



VỀ MỘT CÁCH TIẾP CẬN LUẬT CÔNG VỤ

PGS.TS ĐINH VĂN MẬU

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Công vụ nói rộng ra là sự phục vụ mang tính chất nhà nước đối với quốc gia, cư dân quốc gia trong một chính thể nhà nước nhất định, nên nội hàm của công vụ gồm cả hai yếu tố: hệ thống tổ chức và hệ thống nhân sự. *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* và những văn bản lập quy của hệ thống hành chính ở nước ta hiện nay chủ yếu điều chỉnh đối với hệ thống nhân sự phục vụ nhà nước và chính trị. Luật Công vụ mà chúng ta đang bàn tới phải có phạm vi điều chỉnh rộng và có tầm bao quát hơn *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* hiện hành.

Luật Công vụ hướng sự điều chỉnh đến hệ thống tổ chức nhà nước có chức năng phục vụ dân sự và bảo vệ chính thể hợp hiến trong thể chế chính trị dân chủ. Luật cần bao gồm hai chế định cơ bản: *tổ chức hoạt động thực hiện thẩm quyền nhà nước và cơ cấu nhân sự được hình thành, quản lý, phát triển để triển khai thẩm quyền của tổ chức nhà nước.*

Phạm vi điều chỉnh của Luật Công vụ cần có mặt đủ các bộ phận cấu thành hệ thống nhân sự. Bộ phận được đào tạo riêng, thực hiện nhiệm vụ có tính chất riêng biệt trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, bảo vệ pháp luật - đó là nhóm công vụ đặc thù. Bộ phận tham mưu thực hiện quyền lực nhà nước hướng tới bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức - quen gọi là phục vụ dân sự. Và bộ phận kĩ thuật thực hiện công tác bảo đảm thực thi quyền lực và quản lý nhà nước - đó là phục vụ kĩ thuật.

2. Về thực tiễn, để xây dựng Luật Công

vụ phù hợp với quan hệ xã hội hiện tồn theo mục tiêu điều chỉnh, cần nghiên cứu hiện tượng công vụ để nhằm trả lời các câu hỏi là gì, thế nào và vì sao; trong đó, cái bạn tâm nhiều hơn đến lý giải vì sao hiện tượng đó tồn tại.

Nghiên cứu hệ thống công vụ nước ta từ góc độ văn hoá công vụ là nhìn lại toàn bộ nền công vụ của quốc gia, đồng thời nhấn sâu sắc hơn về chính thể hiện hành. Tức là, cần cảm nhận một cách chân thực cái đã diễn ra trong công vụ, nhưng cố gắng nghĩ khác so với mọi người để tạo ra trường ý kiến đa dạng đưa đến các nhóm soạn thảo Dự luật tổng hợp và chọn lựa phương án phù hợp. Xin nhắc lại là phù hợp chứ không phải đúng nhất. Đúng là cái cần phải, phù hợp là cái có thể, cái được đồng thuận.

Hệ thống công vụ của bất kì nhà nước nào cũng hướng đến phục vụ lợi ích quốc gia và cư dân; cái đó tạo ra sự vững bền của nền công vụ. Tuy nhiên, triết lý phục vụ của các chính thể có khác nhau. Nhà nước quân chủ phục vụ quốc gia, cư dân theo danh diện, ban ơn, răn dạy, giáo hoá thần dân và khi nó cực đoan đến mức chuyên chế thì việc cai trị chủ yếu dựa trên sự khiếp sợ đối với quyền lực nhà nước, là cơ sở tạo ra sự phục tùng nhà nước. Nhà nước tự cho mình như thiết chế thiêng liêng, cao quý, luôn luôn đúng, ít chịu nhân lỗi. Chính sự chuyên chế đã từng bước dẫn nền chuyên chế đến suy vong.

Nhà nước dân chủ là chính thể phục vụ dân sự với đạo đức được hình thành trên

tình yêu Tổ quốc và chính thể cộng hoà. Cộng hoà cũng có thể hiểu là một thể chế “phi Vua”, ở đó, chủ quyền nhân dân, chủ quyền quốc gia, chủ quyền nhà nước được thiết lập trên quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân dân thiết lập quyền lực nhà nước, giám sát bộ máy nhà nước và thay thế khi nó không xứng đáng với tư cách là hệ thống phục vụ nhân dân. Pháp luật ấn định sự phân công và chế ước trong nội bộ quyền lực nhà nước để quyền lực đó không rơi vào trong tay một người, một nhóm người, nhằm hạn chế, ngăn chặn xu hướng độc tài, chuyên chế của nó.

