

VẤN ĐỀ CỤ THỂ HOÁ NGUYÊN TẮC TẬP TRUNG DÂN CHỦ TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Nguyễn Phước Thọ*

Đặt vấn đề

Lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà năm 1959, nguyên tắc tập trung dân chủ đã trở thành nguyên tắc hiến định quan trọng nhất đối với toàn bộ tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta.

Là một nguyên tắc mang tính phổ quát chung, phạm vi và quy mô chi phối của nguyên tắc tập trung dân chủ rất rộng lớn và xuyên suốt toàn bộ tổ chức và hoạt động của cả bộ máy nhà nước, đến từng cơ quan, tổ chức, trên từng vấn đề cụ thể, chính vì vậy, giá trị thực tế của nguyên tắc này đối với tổ chức và hoạt động của từng loại cơ quan trong bộ máy nhà nước, nhất là đối với các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước, chỉ biểu hiện ở sự cụ thể nguyên tắc này. Mức độ cụ thể hoá nguyên tắc mới là cái quyết định chứ không phải ở những tư tưởng, giá trị chung, phổ quát của nó. Cho nên nguyên tắc tập trung dân chủ phải được cụ thể hoá phù hợp với yêu cầu từng cơ chế quản lý, để vận dụng thích hợp vào tổ chức và hoạt động của từng loại cơ quan, từng loại hoạt động của nó. Nghị quyết Đại hội VIII của Đảng đã chỉ rõ: "cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ phù hợp với yêu cầu nâng cao hiệu lực chỉ đạo, điều hành thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước và của thủ trưởng cơ quan hành chính"¹.

Mỗi một cơ chế quản lý có những yêu cầu riêng của nó đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính. Chính vì vậy, xây dựng nền hành chính phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế, đòi hỏi nguyên tắc tập trung

dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước phải có nội hàm mới phản ánh đúng, đầy đủ nội dung và yêu cầu của quy luật vận động mới của bộ máy hành chính nhà nước.

1 - Những vấn đề cơ bản về nguyên tắc tập trung dân chủ

1.1) Tính tất yếu của tập trung dân chủ trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước

Trong các nhà nước tư sản, hiến pháp của họ không ghi nhận nguyên tắc tập trung dân chủ. Trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, các nhà nước tư sản luôn đề cao nguyên tắc dân chủ. Cơ chế đa nguyên chính trị và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước theo thuyết tam quyền phân lập trong các nhà nước tư sản khiến họ không bao giờ đề cập đến tính thống nhất và tập trung của quyền lực nhà nước để không làm giảm bớt sự đề cao phân chia quyền lực, đối trọng quyền lực trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Đối với họ, tập trung dường như đồng nghĩa với quyền lực tập trung vào một người, một cơ quan; với chế độ độc tài, do đó tập trung mâu thuẫn với dân chủ, không thể đi cùng với dân chủ.

Tuy nhiên về bản chất, việc thực thi quyền lực nhà nước dân chủ luôn đi đôi với tập trung. Trong xã hội dân chủ, việc tổ chức thực hiện quyền lực phải bảo đảm tính chất dân chủ, tức là bảo đảm để quyền lực luôn thuộc về nhân dân, phục vụ quyền và lợi ích của nhân dân. Mặt khác, cũng phải bảo đảm tính thống nhất không bị chia cắt của quyền lực nhà nước, tức là quyền lực nhà nước phải bảo đảm tính tập trung. Tính tập trung trong tổ chức thực thi quyền lực là nhân tố bảo đảm cho quyền lực nhà nước được thống nhất, thông suốt, là nhân tố tạo nên sức mạnh tổng hợp của quyền lực nhà nước trong một quốc gia dân tộc thống nhất. *Dân chủ và tập trung*

* Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Chính phủ

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc, NXB CTQG, tr.242.

là 2 mặt của một vấn đề tổ chức thực thi quyền lực nhà nước.

1.2. Khái niệm nguyên tắc tập trung dân chủ

Nguyên tắc quản lý là do con người định ra, vừa phản ánh nội dung và yêu cầu của các quy luật khách quan, đồng thời mang dấu ấn chủ quan của con người.

Nguyên tắc theo nghĩa chung nhất là những quy tắc, chuẩn mực định hướng chỉ đạo đối với hoạt động của con người.

Có 2 cách tiếp cận đối với vai trò nguyên tắc trong hoạt động quản lý. Cách tiếp cận đề cao tính chủ quan coi nguyên tắc là tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt trong hoạt động của chủ thể quản lý. Nguyên tắc là yếu tố mở đầu của cơ chế quản lý, có vai trò định hướng cho việc lựa chọn, sử dụng các phương pháp, công cụ quản lý và bắt buộc chủ thể quản lý phải triệt để tuân thủ. Quan niệm nguyên tắc đề cao tính chủ quan thường mang tính áp đặt, coi đó là những chân lý bất buộc đối với các nhà quản lý.

Ngược lại, được nhìn nhận dưới góc độ khách quan, nguyên tắc là những chân lý cơ bản có khả năng áp dụng vào một tập hợp những hoàn cảnh đã cho mà chúng có giá trị dự đoán trước các kết quả. Nguyên tắc, vì vậy, mang tính chất mô tả, dự báo và định hướng chứ không có tính chất mệnh lệnh, cứng nhắc.

Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản của quản lý nói chung, phản ánh mối quan hệ giữa chủ thể và đối tượng quản lý, cũng như nội dung, yêu cầu và mục tiêu của quản lý.

Nguyên tắc tập trung dân chủ là một nguyên tắc cơ bản, chủ đạo trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Việc tồn tại nguyên tắc này phản ánh nhận thức của con người về cơ sở hình thành và bản chất, nội dung và yêu cầu của việc vận hành quyền lực nhà nước trong việc quản lý các mặt đời sống kinh tế - xã hội. Nói cách khác, tập trung dân chủ là yêu cầu khách quan của việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước, yêu cầu đó được nhận thức và coi là vấn đề cơ bản, xuyên suốt và được nhấn mạnh, do vậy trở thành nguyên

tắc để dùng làm công cụ chỉ đạo quá trình xây dựng cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước.

