

Sự chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương ở Trung Quốc

Vũ Kiều Oanh^(*)

Tóm tắt: Một trong những bí quyết thành công của Trung Quốc từ sau cải cách mở cửa năm 1978 đến nay là cải cách, đổi mới của chính quyền địa phương (Hà Tự Chiêu, 2019: 23). Chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương dẫn đến những thay đổi mang tính hệ thống và toàn diện trong cơ cấu tổ chức, nhân sự của chính quyền cũng như năng lực phục vụ nhân dân, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền trên nhiều mặt. Bài viết giới thiệu một số khía cạnh cơ bản trong quá trình chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương ở Trung Quốc, qua đó hy vọng có thể cung cấp những thông tin hữu ích cho tiến trình cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Chính quyền địa phương, Chuyển đổi chức năng, Định vị chức năng, Phân định chức năng, Quản trị địa phương, Trung Quốc

Abstract: The reform and innovation of local governments, among others, have contributed to China's success since its opening-up in 1978. The function switch by local governments leads to systematic and comprehensive changes in their organizational structure and personnel as well as competence to serve the people, and the effectiveness and efficiency of their multifaceted operations. The article presents some basic changing aspects of Chinese local governments, thereby providing a practical reference for that in Vietnam.

Keywords: Local Government, Transformation of Functions, Positioning of Functions, Delineation of Functions, Local Administration, China

1. Mở đầu

Từ khi thực hiện công cuộc cải cách mở cửa năm 1978 đến nay, hòa cùng nhịp tiến trình cải cách hành chính tổng thể được thúc đẩy sâu rộng ở Trung ương, hoạt động cải cách chính quyền địa phương ở Trung Quốc cũng được triển khai trên nhiều phương diện. Khởi đầu là những mục tiêu như tinh giản biên chế, thu gọn bộ máy

chính quyền, tiếp sau đó là chuyển sang các nhiệm vụ như cải cách thủ tục hành chính, chuyển đổi chức năng chính quyền,... Qua 45 năm cải cách, chính quyền địa phương Trung Quốc hoạt động ngày càng hiệu quả, đáp ứng các yêu cầu về quản lý, phát triển kinh tế - xã hội không chỉ của địa phương mà còn trên toàn quốc. Từ mô hình “chính phủ toàn năng” lĩnh vực gì cũng quản lý, chính quyền địa phương Trung Quốc hướng tới xây dựng mô hình “chính phủ hữu hạn” (hay chính phủ phục vụ) với “cơ cấu nhỏ, phục vụ lớn” (Lý Văn Hào, 2011:

^(*) TS., NCV, Viện Thông tin Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: nhopngan@gmail.com

237-238). Sự đổi mới này được xem là một trong những nhân tố quan trọng tạo nên thành công lớn của Trung Quốc hiện nay (Hà Tự Chiêu, 2019: 23). Mặc dù vậy, do nhiều nguyên nhân, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương Trung Quốc vẫn có những bất cập, hạn chế, chưa theo kịp các yêu cầu của thực tiễn. Thể chế quản lý vẫn chưa hoàn toàn thoát khỏi mô hình “chính phủ toàn năng” của thời kỳ kinh tế kế hoạch để chuyển đổi sang mô hình chính phủ phục vụ của nền kinh tế thị trường. Do vậy, chính quyền địa phương Trung Quốc vẫn đang được tiếp tục cải cách.

2. Khái quát về tổ chức chính quyền địa phương ở Trung Quốc

Hiện nay, chính quyền địa phương ở Trung Quốc được tổ chức theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982 và Luật Tổ chức Chính phủ nhân dân và Đại hội đại biểu nhân dân địa phương các cấp năm 1979¹. Chính quyền gồm hai loại cơ quan là Chính phủ nhân dân và Đại hội đại biểu nhân dân với ba cấp trên các đơn vị hành chính là:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, khu tự trị, châu tự trị (gọi chung là cấp tỉnh);
- Huyện, huyện tự trị (gọi chung là cấp huyện);
- Xã, thị trấn, xã dân tộc thiểu số (gọi chung là cấp xã).

Tuy vậy, ở một số địa phương đã thiết lập thêm một cấp chính quyền trung gian giữa cấp tỉnh và cấp huyện được gọi là cấp địa (Trương Văn Lễ, 2009: 116). Cấp này có thể là châu tự trị, liên minh, địa khu, thành phố cấp địa; là cấp hành chính trung gian

giữa cấp tỉnh và cấp huyện². Lý do dẫn đến thực tế này được giải thích là nhằm phát huy tối đa tính tích cực cũng như thúc đẩy sự kết hợp phát triển giữa các khu vực thành thị và nông thôn, giữa các lĩnh vực nông nghiệp và công nghiệp; hoặc để hỗ trợ, thay chính quyền cấp tỉnh đảm nhiệm vai trò quản lý chính quyền cấp quận³.

Các cơ quan chính quyền địa phương các cấp ở Trung Quốc được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc cơ bản là tập trung dân chủ. Nguyên tắc này được quy định riêng tại Điều 3 của Hiến pháp Trung Quốc.

