

THỂ CHẾ SIÊU BỘ MỘT KHUNG KHỔ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH MỚI Ở TRUNG QUỐC

TH.S CHU THUYỀN LIÊN

Viện Nghiên cứu Trung Quốc

Kể từ khi tiến hành công cuộc cải cách mở cửa (năm 1978) đến nay, Trung Quốc đã trải qua 6 lần cải cách hành chính nhằm kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước. Trong lần cải cách thứ 6, Đại hội XVII và Hội nghị Trung ương 2 khóa XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc đề xuất phải tìm tòi thực hiện thể chế ban ngành lớn thống nhất hữu cơ về chức năng (được gọi tắt là thể chế hay chế độ siêu bộ). Đây được coi là một bước đi quan trọng nhằm đi sâu cải cách thể chế quản lý hành chính ở Trung Quốc. Thể chế siêu bộ đã phản ánh quy luật xây dựng ban ngành hành chính của chính phủ hiện đại. Kết cấu bộ máy kiểu này có lợi cho việc hạn chế bớt sự can thiệp của chính phủ đối với những lĩnh vực kinh tế xã hội vi mô, nâng cao hiệu quả hành chính.

I. SỰ CẦN THIẾT PHẢI TIẾN HÀNH CẢI CÁCH THỂ CHẾ SIÊU BỘ

Cuối thế kỷ XX, đầu thế kỷ XXI, bốn trào lưu mang tính quốc tế lớn là toàn cầu hoá kinh tế, thông tin hoá, thị trường hoá và dân

chủ hoá phát triển mạnh mẽ trên phạm vi toàn cầu. Bốn trào lưu này tác động lẫn nhau làm cho nhân loại bước sang một thế kỷ mới với những biến đổi nhanh chóng, mang tới những cơ hội phát triển cũng như những thách thức chưa từng có. Để có thể tránh được những điều có hại, tranh thủ điều có lợi trong tiến trình toàn cầu hoá, các nước trên thế giới đều tiến hành các điều chỉnh mang tính chiến lược, trong đó điều chỉnh bộ máy hành chính có một vị trí vô cùng quan trọng.

Trung Quốc cũng không ngoại lệ. Để hội nhập toàn diện và sâu rộng hơn với trào lưu thế giới, Đảng và Nhà nước Trung Quốc đã không ngừng nỗ lực đưa ra những biện pháp cải cách tích cực. Các Đại hội XII, XIII, XIV của Đảng Cộng sản Trung Quốc đều đưa ra nhiều văn kiện tập trung vào công tác cải cách chế độ lãnh đạo của Đảng và Nhà nước nhằm thay đổi tình trạng Đảng bao biện làm thay tất cả, “xây dựng bộ máy lãnh đạo có lợi cho việc nâng cao hiệu quả, tăng cường sức sống và phát huy được tính tích cực trên nhiều phương diện”⁽¹⁾. Tại Đại hội XIV năm 1992, Tổng Bí thư Giang Trạch

Dân đã nói rõ: “Chúng ta phải có được những tiến triển rõ rệt trên phương diện phát triển dân chủ XHCN, kiện toàn pháp chế XHCN để củng cố và phát triển ổn định hoàn cảnh chính trị xã hội, bảo đảm cho việc xây dựng kinh tế và cải cách mở cửa được tiến hành thuận lợi”⁽²⁾. Đại hội XV Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đề ra phương hướng mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đây là một định hướng quan trọng cho việc cải cách bộ máy hành chính trong sạch, gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả. Đến Đại hội XVII, đường lối cải cách thể chế quản lý hành chính nhằm xây dựng một bộ máy quản lý hành chính trong sạch, chức năng rõ ràng, hiệu quả cao chính thức được Đảng Cộng sản Trung Quốc đưa vào Văn kiện của Đảng. Trong Báo cáo tại Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc tổ chức vào tháng 10 - 2007, Tổng Bí thư Hồ Cẩm Đào đã đề xuất: “Tăng cường mức độ chỉnh hợp cơ cấu, nghiên cứu thực hiện thể chế siêu bộ có chức năng thống nhất hữu cơ”⁽³⁾. Điều này đã thể hiện được sự quyết tâm của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc trong việc xây dựng chính phủ theo mô hình phục vụ chú trọng đến quản lý xã hội và dịch vụ công, xóa bỏ những khiếm khuyết trong thể chế quản lý hành chính cũ.

