

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ
MÃ SỐ: 2001-54-057

CẢI CÁCH DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG
Ở VIỆT NAM

(THUỘC CHƯƠNG TRÌNH NGHIÊN CỨU: CÁC GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY
CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM. CHỦ NHIỆM CHƯƠNG TRÌNH:
TS. NGUYỄN NGỌC HIẾN)

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: PGS.TS. LÊ CHI MAI

HÀ NỘI-2003

5276

28/4/2005

2005-44-198

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
MỞ ĐẦU	2
CHƯƠNG I. NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG	5
1.1 Dịch vụ công và các loại hình dịch vụ công	5
1.2. Dịch vụ hành chính công - bản chất và các đặc trưng	15
1.3. Các loại hình cơ bản của dịch vụ hành chính công	25
1.4. Kinh nghiệm về cải cách dịch vụ hành chính công của một số nước trên thế giới	29
1.4.1. Cải cách của chính phủ các nước về cung ứng dịch vụ hành chính công	29
1.4.2. Ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công	37
1.4.3. Mô hình các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công tự quản tại Anh và Canada	41
CHƯƠNG II. THỰC TRẠNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY	48
2.1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công	48
2.2. Thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công trong các cơ quan hành chính nhà nước.	53
2.2.1. Dịch vụ thu thuế	54
2.2.2. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực hải quan	59
2.2.3. Cung ứng dịch vụ cấp phép đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	65
2.2.4. Cung ứng dịch vụ đăng ký kinh doanh	75
2.2.5. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực nhà, đất	81
2.2.6. Dịch vụ công chứng	86
2.2.7. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực xuất nhập cảnh	91

2.3. Các mô hình cung ứng dịch vụ hành chính công nổi trội trong thời gian qua	95
2.3.1. Mô hình "một cửa"	95
2.3.2. Mô hình "Trung tâm dịch vụ hành chính công" tại Hà Nội	102
2.4. Những tồn tại, vướng mắc trong cung ứng dịch vụ hành chính công và các nguyên nhân	105
CHƯƠNG III - CÁC GIẢI PHÁP CẢI TIẾN DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG	124
3.1. Đổi mới quan điểm về nền hành chính phục vụ công dân	124
3.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công	128
3.3. Hoàn thiện quy trình và thủ tục cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân	141
3.4. Phát huy năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân	149
3.5. Mở rộng ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công	156
KẾT LUẬN	163
 PHỤ LỤC	
1. Các cơ quan dịch vụ hành chính tự quản ở Anh - chìa khoá thành công của cải cách	167
2. các cơ quan dịch vụ hành chính tự quản ở 3 nước thuộc OECD (Anh, Mỹ, Thụy Điển)	
TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Đặt vấn đề:

Cải tiến việc cung ứng dịch vụ công đã và đang là một chủ đề được nhiều chính phủ trên thế giới quan tâm. Xu thế chung là các chính phủ ngày càng chú trọng nhiều hơn đến chức năng cung ứng dịch vụ công, nhằm bảo đảm các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân.

Về nguyên tắc, Nhà nước phải là người bảo đảm cung ứng đầy đủ các dịch vụ công cho xã hội, song Nhà nước có thể trực tiếp cung ứng hoặc uỷ quyền cho các chủ thể ngoài nhà nước cung ứng một số loại dịch vụ công. Tuy nhiên, trong số các dịch vụ công đó, có những dịch vụ mà Nhà nước không thể uỷ quyền cho bất kỳ một cá nhân hay tổ chức nào ngoài Nhà nước cung ứng, vì chúng gắn liền với thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước. Các dịch vụ này được các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho các tổ chức và công dân. Ngoài ra, đối với các loại dịch vụ có tính chất phục vụ các lợi ích công cộng của người dân thì Nhà nước có thể uỷ quyền ngày càng rộng rãi cho các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dưới nhiều hình thức xã hội hoá phong phú.

Do phạm vi dịch vụ công bao quát khá rộng, nên tùy theo từng loại dịch vụ mà Nhà nước có thể có những hình thức cải tiến khác nhau phụ thuộc vào tính chất của dịch vụ cũng như vào khả năng cung ứng nó. Đối với những dịch vụ phục vụ các lợi ích vật chất và tính thân cơ bản của người dân, việc cải tiến chất lượng của các dịch vụ này đều dựa trên một căn cứ quan trọng - đó là đưa yếu tố cạnh tranh dưới nhiều hình thức giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân vào trong việc cung ứng chúng.

