



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

**Cải cách hành chính và Chống tham nhũng
Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách**

Cải cách thể chế quản lý hành chính công ở Việt Nam hiện nay

Giáo sư Martin Painter (Trưởng nhóm)
Tiến sĩ Hà Hoàng Hợp (Chuyên gia cao cấp)
Thạc sĩ Chu Quang Khởi (Chuyên gia nghiên cứu)

Tháng 5 năm 2009

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển toàn cầu của Liên Hợp quốc, tuyên truyền vận động cho sự đổi mới và là cầu nối giữa các quốc gia với tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực để giúp người dân xây dựng một cuộc sống tốt đẹp hơn. Chúng tôi có mặt ở 166 quốc gia, giúp họ nghiên cứu và đưa ra giải pháp riêng của mỗi quốc gia nhằm giải quyết những thách thức trong phát triển của quốc gia và toàn cầu. Khi những quốc gia này hướng tới tăng cường năng lực quốc gia, họ có thể dựa vào sự hỗ trợ của UNDP và rất nhiều đối tác của chúng tôi.

Loạt bài báo cáo nghiên cứu chính sách về *Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng* này do Ông Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn Chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng của UNDP Việt Nam, điều phối và biên tập.

Đây là những nghiên cứu phân tích xu thế của các tiến trình và biện pháp thực hiện cải cách hành chính công trong các lĩnh vực cụ thể của nền hành chính công ở Việt Nam. Để giải quyết những thách thức về kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt, các nhà hoạch định chính sách cần những luận cứ thực chứng. Những bài nghiên cứu chính sách này nhằm cung cấp một số nội dung cho những thảo luận hiện nay về đổi mới chính sách, từ đó góp phần thúc đẩy hơn nữa những nỗ lực phát triển của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo trong thực hiện những nghiên cứu chính sách này là: (i) nghiên cứu thực chứng, (ii) sâu sắc về học thuật và độc lập trong phân tích, và (iii) hợp lý về mặt xã hội và có sự tham gia của các bên liên quan. Để đạt được ba nguyên tắc đó đòi hỏi cách tiếp cận nghiên cứu chuyên sâu và xác định một cách hệ thống và cận kề các biện pháp chính sách nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến cải cách hành chính và phòng, chống tham nhũng.



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
25-29 Phan Bội Châu
Hà Nội, Việt Nam
Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn chính sách
Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng
jairo.acuna@undp.org .
www.undp.org.vn

Mục lục

Mục lục	i
Tóm tắt.....	1
Giới thiệu về tác giả.....	2
Giới thiệu.....	3
1. Vấn đề nghiên cứu.....	5
2. Khung qui chuẩn của cải cách thể chế ở Việt Nam.....	7
3. Khung qui chuẩn từ góc độ so sánh	16
4. Cải cách thể chế và Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính nhà nước	23
5. Khảo sát: Cơ chế “một cửa”	28
6. Khảo sát: Đơn giản hóa các thủ tục hành chính (Quyết định 30)	34
7. Kết luận: Những bước đi tiếp theo?	41
Ghi chú	45

Tóm tắt

Luận điểm chính của báo cáo nghiên cứu này là Chương trình cải cách thể chế quản lý hành chính nhà nước hàm chứa những căng thẳng gắn với cách nghĩ về nhà nước “pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Kết quả là một loạt những hạn chế mang tính tự áp đặt đối với các mục tiêu và kết quả của công cuộc cải cách - những hạn chế này đã mang lại sự thiếu kiên nhẫn và quan ngại trong nhiều người ủng hộ cải cách, bao gồm người Việt, các nhà quan sát bên ngoài và các nhà tài trợ. Hậu quả là việc xây dựng các thể chế có hiệu quả nhằm hỗ trợ cho hoạt động của các cơ chế thị trường trong đẩy mạnh sự phát triển và tăng trưởng đang trở nên dè dặt. Tuy nhiên, thực trạng chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước không thể đạt được các mục tiêu đặt ra nếu thiếu vắng những cải cách rộng lớn hơn nhằm xóa bỏ những rào cản cố hữu. Một vài khía cạnh của chương trình cải cách thể chế hành chính hiện tại không nằm trong lĩnh vực hành chính công mà thuộc phạm vi của cải cách lập pháp, tư pháp, hiến pháp và cải cách chính trị. Khi Chính phủ Việt Nam thật sự mong muốn theo đuổi những tác động mang tính lô gic và thực tế của việc xây dựng một “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” (một nền hành chính ở đó các chuẩn mực về tính hợp pháp là cơ sở tối thượng cho những toan tính trong sử dụng quyền lực của nhà nước), nhiều cơ hội mới sẽ xuất hiện cho chương trình nghị sự về cải cách thể chế quản lý hành chính nhà nước.

Việc dẫn dắt luận cứ này qua phân tích lô gic Khung thể chế qui chuẩn, kèm theo việc nhìn lại những bố trí về mặt thể chế đã thành công ở các nước khác, bao gồm các nước ở Đông Á, đã dẫn đến kết luận rằng việc thực hiện sâu sắc và nhất quán hơn cơ sở pháp quyền đối với quản lý hành chính nhà nước (CCHC) là thực sự cần thiết. Phân tích thực tiễn chi tiết về những thành tựu và hạn chế, về nguyên nhân của chúng qua hai nghiên cứu trường hợp từ chương trình nghị sự về cải cách thể chế hành chính nhà nước – thực hiện cơ chế “một cửa” và cải cách các thủ tục hành chính - đã ủng hộ quan điểm rằng có thể thu được nhiều điều có ích từ việc áp dụng một cách đầy đủ và nhất quán các nguyên tắc này.

Kết luận của báo cáo nghiên cứu tập trung vào các chiến lược nhằm mang lại sự thay đổi rút ra từ cuộc thảo luận mang tính lý luận về cách thức khái niệm hóa được sự thay đổi về thể chế, gợi ý một phương thức tiếp cận “song hành” đối với những sáng kiến từ bên dưới (nhất quán với tầm nhìn dài hạn về một nền hành chính nhà nước dựa trên cơ sở pháp quyền). Các dự án cải cách thể chế hành chính ở địa phương có mối liên hệ rõ ràng với chương trình cải cách thể chế trên phạm vi rộng này có nhiều tiềm năng tạo ra xung lực cho việc hiện thực hóa mục tiêu về một “nhà nước pháp quyền”..

Giới thiệu về tác giả

GS. Martin Painter (Chủ biên)

Giáo sư Martin Painter là Chủ nhiệm Bộ môn Hành chính công tại Đại học TP. Hồng Kông và là Trưởng Khoa của Trường Cao đẳng Khoa học Xã hội và Nhân văn. Ông giảng dạy tại Đại học Sydney từ năm 1974 đến 2001. Ông là chuyên gia nghiên cứu cấp quốc gia tại Viện Nghiên cứu Hành chính công của Australia. Giáo sư Painter đã tham gia với tư cách chuyên gia tư vấn trong một số dự án cải cách hành chính và điều hành chính phủ ở Việt Nam và là trưởng nhóm điều phối nhân lực cho Báo cáo của Liên hợp quốc về Khu vực công trên thế giới vào năm 2005: *Mở khóa cho tiềm lực con người vì hiệu quả của khu vực công*. Ông là tác giả của bốn quyển sách, biên tập bốn quyển khác và viết trên 80 bài báo khoa học và các chương sách trên nhiều chủ đề như hành chính công, bao gồm tái cơ cấu chính phủ trung ương ở Anh Quốc, chính quyền địa phương, chủ nghĩa liên bang và các mối quan hệ liên chính phủ ở Australia và, gần đây nhất là cải cách chính phủ và hành chính ở Đông và Đông Nam Á, đặc biệt là Việt Nam, Thái Lan và Trung Quốc.

TS. Hà Hoàng Hợp (Chuyên gia Cao cấp)

Tiến sĩ Hà Hoàng Hợp hiện đang phụ trách lĩnh vực quản trị quốc gia tại Trung tâm Phát triển và Hội nhập Việt Nam, một tổ chức phi chính phủ Việt Nam tại Hà Nội. Ông cũng là nghiên cứu viên cao cấp của Học viện Khoa học Hung-ga-ri và trường Đại học Corvinus của Hung-ga-ri. Trước đây ông là quan chức cao cấp của Bộ Tài chính Hung-ga-ri. Ông là tác giả của hơn 40 bài viết về phát triển kinh tế, quản trị quốc gia, phòng chống tham nhũng và cải cách chế độ pháp quyền và 5 cuốn sách về chống tham nhũng, quản trị quốc gia và tài chính. Ông là giáo sư mời giảng tại các trường đại học ở Hung-ga-ri, Liên minh châu Âu và Mỹ. Hiện ông là điều phối viên và cố vấn chính sách cho chương trình nghiên cứu ứng dụng về cải cách thể chế có sự phối hợp giữa Viện Fafu của Vương quốc Na-uy và Ban Tổ chức Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Ông cũng đang phụ trách công tác quan hệ quốc tế ở Hội Nhà báo Việt Nam.

Ông Chu Quang Khởi (Chuyên gia nghiên cứu)

Ông Chu Quang Khởi hoàn thành Chương trình thạc sĩ hợp tác giữa Đại học Kinh tế quốc dân và Viện Khoa học Xã hội Hà Lan về kinh tế phát triển. Ông có 2 năm kinh nghiệm là giảng viên đại học trước khi là cán bộ dự án DANIDA-NAPA, hỗ trợ nâng cao năng lực thông qua xây dựng 15 chương trình đào tạo công chức. Năm 2005, ông tham gia dự án nghiên cứu: Các nguồn tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam giai đoạn 1986-2004 do AIPO tài trợ. Ông Khởi đã viết một số bài cho một số tạp chí liên quan đến chủ đề phát triển nguồn nhân lực trong thời gian từ năm 2005-2008.

Giới thiệu

Mục tiêu chung của báo cáo nghiên cứu là phân tích cách thức hệ thống hành chính của Việt Nam đang được chuyển đổi và làm mới, cũng như nó đang đóng góp như thế nào vào việc xây dựng các thể chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN). Nghiên cứu hướng tới đáp ứng mục tiêu này thông qua các phân tích lý thuyết và thực tiễn. Trước hết, chúng tôi tiến hành phân tích khung qui chuẩn cho cải cách thể chế ở Việt Nam. Cụ thể là tìm cách hiểu rõ hơn ý nghĩa của khái niệm “nhà nước pháp quyền XHCN” và những ảnh hưởng của nó như một khung chỉ đạo về phạm vi và nội dung của Chương trình nghị sự về cải cách thể chế. Báo cáo nghiên cứu này được đặt trong ngữ cảnh của tài liệu lý luận quốc tế về ý nghĩa của từ “pháp quyền”. Một mặt, chúng tôi ghi nhận có những yếu tố quan trọng trong quan niệm của Việt Nam nhấn mạnh đến nhu cầu về một hệ thống dựa trên cơ sở pháp quyền của nền hành chính nhà nước. Mặt khác, chúng tôi quan sát những thông lệ về chính trị và hành chính được gắn với các mô hình pháp hiến khác về nền dân chủ XHCN một đảng và thấy chúng mâu thuẫn với các yếu tố vừa nêu. Chúng tôi cũng lưu ý bạn đọc đến phạm vi mà những vấn đề này đang được tranh luận ở Việt Nam, cùng khá nhiều quan điểm khác nhau về chủ đề này.

Tiếp đến, chúng tôi đánh giá quan niệm của Việt Nam về cải cách thể chế có tham chiếu những kinh nghiệm phát triển quốc tế. Phần phân tích này tìm cách đánh giá sự phù hợp đối với sự phát triển trong tương lai của các ý nghĩa và sự áp dụng hiện hành của khái niệm “nhà nước pháp quyền XHCN”. Chúng tôi gợi ý rằng những mâu thuẫn nội tại được chỉ ra trong phần đầu của báo cáo đang tạo ra những hạn chế tiên quyết đối với việc thiết lập các cách bố trí thể chế đã thành nền tảng cho những quỹ đạo phát triển của các nền kinh tế thành công trên thế giới.

Nhằm bổ sung chi tiết về phân tích Khung qui chuẩn cho cải cách thể chế, cũng như những tác động của nó đến việc xây dựng các hệ thống hành chính nhà nước có hiệu quả, trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ trao đổi về những kinh nghiệm và thành tựu của Chương trình tổng thể về CCHC ở Việt Nam. Chúng tôi ghi nhận rằng trong chừng mực nào đó, phân tích thực hiện bởi Chính phủ Việt Nam cho thấy quan ngại và sự không hài lòng đối với một vài khía cạnh của tiến bộ đã đạt được.

Những phân tích dựa trên kinh nghiệm chi tiết hơn được thể hiện thông qua hai nghiên cứu trường hợp về các khu vực chính của cải cách thể chế – cơ chế “một cửa” và cải cách thủ tục hành chính. Chúng tôi ghi nhận những thành tựu cũng như các hạn chế đáng kể và liên hệ trực tiếp những hạn chế này với thất bại trong việc đẩy mạnh chương trình nghị sự về cải cách thể chế trên cơ sở pháp quyền. Chúng tôi chỉ ra một số lĩnh vực tiềm năng cho việc tiếp tục mở rộng những sáng kiến cải cách như vậy nhằm cải thiện một cách đáng kể chất lượng nền hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Phần kết luận thử đề xuất một chiến lược rộng lớn cho sự thay đổi thể chế trong ngữ cảnh này. Điều dễ nhận thấy là một chương trình nghị sự như vậy đang gặp phải những trở ngại về mặt chính trị. Những trở ngại này hạn chế những cơ hội cho các sáng kiến từ trên xuống. Tuy nhiên, với một phân tích mang tính lý luận về cách thức mà thay đổi thể chế cơ thể thực sự diễn ra, chúng tôi muốn nhấn mạnh tầm quan trọng của tiềm năng tạo ra những kết quả bất ngờ từ việc triển khai những sáng kiến từ dưới lên và “những thay đổi nhỏ”. Có khả năng những thay đổi như vậy sẽ là những sáng kiến thực tế cấp địa phương được thực hiện bởi những nhân

tổ tìm cách đối phó với những áp lực gặp phải trong quá trình chuyển đổi và thị trường hóa. Chúng tôi gợi ý một chiến lược cải cách “song hành” - một mặt khuyến khích thí điểm mang tính thực tế cấp địa phương, mặt khác hỗ trợ việc xây dựng các tầm nhìn và khuôn khổ khác cho công cuộc cải cách. Một vài tầm nhìn và khuôn khổ đã được phê duyệt trong phần thuộc khung qui chuẩn “nhà nước pháp quyền XHCN” Việt Nam nhấn mạnh đến tầm quan trọng của tính hợp pháp và việc tách Đảng khỏi Nhà nước.

Về phương pháp nghiên cứu, đầu tiên chúng tôi rà soát những thông tin thứ cấp của địa phương và quốc tế đề cập đến Khung qui chuẩn về “nhà nước pháp quyền XHCN”; thứ hai, chúng tôi rà soát những thông tin/tài liệu sơ cấp như các chỉ thị của Đảng, các quyết định, thông tư và bộ luật của chính phủ, các văn kiện công tác nội bộ của Chính phủ Việt Nam, của các tổ chức quốc tế và trong nước khác nhau hoạt động trong lĩnh vực hỗ trợ CCHC; thứ ba là phỏng vấn các quan chức của Đảng và Nhà nước, các thành viên của “cộng đồng các nhà tài trợ” (cả quốc tế và Việt Nam); thứ tư là các cuộc đi khảo sát thực tế ở tỉnh Ninh Bình, đến Văn phòng quản lý dự án CCHC, huyện Gia Viễn và xã Cúc Phương. Danh sách những người chúng tôi đã phỏng vấn được nêu trong Phụ lục 1.¹

Những bằng chứng và nhận định trong báo cáo này là kết quả của sự tham gia rộng rãi từ các nhà nghiên cứu, những người được phỏng vấn và ý kiến của các nhà chuyên môn của Việt Nam. Chúng tôi chân thành cảm ơn Ts. Thang Văn Phúc và ông Đinh Duy Hòa đã có những ý kiến đóng góp và nhận xét quý báu cho bản thảo lần đầu của báo cáo tại hội thảo quốc gia về Cải cách hành chính công: Hiện trạng và giải pháp do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES) tổ chức ngày 12 tháng 3 năm 2009. Chúng tôi chủ yếu dựa vào sự đánh giá của các chuyên gia và những hồi tưởng chi tiết của những người được gặp để hỏi chuyện. Tuy nhiên, chúng tôi đã sử dụng một khung trình bày riêng để định hình các phân tích và kết luận của mình. Kết quả phân tích của chúng tôi không nhất thiết phản ánh quan điểm của ai trong số những người chúng tôi được gặp để chuyện trò. Quá trình nghiên cứu, cũng như quá trình thảo luận và rút ra những phát hiện và kết luận chính, là một nỗ lực mang tính tập thể của nhóm nghiên cứu. Trong việc viết báo cáo cuối cùng, chủ biên chịu trách nhiệm về hình thức mà các thông tin được trình bày.

1. Vấn đề nghiên cứu

Cải cách thể chế, theo định nghĩa trong báo cáo này (và sẽ được làm rõ thêm trong phần tiếp theo), không phải là một vấn đề mang tính kỹ thuật, mặc dù đôi khi nó được coi là như vậy trong những văn kiện chính thức về CCHC cũng như trong việc triển khai các chương trình và dự án khác nhau. Nhìn chung, chủ đề này mang tính qui chuẩn liên quan đến những giả định, dựa vào đó người ta đưa ra các qui định và cấu trúc cho khái niệm nhà nước “pháp quyền XHCN” Việt Nam.

Luận cứ chủ đạo của báo cáo nghiên cứu này là Chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước chứa đựng những căng thẳng và mâu thuẫn liên hệ với mô thức “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Kết quả là một loạt những hạn chế mang tính tự áp đặt đối với các mục tiêu và kết quả của công cuộc cải cách. Chúng tạo ra quan ngại và không hài lòng trong những người ủng hộ cải cách, gồm cả người Việt, những người quan sát bên ngoài và các nhà tài trợ. Trong ngữ cảnh này, các giải pháp cho vấn đề không thể dễ dàng có được thông qua một cuộc thảo luận ở đó chỉ tập trung vào câu hỏi “tiếp theo là gì?” trong chương trình cải cách hành chính nhà nước. Thực tế, chúng tôi nhận thấy rằng một số khía cạnh của chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước lại thuộc phạm vi cải cách trong những lĩnh vực khác.

Phân tích hiến pháp thông thường của các nhà nước cộng sản thể hiện quan điểm chủ đạo cho rằng thuyết pháp hiến là một “công cụ”. Hiến pháp bản thân nó chỉ là một công cụ của cai trị và không bao giờ là điều kiện cản trở đối với cai trị. Tuy nhiên, các cuộc tranh luận về hiến pháp ở Việt Nam đưa ra ngày càng nhiều câu hỏi về một mô hình hiến pháp như vậy. Trong các cuộc tranh luận về cải cách Hiến pháp trong giai đoạn 2001-2002 và trong các cuộc thảo luận trước thềm Đại hội X (2005), những câu hỏi sau đã được đưa ra: Việc cải cách thể chế nên diễn ra tới đâu trong việc đưa nguyên tắc tôn trọng luật pháp vào cuộc sống khi nguyên tắc này khác hẳn với nguyên tắc truyền thống về tôn trọng luật pháp XHCN? Một Nhà nước dựa trên luật pháp sẽ điều chỉnh hoạt động của Đảng như thế nào, nếu thực sự có một sự điều chỉnh nào đó? Có nên sửa đổi Điều 4 của Hiến pháp 1992 không?² Có nên thiết lập một “bộ máy tư pháp độc lập” nhằm bảo vệ các quyền hợp pháp của cá nhân, nếu có, bộ máy này sẽ được thành lập dưới dạng nào? Việc xem xét lại Hiến pháp nên được thể chế hóa dưới hình thức nào? v.v...

Hiện nay, những cuộc tranh luận như vậy đang diễn ra rất thường xuyên, mặc dù chúng thường chịu sự kiểm soát vì những lý do chính trị. Mark Sidel mô tả thực trạng hiện nay của cuộc tranh luận về hiến pháp và chính trị ở Việt Nam như là “thuyết pháp hiến công cụ và chuyển đổi”.³ Mỗi câu chuyện đều mở rộng ranh giới quanh nó. Những điều cấm kị như việc thảo luận công khai về Điều 4 của Hiến pháp là khá rõ từ thời điểm cuộc tranh luận bị đóng lại, nhưng thảo luận chưa đi đến hồi kết. Thảo luận về nhiều vấn đề “nhạy cảm” cũng đã được dung thứ, thậm chí được các cơ quan công quyền khuyến khích bởi vì Đảng tin rằng mình có thể kiểm soát được những kết quả cuối cùng thông qua thực hiện “các quá trình sau khi tranh luận, sau khi đã thực hiện chính sách”⁴. Những trí thức theo chủ nghĩa lập hiến cấp tiến không còn bị coi là những “kẻ bất đồng chính kiến”, thậm chí cả khi họ thường bị gạt ra rìa những cuộc tranh luận như vậy.⁵ Sidel lập luận rằng tính hợp hiến của Đảng sẽ càng được củng cố bởi việc cho phép những người như vậy được phát biểu, qua đó làm tăng khả năng của Đảng kiểm soát được mọi hậu quả. Tuy nhiên,

điểm mấu chốt về tình hình “quá độ” là chương trình nghị sự cho những điều có thể đang được liên tục mở rộng.

Bằng việc chỉ ra sự tồn tại của một vực ngăn cách khổng lồ giữa những gì có thể đạt được trong chương trình CCHC hiện nay với những gì có thể giải quyết được dưới các tầm nhìn khác, câu hỏi “Tiếp theo sẽ là gì?” có thể được đề cập đến dưới một góc độ mới. Điều này có thể thu hút sự chú ý của chúng ta tới những giải pháp khắc phục nhằm (như một trường hợp cụ thể) tạo ra các hệ thống cởi mở và minh bạch hơn cho việc phổ biến thông tin về các dịch vụ và quyền công dân, cùng các kênh công cộng tốt hơn cho việc đối phó với những hành động tùy tiện của chính quyền (như các trung tâm hỗ trợ pháp lý và quyền công dân tại địa phương, đội ngũ thanh tra viên địa phương có uy tín, quyền tự do tiếp cận các thông tin về pháp luật v.v.). Những điều này là khác biệt với (hoặc ít nhất là không khác) những qui định được soạn thảo tốt hơn, hay các hình thức kỷ luật hành chính chặt chẽ hơn.

Với những nhận xét sơ bộ trên, phần tiếp theo sẽ đề cập đến những vấn đề mang tính qui chuẩn nhìn từ góc độ quan điểm chính thức và những cuộc tranh luận nội bộ. Cụ thể chúng tôi sẽ đề cập đến điều có nghĩa và được tranh luận như là “nhà nước pháp quyền XHCN”. Phần tiếp sau sử dụng một giác độ so sánh, đồng thời ghi nhận những cạm bẫy về phương pháp luận và những cạm bẫy khác xuất phát từ sự trông cậy quá mức vào các “mô hình của nước ngoài” và vào sự nhập khẩu các mô hình đó.

2. Khung qui chuẩn của cải cách thể chế ở Việt Nam

Thể chế là các tập hợp những qui tắc chi phối các lĩnh vực cụ thể của các mối quan hệ và quá trình xã hội, kinh tế và chính trị. Như là một chủ thể của CCHC, cải cách thể chế là sự thiết lập và thực thi các qui tắc và thủ tục nhằm cải thiện chất lượng của nền hành chính nhà nước, cụ thể là cải thiện các mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, nhằm tạo điều kiện cho “cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng XHCN” hoạt động có hiệu quả. Đây là điều căn bản đối với tất cả các chủ đề khác của CCHC.