Thể chế ban ngành lớn, hay còn được gọi là thể chế siêu bộ thông thường được dùng để chỉ việc chỉnh hợp các ban ngành có chức năng giống nhau hoặc gần giống nhau, sáp nhập nó lại thành một ban ngành khá lớn; hoặc quy những chức năng giống nhau hay gần giống nhau về một đầu mối quản lý để

giảm bớt hiện tượng chồng chéo về cơ cấu, chức năng đan xen, nhiều đầu mối quản lý, tăng cường năng lực thực hiện các chức năng của chính phủ. So với các ban ngành nhỏ, ban ngành lớn với tư cách là một hình thức tổ chức bộ máy chính phủ sẽ có chức năng và phạm vi quản lý rộng hơn, thực hiện sự quản lý thống nhất đối với những công việc chính phủ có tính chất giống nhau hoặc gần giống nhau. Vì thế, điểm then chốt trong việc thực hiện thể chế siêu bộ chính là thực hiện *sự thống nhất hữu cơ về mặt chức năng*.

Sở dĩ, hiện nay Trung Quốc đang đẩy nhanh tiến độ tìm tòi, xây dựng và thực hiện một thể chế siêu bộ có chức năng thống nhất hữu cơ là vì:

Một là, nó có lợi cho việc nâng cao năng lực thực hiện chức năng của chính phủ. Từ khi tiến hành công cuộc cải cách mở cửa cho đến trước Đại hội XVII (2007), có thể nói Trung Quốc đã tiến hành 5 lần cải cách cơ cấu chính phủ, tuy nhiên hiệu quả lại không được như mong muốn. Dấu ấn của chức năng kinh tế kế hoạch vẫn còn hiện hữu rất nhiều trong đời sống kinh tế xã hội. Thể chế quản lý hành chính còn tồn tại một số vấn đề nổi cộm như việc thiết kế cơ cấu quá nhỏ, sự quản lý của chính phủ đối với sự vận hành của nền kinh tế quá vi mô và cụ thể, không thích ứng với yêu cầu và sự phát triển của nền kinh tế thị trường. Việc chuyển biến và phát triển từ nền kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi chính phủ không được can thiệp quá sâu và nhiều vào nền kinh tế vi mô. Vì vậy, Trung Quốc cần phải đổi mới hệ thống quản lý hành chính trên phương diện hệ thống tổ chức chính phủ. Có

thể nói, Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc đã nắm bắt được những đòi hỏi của thời đại mới khi đưa nội dung này vào trong Báo cáo chính trị của mình. Đây được coi là mốc khởi đầu đánh dấu cho cuộc cải cách thể chế quản lý hành chính lần thứ sáu ở Trung Quốc.

Hai là, nó có lợi cho việc thích ứng với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường. Trong điều kiện kinh tế thị trường, chính phủ là “chính phủ hữu hạn”, chức năng và quy mô của chính phủ đều có hạn, vai trò của chính phủ chủ yếu bị giới hạn trong lĩnh vực những công việc chung như điều tiết, khống chế kinh tế vĩ mô, xây dựng khuôn khổ pháp luật, cung cấp sản phẩm và dịch vụ công cộng, bảo vệ công bằng và trật tự xã hội v.v..., chứ ít can thiệp vào sự vận hành kinh tế vi mô. Kể từ khi tiến hành cải cách mở cửa, Trung Quốc đã nhiều lần tiến hành cải cách cơ cấu theo yêu cầu xây dựng thể chế kinh tế thị trường XHCN, đã tinh giản được một lượng lớn ban ngành quản lý kinh tế được thành lập trong thời kỳ xây dựng nền kinh tế kế hoạch, đồng thời đã kiện toàn được các ban ngành quản lý kinh tế vĩ mô, quản lý giám sát thị trường. Bước sang giai đoạn phát triển mới, cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường và chuyển biến phương thức tăng trưởng kinh tế, Chính phủ Trung Quốc phải tiếp tục thúc đẩy nhanh việc chuyển biến chức năng, thực hiện tách rời giữa chính quyền và doanh nghiệp, giữa hành chính và sự nghiệp, giữa chính phủ và các tổ chức trung gian, tăng cường điều tiết vĩ mô, giảm bớt sự can thiệp đối với kinh tế

vi mô. Song, một số vấn đề đang tồn tại trong thể chế Chính phủ hiện nay như bố trí chức năng không hợp lý, các ban ngành bị chia cắt, tài nguyên phân tán v.v... vẫn gây cản trở đến sự phát triển của nền kinh tế thị trường. Vì vậy, xuất phát từ khởi điểm cải cách mới, Trung Quốc đang tích cực tiến hành chỉnh hợp hữu cơ chức năng và các ban ngành của Chính phủ theo tư duy cải cách thể chế siêu bộ, tăng cường những chức năng quản lý vĩ mô của chính quyền Trung ương, giảm bớt sự can thiệp đối với vận hành kinh tế vi mô, phát huy đầy đủ vai trò nền tảng của thị trường trong việc phân phối nguồn lực, hình thành thể chế chính phủ thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường.

