

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TỔNG QUAN KHOA HỌC

ĐỀ TÀI CẤP BỘ 2004 - 2005

Đề tài:

**ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM LÃNH ĐẠO CẢI CÁCH
NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA TRONG THỜI KỲ
ĐỔI MỚI TỪ 1986 ĐẾN NAY**

**Cơ quan chủ trì: Phân viện Báo chí và Tuyên truyền
Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh**

Chủ nhiệm đề tài: TS Hồ Sỹ Lộc

Thư ký đề tài: Cử nhân Nguyễn Đức Minh

Hà Nội - 2005

5593

22112105

DANH SÁCH NHỮNG TÁC GIẢ THAM GIA VIẾT BÀI CHO ĐỀ TÀI KHOA HỌC

-----oO-----

- Bài 1: GS.TS Nguyễn Công Hiền:** Một số khái niệm liên quan đến đề tài nghiên cứu và nội dung cơ bản cải cách nền hành chính quốc gia, Đại học Bách khoa Hà Nội.
- Bài 2: TS. Nguyễn Thị Kim Phương:** Tính tất yếu cải cách nền hành chính quốc gia, Học viện CTQG HCM
- Bài 3: TS Hồ Khang:** Khái quát nền hành chính quốc gia Việt Nam trước năm 1986, Viện Sử học Bộ Quốc phòng.
- Bài 4: TS. Cao Văn Liên:** Đảng lãnh đạo cải cách thể chế hành chính (1986 - 1995), Học viện CTQG HCM
- Bài 5: TS. Nguyễn Hồng Quang:** Đảng lãnh đạo Cải cách bộ máy hành chính Nhà nước (1986 - 1995), Ban Cơ yếu Chính phủ.
- Bài 6: Th.S Nguyễn Thị Hảo:** Đảng lãnh đạo Xây dựng đội ngũ công chức Nhà nước (1986 - 1995), Học viện Chính trị Quốc gia HCM.
- Bài 7: TS Trần Minh:** Về khoán ngân sách hoạt động ở cơ quan hành chính sự nghiệp, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ.
- Bài 8: TS. Nguyễn Quang Vinh:** Quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về cải cách hành chính quốc gia và mục đích của cuộc cải cách hành chính giai đoạn (1996 - 2005), Tổng cục Thống kê.
- Bài 9: Th.S. Phùng Thị Hiên:** Đảng lãnh đạo cải cách thể chế hành chính giai đoạn (1996 - 2005), Học viện Hành chính Quốc gia HCM.

Bài 10: Th.S Đỗ Văn Ba: Đảng phải lãnh đạo xây dựng một Nhà nước dân chủ, tức là một Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, Học viện CTQG Hồ Chí Minh.

Bài 11: TS. Phạm Xuân Mỹ: Đảng lãnh đạo Cải cách bộ máy hành chính Nhà nước giai đoạn (1996 - 2005), Học viện CTQG HCM.

Bài 12: TS. Bùi Kim Đỉnh: Đảng lãnh đạo Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính giai đoạn (1996 - 2005), Học viện CTQG HCM.

Bài 13: Th.S Nguyễn Khắc Hùng: Đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng, Học viện Hành chính Quốc gia.

Bài 14: TS. Nguyễn Văn Đức: Đảng lãnh đạo Cải cách tài chính công giai đoạn (1996 - 2005), Bộ Quốc phòng.

Bài 15: TS. Hồ Sỹ Lộc: Đánh giá 20 năm cải cách hành chính giai đoạn (1986 - 2005), Học viện Chính trị Quốc gia HCM.

Bài 16: TS. Hồ Sỹ Lộc: Đề xuất mục tiêu, quan điểm, nội dung, giải pháp, nguyên tắc và tổ chức thực hiện cải cách nền hành chính quốc gia giai đoạn 2001 - 2010, Học viện Chính trị Quốc gia HCM.