Kế hoạch tổng thể CCHC giai đoạn 2001-2010 liệt kê bốn chủ đề chính của cải cách thể chế được định nghĩa như “Tiểu chương trình quốc gia 1”:

1. Cải cách bốn nhóm thể chế chính:
 - a. Các thể chế điều tiết thị trường (các bộ luật về hoạt động của doanh nghiệp, thị trường lao động, v.v.);
 - b. Các thể chế điều tiết việc tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước;
 - c. Các thể chế hành chính điều tiết “mối quan hệ giữa Nhà nước và Nhân dân”, ví dụ các hệ thống xử lý khiếu nại
 - d. Các thể chế chuyên thực hiện vai trò điều tiết của Nhà nước trong nền kinh tế với tư cách vừa là chủ sở hữu vừa là người vận hành các hoạt động doanh nghiệp.
2. Đổi mới qui trình ban hành các văn bản pháp luật.
3. Các thiết chế công quyền thực thi pháp luật một cách nghiêm chỉnh và minh bạch.
4. Cải cách các thủ tục hành chính.

Do vậy, chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước khẳng định lại những mục tiêu là tạo ra khung thể chế và pháp lý cho một nền kinh tế thị trường bằng việc thông qua các luật mới phù hợp và vận hành các cơ chế thực thi. Trong bối cảnh *đổi mới*, thách thức của việc tạo những điều kiện thuận lợi để phát triển các hoạt động kinh tế dựa trên thị trường – đan xen cải cách thể chế với cải cách kinh tế - là ưu tiên cao nhất. Một trong những lý do chính cho việc xây dựng khái niệm “pháp quyền” xã hội chủ nghĩa là nhu cầu cải cách đối với hệ thống pháp luật để làm cho nó phù hợp hơn với cách vận hành của các thể chế thị trường. Để lãnh đạo và quản lý các chủ thể thị trường, quan điểm được chấp nhận rộng rãi cho rằng đảm bảo tính có thể dự đoán và tính phổ quát của các công cụ pháp luật rõ ràng, bên cạnh những cơ chế thực thi có hiệu lực và hiệu quả là một lợi thế. Với nhịp độ ngày càng tăng, các luật và quy định mới đã được ban hành để điều chỉnh thị trường và khu vực tư nhân. Theo một nguồn tài liệu, Quốc hội Việt Nam từ năm 1946 đến năm 1987 đã thông qua 34 luật và bộ luật; từ năm 1987 đến năm 2002 thông qua 105 luật và bộ luật; từ năm 2002 đến năm 2007 thông qua 125 luật và bộ luật.⁶

Vượt qua giới hạn nhiệm vụ ban hành các luật mới, phạm vi của chương trình cải cách thể chế có thể là rất rộng lớn. Nó có thể bao gồm tất cả các khía cạnh liên quan đến cách thức Nhà nước tổ chức và điều tiết các cơ cấu, quá trình ra quyết

định và thực hiện nội bộ và cả cách thức Nhà nước điều tiết các hoạt động của khu vực tư nhân trong cuộc sống và công việc hàng ngày của họ. Trong quá trình xây dựng chương trình nghị sự này, có một giả định vững chắc là những vấn đề nêu trên sẽ được giải quyết thông qua những qui trình tương xứng; rằng chúng sẽ được sử dụng để bảo vệ các quyền hợp pháp của công dân; rằng chúng sẽ cải thiện cả về chất lượng và trách nhiệm của chính quyền khi làm việc với các doanh nghiệp và người dân. Rõ ràng là việc đưa các vấn đề này vào đã làm cho phạm vi của cải cách thể chế bước qua ranh giới của cải cách hành chính.

Vì vậy, những nền tảng của chương trình cải cách này liên quan đến những vấn đề mang tính qui chuẩn quy chuẩn và chính trị tập trung vào cách thức Nhà nước được cấu thành từ các mối quan hệ của nó với xã hội. Thực tế, có thể lập luận rằng đây là gốc rễ của một vấn đề chủ yếu đối với chương trình cải cách hành chính nhà nước như nó được quan niệm trong Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính: nó mang đến cho chương trình cải cách hành chính những vấn đề không thể được giải quyết một cách đơn lẻ trong bối cảnh cải cách hành chính.⁷ Chúng ta sẽ trở lại điểm này trong phần thảo luận các chiến lược và phương án cải cách sắp tới. Tuy nhiên, do các nguyên tắc về pháp hiến và cơ cấu sâu sa này rất quan trọng cho việc hiểu kết quả của tiến trình cải cách thể chế hành chính nhà nước đến thời điểm hiện tại, chúng ta đề cập những đặc trưng quan trọng và thăm dò những hàm ý cho các khía cạnh thực tiễn của cải cách.

Những nguyên tắc chủ đạo và những giả định qui chuẩn của phương thức tiếp cận cải cách thể chế của Chính phủ Việt Nam là gì?

Các nguyên tắc chính đối với chiến lược cải cách hiện nay là:

1. Xây dựng cơ sở pháp lý cho hoạt động của cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.
2. Xây dựng một hệ thống chính quyền trên nền tảng “pháp quyền xã hội chủ nghĩa”.

Theo dõi những tuyên bố gần đây của Đảng Cộng sản Việt Nam về những vấn đề này cho thấy mức độ ở đó cải cách thể chế hành chính và cải cách luật pháp (bao gồm cả cải cách tư pháp và cả cải cách pháp hiến) đang có sự chòng chéo. Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 4 tháng 5 năm 2005 về “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020”, Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 2 tháng 6 năm 2005 về “Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, giai đoạn 2006-2010” và Nghị quyết 17-NQ/TW ngày 1 tháng 8 năm 2007 về “Đẩy nhanh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý bộ máy nhà nước” của Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam là những mốc quan trọng đối với việc xác định vai trò trung tâm của cải cách thể chế. Nghị quyết 48 đã đưa ra một bộ các mục tiêu phản ánh Khung qui chuẩn hiện hành cho cải cách thể chế:

“Xây dựng và hoàn thiện một hệ thống luật pháp nhất quán, đầy đủ, khả thi và minh bạch với trọng tâm là sự hoàn chỉnh của những qui định pháp lý về nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; xây dựng một nhà nước Việt Nam pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân; đổi mới cơ bản các cơ chế xây dựng và thực thi luật pháp; tăng cường vai trò và hiệu quả của luật pháp trong việc đóng góp cho công tác quản lý xã hội tốt, duy trì ổn định xã hội, phát triển kinh tế quốc dân, hội nhập quốc tế, xây dựng một nhà nước trong sạch và vững mạnh, thực thi các quyền con người và dân chủ, sự tự do của công dân và làm cho Việt nam trở thành một nước công nghiệp hóa và hiện đại vào năm 2020”.

Cụm từ chủ yếu trong tuyên bố trên là khái niệm “nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam”. Vậy cụm từ đó có ý nghĩa gì?

Có thể nhận thấy những sự giống nhau và khác nhau giữa các ý tưởng về “pháp quyền” của phương Tây và của Việt Nam. Cả hai đều lồng ghép ý tưởng cơ bản về “pháp trị” coi việc áp dụng các bộ luật đã được thông qua là trên hết trong quá trình thực thi quyền lực của Nhà nước. Một bộ luật “được thông qua” là bộ luật được đưa vào cuộc sống sau một quá trình được qui định bởi luật hay bởi các thể chế pháp lý. Những khái niệm phổ biến khác bao gồm tính trung lập của luật pháp đối với công dân và tính bình đẳng trước luật pháp.

Một đặc tính quan trọng nữa là tầm quan trọng không những của việc cai trị bằng luật - luật pháp như là công cụ của cai trị - mà còn là việc sử dụng quyền lực của chính quyền cũng phải tuân theo pháp luật.⁸ Luật pháp điều chỉnh việc sử dụng quyền lực, ví dụ như việc bảo vệ các quyền cơ bản. Trong hầu hết các trường hợp, khái niệm pháp quyền được hiểu là bao gồm cả những bố trí cụ thể về thể chế như các cơ chế về tính trách nhiệm giải trình và minh bạch nhằm buộc những người làm luật và thực thi pháp luật phải tuân thủ nó; tính độc lập của nghề luật sư; một ngành tư pháp có thể đưa ra các quyết định mà không chịu can thiệp chính trị; ngành thực thi pháp luật phải khách quan⁹. Khi chúng ta tìm hiểu kỹ những đặc điểm về thể chế

này của phương Tây, thì sự khác biệt của chúng so với khái niệm pháp quyền của Việt Nam trở nên thật rõ ràng.

Ở Việt Nam, khái niệm pháp quyền được diễn giải theo nhiều cách khác nhau ở từng thời kỳ lịch sử. Chủ tịch Hồ Chí Minh đề ra ba “nguyên tắc để thực thi tốt chức năng của nhà nước”, trong đó nguyên tắc đầu tiên là “thượng tôn pháp luật”:

“Một sự lộn lộn tai hại đang diễn ra giữa quyền lực và quyền... Vì vậy, nguyên tắc chung cần phải được công bố là tất cả mọi người, kể cả những người có chút quyền lực, đều phải tuân theo luật pháp... Để kết tội những người chịu trách nhiệm và áp dụng luật hình sự đối với họ, nhất thiết cơ chế quan tòa phải toàn quyền tự do và độc lập với cấp trên tổng hệ thống quan tòa và Đảng...”¹⁰

Nguyên tắc thứ hai là “tách biệt Đảng và Nhà nước”:

“Nói Đảng lãnh đạo Nhà nước, điều đó không ai có ý kiến gì khác. Nhưng hai hoạt động phải tách riêng nhau, và sự tách rời đó phải thực hiện triệt để suốt dọc đường ranh giới... Một cơ quan không thể kiêm nhiệm cả hai chức năng lãnh đạo...”¹¹

Nguyên tắc thứ ba là “phải có ý thức rất rõ về Đảng, về những khả năng của Đảng”.

Khái niệm hiện được dùng chính thức là “nhà nước pháp quyền XHCN” bắt nguồn từ các cuộc tranh luận trước khi sửa lại Hiến pháp năm 1992. Khi đó, những thay đổi đáng kể đã được đưa ra nhằm làm rõ vai trò, chức năng và tổ chức của Nhà nước. Thách thức lúc đó là làm sao chấp nhận những mối quan hệ về tổ chức và hoạt động của các hệ thống chính trị, hành chính và luật pháp nhằm đáp ứng những đòi hỏi của một nền kinh tế phức hợp, “đa thành phần” đang hiện đại hóa và với khu vực thị trường đang tăng lên. Những ý tưởng và thể chế thừa hưởng từ thời kinh tế tập trung cần được sửa đổi cho phù hợp với tình hình mới.

Theo khái niệm “nhà nước pháp quyền XHCN” Đảng lãnh đạo thông qua luật, sử dụng các cơ chế và công cụ pháp lý để điều chỉnh hành vi của các chủ thể nhà nước và người dân. Nhà nước là một ‘nhà nước của luật’. Theo như diễn giải của một nhà bình luận, trích lời phát biểu của Chủ tịch Hồ Chí Minh, khi Đảng Cộng sản vẫn là ‘lực lượng chính trị dẫn dắt hệ thống chính trị’... thì Đảng không thay thế vai trò của nhà nước và “chính sách và hệ tư tưởng... không thể thay thế luật pháp.”¹² Theo quan điểm này, Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo bằng việc đưa ra các định hướng chính sách cho chính phủ thực hiện, bằng việc kiểm soát nội dung luật và bằng cách trực tiếp giám sát cơ chế hành chính, chứ không đứng trên hay bỏ qua luật pháp hoặc làm thay vai trò quản lý nhà nước.

Trong lĩnh vực các thủ tục tư pháp, nhà nước pháp quyền XHCN dựa trên một tuyên bố rõ ràng về các quy tắc tuân thủ luật pháp cơ bản, ít nhất là theo quan điểm của một học giả về luật pháp, GS. Đào Trí Úc:

“Việc xét xử của tòa án là nhằm bảo đảm rằng mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, việc này được thực hiện một cách dân chủ và công bằng”¹³.

Tuy nhiên, John Gillespie đã lập luận rằng những thay đổi năm 1992 đã không tách biệt hẳn với quá khứ. Trong thực tế Đảng và Nhà nước, ở một mức độ nhất định, vẫn tiếp tục bám giữ các nguyên tắc đã được hình thành trước đó với khái niệm du nhập từ Xô Viết gọi là ‘tính pháp lý XHCN,’ nó được ẩn trong ‘ý chí của giai cấp cầm quyền’ và được coi là một công cụ cho sự thống trị của Đảng trong đấu tranh cách mạng.¹⁴ Dưới dạng cơ bản nhất của khái niệm được kế thừa này “luật” là những gì được Đảng ban bố và là công cụ cho việc đạt được những mục tiêu của Đảng. Tương tự như vậy, Hiến pháp cũng là một công cụ của sự lãnh đạo của Đảng và cải biến xã hội chủ nghĩa, chứ không phải là một tập hợp các qui tắc độc lập hoặc tối thượng.

Vai trò của Đảng với tư cách là ‘lực lượng lãnh đạo’ tiếp tục được hậu thuẫn,

Điều 4 của Hiến pháp năm 1992 ghi rõ Đảng là “lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Ngoài ra, Nghị quyết 48 ra tháng 5 năm 2005 nói rằng: “Quyền lực của nhà nước là thống nhất thông qua việc phân bổ nhiệm vụ và sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước để thực hiện các chức năng về lập pháp, hành pháp và tư pháp”. GS. Đào Trí Úc nhận xét:

“...Nhà nước...chỉ có thể là một Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam”... ..hoạt động có tổ chức của bộ máy Nhà nước phải tuân thủ nguyên tắc thẩm quyền của Nhà nước là thống nhất...”¹⁵

Hai yếu tố chính trị và hiến pháp căn bản này – quyền lực độc quyền của Đảng cộng sản Việt Nam và sự thống nhất của mọi dạng quyền lực Nhà nước dưới sự kiểm soát của nó – quy định hoạt động của “nhà nước pháp quyền XHCN” Việt Nam. Chúng cũng là cơ sở để hình thành ra những thông số cho tất cả các cuộc cải cách thể chế ở nước Việt Nam thời hiện đại.

Khi mở rộng phạm vi áp dụng của luật pháp thông qua các công cụ và quyền lực pháp lý mới là một bước phát triển đáng kể ở Việt Nam và biểu hiện ngày càng rõ trong các vấn đề liên quan tới hoạt động của cá thể, hộ gia đình và doanh nghiệp, thì cách thức Đảng thể hiện “vai trò lãnh đạo” của mình đối với tất cả các cơ quan/thể chế nhà nước có thể tạo ra những rào cản lớn cho việc áp dụng một cách công bằng những quy tắc và thủ tục giống nhau trong quản lý hoạt động của doanh nghiệp trên thực tế. Từ những vấn đề ‘nhảy cảm chính trị’ đến những vấn đề như sự tự phát ở địa phương (ví dụ, trong việc cấp quyền sử dụng đất), các chủ thể nhà nước là những đảng viên nắm quyền lực nhà nước mà không quan tâm đầy đủ đến luật pháp. Bản thân đánh giá của Đảng về kết quả cải cách trong Nghị quyết 17-NQ/TW ngày 01 tháng 08 năm 2007 về Đẩy mạnh Cải cách hành chính cũng nhấn mạnh những thiếu sót trong cách cán bộ thực thi quyền lực của họ:

Chất lượng cán bộ, công chức không đáp ứng yêu cầu, quan liêu, tham nhũng và lãng phí vẫn là tình trạng nghiêm trọng ... kỷ luật không được cán bộ nghiêm chỉnh chấp hành (trang 1)

Theo đánh giá của Đảng là do thiếu sự “lãnh đạo”: giải pháp nằm trong việc nỗ lực dưới sự lãnh đạo quán triệt hơn của Đảng. Tuy vậy, một nguyên nhân khác nằm trong gốc rễ của vấn đề là tính hệ thống và nằm trong vai trò đặc biệt của Đảng Cộng sản Việt Nam đã định ra trong nhà nước.

Hiến pháp năm 1992 thực sự gợi ý Đảng cần phải ở dưới luật pháp – Điều 4 ngoài ghi rằng Đảng là “lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”, cũng ghi rõ “tất cả các tổ chức của Đảng hoạt động tuân theo Hiến pháp và pháp luật”. Tuy nhiên, việc

vận hành nhà nước “pháp quyền XHCN” lại chứa đựng một sự không rõ ràng cơ bản: vai trò “lãnh đạo” của Đảng trong thực tế đang được áp dụng một cách chặt chẽ và dứt khoát theo cách mà cả việc làm luật và thi hành luật pháp đều nằm dưới sự kiểm soát trực tiếp hàng ngày của Đảng. Cùng với việc đưa ra các định hướng và các tuyên bố chính trị chung, trên thực tế sự can thiệp của Đảng đã lan tỏa vào mọi công việc quản lý hàng ngày của Nhà nước.

Theo tư tưởng chỉ đạo của Đảng, toàn bộ bộ máy Nhà nước hiện hành là nhằm phục vụ nhân dân thông qua Đảng - Đảng áp dụng độc quyền tuyệt đối và vĩnh viễn đối với quyền lực Nhà nước như đội tiên phong của nhân dân:

“Bản chất của nhà nước của chúng ta được ghi trong Hiến pháp 1992 là “Nhà nước của nước CHXHCN Việt Nam”, được xác định rõ ràng là một nhà nước chuyên chính vô sản “của dân, do dân và vì dân”¹⁶.

Thêm vào đó, trong khi tổ chức Nhà nước được chuyên môn hoá và vai trò của nó được phân biệt một cách rõ ràng giữa các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp; thì nguyên tắc qui định các chức năng trên thuộc vào những bộ phận mang tính độc lập của Nhà nước lại không được chấp nhận.

“Bộ máy Nhà nước trước đây được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền XHCN (theo hình mẫu các nước XHCN) nay được tổ chức lại dựa trên nguyên tắc *quyền lực nhà nước thống nhất* với sự phân chia và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi các thẩm quyền hành pháp, lập pháp và tư pháp.”¹⁷ (nội dung được in nghiêng là do tác giả)

Hiến pháp năm 1992 đã làm rõ và tách biệt các chức năng khác nhau:

...Hiến pháp năm 1992 khôi phục lại vị thế của Chính phủ... Việc định nghĩa lại vị thế của Chính phủ là kết quả của quan điểm và quan niệm được cải thiện về sự phân chia và phối hợp giữa ba nhánh quyền lực - hành pháp, lập pháp và tư pháp trong khuôn khổ quyền lực chung của Nhà nước được thống nhất. Với quan điểm này, nhánh hành pháp – Hành chính nhà nước - đã trở nên một nhánh tương đối độc lập trong sự phối hợp với các nhánh lập pháp (Quốc hội) và tư pháp (Tòa án và Viện Kiểm sát). Điều này cho thấy một sự tương tự đối với các quan niệm và qui định về chính quyền ở các nước khác.¹⁸

Nhưng trong khi Hiến pháp năm 1992 nêu rằng chuyên môn hoá và phối hợp hợp lý dần thay thế cho mô hình lãnh đạo tập thể của Đảng thì những cương vị lãnh đạo cao nhất của Đảng trong bộ máy Nhà nước vẫn được giữ nguyên. Đảng kiểm soát các cơ quan khác nhau của nhà nước để thống nhất chúng. Năm 1995, Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã nói lên quan điểm của ông về việc tách Đảng khỏi Nhà nước, đồng thời biểu lộ sự thất vọng của mình về việc điều này không được thực hiện:

Các chức năng của Đảng và Nhà nước cần được tách ra một cách rõ ràng hơn. Đảng cần phải chấm dứt việc chuyển các ý kiến chỉ đạo của mình qua các ban thư ký mà chuyển thẳng tới các cơ quan lãnh đạo của Nhà nước... Một “Nhà nước cai trị bằng pháp luật” phải thay thế những kết cấu tổ chức được xây dựng trong thời kỳ chiến tranh...¹⁹

Một tuyên bố còn rõ ràng hơn về sự cần thiết phải tôn trọng nguyên tắc căn bản về việc tách vai trò lãnh đạo của Đảng ra khỏi các công cụ điều hành của nhà nước đã được nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nêu ra gần đây:

“Chúng ta không thể điều hành đất nước một cách trực tiếp bằng việc sử dụng các định hướng và nghị quyết của Đảng. Định hướng và nghị quyết của Đảng được sử dụng để lãnh đạo, chứ không phải để chỉ đạo. Chúng không thể thay thế luật pháp.” (Tạp chí Tổ Quốc, Thứ Hai ngày 23 Tháng 3/2009. Trang 2).

Nhưng, trong thực tế, cán bộ Đảng từ cấp cao nhất đến cấp cơ sở vừa đưa ra các chỉ thị về chính sách tổng thể để từng nhánh của Nhà nước tuân theo, vừa thường xuyên can thiệp trực tiếp vào công tác quản lý và ra quyết định của các cơ quan Nhà nước này. Đảng tồn tại các cơ chế và qui trình chồng chéo ở cấp ra chính sách và điều hành ở mọi cấp trong Đảng và Nhà nước.²⁰ Chính sách của Đảng, thể hiện qua các chỉ thị và nghị quyết của Bộ chính trị và Ban chấp hành trung ương, được đưa xuống phổ biến cho các tổ chức Đảng cấp dưới, đang ràng buộc các cán bộ cả của Đảng và của Nhà nước, nhưng đồng thời họ cũng được cho là bị ràng buộc bởi pháp luật. Điều 1 của Pháp lệnh về công chức năm 1998 yêu cầu các cán bộ Nhà nước tuân thủ luật pháp và các nghị quyết của Đảng; điều 6 yêu cầu các cán bộ Nhà nước phải “nghiêm chỉnh tuân theo các đường lối và chính sách của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước”.²¹

Việc kiểm soát chính trị được thực hiện hàng ngày thông qua hai cách chủ yếu: đầu tiên là thông qua sự kiểm soát liên tục bởi các cơ quan trung ương của Đảng trong tất cả các vụ bổ nhiệm nhân sự vào những vị trí quan trọng của Nhà nước (gồm cả ngành tư pháp) cũng như việc đề cử cho các vị trí được bầu; và thứ hai là thông qua việc kiểm soát chính trị một cách thường xuyên của các tổ chức Đảng trong tất cả các quyết định của cơ quan nhà nước.

Đảng thực hiện việc kiểm soát việc bổ nhiệm, thông qua việc vận dụng theo hệ thống quản lý cán bộ kiểu Xô-Việt nay đã công còn phù hợp - *nomenklatura* – theo đó tất cả những sự bổ nhiệm như vậy đều được Ban tổ chức trung ương phê duyệt, và một hệ thống quản lý hồ sơ cán bộ do Đảng quản lý được thiết lập nhằm theo dõi quá trình hoạt động và công tác của các cán bộ cấp dưới). Theo hệ thống quản lý cán bộ của Đảng, lòng trung thành với Đảng và biểu hiện của sự tuân thủ “đường lối Đảng” được xem xét bên cạnh kết quả công tác hoặc những khả năng chuyên môn (bổ nhiệm cho các vị trí quan trọng trong tất cả các cơ quan nhà nước – bao gồm cả ngành tư pháp – vừa “hồng” vừa “chuyên”)²²

Cơ chế này vẫn tiếp tục là một công cụ kiểm soát của Đảng được thể hiện trong trường hợp đánh giá gần đây về nỗ lực cần thiết để đẩy mạnh cải cách hành chính. Nghị quyết 17/2007/NQ-TW (ngày 01 tháng 08 năm 2007) Đảng Cộng sản Việt Nam liên quan cải cách hành chính đã quy định cách thức Đảng thực hiện tăng cường sự lãnh đạo, bao gồm:

Quyết định đề cử các cán bộ có năng lực/đảng viên cho các cơ quan quyền lực nhà nước ... để họ cân nhắc bổ nhiệm vào các vị trí trong bộ máy nhà nước, để đảm bảo rằng việc thực hiện cải cách hành chính tuân theo định hướng và quan điểm của Đảng.’

