

CÔNG VỤ VÀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ CÔNG VỤ NHÀ NƯỚC

Ta Ngọc Hải*

Công vụ được nhận thức với những mức độ rộng hẹp khác nhau. Ở mức độ rộng nhất công vụ được hiểu là những việc được thực hiện không phải vì lợi ích của một cá nhân mà vì lợi ích của một tập thể, cộng đồng, xã hội. Theo đó những cá nhân, tổ chức thực hiện công việc không vì lợi ích tự thân thì đều được xem là thực hiện công vụ (ví dụ: chữa bệnh miễn phí, dạy học miễn phí, cứu hộ cứu nạn, v.v.). Như vậy công vụ có ở cả khu vực công và ngoài khu vực công. Công vụ được các cơ quan công quyền thuộc khu vực công thực hiện gọi là công vụ nhà nước (những người thực hiện công vụ nhà nước gọi là công chức). Trong công vụ nhà nước (sau đây viết gọn là công vụ) thì công chức - những người thực hiện công vụ là yếu tố quan trọng nhất, "cán bộ là gốc của công việc".

Nhận thức rất rõ về tầm quan trọng của cán bộ, công chức và công tác cán bộ đối với tổ chức, hoạt động của nhà nước nên ngay sau khi nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà ra đời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 76/SL ngày 20 tháng 5 năm 1950 ban hành Quy chế công chức Việt Nam. Kể từ đó đến nay, nhà nước ta đã ban hành nhiều quy định tạo thành khung pháp lý cho chế độ công vụ của nhà nước kiểu mới. Trải qua những bước phát triển khác nhau ở những giai đoạn khác nhau trong tiến trình đi lên của đất nước, nhìn chung có thể đánh giá thể chế công vụ, các quy định pháp luật về chế độ công vụ ngày càng hoàn thiện hơn. Tuy nhiên, bên cạnh những bước phát triển tích cực, thể chế công vụ, các quy định pháp luật về chế độ công vụ hiện hành đang đứng trước những thách thức không nhỏ cả về chất lượng, hiệu quả và mô hình phát triển trong nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp. Điều này cho thấy việc nghiên cứu đề xuất

các giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế công vụ và mô hình phát triển chế độ công vụ nước ta là rất cần thiết. Nhiệm vụ này chỉ thực hiện được trên cơ sở đánh giá đúng thực trạng thể chế công vụ hiện hành. Thể chế công vụ là một bộ phận của thể chế hành chính nhà nước; cải cách thể chế là một trong những nội dung của cải cách hành chính. Vì vậy nghiên cứu đánh giá thực trạng thể chế công vụ và đề xuất giải pháp cho vấn đề này cũng là thực hiện nội dung của cải cách hành chính, một trong những công cuộc cải cách lớn về nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

1. Ở nước ta, nhìn khái quát thì các nghiên cứu về công vụ, thể chế công vụ đặt ra, thay đổi, phát triển cùng với quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước, hoàn thiện nền hành chính nhà nước qua các giai đoạn khác nhau từ năm 1945 đến nay. Các nghiên cứu này thể hiện dưới những dạng khác nhau, với các cấp độ khác nhau như các bài viết, giáo trình, sách, đề tài v.v. Đối với các nước, việc nghiên cứu về công vụ, chế độ công vụ được đặt ra từ nhiều năm trước đây. Nước Anh là quốc gia xây dựng chế độ công vụ và công chức sớm nhất. Chế độ công vụ của Anh được xem là tiêu biểu, đại diện cho các nước phương Tây. Ở Mỹ chế độ công vụ phát triển phức tạp hơn, đi từ "chế độ thải loại" (spoils system) đến "chế độ công tích" (merit system). So sánh kết quả nghiên cứu trong nước với nước ngoài ta thấy có sự tương đồng trong nhận thức về khái niệm công vụ; về mối quan hệ giữa công chức với công vụ v.v. Mặt khác, các nghiên cứu trong nước với các nghiên cứu của nước ngoài cũng cho thấy những điểm khác nhau trong nhận thức về cơ cấu của chế độ công vụ, từ đó đưa đến sự khác nhau về nội dung trong quy định của pháp luật về công vụ, công chức. Luật công chức của các nước chủ yếu đề cập các nội dung như quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của công chức khi thực hiện công vụ v.v.

* Thạc sỹ Luật học, Viện Khoa học tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ

Nước ta chưa có luật công chức, các nội dung về quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của công chức được quy định trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức nhưng chính các nội dung quy định trong Pháp lệnh cũng còn nhiều điểm chưa hợp lý.

Qua nghiên cứu các tài liệu cho thấy, có nhiều tác giả đồng nhất công vụ với công chức, thể chế công vụ với một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể thường có tên gọi là luật công chức. Từ sự đồng nhất này có thể suy ra nội dung của luật công chức không chỉ quy định về quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm, mối quan hệ giữa các công chức khi thực hiện công vụ mà còn có cả quy định về thẩm quyền của tổ chức, công sở v.v. Điều này là hoàn toàn không hợp lý bởi vì thẩm quyền (nhiệm vụ, quyền hạn) của các tổ chức trong bộ máy nhà nước được quy định trong Hiến pháp, các luật tổ chức, văn bản dưới luật và số lượng này khá nhiều, không thể thu tóm lại trong một số chương của một văn bản luật, hơn nữa làm như vậy chỉ tạo nên sự trùng chéo không cần thiết mà thôi.

2. Công vụ là khái niệm được tiếp cận, nghiên cứu từ những giác độ khác nhau với phạm vi khác nhau. Nghiên cứu về công vụ cho thấy thuật ngữ này ra đời vào thời kỳ xuất hiện chế độ công chức ở nước Anh theo Luật Nghị hưu (unyoque law) được ban hành năm 1859. Tuy nhiên, nếu xem xét công vụ như một chế độ, giống như chế độ chính trị, kinh tế v.v, thì lịch sử phát triển xã hội loài người cho đến nay đã có các chế độ công vụ như: nha lại, chức nghiệp, công tích, cán bộ và hỗn hợp.