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	5
1. Lý do chọn đề tài.....	5
2. Lịch sử nghiên cứu và các nguồn tài liệu.....	6
3. Mục tiêu nghiên cứu	10
4. Phạm vi và góc độ nghiên cứu	11
5. Phương pháp nghiên cứu.....	11
6. Đóng góp của đề tài	11
7. Triển vọng áp dụng	12
8. Kết cấu tổng quan khoa học.....	12
CHƯƠNG 1: MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ KHOA HỌC CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA	13
I. MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU	13
1. Khái niệm “hành chính”	13
2. Khái niệm "nền hành chính quốc gia":.....	18
3. Khái niệm “cải cách hành chính ”:.....	22
4. Khái niệm "thủ tục hành chính"	25
II. CƠ SỞ KHOA HỌC CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA:	27
1. Tầm quan trọng của nền hành chính Quốc gia.....	27
2. Cải cách hành chính phù hợp với trào lưu chung của thời đại hiện nay.....	29
3. Những nhân tố mới nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội ở Việt Nam cũng đặt ra yêu cầu cải cách nền hành chính.	32
CHƯƠNG 2: ĐẢNG LÃNH ĐẠO CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA NĂM 1986 ĐẾN NAY (2005)	36
I. ĐẢNG LÃNH ĐẠO CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA TỪ NĂM 1986 ĐẾN 1995	36
1. Khái quát nền hành chính quốc gia trước năm 1986.....	36
2. Đảng lãnh đạo cải cách thể chế hành chính 1986 - 1995.....	39
3. Cải cách bộ máy hành chính Nhà nước (1986 - 1995).....	49

4. Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức Nhà nước (1986-1995)	56
II. ĐẢNG LÃNH ĐẠO CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA (1996 - 2005)....	64
1. Quan điểm của Đảng về cải cách nền hành chính.....	64
2. Đảng lãnh đạo cải cách thể chế hành chính (1996 - 2005)	71
3. Đảng lãnh đạo cải cách bộ máy hành chính Nhà nước 1996 - 2005.....	81
4. Đảng lãnh đạo xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức (1996-2005)	98
5. Đảng lãnh đạo cải cách tài chính công 1996-2005	107
CHƯƠNG 3: ĐÁNH GIÁ 20 NĂM CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA, BÀI HỌC KINH NGHIỆM VÀ ĐỀ XUẤT.....	117
I. ĐÁNH GIÁ 20 NĂM CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA (1986 - 2005)	117
1. Kết quả thực hiện.	117
2. Hạn chế:	117
II. BÀI HỌC VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH	119
III. ĐỀ XUẤT MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM, NỘI DUNG, GIẢI PHÁP, NGUYÊN TẮC VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA GIAI ĐOẠN 2001 - 2010.	119
1. Xác định mục tiêu cải cách nền hành chính (2001 - 2010).....	119
2. Phải quán triệt quan điểm cải cách hành chính của Đảng giai đoạn 2001 - 2010.....	121
3. Đề xuất nội dung cải cách nền hành chính quốc gia (2001-2010).....	122
4. Đề xuất một số nguyên tắc nhằm đạt kết quả cao trong cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010.....	131
5. Đề xuất công tác tổ chức thực hiện	135

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

1.1. Trong sự nghiệp đổi mới của Việt Nam, cải cách hành chính là một trong những vấn đề bức xúc được Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước và nhân dân Việt Nam đặc biệt quan tâm. Đó là một bộ phận quan trọng trong đường lối đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam .

1.2. Cải cách hành chính là một đòi hỏi tất yếu và là yêu cầu bức xúc của nhân dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng và phát triển nền kinh tế, là trọng tâm của việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước xã hội chủ nghĩa "của dân, do dân và vì dân". Mục đích của cải cách hành chính là làm cho bộ máy Nhà nước hoạt động có hiệu quả nhằm phục vụ tốt nhất các mục tiêu chương trình, chính sách của Đảng lãnh đạo và Nhà nước quản lý kĩ thuật - xã hội.

