

Tinh giản biên chế ở Trung Quốc và những giá trị tham khảo đối với Việt Nam

ThS. NGUYỄN THỊ THANH NHÀN

Học viện Báo chí và Tuyên truyền; Email: hoangthuchan21@gmail.com

Nhận ngày 31 tháng 3 năm 2025; chấp nhận đăng tháng 6 năm 2025.

Tóm tắt: Bài viết tóm tắt những điểm chính về quá trình tinh giản biên chế ở Trung Quốc giai đoạn 1998 - 2002 bao gồm bối cảnh lịch sử mô tả về tình trạng bộ máy nhà nước ở Trung Quốc trước quá trình tinh giản biên chế; những giải pháp Trung Quốc đề ra để tinh giản biên chế và những kết quả trực tiếp của quá trình tinh giản biên chế ở giai đoạn này. Từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm đối với quá trình tinh giản biên chế ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: tinh giản biên chế ở Trung Quốc; tái cấu trúc bộ máy nhà nước; giá trị tham khảo đối với Việt Nam.

Abstract: This article summarizes the key aspects of China's streamlining of its state apparatus during the 1998 - 2002 period. It presents the historical context, outlines the condition of China's state administration prior to the streamlining process, describes the solutions proposed by China to downsize its bureaucracy, and evaluates the immediate outcomes of this reform phase. Based on this analysis, the article draws several practical lessons that may inform Vietnam's current efforts in streamlining its public sector and restructuring state institutions.

Keywords: streamlining state apparatus in China; restructuring government institutions; reference values for Vietnam.

1. Bối cảnh thực hiện tinh giản biên chế ở Trung Quốc

Tái cấu trúc bộ máy hành chính nhà nước và tinh giản biên chế là vấn đề đã được Trung Quốc đặt ra từ lâu. Ngay từ năm 1941, dưới thời Mao Trạch Đông đã xác định "tinh binh giản chính" là một cuộc cách mạng và yêu cầu "phải nghiêm khắc, triệt để, rộng khắp, không được qua loa, không đau không ngứa, cục bộ". Đến cuối những năm 1970, dưới thời Đặng Tiểu Bình lại tiếp tục đặt ra nhiệm vụ cấp bách là phải cải cách cơ cấu và kiên quyết "chống phình" tinh giản bộ máy và nhân viên để giải quyết nạn quan liêu do bộ máy công kênh.

Kể từ lần đầu tiên tiến hành cải cách "tinh binh giản chính" dưới thời Mao Trạch Đông đến

năm 1998, Trung Quốc đã tiến hành 6 cuộc cải cách cơ cấu nhưng sau mấy cuộc cải cách "cải lương" đó, kết quả vẫn là một vòng tuần hoàn ác tính: "tinh giản - phình ra - lại tinh giản - lại phình ra". Năm 1979 trước khi cải cách Đảng và chính quyền có 2,79 triệu người nhưng đến sau 10 năm cải cách, số nhân sự của Đảng và chính quyền lên tới 5,43 triệu người, còn số người hưởng lương từ ngân sách lên đến hơn 30 triệu người.

Bộ máy công kênh, số lượng người "ăn cơm nhà nước" quá lớn dẫn đến những hệ lụy tiêu cực phát sinh, đó là:

Một là, tạo áp lực lên ngân sách nhà nước để chi trả cho nhân sự. Năm 1996, gần một nửa toàn bộ khả năng tài chính của Nhà nước

(khoảng 800 tỷ nhân dân tệ) được chi tiêu cho nhân sự với 360 tỷ, chưa kể các khoản chi cung cấp thiết bị, nơi làm việc, nhà ở, bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội. Khoản chi có tính chất tiền lương mỗi năm tăng hơn 60 tỷ, chiếm hơn 60% mức tăng ngân sách nhà nước. Ở nhiều địa phương phải dùng hơn 80% khoản tăng ngân sách cho chi phí nhân viên. Tình trạng này khiến nhiều chuyên gia ví tài chính Trung Quốc giai đoạn này là "tài chính kiểu ăn đong" nghĩa là nhiều địa phương phải vay tiền để chi lương cho nhân viên. Bên cạnh áp lực tài chính chi trả tiền lương là gánh nặng tài chính cho các khoản cung cấp thiết bị, phương tiện cho bộ máy công kênh.

