

# VỀ GIÁ TRỊ NHÂN VĂN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

■ PGS.TS. ĐINH VĂN MẬU (\*)

**Q**uản lý nhà nước thực chất là liên kết nhân dân theo tính chất của nhà nước.

**Quản lý được chia thành quản lý xã hội và quản lý nhà nước**

Quản lý xã hội, một hiện tượng đồng hành với quản lý nhà nước cần và đã được phân loại. Trước hết, đó là hành vi ứng xử và hành động hợp lý cá nhân khi họ tự đặt ra cho mình mục đích sáng tạo, nhân đạo và đem trí tuệ, sức lực, thời gian để đạt được điều đó. Kế tiếp, là tự quản lý của các nhóm lợi ích (tập thể). Đó là sự quản lý hành vi và hoạt động chung một cách tự do và có tính tới lợi ích của người, nhóm khác và những chuẩn mực văn hóa và sinh hoạt của cộng đồng. Sự xuất hiện các hội, hiệp hội được chế định bởi pháp luật và điều lệ đã làm phong phú thêm quản lý của xã hội. Loại hình này chủ yếu quản lý nội bộ tổ chức mình và tạo ra các tương tác một pháp nhân và các tổ chức, pháp nhân khác. Gần đây, thuật ngữ quản trị được dùng nhiều trong đời sống và ấn phẩm. Nhiều nghiên cứu khẳng định quản trị là quản lý sở hữu. Sở hữu ở đây được hiểu không phải là tài sản mà là khái niệm kinh tế của tài sản, là quan hệ xã hội được mô tả pháp lý, trong đó con người hành động theo lợi ích của mình, chứ không phải là việc sử dụng vật chất, dịch vụ. Sở hữu với nhận thức như vậy, có thể thuộc về tư nhân, tập thể, nhà nước và quốc gia, cần và phải quản lý và nó được gọi là quản trị. Bốn hình thức quản lý này được xét đoán bằng khái

niệm quản lý xã hội (của xã hội), không mang tính quyền lực nhà nước.

Quản lý, mà chủ thể của nó là các thiết chế nhà nước, được gọi là quản lý nhà nước. Quản lý nhà nước được chế định bằng pháp luật liên kết nhân dân theo tính chất nhà nước với tính toàn vẹn, chủ quyền nhằm bảo đảm an ninh, an toàn, trật tự, môi trường sống của cư dân và phát triển quốc gia trong quy mô thời đại nhất định.

Nội dung, phạm vi và cơ chế của các loại quản lý trong đó có quản lý nhà nước đều tùy thuộc vào đặc điểm hành vi ứng xử và hành động của con người. Tiếc rằng, nhiều khi hay quên hành vi ứng xử thực tế của người quản lý như một nét văn hóa cơ bản nhất của quản lý. Tất cả các loại hình quản lý đều phải được điều chỉnh để đưa chúng vào khuôn khổ Hiến pháp và luật. Chính trong sự điều chỉnh này đã xác định mối liên hệ của quản lý nhà nước với các loại hình quản lý khác; đều liên quan với nhau, bổ sung, thay thế, tăng cường hoặc làm suy yếu lẫn nhau. Vì thế, không nên tiếp cận loại hình quản lý một cách trừu tượng và xuất phát từ một lý do ưu ái nào đó. Cần nhìn rõ khả năng có thể quản lý được các quá trình, hiện tượng và quan hệ, vốn được quản lý từ các chủ thể quản lý cụ thể.

Trong các hình thức quản lý, quản lý nhà nước có một vị thế đặc thù, điều đó được giải thích từ một số tính chất chủ yếu. Nhà nước, trước hết là chủ thể quản lý, do vậy tác động quản lý của nó có tính dự định mục tiêu, tổ chức và điều chỉnh. Với nhiều luận giải khác nhau về

(\*) Nguyên Phó Giám đốc Học viện Hành chính

nhà nước và hoạt động quản lý của nó, nhưng dường như tất cả đều khẳng định sức mạnh quyền lực của nó.

