành chính”, “Luật bồi thường của Nhà nước”, “Luật phúc thẩm hành chính”, tạo tiền đề và căn cứ cho việc quản lý hành chính bằng pháp luật. Đây cũng là thời gian mà công tác lập pháp về hành chính làm được nhiều việc nhất, tốt nhất và nhanh nhất. Trình tự hành vi hành chính và tính hợp pháp của kết quả hành chính được nhấn mạnh, hành vi hành chính của chính phủ được quy phạm hoá, pháp chế hoá hơn.

Tính nghiêm minh trong quản lý hành chính không ngừng được tăng cường, cơ chế giám sát hành chính không ngừng được hoàn thiện, công tác chống tham nhũng đạt được nhiều thành tích.

Công tác giám sát hành chính ở Trung Quốc đã có 50 năm phát triển và đạt được quy mô nhất định, đã thành lập nhiều cơ quan giám sát với những cán bộ chuyên nghiệp, đã xây dựng pháp luật, pháp quy và chế độ có liên quan, hình thành thể chế giám sát phù hợp với đất nước. Để tăng cường công tác giám sát, năm 1993, cơ quan kiểm tra kỷ luật của Đảng và cơ quan thanh tra của Chính phủ đã sáp nhập làm một để nâng cao hiệu quả giám sát. Sau đó, đã ban hành chế độ kê khai tài sản cán bộ lãnh đạo, chế độ báo cáo những việc quan trọng, khiến cho thể chế giám sát không ngừng được hoàn thiện. Đồng thời, Đảng và Nhà nước không ngừng tăng cường chống tham nhũng, một mặt đề ra những yêu cầu nghiêm khắc đối với nhân viên hành chính, giáo dục họ xác lập ý thức công bộc, sự liêm khiết, tự giác chấp hành kỷ luật, một mặt nghiêm trị những hành vi tham nhũng; được quần chúng tin cậy và ủng hộ.

5. Cải tạo quan niệm hành chính, kỷ luật hành chính và phương pháp quản lý hành chính tồn kém, hiệu quả thấp, dân chủ hoá, khoa học hoá công tác quản lý hành chính.

Đồng thời với việc tinh giản bộ máy, chuyển biến chức năng, giáo dục nhân viên cơ quan hành chính về quan điểm quản lý nhà nước bằng pháp luật, quản lý dân chủ, nâng cao hiệu quả và chất lượng phục vụ, phương tiện làm việc ở các cơ quan đã được hiện đại hoá, công nghệ thông tin được sử dụng rộng rãi. Công tác quản lý hành chính đã tiến một bước dài trên con đường dân chủ hoá, khoa học hoá. Thể chế hành chính hiện đại được thiết lập, chế độ đối thoại với công chúng, tư vấn quyết sách, chế độ công khai chính sự được thiết lập, giảm bớt tình trạng quyết sách dựa trên kinh nghiệm và ý kiến cá nhân. Tác phong làm việc của các cơ quan hành chính được cải thiện, hiệu suất hành chính không ngừng được nâng cao. Nhiều cơ quan hành chính sau khi thực hiện chế độ cam kết phục vụ đã chủ động tìm đến với dân, mức độ công khai, minh bạch trong quản lý đã được nâng cao rõ rệt.

Đương nhiên, cải cách hành chính là một quá trình lâu dài thích ứng với sự phát triển kinh tế xã hội, không phải một lần là xong. Những việc đã làm chỉ là một bước quan trọng, còn phải không ngừng nghiên cứu tình

hình mới, giải quyết vấn đề mới, có những đột phá mới để thật sự xây dựng một hệ thống quản lý hành chính liêm khiết, mẫn cán, hiệu quả cao.