Vai trò của tập trung được coi như là cơ sở của việc bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của việc tổ chức thực thi quyền lực. Nói cách khác tập trung là yếu tố bảo đảm trật tự, kỷ cương, tạo cơ sở cho sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống. Còn dân chủ được xác định như một nhân tố giải phóng các tiềm năng, phát huy các năng lực sáng tạo, khuyến khích tính chủ động tích cực; dân chủ là cơ sở của tính đa dạng, của việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho cấp dưới. Tuy nhiên, nếu bị tách rời, không bảo đảm thống nhất, thì cả dân chủ và tập trung đều tiềm chứa những nguy cơ, những nhân tố tiêu cực tiềm tàng đối với phát triển. Dân chủ nếu không được kiểm soát, không bảo đảm sự tập trung cần thiết thì sẽ bị méo mó với rất nhiều biểu hiện như cục bộ, phiến diện, phân tán và có thể đến mức cao nhất là vô chính phủ. Còn nếu tập trung quá mức sẽ nảy sinh tình trạng quan liêu, mệnh lệnh áp đặt, độc đoán, chuyên quyền... kìm hãm dân chủ, thậm chí thủ tiêu dân chủ, do vậy không phát huy được các tiềm năng cho phát triển. Cân bằng tối ưu giữa tập trung và dân chủ luôn là vấn đề phức tạp, vừa mang tính nguyên tắc, vừa là nghệ thuật của quản lý, điều hành.

Nội hàm của nguyên tắc tập trung dân chủ bao quát một nội dung rất rộng lớn. Tuy nhiên, tập trung dân chủ bao hàm những nội dung chủ yếu sau đây:

- Quan niệm về tập trung và về dân chủ; những hình thức, phương thức biểu hiện của tập trung và của dân chủ; xác định vị trí, vai trò của tập trung và của dân chủ trong quản lý, điều hành;

- Mối quan hệ giữa tập trung và dân chủ; giữa tập thể với cá nhân; giữa cái đơn nhất với cái chung, cái toàn thể; giữa cấp trên với cấp dưới; giữa trung ương với địa phương;

- Kết hợp giữa tập trung và dân chủ; vận động và chuyển hoá giữa tập trung và dân chủ.

1.3) Cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ vào tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước

Tại sao phải cụ thể hoá?

Có thể nói nguyên tắc tập trung dân chủ ở tầm phổ quát nhất phản ánh những nội dung và yêu cầu chung nhất của quá trình vận động mang tính quy luật của quyền lực nhà nước trong quản lý xã hội. Điều này cũng có nghĩa là mọi sự vật, hiện tượng của quá trình quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội ở bất cứ đâu, trong bất cứ cơ chế quản lý nào đều không vượt ra khỏi khuôn khổ của nguyên tắc tập trung dân chủ. Tuy nhiên, những nội dung và yêu cầu chung này không thể áp dụng vào những vấn đề cụ thể nếu không được cụ thể hoá trên cơ sở nhận thức đầy đủ nhu cầu vận động cụ thể của đối tượng khách thể quản lý.

Mặt khác, xét về lịch sử, thì nguyên tắc tập trung dân chủ được hình thành và hoàn thiện trong thời kỳ thực hiện cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Trong cơ chế đó, quản lý nhà nước được nhấn mạnh vào mặt tập trung, đề cao tập trung, thống nhất để thực hiện tập trung cao độ quyền lực vào một trung tâm để thực hiện cơ chế kế hoạch hoá tập trung trong quản lý nền kinh tế quốc dân. Khi chuyển sang cơ chế thị trường, thì nguyên tắc tập trung dân chủ đòi hỏi phải có nội dung mới. Trên thực tế, những bất cập yếu kém hiện nay trong chỉ đạo, điều hành có nguồn gốc sâu xa là vì chúng ta vẫn duy trì, tồn tại những tàn dư của nguyên tắc tập trung dân chủ của thời kỳ cơ chế cũ.

Việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước để quản lý đời sống kinh tế - xã hội trong mỗi một thời kỳ, mỗi giai đoạn là không giống nhau. Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung khác với trong nền kinh tế thị trường. Mặt khác, trong mỗi nền kinh tế này, tùy theo từng lĩnh vực, từng giai đoạn mà có sự tổ chức thực thi quyền lực nhà nước khác nhau tùy thuộc vào tính chất, đặc điểm của đối tượng quản lý, nhu cầu vận động của các quy luật kinh tế khách quan... Điều này làm cho tính tập trung và tính chất dân chủ trong tổ chức và cơ chế vận hành của quyền lực nhà nước không như nhau, tức là nguyên tắc tập trung dân chủ có những nội dung và yêu cầu khác nhau. Chính vì vậy việc cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ là yêu cầu tất yếu khách quan. Quá trình cụ thể hoá

nguyên tắc này thực chất là quá trình nhận thức nội dung, yêu cầu quản lý nhà nước trong mỗi thời kỳ, mỗi giai đoạn, trên từng lĩnh vực.

Cụ thể hoá như thế nào?

Nội dung và yêu cầu chung của nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan hành chính trong cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước ta, trước đây cũng như hiện nay, được biểu hiện cụ thể trên các khía cạnh chủ yếu sau đây:

- Cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp chịu sự lãnh đạo, giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp). Là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực, cơ quan hành chính nhà nước thực hiện thống nhất quản lý về mặt hành chính nhà nước các mặt đời sống kinh tế xã hội bằng pháp luật. Cơ quan quyền lực có quyền thay đổi hoặc huỷ bỏ các quyết định không hợp pháp của cơ quan hành chính. Cơ quan hành chính có quyền đề xuất, kiến nghị với cơ quan quyền lực những chủ trương, chính sách thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan quyền lực.

- Cơ quan hành chính cấp dưới phải phục tùng cơ quan hành chính cấp trên. Cơ quan hành chính các cấp phải phục tùng các quyết định và sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Ngược lại cơ quan hành chính cấp trên phải tôn trọng ý kiến và yêu cầu hợp lý đúng quy định của cơ quan hành chính cấp dưới.

- Kết hợp đúng đắn giữa sự lãnh đạo tập trung thống nhất của Trung ương với phát huy tính chủ động, tích cực của địa phương.

- Cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo song trùng, tức là vừa chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo của HĐND và UBND cùng cấp, vừa chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ của cơ quan hành chính cấp trên.