Hai là, bộ máy công kênh dẫn đến tình trạng quan liêu, trì trệ, cửa quyền làm giảm hiệu lực và hiệu quả quản lý. Bộ máy lớn, cơ cấu chồng chéo, dẫn đến nạn công văn hội họp và bày thêm nhiều thủ tục phiền hà. Theo thông tin từ trang "Bán Nguyệt đàm", một dự án mở rộng của hàng thực phẩm ở thành phố Vũ Hán phải trải qua hơn 2 năm trình 58 bản báo cáo, xin 120 con dấu của hơn 70 đơn vị thuộc thành phố, khu lần lượt đóng 800 lượt dấu. Để đóng được những con dấu đó, cửa hàng phải bố trí riêng một chiếc ô tô, xe phải thay đến 3 chiếc lốp, chi phí chiêu đãi tiếp đón hết hơn 3 vạn nhân dân tệ. Tình trạng này phổ biến như nạn dịch của bộ máy công quyền và được ghi nhận tại Đại hội Đảng lần thứ XIV "cơ cấu Đảng và chính quyền công kênh, nhiều đơn vị, người nhiều việc ít, hiệu quả quá thấp, xa rời quần chúng"⁽¹⁾.

Tình hình trên đặt ra yêu cầu phải cải cách tinh giản bộ máy và nhân sự ở Trung Quốc là không thể tránh được.

2. Những điểm chính trong tinh giản biên chế ở Trung Quốc

Ngày 10 tháng 3 năm 1998 tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, phương án cải cách cơ cấu hành chính của Quốc Vụ viện với nội dung trọng tâm là giảm quy mô bộ máy nhà

nước và nhân sự đã được thông qua. Đây được xem như "phát súng lệnh" cho cuộc cách mạng tinh giản bộ máy và biên chế của Trung Quốc. Một trong những nguyên tắc chính của cuộc cải cách lần này là "tinh giản, thống nhất, hiệu quả, điều chỉnh cơ cấu tổ chức chính quyền, thực hiện tinh gọn bộ máy và biên chế" ở Quốc vụ viện ở các bộ sau đó đến chính quyền địa phương các cấp. Phương án cải cách này cũng đề ra nhiều nội dung và biện pháp để đảm bảo thực hiện thành công nhiệm vụ tinh giản biên chế. Triển khai phương án cải cách, quá trình tinh giản biên chế được thực hiện với những điểm chính sau đây:

- Thành lập bộ máy có chức năng quản lý và thực hiện tái cơ cấu tổ chức và tinh giản biên chế

Quản lý thống nhất việc tinh giản bộ máy và biên chế của Trung Quốc được giao cho Hội đồng Cải cách nhà nước. Chức năng của cơ quan này là quyết định chức năng, cơ cấu tổ chức và số lượng các vị trí chính thức trong các cơ quan từ trung ương xuống địa phương, bao gồm cả các cơ quan của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị xã hội và tòa án nhân dân. Hội đồng cải cách nhà nước được lãnh đạo trực tiếp bởi Thủ tướng Chính phủ Trung Quốc và các thành viên khác bao gồm các quan chức cấp cao về tổ chức và nhân sự của Đảng và nhà nước, ví dụ Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Nội vụ. Chịu trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ trực tiếp hàng ngày của cơ quan là Văn phòng chung, được điều hành bởi Bộ trưởng Bộ Nguồn nhân lực. Ở địa phương cũng thành lập một hệ thống các cơ quan cấp dưới giúp việc cho Hội đồng Cải cách nhà nước quản lý việc tinh giản bộ máy và biên chế ở các địa phương.

- Thực hiện đồng bộ "ba định" bao gồm định chức năng, định cơ cấu và định biên chế; tinh giản biên chế đi liền với xem xét lại chức năng quản lý và tái cấu trúc bộ máy quản lý

Việc định biên chế phải dựa trên bộ máy, cơ sở của tinh giản biên chế chính là cách thức tổ chức bộ máy. Vì vậy việc tinh giản biên chế trước hết thể hiện ở việc chuyển đổi chức năng của chính quyền, tái cấu trúc bộ máy quản lý.

Ở tầm vĩ mô, từ chỗ chính quyền quản lý trực tiếp trong điều kiện thể chế kinh tế kế hoạch sẽ chuyển sang điều hành gián tiếp trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Cụ thể là, chính quyền từ bỏ những chức năng không cần thiết là "người chèo thuyền" như quản lý trực tiếp doanh nghiệp sản xuất sang vai trò "người cầm lái" bao gồm định chiến lược, kế hoạch, phương châm và chính sách phát triển kinh tế xã hội.