Hệ thống công vụ Nhà nước ta hiện nay thuộc nền công vụ Việt Nam dân chủ cộng hoà xã hội chủ nghĩa, tổng hoà các yếu tố truyền thống và hiện đại. Có thể điểm qua một vài nét đặc trưng. Đó là hệ thống công vụ trong nền văn hoá thấm đẫm tình yêu Tổ quốc và kiên nhẫn chống ngoại xâm nhiều hơn là xây dựng; thiết tha với đời sống cộng đồng làng xã đang biến đổi, chứa đựng sự phân hoá hơn là đồng nhất; tiếp xúc đa dạng các nền văn hoá điển hình từ phương Bắc, phương Tây, phương Nam nhưng hoán cải hơn là sáng tạo; đang thừa nhận hội nhập từng bước trên các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, chính trị; trong đó, tính dân tộc thì cao nhưng tính quốc tế lại hạn chế.

Nghiên cứu hệ thống công vụ Nhà nước ta trong điều kiện hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá như một quy luật khách quan nên suy ngẫm thêm về quan niệm cho rằng phải nhìn sang các nước láng giềng xem họ làm thế nào để cố gắng làm cho phù hợp với nước mình. Việt Nam là quốc gia phía Nam Trung Hoa, đang cùng nhiều nước hội nhập và thừa nhận từng bước thể chế toàn cầu với nguyên lý độc lập, tự do nhân cách, bình đẳng giao tiếp, tự quyết quốc gia. Trong hoàn cảnh này, phù hợp là cần có cách nhìn đa dạng, không định kiến về ý thức hệ, áp đặt quan niệm và có lý; hãy đánh giá hiệu quả người ta mang lại cho cư dân nước họ hơn là nghe diễn thuyết. Lợi ích quốc gia và lợi ích của nhóm, cộng

đồng cư dân nước mình là mục tiêu cao nhất của nghiên cứu, học hỏi, chuyển giao trong hội nhập, toàn cầu hoá. Phù hợp trong xây dựng nền công vụ không phải ở mô hình lý thuyết về hệ thống công vụ mà phải xử lý các mối quan hệ chính trị trong từng mô hình ấy nhằm hướng tới nhà nước pháp quyền tôn trọng, bảo vệ sở hữu, nhân quyền và cân bằng quyền lực trong lãnh đạo, quản lý đất nước.

3. Xây dựng luật là hướng cái đang làm đến cái phải làm. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về công vụ Nhà nước ta được xây dựng từ tư duy và thao tác theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung đang chuyển mạnh sang cơ chế thị trường và hội nhập; vừa muốn ráng sức vượt ra, bứt lên, nhưng vẫn tiềm ẩn sự tiếc nuối cái đang có làm nảy nở tính pha tạp, cũ mới đan cài, trong ngoài nhập cục dễ dẫn đến triệt tiêu hiệu quả mong muốn; đang nóng lòng hướng tới thống nhất, nhưng còn thiếu sự đồng thuận đa dạng và chịu ảnh hưởng bởi thói quen dựa vào những định đề có sẵn, ít tính tới hệ giá trị, lẫn lộn tính phê phán phát triển với tính chiến đấu phủ nhận lẫn nhau. Mặc dù còn những hạn chế ấy, nhưng đang nảy nở nhiều cơ sở, yếu tố hiện thực thúc đẩy hình thành nền công vụ tiên tiến. Điều đó được thể hiện bằng thể chế hoá việc xây dựng nhà nước pháp quyền vào *Hiến pháp* sửa đổi 2001; thừa nhận và đang tích cực thực hiện việc phân bố quyền lực nhà nước theo hướng rành mạch các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; tổ chức thực hiện theo lộ trình những quy luật phổ biến của kinh tế thị trường thừa nhận tư hữu, phân quyền, hội nhập, toàn cầu hoá; đánh giá được tính đặc sắc trong xây dựng chế độ xã hội chủ nghĩa của mỗi nước.

Từ thực tiễn và định hướng trên, cần xây dựng Luật Công vụ ghi nhận và điều chỉnh những vấn đề chủ yếu sau:

Thứ nhất, tạo lập hệ thống công vụ nhà nước trên cơ sở bảo đảm phân định quyền lực chính trị trong hệ thống chính trị, bảo đảm tính thống nhất và tính độc lập, tự chịu trách nhiệm của quyền lực nhà nước và sự

tham gia trực tiếp của các tổ chức chính trị - xã hội vào quyền lực chính trị.

