

VỀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TẠI NHẬT BẢN

NGUYỄN MINH MÃN^(*)

Khi nói về nền hành chính và tiến trình cải cách hành chính tại Nhật Bản, không ít ý kiến cho rằng, những mục tiêu và kết quả cải cách hành chính đã đạt được từ sau Chiến tranh thế giới thứ Hai hết sức mờ nhạt. Xét trên phương diện nào đó, nhận xét trên đây là có cơ sở. Bởi vì, nếu nhìn rộng ra trên thế giới, kể cả ở những nước phát triển mà nước Nhật không phải một ngoại lệ, thì sự bất cập của các quá trình cải cách hành chính so với nhịp độ phát triển chung của nền kinh tế là một thực tế. Song, trong trường hợp nước Nhật, có một đặc thù cần được lưu ý là, trong lịch sử, Nhật Bản đã từng trải qua thời kỳ cải cách hành chính nhà nước hết sức mạnh mẽ và gặt hái nhiều thành công. Những bước tiến khá dài mang tính cách mạng trong quá trình cải cách thời Minh Trị đã để lại dấu ấn đậm nét trong đời sống xã hội, đến mức mỗi khi nói đến cải cách hành chính, nhất là khi nhận định đánh giá về kết quả, mục tiêu đạt được, người ta không thể không liên hệ, so sánh. Tuy nhiên, để có thể có được sự đánh giá khách quan, cần nhìn nhận những nỗ lực cải cách hành chính trong tổng thể sự phát triển của quốc gia này, nhất là đi sâu nghiên cứu một

cách toàn diện nội dung, giải pháp, bước đi đã được áp dụng trên thực tế trong điều kiện và hoàn cảnh cụ thể.

Quá trình cải cách hành chính ở Nhật Bản cơ bản gồm ba giai đoạn: từ sau Chiến tranh thế giới thứ Hai đến đầu những năm 60; từ đầu những năm 60 đến cuối những năm 70; và từ năm 1980 (khi thành lập Ủy ban Cải cách hành chính lần thứ hai) đến nay.

Như chúng ta đã biết, chiến tranh đã để lại những hậu quả rất nặng nề đối với nền kinh tế Nhật Bản: 34% máy móc thiết bị công nghiệp, 25% công trình hạ tầng, 81% tàu biển bị phá hủy; lạm phát phi mã, giá cả đắt đỏ; thất nghiệp tràn lan (trên 13 triệu người)... Do vậy, nhiệm vụ trung tâm đặt ra cho giai đoạn này là nhanh chóng khôi phục đất nước và ổn định kinh tế-xã hội. Nhiệm vụ cải cách trong giai đoạn này là hướng vào các giải pháp khẩn cấp để đối phó với tình trạng khủng hoảng kinh tế và thiết lập cơ cấu chính quyền mới, trong đó xây dựng thể chế được xác định là khâu ưu tiên hàng đầu. Chính vì vậy người Nhật gọi cải cách nhà nước thời kỳ này là cải cách về mặt thể chế.

^(*) TS., Văn phòng Chính phủ.

Thành tựu quan trọng nhất là ban hành Hiến pháp mới (03/5/1947), trong đó có việc thu hẹp vai trò của nhà vua, thay đổi mối quan hệ giữa nội các với quốc hội, quy định tính chất độc lập của cơ quan tư pháp, tổ chức lại hệ thống hành chính địa phương trên nguyên tắc áp dụng chế độ dân trực tiếp bầu người đứng đầu. Cùng với việc xoá bỏ hoàn toàn bộ máy hành chính thời chiến, một loạt các cơ quan mới được thành lập như Bộ Tự trị (vai trò làm trung gian chính quyền nhà nước và điều tiết mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính với nhau), Tổng cục quy hoạch kinh tế, Tổng cục khoa học- kỹ thuật, Ủy ban năng lượng nguyên tử, Cục lương hưu và các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Đầu những năm 60 đến cuối những năm 70 của thế kỷ trước là thời kỳ phát triển thần kỳ của nền kinh tế Nhật Bản. Nói như R.Bowring và P.Kornicki là “thời kỳ dành riêng cho việc nói về tăng trưởng kinh tế” (1). Tuy nhiên, chính việc phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế và những biến đổi sâu sắc về mặt xã hội đã nhanh chóng làm bộc lộ những bất cập trong tổ chức và bộ máy hành chính. Hiệu quả hoạt động của khu vực công thấp, thủ tục hành chính phiền hà, bộ máy công kênh, chi phí lớn... Trước tình hình đó, Chính phủ của Thủ tướng Ikeda Hoyata đề ra chủ trương cải cách triệt để hơn. Khái niệm “cải cách hành chính” được chính thức sử dụng cùng với việc thành lập Ủy ban cải cách hành chính lâm thời lần thứ nhất (Ủy ban do Nghị viện cử ra gồm 7 thành viên là những nhà hoạt động chính trị và chuyên gia giàu kinh nghiệm, có uy tín được tổ chức theo kiểu Hội đồng Hoover của Mỹ). Ngay sau khi thành lập, Ủy ban này đã đưa ra kế hoạch tổng thể về