Vị trí, chức năng, nhiệm vụ của Đại hội đại biểu nhân dân các cấp, Chính phủ nhân dân được pháp luật quy định như sau:

a) *Đại hội đại biểu nhân dân* ở địa phương các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhiệm kỳ 5 năm. Đại hội đại biểu nhân dân cấp huyện và Đại hội đại biểu nhân dân cấp xã được nhân dân bầu trực tiếp. Còn Đại hội đại biểu nhân dân cấp tỉnh được bầu bởi Đại hội đại biểu nhân dân cấp dưới.

Trong phạm vi chức trách, nhiệm vụ của mình, Đại hội đại biểu nhân dân các cấp quyết định các kế hoạch thực hiện công tác dân chính, kinh tế, kế hoạch xây dựng sự nghiệp công, sự nghiệp văn hóa; đảm bảo việc tuân thủ, thực thi Hiến pháp, pháp luật, các văn bản quy định hành chính, nghị quyết của Đại hội đại biểu nhân dân cấp trên; bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của các loại hình tổ chức kinh tế trong khu vực, quyền và lợi ích của các dân tộc thiểu số; bảo vệ tài sản thuộc sở hữu tập thể lẫn tư nhân; đảm bảo quyền nhân thân của công dân, quyền dân chủ và các quyền lợi khác...

¹ Chính phủ nhân dân địa phương ở Trung Quốc tương đương với Ủy ban nhân dân ở Việt Nam; Đại hội đại biểu nhân dân địa phương ở Trung Quốc tương đương với Hội đồng nhân dân ở Việt Nam.

² Xem: <https://zhidao.baidu.com/question/1679067936156745907.html>, truy cập ngày 18/6/2023.

³ Xem: <https://zhidao.baidu.com/question/1679067936156745907.html>, truy cập ngày 18/6/2023.

b) *Chính phủ nhân dân địa phương* các cấp là cơ quan chấp hành của Đại hội đại biểu nhân dân các cấp, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Cơ quan này do Đại hội đại biểu nhân dân bầu ra, có nhiệm kỳ 5 năm cùng với nhiệm kỳ của Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp.

Chính phủ nhân dân địa phương các cấp theo quyền hạn, chức trách được quy định trong Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nhiệm vụ quản lý hoạt động hành chính trong khu vực thuộc phạm vi quản lý của mình. Chính phủ nhân dân cấp xã chấp hành các nghị quyết của cơ quan Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp và các quyết định, mệnh lệnh của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Chính phủ nhân dân địa phương từ cấp huyện trở lên lãnh đạo các ban, ngành công tác thuộc cấp quản lý của mình và công tác của chính phủ nhân dân cấp dưới; có thẩm quyền thay đổi hoặc bãi bỏ các ban, ngành công tác thuộc phạm vi quản lý của mình cũng như các quyết định không thích hợp do chính phủ nhân dân cấp dưới ban hành. Chính phủ nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định việc phân chia khu vực và kiến thiết các huyện, thị trấn, xã dân tộc.

Chính phủ nhân dân địa phương các cấp trên toàn quốc đều là các cơ quan hành chính nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Quốc vụ viện Trung Quốc (tương đương Chính phủ Trung ương ở Việt Nam). Đồng thời, chính phủ nhân dân địa phương phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp.

Điểm đáng chú ý trong chế độ lãnh đạo và trách nhiệm là chính phủ nhân dân địa phương các cấp đều thi hành chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính, gọi là chế độ trách nhiệm Tỉnh trưởng, Thị trưởng, Chủ tịch Khu tự trị,

Huyện trưởng, Xã trưởng, Trấn trưởng... Những cá nhân đảm nhận các chức danh trên là người đứng đầu chính phủ nhân dân địa phương các cấp, do Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp của địa phương đó bầu ra, chịu trách nhiệm cũng như chủ trì hoạt động và công tác của chính phủ nhân dân các cấp ở địa phương đó.

c) *Về mối quan hệ giữa Chính phủ nhân dân địa phương với Đại hội đại biểu nhân dân địa phương* các cấp: Chính phủ nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp. Giữa các kỳ hội nghị của Đại hội đại biểu nhân dân, chính phủ nhân dân ở địa phương từ cấp huyện trở lên phải chịu trách nhiệm về các nội dung báo cáo công tác của mình, đồng thời báo cáo lên Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp.

3. Chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương ở Trung Quốc

3.1. Đặt vấn đề chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương

Suốt 45 năm cải cách chính quyền địa phương Trung Quốc từ năm 1978 đến nay, cải cách cơ cấu tổ chức và chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương được xác định là nội dung trọng điểm trong hoạch định chính sách của Nhà nước cũng như quá trình chuyển đổi mô hình kinh tế - xã hội đất nước ở Trung Quốc. Hai vấn đề này được xem xét trong quan hệ tương tác có tính quy luật thể hiện trên nhiều phương diện. Chức năng là “linh hồn” của cơ cấu chính quyền, và ngược lại, cơ cấu chính quyền là “hình thức” biểu hiện chức năng của chính quyền (Diệp Khắc Lâm, Tiền Trung Tô, 1992: 138). Chuyển đổi chức năng chính quyền là tiền đề, nền tảng quan trọng quyết định quá trình cải cách cơ cấu chính quyền địa phương Trung Quốc (Diệp Khắc Lâm, Hầu Tường Bằng, 2011: 18); sự biến chuyển của

nó tất yếu dẫn đến sự cải cách cơ cấu của Chính phủ (Diệp Khắc Lâm, Tiền Trung Tô, 1992: 138). Hay, nếu không có sự chuyển đổi chức năng thì việc cải cách cơ cấu chính quyền địa phương cũng không thể hiện thực hóa được (Lý Cường, Cao Toàn Hi, Nhiệm Kiến Đào, 2008),...

Về vấn đề “chuyển đổi chức năng của chính quyền”, các nghiên cứu ở Trung Quốc cho thấy đây là thuật ngữ tương đối phức tạp và có tầm vĩ mô được nhìn từ nhiều phương diện. Nó có thể được hiểu là sự biến chuyển và thay đổi trên nhiều phương diện của chức năng chính quyền, từ nội hàm cơ cấu, phạm vi cho đến phương thức thực hiện... (Điền Chi Kiện, 2004: 27). Theo Lý Văn Lương, sau khi Trung Quốc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), chuyển đổi chức năng của chính quyền được thực hiện ở ba phương diện, đó là những lĩnh vực mà chính quyền cần rút khỏi, những lĩnh vực mà chính quyền cần gia tăng vai trò của mình và những lĩnh vực mà chính quyền cần có sự thay đổi (Lý Văn Lương, 2003: 97). Theo cách khác, Điền Chi Kiện hiểu chuyển đổi chức năng chính quyền đề cập đến các vấn đề như: quan niệm về chính quyền, thể chế chính quyền, cơ cấu chính quyền, hành vi của chính quyền... (Điền Chi Kiện, 2004: 28).

Sự đa dạng trong góc nhìn về chuyển đổi chức năng của chính quyền hầu như không có sự mâu thuẫn, trái lại cho thấy nhận thức đa diện về vấn đề này. Nhưng, theo một cách hiểu khá căn bản và tương đối phổ biến thì chuyển đổi chức năng của chính quyền là sự biến chuyển, thay đổi, tổ chức lại và tối ưu hóa chức trách, vai trò của chính quyền. Việc thực hiện được căn cứ vào đòi hỏi thực tế của sự phát triển chính trị, kinh tế, văn hóa, chính quyền thực hiện những điều chỉnh đối với phương

thức hành động cũng như đối với hệ thống cơ cấu chức năng của chính quyền (Vương Học Huy, 2002: 284-288).

Từ năm 1987, *Báo cáo Đại hội XIII* Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ ra rằng: “Cải cách cơ cấu bắt buộc phải làm tốt từ khâu mấu chốt là chuyển đổi chức năng chính quyền”. Năm 1998, trong kế hoạch cải cách cơ cấu, Quốc vụ viện Trung Quốc tiếp tục khẳng định: để có thể đáp ứng được nhu cầu cải cách thể chế kinh tế thì chuyển đổi chức năng chính quyền là vấn đề mấu chốt (Điền Chi Kiện, 2004: 27). Đặc biệt, từ khi vấn đề xây dựng “chính phủ phục vụ” được đề ra tại Đại hội XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 2002 thì tiến trình cải cách chính quyền địa phương Trung Quốc đã bước sang giai đoạn hoàn toàn mới. Xây dựng “chính phủ phục vụ” trở thành cương lĩnh hành động của tiến trình cải cách chính quyền địa phương Trung Quốc, và là định hướng căn bản cho vấn đề chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương ở Trung Quốc trong giai đoạn hiện nay (Diệp Khắc Lâm, Hậu Tường Bằng, 2011: 19).

3.2. Quan điểm cơ bản về chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương

Từ các văn kiện, tài liệu như *Báo cáo Đại hội XIII* (năm 1987), *Báo cáo Đại hội XVI* (năm 2002) của Đảng Cộng sản Trung Quốc, *Ý kiến về tiếp tục tăng cường cải cách thể chế quản lý hành chính* (năm 2008) của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc, các *Báo cáo công tác Chính phủ...* và các công trình nghiên cứu có liên quan, có thể thấy, về căn bản, xây dựng “chính phủ phục vụ” được xác định là định hướng tổng thể cho vấn đề chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương của nước này. Bên cạnh đó, các yêu cầu về sự phù hợp với tình hình trong nước, điều kiện phát triển của mỗi

địa phương, các nhu cầu của đời sống xã hội,... dẫn đến việc xác định các quan điểm hay định hướng cơ bản trong chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương Trung Quốc như sau:

Một là cần thay đổi phương thức quản lý còn sót lại từ thời kỳ đấu tranh giai cấp trở thành phương thức quản lý hướng đến bảo vệ các quyền và tự do của nhân dân, có sức mạnh cưỡng chế.

