

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

HIỂU & NGHĨ
NÓI & LÀM



Mục lục

CÁC TỪ VIẾT TẮT	4
LỜI GIỚI THIỆU	6
PHẦN I	7
I.1 Cải cách hành chính là gì?	8
I.2 Đường lối chủ trương của Đảng về cải cách hành chính trong tiến trình đổi mới	9
I.3 Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010	11
PHẦN II	16
Cải cách hành chính trước hết từ bộ máy của Đảng	17
Một góc nhìn về cải cách hành chính	19
Lại bàn về cải cách hành chính	20
Cải cách hành chính và quy luật kinh tế thị trường	26
Cải cách hành chính phục vụ việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN	29
Cải cách hành chính để giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với tổ chức và nhân dân	36
PHẦN III	41
III.1 Đối thoại với người làm CCHC	42
III.2 Ý kiến đóng góp của người dân	68
PHẦN IV	116
IV.1 Cải cách hành chính trong lịch sử	117
IV.2 Cải cách thủ tục hành chính	122
IV.3 Mô hình “một cửa-một dấu”	135
IV.4 Ứng dụng công nghệ thông tin và tin học hóa trong cải cách hành chính	151
IV.5 Cải cách về thể chế, bộ máy	158
IV.6 Cải cách về nhân sự	171
IV.7 Cải cách về tài chính công	175
IV.8 Cải cách các dịch vụ công: thuế, hải quan, y tế	180

Các từ viết tắt

AAV	ActionAid Quốc tế tại Việt Nam
ADB	Ngân hàng Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
AusAid	Cơ quan phát triển quốc tế Ốt-xtrây-li-a
BCĐCCHC	Ban chỉ đạo Cải cách hành chính
BKHNS	Ban Kế hoạch Ngân sách
CB	Cán bộ
CBCC	Cán bộ công chức
CBCNV	Cán bộ công nhân viên
CCHC	Cải Cách Hành Chính Công
CCTTHC	Cải Cách Thủ Tục Hành Chính
CMND	Chứng minh nhân dân
CNH- HDH	Công nghiệp hóa – Hiện đại hóa
CNTT	Công nghệ thông tin
CNTT-TT	Công nghệ Thông tin – Truyền thông
CNV	Công nhân viên
CPĐT	Chính phủ Điện tử
CSVN	Cộng sản Việt Nam
DANIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan Mạch
ĐCS	Đảng Cộng Sản
DNNN	Doanh Nghiệp Nhà Nước
EU	Liên minh Châu Âu
GDP	Tổng thu nhập quốc nội
GNP	Tổng thu nhập quốc dân
GTGT	Giá trị gia tăng
GTVT	Bộ Giao Thông Vận Tải
HCNN	Hành Chính Nhà Nước
HĐND	Hội đồng Nhân dân
KNTC	Khiếu nại tố cáo

KT-XH	Kinh tế xã hội
NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NSNN	Ngân Sách Nhà Nước
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
QLNN	Quản lý nhà nước
SIDA	Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển
TBCN	Tư Bản Chủ Nghĩa
TNDN	Thuế Thu nhập doanh nghiệp
TTHC	Thủ tục hành chính
TT-TT	Bộ Thông tin -Truyền thông
TƯ	Trung ương
UBĐMCP	Ủy ban Đổi mới Chính phủ
UBND	Ủy ban Nhân dân
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc Hội
UNDP	Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc
UNISHN	Liên Hợp Quốc ở Hà Nội
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ
WB	Ngân hàng thế giới
WON	Đồng tiền Hàn Quốc
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XDCB	Xây dựng cơ bản
XHCN	Xã Hội Chủ Nghĩa

Lời giới thiệu

Khởi đầu từ Đại hội VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986, công cuộc Cải cách Hành chính ở Việt Nam đã trải qua các giai đoạn trải nghiệm và bước đầu đạt được những thành tựu nhất định. Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính công ở Việt Nam giai đoạn 2001- 2010 đã xác định rõ 4 lĩnh vực cải cách là cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công, đồng thời định rõ các mục tiêu, nhiệm vụ cải cách và xác định các giải pháp thực hiện nhằm bảo đảm thắng lợi công cuộc cải cách. Trong giai đoạn I (2001-2005), Chính phủ Việt Nam tập trung vào tạo dựng cơ sở cho cải cách hệ thống hành chính công như xây dựng cơ chế một cửa một dấu (OSS) và phân cấp trao quyền cho cơ sở. Trong giai đoạn II (2006-2010), CCHC tiến thêm một bước khẳng định sự phân cấp nhưng cũng nhấn mạnh dân chủ cơ sở và sự tham gia thực sự của người dân nhằm mục đích xây dựng một cơ chế hiệu quả, công khai, có trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước ở địa phương.