cải cách hành chính gồm 16 khuyến nghị cụ thể mà trọng tâm là cải cách hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, giảm thiểu số lượng biên chế. Theo mục tiêu đề ra, Chính phủ yêu cầu tất cả các cơ quan hành chính nhà nước phải rà soát lại chức năng, nhiệm vụ của mình để trên cơ sở đó tiến hành điều chỉnh, sắp xếp lại phù hợp, đặc biệt là các cơ quan có chức năng tổng hợp như các Bộ Tài chính, Công thương (MITI). Kết quả là trong năm 1968 các Bộ đã giảm 18 Vụ, Cục (kể cả hai Cục mới được thành lập là Cục Môi trường và Cục Động đất) và trên 16.300 biên chế các loại. Luật về số lượng công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước được thông qua (5/1969) nhằm tạo cơ sở pháp lý để giám sát quá trình quản lý và sử dụng công chức, viên chức, ngăn ngừa tình trạng “phình biên chế” đang có xu hướng phổ biến ở nhiều cơ quan của Chính phủ. Bên cạnh đó, một trong những trọng tâm cải cách trong giai đoạn này là sửa đổi lề lối làm việc của các cơ quan hành chính, hạn chế sự can thiệp sâu của các cơ quan này vào hoạt động của các chủ thể kinh doanh, tăng cường cơ chế giám sát chéo để hạn chế tệ quan liêu, tham nhũng từ phía cơ quan hành chính và người thực thi công vụ.

Từ đầu những năm 80, áp lực cải cách mới lại nảy sinh trong lòng xã hội Nhật Bản. Sự chuyển dịch của chiến lược kinh tế lấy nhu cầu trong nước làm động lực tăng trưởng khiến cho nhiều giải pháp điều hành trong giai đoạn trước của Chính phủ tỏ ra không thực sự có hiệu quả. Bên cạnh đó, những biến đổi tương quan giữa các lực lượng chính trị trong nước cũng trực tiếp ảnh hưởng đến uy tín của Đảng Dân chủ - Tự do

đang cầm quyền. Hệ thống hành chính vốn rất có hiệu quả trong giai đoạn tăng trưởng bắt đầu bị phê phán. Trước tình hình đó, Chính phủ Nhật Bản chủ trương đưa cải cách hành chính đi vào chiều sâu với những trọng tâm ưu tiên là: cắt giảm chi phí hành chính để hạn chế thiếu hụt ngân sách (thực hiện nguyên tắc “mức tối đa bằng 0”, có nghĩa là mức tăng của ngân sách chỉ cho hoạt động hành chính so với năm trước phải bằng 0), giảm biên chế viên chức hành chính đi đôi với chương trình cải cách lương hưu, giảm thiểu số lượng các tổ chức kinh tế nhà nước và hợp lý hoá công tác quản lý mà trước hết là đơn giản hoá các thủ tục hành chính trong quan hệ với người dân và doanh nghiệp.

Để giúp Chính phủ triển khai thực hiện các giải pháp cải cách mạnh mẽ trên đây, Ủy ban cải cách hành chính lần thứ hai (SPARC) được thành lập năm 1980 (Ủy ban gồm 9 thành viên, 21 chuyên gia, 70 viên chức, 2 đại diện của Liên đoàn lao động, 3 đại diện của giới doanh nghiệp, một số nhà báo, học giả và đại diện của chính quyền địa phương) do ông Yasuhiro Nakasone, người sau này giữ chức Thủ tướng làm Chủ tịch. Tháng 10/1996 Ủy ban này được thay thế bằng Hội đồng cải cách hành chính và cải cách cơ cấu.