Hai là triệt để chuyển đổi chức năng kiểm soát kinh tế theo mô hình quân đội thời kỳ kinh tế kế hoạch sang quản lý kinh tế theo mô hình phục vụ. Vai trò của chính quyền đối với nền kinh tế chỉ thể hiện ở chức năng điều tiết, điều hành, quy phạm và có tính chất cổ vũ theo xu hướng của nền kinh tế thị trường, giám sát thị trường.

Ba là chính quyền cần giảm bớt chức năng trong lĩnh vực kinh tế, tăng cường vai trò trong lĩnh vực xã hội, tăng cường điều tiết đối với các vấn đề kinh tế - xã hội.

Bốn là thúc đẩy chuyển đổi chức năng của chính quyền thông qua thúc đẩy “tư phân”: phân tách giữa chính quyền và doanh nghiệp, giữa chính quyền và quản lý nguồn vốn đầu tư tài sản, giữa đơn vị hành chính và đơn vị sự nghiệp, giữa chính quyền và các tổ chức thị trường trung gian.

Năm là đối với những chức năng thuộc về chính quyền thì tiếp tục duy trì thực hiện hiệu quả, đối với những chức năng, nhiệm vụ đã lỗi thời thì nên được chuyển đổi sang các lĩnh vực khác theo hướng phục vụ; các hoạt động phục vụ không mang tính hành chính có thể chuyển đổi theo hướng phục vụ từ trực tiếp sang gián tiếp.

Sáu là điều chỉnh lại phạm vi phục vụ quản lý, mức độ công việc, tốc độ vận hành, tác phong làm việc để xây dựng chính quyền thành chính quyền gần dân, liêm khiết, minh bạch, cần mẫn, chi phí

thấp và hiệu quả. Đồng thời, bảo đảm thực hiện thống nhất chính quyền địa phương trở thành một chính quyền hỗ trợ cho hoạt động của Trung ương, phục vụ vì nhân dân và phúc lợi của địa phương, có trách nhiệm đối với cả cấp trên lẫn cấp dưới.

3.3. Định vị lại chức năng của chính quyền địa phương

Từ năm 2002, xây dựng “chính phủ phục vụ” là cương lĩnh hành động trong chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương Trung Quốc. Trong đó, cung cấp dịch vụ công là chức năng căn bản của chính phủ phục vụ và là cơ sở để định vị chức năng của chính quyền địa phương ở Trung Quốc (Ngô Ngọc Tông, 2007: 22). Ở đây, định vị lại chức năng của chính quyền địa phương với vai trò là chủ thể cung cấp dịch vụ công được hiểu không chỉ là các sản phẩm dịch vụ công hữu hình (như dịch vụ giáo dục, phúc lợi xã hội, y tế công, bảo vệ môi trường, khoa học công, sự nghiệp công, trật tự công, hành chính công), mà còn bao gồm các sản phẩm dịch vụ công vô hình như việc xây dựng thể chế, pháp luật, các chính sách công - các sản phẩm này thậm chí còn chiếm vị trí quan trọng hơn (Ngô Ngọc Tông, 2007: 22).

Sau này, đáng chú ý là các *Báo cáo công tác Chính phủ* các năm 2002-2008 tiếp tục khẳng định, định vị lại chức năng chính quyền là điều tiết kinh tế, giám sát thị trường, quản lý xã hội và dịch vụ công. Xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, văn kiện *Ý kiến về tiếp tục tăng cường cải cách thể chế quản lý hành chính* năm 2008 của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ rõ cần tiếp tục thúc đẩy chuyển đổi chức năng chính quyền thông qua việc tách rời giữa Chính phủ, thị trường và các tổ chức trung gian, thông qua việc tách biệt giữa chính quyền và doanh nghiệp.

Trong thực tế, cùng với sự phát triển và không ngừng hoàn thiện của nền kinh tế thị trường, chính quyền địa phương Trung Quốc từng bước giảm bớt chức năng trong lĩnh vực kinh tế và gia tăng các chức năng trong lĩnh vực xã hội. Đã có nhận xét cho rằng, việc định vị lại chức năng của chính quyền địa phương theo mô hình phục vụ là phù hợp với tình hình ở Trung Quốc. Tuy nhiên, do diện tích lãnh thổ Trung Quốc rộng lớn, phát triển không đồng đều, nhiều cấp hành chính, khoảng cách giữa mong muốn thực hiện so với thực tế còn khá lớn, nên việc chính quyền địa phương thực hiện hiệu quả chức năng “điều tiết kinh tế, giám sát thị trường, quản lý xã hội, dịch vụ công” vẫn là vấn đề khó khăn¹.

3.4. Phân định chức năng giữa Trung ương và địa phương

Hiến pháp Trung Quốc năm 1982 đã có một số quy định về phân định chức năng giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu mang tính nguyên tắc, không tạo được sự phân định chức năng rõ rệt. Ngoại trừ một số chức năng đặc biệt chỉ thuộc về Trung ương như ngoại giao, quốc phòng..., thì các chức năng thuộc về chính quyền địa phương hầu như là sự sao chép lại các chức năng của chính quyền Trung ương. Thực tiễn đó đòi hỏi Trung Quốc phải có những cải cách.