Đối với dịch vụ hành chính công, việc cải tiến gặp khó khăn to lớn hơn nhiều, vì nó động chạm đến chính bản thân bộ máy nhà nước với những chức năng cơ bản nhất của một cơ quan công quyền. Chính vì khó đưa được yếu tố cạnh tranh với khu vực tư nhân - vốn là yếu tố hiệu quả nhất trong việc tạo động lực cho cải cách cung ứng dịch vụ - vào quá trình cung ứng các dịch vụ này, nên việc cải cách các dịch vụ hành chính công thường rất nan giải.

Song, cải cách dịch vụ hành chính công lại là một yêu cầu bức xúc nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Việc cung ứng các dịch vụ hành chính công không đáp ứng yêu cầu của xã hội chính là hậu quả của một loạt những tồn tại trong bộ máy nhà nước hiện nay. Tình trạng bộ máy công kênh, chức năng chồng chéo, tính không công khai trong các thủ tục hành chính, nghiệp vụ và phẩm chất của đội ngũ công chức chưa cao... - tất cả những yếu kém đó dẫn đến chỗ các dịch vụ hành chính công không đáp ứng yêu cầu của nhân dân, không thật sự vì lợi ích của người dân, mà vì sự thuận tiện và quyền lợi của bản thân các cơ quan nhà nước.

Để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta đã xác định nhiệm vụ trọng tâm là cải cách hành chính. Các nội dung của cải cách hành chính được Nhà nước ta xác định bao gồm: cải cách thể chế hành chính, cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, cải cách tài chính công và ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Tất cả các nội dung này đều hướng vào một mục tiêu chung: đó là nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho nhân dân, trong đó, dịch vụ hành chính công là sự thể hiện rõ nét bản chất “Nhà nước của dân, do dân, vì dân” của Nhà nước ta.

Chính vì vậy, việc lựa chọn và triển khai đề tài “ *Cải cách dịch vụ hành chính công ở Việt Nam*” là đáp ứng đúng yêu cầu bức xúc hiện nay nhằm làm cho các hoạt động hành chính của bộ máy nhà nước ngày càng phục vụ tốt nhu cầu của nhân dân, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống của người dân, củng cố lòng tin của nhân dân vào Nhà nước.

2. Mục đích nghiên cứu:

Trên cơ sở làm rõ thực chất, phạm vi và trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính công, đề tài phân tích thực trạng cung ứng các dịch vụ hành chính công ở nước ta hiện nay, từ đó kiến nghị các giải pháp cải tiến việc cung ứng các dịch vụ này nhằm nâng cao hiệu quả phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước.

3. Phạm vi nghiên cứu:

Đề tài tập trung nghiên cứu các dịch vụ hành chính công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng thông qua việc tiến hành khảo sát thực tiễn cung ứng 7 loại dịch vụ hành chính công chủ yếu hiện nay (bao gồm thu thuế, cấp giấy phép đầu tư nước ngoài, hải quan, công chứng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, xuất nhập cảnh, giấy đăng ký kinh doanh). Trên cơ sở khảo sát những lĩnh vực dịch vụ chủ yếu nói trên, đề tài đưa ra những kiến nghị chung về cải tiến cung ứng các loại dịch vụ hành chính công ở nước ta trong bối cảnh hiện nay.

4. Nhiệm vụ của đề tài:

- Làm rõ về mặt lý luận khái niệm và nội dung của dịch vụ hành chính công.
- Khảo sát và phân tích thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công ở các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay.
- Đưa ra những kiến nghị và giải pháp nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ hành chính công.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Đề tài sử dụng một số phương pháp nghiên cứu phổ biến để đạt tới những mục tiêu đề ra như: phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê.

6. Nội dung: đề tài bao gồm các nội dung như sau

Mở đầu

CHƯƠNG I - NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

CHƯƠNG II - THỰC TRẠNG CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG
TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY.

CHƯƠNG III- CÁC GIẢI PHÁP CẢI TIẾN DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Kết luận

Chương 1

NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

1.1. Dịch vụ công và các loại hình dịch vụ công

Khái niệm dịch vụ công mới được sử dụng ở nước ta trong thời gian gần đây, song có thể thấy khái niệm này xuất hiện ngày càng nhiều hơn trong các sách báo, các phương tiện thông tin đại chúng. Trong các văn kiện của Đảng và pháp luật của Nhà nước cũng đề cập đến khái niệm này. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã nêu: “Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá ... Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công”¹.