Ba là, nó có lợi cho sự hình thành cơ cấu tổ chức chính phủ tinh nhuệ, hiệu quả. Cơ cấu chính phủ là thực thể để chính phủ thực hiện chức năng của mình. Trong xã hội truyền thống, chức năng của chính phủ khá đơn giản, cơ cấu bộ máy cũng nhỏ gọn. Bước sang thời kỳ hiện đại, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, công việc quản lý của chính phủ ngày càng nhiều hơn, nên các cơ cấu quản lý mới cũng lần lượt ra đời. Vì vậy, Trung Quốc muốn áp dụng thực hiện thể chế bộ ngành lớn để hạn chế sự phình lên quá mức của số lượng các cơ quan trong bộ máy chính phủ do chức năng quản lý ngày càng tăng lên, tính toán phối hợp thống nhất chức năng, giúp chính phủ có thể thực hiện toàn diện chức năng của mình trên cơ sở đảm bảo số lượng cơ cấu hợp lý, từng bước hình thành kết cấu tổ chức chính phủ hiện đại tinh nhuệ, hiệu quả.

II. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA CẢI CÁCH THỂ CHẾ SIÊU BỘ Ở TRUNG QUỐC

Cho đến nay, việc cải cách thể chế siêu bộ ở Trung Quốc đã được tiến hành khoảng 2 năm. Có thể nói, cải cách thể chế siêu bộ là một quá trình tích cực tìm tòi, tiến hành tuân tự dưới sự chỉ đạo của quan điểm phát triển một cách khoa học, theo yêu cầu xây dựng chính phủ theo kiểu phục vụ, chính phủ pháp trị và chính phủ hiệu quả. Thực hiện thể chế này, dù là từ góc độ giới hạn lại chức trách của các bộ ngành, hay là điều chỉnh, tổ chức lại cơ cấu, đều có lợi cho việc thực hiện một cách toàn diện, chính xác và hiệu quả chức năng của chính phủ, có lợi cho việc giải quyết những vấn đề nổi cộm đang tồn tại trong thể chế quản lý chính phủ hiện nay ở Trung Quốc, có lợi cho việc thúc đẩy phát triển một cách khoa học, thúc đẩy xã hội hài hòa, phục vụ tốt hơn cho sự nghiệp cải thiện dân sinh.

Nhìn lại tiến trình cải cách ở Trung Quốc, kể từ khi tiến hành cải cách mở cửa, căn cứ vào yêu cầu cải cách phát triển của từng thời kỳ, Trung Quốc đã từng bước cải cách cơ cấu và chuyển biến chức năng của chính phủ. Điều này đã góp phần tích lũy những bài học kinh nghiệm thành công cho việc từng bước thực hiện thể chế siêu bộ. Ví dụ, thành tựu chủ yếu của cuộc cải cách năm 1982 là tinh giản cán bộ và bộ máy. Các ban ngành công tác của Quốc vụ viện giảm từ 100 ban ngành xuống còn 61 ban ngành, tỷ lệ tinh giản biên chế đạt 25%. Tuy nhiên, có một thực tế là, ở Trung Quốc, chỉ một thời gian ngắn sau mỗi lần tinh giản, cơ cấu bộ máy và nhân viên

của các ban ngành Chính phủ lại phình lên do việc cải cách, cắt giảm đơn thuần chỉ là việc “cắt giảm thô” về mặt số lượng, mà chưa thực sự coi trọng việc chuyển biến chức năng, nâng cao hiệu suất, chất lượng: Năm 1988, giảm từ 72 ban ngành xuống 68 ban ngành, năm 1993 giảm từ 86 ban ngành xuống 59 ban ngành... Chính vì thế, đến năm 2003, Chính phủ Trung Quốc quyết định tiến hành một lần cải cách thể chế hành chính tiếp theo với mục tiêu cơ bản là từng bước chuyển biến chức năng của chính phủ, điều chỉnh cơ cấu tổ chức, hoàn thiện thể chế quản lý chính phủ thích ứng với nền kinh tế thị trường.