Nhận xét về nhà nước như là một cơ cấu có khả năng quy định một cách quyền uy đối với cư xử của con người và đạt được điều này bằng sức mạnh cấm đoán, bắt buộc, tạo khuôn khổ, đôi khi còn bằng các biện pháp cưỡng chế. Những quyền lực tồn tại trong gia đình, nhóm, tập thể được gìn giữ trong truyền thống, tập quán, dư luận, đạo đức... nhưng nó không thể sánh với quyền lực nhà nước, mà trong đó nguồn gốc của nó có tính chế định bằng quy phạm chính thống và thực hiện bằng sức mạnh của bộ máy nhà nước nắm trong tay các phương tiện có sức mạnh công khai.

Quản lý nhà nước dựa trên quyền lực và được bảo đảm bằng sức mạnh. Đó không chỉ là dự định, tuyên bố và tình cảm tốt đẹp hoặc có thể độc ác, mà là sức ép của quyền lực, có thể không thường xuyên nhưng tiềm ẩn khả năng hiện thực. Trong bản chất này, nhà nước là gì, làm gì và làm bằng cách nào đã được bàn thảo và giải quyết trong suốt quá trình phát triển của văn minh nhân loại.

Quản lý nhà nước tác động đến toàn xã hội, thậm chí vượt ra khỏi giới hạn ấy, lan truyền sang các quốc gia khác bằng chính sách đối ngoại của nó. Đặc tính này thường gây ra sự nhầm lẫn rằng nhà nước có thể can thiệp vào mọi quan hệ, hoạt động của cư dân. Chỉ có nhà nước cực quyền với thái độ cực đoan mới làm một việc gì đó tương tự như vậy. Bởi vì, trong xã hội luôn tồn tại tự do, cho dù có lúc, có nơi cái đó không đáng kể. Tình hình bình thường của quan hệ giữa nhà nước và xã hội là có mức độ lớn tự do, tự chủ và tự quản và mức độ ấy cũng được xác định bằng nhà nước và các thiết chế khác của xã hội. Chính nhà nước bằng ban hành luật chứa đựng những quy phạm, chuẩn mực chung về hành vi ứng xử của con người trong các lĩnh vực của đời sống xã hội và bảo đảm sự tuân thủ bằng sức mạnh của quyền lực. Quá trình quản lý như vậy và việc thực hiện của xã hội trong khuôn khổ đó từ năm này đến năm

khác trở thành một nếp sống, có thể gọi đó là văn hóa quản lý.

Có một cách hiểu khác, rằng nhà nước cấm đoán, bắt buộc và tạo khuôn khổ pháp luật cho hoạt động sống của con người, tức là đối lập với tự do của họ. Từ đó, cho rằng quản lý nhà nước càng ít thì xã hội càng tự do hơn trong mối tương quan với nhà nước, điều đó càng tốt hơn cho con người. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ cuộc sống nhà nước cho thấy công lý chỉ có thể thực hiện được trên cơ sở luật do các cộng đồng quốc gia trong lịch sử tạo ra và tuân thủ nó. Một tác giả phương Tây đã viết đại ý rằng tự do của con người chỉ bắt đầu từ thời điểm các đạo luật được thừa nhận có hiệu lực thực tiễn. Tự do cần tìm không từ đối kháng với nhà nước, mà cùng với nhà nước, với sự giúp đỡ của nó. Quan niệm này cần được thấm đẫm trong bản chất nhà nước.

Còn một ý tưởng khác cho rằng xã hội chỉ tự do ở đâu khi nhà nước "rút lui" khỏi nơi ấy, không còn tổ chức quá trình và điều chỉnh hành vi của con người trong phạm vi đã rút lui. Điều tiên đoán này không đủ căn cứ và có khá nhiều cơ sở để cho rằng trong tương lai xa, quản lý nhà nước vẫn duy trì ảnh hưởng của mình lên toàn xã hội.