Sau khi chuyển đổi chức năng, việc định cơ cấu cần lấy việc hoàn thành chức năng chính quyền làm tiêu chuẩn. Những cơ quan có nhiệm vụ thực hiện một chức năng riêng biệt, khi nhiệm vụ hoàn thành rồi thì giải thể. Những cơ cấu chia ra chi tiết, chức năng không vạch rõ ra được thì hợp nhất lại, gộp những chuyên môn gần nhau, những chức trách khó tách bạch thống nhất lại thành một ngành có tính tổng hợp.

- Đối với số biên chế phải rời vị trí, tiến hành biện pháp "phân luồng"

Sau khi định số lượng giảm biên chế của Quốc Vụ viện ngay trong năm 1998, Trung Quốc đưa ra giải pháp đối với số biên chế giảm này là tiến hành "phân luồng". Nội dung phân luồng là "phân luồng giữ nguyên chức, đào tạo theo định hướng, tăng cường xí nghiệp, ưu hóa kết cấu". Sau khi phân loại lao động, số người thuộc diện tinh giản vẫn được giữ nguyên vị trí trong vòng 3 năm, trong thời gian đó họ được đào tạo lại theo định hướng vị trí việc làm mới và được khuyến khích chuyển đổi công việc sang khu vực doanh nghiệp. Những chính sách ưu đãi, ưu tiên đối với nhân sự thuộc diện tinh giản cũng xuất hiện ở nhiều địa phương. Ví dụ ở tỉnh Sơn Đông, đối tượng tinh giản trong 3 năm được đào tạo lại và hưởng 60% lương cũ, các khoản trợ cấp có tính chất tiền lương vẫn

được phát nhằm chuẩn bị cho họ có được một công việc mới sau tinh giản.

Chính sách "phân luồng" này được đánh giá là tạo ra môi trường tương đối rộng rãi cho số cán bộ bị ảnh hưởng của cải cách. Bài học kinh nghiệm từ những lần thất bại của các cuộc cải cách trước cho thấy, nếu chỉ dùng phương pháp mệnh lệnh hành chính để ép số lượng biên chế giảm xuống thì thường khiên cưỡng. Thêm vào đó tương lai của họ cũng chưa rõ sẽ như thế nào sau khi rời bộ máy nhà nước, xuất hiện tâm lý đối phó ở những cơ quan và nhân viên thuộc diện tinh giản, từ đó trở thành sự bắt đầu của vòng cơ cấu phình ra tiếp theo, thậm chí còn mang lại xáo động xã hội. Với chính sách "phân luồng" những người thuộc diện tinh giản có một "vùng đệm", có được một khoảng thời gian thích ứng về tâm lý. Họ cũng phần nào yên tâm về tương lai của mình sau khi được đào tạo lại.

Song song với việc định hướng và đào tạo lại đối với nhân sự thuộc diện tinh giản, Chính phủ cũng khuyến khích các doanh nghiệp tham gia vào quá trình này thông qua việc tuyển dụng những nhân sự thuộc diện tinh giản. Nhiều doanh nghiệp khi tuyển dụng nêu rõ tiêu chí chọn người "kinh qua công tác tại cơ quan nhà nước hoặc cơ quan thuộc tỉnh 3 năm trở lên" vào vị trí nhân viên cao cấp. Nhiều doanh nghiệp cũng chủ động thu thập tin tức từ các bộ ngành liên quan nhằm tìm kiếm nhân tài. Nhiều chuyên gia bình luận đây là cơ hội tốt để các xí nghiệp thu hút được nhân tài và các nhân tài chọn lại không gian phát triển.

Nhờ vậy, chính sách tinh giản biên chế không chỉ không gặp nhiều phản đối và tâm lý bất hợp tác của người thuộc diện tinh giản mà thậm chí, nhiều cán bộ, công chức, người lao động còn tự nguyện chuyển đổi công việc, góp phần thực hiện mục tiêu tinh giản biên chế thuận lợi.

- Kiểm soát phức hợp bao gồm biện pháp hành chính, biện pháp kinh tế và biện pháp pháp luật để đảm bảo kết quả cải cách

Sau khi tiến hành tinh giản bộ máy và nhân sự theo mục tiêu đề ra, để tránh những sai lầm như các cuộc cải cách trước, tinh giản được một thời gian thì lại phình ra, Trung Quốc tiến hành biện pháp kiểm soát phức hợp đối với định biên. Bên cạnh biện pháp hành chính truyền thống, việc quản lý biên chế còn được thực hiện thông qua biện pháp kinh tế và pháp luật. Đó là, luật hóa việc. Sau đó, căn cứ vào biên chế pháp định, hạch toán kinh phí chung và tiền lương nhân viên để khoán kinh phí, nếu cơ quan nào vượt quá biên chế thì không cấp thêm kinh phí cho phần vượt quá, nếu chỉ sai các khoản quy định thì phạm pháp⁽²⁾.