Cho đến nay, tình hình phát triển kinh tế xã hội của Trung Quốc về tổng thể tương đối khả quan. Phương hướng và nhiệm vụ cải cách cũng đã được xác định rõ ràng. Nhân tố có lợi cho thúc đẩy cải cách khá nhiều. Song, bên cạnh đó, Trung Quốc cũng đang phải đối mặt với rất nhiều tình hình mới, vấn đề mới. Chính vì vậy, trong quá trình đi sâu tìm tòi thực hiện thể chế siêu bộ, Đảng và Nhà nước Trung Quốc ý thức sâu sắc rằng, cần đột phá trọng điểm, tính toán tổng thể, tích cực nghiên cứu và giải quyết những vấn đề mà cải cách đang phải đối mặt theo yêu cầu của Đại hội XVII. Đó là:

Thứ nhất, vấn đề chỉnh hợp chức năng và cơ cấu. Thực chất của việc thực hiện thể chế siêu bộ là thực hiện sự thống nhất hữu cơ về chức năng, đảm bảo mọi chức năng của bộ máy chính quyền được vận hành một cách nhịp nhàng, thông suốt, chứ không phải là sự điều chỉnh nhiều ít về số lượng các ban ngành trên hình thức. Có hai phương thức

cải cách để thỏa mãn yêu cầu này: *Một là*, sáp nhập những ban ngành có chức năng giống nhau hoặc gần giống nhau lại, thành lập một ban ngành lớn có chức năng và phạm vi quản lý rộng hơn, thực hiện một ban ngành thống nhất quản lý những công việc có tính chất tương đồng. *Hai là*, chỉ tiến hành chỉnh hợp những chức năng giống nhau hoặc gần giống nhau mà không động chạm đến việc thay đổi kết cấu bộ máy chính quyền. Trên thực tế, có rất nhiều ban ngành có chức năng quản lý chồng chéo lẫn nhau. Trong trường hợp đó, không cần thiết phải cơ cấu lại bộ máy mà chỉ cần điều chỉnh lại chức năng của các ban ngành, sao cho việc thực hiện chức năng được xác định rõ ràng và chính xác, ban ngành nào phụ trách đúng chức năng của ban ngành đó, tránh tình trạng tất cả đều phụ trách, hoặc không có ai phụ trách cả.

Thứ hai, vấn đề tách rời giữa quyết sách và chấp hành. Hiện nay, trong một số ban ngành chính phủ của Trung Quốc, quyền quyết sách, quyền chấp hành và quyền giám sát đều tập trung trong tay một cơ quan, dễ dẫn đến tình trạng quyền lực quá tập trung và bị lạm dụng. Báo cáo Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc chỉ rõ, “phải xây dựng một cơ chế vận hành có kết cấu quyền lực vừa tránh buộc, vừa hợp tác lẫn nhau giữa quyền quyết sách, quyền chấp hành và quyền giám sát”⁽⁴⁾. Khi thực hiện thể chế siêu bộ nhiều khả năng sẽ xuất hiện tình trạng chức năng của một số ban ngành sẽ được mở rộng hơn, quyền lực lớn hơn, xuất hiện những lợi ích mới đặc thù hơn, từ đó khiến cho việc

giám sát trở nên khó khăn hơn. Vì thế, khi thực hiện thể chế siêu bộ, Trung Quốc rất chú trọng đến sự sáng tạo trong việc xây dựng kết cấu quyền lực tách rời tương đối giữa quyền quyết sách và quyền chấp hành.

Thứ ba, vấn đề quan hệ giữa các cơ cấu bộ máy chính quyền. Trong cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền ở Trung Quốc hiện nay có rất nhiều ban ngành, quan hệ phức tạp, ví dụ như ban ngành tổ chức chính quyền, cơ cấu trực thuộc, văn phòng đại diện, đơn vị sự nghiệp trực thuộc v.v... Thực hiện thể chế siêu bộ có liên quan đến việc định vị lại cơ cấu của các ban ngành và điều chỉnh kết cấu. Làm thế nào để giải quyết tốt mối quan hệ giữa các cơ cấu bộ máy, ưu hóa kết cấu tổ chức chính quyền có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong công cuộc cải cách thể chế quản lý hành chính ở Trung Quốc hiện nay.

Thứ tư, vấn đề tổ chức bộ máy chính quyền địa phương. Trung Quốc là nước thực hiện chế độ đơn nhất. Điều chỉnh kết cấu của chính quyền Trung ương nhất định sẽ ảnh hưởng đến việc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương. Thực hiện cải cách thể chế siêu bộ về mặt logic sẽ phải được bắt đầu từ chính quyền Trung ương, sau đó mới tiếp tục thực hiện ở cấp địa phương. Trong quá trình cải cách theo thể chế siêu bộ, nên tiến hành điều chỉnh chức năng và cơ cấu tùy theo tình hình cụ thể, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương một cách linh hoạt, để không gian cho chính quyền địa phương sáng tạo cải cách và quản lý, phát huy đầy đủ tính tích cực, tính sáng tạo của chính quyền địa phương.