1.3. Về thực chất, cải cách hành chính là một quá trình tác động thường xuyên, liên tục vào tất cả các khâu trong quá trình đổi mới của Việt Nam một cách có hiệu quả và nâng cao tác dụng của các cơ quan quản lý hành chính cao cấp, nhất là quản lý hành chính về mặt Nhà nước. Chính cải cách hành chính đã và sẽ tạo ra những tiền đề để thúc đẩy cải cách kinh tế, cải cách xã hội và ngược lại. Thực tiễn của hai giai đoạn cải cách hành chính ở Việt Nam vừa qua đã chứng minh một cách rõ ràng mục đích cải cách hành chính phục vụ nhu cầu cải cách, đổi mới và phát triển kinh tế.

1.4. Mục tiêu của quá trình cải cách hành chính là nhằm đạt được việc xây dựng một nền hành chính trong sạch và có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực cho đời sống của nhân dân, xây dựng nếp sống, làm việc theo hiến pháp và pháp luật.

1.5. Từ năm 1986 đến nay, đường lối cải cách hành chính của Đảng đã phát huy tác dụng to lớn đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và bước đầu đã thu được nhiều thắng lợi. Việc nghiên cứu đường lối cải cách hành chính của Đảng để thấy được tính khoa học, sự đúng đắn, đồng thời cũng thấy được những hạn chế từ đó tìm ra nguyên nhân và đưa ra những đề

xuất nhằm phát huy những kết quả đã đạt được, khắc phục những tồn tại là điều cần thiết.

1.6. Nghiên cứu vấn đề này cũng góp phần vào việc tổng kết công cuộc đổi mới nói chung của Đảng, đồng thời còn phục vụ trực tiếp cho việc giảng dạy và học tập trong Học viện.

Với những lý do trên, chúng tôi chọn đề tài: "Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo cải cách nền hành chính quốc gia trong thời kỳ đổi mới từ 1986 đến 2005"

2. Lịch sử nghiên cứu và các nguồn tài liệu

2.1. Lịch sử nghiên cứu

Vấn đề cải cách hành chính xuất phát từ thực tiễn của cách mạng Việt Nam, được đề ra từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (12/1986). Tuy nhiên, cuộc cải cách hành chính được tiến hành mạnh mẽ hơn từ sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (1991), đặc biệt là từ Hội nghị Trung ương 8 khoá VII, tháng 1-1995 với Nghị quyết chuyên đề về cải cách hành chính.

Từ năm 1986 đến nay, theo thống kê sơ bộ đã có khoảng 80 bài báo và hàng chục đầu sách viết về cải cách hành chính ở Việt Nam. Các công trình nghiên cứu đã tập trung vào một số vấn đề cơ bản sau:

Vấn đề thứ 1: Một số khái niệm liên quan đến cải cách hành chính.

- *Khái niệm về cải cách*: Theo từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1998: Cải cách là "Sửa đổi những bộ phận cũ không hợp lý cho thành mới, đáp ứng yêu cầu mới của tình hình". Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính, Nx. Lao động, Hà Nội, 2002, tr.58, định nghĩa: Cải cách là "Sự sửa đổi căn bản từng phần, từng mặt của đời sống xã hội theo hướng tiến bộ mà không đụng tới nền tảng của chế độ xã hội hiện hành".

- *Khái niệm cải cách hành chính*: Trên cơ sở khái niệm cải cách, đã có nhiều khái niệm về "cải cách hành chính". Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2002, đã đưa ra khái niệm về cải cách hành chính như sau:

"Quá trình cải biến có kế hoạch cụ thể để đạt mục tiêu hoàn thiện một hay một số nội dung của nền hành chính Nhà nước (thể chế, cơ cấu tổ chức, một cơ chế vận hành, chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức và cải

cách tài chính công) nhằm xây dựng nền hành chính công đáp ứng yêu cầu của một nền hành chính hiệu lực, hiệu quả và hiện đại".