- Trong cơ quan hành chính thực hiện chế độ thủ trưởng. Thủ trưởng cơ quan hành chính có quyền lãnh đạo toàn diện, phụ trách toàn diện và quyết định cuối cùng. Người phó chịu sự phân công và chịu trách nhiệm trước thủ trưởng về công việc được phân công. Trong

giải quyết công việc được phân công bởi thủ trưởng cơ quan, người phó được sử dụng quyền lực của thủ trưởng cơ quan thay mặt thủ trưởng quyết định và chịu trách nhiệm trước thủ trưởng.

Chuyển đổi từ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thì tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cũng phải được cải cách, đổi mới để thích ứng với cơ chế thị trường. Là một nguyên tắc cơ bản đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước trước yêu cầu cải cách nền hành chính, nguyên tắc tập trung dân chủ đòi hỏi phải có những nội dung và yêu cầu mới để chỉ đạo quá trình xây dựng một nền hành chính mới theo mục tiêu dân chủ, hiện đại, chuyên nghiệp, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Nghị quyết TW 8 (khoá VII) đã chỉ rõ “kết hợp đúng đắn tập trung và dân chủ là yếu tố quyết định sức mạnh và hiệu lực của bộ máy nhà nước ta. Nguyên tắc tập trung dân chủ cần được quán triệt trong việc xây dựng pháp luật, trong quy chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, được quy định cụ thể sát hợp với tính chất, chức năng của từng tổ chức, từng lĩnh vực hoạt động và phải chấp hành nghiêm túc” (nhấn mạnh của tác giả); “Tăng cường sự lãnh đạo và điều hành tập trung thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy trách nhiệm và tính chủ động, năng động của địa phương. Khắc phục cả 2 khuyết hướng lệch lạc: phân tán cục bộ và tập trung quan liêu”; “Phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền. Tập trung vào Trung ương quyền quyết định những vấn đề ở tầm vĩ mô. Đồng thời phân cấp quản lý để phát huy tính chủ động và tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương”. Đây là những yêu cầu rất cơ bản trong việc cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ vào tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Vậy có những tính chất và đặc điểm gì trong tổ chức của hệ thống hành chính trong điều kiện thực hiện cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế đòi hỏi nguyên tắc tập trung dân chủ phải được cụ

thể hoá, phải được phản ánh một cách “sát hợp”. Có thể nêu ra một số tính chất và đặc điểm cơ bản sau đây:

- Quản lý hành chính nhà nước chuyển từ quản lý trực tiếp vi mô, chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang quản lý gián tiếp vi mô bằng hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật đồng bộ. Pháp luật ngày càng trở thành công cụ quản lý, điều hành quan trọng nhất trong quản lý nhà nước. Linh hồn của pháp luật là chính sách và chính sách trong điều kiện cơ chế thị trường phải phản ánh được lợi ích đa dạng của các thành phần kinh tế, của các tầng lớp xã hội, các bộ phận dân cư, các nhóm lợi ích, mặt khác cũng phải tính đến lợi ích trong quan hệ với các nước, các tổ chức quốc tế trong quá trình hội nhập... Cho nên việc hoạch định cơ chế, chính sách quản lý không chỉ có vị trí quan trọng hàng đầu và mang tính quyết định, nhất là trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý của nước ta hiện nay, mà còn là quá trình phức tạp đòi hỏi phải dân chủ hoá quá trình hoạch định chính sách quản lý, việc hoạch định chính sách không đơn giản là quy trình từ trên xuống, mà ngày càng kết hợp với quy trình từ dưới lên. Theo đó, hoạt động của bộ máy quản lý ngày càng mở cửa đón nhận sự tham gia đông đảo, chủ động, tích cực của các nhân tố thuộc xã hội dân sự để hình thành các chủ trương, chính sách quản lý.

- Nền hành chính chuyển từ cai trị sang phục vụ nhân dân và các doanh nghiệp. Thay cho việc ra mệnh lệnh và kiểm soát chặt, quyết định tất cả của nhà nước, nền hành chính chuyển sang trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khuyến khích sự tham gia, cộng tác của đối tượng quản lý. Nhân dân và các nhà doanh nghiệp ngày càng tham gia tích cực và chủ động vào hoạt động quản lý nhà nước, vào quá trình hình thành các chính sách quản lý của nhà nước.

- Sự phát triển và ứng dụng mạnh mẽ của khoa học công nghệ, nhất là công nghệ thông tin, kỹ thuật số vào hoạt động quản lý làm biến đổi cơ bản nhiều mặt hoạt động của bộ máy hành chính như chất lượng và hiệu quả xử lý công việc, tính công khai, minh bạch của nền hành chính...

- Trong xu thế toàn cầu và hội nhập, các nước đều phải cạnh tranh trên phạm vi toàn cầu để tăng cường sức mạnh quốc gia, nền hành chính phải nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, điều hành.

Những tính chất và đặc điểm trên đây đặt ra những yêu cầu sau đây đối với việc tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính:

- Hoạt động quan trọng nhất đối với cơ quan hành chính nhà nước là tạo dựng và duy trì khuôn khổ chính sách và pháp luật cho các hoạt động của công dân và tổ chức. Công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế ngày càng trở nên quan trọng và trở thành hoạt động cơ bản, chủ yếu đối với hoạt động của bộ máy hành chính, nhất là bộ máy hành chính ở trung ương.

- Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước thì các hoạt động cơ bản của bộ máy hành chính phải được phân biệt và tách bạch; đội ngũ cán bộ, công chức phải có tri thức chuyên môn, được chuyên nghiệp hoá. Hoạt động của bộ máy hành chính chuyển từ nhấn mạnh vào quy trình sang quản lý theo kết quả đầu ra, chú trọng nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động. Trong quan hệ với dân và doanh nghiệp, thay cho việc ra lệnh và kiểm soát, bộ máy hành chính và công chức chuyển sang hỗ trợ, tạo điều kiện và môi trường thuận lợi cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh, làm ăn sinh sống của dân và doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

- Khách thể quản lý và đối tượng quản lý vận động, phát triển ngày càng nhanh hơn, đa dạng, phức tạp hơn, đòi hỏi hệ thống hành chính phải thông suốt, nhanh nhạy, linh hoạt trong quản lý, điều hành. Điều này làm cho tính tập trung trong công tác chỉ đạo, điều hành trở nên nổi bật, rất được coi trọng và đề cao, theo đó quyền chỉ đạo, điều hành *cụ thể hàng ngày* việc tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách, thể chế quản lý phải được tập trung vào một cá nhân, một người quyết định và chịu trách nhiệm; không thể thực hiện theo cơ chế tập thể bàn và quyết định.