Trong văn kiện *Ý kiến về tiếp tục tăng cường cải cách thể chế quản lý hành chính* đã nêu, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ ra phương hướng cơ bản trong phân cấp chức năng giữa Trung ương và địa phương là:

1/ Chính quyền Trung ương: thực hiện quản lý vĩ mô đối với các sự kiện kinh tế, xã

hội của đất nước, đảm nhận trách nhiệm đối với vấn đề liên quan đến lợi ích toàn cục của đất nước như phân phối thu nhập, ổn định kinh tế, ban hành pháp luật;

2/ Chính quyền địa phương: chú trọng việc nâng cao năng lực cung cấp dịch vụ công; phụ trách cung cấp các dịch vụ công có ảnh hưởng chủ yếu đối với địa phương như cơ sở vật chất, cảnh sát, phòng cháy chữa cháy cũng như những sản phẩm công có tính địa phương mạnh.

Định hướng phân định chức năng như vậy là phù hợp với việc định vị lại chức năng chính quyền địa phương. Điều đáng lưu ý là thói quen, nhu cầu của người dân ở cùng một địa phương không có quá nhiều cách biệt, nhưng lại rất khác nhau giữa các vùng. Việc cung cấp hàng hóa dịch vụ công nếu chỉ do chính quyền Trung ương thực hiện sẽ dẫn đến giảm tuyệt đối thặng dư tiêu dùng. Trong khi chính quyền địa phương lại nắm rõ hơn sở thích, nhu cầu về sản phẩm hàng hóa, dịch vụ công của nhân dân địa phương mà họ quản lý. Từ đó, có thể thấy nếu giao chính quyền địa phương cung cấp hàng hóa và dịch vụ công thì sẽ hiệu quả hơn là Chính phủ Trung ương đảm trách (Lâm Song Lượng, 2009). Hiện nay, sự phân cấp giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương ở Trung Quốc căn bản dựa vào tiêu chí cung cấp dịch vụ công. Nhưng cũng cần thấy rằng đây vẫn là vấn đề còn rất phức tạp, khó khăn.

3.5. Loại bỏ những chức năng, nhiệm vụ không thuộc về chính quyền địa phương

Năm 2008, Chính phủ Trung Quốc đề ra chủ trương *Cải cách tổng thể bộ máy chính quyền*, trong đó đặt ra các yêu cầu xây dựng “một chính phủ phục vụ thống nhất, tinh giản và hiệu quả cao”, giải quyết triệt để tình trạng “các ban, ngành chính phủ được thiết lập quá nhiều, phân công quá chi

¹ <https://www.wenmi.com/article/pubn8q00q19x.html>; http://www.360doc.com/content/10/12/17/14/388119_78978129.shtml, ngày truy cập 26/6/2023.

tiết, chức năng chồng lấn, quyền lực phân tán, mâu thuẫn lẫn nhau, hợp tác khó khăn”. Trong năm 2008, văn kiện *Ý kiến về tiếp tục tăng cường cải cách thể chế quản lý hành chính* của Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng đặt ra yêu cầu “tứ phân”, đòi hỏi giảm bớt chức năng của chính quyền trong lĩnh vực kinh tế, gia tăng khả năng điều tiết tổng thể của chính quyền địa phương đối với các hoạt động kinh tế, xã hội trong khu vực, chú trọng quản lý xã hội và dịch vụ công... Theo đó, chính quyền địa phương đã tiến hành cải cách, cụ thể là chuyển đổi, gỡ bỏ một số quyền hạn, giảm bớt thủ tục hành chính, bỏ những ban, ngành không cần thiết. Nhiều địa phương xây dựng văn phòng một cửa, rút ngắn quy trình xét duyệt thủ tục, giảm bớt chi phí hành chính¹.

Chẳng hạn, chính quyền tỉnh Hồ Nam trong nỗ lực xây dựng chính quyền phục vụ đã cố gắng cải tạo môi trường phát triển kinh tế. Chỉ trong năm 2008 chính quyền tỉnh Hồ Nam đã thực hiện xóa bỏ 169 thủ tục hành chính, xóa bỏ hoặc ngừng thu phí hành chính đối với 62 hạng mục, giảm thu phí 1 tỷ Nhân dân tệ cho doanh nghiệp và nhân dân². Trong những năm sau đó, tỉnh tiếp tục ban hành một loạt quy định như: *Quy định về trình tự hành chính tỉnh Hồ Nam, Các biện pháp chuẩn hóa các quyết định hành chính tỉnh Hồ Nam, Biện pháp quản lý các văn bản quy phạm tỉnh Hồ Nam...* nhằm thúc đẩy chuyển đổi chức năng và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính của tỉnh. Tiếp tục quán triệt tinh thần Đại hội XVII về “Tăng cường cải cách thể chế quản lý hành chính, xây dựng chính phủ phục

vụ”, ngày 01/10/2011, Chính phủ nhân dân tỉnh Hồ Nam ban hành *Quy định về chính phủ phục vụ tỉnh Hồ Nam* nhằm triển khai việc xây dựng chính phủ phục vụ, quy phạm hóa các hoạt động phục vụ của chính phủ một cách toàn diện có trách nhiệm, tuân thủ pháp luật và liêm khiết³.