Mặc dù được tiến hành cách đây hàng chục năm, nhưng cho đến nay không nhiều người dân, thậm chí cả cán bộ công chức nhà nước hiểu rõ về công cuộc cải cách hành chính. Có lẽ đây cũng là một lý do khiến cho công cuộc cải cách hành chính tuy được triển khai từ lâu nhưng còn nhiều hạn chế, thiếu sót. Một phần cũng do công tác tuyên truyền còn hạn chế, khiến cho người dân hiểu cải cách hành chính đơn thuần chỉ là “giảm bớt các thủ tục hành chính rườm rà” và “chống tham nhũng”.

Với mục tiêu cung cấp cho độc giả những hiểu biết cơ bản và những quan điểm, góc nhìn khác nhau về công cuộc cải cách hành chính đang được tiến hành ở Việt Nam, nhóm dự án Sáng kiến Cải cách Hành chính công của ActionAid Việt Nam cùng với Ban quản trị Diễn đàn www.hanhchinh.com.vn đã tập hợp các bài viết có nội dung phong phú và đa chiều về những vấn đề, khía cạnh khác nhau của công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam để đưa vào cuốn tuyển tập này. Để độc giả dễ dàng tiếp cận với những bài viết trong tập tài liệu này, chúng tôi đã phân loại và sắp xếp các bài viết vào 4 phần với tên gọi lần lượt là: Hiểu, Nghĩ, Nói và Làm.

Phần I: Hiểu, sẽ tập hợp các bài viết nhằm cung cấp cho độc giả những thông tin cơ bản để hiểu về cải cách hành chính. Phần này sẽ trả lời các câu hỏi như: Cải cách hành chính là gì? Tại sao phải tiến hành cải cách hành chính? Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 được triển khai ra sao? v.v.

Phần II: Nghĩ bao gồm các bài viết sâu sắc chứa đựng những quan điểm triết lý, những suy nghĩ đa chiều về cải cách hành chính vừa mang tính học thuật, vừa mang tính lý luận cao. Chúng tôi tin rằng, những bài viết này sẽ tạo cơ hội cho độc giả suy ngẫm có chiều sâu về vấn đề cải cách hành chính mà tác giả đặt ra.

Phần III: Nói là phần ban biên tập đưa vào những bài chính luận của các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước, những người làm công tác cải cách hành chính cũng như các bài phỏng vấn của giới truyền thông về vấn đề cải cách hành chính ở Việt Nam. Bên cạnh đó, phần này cũng cung cấp thêm những bài viết thể hiện tiếng nói, quan điểm, góp ý, bình luận của người dân về vấn đề cải cách hành chính. Phần lớn những bài viết của người dân được ban biên tập trích đăng từ “Diễn đàn người dân hiến kế cải cách hành chính” do Báo điện tử Vietnamnet tổ chức.

Phần IV: Làm là phần cuối cùng của tập tài liệu này. Phần này tập trung làm rõ những công việc mà chúng ta đang làm trong công cuộc cải cách hành chính hiện nay. Chúng tôi cố gắng phân loại các nội dung triển khai vào những phân mục nhỏ theo chủ điểm như: cải cách thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ trong cải cách hành chính, cải cách tài chính công, mô hình “một cửa – một dấu”, dịch vụ hành chính công, cải cách tổ chức – bộ máy.

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Đại sứ quán Đan Mạch tại Việt Nam đã hỗ trợ tài chính để biên tập tập tài liệu này. Hy vọng cuốn tuyển tập sẽ cung cấp thêm thông tin hữu ích cho mọi đối tượng độc giả. Thông qua tập tài liệu này, chúng tôi cũng mong muốn sẽ góp phần trong việc tuyên truyền phổ biến thông tin về công cuộc cải cách hành chính tại Việt Nam đến các độc giả quan tâm.