- Nha lại là chế độ công vụ tồn tại trong nhà nước phong kiến với hai nhóm chức danh là quan và nha. Quan do nhà Vua bổ nhiệm để thực hiện nhiệm vụ cai trị dân chúng theo địa bàn lãnh thổ. Nha là những người giúp quan thực hiện việc cai trị. Mức độ ổn định công việc của nha cao hơn so với quan; quan có thể bị điều động từ địa phương này sang địa phương khác, bị cách, giáng chức còn nha vẫn thực hiện nhiệm vụ phục vụ quan cai trị dân chúng; chính do sự ổn định chế độ phục vụ của nha khác quan nên trong xã hội phong

kiến đã tồn tại khái niệm "quan khứ, nha tồn";

- Chức nghiệp là chế độ công vụ của nhà nước tư bản ở giai đoạn đầu của sự phát triển. Trên nền tảng chính trị - pháp luật - kinh tế - xã hội của nhà nước tư sản hình thành nên chế độ công vụ, theo đó những người làm việc trong hệ thống công vụ là công chức, đại diện cho nhà nước thực thi pháp luật, được nhà nước đảm bảo về vật chất và tinh thần. Khi một cá nhân trở thành công chức là đã xác định cho mình một nghề, một chức nghiệp mà mình gắn bó. Cũng vì lẽ này mà các nhà nghiên cứu gọi chế độ công vụ này là chức nghiệp (career system);

- Công tích là chế độ công vụ áp dụng ở một số nước phát triển theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ. Chế độ công vụ công tích căn cứ vào yêu cầu của công việc để lựa chọn người làm từ đó trả lương, tăng lương, khen thưởng, kỷ luật v.v. phù hợp với hiệu quả làm việc. Chế độ công vụ công tích có ưu điểm là sử dụng linh hoạt, cho phép khai thác tối đa khả năng của người làm việc. Nhưng mặt khó và cũng là mặt hạn chế của chế độ công vụ nhà nước này là phải xác định rõ, ổn định các vị trí công tác trong tổ chức. Có nhà nghiên cứu đã hình ảnh hoá chế độ công vụ công tích như là bàn cờ mà mỗi người làm đảm nhiệm một vị trí của mình trong mối quan hệ với các người khác trong công sở¹;

- Cán bộ là chế độ công vụ được áp dụng ở Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây. Theo chế độ công vụ cán bộ thì tất cả những người làm việc trong bộ máy nhà nước, các đoàn thể quần chúng, các cơ sở sản xuất v.v. đều đặt chung trong cụm từ "cán bộ công nhân viên chức nhà nước". Sau sự sụp đổ của Liên Xô và hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu, các nước trước đây áp dụng chế độ công vụ cán bộ đã có những nghiên cứu thay đổi làm cho chế độ công vụ này phù hợp với thực tế của mỗi nước và điều kiện chung của khu vực, thế giới.

¹ Xem: Công chức - Công vụ do GS, TS Nguyễn Duy Gia chủ biên. Nxb Giáo dục năm 1997

- Hỗn hợp. Chế độ công vụ hỗn hợp không có lý thuyết của chính nó như chế độ chức nghiệp và công tích. Chế độ công vụ hỗn hợp về căn bản là sự vận dụng kết hợp giữa chế độ chức nghiệp với công tích. Tuy nhiên việc vận dụng này không phải dập khuôn nguyên vẹn những phần nào đó của các mô hình công vụ nói trên mà có sự điều chỉnh phù hợp với thực tế phát triển về công vụ, công chức ở mỗi quốc gia. Các quốc gia có chế độ công vụ hỗn hợp là Philippins, Butan, Paragoay, Canada (bang Québec) v.v.

Nói đến công vụ², theo một số học giả là nói đến tất cả các cơ quan, tổ chức được nhà nước thành lập và sử dụng nguồn lực tài chính từ ngân sách nhà nước để thực hiện nhiệm vụ thực thi pháp luật, tạo điều kiện để pháp luật được thực thi, chịu sự quản lý điều hành của Chính phủ³. Theo đó về cơ cấu tổ chức để thực hiện công vụ không chỉ bao gồm các cơ quan thuộc Chính phủ mà còn cả các tổ chức doanh nghiệp, các tập đoàn kinh doanh do Chính phủ thành lập. Từ đó có thể thấy rằng quan niệm như trên về công vụ đã tiếp cận từ phương diện cơ cấu tổ chức của chế độ công vụ, trong đó phạm vi công vụ bao gồm Chính phủ và các tổ chức thực hiện kinh doanh nhằm đảm bảo điều kiện vật chất để Chính phủ có thể duy trì việc thực thi pháp luật. Nói cách khác, theo quan niệm này thì công vụ là việc thực thi nhiệm vụ hành pháp của Chính phủ⁴.

Theo Tiến sỹ Jeanne Marie Col nguyên giảng viên trường Đại học Tổng hợp Michigan của Mỹ thì công vụ nhà nước là: một khái niệm chung mô tả về các nhân viên

của Chính phủ bao gồm những người do Chính phủ tuyển dụng, những người cấu thành nên công việc theo chức nghiệp⁵, các quan chức qua bầu cử, các nhân viên hoạch định chính sách do các quan chức bầu cử ra quyết định bổ nhiệm. Những người này không được tham gia biểu tình mặc dù họ có quyền tham gia các tổ chức nghề nghiệp, giới tính, v.v. được thành lập hợp pháp. Quan niệm về công vụ như trên hiện đang khá phổ biến ở Mỹ và những nước chịu ảnh hưởng lớn của Mỹ như Philippins, Israen v.v. Quan niệm như vậy về công vụ đã đặc biệt coi trọng công chức trong chế độ công vụ. Xem xét kỹ về quan niệm này ta thấy hạt nhân hợp lý của nó là ở chỗ gắn liền công vụ với công chức, coi công chức là bộ phận không thể tách rời, không thể thiếu của công vụ và mở rộng hơn quan niệm về công vụ so với quan niệm trên.