Hay tại thành phố Bắc Kinh, trong năm 2013, chính quyền thành phố đã bãi bỏ 99 loại thủ tục hành chính, giao cho cấp dưới thực hiện 147 loại thủ tục hành chính⁴, đến năm 2015 tiếp tục bãi bỏ 9 loại thủ tục hành chính, hủy bỏ và điều chỉnh 23 hạng mục phê duyệt phi hành chính do các sở, ban, ngành của thành phố Bắc Kinh đảm nhiệm...⁵. Qua cải cách, thành phố Bắc Kinh đã thực hiện xóa bỏ các hạng mục phê duyệt hoặc đánh giá với tỷ lệ 41,7%, qua đó nâng cao hiệu quả hành chính, từng bước xóa bỏ tham nhũng trong lĩnh vực đất đai⁶.

Dù đã trải qua nhiều lần cải cách và điều chỉnh về chức năng, nhưng đến nay, các cấp chính quyền địa phương Trung Quốc vẫn tồn tại hiện tượng sắp xếp, thực hiện không chuẩn mực chức năng của chính quyền, đặc biệt là trong lĩnh vực quản lý kinh tế. Vẫn còn những vấn đề mà chính quyền địa phương không nên quản, quản không tốt hoặc quản không được, đòi hỏi cần tiếp tục thực hiện cải cách và xóa bỏ hoặc giao cho cấp dưới (Ngô Kính Liên, 2011; Ngô Kính Liên, 2015).

¹ <https://wenku.baidu.com/view/9bbb7633660e52ea551810a6f524ccbff021ca78.html>, truy cập ngày 01/7/2023.

² https://www.gov.cn/gzdt/2008-11/25/content_1158789.htm, truy cập ngày 01/7/2023

³ https://epaper.voc.com.cn/hnrh/html/2011-05/19/content_341795.htm, truy cập ngày 2/7/2023.

⁴ https://www.gov.cn/gzdt/2013-08/30/content_2477574.htm, truy cập ngày 01/7/2023.

⁵ https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagu/201905/t20190522_58954.html, truy cập ngày 28/6/2023.

⁶ https://wenku.baidu.com/view/56ff43829a8fcc22bcd126fff705cc1754275f14.html?_wkts_, truy cập ngày 02/7/2023.

3.6. *Đổi mới phương thức quản trị địa phương*

Chuyên đổi chức năng của chính quyền địa phương cũng đòi hỏi phải có các điều chỉnh trong phương thức quản trị. Trên cơ sở tuân thủ mục tiêu cải cách quản trị quốc gia, phương thức quản trị của giới lãnh đạo địa phương cần được xây dựng dựa trên những giá trị cải cách căn bản là dân chủ, pháp quyền, trong sạch, trách nhiệm, phục vụ (Dương Tuyết Đông, 2008: 4-16; Du Khả Bình, 2008). Đồng thời với đổi mới phương thức quản trị, cần không ngừng sáng tạo để thúc đẩy cải cách quản trị nhà nước, tạo động lực và kinh nghiệm cho tiến trình cải cách. Mặt khác, đổi mới sáng tạo là lựa chọn tất yếu để giải quyết được các nguy cơ phát sinh trong phát triển kinh tế, đạt được ưu thế cạnh tranh phát triển với các địa phương khác, qua đó cũng tạo ra những điều kiện cho phát triển sự nghiệp của bản thân cán bộ đó (Vương Khắc Quân, 2022).

Từ sau năm 2003, cùng với việc phát triển xây dựng mô hình chính phủ phục vụ, ở nhiều lĩnh vực, các ban, ngành quản lý công đã thực hiện đổi mới sáng tạo, cải cách, số hóa trình tự công tác chính phủ, trở thành hình mẫu cải cách của quản trị địa phương (Dương Tuyết Đông, 2008: 4-16). Dân chủ cơ sở cũng được thúc đẩy sâu sắc thông qua bầu cử chính quyền ở cơ sở, huyện, thị trấn¹. Đổi mới trong lĩnh vực hành chính và dịch vụ công xuất hiện ngày càng nhiều². Tại một số thành phố, khu vực dịch vụ cộng đồng cũng bắt đầu phát huy

tác dụng, thúc đẩy cải thiện môi trường quản trị nhà nước ở địa phương³.