Cải cách quan trọng trong cơ chế điều hành của Chính phủ Nhật Bản giai đoạn này là thực hiện sự phân cấp triệt để. Một Ủy ban để phân quyền cho địa phương được thành lập (tháng 5/1995). Luật Tự quản địa phương được ban hành. 8 đạo luật khác có liên quan được sửa đổi nhằm bảo đảm chủ trương phân

cấp mạnh, trong đó có việc tăng mức chi tiêu cho chính quyền địa phương (ví dụ ngân sách bình quân chi cho chính quyền cấp tỉnh là 31,3%, cấp cơ sở là 32,3% trong khi các cơ quan trung ương chỉ chiếm 36,2%, điều này khác hẳn với mức chi tiêu ở các quốc gia khác như Anh, Pháp, Mỹ... Theo đó, mức đãi ngộ cho viên chức địa phương cũng tăng lên, cụ thể mức lương trung bình của công chức địa phương cao hơn mức lương trung bình của công chức trung ương khoảng 10%).

Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, thực tế cải cách, đặc biệt là cải cách bộ máy lại bộc lộ những mâu thuẫn mới. Đáng chú ý là cơ chế phân cấp mạnh cùng với việc đề cao và tăng cường tính tự quản của chính quyền địa phương đã làm cho tình trạng cát cứ, tùy tiện, khuynh hướng muốn thoát ly sự kiểm soát của trung ương ngày càng gia tăng. Để kịp thời khắc phục tình trạng này, chương trình cải cách hành chính của Nhật Bản trong giai đoạn ba đã có những sự điều chỉnh quan trọng. Cụ thể, tháng 6/1998 đạo Luật về cải cách cơ cấu Chính phủ được thông qua. Tiếp sau đó gần 20 đạo Luật về tổ chức hoạt động của các cơ quan chính phủ được ban hành. Với mục tiêu xây dựng bộ máy Chính phủ gọn nhẹ, hiệu quả, minh bạch, cơ cấu Chính phủ được thu gọn từ 24 Bộ xuống còn 12 Bộ, cơ cấu bên trong của các bộ cũng được thu gọn. Cùng với việc tăng cường vai trò kiểm soát của trung ương đối với hoạt động của chính quyền địa phương, Chính phủ trao thêm thẩm quyền cho các cơ quan trực tiếp tham mưu cho Thủ tướng để thực hiện chức năng điều hành và giám sát, trong đó có việc đưa một loạt các cơ

quan về trực thuộc Văn phòng nội các (Cục phòng vệ, Cơ quan giám sát tài chính, Cục nhân sự quốc gia, Cục an toàn công cộng quốc gia...). Cũng từ giai đoạn này, khâu đánh giá tác động của thể chế được coi trọng, trở thành yếu tố bắt buộc trong quy trình hoạch định và thực thi chính sách.

Qua tìm hiểu thực tiễn tiến hành cải cách hành chính ở Nhật Bản trong hơn nửa thế kỷ qua có thể sơ bộ đi đến một số bài học kinh nghiệm đáng lưu ý là:

- Cũng như các quốc gia khác, cải cách hành chính ở Nhật Bản là quá trình thường xuyên, liên tục và do vậy được đặt trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, việc lựa chọn nhiệm vụ, bước đi, giải pháp cho mỗi giai đoạn hết sức cụ thể, được hiệu chỉnh kịp thời để bảo đảm tính khả thi. Chính vì vậy mà mỗi nỗ lực và kết quả cải cách đạt được trong giai đoạn trước luôn tạo tiền đề cho bước cải cách tiếp theo.

- Tiến trình cải cách đều từ thể chế và phải được bảo đảm bằng hệ thống thể chế. Thực tế cho thấy, cải cách hành chính có quy mô rộng lớn, phức tạp, đòi hỏi sự tham gia của nhiều lực lượng, nhiều tầng lớp khác nhau, nhưng tự nó rất khó tạo ra sự đồng thuận cao trong xã hội. Do vậy, chủ trương, định hướng cải cách trước hết phải thể chế hoá thành pháp luật nhằm tạo ra cơ chế bảo đảm về mặt nhà nước và xác lập cơ sở pháp lý cho các giải pháp cải cách cụ thể. Để bảo đảm tính triệt để và đẩy nhanh quá trình cải cách cũng như để đề phòng tình trạng làm cầm chừng, nghe ngóng, nhất là đối với những vấn đề nhạy cảm, tinh thần chung là không khuyến khích cách làm thí điểm.

- Cùng với sự chỉ đạo tập trung, kiên quyết của người đứng đầu Chính phủ, Ủy ban cải cách (thực chất là cơ quan tư vấn) có vai trò đặc biệt quan trọng. Trên thực tế, chương trình cải cách tổng thể ở Nhật Bản trong cả ba giai đoạn nói trên đều do cơ quan này đề trình và trực tiếp giúp Thủ tướng chỉ đạo triển khai sau khi được Chính phủ phê duyệt.