Ở nước ta, công vụ được các nhà nghiên cứu xem là hoạt động thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo pháp luật nhằm phục vụ nhân dân và nhiệm vụ chính trị của nhà nước do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Theo đó khái niệm chung về công vụ là: Chức năng tổ chức và hoạt động quản lý của nhà nước nhằm ổn định, phát triển xã hội và đời sống nhân dân thông qua các công sở, đơn vị phục vụ và toàn thể cán bộ công nhân viên nhà nước. Theo nghĩa rộng là tổng thể các công chức làm việc thường xuyên trong bộ máy nhà nước ở trung ương - địa phương. Theo nghĩa hẹp là toàn bộ các quy chế công chức⁶. Quan niệm như trên về công vụ cho ta thấy các tác giả không chỉ xem xét công vụ ở trạng thái tĩnh mà còn nhìn nhận nó ở trạng thái động là hoạt động thực hiện chức năng của nhà nước. Quan niệm như trên về công vụ có ưu điểm là đề cao vị trí, vai trò của công chức trong nền công vụ. Tuy nhiên, điểm hạn chế của quan niệm trên về công vụ thể hiện

² Tác giả chú thích: Trong một số nghiên cứu, văn bản quy phạm pháp luật còn sử dụng các thuật ngữ như: công việc nhà nước, nhiệm vụ v.v. cũng với hàm nghĩa là công vụ nhà nước

³ Xem Public Administration Dictionary of Wiliam Fox and Ivan H.Meyer. South Africa Publishing House - Juta and CoLtd 1996, tr 20

⁴ Tác giả chú thích: Thường thì khi nói đến công vụ chúng ta đặt dấu bằng giữa nó với công vụ nhà nước. Vì vậy công vụ được hiểu là thực hiện các việc của nhà nước. Trong ngôn ngữ hành chính quốc tế có hai thuật ngữ được sử dụng để phân biệt công vụ với công vụ nhà nước là public service và government service

⁵ Tác giả chú thích: Những người cấu thành nên công việc theo chức nghiệp bao gồm: viên chức dân sự, luật sư công, chuyên gia được chính phủ thuê v.v.

⁶ Xem: Từ điển Pháp luật - Hành chính Việt - Pháp, GS Đoàn Trọng Chuyển, chủ biên. Nxb Thế giới. Hà Nội năm 1992, tr 135

ngay chính trong quan niệm rộng và hẹp của khái niệm công vụ. Cả theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp đều đặt công vụ bằng với công chức, những người thực thi công vụ. Điều này không chỉ thu hẹp chính bản thân khái niệm công vụ mà còn mâu thuẫn với chính quan niệm của các tác giả khi coi công vụ là chức năng tổ chức, hoạt động quản lý của nhà nước. Điểm hạn chế tiếp theo trong quan niệm này về công vụ là ở chỗ đặt dấu bằng giữa công vụ với văn bản quy định về công vụ mà các tác giả gọi là “quy chế công vụ”. Đây là chưa nói đến sự thiếu rõ ràng trong quan niệm về những người thực thi công vụ bằng cụm từ “cán bộ công nhân viên nhà nước”.

Ngoài những quan niệm nêu trên ta còn có thể tìm thấy các định nghĩa khác nữa về công vụ như:

- Là loại lao động đặc thù để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống và phục vụ nhân dân của bộ phận nhân lực trong bộ máy nhà nước⁷;

- Là hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của công chức trong các công sở nhằm giải quyết quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với công dân. Hoạt động công vụ bao gồm tổ chức công sở, trách nhiệm của công chức khi thi hành công vụ, quan hệ trong công vụ, thủ tục hành chính⁸.

Qua việc phân tích các quan niệm hiện có về công vụ cho ta thấy về căn bản công vụ được hiểu là những phương diện hoạt động của nhà nước quản lý và phục vụ xã hội. Để thực hiện nhiệm vụ này cần phải có tổ chức bộ máy; người làm việc và các quy định về chế độ đối với họ; nơi làm việc; mối quan hệ giữa các tổ chức, cá nhân trong quá trình thực

hiện công việc; quy trình thủ tục thực hiện công việc. Tổng hợp các yếu tố căn cơ nêu trên hợp thành chế độ công vụ. Trong các yếu tố hợp thành chế độ công vụ mỗi yếu tố có vị trí vai trò quan trọng khác nhau tuy nhiên nhìn nhận một cách khái quát nhất thì yếu tố “người làm việc và các quy định về chế độ đối với họ” có phần quan trọng nhất bởi vì đây là yếu tố sống, là linh hồn đảm bảo cho chế độ công vụ tồn tại, phát triển, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Tóm lại, nói đến công vụ là nói đến các nội dung sau đây:

- Thẩm quyền của các cơ quan công quyền; nhiệm vụ, quyền hạn của từng tổ chức cấu thành trong tổng thể chung của bộ máy nhà nước;

- Công chức (public servant)⁹, những người thực thi công vụ với vị trí, vai trò được xác định, quyền và nghĩa vụ cùng các chế độ đối với họ như thi tuyển, ngạch bậc, tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, v.v.;

- Mối quan hệ nội bộ giữa các tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện công vụ. Quy trình thủ tục thực hiện nhiệm vụ và mối quan hệ giữa các tổ chức, cá nhân với đối tượng phục vụ khi thực thi công vụ. Các mối quan hệ này được xem xét theo các nguyên tắc chi phối tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước; theo các quy định về thủ tục trong việc tiếp và giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước với nhân dân;

- Nơi làm việc (công sở), điều kiện, phương tiện, trang thiết bị v.v. làm việc của các tổ chức, công chức thực thi công quyền.