Tuy nhiên, trên thực tế, ý thức và năng lực của một bộ phận lãnh đạo ở địa phương vẫn chưa thể đáp ứng đòi hỏi của cải cách để hướng tới xây dựng chính phủ phục vụ, bao gồm phương thức quản trị. Họ thiếu nhận thức trách nhiệm về vai trò phục vụ của mình đối với quần chúng nhân dân, thiếu sự sáng tạo, năng lực và dũng khí để phát huy vai trò cũng như khả năng vận động thực hiện các cách thức mới trong giải quyết vấn đề, sợ làm sai, mong giữ vững vị trí lãnh đạo. Vì vậy, có hiện tượng cán bộ áp dụng thói quen cũ, sử dụng các biện pháp khống chế, quản chế, những phương pháp cũ của thời kỳ kinh tế kế hoạch để giải quyết những vấn đề mới. Nhiều trường hợp không những không giải quyết được vấn đề mà còn gây ra hậu quả tiêu cực, làm xấu đi hình ảnh cán bộ nhà nước, cản trở cải cách và phát triển. Cũng có khi một số cán bộ do nhận thức sai về đổi mới, cải cách, trọng bệnh thành tích, để được đề bạt cao hơn đã làm thiếu đi tính liên tục của chính sách, lãng phí nguồn tài nguyên nhân lực (Vương Tử Toàn, 2017). Do vậy, việc đổi mới phương thức quản trị địa phương của lực lượng lãnh đạo vẫn cần có những điều chỉnh, cải thiện.

4. Thay lời kết

Thành tựu 45 năm cải cách chính quyền địa phương là một trong những nhân tố quan trọng góp phần tạo nên thành công lớn của Trung Quốc hiện nay. Theo Lý Văn Hào (2011: 237-238) việc thực hiện cải cách chính quyền địa phương đã cắt giảm chi phí hành chính và phí quản lý công, mở rộng phạm vi tham gia của nhân dân vào các tổ chức chính quyền cơ sở, thay đổi tư duy

¹ <https://www.gwyoo.com/jiayou/jicengminzhuzhengzhijianshe/>, 17/3/2023, truy cập ngày 02/7/2023.

² http://chinaps.cass.cn/shjk/zxzlwsjk/xzglx/xzgg/201506/t20150626_2308094.shtml, 22/10/2010, truy cập ngày 02/7/2023.

³ <https://m.docin.com/p-2688215549.html>, truy cập ngày 02/7/2023.

“lấy quan làm gốc” vốn không còn phù hợp với kinh tế thị trường, giải phóng năng suất xã hội của Trung Quốc, tạo nên kỳ tích phát triển bền vững của một nước lớn trong nền kinh tế thế giới.

Từ những trình bày ở trên, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

Thứ nhất, chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương được định hướng bởi Đảng Cộng sản Trung Quốc, Chính phủ Trung ương, trong đó phải kể đến cơ chế phân định nhiệm vụ, chức năng trong mối quan hệ quyền lực giữa Trung ương và địa phương. Tuy nhiên, mấu chốt của chuyển đổi chức năng nằm ở sự chủ động, bản lĩnh trong cải cách của bản thân chính quyền địa phương.

Thứ hai, xây dựng “chính phủ phục vụ” là định hướng cơ bản của công cuộc cải cách chính quyền địa phương Trung Quốc, đồng thời cũng là định hướng của quá trình chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương hiện nay.

Thứ ba, sự phân cấp chức năng giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương ở Trung Quốc được thực hiện dựa trên phạm vi cung cấp dịch vụ công. Đây là tiêu chí hợp lý, trong đó, Chính phủ Trung ương chủ yếu thực hiện quản lý vĩ mô đối với các sự kiện kinh tế - xã hội, những vấn đề liên quan đến lợi ích toàn cục của đất nước; còn chính quyền địa phương chủ yếu thực hiện việc cung cấp dịch vụ công ở địa phương.

Thứ tư, chính quyền địa phương từ mô hình “chính phủ toàn năng” quản lý tất cả mọi lĩnh vực đã dần chuyển sang mô hình “chính phủ hữu hạn” với “cơ cấu nhỏ, phục vụ lớn”. Điều đó thể hiện ở việc giải thể các ban, ngành không cần thiết trong quản lý của chính quyền địa phương, giảm thủ tục hành chính, gia tăng khả năng điều tiết tổng thể của chính quyền địa phương

đối với các hoạt động kinh tế, xã hội trong khu vực, chú trọng quản lý xã hội và dịch vụ công...

Thứ năm, trong quá trình vận hành và phát triển của nền kinh tế thị trường, những vấn đề phát sinh ngày càng phức tạp. Do đó, cùng với đổi mới phương thức quản trị thì đổi mới sáng tạo là lựa chọn tất yếu của chính quyền địa phương để có thể giải quyết được các nguy cơ phát sinh trong phát triển kinh tế, đạt được ưu thế cạnh tranh phát triển với các địa phương khác.

Thứ sáu, trong quá trình chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương, con người vẫn là yếu tố trọng tâm, trung tâm. Đổi mới phương thức quản trị, đặc biệt là đối với lực lượng lãnh đạo ở địa phương được thực hiện dựa trên những giá trị của quản trị quốc gia hiện đại là dân chủ, pháp quyền, trong sạch, trách nhiệm và phục vụ là động lực. Đó chính là nhân tố quan trọng quyết định thành quả của tiến trình cải cách, chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương ở Trung Quốc.

