



# CẢI CÁCH CƠ CHẾ TỰ CHỦ ĐỐI VỚI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP: KINH NGHIỆM TỪ TRUNG QUỐC

THS. NGUYỄN XUÂN THẮNG - Trường Bồi dưỡng cán bộ tài chính (Bộ Tài chính)

**Trong những năm qua, Trung Quốc đã đẩy mạnh thực hiện cải cách quản lý cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập trên các mặt như: cải cách nhân sự, cải cách chế độ phân phối thu nhập, cải cách chế độ quản lý tài sản công, cải cách chế độ bảo hiểm xã hội... Nhờ đó, các đơn vị sự nghiệp công lập ở nước này có cơ chế vận hành, chức năng rõ ràng, giám sát hiệu quả. Kinh nghiệm của Trung Quốc sẽ là bài học hữu ích cho Việt Nam trong cải cách quản lý cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập.**

Từ khóa: Trung Quốc, cơ chế tự chủ, sự nghiệp công lập, tài chính

*For years, China has strongly implemented renovation process of autonomy mechanism for state owned non-business units on the aspects of: personnel, income allocation, management and use of state owned property, social insurance, etc.. Whereby, Chinese state owned administrative agencies benefit from an effective mechanism with clear responsibilities, effective monitoring that shape a typical Chinese public services system. The lesson learnt from China benefit Vietnam in the renovation of autonomy mechanism for state owned non-business units.*

**Keywords:** China, autonomy mechanism, state owned non-business units, finance

Ngày nhận bài: 5/11/2016

Ngày chuyển phản biện: 7/11/2016

Ngày nhận phản biện: 24/11/2016

Ngày chấp nhận đăng: 25/11/2016

## Quá trình cải cách đơn vị sự nghiệp công lập ở Trung Quốc

Hiện nay, Trung Quốc có khoảng 1,3 triệu đơn vị sự nghiệp với trên 30 triệu viên chức đang làm việc, trong đó: 480.000 đơn vị sự nghiệp giáo dục với khoảng 14 triệu viên chức (chiếm 50% tổng số

trong đơn vị sự nghiệp), 100.000 đơn vị sự nghiệp y tế với 4 triệu viên chức (chiếm khoảng 15% tổng số viên chức trong đơn vị sự nghiệp), 80.000 đơn vị sự nghiệp văn hóa với 1,5 triệu viên chức (chiếm khoảng 4% số viên chức trong đơn vị sự nghiệp) và 8.000 đơn vị sự nghiệp nghiên cứu khoa học với khoảng 690.000 viên chức (chiếm 2,4% tổng số người làm trong đơn vị sự nghiệp).

Quá trình cải cách đơn vị sự nghiệp công lập ở Trung Quốc được chia làm 4 giai đoạn như sau:

- Giai đoạn 1978-1992: Trung Quốc tập trung chủ yếu khôi phục các đơn vị sự nghiệp sau thời kỳ Cách mạng văn hoá, đa số đơn vị sự nghiệp thực hiện chế độ thủ trưởng đơn vị chịu trách nhiệm toàn diện về nhân sự và tài chính.

- Giai đoạn từ 1992-2002: Năm 1993, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đã ban hành văn kiện "Phương án cải cách cơ quan đảng, chính quyền" và "Ý kiến thực hiện phương án cải cách cơ quan đảng, chính quyền". Năm 1996, Văn phòng Trung ương Đảng và Văn phòng Quốc Vụ viện ban hành "Ý kiến của Ủy ban biên chế cơ quan Trung ương về một số vấn đề cải cách đơn vị sự nghiệp". Đây là những văn bản làm cơ sở pháp lý cho việc cải cách đơn vị sự nghiệp tại Trung Quốc.

- Giai đoạn từ 2002-2011: Tại Hội nghị toàn quốc Trung ương 3 (khóa XVI) Trung Quốc đã nêu vấn đề "tiếp tục đẩy mạnh cải cách đơn vị sự nghiệp". Các Hội nghị toàn quốc Trung ương 4 và Trung ương 5 tiếp tục chỉ ra mục tiêu "tăng nhanh tiến trình cải cách phân loại đơn vị sự nghiệp". Hội nghị Trung ương 3 (khóa XVII) nêu rõ yêu cầu cụ thể đối với việc cải cách sâu rộng đơn vị sự nghiệp.