SỰ PHÁT TRIỂN CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG Ở TRUNG QUỐC TRONG TƯƠNG LAI

Thế kỷ mới, tình hình mới, nhiệm vụ mới đòi hỏi sự phát triển hành chính công ở Trung Quốc phải thực hiện sự đổi mới trên 4 mặt:

Đổi mới về lý luận

Muốn đẩy mạnh cải cách hành chính thì phải có sự đổi mới về lý luận quản lý hành chính. Sau hơn hai mươi năm cải cách mở cửa, lý luận về quản lý hành chính ở Trung Quốc đã có bước phát triển quan trọng, tích lũy được những nhận thức phong phú. Điều này được biểu hiện tương đối tập trung ở chỗ: đã nghiên cứu một cách sâu sắc, có hệ thống lý luận hành chính của Đặng Tiểu Bình và tự giác vận dụng vào thực tiễn quản lý và cải cách chính phủ, đã nhận thức sâu sắc hơn về cải cách thể chế hành chính, đã có sự thay đổi căn bản về chế độ quản lý nhân sự, bước đầu thiết lập chế độ công chức, có nhận thức sâu sắc hơn về cải cách bộ máy hành chính, bước đầu xác lập mô thức và phương hướng cải cách hữu hiệu, thực hiện sự cải tổ quan trọng đối với chức năng của chính phủ, bước đầu hình thành hệ thống chức năng mới, chuyển biến một cách cơ bản phương thức quản lý của chính phủ, từ chỗ dùng biện pháp hành chính là chủ yếu chuyển sang dùng biện pháp kinh tế và pháp luật là chủ yếu, phê phán sâu sắc hiện tượng nhân trị trong quản lý hành chính, tăng cường ý thức quản lý nhà nước bằng pháp luật, nghiêm túc nghiên cứu việc dân chủ hoá, khoa học hoá công tác quản lý hành chính, tăng cường mức độ công khai của quản lý hành chính, áp dụng những biện pháp hữu hiệu trong việc chống tham nhũng, gây nhức nhối trong toàn xã hội, tăng cường việc xây dựng đạo đức hành chính, cải tạo kỹ thuật đối với phương thức quản lý hành chính tốn kém, hiệu quả thấp, nhấn mạnh việc xây dựng chính phủ liêm khiết, mẫn cán, hiệu quả cao.

Nhưng, trong lúc khẳng định thành tích, không thể né tránh một sự thật là việc nghiên cứu lý luận về hành chính công chưa đáp ứng được những yêu cầu phát triển kinh tế, phát triển hành chính. Do đó, làm thế nào để có những sáng tạo về lý luận, xây dựng hệ thống lý luận hành chính công mang màu sắc Trung Quốc là một vấn đề rất quan trọng. Việc nghiên cứu lý luận về hành chính công hiện nay chưa giải đáp được những điểm nóng, điểm khó trong cải cách hành chính và phát triển hành chính. Ví dụ, việc nghiên cứu cơ sở lý luận về cải cách bộ máy chính quyền địa phương đang tỏ ra lực bất tòng tâm, thiếu sức thuyết phục, đặc biệt là việc nghiên cứu công tác quản lý của chính quyền cấp huyện vẫn là khâu yếu nhất. Việc giải thích chính sách, tổng kết kinh nghiệm làm tương đối nhiều, nhưng việc nghiên cứu để có những đột phá trong lý luận truyền thống, đổi mới lý luận, hình thành những tư tưởng có giá trị, nâng lên thành quy luật thì tương đối ít, đặc biệt là đồng thời với việc học tập kinh nghiệm của phương Tây, làm thế nào để hình thành quan điểm, nguyên tắc, mô thức quản lý mang phong cách Trung Quốc thì làm được rất ít.

Đổi mới quan niệm hành chính công

Muốn cải cách hành chính và phát triển hành chính phù hợp với trào lưu thời đại và tình hình đất nước thì phải đổi mới quan niệm hành chính. Do hiện nay, nhiều quan niệm cũ, lạc hậu về hành chính vẫn còn tồn tại trong các cơ quan chính phủ và nhân viên hành chính nên việc đổi mới quan niệm hành chính là một nhiệm vụ rất nặng nề, bao gồm:

a) Khắc phục hiện tượng coi nhẹ vai trò pháp luật trong quản lý hành chính, nâng cao ý thức pháp luật của nhân viên hành chính, khi giải quyết công vụ thì điều đầu tiên phải nghĩ đến là pháp luật chứ không phải là quyền lực.

b) Phải nhận thức rằng cải cách hành chính là một trào lưu thế giới, là sự lựa chọn tất yếu và sáng suốt.