Có thể thấy, quá trình chuyển đổi chức năng của chính quyền địa phương ở Trung Quốc có những nét giống với quá trình chuyển đổi chức năng, đổi mới chính quyền địa phương ở Việt Nam. Bởi lẽ chức năng của nhà nước nói chung, chính quyền địa phương nói riêng của cả hai nước đều được cải cách, đổi mới trong bối cảnh chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung, bao cấp (hay kinh tế kế hoạch hóa) sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thực tế cho thấy, tuy những cải cách lớn đối với chính quyền địa phương ở Trung Quốc về cơ bản cũng giống những cải cách lớn đối với chính quyền ở Việt Nam, nhưng có nhận xét cho rằng triết lý về chuyển đổi chức năng của chính quyền ở Trung Quốc sâu, mạch lạc và cụ thể hơn của Việt Nam. Chẳng hạn, Trung Quốc quan niệm chuyển

đổi chức năng của chính quyền xuất phát từ việc xây dựng chính quyền phục vụ; chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương theo quan điểm “chính quyền hữu hạn, phục vụ vô hạn”, xác định rõ chức năng của chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương theo tiêu chí dịch vụ công. Nhận thức rõ ràng, có cơ sở sẽ là yếu tố ảnh hưởng đến nhận thức và hành động trong cải cách chính quyền địa phương, trong đó có vấn đề cơ bản là chuyển đổi chức năng của chính quyền □

Tài liệu tham khảo

- Du Khả Bình (2008), “Sự biến đổi quản trị Trung Quốc trong gần 30 năm”, *Tạp chí Khoa học xã hội Đại học Cát Lâm*, số 3.
- Hạ Tự Chiếu (2019), “Những thay đổi trong đổi mới sáng tạo chính quyền địa phương”, *Tạp chí Quyết sách*, số 1.
- Lý Cường, Cao Toàn Hỷ, Nhiệm Kiến Đào (2008), “Con đường cải cách thể chế quản lý hành chính của Trung Quốc sau khi thực hiện cải cách tổng thể”, *Tạp chí Học hải*, số 4.
- Dương Tuyết Đông (2008), “Cải cách và những thay đổi của chính quyền địa phương Trung Quốc trong gần 30 năm: Từ góc nhìn quản trị”, *Tạp chí Khoa học xã hội*, số 12.
- Lý Văn Hào (2011), “Sự chuyển đổi chức năng chính quyền trong quá trình xây dựng hiện đại hoá Trung Quốc thời kỳ chuyển đổi - Từ chính phủ toàn năng sang chính phủ hữu hạn”, *Tạp chí văn học Kiểm Nam*, số 4.
- Vương Học Huy (2002), *Nghiên cứu về quyền hành chính*, Nxb. Kiểm sát.
- Điền Chi Kiên (2004), “Sự sắp xếp và chuyển đổi chức năng chính quyền địa phương ở Trung Quốc hiện nay”, *Tạp chí Diễn đàn hành chính*, số 64.
- Diệp Khắc Lâm, Tiền Trung Tô (1992), “Bình luận nghiên cứu lý luận chuyên đổi chức năng chính phủ”, trong: Tôn Khắc Cường, Châu Mẫn Sảnh, Diệp Khắc Lâm (chủ biên, 1992), *Bình luận nghiên cứu cải cách thể chế kinh tế Trung Quốc*, Nxb. Đại học Đông Nam.
- Diệp Khắc Lâm, Hầu Tường Bằng (2011), “Tổng luận về chuyển đổi chức năng và cải cách cơ cấu chính quyền địa phương Trung Quốc”, *Tạp chí Học Hải*, số 1.
- Trương Văn Lễ (2009), *Chính quyền địa phương Trung Quốc đương đại*, Nxb. Đại học Nam Khai.
- Ngô Kính Liên (2011), “Vấn đề lớn hiện nay là phát triển coi hành chính làm chủ đạo”, *Tạp chí Ái tư tưởng*, ngày 6/11/2011.
- Ngô Kính Liên (2015), “Cổ vũ đổi mới sáng tạo, Chính phủ không thể điều gì cũng quản”, *Tạp chí Mạng Nhân dân*, ngày 6/2/2015.
- Lâm Song Lượng (2009), “Tăng cường năng lực tài chính chính quyền địa phương là đòi hỏi tất yếu”, *Tạp chí Tham khảo tiến bộ* ngày 01/5/2009.
- Lý Văn Lượng (2003), *Báo cáo vấn đề chuyển đổi chức năng chính phủ Trung Quốc*, Nxb. Phát triển Trung Quốc.
- Vương Khắc Quân (2022), “Chính quyền địa phương cần lựa chọn điểm mấu chốt đúng đắn trong thực thi chiến lược thúc đẩy phát triển đổi mới sáng tạo”, *Tạp chí Mạng Cam Túc* ngày 22/2/2022.
- Vương Tử Toàn (2017), “Phân tích những điều còn tồn tại trong quá trình thực hiện chính sách công ở Trung Quốc”, *Tạp chí Thời đại Trí Phú*, số 2.
- Ngô Ngọc Tông (2007), “Nghiên cứu xây dựng mô hình chính phủ phục vụ”, *Nhật báo Kinh tế*.