- Giai đoạn từ 2011- nay: Việc cải cách đơn vị sự nghiệp được đẩy mạnh với mục tiêu chung đến năm 2020, xây dựng thể chế quản lý và cơ chế vận hành có chức năng rõ ràng, giám sát hiệu quả, hình thành hệ thống dịch vụ công ích mang màu sắc Trung Quốc; ưu tiên dịch vụ cơ bản, mức độ cung cấp phù hợp, cơ cấu hợp lý. Trong giai đoạn này, trên cơ sở sắp xếp quy chuẩn, Trung Quốc đã hoàn thành việc phân loại đơn vị sự nghiệp thành: (i) Chức năng hành chính; (ii) Các đơn vị sự nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh; (iii) Đơn vị sự nghiệp công ích.

Cụ thể, đối với đơn vị sự nghiệp hành chính: Đảm nhận chức năng quyết sách hành chính, chấp hành hành chính, giám sát hành chính chủ yếu thực thi quyền hạn, chức vụ hành chính như cấp giấy phép hành chính, xử phạt hành chính, cưỡng chế hành chính và phán quyết hành chính.

**Trung Quốc hiện có khoảng 1,3 triệu đơn vị sự nghiệp với trên 30 triệu viên chức đang làm việc, trong đó bao gồm: 480.000 đơn vị sự nghiệp giáo dục với khoảng 14 triệu viên chức, 100.000 đơn vị sự nghiệp y tế với 4 triệu viên chức, 80.000 đơn vị sự nghiệp văn hóa với 1,5 triệu viên chức.**

- Đối với đơn vị sự nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh: Là những đơn vị sự nghiệp cung cấp các sản phẩm, dịch vụ theo cơ chế thị trường, không đảm nhiệm chức năng phục vụ công ích. Loại hình đơn vị sự nghiệp này từng bước được chuyển thành doanh nghiệp hoặc hủy bỏ chế độ xây dựng đơn vị sự nghiệp, đăng ký pháp nhân, hủy bỏ biên chế sự nghiệp.

- Đối với đơn vị sự nghiệp công ích được phân thành 2 loại: Loại 1 đảm nhận chức năng phục vụ công ích cơ bản như giáo dục phổ thông, nghiên cứu khoa học cơ bản, văn hóa công cộng, y tế công. Loại 2 đảm nhận chức năng phục vụ công ích như giáo dục đại học, y tế phi lợi nhuận.

Nhìn chung, việc đẩy mạnh cải cách đơn vị sự nghiệp công ích ở Trung Quốc được thực hiện trên các mặt: Cải cách nhân sự, cải cách chế độ phân phối thu nhập, cải cách chế độ quản lý tài sản công, cải cách chế độ bảo hiểm xã hội và giám sát đơn vị sự nghiệp.

**Quản lý thu - chi tại các đơn vị sự nghiệp công lập của Trung Quốc**

*Thứ nhất*, lập dự toán thu: Dự toán thu của đơn vị sự nghiệp công lập tại Trung Quốc bao gồm: Thu

từ ngân sách nhà nước cấp, thu từ dự toán quỹ của Chính phủ; thu sự nghiệp, thu từ hoạt động kinh doanh, thu nhập khác. Kể từ năm 2002, căn cứ yêu cầu của phương án cải cách chế độ quản lý kho bạc, Trung Quốc đã từng bước xây dựng chế độ thu từ các khoản thu nhập phi thuế (các khoản thu không phải là thuế, phí) theo hình thức “đơn vị kê khai, ngân hàng thu hộ, ngân sách quản lý thống nhất”. Theo đó, các đơn vị mở tài khoản tài chính ngoài ngân sách, thực hiện quản lý tài khoản loại 0 (số dư cuối ngày được kết chuyển về 0). Đối với khoản tiền ngoài ngân sách nộp vào trong tài khoản, bãi bỏ chính sách cho phép một số khoản tiền ngoài ngân sách được giữ lại theo tỷ lệ nhất định như trước đây. Tất cả các khoản thu - chi của khoản tiền ngân sách phải được thống nhất phản ánh trong tài khoản tài chính. Việc lập dự toán thu phải đảm bảo yêu cầu chung là hợp pháp, đúng quy định, nội dung phải toàn diện, con số thể hiện chính xác, chân thực.