Kết quả đạt được

Báo cáo được Trung Quốc công bố cho thấy họ đã giảm được 1,15 triệu biên chế hành chính và số lượng các biên chế ở địa phương là 430.000 người. Về mặt tổ chức, ở cấp trung ương, Trung Quốc đã giảm từ 40 bộ xuống 29 bộ và cắt giảm 200 văn phòng ở Chính phủ Trung ương. Ở cấp tỉnh, giảm từ 55 xuống 40, cấp huyện giảm từ 45 xuống 35 và cấp xã là từ 28 xuống còn 18 đầu mối. Ước tính khối cơ quan trung ương giảm được 47,5% và cơ quan địa phương cấp tỉnh giảm được 48,2%, cấp huyện và xã giảm 19,4%.

Điều quan trọng mà việc tinh giản biên chế ở Trung Quốc đạt được không chỉ là số nhân sự giảm bộ máy tinh gọn góp phần đảm bảo giảm chi ngân sách và hiệu lực, hiệu quả quản lý mà còn là kết quả này duy trì khá bền vững⁽³⁾.

3. Giá trị tham khảo đối với Việt Nam

Bối cảnh hiện nay của Việt Nam cũng có nhiều điểm tương đồng với Trung Quốc giai đoạn trước tinh giản biên chế những năm cuối thập niên 1990. Mặc dù trong thời gian qua, đặc biệt là sau Đổi mới và trong khuôn khổ chương trình cải cách hành chính trong các giai đoạn 2001 - 2010 và 2010 - 2020, việc tinh giản bộ máy và biên chế được xem là nhiệm vụ quan trọng và đạt được nhiều thành quả bước đầu

trong giảm đầu mối tổ chức. Việc chuyển dịch từ nền kinh tế kế hoạch tập trung và bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, vai trò của Chính phủ cần có những thay đổi khá cơ bản dẫn đến bộ máy cũng cần giảm được những bộ phận không cần thiết. Tuy nhiên sau những lần tinh giản biên chế đã thực hiện, bộ máy không những không giảm mà còn tăng thêm 20% (từ 2003 - 2013). Biên chế cán bộ, công chức từ cấp huyện trở lên (không kể Công an, Quân đội) tăng từ 346.379 người năm 2007 lên 396.371 người năm 2014 (tăng 49.992 người, tương đương tỷ lệ 14,43%). Nếu chỉ tính riêng khối cơ quan hành chính nhà nước thì số biên chế tăng từ 238.668 năm 2007 lên 275.620 năm 2014 (tăng 36.952 người, tỷ lệ 15,48%). Còn theo báo cáo của Bộ Nội vụ, sau 5 năm thực hiện Nghị định 132 về chính sách tinh giản biên chế, tính đến hết năm 2012, tổng số cán bộ, công chức từ trung ương đến cấp huyện là 388.480 người (tăng hơn 42.000 biên chế); cán bộ, công chức cấp xã là 257.675 người (tăng hơn 14.000 biên chế).

Đứng trước thách thức về bộ máy công kênh tạo áp lực lên ngân sách nhà nước, tại Kết luận 126/KL - BCT về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025, Bộ Chính trị đã đặt ra yêu cầu cấp bách phải tiến hành tinh gọn toàn diện bộ máy của hệ thống chính trị từ trung ương đến địa phương. Những nội dung được đưa ra tại kết luận có tính đột phá, thể hiện quyết tâm mạnh mẽ của hệ thống chính trị về xây dựng một bộ máy **“tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả”**. Các nội dung tinh gọn bộ máy đã đề cập các nội dung cơ bản bao gồm: (i) sáp nhập bộ máy các cơ quan có chức năng chồng lấn, gần nhau; (ii) xóa bỏ cơ quan không còn phù hợp trong điều kiện mới; (iii) thực hiện tinh giảm 20% nhân sự trong bộ máy chính trị. Các nội dung trên được tiến hành nhanh chóng và mạnh mẽ trong thời gian qua.