Quan niệm này về công vụ phù hợp với thực tế của Việt Nam hiện nay trong bối cảnh đổi mới tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, cải cách hành chính, cải cách tư pháp, thực hiện cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước, xã hội hoá dịch vụ công. Theo đó, giải quyết được những bất hợp lý hiện nay trong

⁷ Xem: Báo cáo tóm tắt đề tài khoa học cấp bộ “Nghiên cứu cơ sở khoa học của xây dựng chế độ công chức công vụ ở nước ta” - TS Chu Văn Thành chủ nhiệm, Hà Nội, tháng 12 năm 1998, tr 3. Tài liệu này hiện có tại thư viện Viện Khoa học tổ chức nhà nước - Bộ Nội vụ

⁸ Xem: Chuyên đề “Nền công vụ, công chức”, Thông tin khoa học pháp lý do Viện nghiên cứu khoa học pháp lý ấn hành, tr 17. Tài liệu này hiện có tại thư viện Viện Khoa học tổ chức nhà nước - Bộ Nội vụ

⁹ Trong các tài liệu nghiên cứu, cũng như cách dịch thuật của ta hiện nay, thường dùng thuật ngữ “civil servant” để nói đến công chức. Theo quan điểm của tác giả nghiên cứu chuyên đề này thì “civil servant” không chỉ có công chức mà còn bao hàm cả cán bộ. Vì vậy chúng tôi dùng thuật ngữ “public servant” để nói đến công chức những người thực thi công vụ

Pháp lệnh Cán bộ, công chức về đối tượng, phạm vi công chức. Từ quan niệm trên về công vụ ta có thể rút ra các đặc trưng của công vụ là:

- Công vụ là hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước được thể hiện thông qua thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong bộ máy nhà nước. Thực hiện công vụ là thực hiện quyền lực nhà nước. Ví dụ: cảnh sát giao thông xử phạt hành chính đối với người vi phạm luật lệ giao thông; hoặc thủ trưởng cơ quan quyết định khen thưởng công chức dưới quyền do hoàn thành suất sắc công việc được giao v.v.

- Tuân theo những trình tự, thủ tục, nguyên tắc pháp định. Trong đời sống xã hội có rất nhiều những mối quan hệ giữa con người với con người, với tổ chức; trong số các mối quan hệ này, các quan hệ công vụ phải tuân theo trình tự, thủ tục, nguyên tắc pháp định chặt chẽ và thường thì các quy định về trình tự, thủ tục, nguyên tắc là quy định mệnh lệnh. Ví dụ: các quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật; hoặc các quy định về tố tụng trong việc giải quyết các vụ án hình sự, dân sự v.v.

- Không trực tiếp làm ra của cải vật chất cho xã hội. Sản phẩm chủ yếu của công vụ là các văn bản với nhiều dạng khác nhau như văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, văn bản chuyên môn kỹ thuật v.v. Đặc điểm này giúp ta phân biệt công vụ với các hoạt động khác như sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thương mại v.v. là các hoạt động trực tiếp tạo ra của cải vật chất cho xã hội với mục tiêu hướng tới là lợi nhuận.

- Có tổ chức, thứ bậc chặt chẽ. Tính tổ chức, thứ bậc chặt chẽ trong công vụ thể hiện ở những giác độ khác nhau như: thực hiện đồng bộ các biện pháp khác nhau như tuyên truyền giáo dục, xử phạt vi phạm, áp dụng kỷ luật v.v. để đảm bảo thực hiện một chủ trương nào đó của chính quyền ở một địa phương hay toàn quốc; hoặc phân định thẩm quyền trong việc xử phạt hành chính đối với các vi phạm hành chính.

3. Thể chế công vụ nhà nước (sau đây viết gọn là thể chế công vụ). Nếu nhất thiết phải

đưa ra một định nghĩa về thể chế công vụ thì đó là: *tổng thể các định chế từ những nguồn khác nhau trong đó nguồn cơ bản, quan trọng nhất là các chế định pháp luật quy định về: thẩm quyền của các cơ quan công quyền; nhiệm vụ, quyền hạn của từng tổ chức cấu thành theo vị trí, vai trò được xác định, trong tổng thể chung của bộ máy nhà nước; công chức, những người thực thi công vụ cùng với các chế độ theo quy định đối với họ; mối quan hệ nội bộ giữa các tổ chức, công chức trong quá trình thực hiện công vụ; quy trình thủ tục thực hiện nhiệm vụ và mối quan hệ giữa các tổ chức, công chức với đối tượng phục vụ khi thực thi công vụ; điều kiện làm việc (trụ sở, trang thiết bị) của các tổ chức thực thi công quyền trong việc thực hiện nội dung các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.*

Từ quan niệm trên cho ta thấy một số điểm cần chú ý khi nghiên cứu đánh giá thực trạng thể chế công vụ, cụ thể là:

- Thể chế công vụ không phải là một văn bản cụ thể mà là một tập hợp các định chế từ những nguồn khác nhau trong đó các chế định pháp luật là nguồn căn bản nhất, quan trọng nhất. Như chúng ta đã biết pháp luật có các hình thức cơ bản là tập quán pháp, tiền lệ pháp và văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật có cơ cấu bên trong gồm các quy phạm pháp luật, các chế định pháp luật. Một văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng bên trong nó nhiều quy phạm pháp luật, nhiều chế định pháp luật khác nhau (ví dụ: trong Hiến pháp có các chế định khác nhau như chế định về chế độ chính trị của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bộ máy nhà nước; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân v.v. Trong chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được tạo nên bởi các quy phạm quy định về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân như trung thành với Tổ quốc, bảo vệ tổ quốc, có việc làm, được chăm sóc sức khỏe v.v.). Thể chế công vụ là tập hợp các chế định pháp luật ở các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau (ví dụ: chế định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ không chỉ có trong Luật Tổ chức Chính phủ mà có trong Hiến

pháp hoặc chế định về tuyển dụng, sử dụng công chức thì không chỉ có trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức mà còn có trong các Nghị định của Chính phủ v.v.).

- Thể chế công vụ chia thành hai nhóm lớn:

a) *Thể chế quy định về tổ chức, hoạt động của các cơ quan công quyền trong bộ máy nhà nước* (bao gồm cả các quy định về yêu cầu, điều kiện đối với nơi làm việc của cơ quan công quyền, của công chức). Trong nhóm này các văn bản như Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức HĐND và UBND cùng các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện là những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, văn bản khung cho thể chế công vụ;

b) *Thể chế quy định về quyền và nghĩa vụ của công chức trong suốt quá trình thực thi công vụ; quy trình thủ tục thực hiện công vụ.* Trong nhóm này các văn bản như Pháp lệnh Cán bộ, công chức; các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành; các Nghị định quy định về tuyển dụng, bổ nhiệm, xếp ngạch, lương, khen thưởng, kỷ luật v.v. là những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, văn bản khung cho chế độ công vụ.

Như vậy, việc đánh giá thực trạng thể chế công vụ hiện nay ở nước ta tập trung chủ yếu vào hai nhóm văn bản trên.