III. THÀNH TỰU VÀ VẤN ĐỀ CÒN TỒN TẠI

1. Thành tựu

Mặc dù, cuộc cải cách thể chế quản lý hành chính lấy việc thực hiện thể chế siêu bộ làm điểm đột phá ở Trung Quốc chỉ thực sự được bắt đầu từ năm 2008, song cho đến nay, về sơ bộ đã hình thành được mô hình và đạt được một số thành tựu nổi bật sau:

Một là, thực hiện “tam phân”.

Điểm khác biệt lớn nhất giữa phương án cải cách thể chế siêu bộ so với 5 lần cải cách thể chế hành chính trước kể từ khi tiến hành cải cách mở cửa đến nay ở Trung Quốc là phương án cải cách mang ý đồ chia tách giữa quyền quyết sách, quyền chấp hành và quyền giám sát, phân tách rõ ràng “tam quyền” chứ không chỉ đơn giản là cắt giảm và sáp nhập những ban ngành cùng ngành nghề và có chức năng gần giống nhau.

Theo phân tích của Giáo sư Uông Ngọc Khải – Học viện Hành chính quốc gia Trung Quốc, việc phân chia ba quyền nói trên trong thể chế siêu bộ có hai ý nghĩa. *Một là* nhằm phân công công việc đúng chuyên môn trong việc tổ chức các ban ngành chính phủ, tức là có bộ phận chuyên thực hiện quyền quyết sách, có bộ phận có chức năng chuyên chấp hành và có bộ phận chuyên giám sát. *Hai là* cũng có thể phân công chuyên môn hóa trong nội bộ một ban ngành, lần lượt thực hiện quyền quyết sách, quyền chấp hành và quyền giám sát.

Hai là, sáp nhập được nhiều bộ ngành và chỉnh hợp chức năng.

Thế chế siêu bộ sáp nhập những bộ ngành có điểm tương đồng cũng như trùng hợp về nghiệp vụ chức năng lại với nhau. Khi ban lãnh đạo khóa mới lên điều hành đất nước vào năm 2008 đã tiến hành thí điểm thể chế siêu bộ trong phạm vi nhỏ theo tinh thần của Đại hội XVII. Trung Quốc hy vọng, đến năm 2013, khi Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa mới được bầu ra, trên cơ sở củng cố những thành quả cải cách trong 5 năm trước, Trung Quốc sẽ tiếp tục tiến hành công cuộc cải cách chính trị, cải cách chức năng cũng như cải cách bộ máy.

Năm 2008 đã đánh dấu một bước tiến quan trọng trong cải cách thể chế siêu bộ, đồng thời cũng là năm mà công cuộc cải cách thể chế quản lý hành chính Trung Quốc có được bước tiến lớn. Đó là thể chế siêu bộ đã được áp dụng thí điểm ở một số lĩnh vực như giao thông, nông nghiệp..., cũng như một số địa phương mà nổi bật nhất là thành phố Thâm Quyển. Việc thành lập một số bộ, ban ngành mới như Bộ Giao thông vận tải, Bộ Lao động và an sinh xã hội, Bộ Nhà ở và xây dựng thành phố, nông thôn, v.v... đều đã thể hiện sự hình thành cơ chế ban ngành lớn.

Theo yêu cầu tách rời giữa chính quyền và doanh nghiệp, giữa chính quyền và nguồn vốn, giữa chính quyền và đơn vị sự nghiệp cũng như giữa chính phủ và tổ chức trung gian thị trường, tính đến cuối năm 2008, 46 bộ, ban ngành đầu tiên thực hiện thí điểm cải cách thể chế siêu bộ ở Trung Quốc đã xác định rõ cho mình hơn 200 chức trách, nhiệm vụ cũng như xóa bỏ, chuyển dịch hơn 60 nhiệm vụ chức năng không cần thiết. Ví dụ

như, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc có trách nhiệm điều tiết tổng hợp và thúc đẩy cải cách, phát triển ngành tiền tệ, nghiên cứu và hợp tác giải quyết những vấn đề trọng đại trong quá trình vận hành tiền tệ v.v... Bộ Nhà ở và xây dựng thành phố, nông thôn có trách nhiệm đảm bảo nhu cầu nhà ở cho những gia đình có thu nhập thấp ở thành phố, thúc đẩy cải cách chế độ nhà ở v.v...⁽⁵⁾ Có thể nói, việc sáp nhập và định vị chức năng theo kiểu “siêu bộ” này đã khắc phục được những nhược điểm của chế độ hành chính nhiều cửa, khắc phục được tình trạng chức năng chồng chéo, chức trách và quyền hạn không minh bạch. Việc thực hiện thể chế siêu bộ trong thực tiễn thật sự đem lại bước nhảy vọt về chất trong công tác quản lý công của chính phủ Trung Quốc trong giai đoạn hiện nay.