*Thứ hai*, quản lý chi thường xuyên: Trước khi thực hiện cải cách quản lý ngân sách, chi thường xuyên được áp dụng phương pháp gia tăng để tính toán. Kinh phí năm trước là cơ sở để xác định cho dự toán năm sau, đồng thời xem xét tình hình thu và các nhân tố ảnh hưởng đến nhiệm vụ chi, xác định tỷ lệ và quy mô tăng trưởng các khoản chi. Sau khi thực hiện cải cách, Trung Quốc đã tăng cường hoàn thiện hệ thống chế độ và quy định các mức chi thường xuyên, thực hiện quản lý theo định mức và biên chế; đổi mới phương pháp quản lý, xây dựng kho dữ liệu cơ bản. Các bước lập dự toán ngân sách thường xuyên gồm: Lập tiêu chuẩn định mức, thẩm định số liệu, tính toán số tham chiếu và đưa ra số tham chiếu.

*Thứ ba*, quản lý chi ngân sách dự án: Ngân sách dự án bao gồm các khoản chi xây dựng cơ bản, dự án phát triển đặc thù, chi sự nghiệp, sửa chữa lớn, mua sắm lớn... Đặc điểm của chi ngân sách dự án là có tính đặc thù, tính độc lập và tính hoàn chỉnh. Vì vậy, việc cải cách quản lý chi ngân sách dự án phải đáp ứng các yêu cầu: Hoàn thiện các quy tắc xây dựng dự án, cải tiến phương thức quản lý dự án, tăng cường quản lý kho dữ liệu về dự án, đẩy mạnh đánh giá thẩm định dự án và cần phải kết nối với quy hoạch ngân sách trung hạn.

*Thứ tư*, quản lý hiệu quả ngân sách: Quản lý hiệu quả việc sử dụng ngân sách là một bộ phận cấu thành quan trọng trong quản lý hiệu quả của Chính phủ, là một mô hình quản lý ngân sách gắn với kết quả thực hiện. Trung Quốc đang triển khai thực hiện quản lý ngân sách theo hiệu quả



đầu ra, theo đó, phạm vi quản lý hiệu quả ngân sách từng bước được mở rộng, mô hình quản lý không ngừng được mở ra, chất lượng quản lý đã được nâng lên, biện pháp quản lý được tăng cường hơn. Sau một thời gian triển khai, Trung Quốc đã tăng cường ý thức trách nhiệm ở các ban ngành, đơn vị, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách; tăng cường tính khoa học trong việc ra quyết định và xây dựng chính sách tài chính; thúc đẩy việc xây dựng Chính phủ hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm.

*Thứ năm*, thẩm định dự toán ngân sách nhà nước: Căn cứ Luật Ngân sách nhà nước, quyết định của Ủy ban Thường vụ Đại biểu nhân dân toàn quốc về việc tăng cường giám sát dự toán ngân sách nhà nước và các quy định pháp luật liên quan. Khi thẩm định dự toán ngân sách nhà nước cơ quan có thẩm quyền phải tập trung thẩm tra tính hợp pháp, chân thực, chính sách và hợp lý của dự toán. Quy trình thẩm tra được thực hiện nghiêm ngặt theo đúng quy định của pháp luật. Trọng điểm của việc thẩm tra tập trung vào xem xét tính phù hợp của văn bản dự toán so với quy định của pháp luật, tính hoàn chỉnh, hợp lý của dự toán, xem xét quy mô của dự toán và việc cân đối dự toán ngân sách.