Trong hoạt động quản lý hàng ngày, tổ chức Đảng bộ hoạt động ở tất cả các tổ chức nhà nước. Ở cấp cao như cấp bộ và ngành, các bộ trưởng, thứ trưởng và thủ trưởng đơn vị (và cả các cán bộ tư pháp cấp cao) tham gia vào các cơ chế này nhằm phục vụ cho việc chuyển tải và thực hiện các chỉ thị của Đảng, và báo cáo lại cho các tổ chức Đảng về kết quả thực hiện.²³ Việc “chính trị hóa” trong một hệ thống như vậy không chỉ gây ra tình trạng một lĩnh vực này cản trở lĩnh vực khác (các chính trị gia vô hiệu hóa các quan chức hoặc quan tòa; hay chính trị đứng trên tính pháp lý) bởi trước đó không có sự phân tách các lĩnh vực.

Trong thực tế, về các mặt hiến pháp và chính trị hiện nay, Đảng là cơ quan cao nhất quyết định xem pháp quyền cần bao gồm những thủ tục và cơ chế nào, và chúng sẽ điều tiết việc thực thi quyền lực Nhà nước như thế nào. Tính hợp pháp như một chuẩn mực và công cuộc cải cách luật pháp như một chiến lược trong ngữ cảnh này có thể trở thành các cơ chế cầm quyền của Đảng. Như Gillespie tranh luận, một trong những điểm hấp dẫn đối với Đảng về ý tưởng Nhà nước vận hành thông qua pháp luật là việc luật pháp dành cho Đảng một cơ chế kỷ luật đối với những cán bộ cấp dưới, những người không thực hiện một cách trung thành đường lối của Đảng, và một cách chống lại những căn bệnh quan liêu và vô cảm của cán bộ nhà nước – ‘...thuần hóa sự tàn phá quan liêu bằng luật pháp’ theo cách của mình.²⁴ Tuy nhiên, hàm ý ở đây là nguyên tắc ‘thuần hóa bằng luật pháp’ vốn rõ ràng và phổ quát nhưng không nhất thiết áp dụng cho việc hoạt động kiểm soát chính trị.²⁵

Đồng thời, khái niệm “nhà nước pháp quyền XHCN” đưa ra một tập hợp các nguyên tắc và học thuyết làm chính danh hóa cho Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo của mình. Ví dụ: những phê phán nạn tham nhũng và những hạn chế khác của công chức địa phương sẽ được xử lý trong khuôn khổ mô hình ‘pháp quyền’ thông qua một chẩn đoán về ‘thiếu minh bạch và thiếu khách quan’, giải pháp cho vấn đề này là hoàn thiện các qui định và thủ tục (cải cách thể chế).²⁶ Luật và các biểu mẫu hành chính theo luật đã trở thành một cơ chế mới cho lãnh đạo Đảng thi hành kỷ luật và kiểm soát đội ngũ cán bộ (khi sự lãnh đạo được thực hiện), và trả lời cho sự không hài lòng của công luận về tính vô kỷ luật của một số cán bộ.

Sự bất thường trong hoàn cảnh này là chỉ có một cơ chế như vậy trong nhiều cơ chế khác nhau để Đảng kiểm soát chính sách và hành chính và (ở một mức độ nào đó nó chỉ đơn thuần là một trong những) tính tối thượng của nó không chắc chắn. Thực tế, có nhiều phương thức cạnh tranh lẫn nhau cho việc hợp thức hóa một mô hình (ví dụ: tư tưởng vận động quần chúng của chủ nghĩa cộng sản nhấn mạnh lòng trung thành và sự tuân thủ với học thuyết như các cơ chế kiểm soát), theo cách thức có thể khẳng định sự rõ ràng và mức độ thể chế hóa đầy đủ của tính hợp pháp. Nói cách khác, việc thể chế hóa pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một “quá trình đang còn dang dở”.

Tóm lại, khung qui chuẩn cho cải cách thể chế ở Việt Nam chứa đựng các yếu tố không rõ ràng cơ bản. Một mặt có một tuyên bố rõ ràng về sự cần thiết của một “nhà nước pháp quyền XHCN” trong đó có sự phân định rạch ròi vai trò lãnh đạo của Đảng ra khỏi các hoạt động hàng ngày của nhà nước trên phạm vi hành pháp và tư pháp; mặt khác, Đảng lãnh đạo vẫn tiếp tục sử dụng những phương cách hạn chế sự phân định này.

Nếu chúng ta xem một vài tuyên bố và nguyên tắc của nền “pháp quyền XHCN” theo giá trị bề ngoài của chúng (cụ thể như nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật và nguyên tắc phi thiên vị của hệ thống tư pháp; việc tách Đảng ra khỏi Nhà nước; sự phân chia rõ rệt các chức năng chính trị, hành chính và pháp lý trong

nội bộ Nhà nước giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp), thì chúng ta có thể thấy cơ sở cho cải cách thể chế có thể tạo ra thể chế hóa tính hợp pháp và nền hành chính “hợp lý về pháp lý”.

Tuy nhiên, nếu chúng ta để ý tới học thuyết cơ sở về “nhà nước chuyên chính vô sản” đòi hỏi vai trò lãnh đạo của Đảng, rồi quan sát xem điều này được vận dụng như thế nào, rõ ràng là các nguyên tắc này có thể bị triệt tiêu trong thực tế. Vẫn tồn tại những nguyên tắc và khái niệm đối kháng, mâu thuẫn qua đó Đảng vẫn tiếp tục có được sự phục tùng và sự kiểm soát bao trùm nhà nước. Các văn kiện của Chính phủ và Đảng tiếp tục thể hiện sự không rõ ràng này..

Trong báo cáo này, chúng tôi chọn cách lấy các tuyên bố giá trị bề ngoài của chủ thuyết “nhà nước pháp quyền XHCN” ở Việt Nam xác nhận tính hợp pháp như là nguyên tắc cơ bản và cũng xác nhận sự cần thiết tách biệt một cách rõ ràng vai trò lãnh đạo của Đảng khỏi các hoạt động quản lý hàng ngày của các cơ quan nhà nước. Chúng tôi sẽ tiếp tục dựa trên nền tảng này bởi nó là những nguyên tắc căn bản cho cải cách thể chế ở Việt Nam.

Phần tiếp theo sẽ giải thích quan điểm này thông qua xem xét những kinh nghiệm mang tính quốc tế và so sánh.

3. Khung qui chuẩn từ góc độ so sánh

Trong mô thức ‘pháp quyền XHCN’ theo định nghĩa của Đảng cộng sản Việt Nam, người ta cho rằng hệ thống hành chính nhà nước đang được cải cách theo hướng đảm bảo tính nhất thể trong hành xử, tính có thể dự đoán được, tính rõ ràng và qui trình chuẩn – tất cả là những khía cạnh của tính hợp pháp cao trong hành xử hàng ngày với người dân và doanh nghiệp. Nhưng điều gì có thể đảm bảo rằng những giải pháp trên sẽ mang lại sự áp dụng đồng nhất các tiêu chuẩn của tính hợp pháp bởi các tác nhân Nhà nước trong việc sử dụng quyền lực của Nhà nước, ví dụ như trong những việc liên quan đến kinh doanh?

Nói một cách lô gic, để tính hợp pháp có thể được thể chế hóa trong cách thức quản lý kinh doanh ở cả khu vực nhà nước và tư nhân, việc thực thi quyền lực chính trị, quan liêu và thẩm quyền bởi các công chức, người sở hữu quyền lực nhà nước, phải bị hạn chế và điều chỉnh bởi một vài công cụ nào đấy. Nếu không, sẽ xảy ra sự chuyên quyền, sự bất công và các hình thức lạm dụng luật pháp. Như chúng ta đã thấy, Nhà nước pháp quyền Việt Nam cũng vẫn là một Nhà nước của Đảng. Các chính sách, nhân sự, qui định và kỷ luật của Đảng đang đan xen với các qui định, qui chế và thủ tục của bộ máy Nhà nước. Ngoài ra, các qui định và chính sách của Đảng, trong nghiên cứu cuối cùng, đang đóng vai trò chủ đạo. Nếu Đảng chịu đứng dưới luật pháp, điều còn lại chỉ là vấn đề riêng liên quan đến chính sách của Đảng được quyết định nội bộ và cho bản thân Đảng. Nếu các quan chức của Đảng tuân thủ luật pháp, điều này là bởi vì họ tuân thủ sự chỉ đạo của Đảng bảo họ làm như vậy (có nghĩa là do chính sách của Đảng mà sẽ có một nhà nước pháp quyền XHCN).

Bỏ qua một bên sự thiếu sót về logic trên đòi hỏi rằng một nhà nước đảng cũng có thể là một nhà nước pháp quyền, cũng vẫn tồn tại một rào cản thực tế. Nếu không có một cơ quan bên ngoài, không thuộc đảng và có quyền lực tối cao để thực thi pháp luật thì phải nhờ cậy đến những cơ chế nội bộ như kỷ luật và ảnh hưởng của đạo đức. Kỳ vọng rằng hoặc sẽ có một nỗi sợ về kỷ luật của đảng, hoặc từ cam kết trung thực với chính sách của đảng, các thành viên của đảng sẽ “làm gương” và tuân thủ luật pháp. Tuy nhiên, sự tự điều chỉnh và ảnh hưởng của đạo đức với tư cách một phương tiện đảm bảo rằng cán bộ công chức tuân thủ các chuẩn mực của tính hợp pháp đã được chứng minh trên thế giới là điều không thể trông đợi. Các quy tắc đạo đức và tự kiểm chế bản thân không chưa đủ. Hơn nữa, thanh tra và kiểm soát từ bên trong là một cơ chế không hiệu quả nếu thiếu các cơ chế kiểm soát khác đi cùng nó để ngăn chặn một tổ chức ‘tự vun vén cho mình’.

Bằng chứng rõ ràng nhất là từ quan sát kinh nghiệm của các nước thành công trong chống nạn tham nhũng ở mức độ cao. Ví dụ: ở Hồng Kông và Singapore, chìa khóa mang lại các giải pháp chống tham nhũng thành công là một thiết chế bên ngoài độc lập có quyền tiến hành điều tra và trừng phạt tất cả công chức tham nhũng dưới con mắt của công chúng mà không hề phải lo sợ hay lầy lòng ai. Tách biệt thể chế và sự minh bạch của các thủ tục (một khi các cuộc thanh tra hoàn tất) là những yếu tố hết sức quan trọng ngoài sự thuyết phục về đạo đức, học vấn, các qui tắc ứng xử, luật pháp nghiêm minh, hình phạt nghiêm khắc, quyền lực mạnh cho công tác điều tra và nguồn lực dồi dào.²⁷

Ở tầm khái quát cao hơn, một thành phần chủ chốt của áp dụng pháp quyền là một hệ thống tư pháp 'độc lập. Khái niệm tư pháp độc lập có nhiều thành phần. Chúng ta có thể phân biệt giữa độc lập về thể chế và độc lập trong việc ra quyết định. Độc lập về thể chế bao gồm các cơ chế khác nhau đảm bảo ngành tư pháp là một bộ phận riêng tách khỏi các nhánh khác của Nhà nước và không bị chúng kiểm soát. Độc lập trong việc ra quyết định liên quan đến khả năng các quan tòa đưa ra những quyết định không bị ép buộc hay can thiệp bởi bên ngoài kể cả các chính trị gia và quan chức ngành hành chính. Một số cơ chế thông dụng trong các hệ thống quyền khác gồm các qui định trong hiến pháp về thiết lập các nhánh riêng của bộ máy nhà nước (như việc "tách riêng quyền lực" ở Hoa Kỳ)²⁸; những qui định về chỉ định người và nhiệm kỳ làm việc của quan tòa nhằm đảm bảo việc họ sẽ không bị ảnh hưởng bởi bất cứ thế lực bên ngoài nào; và một ngành nghề pháp lý tương đối tự quản.

Tuyệt đại đa số những điều kiện cho sự độc lập về thể chế và độc lập trong ra quyết định nói trên không tồn tại trong các thể chế chính quyền ở Việt Nam. Hơn nữa, các đề xuất cho cải cách chưa bao hàm khái niệm này. Ví dụ, Nghị quyết 49 về cải cách tư pháp do Bộ Chính trị ban hành vào năm 2005 chỉ ra một chương trình nghị sự khá rộng cần thiết nhằm hoàn thiện tính hiệu quả, mức độ chuyên nghiệp và chất lượng của quá trình xét xử, cũng như của các quan chức ngành tòa án. Như tuyên bố về "các nguyên tắc cơ bản" nói rõ việc "hiện đại hóa" có lẽ sẽ làm "từng bước một" "dưới sự lãnh đạo của Đảng" và "nhằm đảm bảo quyền lực thống nhất của Nhà nước, đi cùng với sự phân bổ và hợp tác giữa các cơ quan nhà nước trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp". Ngoài ra, về "cơ chế Đảng lãnh đạo trong công tác của ngành tư pháp", Nghị quyết nêu rõ:

"Đảng chỉ đạo chặt chẽ công việc của ngành tư pháp và hoạt động của các cơ quan tư pháp về chính trị, tổ chức và nhân sự. Cần phải đề phòng tình huống trong đó các đơn vị cơ sở của Đảng không chú ý đến vai trò lãnh đạo của mình, hoặc can thiệp không đúng đắn vào các hoạt động xét xử".

Việc Đảng đòi hỏi quyền lực cho mình, cùng với cảnh báo chống lại sự can thiệp "không đúng đắn" là biểu hiện của mâu thuẫn giữa việc theo đuổi một nền tư pháp "chuyên nghiệp" hơn, đồng thời giữ cho nó chịu sự chỉ đạo và quản lý về chính trị. Trong mô hình này, việc "giám sát" quyền lực hợp pháp cũng được xem xét dưới góc độ "quyền lực của nhân dân". Chúng tôi không rõ điều này đang được áp dụng như thế nào trong thực tế. Nghị quyết 49 đề cập đến "tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục về pháp luật" và nó đặc biệt đề cập đến vai trò của Mặt trận tổ quốc trong việc thực hiện nhiệm vụ "khuyến khích nhân dân phát hiện ra những trở ngại và hạn chế trong các cơ quan tư pháp và yêu cầu các cơ quan này xem xét và khắc phục chúng."²⁹

Rõ ràng là khái niệm "nền tư pháp độc lập" có một ý nghĩa cụ thể trong Nhà nước "pháp quyền" XHCN Việt Nam. Mục tiêu là một hệ thống chuyên nghiệp và hiệu quả hơn dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự giám sát của nhân dân, với một quan điểm để đảm bảo rằng nó phù hợp với nhiệm vụ thực thi luật pháp một cách trung thành và nhất quán và để phân xử những xung đột về pháp lý mang tính chuyên môn theo một qui trình chuẩn. Những cải cách cụ thể gồm có tập huấn về tư pháp; củng cố hệ thống tòa án; làm rõ quyền hạn của các cơ quan điều tra và xét xử; củng cố "tính chuyên nghiệp" trong đội ngũ những người làm công tác luật pháp v.v. Trong lúc đó, người ta thừa nhận sự tồn tại của nhiều cơ quan Đảng và Nhà

nước, ngoài lĩnh vực tư pháp, được giao những thẩm quyền khác nhau trong việc theo dõi, điều tra và xét xử; nhu cầu hợp lý hóa hệ thống tư pháp được nêu lên, nhưng tất cả mới dừng ở đó mà không đi vào chi tiết. Nghị quyết 49 nhấn mạnh rằng việc chấp thuận các mô hình “phương Tây” không phải là mục tiêu:

“Cải cách tư pháp phải xuất phát từ các truyền thống pháp lý và những thành tựu trong quá khứ của nền tư pháp XHCN của Việt Nam, sự chấp nhận có lựa chọn những kinh nghiệm quốc tế theo bối cảnh cụ thể của đất nước, theo những yêu cầu của việc hội nhập quốc tế một cách tích cực và các xu hướng phát triển xã hội trong tương lai”.

Trước khi kết luận về tính phù hợp hoặc liệu nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có phù hợp trong bối cảnh một đảng cầm quyền như là một nền tảng cho cải cách thể chế và phát triển trong tương lai hay không, lịch sử cho thấy sự phát triển kinh tế thành công thông qua các cơ chế thị trường trong hệ thống tư bản chủ nghĩa toàn cầu không đòi hỏi phải có bất cứ mô hình cụ thể về các thể chế pháp lý nào được thiết lập ở bất cứ thời điểm cụ thể nào. Các mô hình pháp lý và các truyền thống của Đông Á là khác hẳn với những gì đã được thiết lập ở Hoa Kỳ hay Vương quốc Anh, và những mô hình này lại khác hẳn những gì tương tự được phát triển ở lục địa châu Âu³⁰.

Ví dụ: một đặc tính của các nước phát triển ở Đông Á, cụ thể là Nhật Bản, là việc sử dụng quyền hạn hành chính, ‘sự hướng dẫn’ và những mạng lưới không chính thức các mối quan hệ Nhà nước-doanh nghiệp, chứ không phải là các thể chế “pháp quyền” hoặc các mối quan hệ theo phong cách Anh-Mỹ, theo đó các doanh nghiệp hoạt động trong thị trường ít chịu tác động của nhà nước, nhưng lại bị chi phối bởi ngành tư pháp đầy quyền lực. Trong giai đoạn nhà nước phát triển ở Đông Á trước đây, các chính sách và hướng dẫn của Chính phủ được thương thuyết trong khuôn khổ các mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp theo chủ nghĩa “ngành đoàn”. Các công cụ được sử dụng như các loại giấy phép và các khoản bao cấp thể hiện tính pháp lý một cách chính thống, song lại tạo ra cho các quan chức trong bộ máy hành chính quan liêu quyền tự do hành động trong những phạm vi rất rộng. Bộ máy hành chính thường chi phối các nhà lãnh đạo chính trị và có mức độ tự chủ cao; và hệ thống tư pháp mặc dù hoạt động độc lập song lại phần nào mang tính hình thức vì hầu hết các trường hợp mâu thuẫn/bất đồng được giải quyết thông qua những phương tiện khác trong khuôn khổ hướng dẫn chung của bộ máy hành chính.

Mặc dù quyền tự quyết của bộ máy hành chính và các cơ chế được dàn xếp giữa “các đối tác” nhà nước và doanh nghiệp là những công cụ quan trọng của chính sách phát triển kinh tế, song khung hiến pháp của “nhà nước pháp quyền” và sự tồn tại của hệ thống tư pháp độc lập là những yếu tố quan trọng tạo cơ sở cho tính hợp pháp của quyền lực bộ máy hành chính.³¹ ‘Luật pháp’ với nghĩa này (theo truyền thống Lục địa mà Nhật Bản đã vay mượn để xây dựng hiến pháp và hệ thống pháp luật của mình vào cuối thế kỷ 19) được khai thác để tạo quyền lực cho nhà nước chứ không phải được thiết lập như một lĩnh vực tự chủ tách khỏi nhánh hành pháp của chính phủ (ví dụ như ở Hoa Kỳ). Tuy nhiên, luật pháp theo truyền thống “*Rechtsstaat*” (nhà nước pháp quyền) như vậy vẫn còn điều chỉnh bản thân nhà nước, mặc dù có những mảng rất lớn trong luật được dành cho các quan chức trong bộ máy hành chính quan liêu tự do hành động (phần lớn liên quan tới đào tạo về pháp luật). Gần đây, việc tự do hóa và mở cửa thị trường đã làm nảy sinh quá trình

"tư pháp hóa" ở Đông Á, qua đó tòa án và thẩm phán có vai trò rõ rệt hơn trong việc điều chỉnh cách thức nhà nước quan hệ với công dân (trong các mô hình vay mượn quy trình từ Châu Âu cũng như các truyền thống pháp quyền Âu-Á).³²

Một điểm nữa cần lưu ý là trong tất cả những ví dụ lịch sử này, thậm chí khi không có một học thuyết mang tính hợp hiến về "tam quyền phân lập", thì vai trò, chức năng và "kỹ năng, nghiệp vụ" riêng biệt của các nhánh quyền lực trong nhà nước phát triển theo các bộ quy tắc và chuẩn mực riêng có tác dụng bảo vệ và bồi dưỡng năng lực cho họ. Điều này áp dụng đối với hệ thống hành chính cũng như hệ thống tư pháp. Một trong những bài học chính rút ra qua sự xuất hiện của các quốc gia và nền kinh tế thành công và đạt thành tích cao ở Đông Á là tầm quan trọng của cái mà Peter Evans gọi là "quyền tự chủ không thể tách rời" của bộ máy nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính. Một nhà nước vững mạnh với một hệ thống quản lý hành chính có năng lực và "hợp pháp - hợp lý" và một đội ngũ cán bộ kỹ trị kiêm hành chính vững mạnh là nhân tố chính cho phát triển.³³

Ví dụ, ở Đài Loan, một nhà nước như vậy đã xuất hiện trong thập kỷ 50 và 60 dưới sự cai trị mang tính độc đoán, chuyên quyền của hệ thống chính trị một đảng cầm quyền.³⁴ Chính ý kiến tư vấn và viện trợ của Hoa Kỳ là động cơ thúc đẩy việc hiện đại hóa bộ máy hành chính. Việc viện trợ được đề xuất và chấp thuận vào thời điểm cuộc chiến tranh lạnh làm cho chế độ trở nên dễ bị tổn thương và khiến Hoa Kỳ có lý do để ra tay bảo vệ nó. Các biện pháp nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình của bộ máy hành chính đã được thực hiện. Các biện pháp này đã được thể chế hóa (bất chấp di sản mà nhà nước của một đảng - Quốc dân Đảng - cầm quyền để lại là tình trạng chính trị hóa, chủ nghĩa bè phái và tham nhũng ở mức độ cao) vì hai lý do: thứ nhất, trong bộ máy hành chính đã có sẵn một nhóm cán bộ đủ mạnh theo tư tưởng kỹ trị tạo nền tảng để tiếp tục phát huy; và thứ hai (quan trọng nhất), đội ngũ lãnh đạo đã nhận thức được tầm quan trọng của phát triển kinh tế đối với sự sống còn của họ và cho phép sự tham gia đóng góp của các thể chế tự chủ và cách tân.

Con đường cải cách trong trường hợp này rất giống, ít nhất về một khía cạnh nào đó, với con đường cải cách được xúc tiến tại Việt Nam vào đầu thập kỷ 90 thông qua nỗ lực tách rời hệ thống đảng và hệ thống nhà nước. Giá như các cơ quan nhà nước lúc bấy giờ có được "quyền tự chủ" thực thi công việc của mình (mà một thành tố cần thiết trong đó, như cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã nêu, là tách rời "chuỗi mệnh lệnh của Chính phủ" khỏi chuỗi mệnh lệnh của Đảng) thì có lẽ các hoạt động cải cách nhằm nâng cao năng lực chuyên môn của bộ máy hành chính đã mang lại kết quả như mong muốn. Như chúng ta đã thấy, đó là ý định của các nhà cách tân khi soạn thảo các phần trong Hiến pháp năm 1992 xác định vai trò và chức năng riêng biệt của các nhánh quyền lực trong nhà nước. Tuy nhiên, như chúng tôi đã đề cập ở phần trước, các học thuyết và áp lực đi ngược lại quan điểm trên chưa thấy kết quả thực hiện trọn vẹn mô hình này.

Bằng chứng từ nhiều nguồn khác nhau đều cho thấy rằng các thể chế luật độc lập, có hiệu quả, cũng như nền hành chính quốc gia tương đối độc lập, trọng dụng nhân tài và có chất lượng cao đóng góp rất nhiều vào sự phát triển.³⁵ Ngoài ra, trong đa số trường hợp, những đặc tính này thường được tìm thấy dưới dạng "cá gói". Kinh tế thị trường được xây dựng thành công trong những hệ thống ở đó việc thể chế hóa tính hợp pháp đạt được cùng sự phối hợp với một chuỗi các cơ chế thể chế hoạt động, kiểm soát và trách nhiệm giải trình được tách riêng.