Ba là, tích cực xây dựng chính phủ theo kiểu phục vụ.

Giáo sư Mao Thộ Nông - Khoa Quản lý hành chính Đại học Nhân dân Trung Quốc cho rằng, đề xướng việc cải cách cơ cấu chính phủ theo thể chế siêu bộ là một biện pháp hoàn toàn mới mẻ, hoàn toàn không giống với 5 lần cải cách trước đây. Trọng điểm của việc cải cách cơ cấu chính phủ trước đây là chuyển biến chức năng của chính phủ, ví dụ như tách rời chính quyền với doanh nghiệp, chuyển biến từ chính phủ theo mô hình quản lý sang chính phủ theo kiểu phục vụ... Trong khi đó, thể chế siêu bộ thì lại chú trọng vào việc thay đổi hiện tượng các cơ quan chức năng của chính phủ quá nhiều, chức năng chồng chéo, hiệu quả thấp, giá thành hành chính cao, gây ảnh hưởng

ng nghiêm trọng đến việc thực hiện chức năng của chính phủ. Vì vậy, Chính phủ Trung Quốc mong muốn thông qua thể chế siêu bộ, giảm bớt số lượng các cơ quan chức năng trong bộ máy nhà nước, giảm bớt những khó khăn trong việc phối hợp giữa các bộ ngành, đồng thời tiến hành phân chia hợp lý quyền quyết sách, quyền chấp hành và quyền giám sát, từ đó có thể khiến cho sự vận hành của bộ máy chính phủ có hiệu quả hơn, nâng cao năng lực thực hiện toàn diện chức năng của chính phủ, phù hợp hơn với vai trò quản lý vĩ mô trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, đóng góp tích cực cho việc xây dựng chính phủ theo kiểu phục vụ.

2. Vấn đề còn tồn tại

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, việc cải cách thể chế siêu bộ cũng gặp phải một số khó khăn. Cụ thể:

Khó chỉnh hợp quyền lực

Theo con số thống kê năm 2008, ngoài Văn phòng Quốc vụ viện ra, cơ cấu tổ chức bộ máy Quốc vụ viện ở Trung Quốc có tổng cộng 28 bộ, ban ngành, 1 cơ quan đặc biệt, 18 cơ quan trực thuộc, 4 cơ quan làm việc, 10 cục quốc gia thuộc quyền quản lý của các bộ, ban ngành Trung ương, 14 đơn vị sự nghiệp trực thuộc. Ngoài ra còn có hơn 100 cơ quan phối hợp công tác⁽⁶⁾. Có thể thấy, với số lượng các cơ quan ban ngành nhiều và được phân chia quá nhỏ như vậy thì rất khó tránh được hiện tượng cơ cấu trùng lặp, chức năng chồng chéo, quá nhiều đầu mối quản lý, quá nhiều cửa. Sự tồn tại của tình trạng này *một là* khiến cho hiệu suất hành chính bị

giảm sút, *hai là* làm cho giá thành hành chính tăng cao, *ba là* dẫn đến sự xuất hiện của nhiều tệ nạn tham nhũng mang tính cơ chế, *bốn là* dẫn đến hiện tượng “quá nhiều đầu mối”, ảnh hưởng đến hiệu suất công tác của chính phủ. Trên thực tế, tất cả những điều này đều đã gây trở ngại đến việc chuyển biến chức năng của chính phủ. Tình trạng “quá nhiều đầu mối” không chỉ ảnh hưởng đến hiệu suất của chính phủ, mà còn dẫn đến sự ra đời và phát triển mạnh mẽ của khuynh hướng “lợi ích hóa ban ngành”, đặt lợi ích của các ban ngành lên trên lợi ích của quần chúng nhân dân.

Hiện nay muốn thực hiện thể chế siêu bộ, giải quyết vấn đề chức năng của các ban ngành chính phủ trùng lặp, quản lý chồng chéo, Trung Quốc cần phải mạnh dạn sáp nhập và tổ chức lại bộ máy chính phủ. Khi thực hiện thể chế này, quyền lực của một số bộ, ban ngành có liên quan đến nhau sẽ được tập trung về một mối. Tuy nhiên, để làm được điều này mà vẫn giữ được sự bình ổn trong nội bộ quả thật không phải là điều dễ dàng.