Thực chất, dịch vụ công không phải là cái gì mới mẻ, mà là những hoạt động thuộc về bản chất của bộ máy nhà nước. Có thể thấy, Nhà nước có hai chức năng cơ bản: chức năng quản lý nhà nước (governance) đối với mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội và chức năng cung ứng dịch vụ công (public service delivery) cho các tổ chức và công dân trong xã hội.

Chức năng quản lý nhà nước (trước đây thường được gọi là chức năng cai trị) bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế - xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như pháp luật, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch và kiểm tra, kiểm soát. Chức năng phục vụ bao gồm các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Việc thực hiện quản lý nhà nước là do nhu cầu của bản thân bộ máy nhà nước nhằm bảo đảm trật tự, ổn định và công bằng xã hội. Còn việc cung ứng dịch vụ công lại do nhu cầu cụ thể của các tổ chức và công dân, ngay cả khi các nhu cầu này có thể phát sinh từ những yêu cầu của Nhà nước.

Trước đây chúng ta thường nhấn mạnh chức năng cai trị hay chức năng quản lý nhà nước. Song trên thực tế, do bản chất của mình, Nhà nước luôn phải tiến hành cung cấp công cộng một số hàng hoá và dịch vụ thiết yếu phục

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.133.

vụ nhu cầu của xã hội. Tuy nhiên, khi đó do nhận thức rằng Nhà nước gắn liền với cai trị, nên việc thực hiện các dịch vụ này cũng theo cung cách cai trị, có nghĩa là Nhà nước can thiệp, chỉ đạo trực tiếp mọi lĩnh vực sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng dưới hình thức xin - cho.

Chức năng phục vụ chỉ được tách riêng ra và giữ một vị trí tương ứng với chức năng quản lý nhà nước khi điều kiện kinh tế - xã hội trên thế giới và ở mỗi quốc gia có sự biến đổi lớn lao, xu thế dân chủ hoá và đòi hỏi của nhân dân đối với Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực đứng trên nhân dân và cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân, thể hiện bằng các hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho các tổ chức và công dân.

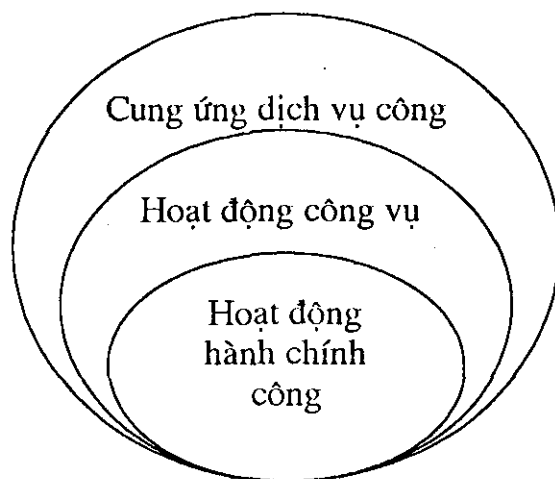
Trên thế giới đã có rất nhiều công trình nghiên cứu về dịch vụ công và vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công. Trải qua nhiều giai đoạn, các nhà quản lý trên thế giới đã tiếp cận đến khái niệm và phạm vi của dịch vụ công từ nhiều góc độ khác nhau. Mỗi nước đều tùy thuộc vào đặc điểm cụ thể của nước mình trong từng giai đoạn nhất định để tiếp cận tới nội dung dịch vụ công. Khó có thể tìm ra một định nghĩa chung thống nhất về dịch vụ công, cũng như không thể liệt kê ra một danh mục các hoạt động được gọi là dịch vụ công thống nhất giữa các nước.

Nếu xét theo nghĩa rộng thì hoạt động phục vụ của Nhà nước bao trùm cả các hoạt động quản lý nhà nước, vì xét cho cùng các hoạt động quản lý nhà nước cũng nhằm phục vụ nhân dân được tốt hơn. Theo cách tiếp cận đó, có quan điểm cho rằng dịch vụ công là tất cả mọi hoạt động của nhà nước, không loại trừ một lĩnh vực nào¹. Nếu theo cách hiểu này thì dịch vụ công bao gồm *tất cả những gì Nhà nước làm*, kể cả việc ban hành pháp luật, chính sách... Cách hiểu khái niệm dịch vụ công theo nghĩa rộng như vậy không cho phép chúng ta tách biệt được các chức năng của nhà nước, do đó không có sự phân định và cải tiến các hoạt động của bộ máy hành chính phù hợp với yêu cầu riêng biệt của từng loại hoạt động này.