Nhà nước là một hiện tượng phức hợp, đa diện, nhưng đòi hỏi cao về tính hệ thống của quản lý nhà nước. Nội bộ nhà nước gồm hệ thống nhân sự đông đảo, nhiều cơ quan và cơ cấu hoạt động, trong đó có các chức vụ, chức danh, phục vụ; nhiều nguồn lực, nhân lực đa dạng, đắt đỏ và hệ thống thông tin rộng lớn được sử dụng không ngừng nghỉ; một khối lượng đồ sộ các quyết định quản lý và các hành động tổ chức diễn ra liên tục. Nếu như ở trong nội bộ nhà nước mỗi người, mỗi tổ chức tự do thể hiện ý muốn và hành vi của riêng mình thì khó hình dung nổi sự hỗn loạn trong xã hội từ sự quản lý theo cách "tự do" ấy. Lịch sử nhà nước đã ghi nhận nhiều lần rằng về hình thức nhà nước vẫn còn, có vẻ như nó vẫn quản lý, trong khi đó thì sự bất đồng và vô chính phủ lan tràn toàn xã hội, quản lý đã không còn hiện hữu mà chỉ là ảo

tưởng. Tính thống nhất của quản lý nhà nước có ý nghĩa nguyên tắc, chỉ khi nào giữ vững nó thì mới tạo cho quản lý nhà nước sự hòa hợp, phối hợp, trực thuộc trong thực hiện mục tiêu, tổ chức và điều chỉnh có hiệu lực, hiệu quả.

Phân tích quản lý nhà nước từ góc nhìn tác động quản lý, có thể đưa ra quan niệm có tính lô gích, rằng quản lý nhà nước là sự tác động có tính nhà nước đến sinh hoạt con người và nhận lại sự phản hồi từ đó, nhằm tạo ra mối tương giao tích cực giữa nhà nước và xã hội, trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật.

Sự quản lý như vậy là một loại giá trị xã hội được đem lại từ sự tác động tổ chức – pháp lý, được đánh giá bởi sự suy ngẫm và thái độ của xã hội ở thời điểm tác động và của những thế hệ kế tiếp, được lan truyền theo dòng chảy của lịch sử xã hội và được tiếp nhận cái phù hợp với lợi ích con người đương đại.

Sẽ là ngộ nhận nếu cho rằng quản lý nhà nước đã và đang diễn ra ở mọi nơi và mọi lúc đều như nhau, như thể là có sự tồn tại các quy luật quản lý nhà nước mang tính bình quân, đồng đều, tổng hợp và có thể áp dụng một cách giản đơn ở bất cứ đất nước nào và bất cứ hoàn cảnh nào. Vì thế, khi tiếp thu những suy xét khoa học, nhận định về một thể chế xã hội, đánh giá văn bản quy phạm pháp luật ít được gắn vào đặc thù của đất nước, của những hoàn cảnh và thời điểm khi chúng xuất hiện và tác động. Mô hình chuẩn tất nhiên là có, nhưng khi áp dụng nó đòi hỏi phải được cụ thể hóa theo cấp độ nhất định. Ở nước ta các quá trình, hiện tượng, quan hệ thường được so sánh với các nước láng giềng, khu vực và thế giới, được diễn tả bằng một mệnh đề quen thuộc “kinh nghiệm nước ngoài”, mà chưa thật chú ý rằng chúng ta kể cả quá khứ và hôm nay đều tồn tại trong hệ thống các điều kiện khách quan và nhân tố chủ quan khác biệt với bất kỳ ai. Vấn đề không phải sự tồn tại đó tốt hay xấu, mà là chúng hiện thực, không lệ thuộc vào thái độ của ai đó và đang trừng phạt những ai ruồng bỏ chúng. Cần phải biết, tính đến và giải quyết các vấn đề phù hợp với sự hiện diện của tính khách quan được nhận

thức và tổ chức thực hiện của chủ thể quản lý hiện tại.