Khó bố trí lại nhân sự

Khi thực hiện thể chế siêu bộ sẽ phải cắt giảm bớt số lượng các bộ ngành. Điều đó cũng có nghĩa là một số người sẽ bị mất chức, mất việc.

Tinh giản và tổ chức lại bộ máy chính quyền đòi hỏi phải phân bổ lại việc làm. Bố trí lại nhân sự là việc khiến các nhà chức trách Trung Quốc đau đầu nhất trong tất cả những lần cải cách cơ cấu từ trước đến nay. Cán bộ công chức là nguồn nhân lực quý báu

trong sự vận hành của toàn bộ máy nhà nước, là sự đảm bảo và là nền tảng để đảm bảo trật tự thông thường của bộ máy nhà nước. Sự ổn định của đội ngũ cán bộ công chức có liên quan mật thiết đến sự ổn định của xã hội.

Khó dung hợp cơ chế

Nhìn từ lịch sử cải cách cơ cấu bộ máy nhà nước của Trung Quốc, ý tưởng xây dựng cơ cấu tổ chức theo hình thức “siêu bộ” không phải là đến Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc mới có. Ngay từ thập niên 50 của thế kỷ trước, Trung Quốc đã thành lập các ủy ban có quy mô lớn như Ủy ban Kinh tế nhà nước. Trong thời kỳ Cách mạng văn hóa, hàng chục bộ, ban ngành đã được sáp nhập lại thành một vài tổ chức lớn. Năm 2003, Trung Quốc thành lập Bộ Thương mại, vốn dĩ là sự sáp nhập của Bộ Kinh tế ngoại thương, Bộ Mậu dịch quốc nội, Ủy ban Kế hoạch Nhà nước, Ủy ban Kinh tế thương mại Nhà nước trước đây. Có thể coi đây chính là một hình thức của thể chế siêu bộ.

Tuy nhiên, chế độ siêu bộ không phải là sự lắp ghép của một vài “bộ nhỏ” vì nếu như vậy, những Bộ nhỏ trước đây chỉ bị giáng xuống thành Vụ, quyền lực trong tay không thay đổi, vẫn thực hiện quyền hành như trước đây. Như vậy thì cải cách cũng chẳng có nghĩa lý gì. Chính vì thế, khi thực hiện thể chế siêu bộ, làm thế nào để việc dung hợp trong nội bộ cơ cấu, dung hợp với bên ngoài, dung hợp giữa trên và dưới phù hợp với bố trí cơ cấu của đảng cầm quyền là điều liên quan đến sự sinh tồn của thể chế siêu bộ.

Khó giám sát vận hành

Sau khi thực hiện quản lý theo hình thức siêu bộ, một vài bộ, ban ngành trước đây được tổ chức lại thành những ban ngành mới. Quyền lực và tài chính càng tập trung hơn. Khi quyền lực của một ban ngành đã lớn mạnh hơn rồi thì liệu có thể xây dựng được cơ chế hạn chế quyền lực có hiệu quả, liệu có thể ngăn chặn có hiệu quả lợi ích ban ngành, làm thế nào để ngăn chặn vấn đề tiêu cực do quyền lực quá tập trung gây nên... là những nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến sự thành bại của công cuộc cải cách.

Việc sắp xếp bộ máy theo thể chế siêu bộ có thể hạn chế bớt vấn đề chức năng chồng chéo, hành chính nhiều cửa thông qua việc thay đổi cách thức tổ chức. Song, vẫn có người lo lắng rằng, cải cách thể chế siêu bộ có thể tập trung quyền lực phân tán thành quyền lực tập trung. Nếu một bộ trở thành một “siêu bộ” thì quyền lực sẽ rất lớn, tương đương với quyền lực của một Phó Thủ tướng trước kia, e rằng sẽ gây khó khăn lớn hơn cho việc giám sát. Vì vậy, Trung Quốc cần phải nỗ lực hơn nữa trong việc hoàn thiện kết cấu quyền lực và cơ chế vận hành kiện toàn trong đó quyền quyết sách, quyền chấp hành và quyền giám sát vừa hạn chế và lại vừa bổ sung cho nhau. Đây chính là biện pháp then chốt nhất để hạn chế và kiểm soát quyền lực.