Nhóm Dự án Sáng kiến Cải cách Hành chính công

ActionAid Việt Nam

PHẦN 1: HIỂU



“Cải cách Hành chính ở Việt Nam là công việc mới mẻ, diễn ra trong điều kiện thiếu kiến thức và kinh nghiệm về quản lý hành chính nhà nước trong thời kỳ mới, có nhiều vấn đề phải vừa làm, vừa tìm tòi rút kinh nghiệm...”

I.1 CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH LÀ GÌ?

Cải cách Hành chính là một khái niệm đã được nhiều học giả, các nhà nghiên cứu hành chính trên thế giới đưa ra, dựa trên các điều kiện về chế độ chính trị, kinh tế – xã hội của mỗi quốc gia, cũng như phụ thuộc vào quan điểm và mục tiêu nghiên cứu, do đó hầu hết các định nghĩa này là khác nhau. Tuy nhiên, qua xem xét, phân tích dưới nhiều góc độ định nghĩa của khái niệm, có thể thấy các khái niệm về cải cách hành chính được nêu ra có một số điểm thống nhất sau:

- Cải cách Hành chính là một sự thay đổi có kế hoạch, theo một mục tiêu nhất định, được xác định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền;
- Cải cách Hành chính không làm thay đổi bản chất của hệ thống hành chính, mà chỉ làm cho hệ thống này trở nên hiệu quả hơn, phục vụ nhân dân được tốt hơn so với trước, chất lượng các thể chế quản lý nhà nước đồng bộ, khả thi, đi vào cuộc sống hơn, cơ chế hoạt động, chức năng, nhiệm vụ của bộ máy, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước sau khi tiến hành cải cách hành chính đạt hiệu quả, hiệu lực hơn, đáp ứng yêu cầu quản lý kinh tế – xã hội của một quốc gia;
- Cải cách Hành chính tùy theo điều kiện của từng thời kỳ, giai đoạn của lịch sử, yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội của mỗi quốc gia, có thể được đặt ra những trọng tâm, trọng điểm khác nhau, hướng tới hoàn thiện một hoặc một số nội dung của nền hành chính, đó là tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức, thể chế pháp lý hoặc tài chính công v.v...

Ở Việt Nam hiện nay, chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào chính thức định nghĩa khái niệm cải cách hành chính là gì. Tuy nhiên, nhiều văn bản quan trọng của Đảng đã đề cập đến thuật ngữ này, như Nghị quyết Đại hội VII, Nghị quyết TW 8 - khóa VII, Nghị quyết Đại hội VIII v.v... đã nêu ra các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể cho công cuộc cải cách hành chính nhà nước. Đồng thời, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 -2010 của Chính phủ được ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ cũng đã nêu 4 nội dung cơ bản của cải cách hành chính Việt Nam, đó là cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công. Mục tiêu của cải cách hành chính nhà nước đến 2010 theo Chương trình tổng thể là "Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa."

Các nội dung, mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể của 4 nội dung được nêu trên, bạn có thể tham khảo đầy đủ trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 -2010 được ban hành kèm theo Quyết định số 136 nêu trên của Thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra còn một số văn bản triển khai cụ thể Chương trình tổng thể, như các quyết định của Thủ tướng Chính phủ sau đây:

- + Quyết định số 902/2003/QĐ-TTg ngày 14/8/2003 phê duyệt Chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật;
- + Quyết định số 121/2003/QĐ-TTg ngày 11/6/2003 phê duyệt Chương trình nghiên cứu xác định vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước;
- + Quyết định số 69/2003/QĐ-TTg ngày 29/4/2003 phê duyệt Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức;

- + Quyết định số 08/2004/QĐ-TTg ngày 15/01/2004 phê duyệt Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công;
- + Quyết định số 112/2001/QĐ-TTg ngày 25/7/2001 phê duyệt Đề án tin học hóa quản lý hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2005;
- + Quyết định số 169/2003/QĐ-TTg ngày 12/8/2003 phê duyệt Đề án Đổi mới phương thức điều hành và hiện đại hóa công sở của hệ thống hành chính nhà nước giai đoạn I (2003- 2005);
- + Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04/9/2003 ban hành Quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương;
- + Quyết định số 178/2003/QĐ-TTg ngày 03/9/2003 phê duyệt Đề án tuyên truyền Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 -2010, v.v...