- Chính sách, chủ trương là linh hồn của pháp luật. Và chính sách, chủ trương phải phản ánh được các lợi ích ngày càng trở nên

đa dạng, phức tạp của xã hội, của các tầng lớp nhân dân, do vậy quy trình hình thành các chủ trương, chính sách quản lý phải đề cao tính dân chủ, mà biểu hiện cụ thể vấn đề này trong hoạt động của bộ máy hành chính là chủ trương, chính sách quản lý phải do tập thể quyết định trên cơ sở mở rộng và có các cơ chế cho sự tham gia của các nhân tố ngoài nhà nước như các hiệp hội, các tổ chức xã hội, cũng như sự tham gia của chính ngay các nhân tố bên trong bộ máy nhà nước thông qua cơ chế phối hợp. Theo đó, tập thể Chính phủ, tập thể UBND phải đề cao trách nhiệm trong quyết định các chủ trương, cơ chế, chính sách quản lý vĩ mô mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội.

- Trong nội bộ bộ máy hành chính, dân chủ ngày càng được mở rộng và đề cao. Theo đó, tính thứ bậc trong tổ chức bộ máy giảm dần, đội ngũ chuyên viên ngày càng được phát huy tính chủ động, sáng tạo và được trao quyền nhiều hơn.

Chỉ với một số yêu cầu trên đây, cũng đã làm xuất hiện nhiều nội dung và yêu cầu mới của nguyên tắc tập trung dân chủ so với trước đây. Cụ thể:

- Mật tập trung (trong tập trung dân chủ) trong hoạt động của hệ thống hành chính được nhấn mạnh vào tập trung xây dựng và ban hành thể chế quản lý, tức là trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, phải bảo đảm tập trung. Trong khi đó phân cấp quản lý được coi là mật dân chủ, được tăng cường theo hướng phân cấp những công việc thừa hành và bảo đảm toàn diện và đầy đủ, dân chủ gắn liền với tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cấp dưới. Và cấp trên không được can thiệp vào công việc của cấp dưới.

- Sự chi phối, kiểm soát của tập trung đối với quá trình dân chủ hoá các hoạt động quản lý được thể hiện ở thẩm quyền thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, thể chế của cấp trên đối với cấp dưới, của thủ trưởng cơ quan đối với cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý.

- Mối quan hệ giữa tập trung với dân chủ về mặt phạm vi đối tượng có sự thay đổi cơ

bản. Trong cơ chế thị trường, phạm vi đối tượng vấn đề phải bảo đảm sự tập trung giảm rất nhiều, trong khi đó những nội dung thực hiện dân chủ hoá tăng lên; tương quan giữa tập trung và dân chủ có sự thay đổi cơ bản. Theo đó quyền lực quản lý được phi tập trung để thực hiện phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương; quyền lực của thủ trưởng cơ quan cũng được trao nhiều cho công chức trực tiếp thực hiện (công chức có được nhiều quyền hơn trong xử lý công việc); thậm chí một số quyền lực của nhà nước được xã hội hoá, chuyển giao cho các tổ chức xã hội hoặc để xã hội tự điều chỉnh.

- Các hoạt động cơ bản của bộ máy nhà nước được phân biệt và tách bạch: giữa hoạch định chính sách với thực thi chính sách, giữa quyền lực công với cung cấp dịch vụ công; giữa công tác tham mưu với công tác hành chính sự vụ; giữa quản lý nhà nước với các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ... Do vậy, trong mỗi một hoạt động tập trung dân chủ đòi hỏi có nội dung, yêu cầu, hình thức thực hiện không giống nhau. Nói cách khác tính đa dạng dưới các hình thức biểu hiện khác nhau của nguyên tắc tập trung dân chủ tăng lên. Chính vì vậy, thực tế phải có những quy chế dân chủ áp dụng cho những loại hình cơ quan nhà nước khác nhau như cơ quan hành chính, tổ chức nghiên cứu khoa học, bệnh viện... Điều này làm cho tính phức tạp trong kết hợp giữa tập trung với dân chủ, sự đa dạng các hình thức của tập trung dân chủ tăng lên và phát triển theo chiều rộng.

- Trong cơ chế thị trường, nhất là trong điều kiện mở cửa, hội nhập kinh tế thì tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước trở nên phức tạp, cùng với việc áp dụng các thành tựu khoa học công nghệ, nhất là công nghệ thông tin, tính chuyên nghiệp trong hoạt động của bộ máy nhà nước tăng lên không ngừng.

- Những vấn đề kinh tế - xã hội thuộc phạm vi quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường có sự vận động, phát triển rất nhanh, rất phức tạp, đòi hỏi việc chỉ đạo, điều hành phải bảo đảm nhanh nhạy, thông suốt nhanh, có hiệu lực, hiệu quả, có trật tự kỷ cương. Vì vậy, trong

chỉ đạo, điều hành, việc kết hợp giữa tập trung dân chủ, sự chuyển hoá lẫn nhau giữa tập trung và dân chủ... trở nên linh hoạt, uyển chuyển.

2 - Thực trạng áp dụng nguyên tắc tập trung dân chủ trong công tác chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính nhà nước

2.1 Những thành tựu

Có thể nêu ra đây những kết quả chủ yếu trong việc đổi mới nhận thức, tư duy về nội dung và yêu cầu của tập trung dân chủ trong quá trình chuyển sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta kể từ khi thực hiện công cuộc đổi mới toàn diện, trong đó có đổi mới tư duy ở nước ta:

- Về cơ bản, quá trình chuyển sang cơ chế thị trường, trước yêu cầu cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trước hết là ở Trung ương, nhận thức của chúng ta về nội dung và yêu cầu của nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đã có bước đổi mới rất quan trọng, trên nhiều lĩnh vực quản lý cụ thể đã có bước đổi mới cơ bản. Những nội dung và yêu cầu mới của nguyên tắc tập trung dân chủ đã thực sự trở thành tư tưởng chỉ đạo cho quá trình cải cách bộ máy nhà nước nói chung trong đó có bộ máy hành chính và đã thu được những thành tựu rất quan trọng trong gần 20 năm đổi mới. Biểu hiện cụ thể nổi bật nhất là quản lý nhà nước đã chuyển từ quản lý trực tiếp, chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang quản lý vĩ mô, gián tiếp bằng chính sách, pháp luật trên phạm vi toàn xã hội; Chính phủ, các bộ từng bước chuyển sang quản lý vĩ mô thông qua xây dựng và ban hành cơ chế, chính sách, thể chế, đồng thời tăng cường thanh tra, kiểm tra việc thực hiện thể chế, phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương những vấn đề về tổ chức thực hiện. Bước chuyển cơ bản ở đây là nội dung và yêu cầu của tập trung dân chủ trong quản lý nhà nước đã có được một bước đổi mới về chất không chỉ đơn giản chuyển từ chỗ đề cao tập trung, coi tập trung là chủ yếu, là quyết định, thậm chí là tuyệt đối, sang từng bước dân chủ hoá các mặt đời sống kinh tế - xã hội, coi trọng và phát huy dân chủ, mà

quan trọng hơn là đã dần hình thành nhận thức mới về tập trung, về dân chủ và về quan hệ giữa tập trung và dân chủ. Điều dễ nhận thấy là quan niệm về tập trung, về dân chủ khác với trước đây là tính chất đa dạng, linh hoạt, uyển chuyển về tập trung, dân chủ với nhiều hình thức biểu hiện khác nhau. Lấy một ví dụ, trong công tác xây dựng thể chế, yếu tố tập trung phải bảo đảm là phải đưa ra được tư tưởng chỉ đạo rõ ràng, nhất quán cho quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, và thực hiện sự chỉ đạo sát sao quá trình soạn thảo để bảo đảm nội dung của văn bản phải phản ánh xuyên suốt tư tưởng chỉ đạo đó. Còn yếu tố dân chủ là bảo đảm có sự tham gia đồng đảo của nhân dân, trước hết là ý kiến tham gia thực sự của đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản trong suốt quá trình soạn thảo; bảo đảm dành thuận lợi cho người dân; cơ quan, công chức nhà nước phải ở vào vị trí, vai trò là người phục vụ nhân dân.

- Trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của bộ máy hành chính, trong mỗi cơ quan hành chính đã từng bước thực hiện việc đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu. Thủ trưởng cơ quan, đơn vị hành chính được trao nhiều quyền hạn hơn để độc lập tự quyết định và chịu trách nhiệm, không còn tình trạng tất cả đều đưa ra tập thể quyết định, rồi phân công cho cá nhân thực hiện. Thành tựu quan trọng nhất trong việc cụ thể nguyên tắc tập trung dân chủ vào tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường là việc hình thành thiết chế Thủ tướng Chính phủ của Hiến pháp 1992, theo đó Thủ tướng trở thành người đứng đầu Chính phủ có chức năng, thẩm quyền quản lý riêng trong quan hệ với thiết chế Chính phủ, tức là thực hiện chế độ thủ trưởng trong hoạt động của Chính phủ, của hệ thống hành chính. Trong hoạt động của Chính phủ đã có sự kết hợp giữa lãnh đạo tập thể của tập thể Chính phủ với vai trò chỉ đạo, điều hành của cá nhân người đứng đầu Chính phủ, theo đó phương thức chỉ đạo, điều hành của trung tâm đầu não của hệ thống hành chính đã có bước chuyển đổi cơ bản: Vai trò chỉ đạo, điều hành cụ thể hàng ngày của Thủ tướng Chính phủ được thừa nhận và đề cao để thích ứng

với yêu cầu mới trong quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường. Tuy vậy, mối quan hệ giữa tập thể với cá nhân không vì vậy mà có sự đảo lộn, tập thể Chính phủ, một thiết chế hoạt động theo nguyên tắc tập thể, vẫn giữ vai trò quan trọng nhất, có chức năng, thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất trong quản lý, điều hành đất nước; Thủ tướng cũng chỉ là một thành viên trong đó, có trách nhiệm như các thành viên khác của Chính phủ là chấp hành các quyết định của tập thể Chính phủ, nói cách khác Thủ tướng không có vị trí đứng trên tập thể Chính phủ (điều này rất khác với nhiều nước phát triển, nhất là những nước theo chế độ tổng thống, người đứng đầu Chính phủ thường sử dụng Nội các như là một cơ chế cố vấn cho mình, những vấn đề đưa ra Nội các thảo luận nhưng quyết định cuối cùng thuộc về Thủ tướng hoặc Tổng thống).

- Các cấp, và bộ phận trong tổ chức hệ thống hành chính đã có sự điều chỉnh, phân công lại quyền lực quản lý theo 2 hướng: Việc quyết định các cơ chế, chính sách, thể chế quản lý vĩ mô ngày càng mang tính tập trung, còn việc tổ chức thực thi chính sách, thể chế ngày càng chuyển xuống dưới thông qua quá trình phân cấp và phân công lại.

- Thực hiện xã hội hoá nhiều công việc quản lý của nhà nước đã đem lại cách nhìn mới trong quan niệm về tập trung và dân chủ trong hoạt động quản lý nhà nước. Dân chủ hoá đã tiếp cận đến khái niệm tự do hoá hoạt động quản lý, nói cách khác là dân chủ không còn bị bó hẹp trong khuôn khổ tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, nhiều vấn đề quản lý không còn nằm trong sự chi phối của khái niệm tập trung dân chủ, chúng được chuyển sang hệ thống quan hệ khác để vận động và phát triển ở tầm cao hơn. Quá trình xã hội hoá đó về thực chất là quá trình nhận thức lại cả tập trung và dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước từ cơ chế tập trung, bao cấp sang cơ chế thị trường, theo đó phải thừa nhận một thực tế không ít vấn đề quản lý không còn cần thiết phải thiết lập và duy trì yếu tố tập trung, và nó phải được tự do hoá, tức là nó vượt ra khỏi khuôn khổ của dân chủ hoá đặt dưới sự chi phối của tập trung

trong quản lý. Để rồi những vấn đề được xã hội hoá được chuyển sang một hệ thống mới mà ở đó yếu tố tập trung chỉ phối chúng là pháp luật, là sự quản lý của nhà nước bằng pháp luật, tức là bằng quyền lực của nhà nước - nhà nước đó là sự biểu hiện tập trung của quyền lực nhân dân trong quản lý xã hội do nhân dân làm chủ.