Trong quá trình đó, các thách thức mà Việt Nam gặp phải khá tương đồng với Trung Quốc. Đó là (i) tương lai của những người thuộc diện tinh giản. Khi một cuộc cải cách khiến cho lợi ích thiết thân của cá nhân nào đó bị tổn hại mà không có cách nào bù đắp cho họ, thì người đó sẽ không tránh khỏi trở thành trở lực của cải cách, mức độ cản trở hay phản đối của họ tỷ lệ thuận với mức độ tổn hại về lợi ích của họ. Đặc biệt, cả hai nước đều có nhiều điểm chung trong văn hóa "quan bản vị" (đánh giá con người bằng cấp bậc chính quyền), vì vậy, để tinh giản nhân sự ra khỏi bộ máy quản lý của chính quyền thực sự là một thách thức. (ii) Biện pháp để giữ vững được kết quả của tinh giản bộ máy sau những đợt cải cách, tránh tình trạng "phình to" lại sau mỗi đợt cải cách tinh giản.

Để đối mặt với những thách thức trên, một số giá trị tham khảo từ Trung Quốc có thể học hỏi đối với Việt Nam bao gồm:

Một là, quyết tâm chính trị là yếu tố hàng đầu để đảm bảo sự thành công trong tinh gọn bộ máy. Thực tiễn cho thấy giai đoạn nào nhiệm vụ tinh gọn bộ máy không được quan tâm đúng mức thì tình trạng "bộ máy phình to" lại tiếp diễn. Việc Trung Quốc thành lập một thiết chế chính thức để thực hiện quản lý tái cơ cấu tổ chức và tinh giản biên chế cho thấy quyết tâm chính trị của họ rất lớn đối với nhiệm vụ này.

Hai là, tiếp tục tái cấu trúc bộ máy triệt để, cắt bỏ những tổ chức được hưởng lương ngân sách không cần thiết, kiểm soát chặt chẽ việc thành lập tổ chức mới. Nguyên nhân trực tiếp của hiện tượng càng tinh giản bộ máy càng phình được chỉ rõ là do thành lập tổ chức mới. Loại bỏ được người ra khỏi bộ máy thì rất khó, rất ít trong khi đó chỉ cần thành lập tổ chức mới là số lượng người mới vào rất nhiều. Trong bối cảnh có sự hỗ trợ của công nghệ ngày nay, hệ thống các cơ quan trung gian nhiều tầng nấc là không cần thiết.

Bên cạnh xóa bỏ những tổ chức không còn

phù hợp, kiểm soát chặt chẽ việc thành lập tổ chức mới, trong nội bộ mỗi tổ chức cũng cần tiếp tục cải cách để đảm bảo không bỏ sót chức năng quản lý nhưng cũng không được trùng lặp, "đầm chân lên nhau" trong thực thi công vụ, hướng đến bộ máy "thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy và hiệu quả".

Ba là, thực hiện khoán kinh phí đối với biên chế và luật hóa theo cách gọi của Trung Quốc là thực hiện biện pháp phức hợp. Công cụ tài chính kết hợp với pháp luật trong quản lý biên chế trở thành công cụ đủ mạnh để giữ được thành quả của những nỗ lực tinh giản biên chế.

Bốn là, giải quyết hợp tình hợp lý cho tương lai của những người thuộc diện tinh giản như cách Trung Quốc thực hiện là "phân luồng" để đảm bảo duy trì được kết quả cải cách tinh giản biên chế. Tinh giản biên chế chỉ thực sự thành công khi những nhân sự thuộc diện "dôi dư" được giải quyết thỏa đáng công việc và thu nhập để đảm bảo duy trì cuộc sống. Chính sách "phân luồng" tái đào tạo cho vị trí công việc khác trong xã hội đem lại sự bền vững cho xã hội của một quốc gia trong những biến động về cải cách bộ máy.

Tóm lại, tinh gọn bộ máy đi kèm tinh giản biên chế là một trong những nhiệm vụ quan trọng để đảm bảo xây dựng một nhà nước hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên để thực hiện thành công đòi hỏi những nỗ lực cùng cách giải quyết hợp tình, hợp lý đảm bảo tính bền vững trong tương lai lâu dài của các quốc gia./.

(1) Tinh Tinh (Chủ biên) (2002), *Cải cách Chính phủ con lốc chính trị cuối thế kỷ XX*, Nxb. Công an nhân dân, Viện Nghiên cứu Học viện Hành chính.

(2) John B Burns (2003), "Downsizing" the China state: Government rechenchtmen in the 1990s, The China Quarterly, Cambridge University Press.

(3) Xu Songtao, *China's Public Administration Reform: New Approaches UNDP*, [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042433.pdf] (truy cập lần cuối ngày 29/10/2016).