### **Quản lý nhà nước tùy thuộc nhiều vào nhận thức và tính tổ chức của chủ thể quản lý**

Quản lý nhà nước là một hình thức quản lý còn người và quá trình xã hội cần có những tổ chức, cá nhân nắm giữ quyền quản lý với tư cách chủ thể. Xã hội được quản lý như thế nào phần nhiều tùy thuộc vào nhận thức của nhà nước, trong đó nhà chính khách, công chức của bộ máy nhà nước và giới trí thức có vai trò quan trọng. Xã hội sẽ được quản lý tốt nếu họ tự biết mình muốn gì, hiểu rõ xã hội đang làm gì, thế nào, bằng cách nào và đang hướng về đâu, mong đợi điều gì. Có những cán bộ, công chức trong đội ngũ chúng ta đã tham gia đánh đổ chế độ thực dân – phong kiến và trên mảnh đất còn những tàn tích vừa giành lại được đã xây dựng một cơ chế có mặt, lĩnh vực, có giai đoạn kém năng lực, hiệu lực, hiệu quả. Đã đứt khoát với cái cũ để đi vào nền kinh tế thị trường mà qua nhiều năm vẫn còn lúng túng với cơ chế tự do của nó. Vẫn còn sự nông cạn của những nhận xét, đánh giá, kết luận và vẫn còn sự xu thời của những nhận thức và giải thích. Nguyên nhân của những hiện tượng ấy cần được nghiên cứu, tìm kiếm trong đặc thù nào đó của tư duy và trong tiềm ẩn của tâm hồn.

Trong bộ máy nhà nước gồm những người có nhận thức khác nhau, được sắp xếp theo thứ bậc và chức vụ. Họ có thể giải thích khác nhau với một quyết định và quan hệ khác nhau với các đối tượng quản lý. Tương tự như vậy, người chịu sự quản lý nhà nước, cũng có nhận thức không như nhau với một quyết định của nhà nước. Kết quả là, cả tổ chức, hoạt động quản lý và sự tiếp nhận tác động quản lý bị chi phối bởi nhận thức không đồng nhất về chất và tạo ra sự phức tạp cho quản lý. Từ đó sẽ dẫn đến tính kém chắc chắn, tính khó xác định về nội dung quyết định quản lý và cũng như sẽ có những đặc tính như vậy trong thực hiện các quyết định.

Nhận thức của chủ thể có ý nghĩa quan trọng đối với quản lý nhà nước. Nhận thức được

triển khai bằng hoạt động mà chuyển thành vật chất tương ứng. Đây là phương thức thể hiện bản thể và sự tương giao của con người với đối tác, là quá trình tái sản xuất những sản phẩm vật chất và tinh thần, các điều kiện xã hội, là yếu tố quyết định phát triển nhận thức con người, là cơ sở để hình thành nhân cách. Tiếc rằng, tính hợp lý, hoàn thiện, hiệu quả của hoạt động ở nước ta còn ở mức độ thấp. Phần lớn các phương tiện kỹ thuật, công nghệ, các thủ pháp và hình thức hoạt động chủ yếu định hướng vào sức lực cơ bắp của con người.

Nhận thức có thể tạo khả năng và ngược lại kìm hãm, làm biến dạng và hủy hoại quá trình quản lý. Có một nhận thức đã trở thành khuôn mẫu giả tạo là cứ cái gì đã dự định và quyết định trong quản lý nhà nước là nhanh chóng nó phải được thực hiện. Thực ra không phải tất cả đơn giản và đồng điệu như thế mà nó còn chịu sự tác động của nhiều mối tương quan khác nhau. Trước hết, giữa lợi ích và mục tiêu của chủ thể với lợi ích và mục tiêu quản lý nhà nước thường có sự khác biệt; thậm chí do tính ích kỷ hoặc kém năng lực chủ thể đã biến lợi ích và mục tiêu quản lý nhà nước trở nên vô nghĩa.

Giữa ý chí của chủ thể quản lý trong mối tương quan với quy phạm xã hội cần được chủ thể hình thành trên cơ sở thừa nhận và tuân theo các quy phạm đó. Chủ thể quản lý nhà nước được duy trì trong tổng thể rất đa dạng các thể chế, tập quán và cái đó cần được sử dụng phù hợp trong quản lý nhà nước. Vì thế, chủ thể quản lý từ thực tế để điều chỉnh và đánh giá khách quan vị trí, vai trò của các quy phạm xã hội và trên cơ sở đó xây dựng và thực hiện tác động quản lý.

Mối liên quan giữa động cơ và sự khuyến khích hành vi con người trong đời sống và cả trong quản lý nhà nước cần được lưu ý. Thường thấy cái cần phải và cái đã có trong hành vi con người là cách xa nhau. Trên diện rộng có thể nhận thấy sự không phù hợp giữa động cơ và khuyến khích, không hòa nhịp đặc biệt là trong quản lý nhà nước. Có vẻ như các yếu tố khuyến khích được quan tâm từ lâu, nhưng cho đến nay

vẫn chưa thực sự có hiệu quả thiết thực trong quản lý nhà nước.