2.2 Những yếu kém, bất cập

Về cơ bản và trên mức độ lớn, có thể nói sự chậm trễ trong đổi mới tư duy, nhận thức về nội dung và yêu cầu của nguyên tắc dân chủ cho phù hợp với quá trình đẩy mạnh cải cách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính là căn nguyên của những bất cập, yếu kém trong công tác chỉ đạo điều hành của bộ máy hành chính hiện nay và được biểu hiện cụ thể trên các mặt sau đây:

- Chưa phân định rõ chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể và cá nhân; chưa đề cao vai trò và trách nhiệm của cá nhân trong chỉ đạo, điều hành. Chúng ta vẫn chưa xác định được nguyên tắc trong việc phân định một cách rành mạch thẩm quyền và trách nhiệm giữa tập thể và cá nhân. Lâu nay ta khẳng định một nguyên tắc kết hợp trách nhiệm giữa tập thể với đề cao trách nhiệm cá nhân. Đây thực chất vẫn là đề cao vai trò của tập thể theo kiểu tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách, mà nếu đã tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách thì lôgic đương nhiên vấn đề trách nhiệm phải là kết hợp trách nhiệm tập thể với đề cao trách nhiệm cá nhân. Trong một nền hành chính có sự phân định và tách bạch các hoạt động cơ bản thì giữa tập thể với cá nhân cũng phải có sự phân định chức năng, thẩm quyền về mặt nguyên lý: tập thể quyết định những vấn đề thuộc về chủ trương, chính sách, còn việc chỉ đạo, điều hành cụ thể, hàng ngày việc thực thi các chủ trương, chính sách đó phải giao một người (cá nhân) chịu trách nhiệm, không nên lẫn lộn hoặc nhập nhằng trong việc này để rồi phải "kết hợp" trách nhiệm, mà hệ quả cuối cùng là không ai phải chịu trách nhiệm cả. Theo quy định của Hiến pháp, việc phân định chức năng, thẩm quyền giữa tập thể Chính phủ với Thủ tướng; tập thể UBND với Chủ tịch UBND là nguyên tắc:

những vấn đề quan trọng phải do tập thể Chính phủ, tập thể UBND thảo luận và quyết định theo đa số. Theo nguyên tắc này thì *tính chất quan trọng* của vấn đề là cơ sở phân định chức năng, thẩm quyền của tập thể và cá nhân, nhưng như thế nào là "vấn đề quan trọng" thì thật khó xác định một cách khách quan. Đây chính là điểm mấu chốt dẫn đến không thể phân định được trên thực tế chức năng, thẩm quyền giữa tập thể và cá nhân. Và do không phân định được cho nên cá nhân thường dùng cái ô "tập thể" để trốn tránh trách nhiệm, dùng tập thể để hợp thức hoá những quyết định cá nhân.

- Tập trung dân chủ trong quan hệ giữa các cấp chính quyền, giữa thủ trưởng cơ quan cấp trên với thủ trưởng cơ quan cấp dưới không rõ ràng, nhất là yếu tố tập trung không được bảo đảm làm cho trật tự, kỷ cương hành chính rất lỏng lẻo, không thống nhất, không thông suốt, nảy sinh nhất là tình trạng "trên bảo dưới không nghe" và "trên cời dưới bớ", đó là một nền hành chính thiếu trật tự kỷ cương phép nước. Có thể thấy rõ một điều là cấp trên, cũng như người thủ trưởng không được bảo đảm đủ quyền lực để thực hiện vai trò "tập trung" trong chỉ đạo, điều hành, đặc biệt là quyền lực về nhân sự đối với cấp dưới trong việc bổ nhiệm, bố trí sắp xếp, kỷ luật cán bộ cấp dưới.

- Tư tưởng về tập trung bao cấp trong cán bộ, công chức còn khá nặng nề, nhất là ở các cấp chính quyền địa phương. Cán bộ, công chức, kể cả thủ trưởng cơ quan, đơn vị còn phổ biến tình trạng thụ động ngồi chờ sự chỉ đạo của cấp trên trong triển khai công việc quản lý, thiếu tính chủ động, sáng tạo dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm. Chính vì vậy làm cho bộ máy rất trì trệ.

- Chế độ thủ trưởng chưa được thực hiện tốt. Việc quá nhiều người phó đã làm quyền lực của thủ trưởng bị phân tán, không rõ trách nhiệm, thậm chí còn làm chông chéo, trùng lặp, dùn đẩy công việc trong chỉ đạo, điều hành của bộ máy hành chính.

- Phân định chức năng, thẩm quyền giữa các bộ, ngành còn nhiều chông chéo; các bộ ngành còn dùn đẩy cho nhau nhiều công việc;

không ít công việc quản lý chưa có cơ quan nào quản lý.

- Quyền lực quản lý vừa có biểu hiện phân tán, cục bộ, vừa tập trung quan liêu; có sự tách rời giữa tập trung với dân chủ, trên nhiều vấn đề quản lý không có sự kết hợp đúng đắn giữa tập trung với dân chủ. Lấy lĩnh vực xây dựng và ban hành thể chế của Chính phủ làm ví dụ chứng minh. Đây là lĩnh vực vừa thiếu tập trung, phân tán, vừa thiếu dân chủ. Thiếu tập trung, phân tán ở chỗ, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không kiểm soát được việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, chính quyền địa phương, nhất là không kiểm soát được việc soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh, các dự thảo văn bản của Chính phủ giao cho các bộ chủ trì để nảy sinh tình trạng phổ biến cục bộ, cát cứ trong các luật, pháp lệnh và văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ. Nguyên nhân chủ yếu là do Thủ tướng Chính phủ chưa thực hiện tốt công tác chỉ đạo cả trước và trong quá trình soạn thảo, nhất là việc không đưa ra quan điểm, tư tưởng chỉ đạo cho việc soạn thảo và việc tổ chức tốt công tác thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo trước khi xem xét thông qua hoặc ban hành. Thiếu dân chủ ở chỗ còn xem nhẹ việc lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân, các chuyên gia, nhà khoa học, nhất là ý kiến của đối tượng trực tiếp chịu tác động, dẫn đến văn bản quy phạm pháp luật sau khi ban hành thiếu tính khả thi, còn nhiều quy định vẫn theo cơ chế cũ...