Tóm lại, có thể nói, khuynh hướng cải cách thể chế siêu bộ mà Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc nêu ra là rất tốt. Cho đến nay, việc đưa thể chế này vào thực tiễn đã thu được những thành quả bước đầu. Tuy

nhien, cũng phải thấy rằng, thể chế này không phải là sự sáng tạo của riêng Trung Quốc. Nó đã được áp dụng ở phương Tây từ rất lâu rồi. Chính vì thế, trong quá trình cải cách thể chế quản lý hành chính theo thể chế siêu bộ, Trung Quốc đã, đang và sẽ phải tìm hiểu kỹ càng hơn về những đặc trưng, những ưu, khuyết điểm của chế độ này cũng như tình hình thực tế của Trung Quốc để có phương án áp dụng thích hợp hơn. Thiết nghĩ, những thành công và thất bại của Trung Quốc trong cải cách thể chế siêu bộ thời gian qua là bài học kinh nghiệm thiết thực cho Việt Nam trong công cuộc cải cách hành chính đang được tiến hành hiện nay.

CHÚ THÍCH:

(1) Báo cáo Đại hội XV Đảng Cộng sản Trung Quốc, tháng 9 – 1997. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>

(2) Uông Ngọc Khải (chủ biên). *Hai mươi năm cải cách thể chế hành chính Trung Quốc*, Nxb Cổ tịch Trung Châu, Trịnh Châu, 1998, tr. 22.

(3) Báo cáo Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc, tháng 10 – 2007. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html>

(4) Báo cáo Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc, tháng 10-2007. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html>

(5) Tào Lập. *Năm điểm sáng lớn của cải cách siêu bộ*. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/8771188.html>

(6) Bốn vấn đề khó khăn trong cải cách thể chế siêu bộ. <http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/116904/6921965.html>

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Đỗ Tiến Sâm (chủ biên). *Cải cách thể chế chính trị ở Trung Quốc (1978 – 2003)*, Nxb Khoa học xã hội, 2003.

2. Trung tâm Nghiên cứu Chính trị Trung Quốc đương đại, Viện Khoa học xã hội Thượng Hải. *Tiến trình phát triển chính trị Trung Quốc (năm 2008)*, Nxb Thời sự, 2008.

3. Uông Ngọc Khải (chủ biên). *Hai mươi năm cải cách thể chế hành chính Trung Quốc*, Nxb Cổ tịch Trung Châu, Trịnh Châu, 1998.

4. Uông Ngọc Khải. *Đại hội XVII với việc cải cách thể chế quản lý hành chính Trung Quốc*. <http://www.chinareform.org.cn/cirdbbs/disppbs.asp?BoardID=4&ID=145634&replyID=&skin=1>

5. Uông Ngọc Khải. *Cải cách thể chế siêu bộ và mục tiêu xây dựng chính phủ nhỏ không có xung đột*. <http://cpc.people.com.cn/GB/66888/77791/6942744.html>

6. *Con đường cải cách thể chế quản lý hành chính Trung Quốc sau chế độ siêu bộ*. <http://www.xschina.org/show.php?id=12814>

7. *Hội nghị Trung ương 2 khóa XVII quyết định đi sâu cải cách thể chế quản lý hành chính*, Mạn Tân Hoa ngày 4 – 3 – 2008.

<http://news.sina.com.cn/c/2008-03-04/191915074517.shtml>

8. Tống Thế Minh. *Bàn về những yếu tố cấu thành cơ bản của thể chế siêu bộ*. <http://theory.people.com.cn/GB/41038/10253421.html>

9. *Tích cực tìm tòi thực hiện ổn thỏa thể chế siêu bộ có chức năng thống nhất hữu cơ*. http://news.xinhuanet.com/politics/2008-02/28/content_7684365.htm

10. *Cải cách thể chế siêu bộ: Chính hợp chức năng là đường lối chính*. Tuần báo Tin tức Trung Quốc. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/7070935.html>

11. *Thể chế siêu bộ: Cơ hội tái tạo kết cấu quyền lực chính phủ*. <http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/7443163.html>

12. Cung Thường, Tăng Duy Hòa, Lăng Phong. *Trọng điểm và khó khăn của cải cách thể chế siêu bộ*. <http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/8309612.html>

13. Tào Lập. *Năm điểm sáng lớn của cải cách siêu bộ*. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/8771188.html>

14. *Ba điểm sáng của thể chế siêu bộ*. <http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/6920854.html>

15. *Bốn vấn đề khó khăn trong cải cách thể chế siêu bộ*. <http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/116904/6921965.html>

16. *Báo cáo Đại hội XV Đảng Cộng sản Trung Quốc*. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>

17. *Báo cáo Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc*. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/106156/6430009.html>