Ngành 'khoa học' về đo lường mối quan hệ nhiều chiều giữa 'điều hành Nhà nước tốt' và phát triển kinh tế là ngành còn nhiều vấn đề phải bàn. Viện Nghiên cứu Chất lượng Chính quyền tại Đại học Gothenburg đã làm một 'siêu phân tích' trên các chỉ số về 'điều hành nhà nước tốt'. Việc cho điểm dựa trên cơ sở nhiều dữ liệu đo lường theo thời gian với 'ý kiến chuyên gia' về những khía cạnh khác nhau của bố trí điều hành nhà nước ở các nước khác nhau. Nhìn chung, họ không đo đạc được các "yếu tố" khách quan, vì thế họ rơi vào hoàn cảnh chủ quan văn hóa hoặc chính trị, thậm chí méo mó và nhầm lẫn. Thêm vào đó, nhiều chỉ số như chỉ số "hiệu quả của chính phủ" do Ngân hàng Thế giới đưa ra là những thống kê phức hợp dẫn xuất từ nhiều cuộc khảo sát riêng lẻ khác nhau. Các cuộc khảo sát riêng rẽ đo lường những khía cạnh khác nhau của hoạt động của chính quyền được coi là có liên hệ đến một thuộc tính cơ bản, và đôi khi sự phối hợp các kết quả của chúng làm cho thuộc tính này trở nên không rõ ràng về những gì mà con số cuối cùng muốn thực sự phản ánh.³⁶

Lưu ý đến những nghi ngại và chất lượng chuyên môn, theo nghiên cứu của Đại học Gothenburg, ba chỉ số chính về chất lượng của chính quyền là tương quan chặt chẽ với nhau, cụ thể là hai chỉ số của Ngân hàng Thế giới về 'hiệu quả chính phủ' và 'pháp quyền', và đánh giá của tổ chức Minh bạch quốc tế về tiến bộ trong chống tham nhũng.³⁷ Phân tích thống kê trên cơ sở xuyên quốc gia về những tương quan giữa các chỉ số về chất lượng của chính phủ và các đại lượng gộp chung cho phát triển như GDP và các chỉ số về chất lượng cuộc sống, đưa ra những phát hiện thú vị được tổng hợp trong bảng 1.³⁸

Bảng 1: Những phát hiện của nghiên cứu xuyên quốc gia về 'Chất lượng của chính quyền (QOG)'

Các thông số kết quả	Pháp quyền	Tính hiệu quả của chính quyền	Tham nhũng ít	Tác động của QOG
Tuổi thọ	+ .62*	+ .44	+ .37	Tích cực ++
Môi trường bền vững	+ .50	+ .51	+ .54	Tích cực ++
GDP theo đầu người	+ .88	+ .87	+ .87	Tích cực +++
Tăng trưởng GDP	+ .10	± .00	+ .20	Tích cực
Bất bình đẳng	- .44	- .44	- .46	Tích cực ++**
Chỉ số phát triển con người (HDI)	+ .71	+ .73	+ .70	Tích cực +++
Chỉ số xã hội văn minh	+ .83	+ .84	+ .83	Tích cực +++

* Sự tương quan (r)

**Ít bất bình đẳng hơn

Nguồn: S Holmberg, B Rothstein, N Nasiritousi, 'Chất lượng của chính quyền: Bạn nhận được cái gì', QoG Working Paper 2008:21, Viện nghiên cứu Chất lượng của Chính quyền, Đại học Goteborg

Nhìn chung, các nước 'thành công' có kết quả cao hơn trong các chỉ số về chất lượng của chính phủ. Điều này gợi ý rằng trong một hoặc một vài hình thức nào đó, việc xây dựng một nền điều hành Nhà nước tốt thường đi cùng với sự phát triển về kinh tế. Đồng thời, mặc dù 'điều hành Nhà nước tốt' có vẻ là một nét chung ở tất

cả các nước có mức sống cao, con đường để mang lại sự phát triển lại không rõ ràng như vậy. Sự tương quan yếu nhất là giữa chất lượng của chính quyền và tốc độ tăng trưởng. Các nước với chỉ số không cao lắm về điều hành nhà nước tốt theo định nghĩa của nghiên cứu trên vẫn có thể trở nên giàu hơn và cải thiện được chất lượng cuộc sống cho công dân của họ. Thêm vào đó, như Mary Grindle lập luận, sự phát hiện rằng một loạt những thuộc tính của quản lý Nhà nước hiệu quả liên quan tích cực đến những kết quả mong đợi khác nhau, lại không giúp gì trong việc bảo những người ủng hộ cải cách ‘điều gì là quan trọng và điều gì không là quan trọng, điều gì cần đến trước, điều gì phải đến sau...’.³⁹

Trong khi tất cả các nước phát triển (kể cả một số nước ở châu Á như Nhật Bản và Hàn Quốc) đã đạt được phát triển nhanh chóng thông qua các chiến lược theo định hướng thị trường, cùng với những cải cách về hành chính và pháp luật nhằm hoàn thiện chất lượng của chính quyền, không có một mô hình chung hay cảm nang nào về các thể chế cụ thể để ai đó có thể (hoặc đã từng) sao chép với ý định tạo ra một “lối đi tắt”. Ngay cả trong các trường hợp điển hình nhất của “sự vay mượn” (Ví dụ như Nhật Bản vào cuối thế kỷ 19), những đặc trưng và sự ưu tiên quốc gia là nhân tố căn bản trong việc lựa chọn và điều chỉnh các mô hình để cạnh tranh.⁴⁰ Trong tất cả các bố trí điều hành nhà nước ở các nước đều thấy sự đa dạng cao về chính trị và văn hóa. Những nước có nền kinh tế phát triển cao như Anh, Pháp, Singapore, Nhật Bản và Hoa Kỳ có các thể chế chính trị quốc gia rất khác nhau. Các yếu tố về văn hóa và chính trị có ảnh hưởng đến cách thức các thể chế, như những bố trí pháp lý chính thức, được thể hiện thông qua các chuẩn mực, qui ước và cách cư xử của những nhân tố chính. Không có hệ thống nào là ‘hoàn hảo’ hay ‘thoả mãn’ tất cả những đòi hỏi có thể có, cho dù ‘hệ thống lý tưởng’ được định nghĩa như thế nào.

Tóm lại, các bằng chứng và kinh nghiệm phát triển của các nước trên thế giới gợi ý rằng những “đặc trưng thiết kế” cơ bản của các thể chế công có mối quan hệ chặt chẽ và tích cực với các kết quả phát triển. Các thiết kế này bao hàm một nhà nước pháp quyền và một tập hợp thể chế điều hành là hiện thân của việc phân định vai trò và sự bố trí nhân sự hợp lý giữa các chức năng (cụ thể, một mức độ tự chủ và độc lập cho hệ thống hành chính và tư pháp), cho phép thể chế hóa các chuẩn mực, các kỹ năng và thủ tục khác nhau phù hợp với bản chất của chức năng. Đồng thời, các bằng chứng cũng gợi ý rằng có nhiều phương cách khác nhau để đi đến “mục tiêu” và rằng những mức độ tự chủ khác nhau của hệ thống hành chính và tư pháp trong các trường hợp thực tế cần được lưu tâm.

Trong một nhà nước pháp quyền với cơ chế thực tài, sự phân biệt về thể chế cũng liên quan tới một tập hợp “những đảm bảo về tính độc lập” để giúp cho các thể chế này phát triển theo lô gic riêng của chúng. Theo cách này, những phương thức và cơ sở cho việc ra các quyết định có trách nhiệm và trách nhiệm giải trình có thể được xây dựng. Tới một chừng mức mà những lô gic này đối nghịch nhau, ví dụ như khi luật pháp đối đầu với sự lạm dụng quyền lực của chính trị, thì phải có những cách thức giải quyết sự va chạm này. Trong một nhà nước pháp quyền, các giải pháp này bao gồm những hình thức đa dạng theo giúp ngành tư pháp kiểm chế ngành hành pháp (ví dụ: sự xem xét của tòa Hiến pháp, và một hệ thống tòa án hành chính) và các cơ chế tương đương (như các ủy ban dân cử của quốc hội) sẽ giám sát việc sử dụng quyền lực tư pháp.⁴¹

Mô hình cải cách thể chế của Việt Nam thừa nhận tầm quan trọng của việc xây dựng trình độ chuyên môn, nghiệp vụ trong Nhà nước, kể cả việc thể chế hóa tính

hợp pháp và cải cách công vụ, nhưng lại không thừa nhận việc tách những hoạt động này ra khỏi sự can dự của Đảng. Sự can dự trực tiếp và liên tục vào tất cả các nhánh quyền lực của Nhà nước có nghĩa là trong khi các chức năng riêng là cần thiết để làm việc có kết quả, thì các vai trò và chức năng này lại bị làm mờ đi, và lô gic riêng của chúng về trách nhiệm giải trình và hoạt động có kết quả bị làm suy yếu đi.

Không đề cập đến một thể giới cụ thể thực tế hoặc những mô hình lý tưởng, chúng tôi kiến nghị ba nguyên tắc thiết kế cơ bản để cải cách thể chế. Thể chế hóa tính hợp pháp không chỉ đòi hỏi các bộ luật hoàn chỉnh và các thủ tục hành chính chặt chẽ, mà nó còn đòi hỏi:

1. Sự phân biệt về thể chế theo cách thức cho phép các lô gic và tập hợp những kỹ năng tách biệt của quá trình ra quyết định về chính trị, hành chính-kỹ thuật và tư pháp được xây dựng và thể chế hóa.
2. Các cơ chế khiến cho các quan chức nhà nước có trách nhiệm giải trình cho những hoạt động của họ theo một qui trình tương xứng trong lĩnh vực công và theo kết quả công việc của họ.
3. Các hệ thống theo dõi và phân xử độc lập nhằm đảm bảo các quan chức nhà nước ở mọi cấp (kể cả các nhà lãnh đạo chính trị và công chức) tuân thủ theo các chuẩn mực của sự hợp pháp, đặc biệt là trong khi xử lý các vấn đề công.

Từ sự phân tích và thảo luận, chúng tôi trình bày hai kết luận chính:

1. Mô hình cải cách thể chế hiện tại đã có những yếu tố thuộc phạm vi nguyên tắc bố trí hệ thống điều hành ở các nền kinh tế phát triển thành công nhưng rõ ràng lại đang thiếu vắng những yếu tố khác. Sự thực là, mô hình bao hàm những đặc trưng mâu thuẫn với những yếu tố này. Vì vậy, rất cần thiết phải mở rộng chương trình nghị sự cải cách thể chế để bao hàm những yếu tố khác này, ở mức độ phù hợp với thực tiễn và điều kiện hiện tại ở Việt Nam.
2. Như đã nêu, rất dễ thấy là các yếu tố khác này của cải cách thể chế nằm ngoài phạm vi cải cách hành chính, chúng liên quan đến cải cách hiến pháp và đổi mới chính trị. Nghĩa là, cải cách hành chính đơn thuần sẽ là không đủ để tạo ra những phương thức cần thiết đảm bảo thành công của cải cách thể chế; do đó, chúng ta không thể trông đợi quá nhiều từ *bản thân* cải cách hành chính trong việc đạt được những mục tiêu rộng lớn hơn của cải cách thể chế.

Kết luận có phần nghịch lý là chương trình nghị sự cải cách thể chế hành chính nhà nước trong phạm vi Chương trình Tổng thể CCHC vừa quá rộng lại vừa quá hẹp. Nó quá rộng bởi vì các vấn đề nêu ra nằm ngoài phạm vi hành chính của chính phủ; nó quá hẹp bởi vì các vấn đề về cấu trúc và hệ thống phải được xem xét một cách đồng thời với các chiều kích hành chính. Thực tế là, các vấn đề về cấu trúc và hệ thống đến trước vì nếu không có những yếu tố cơ bản của nhà nước pháp quyền XHCN được thể chế hóa một cách rõ ràng thì cải cách hành chính sẽ tiếp tục chỉ tạo ra sự tiến bộ rất giới hạn.

Ở những phần tiếp theo, chúng tôi tập trung vào chương trình nghị sự cải cách thể chế hành chính nhà nước hiện tại (phạm vi hẹp) thay vì tiếp tục thảo luận những biện pháp thúc đẩy chương trình nghiên cứu cải cách hiến pháp và chính trị rộng lớn. Tuy nhiên, chúng tôi cũng đánh giá chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước trong mối liên hệ với những vấn đề hẹp hơn hoặc rộng hơn. Thực tế rằng cải cách hành chính không phải là một thể giới của những công cụ kỹ

thuật hoặc pháp lý cô lập; nó được đan kết trong một tập hợp cơ cấu nhà nước và chính trị rộng lớn hơn. Những mối liên hệ qua lại này sinh từ những yếu tố này cần được lưu ý khi đánh giá các thành quả và triển vọng của cải cách thể chế hành chính nhà nước.

4. Cải cách thể chế và Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính nhà nước

Chúng ta có thể tóm tắt ba yếu tố chính của chương trình nghị sự cải cách thể chế hành chính nhà nước, như đã được nêu trong Kế hoạch Tổng thể CCHC như sau: (xem thêm phần trang 5):

1. Cải thiện chất lượng và mức độ đáp ứng của qui trình làm luật thông qua những cải cách trong quá trình soạn thảo, tranh luận và duyệt các văn kiện pháp lý, bao gồm cả việc làm rõ ai có thẩm quyền ra các văn bản dưới luật.
2. Sắp xếp lại các cơ chế thực thi luật pháp thông qua loại bỏ những sự chồng chéo, song trùng và chậm trễ, bao gồm cả việc xóa bỏ những qui định không cần thiết, những sự thẩm định kém hiệu quả cùng những qui trình hành chính khác.

Cải tiến các cơ chế trách nhiệm giải trình trực tiếp của các quan chức chính quyền đối với công dân, để họ trở nên nhanh nhạy hơn và các dịch vụ công trở nên “hướng tới khách hàng” hơn. Ba yếu tố cải cách này hậu thuẫn cho nỗ lực sâu rộng trong việc xây dựng và thực thi một tập hợp nhiều luật và quy định mới, tất cả tập trung vào việc hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường tại Việt Nam.

Trong phần này, chúng tôi mô tả và đánh giá những thành tựu của Kế hoạch tổng thể CCHC trong lĩnh vực cải cách thể chế với mục tiêu đã được tuyên bố, đưa ra ý kiến bình luận của chúng tôi về Khung qui chuẩn hiện hành đã nêu trong phần trước và xem xét chúng trong bối cảnh cụ thể của Kế hoạch Tổng thể. Chúng tôi đưa ra hai bộ câu hỏi:

1. Các giải pháp được sử dụng trong kế hoạch đã đạt được các chỉ tiêu và mục tiêu đưa ra trong Khung của Kế hoạch tổng thể chưa? Nếu chưa, tại sao?
2. Các giải pháp được sử dụng trong kế hoạch đã đóng góp đáng kể cho việc đưa Việt Nam vào con đường dẫn đến một nhà nước pháp quyền XHCN hay không? Nếu không, tại sao?

Các câu trả lời cho những câu hỏi trên được tìm kiếm thông qua trước hết là việc xem xét tổng thể chung về tốc độ đạt được sự tiến bộ cùng các thành tựu của chương trình; tiếp theo là thông qua trình bày hai trường hợp điển hình đánh giá những khía cạnh chính của cải cách thể chế.

Báo cáo của Ban Chỉ đạo CCHC về Đánh giá giữa kỳ (2001-06) việc thực hiện Kế hoạch tổng thể về CCHC ghi nhận những tiến bộ trong thực hiện và nêu các bước tiếp theo cần làm. Báo cáo nhấn mạnh tiến bộ thể hiện trong số lượng văn bản luật được thông qua và những văn bản luật này có phạm vi điều chỉnh rộng trên những lĩnh vực chủ chốt. Đặc biệt đáng chú ý là các văn bản pháp luật Dân chủ cơ sở, Luật Khiếu nại, tố cáo, Cơ chế “một cửa”, Cơ chế đăng ký và Công khai tài chính, ngân sách, và các quy định về thanh tra nhân dân.

Sáu mươi tư tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đã thực hiện cơ chế “một cửa” hoàn toàn tại bốn Sở; 98% số huyện và 78% số xã đã thực hiện cơ chế “một cửa” và đã đạt mục tiêu đề ra. Các kết quả cụ thể khác trong cải cách thủ tục hành chính cũng được ghi nhận, bao gồm việc đơn giản và minh bạch hóa trong thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng như các nguyên tắc và quy định thu phí có cơ sở và minh bạch hơn.

Báo cáo đánh giá giữa kỳ nêu những điều chưa đạt được:

1. Mặc dù số lượng các văn bản pháp lý gia tăng nhưng chất lượng văn bản vẫn là vấn đề nan giải.
2. Trong việc xây dựng các văn bản pháp luật, sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan còn yếu.
3. Nhiều văn bản pháp luật mới vẫn chưa được thực thi trong thực tế do sự chậm trễ trong việc ban hành các văn bản dưới luật.
4. Cơ chế “một cửa” được thực hiện “mang tính hình thức” ở một số nơi.
5. Không phải toàn bộ các thủ tục hành chính đều được đơn giản hóa: các loại “giấy phép con” mới đang tái hiện sau khi cải cách thủ tục hành chính.

Báo cáo đánh giá đã nêu lên những nguyên nhân sau đây:

1. Nhận thức chưa đầy đủ về chương trình cải cách và các mục tiêu của nó.
2. “Tính cục bộ” trong hệ thống hành chính dẫn đến hành vi ích kỷ và sự chống đối.
3. Chậm trễ trong các hợp phần quan trọng trong quy trình lập kế hoạch và thực hiện.
4. Thiếu kiên quyết trong một bộ phận cán bộ lãnh đạo hành chính.
5. Thiếu sự rõ ràng trong chức năng nhiệm vụ dẫn đến trốn tránh trách nhiệm đối với các kết quả cải cách.

Những phát hiện của cuộc Đánh giá giữa kỳ (2001-2006) đã phần nào bị hạn chế bởi sự thật là nó được thực hiện như một cuộc đánh giá nội bộ mà không có sự liên hệ hay so sánh với bên ngoài nào. ‘Những bằng chứng’ thu được gồm có việc xem xét các báo cáo tiến độ do các Ban chỉ đạo CCHC địa phương gửi về Bộ Nội vụ và báo cáo của Ban chỉ đạo trung ương. Những báo cáo này có khả năng phản ánh một ‘tâm lý tuân thủ’, tất nhiên là chúng còn chứa những chi tiết cụ thể có giá trị về những hoạt động của dự án. Tuy nhiên, đã không có một đánh giá khách quan nào phục vụ cho cuộc Đánh giá giữa kỳ ở cấp chương trình hay cấp dự án.

Hậu quả là cuộc Đánh giá giữa kỳ phải đi theo khuôn khổ quen thuộc - xác định vấn đề và giải quyết vấn đề khi thực hiện các phân tích và đưa ra các khuyến nghị, cụ thể là chỉ xác định những vấn đề có thể có giải pháp khắc phục. Điều này dẫn đến tình trạng là báo cáo chỉ đưa ra các bộ khuyến nghị “gần như nhau”. Phần nói về ‘những hạn chế và nguyên nhân’ khá giống với những gì đã được xác định trong các cuộc đánh giá trước đó như là cơ sở và khởi điểm cho Kế hoạch tổng thể về CCHC. Trong bất cứ cách thức trực tiếp hay lô gic nào, chúng cũng không đi theo một cuộc đánh giá khách quan về những nguyên nhân của những thành tựu và thất bại cụ thể hoặc là trong thiết kế, hay trong quá trình triển khai các chương trình/dự án.

Những quyết định đến sau cuộc Đánh giá giữa kỳ cũng không đưa ra những định hướng hay sáng kiến chính và mới nào trong chiến lược thực hiện lĩnh vực cải

cách thể chế. Quyết định 17 ngày 1/08/2007 của BCH TƯ Đảng về ‘Đẩy mạnh cải cách hành chính’ nhấn mạnh nhu cầu hài hòa hóa cải cách hành chính với cải cách luật pháp. Nó đặc biệt nhấn mạnh vào nhu cầu xem xét lại các thủ tục hành chính. Tuy nhiên, đã không có phương pháp hay chiến lược mới nào được đưa ra trong Quyết định này. Nghị quyết 53/2007/NQ-CP của Chính phủ đưa Quyết định trên vào cuộc sống với một danh sách những hoạt động và mục tiêu, tuy lặp lại những danh sách trước đây nhưng không đặt chúng ở mức độ ưu tiên cao hơn.

Quan điểm chung của những người được chúng tôi hỏi ý kiến về tiến bộ đạt được của cải cách thể chế liên quan đến CCHC là thất vọng và chán nản. Kế hoạch tổng thể về CCHC hứa hẹn một chương trình cải cách toàn diện, được thực hiện thông qua các chương trình hành động, lịch trình và cơ chế chỉ đạo được điều phối một cách tập trung. Trên thực tế, ngoài những thành quả đạt được, các thiếu sót có thể được quy kết từ những nguyên nhân như sự thất bại của hệ thống, phạm vi toàn diện, chiến lược chỉ đạo từ trên xuống nhằm đạt sự thay đổi nhanh chóng:

- “Số lượng” không được phân biệt rõ với “chất lượng” trong quá trình đánh giá kết quả: sự tiến bộ về số lượng các luật mới được ban hành và việc thực hiện cơ chế “một cửa” chưa phải là thước đo thành công của cải cách.
- Việc thực hiện từ trên xuống và cách báo cáo kết quả thực hiện mục tiêu với những mốc son dễ dẫn đến trạng thái tâm lý bằng lòng với kết quả thay vì cam kết tiếp tục thực hiện những kết quả cải cách cụ thể.
- Chưa rút ra các bài học kinh nghiệm từ nguyên nhân của các thành công ở địa phương để tổng kết thành các điều kiện chung đảm bảo thành công của chương trình cải cách. “Các nhân tố thành công chủ chốt” giúp thực hiện mục tiêu đã đề ra chưa được xác định rõ để tiện cho việc theo dõi và đánh giá kết quả.

Ban chỉ đạo CCHC và Bộ Nội vụ đã bị sa lầy trong việc dò tìm sự tuân thủ ở một loạt các chỉ tiêu và tiêu chương trình trong một lĩnh vực hoạt động rộng lớn thay vì từ những bài học kinh nghiệm thành công ở địa phương.

Những thành tích trong cải cách thể chế là không thể phủ nhận, cụ thể là một số lượng đáng kể các đạo luật mới; những tiến bộ trong việc đơn giản hóa một số thủ tục hành chính; cùng những sự cải thiện liên quan đến áp dụng một số mô hình cung cấp dịch vụ công nhanh nhạy và “gần gũi với công dân” ở một số địa phương và ban ngành, đặc biệt là ở những nơi áp dụng thành công cơ chế “một cửa”. Tuy nhiên, những sự cải thiện đạt được là không đồng đều và những dấu hiệu “mệt mỏi vì cải cách” đã trở nên khá rõ ràng.