4. Nghiên cứu đánh giá về thực trạng thể chế công vụ ở nước ta trong giai đoạn hiện nay cho thấy: a) Những ưu điểm, những tồn tại hạn chế của thể chế tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước, cụ thể là:

+ *Ưu điểm:*- *Đã khái quát chính xác các quan hệ xã hội cần điều chỉnh pháp luật từ đó định rõ về tổ chức và vị trí, vai trò của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.* Việc định rõ về tổ chức và vị trí, vai trò của các cơ quan trong bộ máy nhà nước là yếu tố quan trọng, là tiền đề cho việc hình thành các quy định về thẩm quyền của mỗi hệ thống cơ quan. Nghiên cứu thể chế công vụ về tổ chức, hoạt động của các cơ quan công quyền cho thấy trên cơ sở khái quát các quan hệ xã hội thành các bộ phận khác nhau của quyền lực nhà nước, từ đó định

rõ trong thể chế công vụ về tổ chức và vị trí, vai trò của các cơ quan trong bộ máy nhà nước thể hiện ở những giác độ khác nhau như: tổ chức và vị trí, vai trò của các cơ quan nhà nước trung ương (ví dụ: Hiến pháp và các luật tổ chức các cơ quan trong bộ máy nhà nước quy định về vị trí, vai trò của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại; Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Toà án là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam v.v.); Tổ chức và vị trí, vai trò của các cơ quan nhà nước ở địa phương các cấp (ví dụ: Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân; Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Hoặc các quy định về vị trí, vai trò của các sở, các phòng, ban thuộc UBND các cấp), Vị trí, vai trò của các tổ chức trong nội bộ một cơ quan nhà nước (vị trí, vai trò của các vụ trong bộ, của các phòng trong sở v.v.).

- *Có sự phân định thẩm quyền theo vị trí, chức năng giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước.* Sự phân định thẩm quyền thể hiện trên những mặt khác nhau như: phân công, phối hợp trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp giữa các cơ quan nhà nước trung ương như Quốc hội, Chính phủ, Toà án. Thể hiện trong phân cấp thẩm quyền giữa các cơ quan hành chính nhà nước, thẩm quyền xét xử của Toà án nhân dân các cấp. Thể hiện trong mối quan hệ kết hợp khi thực hiện quản lý theo ngành với quản lý theo địa bàn lãnh thổ v.v. Sự phân định thẩm quyền giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước thể hiện chủ yếu qua các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ

quan. Ví dụ: Quốc hội có thẩm quyền lập hiến và lập pháp, quyền quyết định những công việc quan trọng nhất của nhà nước, quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Hoặc Chủ tịch nước có quyền công bố hiến pháp, luật, pháp lệnh; thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân; đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao v.v. Hoặc Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; v.v.

- *Đảm bảo tính chỉnh thể, thứ bậc của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.* Bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan từ trung ương đến địa phương, hệ thống các cơ quan này được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung thống nhất như tập trung dân chủ, đảng lãnh đạo, pháp chế v.v, nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước. Tính chỉnh thể, thứ bậc thể hiện trong thể chế công vụ về tổ chức, hoạt động của các cơ quan công quyền biểu hiện ở chỗ cho phép tổ chức trên thực tế các cơ quan nhà nước theo chiều ngang ở cùng cấp hành chính, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương nhưng vẫn trong tổng thể bộ máy nhà nước.

b) *Những hạn chế:* - *Thể chế công vụ về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước chưa thể chế hoá được rõ ràng quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.* Các nghiên cứu lý luận về quyền lực và quyền lực nhà nước cho thấy bất luận trong một mô hình tổ chức nhà nước nào, quyền lực nhà nước, bản thân nó là sự thống nhất. Sự thống nhất của quyền lực nhà nước thể hiện trên những phương diện khác nhau như chủ thể của quyền lực, các bộ phận của quyền lực, cơ chế thực hiện quyền lực. Hoa Kỳ vẫn được xem là một quốc gia tiêu biểu

cho chế độ phân quyền nhưng phân quyền ở đây được hiểu và phải hiểu là cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước chứ không phải bản chất của quyền lực nhà nước bị phân chia. Bàn về tính thống nhất của quyền lực nhà nước, nhiều tác giả trong nước và nước ngoài đã có chung một quan điểm: quyền lực nhà nước có được hiệu lực bởi vì nó luôn là một hệ thống nhất¹⁰. Từ cách tiếp cận này, trở lại với các quy định trong thể chế công vụ nhà nước về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước cho thấy tuy đã có những quy định về vấn đề này nhưng chưa thật rõ ràng. Cùng tồn tại với quyền ban hành hiến pháp, luật của Quốc hội là quyền lập quy của Chính phủ và không ít trường hợp văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ (bao gồm cả các bộ, chính quyền địa phương) ban hành trái với các quy định trong văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành (các quy định về hộ khẩu, về cấm đăng ký xe máy v.v, là những ví dụ).

- *Thể chế công vụ về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước chưa thể hiện rõ nội hàm cũng như cách thức thực hiện thực tế nguyên tắc tập trung dân chủ.* Tập trung dân chủ là nguyên tắc hiến định, nguyên tắc lớn chi phối toàn bộ tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Điều 6 Hiến pháp 1992 quy định: Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Thực tế tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước hiện nay cho thấy nguyên tắc này đang bị khai thác sử dụng theo hướng không tích cực. Để hạn chế sự không tích cực trong việc vận dụng nguyên tắc tập trung dân chủ, trong những năm qua thể chế công vụ đã có những văn bản quy phạm pháp luật quy định rõ hơn, đề cao hơn trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước nhưng các quy định về chế độ pháp lý này cũng không phát huy được hiệu quả cao trên

¹⁰ Xem: Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước CHXHCN Việt Nam, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội 2001, tr 37.

thực tế vì ngay chính những văn bản pháp luật cốt lõi của thể chế công vụ không định rõ được nội hàm và cách thức, yêu cầu, điều kiện cụ thể để thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ mà chỉ quy định có tính chất định khung như đã nêu ở trên.