### **Một số kinh nghiệm cho Việt Nam**

Việc giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập ở Trung Quốc đã trải qua một chặng đường cải cách, trong đó có cả việc giao tự chủ 100% cho một số loại hình đơn vị sự nghiệp. Tuy nhiên, việc giao quyền tự chủ 100% quản lý thu - chi cho các đơn vị sự nghiệp chưa phù hợp đã với tình hình thực tiễn dẫn đến tình trạng tham nhũng và hoạt động kém hiệu quả. Để khắc phục tình trạng này, Trung Quốc đang thực hiện cải cách theo hướng kiểm soát toàn bộ thu - chi hoạt động sự nghiệp đảm bảo chặt chẽ trong kiểm soát công tác lập dự toán.

Việt Nam đang trong quá trình thực hiện cải cách giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa và kinh tế. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, việc giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập cần được phân tích, đánh giá kỹ lưỡng trong việc phân loại hình đơn vị sự nghiệp công lập: Đơn vị sự nghiệp hành chính, đơn vị sự nghiệp kinh doanh, đơn vị sự nghiệp công ích. Trên cơ sở phân loại đó, Nhà nước giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp theo từng loại hình. Về hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, cần phải xây dựng cơ chế giám sát thu - chi của các đơn vị sự nghiệp công lập từ khâu lập dự toán đến chấp hành

dự toán và quyết toán.


Trên cơ sở kinh nghiệm của Trung Quốc, bài viết đề xuất một số kinh nghiệm cho Việt Nam trong quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập theo cơ chế tự chủ như sau:

*Một là*, Việt Nam cần đưa ra quy chuẩn để tiến hành phân loại đơn vị sự nghiệp công lập như: đơn vị sự nghiệp hành chính, đơn vị sự nghiệp kinh doanh và đơn vị sự nghiệp công ích.

*Hai là*, phân chia, sắp xếp vị trí trong đơn vị sự nghiệp công lập để phù hợp với từng loại hình đơn vị. Ví dụ, vị trí quản lý, vị trí kỹ thuật chuyên môn, vị trí hậu cần và vị trí đặc biệt.

*Ba là*, nghiên cứu và xây dựng chế độ đánh giá nhân viên rõ ràng, minh bạch, gắn với kết quả công việc được giao và quan trọng hơn phải lượng hóa được các kết quả công việc để đánh giá chính xác, công bằng, trên cơ sở đó để làm căn cứ xếp loại nhân viên.

*Bốn là*, trong cải cách hệ thống đơn vị sự nghiệp, xu thế chung là đẩy mạnh quá trình xã hội hóa, trao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp. Mục đích của chính sách này là để các đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của mình, phản ứng tốt trước tác động của thị trường luôn thay đổi. Quá trình cải cách này phải được thể hiện chủ yếu trên 3 nhóm nội dung: tổ chức (mô hình quản trị), nhân sự, tài chính. Nguyên tắc của đổi mới là phải phù hợp với xu thế tất yếu của thế giới, nhưng cũng không thể sao chép máy móc kinh nghiệm nước ngoài; Không nên tập trung vào quản lý tài chính mà coi nhẹ chuyên môn, tổ chức, bộ máy và nhân sự.

*Năm là*, để thực hiện tốt chuyên môn về kiểm soát nội bộ, phòng ngừa rủi ro, hạn chế những vi phạm trong quá trình thực hiện dự toán, trong mua sắm tài sản và trong quản lý dự án... yêu cầu người làm công tác kiểm soát nội bộ phải có trình độ chuyên môn cao, thường xuyên cập nhật kiến thức, cập nhật chính sách chế độ mới. Đặc biệt, việc cải cách đơn vị hành chính sự nghiệp của Việt Nam cần phải có lộ trình gắn với công cuộc cải cách hành chính hiện nay. 

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Hội thảo về "Quản lý các đơn vị hành chính" tại Thượng Hải, Trung Quốc, tháng 11/2016;
2. Hoàng Kiến Tân. Đánh giá hiệu quả của đơn vị sự nghiệp công trong tái cấu trúc. Tạp chí Học viện Phổ Điện, 2005 (kỳ 6) trang 57-58;
3. Khương Ái Lâm. Đổi mới phương pháp đánh giá nâng cao hiệu quả của đơn vị hành chính sự nghiệp. Tạp chí nghiên cứu Đại học Vũ Hán 2008 (kỳ 5), trang 9-15.