Vụ Cải cách hành chính - Bộ Nội vụ

<http://caicachhanhchinh.gov.vn/PortalPlus.aspx?vi-VN/News/102//1010046/0/3179/06/12/2005 09:36>

I.2 ĐƯỜNG LỐI CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TRONG TIẾN TRÌNH ĐỔI MỚI

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

Từ xác định những nguyên nhân của tình hình khủng hoảng kinh tế – xã hội trầm trọng, Đại hội VI đã chỉ rõ nguyên nhân của mọi nguyên nhân là công tác tổ chức và đề ra chủ trương thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước. Thực hiện Nghị quyết Đại hội VI, tổ chức bộ máy nhà nước đã được sắp xếp lại một bước theo hướng gọn nhẹ, bớt đầu mối. Tuy nhiên, nhìn chung tổ chức và biên chế của bộ máy nhà nước vẫn còn quá cồng kềnh, nặng nề.

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

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

Thực hiện Nghị quyết Đại hội VII, tháng 4/1992, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Hiến pháp mới thay thế Hiến pháp 1980. Hiến pháp 1992 thể hiện sự nhận thức đầy đủ hơn về phân công, phối hợp giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong tổng thể quyền lực thống nhất của Nhà nước.

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

Việc thực hiện Nghị quyết Trung ương 8 khóa VII đã mở ra một giai đoạn mới, giai đoạn chuyển biến thật sự trong cải cách hành chính ở nước ta. Có thể nói Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII) có ý nghĩa quan trọng thúc đẩy tiến trình cải cách hành chính của 20 năm đổi mới vừa qua.

Tiếp tục khẳng định cải cách hành chính là trọng tâm của việc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước trong những năm trước mắt, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII (năm 1996) nhấn mạnh yêu cầu tiến hành cải cách hành chính đồng bộ, dựa trên cơ sở pháp luật, coi đó là một giải pháp cơ bản để thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu chủ yếu của kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội 5 năm 1996-2000.

Với tinh thần đầy mạnh cải cách hành chính được đề ra trong Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII) một cách tích cực theo chương trình, kế hoạch, Nghị quyết Đại hội VIII nhấn mạnh nhiệm vụ xây dựng hệ thống pháp luật phù hợp với cơ chế mới; cải tiến quy trình xây dựng và ban hành văn bản pháp luật của Chính phủ, đồng thời tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, và sắp xếp lại bộ máy hành chính từ Trung ương đến địa phương, hợp nhất một số cơ quan quản lý chuyên ngành về kinh tế trên cơ sở xác định rõ và thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành. Theo đó, 4 điểm bổ sung quan trọng trong định hướng cải cách được Nghị quyết đề ra là:

- Phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp hành chính;
- Tiếp tục nghiên cứu để cụ thể hóa sự phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan của Chính phủ với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Đổi mới chế độ công chức và công vụ (bao gồm sửa đổi quy chế thi tuyển, bồi dưỡng, đào tạo mới và trẻ hóa đội ngũ cán bộ, công chức, kiên quyết xử lý và sa thải những người thoái hóa, biến chất; tăng cường biện pháp và phối hợp lực lượng đẩy mạnh đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, cửa quyền trong bộ máy quản lý nhà nước và các tổ chức kinh tế nhà nước);
- Thành lập Toà án hành chính và thực hiện xã hội hóa đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực dịch vụ công.

Hội nghị lần thứ 3 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa VIII) họp tháng 6 năm 1997 ra Nghị quyết về phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Một trong những chủ trương và giải pháp lớn về cải cách hành chính được nhấn mạnh trong Nghị quyết quan trọng này là bảo đảm thực hiện dân chủ hóa đời sống chính trị của xã hội, giữ vững và phát huy bản chất tốt đẹp của Nhà nước, phát huy quyền làm chủ của nhân