- *Thể chế công vụ về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước chưa thể hiện rõ cơ chế bảo đảm sự thống nhất giữa chức năng cai trị với chức năng phục vụ xã hội trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.* Đã có một thời gian dài nhà nước ta coi trọng chức năng cai trị nên trong các quy định về thể chế công vụ chủ yếu cũng thể hiện theo hướng này. Hiện nay chúng ta đã đề cao chức năng phục vụ xã hội của nhà nước, của các cơ quan nhà nước. Tuy vậy, nghiên cứu thể chế hiện hành về công vụ nhà nước cho thấy cơ chế bảo đảm sự thống nhất giữa hai chức năng vẫn chưa thể hiện rõ ràng, dấu ấn của việc coi trọng chức năng cai trị vẫn còn rất đậm nét thể hiện qua các quy định cấm đoán, cho phép, cấp phép, phê duyệt v.v. Lẽ ra các quy định trên phải được thay thế bằng các quy định mới như đăng ký, công nhận, thừa nhận v.v. Chúng ta đặt vấn đề cải cách thể chế hành chính theo hướng phục vụ nhân dân, tạo thuận lợi cho nhân dân là hoàn toàn đúng đắn và đang rất nỗ lực để thực hiện. Tuy nhiên, tâm lý thực tế của người dân, các doanh nghiệp và các chủ thể khác khi giao dịch với cơ quan công quyền, tiếp xúc với công chức thực hiện công vụ vẫn chưa cảm nhận thấy mình được phục vụ.

Ngoài các hạn chế nêu trên, thể chế công vụ hiện hành về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước còn có những hạn chế khác như chưa quy định rõ về thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp; một số các quy định của pháp luật vẫn còn chung chung, chưa thật cụ thể; vẫn còn tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo; chất lượng của các văn bản chưa cao.

5. Những ưu điểm, những tồn tại, hạn chế của thể chế quyền, nghĩa vụ của công chức và quy trình, thủ tục thực thi công vụ, cụ thể là:

a) *Ưu điểm:* - *Thể chế quyền, nghĩa vụ của công chức đã có những bước chuyển mới về chất, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc xây dựng và hoàn thiện chế độ công vụ ở nước ta.* Kể từ sau Sắc lệnh số 76/SL ngày 20 tháng 5 năm 1950 ban hành quy chế công chức Việt Nam đến nay, thể chế công vụ về quyền, nghĩa vụ của công chức đã không ngừng được hoàn thiện. Theo số liệu thống kê sơ bộ cho thấy hiện khoảng 108 văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trung ương ban hành có quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức. Chất lượng của các văn bản ngày một tốt hơn. Nội dung đầy đủ hơn. Với số lượng, chất lượng, nội dung quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật đã tạo nên một chất mới, cơ sở pháp lý vững chắc cho việc xây dựng và hoàn thiện chế độ công vụ nhà nước ở nước ta. Các quy định về quyền, nghĩa vụ của công chức trong thể chế công vụ nhà nước thể hiện ở việc phân loại, xếp ngạch, nâng ngạch, chuyển ngạch, tiền lương, phụ cấp, nhiệm vụ, chức trách, khen thưởng, kỷ luật, phương pháp đánh giá công chức, mức độ am hiểu nắm vững công việc v.v.¹¹. Những nội dung này được phản ánh khá cụ thể trong thể chế công vụ nhà nước hiện hành.

- *Cải cách thể chế về chế độ đãi ngộ đối với công chức thể hiện trong quyền và nghĩa vụ đã tạo nên sự phấn khởi, tích cực của công chức trong thực thi công vụ.* Lợi ích của người lao động nói chung và của công chức nói riêng luôn là vấn đề được Đảng và Nhà nước quan tâm. Từ sự quan tâm này nhiều quy định mới nhằm cải thiện tốt hơn quyền lợi, chế độ đãi ngộ đối với công chức đã được ban hành như Nghị định 203/2004/NĐ-CP ngày 14 tháng 12 năm 2004 quy định mức lương tối thiểu, Quyết định 192/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 12 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ

¹¹ Tác giả chú thích: Theo một số nhà nghiên cứu thì ngay cả thái độ của công chức khi thực hiện công vụ, quan hệ công vụ trong công sở, quan hệ công vụ của các công chức giữa các công sở, việc đeo thẻ công chức khi thi hành công vụ cũng thuộc quyền, nghĩa vụ của công chức.

về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước v.v. Các cải cách này đã tạo nên tâm lý phấn khởi để công chức tích cực hơn trong thực hiện công vụ.

- Các quy định về quy trình, thủ tục thực thi công vụ đã được cải cách, bước đầu đem lại những kết quả tích cực. Quy trình, thủ tục thực thi công vụ thể hiện trên nhiều phương diện khác nhau như: quy trình thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật, thủ tục tố tụng, thủ tục hành chính v.v. Trong số các quy định về quy trình, thủ tục thực thi công vụ đã sửa đổi, bổ sung có thể kể đến như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND; Bộ Luật Tố tụng Dân sự; Bộ luật Tố tụng Hình sự và các văn bản dưới luật như: Quyết định 909/2003/QĐ-TTg ngày 14 tháng 8 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ ban hành chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật; Quyết định 181/2003/QĐ-TTg ngày 04 tháng 9 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện cơ chế "một cửa" tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nhìn chung các cải cách, sửa đổi, bổ sung thể chế công vụ về quy trình, thủ tục thực thi công vụ trong những năm qua nhằm hướng tới sự phục vụ tốt hơn của các cơ quan nhà nước đối với xã hội; coi trọng hơn, đề cao hơn quyền tự do của công dân; đáp ứng tốt hơn yêu cầu của hội nhập quốc tế.

b) Những hạn chế - Mức độ khái quát chính xác quan hệ xã hội cần điều chỉnh pháp luật để từ đó xác định đối tượng điều chỉnh trong một số văn bản quy phạm pháp luật chưa đầy đủ, chưa đạt yêu cầu. Sự tồn tại của xã hội là sự tồn tại của các quan hệ xã hội. Những quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh thì trở thành quan hệ pháp luật với các bộ phận cấu thành là chủ thể, nội dung, khách thể. Để điều chỉnh pháp luật có hiệu quả trước hết cần khái quát chính xác các quan hệ xã hội cần điều chỉnh pháp luật để từ đó xác định