Tình trạng trật tự kỷ cương hành chính sa sút phổ biến như hiện nay chứng tỏ sự yếu kém của nhân tố tập trung trong quản lý, điều hành.

- Tập trung còn thiếu đồng bộ, trong khi dân chủ chưa được phát huy đầy đủ. Sự thiếu đồng bộ của tập trung làm cho tập trung không thể phát huy được hết vai trò, chức năng của nó; một khi chưa được bảo đảm đầy đủ điều kiện cần thiết thì dân chủ chưa thể nào có thể phát huy được những tiềm năng, nguồn lực cho mục tiêu phát triển. Muốn tập trung được phải có đủ quyền lực, muốn phát huy được dân chủ thì phải có cơ chế, chính sách đồng bộ, công khai, minh bạch, những yêu cầu đó đang là những bất cập của hệ

thống hành chính đang trong quá trình cải cách mà nguyên nhân có cả khách quan và chủ quan.

- Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng, Chủ tịch UBND vẫn phải xử lý rất nhiều công việc hành chính sự vụ, chưa chủ yếu dành thời gian, tâm lực vào nghiên cứu chỉ đạo giải quyết những vấn đề cơ bản, chiến lược vĩ mô. Các bộ, ngành vẫn đùn đẩy nhiều công việc sự vụ thuộc thẩm quyền của mình lên cho Thủ tướng giải quyết; ở địa phương, các cơ quan chuyên môn cũng đùn đẩy nhiều công việc thuộc thẩm quyền lên cho Chủ tịch UBND trực tiếp giải quyết.

3 - Một số giải pháp

Cụ thể hoá nguyên tắc tập trung chủ nhằm đem lại cho nó một nội hàm mới phù hợp yêu cầu mới về quản lý nhà nước, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế là một vấn đề lớn, rất quan trọng, liên quan đến tổng thể nhiều vấn đề về đổi mới hệ thống chính trị cũng như cải cách bộ máy nhà nước. Tuy vậy, xuất phát từ tính độc lập tương đối trong tổ chức thực hiện quyền hành pháp và hành chính nhà nước, vẫn có thể đề ra và thực hiện những giải pháp cụ thể đổi mới nội dung và yêu cầu về tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước. Cụ thể:

3.1. Cả về nhận thức và thực tiễn cần phải thống nhất lấy chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn làm cơ sở cho vấn đề trách nhiệm của tập thể cũng như của cá nhân, và bảo đảm sự thống nhất giữa quyền hạn với trách nhiệm, quyền hạn đi đôi với trách nhiệm, quyền hạn càng lớn thì trách nhiệm càng nặng nề, chức vụ càng cao thì trách nhiệm càng lớn. Dựa trên cơ sở phân định rõ, rành mạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể và của cá nhân để phân định trách nhiệm tập thể với trách nhiệm cá nhân.

3.2. Phải bảo đảm tính chất đồng bộ trong thực hiện tập trung dân chủ. Không chỉ đơn giản kết hợp đúng đắn, đồng bộ giữa tập trung với dân chủ, để dân chủ luôn đi đôi với tập trung và tập trung phải trên cơ sở dân chủ, mà còn phải bảo đảm đồng bộ ngay trong

việc thực hiện tập trung, cũng như trong dân chủ. Thực hiện chế độ thủ trưởng trong quản lý, điều hành là biểu hiện của tập trung trong quản lý, tuy nhiên người đứng đầu phải có đầy đủ quyền hạn, đủ phương tiện, công cụ và nguồn lực cần thiết để thực hiện có hiệu lực, hiệu quả chức năng, thẩm quyền quản lý, điều hành được giao. Dân chủ cũng phải đồng bộ thì mới phát huy được tính chủ động, sáng tạo, mới khai thác được các tiềm năng phục vụ phát triển, dân chủ phải đi liền với quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phải được trao đầy đủ, trao đúng mức quyền hạn và điều kiện bảo đảm để có thể tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công, được phân cấp.

3.3 Nghiên cứu, đổi mới cơ bản cơ chế quản lý, điều hành của chính quyền địa phương hiện nay. Một mặt tăng cường hơn nữa thẩm quyền và trách nhiệm của Hội đồng nhân dân trong việc quyết định và giám sát việc thực hiện những chủ trương, chính sách, cơ chế quản lý nhà nước quan trọng ở địa phương, mặt khác từng bước khẩn trương hình thành cơ chế chỉ đạo, điều hành hành chính bộ máy chính quyền địa phương bằng chế độ thủ trưởng thay thế cho chế độ UBND hiện nay; thực hiện người đứng đầu bộ máy hành chính ở địa phương là một cá nhân (tỉnh trưởng hoặc thị trưởng). Đây là một vấn đề rất lớn và quan trọng liên quan đến việc sửa đổi hiến pháp, nếu được thực hiện sẽ là một bước tiến mang tính đột phá trong tổ chức và quản lý, điều hành của hệ thống hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu thực tiễn đang đặt ra.

3.4 Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ chế độ làm việc và mối quan hệ công tác của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trên cơ sở phân biệt rõ tính chất, vị trí, vai trò và phương thức hoạt động của hai thiết chế trung tâm và cao nhất này của hệ thống hành chính nhà nước. Trong những vấn đề đưa ra phiên họp tập thể Chính phủ thảo luận, có thể phân thành hai loại: *Một loại vấn đề tập thể thảo luận dân chủ và Thủ tướng Chính phủ quyết định cuối cùng và chịu trách nhiệm toàn diện về vấn đề đó; một loại vấn đề thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.* Những vấn đề thảo luận và quyết định theo đa số nên chỉ là những vấn đề

thuộc về chủ trương, cơ chế, chính sách lớn, quan trọng mang tính chiến lược. Theo hướng này, cần thu hẹp phạm vi thẩm quyền của tập thể thảo luận và quyết định, tăng loại việc tập thể thảo luận và người đứng đầu đưa ra quyết định cuối cùng.

3.5 Quy định mang tính nguyên tắc về trách nhiệm của cơ quan, thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên phải tôn trọng ý kiến và yêu cầu của cơ quan cấp dưới, cơ quan cấp trên không được can thiệp vào công việc của cơ quan cấp dưới hoặc đẩy công việc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của mình cho cấp dưới.