Phù hợp với lập luận được nêu trong phần trước, một lý do chưa đạt được kết quả như mong muốn có thể là những kỳ vọng về cải cách thể chế trong phạm vi CCHC không mang tính thiết thực vì bối cảnh rộng hơn của cải cách thể chế không được đề cập tới. Để minh họa, chúng ta hãy xem xét trường hợp về quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng luật. Kết quả chẩn đoán vấn đề “chất lượng” trong các văn bản pháp lý (khác với thành tích thuần túy về mặt số lượng văn bản) có thể được giải thích là do những trục trặc “kỹ thuật” hay đúng hơn là do những vấn đề cản trở thuộc về hệ thống. Một nguyên nhân phổ biến dẫn đến tình trạng kém chất lượng là những khó khăn gặp phải trong quy trình xây dựng luật phức tạp. Một báo cáo mới đây của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển phân tích một cách toàn diện về vấn đề này cho thấy không chỉ có những yếu kém về mặt kỹ thuật mà còn có những thiếu sót nghiêm trọng trong việc khâu nối các công đoạn của quy trình xây dựng luật trong hệ thống quốc gia của Chính phủ.⁴²

Những yếu kém về mặt "kỹ thuật" không chỉ thể hiện ở tình trạng thiếu kỹ năng, nghiệp vụ cần thiết để khái quát hóa một cách hiệu quả các vấn đề chính sách; xác định các công cụ chính sách phù hợp; soạn thảo các văn bản pháp lý một cách chuẩn xác; và các phương pháp thẩm định, đánh giá áp dụng cho các cán bộ thẩm định; mà còn ở những yếu tố như quy trình làm việc và hoàn thành công việc đúng thời hạn. Các vấn đề "thuộc về hệ thống" đặc biệt liên quan tới loạt vấn đề thứ hai này và bao gồm cả tình trạng thiếu hiểu biết và thiếu sự tôn trọng đối với vai trò đa dạng song cần thiết của các chuyên gia kỹ thuật trong mối quan hệ với vai trò của các thành viên trong hệ thống hành pháp chính trị và Đảng; còn lúng túng (tuy đã có quy định cụ thể, chi tiết) không biết Bộ, ngành hay cơ quan nào trong Chính phủ phụ trách khâu nào trong quy trình và chịu trách nhiệm phát huy các nhân tố khác nhau; và thiếu sự gắn kết và quyết tâm ở các nhà lãnh đạo chính trị trong việc bám sát quy trình và lịch biểu xây dựng luật đã đề ra:

Ví dụ, ngay sau khi Chính phủ phê duyệt kế hoạch xây dựng luật thì lập tức một loạt dự án mới được bổ sung vì những lý do đặc biệt.... Sau khi phê duyệt, một cơ quan liên quan có thể rút lại dự án hay trì hoãn việc trình dự án. Việc xin phép thay đổi hay lui lại dự án là những trường hợp ngoại lệ, không phải là quy định. Những thay đổi về nội dung các khuyến nghị từ phía cơ quan trình dự án làm cho Quốc hội chịu bó tay và không thể hoàn thành nhiệm vụ của mình trong việc xây dựng luật.⁴³

Những vấn đề này là biểu hiện rõ rệt của tình trạng chông chéo và lẫn lộn về vai trò của các nhóm cơ quan và chủ thể khác nhau trong quá trình điều hành. Vị trí thẩm quyền hành pháp và yêu cầu hoàn thành tốt nhiệm vụ không hài hòa với nhau. Ví dụ, trong trường hợp vai trò của Đảng trùng lặp với vai trò chuyên môn thì vai trò chuyên môn có ít khả năng được phát huy hay thực hiện một cách đầy đủ trên thực tế; trong trường hợp vai trò của Đảng và vai trò của Chính phủ kết hợp và trùng lặp thì các nhà lãnh đạo bên hành pháp phải nhờ cậy vào các nguồn quyền lực khác (cơ quan Đảng, Thủ tướng, Chủ tịch nước, Quốc hội, v.v.) khi cần thiết để hủy bỏ hay tạm ngừng một công việc đã được quyết định trước đó; và sự thiếu minh bạch của các kênh và các cơ quan ra quyết định khác nhau làm cho vấn đề trở nên tồi tệ hơn bởi nó cản trở việc xem xét, phê bình và sửa chữa.

Nếu kết quả chẩn đoán trên là đúng thì CCHC không thể giải quyết mọi vấn đề liên quan tới việc nâng cao chất lượng của công tác xây dựng luật; điều cần làm lúc này là tiến hành cải cách cơ cấu ở mức độ sâu sắc hơn nữa cho tới khi vai trò và quyền hạn được phân bổ giữa Đảng và Nhà nước cũng như trong nội bộ tầng trên của hệ thống hành pháp chính trị. Đồng thời, các mặt quan trọng của CCHC như cải cách công vụ, đổi mới tổ chức và đào tạo kỹ thuật sẽ góp phần giải quyết một số vấn đề. Tuy nhiên, thành công của cải cách như thiết lập được hệ thống công vụ còn phụ thuộc vào việc cải cách cơ cấu trên phạm vi rộng hơn.

Một câu hỏi đặt ra: Chiến lược cải cách thể chế nào trong khuôn khổ CCHC có thể tạo cơ hội tốt nhất để tác động vào những vấn đề cơ cấu chủ chốt song không vượt ra ngoài lĩnh vực hành chính nhà nước và không đụng chạm tới những trở ngại về cơ cấu khó khắc phục?

Phần còn lại của Báo cáo đề cập tới vấn đề này. Chúng tôi cho rằng lĩnh vực thứ hai và thứ ba trong khuôn khổ trụ cột về cải cách thể chế quản lý hành chính đã giới thiệu từ đầu trong phần này ('tinh giản cơ chế thực hiện luật pháp' và 'hoàn chỉnh cơ chế nâng cao trách nhiệm giải trình trực tiếp của cán bộ, công chức đối với

người dân' tạo điều kiện tốt nhất cho việc phát triển hệ thống hành chính công theo hướng phù hợp với các mục tiêu to lớn hơn của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đây chính là điểm đóng góp quan trọng nhất của cải cách hành chính khi so với cải cách luật pháp hay tư pháp.

Để góp phần tìm ra lời giải đáp cho câu hỏi trên, báo cáo trình bày hai nghiên cứu điển hình, trong đó chúng tôi đánh giá các kết quả đạt được, chẩn đoán các thiếu sót và đề xuất các ưu tiên trong thời gian tới. Kết quả phân tích các trường hợp nghiên cứu điển hình thường xuyên đón nhận các ý kiến phê bình. Về bản chất, các trường hợp nghiên cứu này mang tính chọn lọc và không "đại diện cho toàn bộ bức tranh". Bất cứ phương pháp nghiên cứu khoa học nào cũng vậy. Song, nói đúng hơn, các trường hợp nghiên cứu điển hình bị phê phán là không mang tính "đại diện" hay được lựa chọn vì những lý do thiên lệch, không khách quan để bóp méo sự thật.

Chúng tôi đã áp dụng những tiêu chí lựa chọn gì? Chúng tôi chọn hai lĩnh vực cải cách thể chế, đó là cơ chế một cửa và cải tiến thủ tục hành chính (theo Quyết định số 30) không nhằm mục đích phân tích một bộ phận tiêu biểu của chương trình cải cách thể chế, mà vì đây là những chủ đề được chúng tôi xác định trong quá trình nghiên cứu là nằm trong số những vấn đề có nhiều khả năng tiếp tục được bổ sung trong giai đoạn CCHC tiếp theo. Một lý do là cả hai đều mở ra những cơ hội rõ rệt về mặt "kỹ thuật" cho sự thành công, đồng thời đẩy lui ranh giới của các rào cản tiềm tàng về mặt cơ cấu.

Như vậy, hai trường hợp nghiên cứu điển hình của chúng tôi không mang tính "đại diện" cho toàn bộ chương trình cải cách thể chế trong khuôn khổ CCHC, mà nhằm nêu bật các khía cạnh khác nhau nhưng rất quan trọng của các vấn đề được làm sáng tỏ và xác định trong phần trước của Báo cáo là cần phải giải quyết để có thể tiến hành các bước cải cách thể chế tiếp theo (xem tr.18).⁴⁴

Bảng 2 dưới đây trình bày những sự khác biệt và tương đồng có ý nghĩa về một số đặc điểm cơ bản của hai trường hợp nghiên cứu điển hình. Một đặc điểm chung quan trọng là ý nghĩa của việc triển khai thực hiện ở địa phương; và cả hai đều là những lĩnh vực cải cách đã gặp phải sự phản kháng từ phía bộ máy hành chính quan liêu (đặc biệt trong trường hợp thứ hai). Việc giải quyết hai vấn đề mang tính xuyên suốt này - sáng kiến và sự phản kháng của bộ máy hành chính địa phương - có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với phương hướng CCHC trong thời gian tới.

Bảng 2: Lựa chọn trường hợp điển hình

	Địa điểm	Độ phức tạp về chuyên môn	Lợi ích về chính trị	Làm thí điểm	Mức độ kháng cự của khu vực hành chính nhà nước	Cơ quan chủ quản
Cơ chế "một cửa"	Địa phương	Thấp	Thấp/ Trung bình	Có	Trung bình	Bộ Nội vụ
Đơn giản hóa thủ tục hành chính	Địa phương /trung ương	Cao	Cao/ Trung bình	Không	Cao	Văn phòng Chính phủ

5. Khảo sát: Cơ chế “một cửa”

Trên thế giới cơ chế “một cửa” là khá phổ biến và có một lịch sử lâu đời. Ví dụ, ở Vương quốc Anh hiện nay, nhiều chính quyền địa phương đang hoạt động thông qua các mạng lưới “một cửa” triển khai tại các đơn vị hành chính cấp dưới (tương đương với quận, huyện xã ở Việt Nam). Với mục đích cung cấp trường hợp điển hình, dưới đây là mô tả về “một cửa” do Hội đồng thành phố Liverpool cung cấp:⁴⁵

Cơ chế “một cửa” là gì? Cơ chế “một cửa” là tòa nhà của Hội đồng đặt ở một cộng đồng ở đó những công dân của Liverpool có thể gặp riêng tư vấn về các dịch vụ khách hàng. Khách hàng có thể:

- Yêu cầu một dịch vụ của Hội đồng
- Tiếp cận các dịch vụ đối tác khác (nếu có)
- Tiếp cận các thông tin và tư vấn
- Thực hiện bất cứ công việc nào khác của Hội đồng
- Tự phục vụ thông qua các ki ốt⁴⁶

Tất cả tư vấn cho khách hàng về cơ chế “một cửa” đều được đào tạo đặc biệt trong nhiều lĩnh vực dịch vụ có thể cung cấp. Ở bất cứ nơi nào có thể, họ sẽ cố gắng đáp ứng tại chỗ câu hỏi của bạn. Điều này có nghĩa tất cả công việc của bạn với Hội đồng có thể được xử lý tại một địa điểm.

Những hình thức dịch vụ nào được áp dụng trong cơ chế “một cửa”? Chúng tôi đang bổ sung thêm các dịch vụ, nhưng hiện nay bạn có thể có được những dịch vụ sau:

- Tiện ích về nhà ở (theo cuộc hẹn)
- Thuế của Hội đồng (theo cuộc hẹn)
- Những phần thưởng cho giáo dục
- Quản lý nhà ở
- Cho phép đỗ xe với những người tàn tật (Thẻ xanh)
- Giấy phép lái taxi (riêng cho thành phố)
- Các dịch vụ về môi trường bao gồm kiểm soát vật nuôi trong nhà và chiếu sáng đường phố
- Các tiêu chuẩn về thương mại
- Đăng ký bầu cử
- Dịch vụ xã hội – tiếp cận đến các dịch vụ cho trẻ em
- Tiếp cận nhân viên quản lý hồ sơ
- Du lịch
- Đỗ xe để xem bóng đá
- Phạt do đỗ xe sai qui định (riêng cho thành phố)

Một số nguyên tắc chung, phổ quát của cơ chế “một cửa”:

- Tiếp cận nhiều hình thức dịch vụ ở địa phương, tại một văn phòng
- Được tư vấn và thông tin về khả năng tiếp cận dịch vụ từ những người được đào tạo chuyên môn.
- Cùng một lúc có thể tiếp cận nhiều dịch vụ do người phụ trách nhiều lĩnh vực và chức năng khác nhau làm việc cùng một địa điểm.
- Các giải pháp “dịch vụ khách hàng” như “lời hứa/cam kết” được đáp ứng đúng hạn và hiệu quả.

Trong một số sáng kiến áp dụng cơ chế “một cửa”, văn phòng địa phương không chỉ là nơi các dịch vụ và nhân viên của chính quyền được bố trí cùng một nơi, mà nó còn là một trung tâm để vươn tới các cộng đồng, để các cộng đồng được tham gia và tuyên truyền. Một thử nghiệm sớm đã được triển khai ở Coburg, Melbourne, Úc năm 1975 bằng việc thành lập trung tâm ‘NOW Centre’. Trung tâm này là nơi bố trí của nhiều hình thức dịch vụ và nhân viên chính quyền địa phương, bang và quốc gia. Đây cũng là nơi làm việc của các nhân viên cộng đồng và những người tổ chức thực hiện cơ chế “một cửa”. Họ được cung cấp các phòng họp và Trung tâm thành lập một Ủy ban tư vấn để lắng nghe những quan điểm và ý kiến về các nhu cầu của địa phương, và cung cấp phản hồi về chất lượng của các dịch vụ.⁴⁷ Thử nghiệm này đã gặp phải nhiều khó khăn, chủ yếu do tính phức tạp của việc duy trì sự đồng thuận của cả ba cấp chính quyền trong hệ thống liên bang nhằm về các nguồn hỗ trợ liên tục, phần khác là do những sự căng thẳng và xung đột giữa những cân nhắc về chất lượng dịch vụ kỹ thuật (như việc không đủ nhân viên cao cấp ở địa phương để xác định các trường hợp) với những cân nhắc về vươn tới và tiếp cận các cộng đồng địa phương. Sự căng thẳng cơ bản xảy ra giữa một bên là tạo điều kiện cho các cá nhân tiếp cận được các dịch vụ chung của Nhà nước, và mặt khác là sự khuyến khích “tiếng nói tập thể” của cộng đồng để thách thức và gây ảnh hưởng đến các chính sách và qui định.

Một sáng kiến gần đây ở Vương quốc Anh là Trung tâm công lý cộng đồng vùng bắc Liverpool, bao gồm cả một tòa án hành chính địa phương, đã được đánh giá tích cực không chỉ vì đã xử lý nhanh các trường hợp mà còn giúp cải thiện được tính hiệu quả của những dịch vụ liên quan và những dịch vụ theo sau như phục hồi và hỗ trợ các nạn nhân. Chìa khóa cho thành công này là mức độ nhận thức và tham gia cao của cộng đồng thông qua tham gia thực hiện các công việc của Trung tâm.⁴⁸

Cơ chế “một cửa” ở Việt Nam chỉ liên quan đến sự bố trí cùng một nơi của các cơ quan và dịch vụ hành chính giúp người dân tiếp cận được các dịch vụ của chính quyền. Cơ chế “một cửa” được thí điểm lần đầu tiên ở Việt Nam vào giữa những năm 1990, sau đó nó được nhân rộng sang nhiều tỉnh khác. Quyết định 181/QĐ-TTg tháng 9 năm 2003 yêu cầu đến năm 2004 cơ chế “một cửa” phải được áp dụng ở tất cả các tỉnh và huyện và bắt đầu triển khai xuống từng xã từ năm 2005. Bộ Nội vụ được giao nhiệm vụ phân phát một tập “các hướng dẫn thực hiện trên toàn quốc” và theo dõi việc thực hiện chúng (bởi các tỉnh) ở cấp huyện và xã.⁴⁹ Các cán bộ của Bộ Nội vụ và các Sở Nội vụ cung cấp tập huấn và các hỗ trợ khác cho việc thực hiện liên quan đến cơ chế “một cửa” ở các văn phòng địa phương.

Điều 1 của Qui định mô tả các mục tiêu của cơ chế “một cửa”:

1. “Một cửa” là cơ chế cho việc giải quyết các hồ sơ của công dân hoặc của các tổ chức/cơ quan thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước, từ việc tiếp nhận những yêu cầu và hồ sơ đến trả lại kết quả thông qua một cơ quan “tiếp nhận yêu cầu và trả kết quả” trong các cơ quan hành chính nhà nước.
2. Việc áp dụng mô hình cơ chế “Một cửa” nhằm mục đích tạo ra một sự thay đổi cơ bản trong mối quan hệ và các thủ tục giải quyết vấn đề giữa các cơ quan hành chính nhà nước và công dân, giảm bớt khó khăn cho các tổ chức và người dân, chống tình trạng quan lêu, tham nhũng và cửa quyền của các quan chức và cán bộ nhà nước, và nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước.

Những yêu cầu cơ bản là:

1. Các văn phòng riêng được giao nhiệm vụ là các cơ quan “tiếp nhận yêu cầu và trả kết quả” (văn phòng tiếp dân) đối với các dịch vụ cụ thể.
2. Các thủ tục (như những loại giấy tờ cần xuất trình), các loại phí (nếu có) và thời hạn cho việc giải quyết các hồ sơ được công bố công khai (phổ biến nhất là dưới hình thức các thông báo dán trên tường ở các văn phòng tiếp dân).
3. Đơn vị hành chính của văn phòng có trách nhiệm đảm bảo rằng các yêu cầu dịch vụ được đáp ứng, rằng các thủ tục nội bộ sẵn sàng để giải quyết công việc có kết quả (ví dụ: đảm bảo các hồ sơ được chuyển đi và xem xét bởi cơ quan có thẩm quyền và theo đúng thời hạn qui định)
4. Đảm bảo dịch vụ là nhanh chóng, chính xác và hiệu quả.

Việc triển khai cơ chế “một cửa” thường đòi hỏi việc thiết lập các văn phòng mới trong khu vực văn phòng các cơ quan hành chính hiện tại để tiếp nhận và giải quyết công việc với người dân, thiết lập các khu vực chờ đợi, cửa tiếp nhận và trả hồ sơ, bảng thông báo v.v... Các cán bộ làm việc này có thể được đào tạo về cách thức làm việc với công chúng và (trong một số trường hợp) xây dựng một tác phong và ý thức làm việc “gần dân” nhằm thể hiện một tác phong thân thiện với khách hàng và bộ mặt làm việc hiệu quả đối với công chúng.

Trong thực tế, các thủ tục và hình thức đảm bảo dịch vụ cụ thể là khác nhau giữa các văn phòng tiếp dân và giữa các loại dịch vụ. Điều này phụ thuộc vào năng lực của chính quyền nơi đặt văn phòng tiếp dân, sự bố trí của những công chức địa phương có năng lực ra quyết định; địa điểm đặt văn phòng (gần hay xa khu vực dân cư), dạng và mức độ phức tạp của quyết định v.v.

Điều kiện “lý tưởng” cho cơ chế “một cửa liên thông” đòi hỏi tất cả công chức với chức năng khác nhau cùng được bố trí sau “một cửa” tiếp nhận để khách hàng có thể nhận được lời khuyên và dịch vụ tại một điểm. Việc áp dụng “một cửa một dịch vụ” là phổ biến hơn - ở đó khách hàng nộp yêu cầu cho một cán bộ, sau đó các thủ tục nội bộ được triển khai để chuyển hồ sơ tới cán bộ đúng chức năng (thường ngồi ở chỗ khác), cuối cùng hồ sơ đã được giải quyết được chuyển trở lại cho khách hàng tại cùng văn phòng đó.

Có một số cơ chế và thủ tục như sau:⁵⁰

- Ở các xã nhỏ và nghèo với diện tích văn phòng làm việc hạn chế, Văn phòng dịch vụ “một cửa” chỉ đơn giản là nơi mà người dân nộp yêu cầu của mình rồi nhận được xác nhận bởi một công chức địa phương. Công chức này không trực tiếp cung cấp tư vấn hay phản hồi cho người nộp hồ sơ.
- Ở các xã lớn hơn, các chuyên viên của huyện đến xã làm việc theo lịch đã hẹn sẵn. Lúc đó họ có thể giải quyết các yêu cầu của người dân, đôi khi chỉ giải quyết được một phần (tiếp nhận và ủy nhiệm việc nộp các giấy tờ cần thiết bởi người dân), sau đó trực tiếp mang hồ sơ về “văn phòng chính” để giải quyết triệt để.
- Ở cấp huyện, các công chức chuyên trách có mặt trực tiếp hoặc ở gần cửa tiếp dân để làm việc trực tiếp với khách hàng. Trong một số trường hợp, Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch UBND (những người trong nhiều trường hợp thường “đóng dấu” vào quyết định cuối cùng) cũng có mặt và làm việc

tại văn phòng áp dụng cơ chế “một cửa” trong những ngày nhất định để giải quyết những yêu cầu hay khiếu nại của người dân.

Báo cáo đánh giá giữa kỳ năm 2006 phản ánh:

- 64 tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương đã thực hiện cơ chế “một cửa” tại bốn sở (Lao động, Thương binh và Xã hội; Tài nguyên và Môi trường; Kế hoạch và Đầu tư; và Xây dựng).
- 95.7% bốn sở trong toàn quốc đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- 52% các sở còn lại đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- 11 địa phương đã thực hiện cơ chế “một cửa” tại hơn 80% các sở còn lại và 6 địa phương đã thực hiện cơ chế “một cửa” tại tất cả các sở còn lại.
- 98% số huyện đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- Tại tất cả các tỉnh trừ 12 tỉnh, 100% các huyện đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- 78% số xã đã đạt mục tiêu thực hiện của năm 2005.

Báo cáo cho rằng những lợi ích lớn nhất là:

- Việc công bố các thủ tục hành chính
- Giảm thời gian chờ đợi cho công dân
- Cải thiện ý thức trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ của đội ngũ công chức
- Xây dựng được một nền văn hóa hướng dịch vụ

Đã có nhiều ý kiến cho rằng cơ chế “một cửa” là ‘chiếc gậy thần kỳ’ để giải quyết một loạt các vấn đề liên quan đến cung cấp dịch vụ công và cách thức đối xử của chính quyền đối với các công dân mong muốn có được những quyết định hành chính nhà nước công bằng, cởi mở và hiệu quả. Ví dụ, tài liệu “hướng dẫn” của Bộ Nội Vụ đưa ra những mục tiêu sau:

- Giảm thiểu sự phiền hà, những nhiễu đối với các tổ chức và người dân tìm đến các dịch vụ.
- Phòng ngừa tham nhũng và “tác phong cửa quyền”, tăng cường giải trình trách nhiệm.
- Cải thiện chất lượng và hiệu quả dịch vụ.
- Phân biệt rõ hơn các trách nhiệm về mặt hành chính đối với các cơ quan và cán bộ công chức khác nhau trong các cơ quan hành chính nhà nước trong làm việc với các tổ chức và người dân.
- Sắp xếp lại về mặt tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước nhằm cải thiện tính đơn giản và hiệu quả.

Điều rõ ràng là bản thân cơ chế “một cửa” không thể tự nó giải quyết được mọi vấn đề. Ví dụ: kể cả khi một văn phòng “một cửa” được mở ra ở một huyện, điều này cũng không ngăn cản được việc các tổ chức và người dân ở đó được mời chào hay tìm cách giải quyết vấn đề của mình qua ‘cửa sau’ thông qua một hình thức đối xử ưu đãi trực tiếp vào sự việc bởi một quan chức địa phương. Thêm vào đó, nhiều lợi ích của cơ chế đòi hỏi phải có thêm sự cam kết và nguồn lực để đạt được những kết quả khác như việc tổ chức lại các trách nhiệm cung cấp dịch vụ và tái lập các công việc.

Điều quan trọng nhất là cơ chế “một cửa” có ít giá trị với tư cách là cơ chế giúp cải thiện tính minh bạch và hiệu quả cung cấp dịch vụ trừ khi nó đi cùng với các thủ tục hành chính “phía sau cửa tiếp dân” ít nhất phải là ổn định và được thể chế

hóa đầy đủ, còn tốt nhất là được xem xét lại một cách toàn diện nhằm đảm bảo tính hợp pháp và phù hợp, tạo ra được sự đơn giản hóa. Nếu vẫn còn những giấy phép con hay những khoản phí bất hợp pháp ở một địa phương, thì chúng sẽ không biến mất một cách đơn giản chỉ vì ở đó đang áp dụng cơ chế “một cửa”.