¹ TS. Phạm Duy Nghĩa: Mối quan hệ giữa công quyền, công chức và công dân – cơ sở hình thành dịch vụ công, Kỷ yếu hội thảo “dịch vụ công và vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công”, Học viện HCQG, 2002.

Một số tác giả coi dịch vụ công bao quát toàn bộ nền công vụ và hành chính công¹. Các tác giả này đưa ra sơ đồ như sau (Sơ đồ 1.1):

Sơ đồ 1.1.



Ở đây, chúng tôi cho rằng hoạt động công vụ, hành chính công và dịch vụ công có bộ phận giao nhau, nhưng dịch vụ công không bao quát toàn bộ hoạt động công vụ cũng như hành chính công (xem Sơ đồ 1.2).

Theo các tác giả của cuốn sách “Hành chính học đại cương” thì hành chính công là “hoạt động của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước, mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước để quản lý công việc công của nhà nước, nhằm phục vụ lợi ích chung hay lợi ích riêng hợp pháp của công dân”². Hành chính công là một dạng hoạt động nhằm thực hiện các nhiệm vụ công vì lợi ích và mục đích chung, được thực hiện theo luật công bởi các chủ thể của quyền lực công - các pháp nhân công quyền.

Công vụ được hiểu là một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý do đội ngũ công chức thực thi để tiến hành các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong việc quản lý toàn diện các mặt của đời sống chính trị, kinh tế,

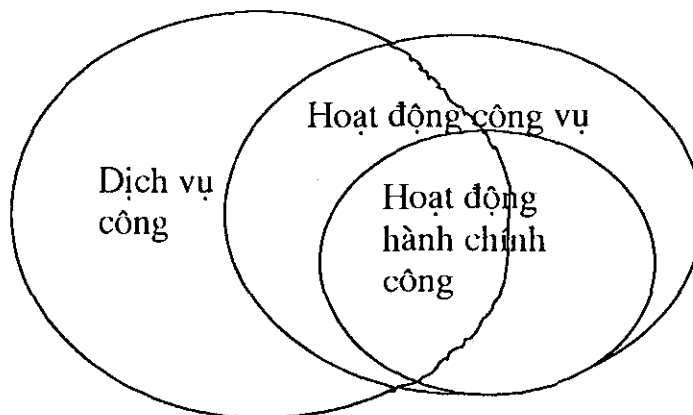
¹ TS. Nguyễn Khắc Hùng, TS. Lê Thị Vân Hạnh: Cải tiến việc cung ứng dịch vụ công trong tiến trình cải cách hành chính nước ta, Kỷ yếu Hội thảo “ Dịch vụ công – nhận thức và thực tiễn”, Học viện Hành chính Quốc gia, 9-2001.

² GS. Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): Hành chính học đại cương, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 18.

văn hoá và xã hội của một quốc gia¹. Theo quan niệm hiện nay ở Việt Nam, chủ thể thực hiện công vụ là các công chức nhà nước, do đó khái niệm công vụ bao gồm những người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước và cả những người không làm việc tại các cơ quan này những vẫn được coi là công chức như giáo viên, bác sỹ... Như vậy, các chủ thể thực thi công vụ rộng hơn các chủ thể của hành chính công.

Các chủ thể cung ứng dịch vụ công bao gồm một bộ phận công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các dịch vụ hành chính công phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (song lại không bao gồm những công chức làm chức năng quản lý nhà nước như hoạch định chính sách, điều hành thực thi chính sách...). Đồng thời, các chủ thể cung ứng dịch vụ công bao gồm một bộ phận viên chức hoạt động trong nền công vụ tại các cơ quan sự nghiệp của nhà nước như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học, ... Ngoài ra, các chủ thể cung ứng dịch vụ công còn bao gồm một lực lượng khá đông đảo các thành phần ngoài nhà nước song được nhà nước uỷ quyền cung ứng các dịch vụ công cộng.

Sơ đồ 1.2.



Trên thực tế còn tồn tại một cách phân biệt các loại dịch vụ xét theo vai trò của Nhà nước và thị trường trong việc cung ứng nó (Xem Sơ đồ 1.3). Theo đó, có thể chia ra 3 loại dịch vụ²:

¹ Nguyễn Khắc Hùng: đề tài khoa học "Cải cách công vụ trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá", Học viện Hành chính Quốc gia, 2000.

² Ngân hàng thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 112.