- **Khái niệm thủ tục hành chính:** Tiến sĩ Nguyễn Cửu Việt, trong giáo trình Luật hành chính Việt Nam cho rằng "thủ tục ở đây được hiểu là trình tự và cách thức thực hiện những hành động nhất định nhằm đạt được những hệ quả pháp lý mà phân quy định của quy phạm vật chất dự kiến trước".

- **Về đặc điểm cải cách hành chính,** theo ông thì có 3 đặc điểm: **Đặc điểm thứ nhất** của thị trường hành chính là được luật hành chính quy định chặt chẽ; **đặc điểm thứ hai** là về nguyên tắc, chủ thể có thể xem xét và ra quyết định theo trình tự mà luật thủ tục hành chính quy định là cơ quan quản lý Nhà nước, tức là thủ tục hành chính chủ yếu được thực hiện ngoài trình tự toàn án; **đặc điểm thứ ba** là các quy phạm thủ tục hành chính không chỉ quy định trình tự thực hiện quy phạm vật chất của luật hành chính, mà cả quy phạm vật chất của các ngành luật khác như đất đai, tài chính, dân sự, rừng, tài nguyên khoáng sản, lao động...

Vấn đề thứ 2: Về nội dung của cải cách hành chính.

VKĐH lần VI, VII, VIII đã xác định nội dung cơ bản cải cách nền hành chính quốc gia gồm có 3 vấn đề: Cải cách thể chế hành chính; cải cách bộ máy hành chính và xây dựng đội ngũ cán bộ công chức hành chính.

- Ông Đỗ Quang Trung, trong tạp chí Tổ chức Nhà nước (Cơ quan của Bộ Nội vụ) có bài "Tổ chức bộ máy và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp từ 1999 đến 2003" cho rằng, nội dung của công tác cải cách hành chính là: **thứ nhất** là cải cách thể chế nền hành chính (gồm rà soát văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng quy chế làm việc); **thứ hai**, cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính (tức là làm cho bộ máy đó gọn nhẹ, làm việc có hiệu quả và chất lượng cao); **thứ ba** là xây dựng đội ngũ cán bộ công chức (đội ngũ này phải có trình độ chuyên môn cao, có phẩm chất đạo đức tốt).

- Nội dung cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010 được đề ra trong văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ IX và được Chính phủ cụ thể trong "Chương trình tổng thể cải cách hành chính năm 2001 - 2010" gồm:

(1). **Cải cách thể chế** (gồm xây dựng và hoàn thiện các thể chế, đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm việc tổ chức tiếp tục các thủ tục hành chính).

(2) **Cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính** (gồm điều chỉnh chức năng và nhiệm vụ của Chính phủ, từng bước điều chỉnh những công việc của các cơ quan, ban hành xong và áp dụng các quy định mới về phân cấp trung ương và địa phương, bố trí lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ và các cơ quan cấp Bộ, cải cách tổ chức bộ máy của Chính phủ và các cơ quan cấp Bộ, cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, cải tiến phương thức quản lý và lề lối làm việc, thực hiện từng bước hiện đại hoá nền hành chính).

(3) **Đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức** (gồm đổi mới công tác quản lý cán bộ và công chức, cải cách tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ, đào tạo bồi dưỡng cán bộ công chức, nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức cán bộ công chức).

(4) **Cải cách tài chính công** (gồm đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính, bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân, thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách, đổi mới cơ bản chế độ tài chính, thực hiện thí điểm một số cơ chế tài chính mới, đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính).

Vấn đề thứ ba: Tổng kết thực tiễn cải cách hành chính.

- Trong phần tổng kết của các văn kiện Đại hội Đảng lần VI, VII, VIII, IX đều đánh giá mặt ưu điểm và mặt hạn chế của quá trình cải cách nền hành chính quốc gia. Một số nhà nghiên cứu lớn như GS.TS Nguyễn Duy *Gia* và GS Vũ Huy Từ trong quá trình nghiên cứu cũng chú trọng tổng kết thực tiễn cải cách hành chính. Họ đều khẳng định mặt ưu điểm, hạn chế và rút ra bài học, đồng thời có những đề xuất có giá trị.