Cơ chế “một cửa” có những chi phí và hạn chế cố hữu sau:

- “Một cửa” có thể trở thành ‘một cửa, nhiều khóa’ bởi vì văn phòng tiếp dân chỉ là cửa đầu tiên; khách hàng vẫn phải vượt qua những rào cản thực sự để đến với dịch vụ tốt mà chúng thường nằm ở ‘văn phòng phía sau’.
- Sự bố trí các cán bộ chức năng từ các phòng ban khác nhau ngồi cùng chỗ tại những “điểm cung cấp dịch vụ có thể tiếp cận được” đôi khi là không hiệu quả.
- Việc bố trí các cán bộ chức năng tại các văn phòng cơ chế “một cửa” khiến họ bị tách rời khỏi “trụ sở chính” với những mạng lưới và hệ thống hỗ trợ công việc của họ.
- Các cán bộ chức năng ngồi sau cửa tiếp dân có thể không có đủ kiến thức, kinh nghiệm và thẩm quyền để giải quyết công việc có kết quả; liệu họ cần phải có những gì để xử lý những vấn đề nằm ngoài phạm vi chức năng của họ?
- Liên lạc trở thành một vấn đề khi các bộ hồ sơ được tập hợp và xử lý ở những điểm ngoài ‘trụ sở chính’; các trang thiết bị công nghệ thông tin đắt tiền cùng các phương tiện liên lạc khác cần phải được lắp đặt để tối đa hóa các lợi ích.

Tuy nhiên, phải nói rằng cơ chế “một cửa” có khả năng mang lại, hoặc khởi động một sự chuyển đổi to lớn trong mối quan hệ hàng ngày giữa các quan chức ngành hành chính với công dân và doanh nghiệp. Việc thành lập một văn phòng dịch vụ thân thiện với khách hàng; làm rõ và đưa ra những thông tin liên quan đến thời gian biểu, lệ phí, nghĩa vụ và quyền lợi trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công (ví dụ, treo biển lớn trong văn phòng liệt kê các loại phí và mô tả những thủ tục cần thiết để được phục vụ, đang đóng góp to lớn cho việc xây dựng một nền “văn hóa dịch vụ”. Đào tạo cho những công chức để đảm bảo rằng họ có thể quen thuộc với những cách làm này cũng đóng góp rất lớn cho mục tiêu. Cơ chế “một cửa” hoạt động một cách trơn tru được coi là một trong những cơ chế giúp cho đội ngũ công chức trở nên có trách nhiệm giải trình trước công chúng đối với những công việc của họ (cung cấp các dịch vụ và thực hiện trách nhiệm công).

Theo bản hướng dẫn, các cơ chế “một cửa” bao gồm những công cụ như các hộp lấy ý kiến được bố trí một cách trang trọng trong văn phòng và những thủ tục giải quyết khiếu nại để sử dụng trong trường hợp những lời hứa không được thực hiện. Do người dân biết được về mức lệ phí chính thức và thời gian cần thiết để hoàn thành một dịch vụ, họ sẽ có khả năng chống lại đòi hỏi phải chi tiền “bôi trơn”. Tất nhiên, ở những nơi mà tham nhũng đã ăn sâu vào hệ thống, các cơ chế “một cửa” có khả năng trở thành một bộ thủ tục hành chính mới bị thực hiện một cách sai lệch, thậm chí là bị lợi dụng. Tuy nhiên, các cơ chế “một cửa” nếu được thực hiện một cách nghiêm túc có thể góp phần đáng kể vào việc chống tham nhũng, mặc dù công cuộc chống tham nhũng còn dựa vào những điểm tựa khác nữa.

Quan sát riêng của nhóm nghiên cứu về các văn phòng “một cửa”, cùng với các cuộc thảo luận với các cán bộ địa phương đã giúp chúng tôi đưa ra những phát hiện sau (những phát hiện này ủng hộ một quan điểm tích cực về những lợi ích của cơ chế “một cửa” đang được thực hiện ở Việt Nam):⁵¹

1. Một mô hình “một cửa” được thiết kế và vận hành tốt có tác động làm tăng hiểu biết của người dân về các quyền của họ và giúp các công chức địa

phương có được không chỉ văn hóa tôn trọng luật pháp, cung cấp dịch vụ một cách khách quan và có hiệu quả, mà còn là văn hóa làm việc có kết quả.

2. Do cơ chế “một cửa” tạo điều kiện cho việc đưa ra những khiếu nại và gợi ý đối với các dịch vụ kém chất lượng, nó cung cấp một điểm tiếp cận công bằng cho việc giải quyết và cải thiện tình hình; lãnh đạo địa phương sẽ làm việc theo hướng cải thiện các dịch vụ nhằm làm giảm đi những khiếu nại và làm hài lòng lãnh đạo cấp trên của họ.
3. Những khiếu nại ở địa phương, dù không phổ biến, nhưng lại tạo ra sự phản ứng dẫn tới những can thiệp để “giảm thiểu” chúng trong các sổ sách theo dõi tới khi cơ chế “một cửa” vẫn còn là một ưu tiên và mục tiêu hành động chính trên phạm vi toàn quốc trong quá trình CCHC.
4. Chủ tịch UBND và các lãnh đạo địa phương khác, một khi nhận thức được sự hâm mộ của dân chúng địa phương đối với những dịch vụ có hiệu quả, sẽ trở thành những người tuyên truyền và đi đầu trong việc tiếp tục cải thiện những dịch vụ này (và thực hiện những lời hứa của mình lúc tranh cử).
5. Cơ chế “một cửa” trở thành đầu mối cho sự liên lạc và liên hệ giữa lãnh đạo và nhân dân địa phương, cung cấp những cơ chế cụ thể cho việc tăng cường trách nhiệm giải trình của họ trước công chúng.
6. Ở cấp độ địa phương (cụ thể là cấp xã/phường), việc đưa ra các cơ chế “một cửa” có thể gây ra, hoặc là một phần của, một quá trình lớn hơn - sự tham gia và giáo dục của cộng đồng vào quá trình cải cách. Ví dụ: như đã nêu trong một số trường hợp quốc tế ở phần trước, trách nhiệm giải trình và sự đáp ứng trước công chúng có thể được tăng cường thông qua triển khai các chương trình phổ biến và giáo dục cộng đồng về các cơ chế khiếu nại và các quyền pháp lý.⁵²

Tóm lại, cơ chế “một cửa” có tiềm năng to lớn cho việc khởi động việc cải thiện và xây dựng một nền văn hóa qui chuẩn của các cơ quan hành chính Nhà nước với tư cách là “đầy tớ của nhân dân”. Nó khuyến khích tính tuân thủ luật pháp; đối xử công bằng theo những tiêu chuẩn và qui định cụ thể mang tính toàn cầu về cung cấp dịch vụ; một văn hóa dịch vụ; và một trách nhiệm giải trình trước người dân về kết quả làm việc của mình. Đây là những mục tiêu chủ chốt của chương trình nghị sự về cải cách thể chế.

Bên cạnh đó, cơ chế “một cửa” có nguy cơ trở thành một thủ tục phải thực hiện và báo cáo nếu như tiềm năng của nó không được phát triển và xây dựng thông qua các sáng kiến thực hiện. Trên thực tế nguy cơ này đã xảy ra tại vài nơi ở Việt Nam. Sự mệt mỏi về công cuộc cải tổ, việc giảm bớt sự chú ý và phân tán các nguồn lực sang những lĩnh vực khác có thể mang lại hậu quả làm xóa bỏ những thành tựu đã đạt được.

Chúng tôi đã quan sát một số thành công cấp địa phương ở tỉnh Ninh Bình và ghi nhận các nguyên nhân dẫn tới thành công như sau:

- Một nhóm cải cách mạnh trong bộ máy chính quyền tỉnh đã khuyến khích và hỗ trợ các sáng kiến địa phương.
- Một phương pháp tiếp cận cải cách từ dưới lên trong đó các cán bộ hành chính địa phương được yêu cầu đề xuất các dự án CCHC dựa trên nhu cầu của địa phương và đấu thầu tìm nguồn lực.
- Sự xác định rõ ràng trách nhiệm cho các mục tiêu và kết quả của dự án phản ánh “tính làm chủ” dự án của địa phương.

- Sự tham gia tích cực ở các cấp độ địa phương bởi các nhóm và bên liên quan chủ chốt trong việc hình thành các dự án tại chỗ theo hướng đáp ứng và phù hợp với những nhu cầu của địa phương.
- Một cơ chế theo dõi và đánh giá để ghi lại những thành tựu và phổ biến các kết quả.

Cách thức thực hiện mang tính chiến lược có thể là tiếp tục cấp vốn và hỗ trợ việc nhân rộng và củng cố mô hình “một cửa”. Điều này là cần thiết, nhưng bản thân nó là chưa đủ để khai thác hết tiềm năng. Những sáng kiến khác nhằm hỗ trợ và củng cố những thành tựu của cơ chế “một cửa” cần được triển khai tại những tỉnh, huyện và xã đã thực hiện có kết quả, sau đó sẽ tiến hành nhân rộng nếu tiếp tục thành công. Các sáng kiến có thể bao gồm:

- Đầu tư vào công nghệ thông tin để cải thiện sự liên lạc (ví dụ: sự truyền tin điện tử các tài liệu giữa các văn phòng) và những sáng kiến “hiện đại hóa” khác.
- Tập huấn và các giải pháp khác nhằm giúp các chuyên viên địa phương đảm nhiệm được “đa chức năng”.
- Bố trí cùng một nơi các cửa hành chính và văn phòng với các chức năng về “cộng đồng” trong tòa nhà cơ chế “một cửa”, như các trung tâm giáo dục pháp luật, qua đó không chỉ đưa các cơ quan nhà nước, mà còn cả các tổ chức cộng đồng địa phương tham gia vào quản lý các hoạt động liên quan đến tạo ra một hệ thống hành chính nhạy bén và gần gũi người dân.
- Những giải pháp tiếp theo nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình trực tiếp của lãnh đạo địa phương đối với người dân (ví dụ: bầu cử trực tiếp Chủ tịch UBND xã thông qua cơ chế ứng cử và bầu cử cạnh tranh)
- Tái cơ cấu lại về tổ chức các cơ quan và đơn vị “phía sau”
- Sắp xếp lại các thủ tục hành chính nhằm làm giảm số lượng và mức độ phức tạp của các loại “giấy phép con”, lệ phí và các qui định khác cùng với các cơ chế “một cửa”, với các mục đích và kết quả được lồng ghép vào các chỉ tiêu và thời gian biểu về dịch vụ được cải thiện.

Các biện pháp này bao gồm cả cải cách về kỹ thuật và cải cách thể chế rộng lớn hơn giải quyết những giá trị chính đã được xác định trong phần trên. Tóm lại, cơ chế “một cửa” có thể là một bộ phóng và khơi dậy một loạt các sáng kiến ở cấp địa phương nhằm đạt mục đích tạo ra các cơ quan hành chính nhà nước có hiệu quả và theo định hướng dịch vụ; nâng cao trách nhiệm giải trình của các cán bộ nhà nước đối với những hoạt động của họ theo một qui trình cần thiết trong lĩnh vực công.

6. Khảo sát: Đơn giản hóa các thủ tục hành chính (Quyết định 30)

Việc cải cách các thủ tục hành chính được nêu tại điểm (4) trong “Tiểu chương trình quốc gia số 1” của Kế hoạch tổng thể về CCHC, với trách nhiệm Ban chỉ đạo CCHC được giao cho Bộ Nội vụ và Bộ Tư pháp. Trong đợt đánh giá giữa kỳ, cải cách thủ tục hành chính được báo cáo là ‘được phối hợp với việc triển khai cơ chế “một cửa”, trong khi lĩnh vực này và “đã thu hút sự chú ý đặc biệt và sự chỉ đạo của Thủ tướng và của Chính phủ”. Điều không đáng ngạc nhiên là công cuộc cải

cách thủ tục hành chính lại nhận được sự chú ý đặc biệt như vậy. Thành công trong việc tạo ra một hệ thống thiết chế nhà nước hỗ trợ cho công cuộc phát triển kinh tế phần lớn dựa vào kết quả hoạt động của các cán bộ nhà nước cấp địa phương liên quan đến các nhiệm vụ điều tiết hoạt động của khối doanh nghiệp và cung cấp các dịch vụ kinh tế.

Cải cách các thủ tục hành chính không chỉ là vấn đề được ưu tiên cao, mà còn là một vấn đề mang tính tiếp diễn khó giải quyết. Những phản nản về chi phí và gánh nặng liên quan đến các thủ tục hành chính đối với việc kinh doanh ở Việt Nam vẫn đang là một vấn đề liên tục được nhắc đến trên các phương tiện truyền thông, trong các cuộc thảo luận với các nhà tài trợ nước ngoài và trong nội bộ các cơ quan chính quyền và Đảng. Vấn đề này đã trở thành một tiêu điểm cho các cuộc tranh luận đang diễn ra về tốc độ và phương hướng cho việc đẩy mạnh cải cách kinh tế.

Trong một số trường hợp những cuộc tranh luận này có cả những yếu tố về tư tưởng. Đơn cử ví dụ trong thời kỳ thảo luận về Luật Doanh nghiệp (năm 1999 và 2005), “những người bảo thủ” lập luận rằng các doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài cần phải chịu sự giám sát chặt chẽ và liên tục bởi các cơ quan Nhà nước thông qua việc cấp giấy phép và các qui định khác nhằm đảm bảo chúng tuân thủ với các mục tiêu “thị trường XHCN”. Các quan chức của Bộ Công nghiệp đã tranh luận rằng sự chặt chẽ trong cấp giấy phép là cần thiết nhằm ngăn cản các doanh nghiệp bóc lột “giai cấp lao động” và việc thả nổi quá đáng về thị trường là một sự thách thức vai trò lãnh đạo cao nhất của Đảng.⁵³ Những người ủng hộ cải cách lại lập luận rằng điều cần thiết lúc đó là một phương thức tiếp cận thông thoáng hơn nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp thành đạt trên thị trường.

Mặc cho những khác biệt về chính trị, người ta ghi nhận rằng cải cách thể chế trong lĩnh vực cải cách thủ tục hành chính và cải thiện các dịch vụ tại địa phương là một thành tố quan trọng trong việc xây dựng một nền kinh tế thị trường có hiệu quả. Như các tác giả của một nghiên cứu gần đây về sự khác biệt giữa các tỉnh trong chất lượng dịch vụ chính quyền cung cấp cho doanh nghiệp đã kết luận:

‘Các kết quả chỉ ra rằng những phương thức điều hành chính quyền ... có ý nghĩa cả về mặt thống kê và mặt kinh tế trong việc giải thích những khác biệt về hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp giữa các tỉnh. ... Một điểm phần trăm cải thiện trong phương thức điều hành chính quyền có thể làm tăng giá trị của doanh nghiệp trung bình với một lượng gần bằng 3 lần tăng trong GDP tính trên đầu người hàng ngày.’⁵⁴

Tính phức tạp và khó thực hiện của vấn đề cải cách thủ tục hành chính nhìn chung là do những đặc tính cấu trúc mẫn tính đã bám sâu vào hệ thống nhà nước ở Việt Nam. Như đã nêu trong phần trên, thẩm quyền của Đảng và quyền hạn hợp pháp (của Nhà nước) nhìn chung là bị đan xen và không thể phân biệt nổi, đặc biệt là ở các cấp cơ sở. Một hệ thống “lãnh đạo bằng nghị quyết” tạo ra vô số những qui định, hướng dẫn và quyết định từ cả các cơ quan của Đảng và Nhà nước ở mọi cấp độ. Một số trong số này (cụ thể là các chỉ thị của Đảng) được viết theo kiểu hô hào hay hùng biện phù hợp với mục tiêu tuyên truyền vận động của Đảng, do vậy chúng thiếu những hướng dẫn chi tiết về mặt hành chính. “Các tài liệu pháp lý” thuộc những loại khác nhau do các cơ quan nhà nước đưa ra – thông tư, quyết định v.v... – nhằm lấp các lỗ trống. Nhưng các thông điệp trong chỉ thị của Đảng theo truyền thống được diễn đạt bởi các quan chức của Đảng, những người được hưởng đặc

quyền tiếp cận đến các quá trình nội bộ theo đó đường lối của Đảng được thảo luận, như chỉ thị bằng miệng tại các cuộc họp riêng của Đảng có các lãnh tụ tham gia. Sự thiếu tính cởi mở và rõ ràng (từ quan điểm của người dân hay bản chất vấn đề) là một trong những hậu quả của cách thức làm việc hiện nay.

Trong quá khứ, việc phân biệt giữa quyền lực và vị thế của một “văn kiện pháp lý” với một “chỉ thị của Đảng” là rất khó. Ngoài ra, nguồn gốc khác nhau và việc thiếu sự phối hợp giữa các văn kiện pháp lý đôi khi tạo ra những qui định mâu thuẫn. Như vậy, các quyết định, chỉ thị và nghị định trong tay một số quan chức của Đảng có thể không hẳn là những công cụ của “pháp quyền” mà là quyền lực cá nhân. Việc thực hiện thẩm quyền hành chính địa phương trong công việc hàng ngày thường xuyên gặp phải sự can thiệp của các quan chức Đảng ở cấp địa phương thể hiện quyền lực cá nhân như là cấp trên và sự ban phát, chứ không phải một cách kín đáo, dưới các dạng hợp pháp hợp lý của việc ra quyết định hành chính.

Như vậy, những thất bại trong lĩnh vực đơn giản hóa các thủ tục hành chính không chỉ cho thấy sự kháng cự về mặt tư tưởng do một số nhà lập chính sách đưa ra đối với quan điểm điều tiết theo kiểu “thân thiện với kinh doanh” và “vì thị trường”, mà còn cho thấy vấn đề hóc búa mang tính cổ điển liên quan đến cải cách hành chính và chính sách ở Việt Nam – hay một “hố ngăn cách trong việc thực hiện”.⁵⁵ Thaveeporn Vasavakul lập luận rằng một phần điều này bắt nguồn từ cách thức chính quyền địa phương “lấp đầy khoảng trống” gây ra bởi việc xóa bỏ nền kinh tế kế hoạch tập trung khi các đạo luật và qui định liên quan đến việc bước vào thị trường và làm kinh doanh vẫn chưa được xây dựng. Các quan chức địa phương tự mình đưa ra những qui định và các sáng kiến trong hoàn cảnh thiếu vắng các đạo luật và chính sách rõ ràng ở cấp trung ương.⁵⁶ Các biện pháp được áp dụng trong những năm 1990 nhằm đưa các cơ cấu hành chính địa phương và cấp tỉnh vào hệ thống cấp bậc của Nhà nước, nhưng các “cải cách về chính sách... đã không xóa bỏ hẳn mô hình cũ của các mối quan hệ quyền lực, và Nhà nước hành chính Việt Nam tiếp tục bị phân tán”.⁵⁷

Trong những năm gần đây, Chính phủ đã thể hiện cam kết đơn giản hóa các thủ tục hành chính thông qua một loạt các quyết định, trong đó có Quyết định số 30 ngày 10/01/2007. Điều này là đáng chú ý bởi vì “đi đầu trong những vấn đề này không phải là Bộ Nội vụ mà là Văn phòng Chính phủ dưới sáng kiến trực tiếp của Thủ tướng. Một lý do thực tế cho điều này là Thủ tướng Chính phủ đã thực hiện các quyền giám sát và kiểm soát trực tiếp đối với các vấn đề cấp tỉnh theo Hiến pháp”.⁵⁸

Nội dung của các đầu đề của các văn kiện này cung cấp một vài gợi ý về những biểu hiện đáng lưu ý trong quá trình triển khai:

- Quyết định 181/2003/QĐ-TTg về áp dụng cơ chế “một cửa”.
- Quyết định 23/2005/QĐ-TTg ngày 26 tháng Giêng năm 2005 về thành lập nhóm công tác liên ngành để xử lý các vấn đề và thỉnh cầu của các doanh nghiệp về các thủ tục hành chính.
- Quyết định 22/2006/QĐ-TTg ngày 24 tháng Giêng năm 2006 về giao nhiệm vụ xử lý các khiếu nại và thỉnh cầu của các cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp.
- Chỉ thị 32/2006/CT-TTg Ngày 7/9/2006 về các biện pháp cấp bách nhằm tái thiết lập trật tự và kỷ luật hành chính trong việc giải quyết các sự vụ của công dân và doanh nghiệp.
- Công văn số 1877/TTg-CCHC ngày 15/11 yêu cầu thực hiện Chỉ thị 32

- Nghị quyết 01/2007/NQ-CP ngày 3/1/2007 về cuộc họp định kỳ tháng 12/2006 của Chính phủ.
- Quyết định 30/QĐ-TTg ngày 10/1/2007 phê duyệt Đề án 2007-10 về đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong guồng máy quản lý Nhà nước.

Trong tuyệt đại đa số trường hợp, đường lối chính thức của Đảng và Chính phủ trong các tuyên bố chính sách về cải cách thông thường là nhất quán với giả định của phe cải cách rằng bản chất của vấn đề là việc có quá nhiều qui định và tính không hiệu quả của nền hành chính đã cản trở sự phát triển của nền kinh tế. Nhà nước cần tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế theo hướng thị trường kể cả khi điều tiết nó. Tâm lý “quản lý sự vụ một cách vụn vặt” kế thừa từ thời kinh tế kế hoạch tập trung cần được xóa bỏ. Thiết kế tổng thể và ý định của Luật Doanh nghiệp đã phản ánh quan điểm này, cũng như các tuyên bố chính sách trong Kế hoạch tổng thể CCHC.

Cụ thể hơn, đối với Đảng sự việc tự nó đưa ra như một vấn đề của kiểm soát và kỷ luật nội bộ. Điều này có nghĩa là theo một khía cạnh nào đó Đảng coi cải cách các thủ tục hành chính như một cách thức cụ thể theo đó “tính hợp pháp” có thể áp dụng nhằm thiết lập lại sự kiểm soát và kỷ luật. Trong một vài trường hợp, các lợi ích của Đảng và chính quyền ở địa phương tìm cách bảo vệ những lĩnh vực về quyền lực hành chính và thẩm quyền của mình và chống lại sự cải cách bằng cách ‘ngáng chân’ hoặc thông qua những chính sách đi ngược với định hướng chung. Đối với một số quan chức tham nhũng, các thủ tục hành chính phức tạp là một nguồn để làm giàu thông qua các cơ hội đòi hỏi tiền “bôi trơn” và các hình thức nhận hối lộ khác. Kể cả khi các công cụ như Luật Doanh nghiệp hình như làm giảm bớt các cơ hội như vậy, một số quan chức địa phương đã tìm cách tái lập chúng thông qua phát minh và thực hiện các “giấy phép con”.

Nói một cách nghiêm túc thì những qui định này là bất hợp pháp, nhưng rất khó kiểm soát bởi năng lực giám sát và theo dõi hạn chế của các bộ ngành trung ương, chưa nói đến mức độ phức tạp của bản thân các ban ngành địa phương trong việc hưởng lợi từ chúng. Nhưng khi những hành động chuyên quyền địa phương này gây ra sự phản kháng ở địa phương hoặc tố cáo và khiếu nại, thì Đảng buộc phải hành động. Để cải thiện tình trạng này, một số biện pháp được đưa ra trực tiếp hướng đến việc hoàn thiện các cơ chế cho việc đưa ra và giải quyết khiếu nại. Đây được coi như một cách tạo ra sự giám sát của người dân đối với những hành động phi pháp của các quan chức (đây là một đặc trưng của văn hóa chính trị Việt Nam, nó có nhiều cơ hội lớn cho việc hình thành các phương thức kiểm soát và điều chỉnh dân chủ đối với những vi phạm hành chính).