Tính tổ chức của chủ thể quản lý nhà nước được xác định bởi tình trạng của các mối liên hệ xã hội và rút cuộc lại là bởi nhận thức, hành vi và hoạt động của mỗi cá nhân.

Tham gia vào các quá trình xã hội có cả các yếu tố tự phát có tính khách quan cũng như chủ quan. Thảm họa thiên nhiên, sự cố công nghệ, dịch bệnh cũng như cơ chế tự phát chủ quan đều có khả năng phương hại nhiều mối quan hệ xã hội. Cũng đương nhiên là tự phát khách quan, chủ quan đều có thể đem lại kết quả tích cực. Trong quá trình quản lý con người, quản lý xã hội và tự quản cũng như quản trị có vai trò to lớn. Trong các loại hình quản lý này bản thân xã hội là chủ thể quản lý, nhưng chúng khác nhau ở trình độ và đặc điểm tổ chức. Trong tự quản các thiết chế xã hội như gia đình, sở hữu, đạo đức, quyền, các truyền thống, tập quán và các yếu tố khác được con người sử dụng khi họ thực hiện tự do cá nhân mình, mà đặc trưng của nó khác với quy chế công dân. Các cơ cấu xã hội như đảng phái, tôn giáo, cơ quan tự quản theo lãnh thổ thực hiện tác động quản lý. Tuy nhiên, sự đa dạng của các hình thức tự điều chỉnh thường dẫn đến tình hình là giữa các tổ chức tự quản, quản trị xuất hiện mâu thuẫn, cạnh tranh, đấu tranh giành ưu thế. Thay vì tổ chức theo mục tiêu chung, trong các chủ thể quản lý xuất hiện sự căng thẳng, xung đột nội bộ. Vì vậy, để củng cố và liên kết các chủ thể quản lý cần có những tư tưởng nhất định và thiết lập các cơ cấu bảo đảm những tư tưởng đó.

Tư tưởng nhà nước pháp quyền, trong đó xã hội được điều chỉnh bởi pháp luật công bằng thì cần đến tất cả các giai cấp, tầng lớp và đảng cấp xã hội, các nhóm nghề nghiệp, khi thông qua sự tương tác và hợp tác mà tạo cho xã hội một đặc điểm tổng hợp. Trong điều kiện các tổ chức xã hội dựa thuần túy vào lực lượng riêng lẻ của mình không thể đáp ứng việc giải quyết các vấn đề hiện nay, thì tư tưởng về tính pháp quyền của nhà nước đang củng cố ý nghĩa của nó và có khả năng liên kết các tư tưởng khác đang hiện

tồn và tổ chức xã hội bảo đảm tính toàn vẹn và đa dạng vốn có. Khi tổ chức nhà nước biểu hiện nhu cầu, lợi ích và mục tiêu chung của xã hội thì nó có thể và cần phải bằng tác động quản lý nhằm hạn chế, giảm nhẹ tiêu cực, tự phát và duy trì, phát triển sự điều chỉnh xã hội.

Nhà nước pháp quyền với tư cách là một tổ chức không tự do xác định vị trí, chức năng và hành vi của mình trong xã hội và luôn gắn bó với xã hội. Nếu như trong xã hội các yếu tố phá hoại vượt quá giới hạn cho phép, nếu các mối liên hệ bình thường bị phá vỡ và xã hội trong tình trạng đối đầu, nếu các cơ cấu và thiết chế xã hội không tự giải quyết được những nhiệm vụ của mình thì nhà nước với chức năng bảo vệ lợi ích xã hội sẽ có quyền và được sử dụng tiềm năng hợp pháp của bộ máy, kể cả năng lực cưỡng chế. Bởi vì chỉ trong điều kiện an ninh, an toàn cho xã hội, con người và lao động hợp lý thì xã hội mới có thể phát triển và tự nó sẽ giải quyết được các vấn đề xã hội.