Thứ hai, hướng tới một hệ thống công vụ nhà nước trên nền quyền lực nhân dân để phân định quyền lực của hệ thống chính trị và quyền lực chính trị của xã hội dân sự. Xã hội dân sự đã, đang phát triển quyền lực kinh tế như là phương tiện nền tảng bảo vệ lợi ích của mình khi bị xâm hại; nhưng xã hội đang, sẽ đòi hỏi nhiều hơn nữa quyền lực chính trị để tự quyết và giám sát, phản biện đối với quyền lực chính trị.

Thứ ba, tổ chức hệ thống công vụ nhà nước phân định các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, mà các quyền lực đó được chế ước ở bên trong bộ máy nhà nước và từ các quyền lực khác của hệ thống chính trị và của đời sống dân sự.

Trong hệ thống công vụ cần tách bạch rõ chính khách với công chức thực hiện chức năng tổ chức điều hành giữ gìn an ninh, an toàn, môi trường sống của dân; phát triển dân sinh (trong đó, tăng trưởng và bền vững kinh tế là trọng tâm); giải quyết các vấn đề xã hội theo quan điểm, đường lối chính trị chính thống.

Thứ tư, nâng cao khả năng tham gia công vụ từ xã hội dân sự bằng các bước phát triển văn hoá chính trị của cư dân, là nơi tạo nguồn lực có chất lượng gia nhập nền công vụ. Vận dụng những kĩ năng, thao tác tiên tiến của thị trường vào nền công vụ để tuyển chọn, quản lý, phát triển đội ngũ công chức.

Thứ năm, thể chế hoá những quy tắc đạo đức công vụ phù hợp với thực chất của quyền lực nhà nước là trật tự pháp luật. Từ đó, bổ dụng những công dân có khả năng vào nền công vụ để đào tạo thành những công chức chỉ thực hiện thẩm quyền theo pháp luật và quy chế công vụ như là đặc điểm cơ bản của đạo đức công vụ.

4. Công vụ được thực hiện bởi con người từ xã hội theo những thể lệ do chính thể nơi họ tồn tại đặt ra. Chính tiềm năng con người xã hội, với tất cả sự đa dạng, phức tạp và mâu thuẫn của nó, là nguyên nhân

đầu tiên tạo ra những điều xứng đáng và nguồn cội của vô số những nhầm lẫn và sai trái, sự đứt đoạn và tụt hậu. Và kết cục là, cùng với lợi ích chính đáng đem lại cho nhóm, cộng đồng và đất nước, còn biết bao những phiền nhiễu hạn chế khả năng con người. Thế nhưng còn quá ít những nghiên cứu sâu sắc, những ấn phẩm phân tích và đánh giá khách quan để đưa ra câu trả lời sáng suốt đối với những vấn đề của quá khứ và hiện tồn đang đặt ra. Từ đó, có tình trạng người ta phê phán quá khứ một cách hời hợt và trên nền thiếu căn cứ ấy đã có những nhận định bản năng nhằm phủ nhận những gì tạo lập được hoặc đưa ra những quan niệm hoan hỉ đối với tương lai.

Trong khuôn khổ tiềm năng con người xã hội ấy, có một bộ phận người được đào tạo, huấn luyện riêng và làm việc chuyên nghiệp trong các thao tác quản lý có tính quyền lực nhà nước. Nhóm nhân sự này được tạo lập theo quy chế đặc thù để thực hiện chức năng bảo vệ chủ quyền nhân dân, chủ quyền nhà nước bằng hoạt động quốc phòng, biên phòng, an ninh, đối ngoại, trật tự xã hội, bảo vệ pháp luật. Đồng thời, có một bộ phận đông đảo được trao quyền hạn để thực hiện bản chất xã hội của nhà nước hiện đại để tổ chức các dịch vụ công trong các lĩnh vực giáo dục, y tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Ở cả hai bộ phận nhân sự kể trên, đều tách riêng một nhóm người thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước nhằm bảo đảm, bảo vệ trật tự nhà nước và tự do, quyền, lợi ích chính đáng của công dân, tổ chức.

Với nhận thức như vậy, cần nhìn lại đội ngũ cán bộ, công chức hiện có bằng cách đánh giá khách quan để bố trí đúng năng lực, đào tạo và đòi hỏi họ tự đào tạo, loại bỏ những người thoái hoá, biến chất. Đồng thời, xây dựng thể chế công vụ trong không gian dân chủ, tự chủ, tự quản của xã hội dân sự, cùng song hành với nhà nước pháp quyền tiếp xúc toàn cầu hoá trên cơ sở công khai, minh bạch, chịu sự kiểm soát từ đời sống dân sự và chống tiêu cực trong hệ thống công quyền □