Quyết định 30 mô tả các vấn đề theo cách thức sau, đặc biệt nêu bật những nguyên nhân tạo ra những kẽ hở trong quá trình thực hiện:

- ‘...các cơ quan hành chính tạo ra sự tiện lợi cho bản thân mình, nhưng lại tạo ra khó khăn cho các cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp’
- ‘...tư tưởng bao cấp và chủ nghĩa cục bộ ở các bộ và ban ngành...’
- ‘...thiếu trách nhiệm trong việc thanh tra quá trình thực hiện...’

Lời nói đầu của Quyết định 30 cũng phàn nàn về thiếu sự bắt buộc phải thi hành và hành động của một bộ phận các cơ quan hành chính địa phương kể cả khi họ nhận được các báo cáo và những khẩn cầu về những thủ tục hành chính bất hợp lý.

Quyết định 30 vạch ra một chương trình đầy tham vọng nhằm xem xét và đơn giản hóa tất cả các thủ tục hành chính trong giai đoạn ba năm, nhằm loại bỏ những

gì không phù hợp, gây ra sự phiền hà và dẫn tới sự lạm dụng quyền lực hay tham nhũng. Sự hỗ trợ của các nhà tài trợ (kể cả sự tài trợ của USAID) được cung cấp thông qua một dự án đặt tại văn phòng của Phòng Công Thương Việt Nam (VCCI). Phương pháp nhân rộng những sự vận dụng khác trong cải cách qui định – sử dụng một phương pháp tiếp cận gọi là “máy chém” đã được áp dụng ở một số nước Đông Âu. Theo phương pháp này, bao gồm sự giám sát một cách tích cực của một cơ quan mạnh ở trung ương chịu trách nhiệm xem xét các qui định, một nhóm công tác được thành lập trong Văn phòng Chính phủ (đóng vai trò chính dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng) nhằm cung cấp sự hỗ trợ cho chương trình quốc gia và tạo ra một cơ sở dữ liệu thống kê hay kiểm kê tất cả các thủ tục hành chính. Các nhóm công tác cũng được thành lập ở cấp tỉnh.

Tất cả các sở, ban ngành được yêu cầu rà soát lại từng thủ tục hành chính trong ba năm gần đây và hỏi 3 câu hỏi cơ bản: Nó có hợp pháp không? Nó có cần thiết không? Nó có thân thiện với người dân không? Những câu hỏi này trông có vẻ vô hại nhưng lại mang những ý nghĩa quan trọng cho sự phát triển tiếp theo của công cuộc CCHC ở Việt Nam. Câu hỏi “Nó có hợp pháp không?” đi thẳng vào trung tâm của điều mà chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước muốn tìm cách đạt được. Giả thiết rằng việc tạo ra nền ‘pháp quyền XHCN’ đang diễn ra, chúng ta có thể mong đợi một câu hỏi có vẻ đơn giản như vậy sẽ buộc người ta phải suy nghĩ. Nếu chúng ta chấp nhận điểm được trình bày trong báo cáo này rằng các quy trình điều hành tiếp tục những sự không rõ ràng giữa tính hợp pháp của nó và sự lãnh đạo của Đảng, thì sẽ có những xung đột và sự mập mờ trong những câu trả lời cho câu hỏi này.

Tuy nhiên, nếu các câu trả lời là có căn cứ và được đưa ra trên cơ sở các tiêu chuẩn đề cao tính hợp pháp, thì đây sẽ là một bước tiến dài theo hướng củng cố nền tảng cho một sự tuân thủ mang tính toàn hệ thống đối với tính hợp pháp trong cả việc thông qua và áp dụng các văn bản pháp lý và thủ tục hành chính. Câu hỏi thứ hai cũng có tầm quan trọng to lớn trong việc làm cho các quan chức nhà nước phải suy nghĩ về tầm quan trọng của việc đánh giá và kiểm chế những chi phí về mặt kinh tế của chính quyền trong một nền kinh tế thị trường. Cuối cùng, câu hỏi thứ ba rõ ràng là cơ sở cho những nỗ lực tạo ra một nền hành chính nhà nước vừa có tính pháp lý vừa có trách nhiệm giải trình với bên ngoài về những hoạt động của mình.

Một công thức chung sẽ được sử dụng cho từng cơ quan công quyền đóng góp chủ yếu bằng cách đề cập đến ba câu hỏi cho từng thủ tục hành chính. Các nhóm công tác cấp tỉnh sẽ có khả năng kiểm tra những đóng góp này. Những câu hỏi cần được hỏi theo cách chúng liên quan đến nội dung của các qui định như các giấy phép và đăng ký hành nghề; các qui trình xử lý; những yêu cầu về thông tin của hồ sơ; các loại phí và lệ phí; thời hạn; các cơ chế phối hợp và điều chuyển v.v...

Trong khi thi hành Quyết định 30, các cơ quan được yêu cầu điều chỉnh hay bỏ đi những qui định không phù hợp nếu chúng ở trong phạm vi thẩm quyền của mình. Các UBND tỉnh và thành phố được yêu cầu điều phối và giám sát quá trình rà soát, và triển khai công tác điều chỉnh hoặc hủy bỏ (nếu họ có thẩm quyền) hoặc trình lên cơ quan cấp trên để giải quyết. Họ sẽ công bố tất cả các biểu mẫu hành chính và mẫu khai báo, sau đó thiết lập các cơ sở dữ liệu riêng của họ mà công chúng có thể truy cập được, tương thích với cơ sở dữ liệu quốc gia của Văn phòng Chính phủ. Các báo cáo 6 tháng sẽ được gửi về Thủ tướng Chính phủ theo yêu cầu để trình bày những tiến bộ đã được thực hiện về những vấn đề trên. Việc kiểm kê

các thủ tục hành chính cũng được thiết kế để trở thành một cơ chế cho việc theo dõi những qui định mới và tác động của chúng.

Đây là một chương trình chi tiết và tốn kém về nguồn lực, đòi hỏi các hoạt động song song và được điều phối ở tất cả các tỉnh, cơ quan địa phương, các bộ và ban ngành. Việc phổ biến các kỹ năng và kiến thức riêng nó đã là một nhiệm vụ to lớn, chưa đủ động đến việc duy trì tiến bộ và giám sát sự tuân thủ. Năng lực điều phối cả theo ngành dọc và ngành ngang sẽ được kéo căng đến mức tới hạn. Cụ thể là trong khi có thể tạo ra một cuộc kiểm kê và thu được “sự tuân thủ trên giấy” trong quá trình rà soát, việc có thể duy trì và biến nó trở thành một hệ thống kiểm soát và giám sát được vận hành là một câu hỏi. Nếu kinh nghiệm là tất cả những gì cần làm theo, các cán bộ chính quyền địa phương sẽ đợi cho đến khi tình hình bớt căng thẳng (áp lực dịu đi, sự chú ý giảm bớt...) rồi lại bắt đầu tham gia vào việc đưa ra quá nhiều các “giấy phép con” và qui định của địa phương.

Lưu ý đáng lạc quan hơn là một thành phần quan trọng trong chương trình là một Ban cố vấn được thành lập từ khối doanh nghiệp tư nhân. Ban này sẽ cung cấp những phản hồi cho Thủ tướng về những tiến bộ của quá trình thực hiện và cung cấp một kênh phổ biến thông tin trực tiếp đến các doanh nghiệp và tổ chức trực tiếp bị ảnh hưởng bởi chương trình này. Những cơ quan như vậy ở cấp tỉnh cũng có thể được xây dựng. Trong trường hợp này, cùng với việc kiểm kê công khai, các tổ chức và cá nhân thuộc “xã hội dân sự” sẽ đóng vai trò theo dõi việc thực hiện cuộc rà soát các thủ tục hành chính. Về lâu dài, họ có thể tiếp tục cung cấp những phản hồi về hiệu quả và chất lượng của các qui định. Cần nhắc những nguồn vốn chính trị và nguồn lực hành chính đáng kể cần huy động để tiến hành thành công quá trình cải cách, sự tồn tại của các áp lực doanh nghiệp từ bên ngoài và sự theo dõi của các phương tiện truyền thông sẽ là cực kỳ quan trọng. Việc theo dõi như vậy sẽ được khuyến khích bằng các điều khoản về minh bạch đã được nêu trong Quyết định 30.

Những điều khoản (của luật pháp qui định) về tính minh bạch và tham vấn các bên liên quan phản ánh một xu thế rộng rãi hơn có thể đóng vai trò quan trọng đối với các bố trí về chính trị văn hóa và quản lý nhà nước ở Việt Nam. Giữ bí mật đang là một thủ tục hoạt động tiêu chuẩn đối với nhiều khía cạnh của chính quyền ở Việt Nam, nhưng những điều khoản về tính minh bạch đang dần dần, nếu không nói là gần như không thể nhận thấy được, trở nên “bình thường”, kể cả khi chúng chỉ được áp dụng cho một phần rất nhỏ trong hoạt động của chính quyền như công khai ngân sách và các tài liệu pháp lý. Xu thế này có được một phần do áp lực của việc Việt Nam trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và việc ký Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ (BTA). Ví dụ: dưới “Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, tất cả các văn kiện pháp lý mới bây giờ phải được công bố ít nhất 15 ngày trên Công Báo. Kết quả là (kết hợp với tốc độ đưa ra các bộ luật mới ngày càng nhanh) từ năm 2001 đến năm 2007 số trang của tờ Công Báo đã tăng lên 16 lần.

Những điều khoản qui định tương tự cho các văn bản pháp lý qui chuẩn địa phương lần đầu tiên đã tạo ra các tờ Công Báo cấp tỉnh. Như đã nêu trong phần trước, yêu cầu công bố công khai về các khoản phí và lệ phí, cùng những chi tiết khác ở các văn phòng cơ chế “một cửa” là một ví dụ nữa về xu thế này. Những cuộc khảo sát về Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) ở Việt Nam chỉ ra một số cải thiện về mức độ minh bạch trong thời gian qua. Ví dụ: các doanh nghiệp báo cáo rằng việc tiếp cận đến các tài liệu về lập kế hoạch cấp tỉnh đang trở nên dễ dàng hơn.⁵⁹ Những yêu cầu về tính minh bạch của Quyết định 30, nếu được thực hiện, sẽ là một

bước tiến quan trọng khác. Việc tiếp cận của người dân đến các thông tin rõ ràng là một điều kiện tiên quyết đối với trách nhiệm giải trình trước công chúng của các công chức nhà nước.

Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) cũng là một sự phát triển có ý nghĩa trong việc tạo ra các cơ chế làm cho chính quyền và đội ngũ công chức có trách nhiệm giải trình. Đây là một sáng kiến chung của Phòng Thương Mại và Công nghiệp Việt Nam và các nhà tài trợ bên ngoài bao gồm Asia Foundation và USAID. Các chỉ số phản ánh năng lực của các chính quyền tỉnh trong việc đáp ứng một số tiêu chuẩn về “quản lý nhà nước về kinh tế có hiệu quả” của hai năm 2006 và 2007 đã được thu thập và công bố. Thông tin (về chất lượng quản lý nhà nước cấp tỉnh về kinh tế) này không chỉ cung cấp những thông tin quan trọng cho các doanh nghiệp và cá nhân về chất lượng của chính quyền và mức độ dễ dàng cho kinh doanh tại những vùng khác nhau ở Việt Nam (do vậy có thể ảnh hưởng đến những quyết định kinh doanh), mà nó còn đặt các nhà lãnh đạo cấp tỉnh “dưới sự chú ý của công luận” liên quan đến sự tuân thủ và những tiến bộ của họ trong việc thực hiện những mục tiêu chính trị quan trọng của Chính phủ. Các biện pháp và tiêu chuẩn nội bộ của Đảng vẫn là những yếu tố quyết định chính đối với sự nghiệp chính trị của các quan chức trên. Nhưng sự xuất hiện công khai của các “bảng xếp hạng” đối với những “tỉnh dẫn đầu và tụt hậu” thông qua các thông tin về năng lực quản lý kinh tế của chúng chỉ ra một cơ hội chuyển đổi nhẹ nhàng nhưng có ý nghĩa liên quan đến cách làm cho các nhà lãnh đạo cấp tỉnh chịu trách nhiệm giải trình về kết quả làm việc của họ.

Việc đơn giản hóa các hành thủ tục chính là lĩnh vực mà cả Chính phủ và Đảng thừa nhận là đã có những thất bại và hạn chế nghiêm trọng. Từ việc quan sát những phản hồi của Chính phủ và của những bên liên quan chính như VCCI, chúng tôi rút ra một số kết luận quan trọng:

- Là một lĩnh vực ưu tiên cao nhưng khó khăn của công cuộc cải cách bởi sự chống đối nội bộ và những cản trở khác, đã xuất hiện một nhu cầu đòi hỏi phải có một sự điều phối và kiểm soát tập trung bởi một cơ quan cấp trung ương nhằm “chèo lái” công cuộc cải cách trong Chính phủ. Trong quá trình triển khai Ban Chỉ đạo CCHC đã bị bỏ qua và sự vụ đã được đưa lên trực tiếp thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.
- Khi điều này xảy ra, có các dấu hiệu khá rõ về nhu cầu cần có sự hỗ trợ từ bên ngoài và các cơ hội thành công
- Việc thực hiện thành công Quyết định 30 thông qua một hoặc một vài cơ chế là một “thí nghiệm” quan trọng cho việc thực hiện thành công về ngắn hạn và trung hạn CCHC ở Việt Nam. Nếu thất bại, thì đây sẽ là một bước thụt lùi lớn đối với công cuộc thể chế hóa tính hợp pháp, và là sự khuyến khích những quyền lợi bất di bất dịch ‘chống cải cách’.
- Một số yếu tố trong mô hình thực hiện Quyết định 30 đã chỉ ra một tiềm năng đáng kể cho việc tiếp tục phát triển và áp dụng trong những lĩnh vực khác. Tuân thủ những nguyên tắc đã được nêu trong phần trước của báo cáo, những điều khoản qui định về tính minh bạch và vai trò theo dõi của xã hội dân sự có một tầm quan trọng đặc biệt bởi vì chúng thúc đẩy nguyên tắc cơ bản - làm cho các công chức có trách nhiệm giải trình trước công chúng về kết quả công việc của họ.
- Những yếu tố khác của mô hình thực hiện không báo trước điều gì lạc quan, cụ thể là nhu cầu phổ biến các yêu cầu về chuyên môn và kỹ năng đối với tất cả các bộ, ngành và các tỉnh; đặc tính đòi hỏi chi phí cao về

nguồn lực trong việc thu thập các dữ liệu, trong các qui trình xây dựng và theo dõi công tác kiểm kê; các chi phí cao về hành chính và điều phối đối với những yêu cầu về báo cáo và hành động.

7. Kết luận: Những bước đi tiếp theo?

Chúng tôi kết luận trong phần đầu của báo cáo này rằng cải cách thể chế ở Việt Nam đòi hỏi phải xem xét một số vấn đề quan trọng mang tính cơ cấu liên quan đến toàn bộ hệ thống chính quyền, cũng như các cải cách đối với hệ thống của hành chính nhà nước. Cải cách thể chế hành chính nhà nước không chỉ trùng lặp với cải cách pháp lý, nó còn có mối tương thuộc với các cải cách cơ cấu, có nghĩa rằng nó liên quan đến sự thay đổi mang tính pháp hiến và chính trị.

Đồng thời, hai trường hợp khảo sát cũng minh họa rằng cải cách thể chế hành chính nhà nước bị định nghĩa với phạm vi quá hẹp, nó hàm chứa những khả năng mở rộng cho chương trình nghị sự cải cách thể chế rộng lớn hơn nếu được hậu thuẫn bởi những chiến lược thay đổi phù hợp.

“Cải cách thể chế”, như một mục đích và một chương trình, dường như đã mâu thuẫn với các ý nghĩa của nó. Các thể chế như các hệ thống chuẩn mực và qui định theo định nghĩa là hầu như ổn định và không thay đổi, hoặc ít nhất là chống lại thay đổi. “Thể chế hóa”, với tư cách một khái niệm, thường được hiểu theo nghĩa là củng cố việc thực hành các qui tắc và chuẩn mực. Các lý thuyết về thể chế có xu hướng mạnh trong việc giải thích tại sao các thể chế không thay đổi, nhưng lại yếu hơn trong việc tìm hiểu nguyên nhân và cách thức chúng thay đổi.

Cải cách thể chế có thể xuất hiện từ một loạt các quá trình và bước đi mà về lâu dài chúng có thể vượt qua các mâu thuẫn như vậy. Điều này có thể xảy ra như thế nào? Cái gì giải thích sự thay đổi về thể chế? Một phương pháp tiếp cận nhằm hiểu được các vấn đề trên được tìm thấy trong các học thuyết xã hội học về “khuyh hướng thể chế lịch sử”.⁶⁰ Giả định cơ bản của khuyh hướng thể chế lịch sử là những sự lựa chọn ban đầu, được đưa ra ở thời điểm khởi động một chương trình hoặc một cấu trúc, tạo ra một hình mẫu hay “lối đi” và những sự lựa chọn tiếp theo, ở một mức độ nào đó chỉ đơn giản là đi theo lối này. Những lựa chọn ban đầu trong câu hỏi có thể đã được đưa ra từ trước, và có thể không được viết ra, nhưng các quốc gia “lệ thuộc vào lối đi” hình như là được gắn vào các hệ thống này.

Phương pháp tiếp cận này đưa ra một vài vấn đề khi giải thích về thay đổi. Một câu trả lời là ghi nhận rằng “các điểm chốt” xuất hiện theo dòng các sự kiện, ví dụ như một cuộc khủng hoảng bên ngoài (thất bại trong chiến tranh hay sự xâm chiếm của nước ngoài). Lô gic của nó là một thay đổi riêng rẽ trên phạm vi rộng. Nhưng điều này không trùng khớp với những gì chúng tôi quan sát từ phương thức các hệ thống chính quyền thay đổi trong thực tế. Tuyệt đại đa số các nhà quan sát có xu hướng mô tả những sự thay đổi nhỏ trong các thể chế thuộc khu vực công, đặc biệt là trong bộ máy hành chính nhà nước.

Một số nghiên cứu so sánh gần đây đã đặt câu hỏi về thuộc tính xác định của quốc gia lệ thuộc vào con đường đã chọn.⁶¹ Một vài học giả gợi ý rằng các thể chế hùng mạnh cũng có thể sản sinh ra các hình mẫu mang tính nội sinh và từ từ hình thành của một sự thay đổi có ảnh hưởng sâu rộng. Những người khác nhấn mạnh rằng các thể chế không được tạo ra “một cách đơn lẻ” mà kết nối các lô gic và trật tự khác nhau, mỗi thể chế có sự hỗ trợ về thời gian của riêng chúng.⁶² Một số thành tố thể chế

nhất định trong một hệ thống hành chính có thể không vững mạnh như các thành tố khác (được bảo vệ một cách yếu ớt hoặc được gắn lỏng lẻo với các liên kết vững chắc) do đó chúng trở nên dễ “biến tướng” hơn (Clemens và Cook, 1999) và dễ dàng chuyển đổi hơn thông qua các cuộc cải cách.⁶³

Ở đây có một nghịch lý: nhìn lại quá khứ, chúng ta có thể thấy các thể chế đã thay đổi nhiều và theo xu hướng không thể đảo ngược qua thời gian như thế nào, ví dụ bằng cách đưa ra những thành tố mới – chúng được chấp nhận trong khuôn khổ thể chế tại một thời điểm vì đã giải quyết được một vấn đề nóng bỏng; nhưng chúng ta lại không thể chắc chắn rằng tại thời điểm được giới thiệu chúng có thể có một ảnh hưởng lâu dài liên quan đến việc giới thiệu ‘những trật tự và lô gic mới’. Những kiểu giải thích như vậy không trao nhiều vai trò cho một “thiết kế hoành tráng” (grand design) trong quá trình thay đổi về thể chế. Hoặc là nếu có đi nữa, thiết kế sẽ nổi lên để điều chỉnh phương thức vì yếu tố sau được đánh giá cao hơn.

Nhất quán với quan điểm này về thay đổi thể chế, một số bài học quý giá về quá trình thay đổi có thể được rút ra từ các nghiên cứu gần đây trên vấn đề cải cách trong chính quyền địa phương ở Trung Quốc. Các nghiên cứu này gợi ý rằng các biện pháp cụ thể – như sáng kiến của chính quyền trung ương nhằm giảm bớt gánh nặng về thuế và lệ phí địa phương đánh vào người nông dân – có thể khơi mào cho sự phát triển dẫn đến thể chế hóa một số kết quả không được mong đợi.⁶⁴ Điều này xảy ra khi các cán bộ địa phương chịu trách nhiệm thực hiện sự thay đổi trong chính sách có cam kết đối với các ý tưởng và thông lệ mới trong phạm vi của họ, trong khi những người khác vẫn còn “dậm chân tại chỗ”. Sự va chạm của các lô gic và sự cọ sát thường xảy ra giữa chúng tạo ra những căng thẳng có thể là có ích trong việc tiếp tục sự thay đổi và thể chế hóa. Điều này có thể xảy ra từ những nguồn không được mong đợi. Ở một địa phương, các biện pháp cắt giảm chi phí bao gồm ‘gửi cả đội ngũ cán bộ’ tới các thành phố ven biển như một cách vừa xóa tên họ khỏi bảng lương vừa giúp họ nâng cao kỹ năng. Giờ đây những người ra đi có các quan điểm và sự quan tâm mới. Khi trở về, họ trở thành những tác nhân của sự thay đổi và hỗ trợ cho các cải cách rộng rãi về tài chính, được thực thi sau đó.

Những kiểu quá trình như vậy, với sự tiếp nối của mới và cũ, với những gián đoạn của quá khứ và tương lai, đang xảy ra liên tục như một điều thường thấy trong tất cả các lĩnh vực nhà nước và xã hội trong những tình huống chuyển đổi mà Trung quốc và Việt Nam đang gặp phải. Những sự giải thích cho các quá trình chuyển đổi và cải cách ở Việt Nam, cụ thể là cho sự xuất hiện của những lực lượng và lợi ích ủng hộ thị trường hóa và công cuộc *đổi mới* một cách rộng rãi hơn, sử dụng các khái niệm như ‘phá rào’ (sự giải tỏa một phần và không chính thức những gò bó theo sau một hành động nhất thời), và nhấn mạnh thuộc tính tương tác lẫn nhau và đi từ dưới lên của sự thay đổi.⁶⁵ Tuy nhiên, những đầu máy như vậy của sự thay đổi có thể vừa “tốt” lại vừa “xấu” (ví dụ: chúng có thể dẫn đến sự xuất hiện của tình trạng tham nhũng kinh niên).⁶⁶ Từ quan điểm cải cách, vấn đề cơ bản là đạt được sự thể chế của những thay đổi “tốt”.

Để tóm lược lập luận cho điểm này: bằng chứng từ Việt Nam và những quốc gia khác gợi ý rằng những thay đổi nhỏ có thể mang tính quyết định trong việc tạo ra những thể chế và sự thay đổi thể chế về một con đường mới, thường qua một thử nghiệm ở địa phương hay một phương thức mới hình thành một cách cấp bách để đương đầu với những vấn đề cố hữu trong hệ thống đang tồn tại. Các trường hợp khảo sát của chúng tôi đã cho thấy cơ chế một cửa và đánh giá thủ tục hành chính mang theo chúng những hạt giống thay đổi dần được tích tụ và chúng có thể mang lại sự thay đổi thể chế theo

chiều sâu hơn – ví dụ, trong trường hợp cơ chế một cửa, các quy định mới và kỳ vọng về tính liêm chính và trách nhiệm của cán bộ công chức. Vì thế, để xử lý những khía cạnh của cải cách thể chế hành chính nhà nước, vẫn tồn tại những cơ hội để kết nối với chương trình nghị sự cải cách thể chế rộng lớn hơn và các vấn đề cơ cấu sâu hơn đã được nhấn mạnh trong phần đầu của báo cáo.