Tóm lại, nhận thức cái khách quan và nhân tố chủ quan của quản lý nhà nước có ý nghĩa lý thuyết cho sự hình thành và thực hiện tác động quản lý. Hơn thế, nó còn có ý nghĩa trực tiếp tạo ra thành quả có tính chất và tinh thần cho xã hội, đáp ứng nhu cầu phù hợp với văn hóa chung của một quốc gia trong sự hòa nhập vào thế giới hiện đại.

### **Thay cho kết luận**

Quản lý nhà nước hiện nay thường được xem xét, nhận thức chủ yếu từ tác động quyền lực nhà nước theo thuyết phân quyền lực thành các quyền năng lập pháp, hành pháp, tư pháp (làm luật, thi hành luật, đánh giá tính hợp pháp của hành vi bằng hoạt động xét xử độc lập, chỉ tuân theo luật). Quan niệm trên dần dần được lan tỏa ra hầu hết các nhà nước với nhiều dáng vẻ khác nhau. Sự khác biệt ấy được lý giải theo cách nói là thống nhất trong đa dạng. Đa dạng theo lịch sử, theo thời điểm hoặc đời sống sinh hoạt vùng lãnh thổ và quốc gia. Hầu như tất cả đều thừa nhận mô hình cân bằng và chế ước quyền lực nhà nước và đặt nó vào đời sống cư dân lý tưởng được gọi là xã hội công dân.

Sự nhất trí về tương lai ấy được tiếp nhận trên nền quá khứ đa văn hóa. Một giáo sư, tiến sĩ luật học chuyên gia lý thuyết quản lý nhà nước ở Liên bang Nga đã viết rằng lịch sử như một dòng sông lớn, nó cuốn vào đó tất cả, nó nghiền tất cả, nó tiêu thụ đi một phần, phá hoại đi một phần và phần còn lại chuyển cho đời sau. Cái mà quá khứ tạo ra và tương lai tiếp nhận này là loại sản phẩm chung, được hấp thụ bởi cá nhân, tổ chức, nhóm, lãnh thổ và các quốc gia – nhà nước. Cái mà quá khứ truyền lại và đã “tiêu hóa” này được gọi là văn hóa như một giá trị đáng nghiên cứu. Tôi không chuyên sâu về vấn đề này nhưng theo mạch suy xét để tiếp cận quản lý nhà nước và coi thực tiễn quản lý là một giá trị có tính chất như “sản phẩm” đang được “tiếp biến” theo cách nói của nhiều người nghiên cứu văn hóa; tức là nghiên cứu cái đã qua, cái đang được nhìn thấy, cảm thấy là cái tồn tại ngoài mình và trong mình. Nó có thể là cái vừa xảy ra nhưng chưa nhận thức lại và cái đang diễn biến trước mắt, có sự tác động tổ chức và điều chỉnh theo mục tiêu của nhà nước.

Xin nhấn mạnh thêm rằng “tương lai” không là đối tượng nghiên cứu, nhưng mọi lý thuyết đều dự liệu về tương lai và cuộc sống luôn đòi hỏi điều đó. Vì lẽ đó mà cần nhìn thẳng vào sự thật trên mảnh đất mình đã và đang sống. Nghiên cứu quản lý nhà nước từ góc nhìn nhân văn, thì rất cần có ý thức và nhận thức quá khứ văn hóa quản lý và công lý của quốc gia nhiều ngàn năm trụ vững trong chống ngoại xâm và tạo lập đất nước. Cùng với điều đó, trên nền văn hóa đương đại mà xác định mục tiêu, triển khai tổ chức và điều chỉnh trong sự hài hòa giữa lịch sử và hiện đại để tạo ra một giá trị nhân văn của mình trên lãnh thổ quốc gia và đạt được sự hòa hợp, cân bằng giữa thiên nhiên và sinh hoạt cộng đồng. Chính bằng cách đó sẽ hình thành cơ cấu, cơ chế, công nghệ lao động, sinh hoạt và chung sống. Và nếu quản lý nhà nước không bảo đảm được điều này thì nó sẽ có đặc điểm mất cân bằng, thậm chí dẫn đến phương hại môi trường sống □