c) Phải xây dựng quan niệm vì dân trong quản lý hành chính. Công tác quản lý hành chính phải làm cho nhân dân hài lòng.

d) Sử dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính, xây dựng chính phủ điện tử.

e) Xây dựng quan niệm xã hội hoá công tác quản lý hành chính, giao bớt một số dịch vụ công cộng cho các tổ chức xã hội và tư nhân.

f) Nâng cao hiệu quả quản lý hành chính, khắc phục tình trạng chi phí cao, hiệu quả thấp trong quản lý hành chính, nâng cao ý thức hiệu quả của cơ quan hành chính và nhân viên hành chính. Ngoài ra, còn phải xây dựng quan niệm về bộ máy gọn nhẹ, hiệu suất cao, quan niệm chính phủ chỉ đảm nhận một số chức năng nhất định, quan niệm cạnh tranh, quan niệm mở cửa. Chỉ có hình thành một hệ thống quan niệm mới như vậy mới có thể khiến cho việc phát triển hành chính có cơ sở vững chắc.

Đổi mới chức năng hành chính công

Trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cơ chế thị trường giữ vai trò cơ sở trong việc điều tiết kinh tế, xã hội. Vai trò của chính phủ là hướng dẫn, bổ trợ, thích ứng với cơ chế thị trường. Chức năng chính phủ trong nền kinh tế thị trường là chức năng công cộng. Chính phủ không nên trực tiếp can dự vào sự vận hành của nền kinh tế, xã hội mà chỉ tiến hành quản lý công đối với các thành phần kinh tế. Nhiệm vụ chủ yếu của chính phủ là cung cấp sản phẩm công cộng và dịch vụ công cộng. Chính phủ không cung cấp sản phẩm tư nhân, không tham gia vào các hoạt động thuộc lĩnh vực tư nhân. Chính phủ phụ trách việc chấp pháp, thực hiện sự giám sát bình đẳng, sự quản lý công bằng đối với trật tự thị trường và sự vận hành của nền kinh tế thị trường, sử dụng phương tiện tài chính công để thực hiện các chính sách công cộng. Ngoài việc thực hiện sự quản lý cần thiết về xã hội và kinh tế, chính phủ không can dự trực tiếp vào hoạt động của doanh nghiệp, không dùng biện pháp hành chính can dự vào sự vận hành của thị trường. Chính phủ là người cung cấp sản phẩm công cộng. Trong điều kiện kinh tế thị trường, phát triển kinh tế không chỉ là thúc đẩy sản xuất mà là cân đối giữa cung và cầu, cân đối giữa sản phẩm công cộng do chính phủ cung cấp và sản phẩm tư nhân do thị trường cung cấp. Sự phát triển của nền kinh tế là kết quả của việc thị

trường cung cấp những sản phẩm tư nhân cực kỳ phong phú, đồng thời cũng là kết quả của việc chính phủ cung cấp đầy đủ những sản phẩm công cộng. Do đó, chính phủ cần tập trung cung cấp các sản phẩm công cộng như bảo hiểm xã hội, phúc lợi xã hội, phát triển khoa học kỹ thuật, phát triển giáo dục, phát triển xã hội.

Trong việc xét duyệt các công việc công cộng, chính phủ chỉ giữ quyền xét duyệt những công việc cơ bản, bãi bỏ việc xét duyệt những công việc không có tính chất cơ bản và công việc tư nhân hoặc chuyển thành chế độ đăng ký. Việc xét duyệt của chính phủ chỉ hạn chế trong các công việc công cộng có tính chất cơ bản như bảo vệ môi trường, quy hoạch đô thị. Đối với những công việc công cộng không có tính cơ bản và công việc tư nhân như xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư tư nhân và thương mại, chính phủ không cần xét duyệt mà giao cho các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, cá nhân và các tổ chức xã hội tự quản, tự giám sát, quản lý. Đối với những vấn đề mà thị trường, các tổ chức tự quản của công dân có thể giải quyết, Chính phủ không cần xét duyệt và thông qua đó để nói lỏng sự quản chế đối với toàn bộ hoạt động kinh tế xã hội.