Đây là thời điểm mà ‘các thiết kế lớn’ được bàn đến. Như đã lập luận trong phần trước, mô hình hoặc điểm cuối của cuộc cải cách thể chế ở Việt Nam là rõ ràng. Điều này được tuyên bố trong các chính sách và chương trình của Đảng là xây dựng được một nhà nước pháp quyền XHCN. các chương trình cụ thể về cải cách các văn kiện pháp lý, cải thiện việc tiếp cận và trách nhiệm giải trình tại giao diện giữa công dân và Nhà nước v.v. đã được làm rõ trong mô hình này. Tuy nhiên, chúng tôi cũng lập luận rằng điểm cuối đang bị che phủ và làm rối rắm bởi sự không rõ ràng trong chủ trương và chính sách của Đảng, những thành tố này đang phủ nhận việc đạt được mục tiêu đã đề ra. Các cuộc tranh luận và thảo luận về cách thức giải quyết những sự mập mờ này đang còn tiếp diễn.

Kết luận chính mang tính chất như một nghịch lý: Các ưu tiên cải cách thể chế hành chính nhà nước nên hướng tới những chủ đề và dự án mang tính hiện thực trong phạm vi lĩnh vực hành chính; tuy nhiên các chủ đề và dự án này sẽ không thể đạt được những mục tiêu cơ bản của cải cách thể chế trừ khi chúng có mối quan hệ rất rõ ràng với chương trình nghị sự rộng lớn hơn.

Các cơ chế cơ bản về tuân thủ luật pháp và trách nhiệm trong giao dịch trực tiếp giữa người dân và bộ máy hành chính công (và trong bản thân hệ thống thứ bậc hành chính) cung cấp một kênh chung trong việc kết nối các dự án cải cách thể chế hành chính nhà nước với chương trình nghị sự cải cách thể chế rộng lớn hơn.

Các kết luận và bài học rút ra từ việc đánh giá thực thi cải cách thể chế hành chính nhà nước và từ hai trường hợp khảo sát - cơ chế một cửa và cải cách thủ tục hành chính – chỉ ra rằng các biện pháp cải cách thể chế hành chính nhà nước trong tương lai (và cả các dự án hỗ trợ) nên được đánh giá theo các tiêu chí sau:

- Liệu chúng có cải thiện sự nhất quán và tính rõ ràng trong các quy định và thủ tục để nhờ đó người dân biết được những yêu cầu chính đáng của họ theo chính sách và chương trình của chính phủ?
- Liệu chúng có mang lại khả năng qua đó những mong đợi chính đáng về việc cung ứng dịch vụ công và được đối xử một cách không thiên vị của người dân sẽ được thỏa mãn một cách tốt hơn theo chính sách và chương trình của chính phủ?
- Liệu chúng có mang lại những cơ chế không chỉ đơn thuần là hoạt động thông báo cho người dân về những nhu cầu chính đáng của họ nhưng không hỗ trợ họ trong việc nêu ra những yêu cầu để có thể được đáp ứng (bao gồm những trợ giúp) liên quan đến những nhu cầu này?
- Liệu chúng có giúp nhận dạng được và trao quyền cho những cán bộ địa phương, những người sẽ có vai trò trong việc xem xét và thỏa mãn những yêu cầu?
- Và, liệu các cán bộ, công chức địa phương có nhận được sự hỗ trợ và khuyến khích trực tiếp, theo một cách thức đơn giản và hiệu quả, từ các cấp cao hơn trong trường hợp gặp khó khăn và trở ngại?

Một loạt các biện pháp bên cạnh việc thực thi cơ chế một cửa và cải cách thủ tục hành chính cần được xem xét, đánh giá theo những tiêu chí này, ví dụ các cải cách đa dạng nhằm tăng cường tiếp cận thông tin và vấn đề minh bạch hóa; các cơ chế khiếu nại của người dân; một hệ thống 'tòa hành chính' cho các lĩnh vực dịch vụ cụ thể; 'hiến chương công dân' và các cơ chế 'thẻ điểm' liên quan đến ý kiến của người dân/khách hàng trong đánh giá chất lượng dịch vụ; v.v. Một vài trong những biện pháp này sẽ kết nối lại cùng với các khía cạnh của cải cách hành chính và hệ thống pháp luật. Các biện pháp khác có thể gắn với cải cách quản lý và tài chính trong các đơn vị của chính phủ và các cơ quan ở địa phương.

Kết luận: Về phạm vi: việc thực thi một cách đầy đủ và hiệu quả nhà nước pháp quyền XHCN không thể bị xem xét một cách tách rời trong phạm vi cải cách hành chính. Chương trình nghị sự cải cách thể chế sẽ không thể thành công trừ khi nó được mở rộng từ việc xem xét các kỹ thuật và năng lực hành chính và pháp luật cụ thể để kết nối với các vấn đề cơ cấu rộng lớn hơn. Điều này sẽ giúp định hình các cơ chế đa phức hợp về trách nhiệm của cán bộ, công chức. Ở đây, một "thiết kế lớn" dựa trên nguyện vọng của Việt Nam về nhà nước pháp quyền XHCN, với kinh nghiệm phù hợp của thế giới là cơ sở quan trọng cho việc làm rõ các mục tiêu, ý tưởng và 'điểm cuối'. Nếu các cải cách thể chế hành chính nhà nước thành công, chúng sẽ không chỉ kéo theo những cải cách về luật pháp, tư pháp và công vụ mà còn kéo theo cả những cải cách cơ cấu rộng lớn hơn.

Về chiến lược, định hướng và nhịp độ của các cải cách trong phạm vi rộng lớn hơn sẽ tiếp tục định hình và giới hạn các cải cách thể chế hành chính nhà nước. Tuy nhiên, một trọng tâm của những vấn đề 'hẹp hơn' và các dự án 'địa phương' trong cải cách thể chế hành chính nhà nước có thể vẫn mang lại những kết quả đáng kể 'trong thực tế' (đặc biệt là ở cấp địa phương nơi mà hệ thống hành chính tiếp xúc trực tiếp với công chúng). Chừng nào các sáng kiến này cung cấp tiềm năng cho việc nuôi dưỡng và cung cấp các nhân tố (người dân và cán bộ, công chức) có thể chứng kiến lợi ích của các bố trí thể chế mới theo hướng nhất quán với các mục tiêu dài hạn và rộng lớn, chúng sẽ thúc đẩy tiến trình cải cách và thể chế hóa rộng lớn hơn theo hướng 'từ dưới lên'.

Ghi chú

¹ Danh sách những người được phỏng vấn: TS. Đào Minh Châu, Cán bộ chương trình cao cấp, SDC; TS. Trịnh Tiến Dũng, Trợ lý Giám đốc quốc gia, Trường phòng Hỗ trợ Quản lý Nhà nước, UNDP; TS. Karin Voigt, Cố vấn kỹ thuật cao cấp, Helvetas; TS. Thang Văn Phúc, Nguyên Thứ trưởng, Bộ Nội vụ; Bà Nguyễn Thị Kim Liên, Cố vấn về Quản trị quốc gia, DFID; TS. Vũ Phạm Quyết Thắng, Nguyên Phó Tổng thanh tra, Thanh tra Nhà nước; GS. TS. Trần Hậu, Ủy viên BCHTW, Mặt trận tổ quốc Việt Nam; TS. Nguyễn Đăng Vang, Phó trưởng Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Quốc hội; Bà Trần Thị Lan Hương, Điều phối viên chương trình, Đại sứ quán Phần Lan; Bà Vũ Thị Yến, Cán bộ phát triển cao cấp, CIDA; Ông Andrew Smith, Phụ trách viện trợ, CIDA; Ông Nguyễn Minh Nhạn, Giám đốc, Dự án CCHC Bộ NN&PTNT; TS. Jim Winkler, Giám đốc, VNCI; Ông Phạm Văn Bằng, Giám đốc, Dự án CCHC tỉnh Ninh Bình; Ông Alf Persson, Cố vấn kỹ thuật cao cấp, Dự án CCHC tỉnh Ninh Bình; Ông Bùi Văn Hòa, Phó chủ tịch, Huyện Gia Viễn, Ninh Bình; Ông Đinh Thúc Chiến, Chủ tịch xã Cúc Phương.

² Điều 4 ghi: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lê Nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.” Phần quan trọng nhất chính là tuyên bố Đảng ‘là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội’ (phần nhấn mạnh là của tác giả) được hiểu là nhằm thanh minh cho sự lãnh đạo độc quyền của Đảng cũng như cho việc cấm đoán bất đồng chính trị.

³ Mark Sidel, *Law and Society in Vietnam: The transition from Socialism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p.44

⁴ Mark Sidel, đã dẫn, tr.44

⁵ The ‘dissidents’ reflect many strands of thought, and should not be depicted as being advocates only of ‘western’, ‘American’ or ‘liberal’ views of law. Most make primary reference to diverse strands of thinking within Vietnam’s own socialist traditions – see Sidel op.cit., pp.3-16.

⁶ *Đánh giá qui trình xây dựng các văn bản pháp luật: Thực trạng hiện nay và những giải pháp*, Viện Luật pháp và Phát triển, không ghi ngày tháng

⁷ Điểm này được ông Đinh Duy Hòa, Vụ trưởng Vụ CCHC, Bộ Nội vụ góp ý cho bản thảo lần đầu của báo cáo này: ‘...nếu Việt Nam chuẩn bị đánh giá 10 năm CCHC thì nội dung cải cách thể chế có nằm trong CCHC không?’

⁸ Randall Peerenboom (2004), ‘Varieties of Rule of Law’, in Peerenboom (ed.) *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.*, London: Routledge, p.2.

⁹ Geoffrey de Q. Walker, *The Rule of Law: Foundations of a Constitutional Democracy*, Melbourne: Melbourne University Press, 1988

¹⁰ Trích dẫn từ cuộc nói chuyện giữa GS. Nguyễn Mạnh Tường và Chủ tịch Hồ Chí Minh, Xuân 1952, (Tập chí Xua và Nay), 286, Tháng 6, 2007

¹¹ Như trên

¹² Trương Trọng Nghĩa, ‘*Pháp quyền ở Việt Nam: Lý thuyết và Thực tiễn*’, in *The Rule of Law: Perspectives from the Pacific Rim*, Mansfield Papers, 2000, tr.131. Trương Trọng Nghĩa, là luật sư và thành viên của Hội luật gia TP HCM, nguyên Phó chủ tịch Trung tâm Phát triển ngoại thương và đầu tư, thành viên Ủy ban chấp hành Hội Luật gia Việt Nam.

¹³ Đào Trí Úc, ‘Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam – Những thành tựu chính trong sáu năm xây dựng và phát triển’, Tạp chí *Thông tin khoa học xã hội*, 1(2), 2007, p.9. Giáo sư Đào Trí Úc là Viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam. Chúng tôi sẽ thảo luận chi tiết hơn về tầm quan trọng của ‘độc lập tư pháp’ trong phần sau của nghiên cứu.

-
- ¹⁴ John Gillespie, *Transplanting Commercial Law Reform: Developing a 'Rule of Law' in Vietnam*, Aldershot: Ashgate, 2006, tr.75-6
- ¹⁵ Sách đã dẫn, tr.7-8.
- ¹⁶ Đào Trí Úc, sách đã dẫn, tr.8
- ¹⁷ Sách đã dẫn.
- ¹⁸ Ban Chỉ đạo Chính phủ, *Báo cáo của nhóm 1: Những quan điểm và Hướng dẫn của Đảng và Nhà nước Việt Nam về CCHC*. Hà Nội: Ban Chỉ đạo Chính phủ về CCHC, 2001, tr.12. Đây là một trong số các nghiên cứu do các chuyên gia Việt Nam thực hiện với sự hỗ trợ của UNDP như một phần công việc xây dựng Kế hoạch tổng thể CCHC năm 2001.
- ¹⁹ Trích dẫn trong J. Riedel & S. Turley, *The Politics và Economics of Transition to a Market Economy in Vietnam* (Technical Paper No. 152), Paris: OECD, 1999, tr.37
- ²⁰ Nguyễn Văn Thường, *Continue Revising the Managing Function of the State to Meet the Demand for the Socialist-Oriented Market Economy và Active Integration of Việt Nam into the World Economy*, Assistance Project for Reviewing 20 Years of Doi Moi in Việt Nam, Hanoi 2006, p.71
- ²¹ Gillespie 2006, sách đã dẫn, tr. 116
- ²² Những cơ chế và phạm vi chính xác của hệ thống *nomenklatura* ở Việt nam vẫn còn chưa được nghiên cứu đầy đủ, nhưng chúng ta có thể biết sơ qua về nó qua tài liệu đã dẫn của Gillespie năm 2006, tr.117-8 - John Gillespie, '*Nền văn hóa chính trị-pháp luật đối với những cải cách chống tham nhũng ở Việt Nam*', trong sách của Tim Lindsey và Howard Dick, *Tham nhũng ở Châu Á: Nghĩ lại về Mô hình Quản trị*, Sydney: The Federation Press, 2002, tr.180-81; và Adam Fforde, *Những vấn đề chiến lược trong chính sách phát triển của Việt Nam: các doanh nghiệp quốc doanh (SOEs), Hợp tác xã nông nghiệp và Cải cách hành chính nhà nước*, Báo cáo trình bày tại cuộc hội thảo về Thay đổi chính trị và xã hội, RSPAS, ANU, Canberra, 1998, fn.39)
- ²³ Đặng Phong và M. Beresford, *Các quan hệ quyền lực và việc ra quyết định ở Việt Nam: Một quan điểm lịch sử*. Đan Mạch: Nordic Institute of châu Á Studies (NIAS), 1998
- ²⁴ Sách đã dẫn, tr.110
- ²⁵ Đây là vấn đề mang tính phổ biến ở tất cả các quốc gia trong quá khứ cũng như hiện tại. Chúng tôi cho rằng chưa có hệ thống nào giải quyết triệt để vấn đề này, song chúng tôi muốn nhấn mạnh điểm này trong bối cảnh đương đại ở Việt Nam bởi có bằng chứng cho thấy vấn đề này đặt cái cách thể chế vào tình thế tiến thoái lưỡng nan.
- ²⁶ Đào Trí Úc, đã dẫn, tr.11
- ²⁷ John S. Quah, *Curbng Corruption in Asia: A Comparative Analysis in Six Countries*, Singapore: Eastern Universities Press, 2003
- ²⁸ 'Phân tách quyền lực' theo nghĩa này không được áp dụng tại nhiều hệ thống ở châu Âu và châu Á, mặc dù đang tồn tại những hình thức độc lập về thể chế và ra quyết định khác.
- ²⁹ Những sự căng thẳng và tranh luận tương tự như vậy xảy ra ở Hoa Kỳ liên quan đến tính độc lập của ngành tư pháp, do ở một số bang và địa phương các quan tòa được bầu ra, hay được chỉ định theo nhiệm kỳ nhất định bởi các cơ quan lập pháp.
- ³⁰ Jayasuriya, đã dẫn, tr. 7
- ³¹ Về vai trò của hệ thống luật pháp trong lĩnh vực phát triển ở Nhật Bản, xem Haley, J. O. 'The Rule of Law in Japan', Hội thảo so sánh các khái niệm pháp quyền ở Châu Á, Đại học Hồng Công, 21-21 tháng 6 năm 2001; và Haley, J. O. 'Japan's Postwar Civil Service: The Legal Framework' trong H. K. Kim, M. Muramatsu, T. J. Pempel và K. Yamamura (eds.) *The Japanese Civil Service and Economic Development* (Oxford: Clarendon Press, 1995).
- ³² Tom Ginsburg và Albert H.Y. Chen (eds), *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives*, London: Routledge, 2008
- ³³ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995. Cụm từ "quyền tự chủ không thể tách rời" thể hiện ý tưởng về một nhà nước

vừa có mối liên hệ với xã hội thông qua mạng lưới của những thể lực chính (đặc biệt với giới doanh nghiệp), song đồng thời cũng mang tính tự chủ trong xã hội nhờ vào năng lực và tính độc lập về thể chế của nhà nước đó, tới mức nó có thể xây dựng các chiến lược phát triển dài hạn ở tầm cao hơn và vượt lên trên sự đòi hỏi về lợi ích của các bộ phận trong xã hội.

³⁴ Phần mô tả ngắn gọn này dựa trên Tak-Wing Ngo và Yi-Chi Chen, 'The Genesis of Responsible Government under Authoritarian Conditions: Taiwan during Martial Law', *The China Review*, 8(2), 2008, tr.15-48

³⁵ Peter Evans and James E. Rauch, 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Growth', *American Sociological Review*, 64(5), 1999, pp.748-65; Daniel Kaufman, Aart Kray and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, Policy Research Working Paper 4654, World Bank Institute, 2008

³⁶ Christopher Pollitt, 'Moderation in All Things: Government Quality and Performance Measurement', Conference on New Public Management and Quality of Government, Quality of Government Institute, University of Gothenburg, November 13-15, 2008. See also Jak Jabes, *On the (F)utility of Governance Indicators: Lessons from Countries in Transition*, International Institute of Administrative Sciences Second Specialized International Conference, New Delhi, 2002.

³⁷ 'Tính hiệu quả của chính quyền' đo lường những quan điểm về chất lượng của dịch vụ công, dịch vụ công dân và mức độ các dịch vụ này độc lập khỏi áp lực chính trị, chất lượng của việc xây dựng và thực hiện chính sách, và mức độ tín nhiệm của những cam kết của chính quyền đối với những chính sách đó; 'Pháp quyền' đo lường những quan niệm về mức độ các cơ quan công quyền tin cậy và tuân thủ các qui định của xã hội, cụ thể là chất lượng của sự tôn trọng hợp đồng, quyền tác giả, cơ quan công an và tòa án, cũng như khả năng xảy ra tội ác và bạo lực (Daniel Kaufman, Aart Kray và Massimo Mastruzzi, *op.cit.*, pp. 7-8).

³⁸ Định nghĩa của các biến được cung cấp trong tài liệu gốc, có thể truy cập online

³⁹ Mary Grindle, 'Good Enough Governance: Poverty reduction và Cải cách in Developing Countries', *Governance*, 17(4), 2004, pp.525-48

⁴⁰ Martin Painter, Legacies Remembered, Lessons Forgotten: the Case of Japan' Conference on *Governing By Looking Back: How History Matters in Society, Politics and Government*, Research School of Social Sciences / College of Arts and Social Sciences, The Australian National University, 12-14 December 2007

⁴¹ Many would argue that these safeguards and mechanisms include a free press and an active, autonomous 'civil society'

⁴² *Đánh giá quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật: Hiện trạng và giải pháp*, Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển, không rõ thời gian

⁴³ Như trên, tr. 9

⁴⁴ Vấn đề hệ thống xây dựng pháp luật và quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật cũng được đưa ra xem xét để nghiên cứu chi tiết, song thời gian và nguồn lực không cho phép hoàn thành nghiên cứu điển hình thứ ba. Để biết các kết quả phân tích có giá trị về chủ đề này, đề nghị xem *vi ở trên*, Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển, không rõ thời gian.

⁴⁵ http://www.liverpool.gov.uk/One_stop_shops/index.asp, truy cập ngày 18/01/2009

⁴⁶ Các 'ki ốt' với máy tính nối mạng cung cấp các dịch vụ chính quyền điện tử, trường hợp lý tưởng là khi chúng cho phép các giao dịch được thực hiện trực tuyến; phổ biến hơn, chúng cung cấp một mức độ thấp hơn các dịch vụ của chính quyền điện tử giới hạn ở việc tiếp cận thông tin và gửi các thông điệp qua email.

⁴⁷ Martin Painter, 'Access: the Public Service and the Public', in R.F.I Smith and Patrick Weller (eds), *Public Service Inquiries in Australia*, Brisbane: University of Queensland Press, 1978, p. 236-48. Thí điểm này đã không được nhân rộng.

⁴⁸ Katherine McKenna, ECOTEC Research & Consulting, *Evaluation of the North Liverpool Community Justice Centre*, Ministry of Justice Research Series, 12/07, 2007

-
- ⁴⁹ Bộ Nội vụ, *Hướng dẫn thực hiện “Cơ chế một cửa” tại các Ủy ban nhân dân xã, phường và thị trấn*, Hà Nội, tháng 10 năm 2004
- ⁵⁰ Bộ Nội vụ và SDC, *Đánh giá việc thực hiện cơ chế một cửa ở các xã và phường*, Hà Nội 2003
- ⁵¹ Những quan sát này được thực hiện sau các cuộc thanh tra và phỏng vấn ở Huyện Gia Viễn và xã Cúc Phương, tỉnh Ninh Bình.
- ⁵² Chúng tôi được biết, ví dụ: sáng kiến thành lập một ‘Trung tâm giáo dục thường xuyên’ của xã Cúc Phương tạo điều kiện cho các chuyên tham quan và giảng bài của Hội luật gia Việt Nam về ý nghĩa của cải cách pháp luật cho người dân địa phương.
- ⁵³ Gillespie, 2006, sách đã dẫn, tr. 160
- ⁵⁴ Thi Bich Tran, R. Quentin Grafton and Tom Kompas (2009) ‘Institutions Matter: The Case of Vietnam’ *The Journal of Socio-Economics* 38 pp.1-12
- ⁵⁵ Về tình trạng “không thể thực hiện được” một cách kinh niên ở Việt Nam, xem Adam Fforde, *Strategic Issues in Vietnamese Development Policy: State Owned Enterprises (SOEs), Agricultural Cooperatives and Public Administration Reform (PAR)*. Paper presented at the Political and Social Change, RSPAS, ANU, Canberra, 1998
- ⁵⁶ Thaveeporn Vasavakul, ‘Rethinking the Philosophy of Central-Local Relations in Post-Central-Planning Vietnam’, in Mark Turner (ed.), *Central-Local Relations in the Asia-Pacific*, London: Macmillan, 1999, pp. 166-195
- ⁵⁷ Như trên, tr.189
- ⁵⁸ Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền vừa phê duyệt việc bầu và miễn nhiệm các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Thủ tướng Chính phủ có quyền dừng thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội hủy bỏ chúng.
- ⁵⁹ VNCI (Sáng kiến về tính cạnh tranh ở Việt Nam), *Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2007*, tr. 50
- ⁶⁰ Thelen, K. (2003) ‘How institutions evolve: insights from comparative historical analysis’ in J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press); Peters, B. G. (2004) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 2nd edn (London: Continuum).
- ⁶¹ Pierson, P. (2004) *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis* (Princeton, N.J.: Princeton University Press); Streeck, W. and Thelen, K. (eds.) (2005) *Beyond continuities: Institutional Change in Advanced Political Economies* (New York: Oxford University Press).
- ⁶² Orren, K. and Skowronek, S. (1994) ‘Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism’ in C. D. Lawrence and C. Jillson (eds.) *The Dynamics of American Politics : Approaches và Interpretation* (Boulder: Westview Press). Bezes, P. và Le Lidec, P. (2007) ‘French Top Civil Servants Within Changing Configurations. From Monopolisation to Challenged Places and Roles?’ in E. C. Page and V. Wright (eds) *From the active to the enabling state. The changing roles of top officials in European Nations* (London: Palgrave MacMillan).
- ⁶³ Clemens, E. S. and Cook, J. M. (1999) ‘Politics and institutionalism: explaining durability and change’, *Annual Review of Sociology*, 25, 441-466.
- ⁶⁴ Phần này được trích ra từ nghiên cứu của Linda Li về cải cách tài khóa địa phương ở Trung Quốc. Xem Linda Chelan Li, ‘Embedded institutionalization: Sustaining Rural Tax Reform’, in Linda Li (ed), *The Chinese State in Transition: Processes and Contests in Local China*, London: Routledge, 2009, pp. 55-73
- ⁶⁵ S. De Vylder and A. Fforde, *Vietnam: an Economy in Transition*, Stockholm: SIDA, 1988
- ⁶⁶ Linda Chelan Li, ‘Introduction: the State in Transition’, in Li *op.cit.*. pp.8-9