đầy đủ đối tượng điều chỉnh của một văn bản quy phạm pháp luật, một ngành luật, hệ thống pháp luật. Với lý thuyết như vậy, trở lại với thể chế công vụ hiện hành ta thấy có một số văn bản quy phạm pháp luật chưa làm tốt việc khái quát chính xác quan hệ xã hội cần điều chỉnh pháp luật để từ đó xác định đối tượng điều chỉnh của văn bản, Pháp lệnh Cán bộ, công chức là một ví dụ: Điều 1 đã khái quát đối tượng điều chỉnh của văn bản thành các nhóm khác nhau; sau Pháp lệnh có Nghị định 117/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2003. Tuy nhiên nghiên cứu kỹ nội dung của các quy định trên ta thấy các sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp thuộc quân đội và công an nhân dân cũng đảm bảo đúng các điều kiện tuyển dụng, xếp ngạch, hưởng lương từ ngân sách v.v. nhưng lại không được xác định là công chức. Đây là thiếu sót chưa xác định đầy đủ về đối tượng điều chỉnh của văn bản.

- Sự kết hợp lợi ích của các đối tượng quản lý trong thể chế công vụ hiện hành còn chưa hợp lý. Một trong những tiêu chí đánh giá chất lượng thể chế là sự kết hợp tốt lợi ích của các đối tượng quản lý. Một văn bản quy phạm pháp luật có thể điều chỉnh nhiều nhóm đối tượng khác nhau, các nhóm đối tượng này có nhu cầu, lợi ích không giống nhau. Yêu cầu đặt ra khi xây dựng văn bản là phải có được giải pháp hợp lý trong việc kết hợp lợi ích của các đối tượng điều chỉnh pháp luật. Nghiên cứu kỹ thể chế công vụ nhà nước về quyền, nghĩa vụ của công chức cho thấy chưa giải quyết tốt về vấn đề này thể hiện ở sự chênh lệch quá cao trong chế độ giữa công chức dân sự với quân sự¹². Hoặc việc coi giáo viên trong các trường công lập, y tá, bác sĩ, nhân viên kỹ thuật làm việc trong các bệnh viện công không phải là công chức cũng chưa thật thuyết phục (theo những tài liệu nghiên cứu mà chúng tôi có được thì ở các nước như

¹² Tác giả chú thích: Theo quy định của một số nước thì công chức dân sự - fonctionnaire civil và công chức quân sự - fonctionnaire militaire, cùng được điều chỉnh bởi một luật với chế độ tương tự như nhau. Các quy định trong chế độ nha lại của thời kỳ phong kiến cũng có điều chỉnh khá hợp lý đối với văn gia và võ gia.

Pháp, Đức, Hoa Kỳ v.v, đều coi các đối tượng trên là công chức) và phải chằng có gì chưa ổn giữa quy định trong Nghị định 116/2003/NĐ-CP, Nghị định 117/2003/NĐ-CP với Hiến pháp, coi giáo dục đào tạo là quốc sách hàng đầu theo đó là công vụ nhà nước hàng đầu.

- *Tình trạng mâu thuẫn giữa các văn bản vẫn chưa được khắc phục.* Mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định của pháp luật là căn bệnh của hệ thống pháp luật nước ta trong rất nhiều năm qua vẫn chưa được khắc phục. Trong thể chế công vụ sự mâu thuẫn giữa các văn bản thể hiện cụ thể như: theo Nghị định 117/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2003 thì có thêm công chức, viên chức làm việc trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; Nghị định 116/2003/NĐ-CP ban hành ngày 10 tháng 10 năm 2003 quy định về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp. Tuy nhiên khi xác định phạm vi điều chỉnh, Điều 1 lại quy định: "Nghị định này quy định việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội (sau đây gọi là viên chức)". Đối chiếu quy định trên với điểm c, khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh Cán bộ, công chức (2003) thì thấy Pháp lệnh quy định một trong các loại công chức là: những người được tuyển chọn, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức, hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện. Như vậy, có thể thấy viên chức không phải là đối tượng riêng cho khu vực sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và vì vậy giữa Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, năm 2003 với Nghị định 116/2003/NĐ-CP nêu trên là mâu thuẫn nhau.

- *Thể chế công vụ nhà nước quy định về trách nhiệm pháp lý của công chức còn nhiều hạn chế.* Khách thể của vi phạm kỷ luật còn chung chung; chưa cụ thể, rõ ràng, định tính trong quy định về vi phạm kỷ luật ở mức nào là nặng, mức nào là nhẹ, đây là chưa nói tới việc còn thiếu các yếu tố lỗi, động cơ, mục đích của công chức có hành vi vi phạm kỷ luật v.v.

Ngoài các hạn chế nêu trên, thể chế công vụ hiện hành về quyền, nghĩa vụ của công chức và quy trình, thủ tục thực thi công vụ còn có những hạn chế khác như độ ổn định của một số văn bản chưa cao, khả năng dự báo, định hướng cho sự phát triển của các quan hệ xã hội được điều chỉnh bởi văn bản còn thấp; một số văn bản chưa đảm bảo về thể thức, kết cấu bố cục chưa hợp lý giữa các phần trong tổng thể chung của cả văn bản; vẫn còn những văn bản mà nội dung chưa phù hợp với mục đích sử dụng, với chức năng của văn bản; vẫn còn những văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thi hành chưa đảm bảo mức độ cụ thể hóa, chi tiết hóa một cách tối đa v.v.

6. Các yếu tố, yêu cầu và một số giải pháp hoàn thiện thể chế công vụ ở nước ta.

• *Các yếu tố ảnh hưởng lớn đến thể chế công vụ nhà nước là:*

- *Chế độ chính trị.* Chế độ chính trị của mỗi quốc gia là yếu tố đầu tiên ảnh hưởng đến thể chế công vụ nhà nước của chính quốc gia đó. Chế độ chính trị xác định tính chất, hình thức nhà nước; định ra phương hướng căn bản cho việc phát triển chế độ nhà nước; xác định vị trí, vai trò của tổ chức chính trị trong hệ thống chính trị và mối quan hệ với nhà nước v.v. Như vậy rõ ràng là với các nội hàm của chế độ chính trị ta thấy ngay được sự tác động, ảnh hưởng của nó đối với chế độ công vụ nhà nước. Ví dụ: nhà nước phong kiến có chế độ công vụ nhà lại theo đó có thể chế công vụ nhà nước tương ứng. Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa trước đây ở Đông Âu có chế độ công vụ cán bộ theo đó cũng có thể chế công vụ nhà nước tương ứng v.v.