3.6 Thực hiện nghiêm túc việc tham gia các phiên họp Chính phủ của các thành viên Chính phủ. Đã đến lúc cần nhận thức và phân biệt rõ ràng vị trí, vai trò, trách nhiệm khác nhau của tư cách thành viên Chính phủ và tư cách Bộ trưởng, không thể lẫn lộn, đồng nhất hai chức danh, hai tư cách này như hiện nay. Cần xây dựng cơ sở triết lý đúng đắn về tư cách thành viên Chính phủ, tương xứng với vị trí, vai trò của Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất nước. Nên chăng, cần đưa ra quy định *chỉ có các thành viên Chính phủ mới được tham dự cuộc họp của Chính phủ.* Bỏ quy định đi họp thay Bộ trưởng của Thủ tướng. Cần quy định rõ những trường hợp thành viên Chính phủ có quyền vắng mặt tại phiên họp Chính phủ, nên chăng chỉ khi được cử đi công tác nước ngoài mới có quyền vắng mặt hoặc trường hợp bất khả kháng không thể đến dự được như bị ốm nặng, bị tai nạn...

3.7 Phiên họp Chính phủ cần đề cao tinh thần phê bình và tự phê bình. Trước những vấn đề yếu kém, nhiệm vụ không hoàn thành, những sai phạm, khuyết điểm trong chỉ đạo, điều hành của mình, không chấp hành hoặc chấp hành không đúng các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, thì tập thể Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cần có những hình thức kiểm điểm đánh giá nghiêm túc để có kết luận rõ, cụ thể về trách nhiệm của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng và của cá nhân thành viên Chính phủ.

3.8 Tăng cường các phiên họp của tập

thể Chính phủ trong việc xem xét thảo luận quyết định những vấn đề quan trọng trong chỉ đạo, điều hành. Có thể quy định tập thể Chính phủ họp hai phiên trong một tháng và thời gian mỗi phiên họp từ 3 đến 5 ngày. Tương tự như vậy đối với các cuộc họp của Ủy ban nhân dân các cấp.

3.9 Thiết lập các hình thức cụ thể về trách nhiệm của tập thể và trách nhiệm cá nhân. Nói đến trách nhiệm của tập thể Chính phủ, tập thể UBND nhưng lại không quy định cho nó những hình thức xử lý trách nhiệm, thẩm quyền xử lý, hậu quả pháp lý phải gánh chịu... thì nói trách nhiệm cũng chỉ trên lời nói mà thôi. Cũng tương tự như vậy, cần phải có những hình thức để xử lý trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị hành chính, đặc biệt là trách nhiệm liên đới.

3.10 Giảm cấp phó để tập trung quyền lực vào người đứng đầu, đồng thời để xác định rành mạch hơn thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu. Cần từ bỏ một quan điểm công việc nhiều thì phải có nhiều cấp phó để giúp cho người đứng đầu nâng cao hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành. Trên thực tế, nhiều cấp phó, nhất là trong điều kiện quyết định bổ nhiệm, kỷ luật cấp phó hiện nay không hoàn toàn do người thủ trưởng quyết định, thì làm cho sự chỉ đạo, điều hành của người đứng đầu bị phân tán, chông chéo, qua tầng nấc, rất khó xác định được rành mạch thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân, thẩm quyền và trách nhiệm của các đơn vị cấp dưới trực tiếp.

3.11 Trong nội dung cải cách chính phủ, không chỉ thực hiện đẩy mạnh phân cấp trung ương - địa phương, chuyển giao thẩm quyền quản lý của trung ương xuống cho chính quyền địa phương mà cần thực hiện yêu cầu *trao nhiều quyền hơn cho công chức* gắn liền với việc đề cao trách nhiệm trong thực thi công vụ. Trao quyền một cách chính thức và thực chất hơn cho công chức trong thi hành công vụ, gắn liền với việc đề cao và thực hiện nghiêm túc trách nhiệm cá nhân trong thực thi công vụ, kể cả trong quan hệ giải quyết công việc của dân là một cách thức tiếp cận cần được nghiên cứu vận dụng vào điều kiện cải cách hành chính cụ thể của Việt Nam để

giảm bớt sự tập trung thẩm quyền quá mức vào cá nhân người lãnh đạo, khắc phục tính chất quan liêu trong lãnh đạo, điều hành của thủ trưởng cơ quan hành chính.

Kết luận

Trong khi kiên trì khẳng định vị trí, vai trò của nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, thì yêu cầu đặt ra trong quá trình đổi mới cơ chế quản lý, cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính là phải có nhận thức mới về nội dung và yêu cầu của nguyên tắc tập trung dân chủ, tạo cho nguyên tắc quan trọng này một nội hàm mới phản ánh được những yêu cầu mới trong tổ chức và thực thi quyền hành pháp và hành chính để quản lý, điều hành có hiệu lực, hiệu quả mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội trong điều kiện thực hiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập mạnh mẽ vào đời sống quốc tế.

Không thể không khẳng định vấn đề lớn nhất hiện nay trong chỉ đạo, điều hành của hệ thống hành chính nhà nước là vấn đề trách nhiệm, đặc biệt là vấn đề trách nhiệm cá nhân. Đổi mới, cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ cho sát hợp với vai trò, chức năng mới của hệ thống hành chính, cũng như của từng loại cơ quan, đơn vị hành chính trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường ở nước ta suy cho cùng là làm sao tạo ra được *động lực* cho hoạt động của bộ máy quản lý hành chính để bộ máy này phát huy được tác dụng tích cực, có hiệu quả trong việc thúc đẩy đổi mới, hình thành đồng bộ và vận hành được cơ chế quản lý mới trong quản lý mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội, đưa đất nước tiến lên theo mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Trong đó, động lực chủ yếu là phát huy vai trò và đề cao trách nhiệm cá nhân cán bộ, công chức, trước hết là cá nhân người đứng đầu trong tổ chức và hoạt động của từng cấp, từng cơ quan, đơn vị hành chính, đến cả hệ thống hành chính nhà nước. Đó là yêu cầu tất yếu mang tính quy luật của nền hành chính mới - nền hành chính dân chủ, hiện đại và chuyên nghiệp mà chúng ta đang nỗ lực xây dựng.