- Tạp chí Tổ chức Nhà nước (6/2003Z) có bài thứ nhất "Tổng kết mô hình các thủ tục hành chính theo cơ chế "một cửa" kết quả và mở rộng thực hiện", bài thứ hai "Tổng kết mô hình cải cách thủ tục hành chính "một cửa", sơ kết Nghị định 10/NĐ-CP và Quyết định 192/QĐ-TTTG".

Tiến sĩ Nguyễn Ngọc Thanh, trong tạp chí Giáo dục lý luận có bài "Cải cách hành chính ở Việt Nam và Trung Quốc - Những vấn đề lý luận và thực tiễn". Cũng trong tạp chí này, Tiến sĩ Nguyễn Thế Thuận viết bài "Một số vấn đề về cải cách tổ chức hành chính Nhà nước ở Việt Nam từ năm 1986 đến nay".

Nguyễn Thanh Bình, trong tạp chí Cộng sản (6/2003) viết bài "Xây dựng đội ngũ cán bộ ở Hà Tĩnh".

Chu Quang Thứ, trong tạp chí tổ chức Nhà nước (số 2/003) có bài "Cục hàng hải Việt Nam lấy cải cách thủ tục hành chính làm đột phá góp phần phát triển kinh tế - xã hội".

Trần Thế Dũng, trong tạp chí tổ chức Nhà nước (1/2003) có bài "Thái Bình với việc kiện toàn tổ chức bộ máy gián biên chế hành chính sự nghiệp".

Vấn đề thứ 4: Một số giải pháp để thực hiện cải cách hành chính.

- Qua tổng kết thực tiễn Đại hội Đảng lần VI, VII, VIII, IX đều đưa ra những giải pháp nhằm thúc đẩy cải cách nền hành chính quốc gia. Đó là các giải pháp: tăng cường sự lãnh đạo của Đảng; phải dựa vào dân; đổi mới phải đồng bộ; học tập kinh nghiệm cải cách hành chính của nước ngoài.

- Nhiều nhà khoa học lớn như GS TS Nguyễn Duy Da và GS Vũ Huy Từ ... trong quá trình nghiên cứu cũng đưa ra nhiều giải pháp có tính thực tiễn cao.

- *Tô Tử Hạ*, trong tạp chí Tổ chức Nhà nước (5/2003) có bài "Một số giải pháp để xây dựng đội ngũ cán bộ công chức hành chính hiện nay". Cũng trong tạp chí này, Trần Quốc Khải viết bài "Đổi mới và hoàn thiện tiêu chuẩn công chức trong giai đoạn hiện nay".

Tiến sĩ Nguyễn Ngọc Hiến, trong tạp chí Tổ chức Nhà nước (8/2003) có bài Học viện Hành chính Quốc gia với việc đổi mới và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực hành chính".

Tiến sĩ Lê Phương Thảo, trong tạp chí Giáo dục lý luận (1/2003) có bài "Đẩy mạnh cải cách hành chính ở địa phương và cơ sở trong tình hình hiện nay".

Vấn đề thứ 5: Phân kỳ nghiên cứu nền hành chính quốc gia từ 1986-2005.

- Trong tác phẩm "Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam", Nxb CTQG, 2001 do TS Nguyễn Ngọc Hiến chủ biên cho rằng tiến hành cải cách hành chính ở Việt Nam tới năm 2005 có thể chia thành 2 giai đoạn: Giai đoạn 1 từ 1986 - 1994. Đây là giai đoạn Nhà nước tập trung vào việc ban hành luật nhằm tạo chính sách pháp lý cho sự vận hành của cơ chế thị trường hợp tác đầu tư và quản lý Nhà nước. Giai đoạn 2 từ 1995 - 2005. Tác giả lấy mốc tháng 1-1995 Hội nghị BCH TW Đảng lần VIII khoá VII