- Phân cấp mạnh là nguyên tắc xuyên suốt định hướng cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước mà hiệu quả được coi là yếu tố ưu tiên trên hết đối với các phương án lựa chọn. Trên từng lĩnh vực cụ thể, phương án phân cấp bao giờ cũng đi đôi với giải pháp bảo đảm vai trò tự quản của địa phương, sự giám sát chặt chẽ của trung ương và yêu cầu minh bạch hoá trách nhiệm người đứng đầu.

- Cải cách hành chính có thể dẫn đến những thay đổi về tổ chức bộ máy, về cấu trúc địa bàn dân cư nhưng một trong những nguyên tắc đề ra là hạn chế đến mức thấp nhất các tác động làm phá vỡ kết cấu cộng đồng truyền thống ở cơ sở. Bởi vì người Nhật coi sự ổn định trong cộng đồng là “nội lực” để thực hiện các mục tiêu chung không thể thay thế.

- Chất lượng nguồn nhân lực là yếu tố trung tâm trong mọi nỗ lực cải cách hành chính. Theo đó, cùng với việc đề ra các giải pháp thường xuyên về đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, kỹ năng cho công chức đang làm việc, Chính phủ Nhật Bản từ lâu đặc biệt chú trọng xử lý các quan hệ “đầu vào” nhằm tuyển dụng cho được người có tài vào hoạt động trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Theo đó, hai biện pháp được duy trì từ nhiều năm nay là:

a/ Có quy hoạch ngay từ đầu về diện đào tạo công chức để qua đó lựa chọn người giỏi và những người ngay từ đầu đã có nguyện vọng trở thành công chức. Ví dụ, phần lớn công chức làm việc trong các cơ quan trung ương đều được đào tạo tại Đại học Tổng hợp Quốc gia Tokyo (80% trong tổng số hơn 3200 công chức cấp vụ, cục). Điều kiện vào trường này rất khắt khe, trước hết phải có kết quả học tập xuất sắc, nhân thân tốt.

b/ Triệt để áp dụng chế độ thi tuyển để bổ nhiệm vào các vị trí công việc theo chức danh, nhất là đối với các đối tượng lãnh đạo. Chẳng hạn năm 1994 tỷ lệ thi tuyển công chức vào làm việc trong bộ máy nhà nước là 1/24, trong đó có 26,8% thuộc chuyên môn luật.

Mới đây, khi trao đổi về tiến trình cải cách hành chính tại Nhật Bản, J.Konvitz – chuyên gia cao cấp của OECD cho rằng, cải cách hành chính theo cách làm của người Nhật trong hai thập niên trở lại đây là tiếp tục hoàn thiện những chi tiết để nâng cao hiệu năng bộ máy. Nhận định trên đáng được lưu ý khi nghiên cứu về kinh nghiệm cải cách hành chính của Nhật Bản.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. R. Bowring & P. Kornicki. The Cambridge encyclopedia of Japan. Cambridge University Press, 1993, 400p.
2. Kazuho Hareyama. Cải cách chính phủ trung ương và hệ thống công vụ

ở Nhật Bản. Hội thảo “Cải cách hành chính và pháp luật ở Việt Nam và Nhật Bản”, tháng 12/2004.

3. Mitsuhashi Yoshiaki. Cải cách hệ thống chính quyền địa phương ở Nhật Bản. Hội thảo “Cải cách hành chính và pháp luật ở Việt Nam và Nhật Bản”, tháng 12/2004.
4. Donald J. Devine. Victory for small government. *The Washington Times*, ngày 21/9/2005.
5. Chalmers Johnson. MITI và sự thần kỳ Nhật Bản. H.: Khoa học xã hội, 1989.
6. Edwin D. Reischauer. Nhật Bản - quá khứ và hiện tại (Nguyễn Nghi, Trần Thị Bích Ngọc dịch). H.: Khoa học xã hội, 1994.
7. Lê Văn Sang, Lưu Ngọc Trinh. Nhật Bản đường đi tới một siêu cường kinh tế. H.: Khoa học xã hội, 1991.
8. Trung tâm nghiên cứu Nhật Bản. Đặc điểm nền hành chính Nhật Bản. (Sưu tập chuyên đề). H.: 1995.
9. Trung tâm nghiên cứu Nhật Bản. Cơ cấu bộ máy hành chính Nhật Bản. H.: 1995.
10. Tsuneo Inako. Tìm hiểu pháp luật Nhật Bản. H.: Khoa học xã hội, 1993.
11. Juro Teranishi, Yutaka Kosai. Kinh nghiệm cải cách kinh tế Nhật Bản. H.: Khoa học xã hội, 1995.
12. Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia. Tìm hiểu nền hành chính Nhật Bản hiện nay. H.: Khoa học xã hội, 1996.