Đổi mới thể chế hành chính công

Cuộc cạnh tranh giữa các nước trên thế giới hiện nay, ở mức độ nào đó, là cuộc cạnh tranh về thể chế. Nội dung cơ bản của việc cải cách hành chính ở Trung Quốc là cải cách thể chế hành chính. Đó là điều kiện quan trọng, là động lực mạnh mẽ để xây dựng chính phủ có sức sống, có năng lực, có hiệu quả, cũng là điểm đột phá của công tác lý luận về hành chính.

Sự đổi mới của thể chế hành chính bao gồm:

1. Đổi mới hệ thống quyền lực hành chính.

Việc phân định quyền hành chính là hạt nhân của thể chế hành chính. Cần thay đổi tình trạng tập quyền cao độ hiện nay. Những việc gì mà chính phủ không nên quản lý hoặc không thể quản lý, quản lý không tốt thì không nên quản lý, để tập trung vào những việc nên quản lý, quản

được và quản lý tốt. Thực hiện sự phân cấp hợp lý giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương về phạm vi xử lý công việc, tài chính, nhân sự.

2. Đổi mới thể chế tổ chức hành chính.

Cần thay đổi tình trạng bộ máy công kênh, lăm bộ nhiều ngành, lăm cấp nhiều bậc, điều chỉnh một cách hợp lý hệ thống tổ chức theo chiều dọc và chiều ngang, cơ quan nào cần tăng thì tăng thêm, cần giảm thì tinh giản bớt, không cần thì giải thể, cơ quan nào cần hợp nhất thì hợp nhất.

3. Đổi mới cơ chế vận hành.

Quản lý hành chính là một quá trình bao gồm các khâu từ quyết sách đến thực hiện, giám sát, phản hồi, phối hợp. Cần thay đổi tình trạng trước kia là “chú ý quyết sách, coi nhẹ luận chứng”, “chú ý quyết sách, coi nhẹ thực hiện”, xây dựng chế độ truy cứu trách nhiệm khi quyết sách sai.

4. Đổi mới pháp chế hành chính.

Biến phương châm quản lý nhà nước bằng pháp luật thành hành động thực tế. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức, biên chế, ngân sách hành chính.

5. Đổi mới chế độ nhân sự hành chính.

Hoàn thiện chế độ công chức, hình thành cơ chế thu hút người giỏi, loại bỏ người kém, khích lệ cạnh tranh, bảo đảm trong sạch, từ chỗ “Dùng người quản người” chuyển sang “Dùng chế độ quản người”, từ chỗ xét thưởng bằng cách bình bầu trước kia chuyển thành xét thưởng bằng cách cho điểm công khai, từ chỗ chú trọng đầu tư trước kia chuyển thành chú trọng “Quá trình hành chính” một cách khoa học. /.

★ Chịu trách nhiệm xuất bản: NGUYỄN ĐÌNH THIÊM

★ Biên tập: LÊ ANH CƯỜNG

★ Sửa bản in: NGUYỄN CẨM CHẤT

★ Kỹ thuật vi tính: NGUYỄN KIM CHI
ĐƯƠNG Tú QUỲNH

In 1.000 cuốn, khổ 16 x 24cm tại Xưởng in Nhà xuất bản Nông nghiệp

Giấy chấp nhận đăng ký KHXB số 26-85/XB-QLXB do Cục Xuất bản cấp ngày 21/1/2005

In xong, nộp lưu chiểu quý III/2005

Một nguyên tắc bao trùm hoạt động hành chính công là nguyên tắc pháp trị. Mọi hành vi hành chính phải phù hợp với quy định của pháp luật về thẩm quyền hành chính, trình tự hành chính, nội dung của quyết định hành chính.

Sang thế kỷ 21, xu thế phát triển hành chính công sẽ là chuyển chức năng chính phủ từ vai trò "*Chèo thuyền*" sang vai trò "*Cầm lái*", giao bớt việc cho các địa phương, tổ chức xã hội, doanh nghiệp và tư nhân để chính phủ tập trung sức làm những việc lớn...

VIỆT
VIETN

38 Bà



hành tại:

O TẠO VỀ QUẢN LÝ

CHNOLOGY ASSOCIATIONS
AGEMENT

913 - 93

achnhaqua

hành chính công và quản lý



85.000 VNĐ

Giá: 85.000đ