- *Chế độ kinh tế và mức độ phát triển kinh tế - xã hội trên tất cả các lĩnh vực.* Sự ảnh hưởng của kinh tế đối với các bộ phận thuộc thượng tầng chính trị - pháp lý là một quy luật biện chứng của sự phát triển xã hội. Sự ảnh hưởng của chế độ kinh tế và mức độ phát triển kinh tế - xã hội đối với thể chế công vụ nhà nước thể hiện trên nhiều phương diện khác nhau như: thể chế công vụ nhà nước là nhân tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội; ngược lại sự phát triển kinh tế - xã

hội khẳng định tính thực tiễn đúng đắn của thể chế, vì vậy không phải ngẫu nhiên mà chúng ta thực hiện cải cách thể chế hành chính, cải cách tư pháp và đặt chúng trong bối cảnh đồng thời với cải cách kinh tế.

- Các dòng tư tưởng, kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và phát triển hệ thống công vụ quốc gia cũng có ảnh hưởng lớn đến thể chế công vụ nhà nước của các quốc gia khác. Không phải ngẫu nhiên mà các nhà nghiên cứu đã tổng kết được các mô hình thể chế công vụ khác nhau trên thế giới và điều này cho thấy rõ ràng là có sự tiếp thu, ảnh hưởng lẫn nhau giữa các quốc gia. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày nay, sự tác động, ảnh hưởng của các dòng tư tưởng, kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và phát triển hệ thống công vụ quốc gia ngày càng được khẳng định rõ hơn.

- Ngoài các yếu tố trên, các yếu tố khác như: lịch sử phát triển của mỗi quốc gia; đặc trưng truyền thống dân tộc; các lực lượng chính trị và sự ảnh hưởng lẫn nhau giữa chúng; các yếu tố về điều kiện tự nhiên của quốc gia v.v cũng là những nhân tố ảnh hưởng không nhỏ đến thể chế công vụ nhà nước.

• Các yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện thể chế công vụ là:

- Tiếp tục xây dựng và dần dần hoàn chỉnh một chế độ công vụ mới trên cơ sở các nguyên tắc dân chủ, công khai, công bằng, minh bạch. Chế độ công vụ mới phải theo nguyên lý của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là công chức nhà nước khi thực thi công vụ chỉ được làm những việc do pháp luật quy định.

- Công vụ nhà nước phải hướng tới việc thực hiện tốt hơn, ngày càng thoả mãn cao hơn các đòi hỏi của người dân đối với nhà nước, các cơ quan nhà nước. Thực hiện công vụ nhà nước vừa là thực hiện nhiệm vụ quản lý của nhà nước đối với xã hội nhưng cũng vừa là phục vụ xã hội, do vậy phải kết hợp cả hai nội dung này trong đó nội dung phục vụ cần được nhấn mạnh, coi trọng hơn vì chỉ có như vậy mới thể hiện rõ bản chất tốt đẹp của chế độ công vụ mới.

- Công vụ nhà nước hình thành và phát triển theo kế hoạch thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Nhà nước ta là nhà nước đơn nhất, nên hành chính của chúng ta thống nhất từ trung ương đến địa phương các cấp do vậy công vụ nhà nước được hình thành và phát triển thống nhất theo kế hoạch chung của nhà nước trên phạm vi toàn quốc. Không thể có công vụ nhà nước tỉnh hay công vụ nhà nước huyện hoặc xã. Chỉ có một công vụ nhà nước thống nhất trên toàn lãnh thổ Việt Nam.

- Công vụ nhà nước được thực hiện bởi các công chức do vậy yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện thể chế công vụ là phải hoàn thiện các quy định đề cao trách nhiệm cá nhân công chức khi thực thi công vụ. Không thể có một chế độ công vụ mạnh khi mà ở đó các công chức không phát huy hết khả năng của chính mình và không phải chịu trách nhiệm cá nhân khi thực thi công vụ.

• Một số giải pháp hoàn thiện thể chế công vụ nhà nước

- *Chuẩn hóa mô hình chế độ công vụ.* Cho đến nay xã hội loài người đã phát triển qua các chế độ công vụ khác nhau trong đó có chế độ công vụ cán bộ theo mô hình của các nước Liên Xô cũ và các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu. Đối với Việt Nam nhìn lại sự phát triển của chế độ công vụ nhà nước qua các thời kỳ lịch sử khác nhau ta thấy: ở thời kỳ phong kiến tuy chế độ công vụ có những nét đặc thù song nhìn tổng quát vẫn thuộc mô hình chế độ công vụ nha lại¹³; thời kỳ thực dân Pháp đô hộ, chế độ công vụ nhà nước mang đậm màu sắc chức nghiệp, công chức “sáng cấp ô di, tối cấp ô về”; nhìn tổng quát toàn bộ quá trình từ sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945 đến trước đổi mới thì chúng ta xây dựng một chế độ công vụ về căn bản theo mô hình chế độ công vụ cán bộ¹⁴; từ khi đổi mới đến nay chúng ta đã có nhiều cải cách chế

¹³ Tác giả chú thích: Điều này thể hiện ngay trong chính câu nói vẫn còn truyền tụng đến nay “quan xa, bản nha gần”

¹⁴ Tác giả chú thích: Trong giai đoạn này ở miền Nam Việt Nam tồn tại chế độ công vụ công tích mang đậm nét ảnh hưởng của Hoa Kỳ

độ công vụ cán bộ và hiện đang tồn tại chế độ công vụ cán bộ, công chức. Trên bình diện nghiên cứu có thể nói chế độ công vụ cán bộ, công chức là một dạng thuộc mô hình hỗn hợp. Tuy nhiên thực tế cho thấy dấu ấn của chế độ công vụ cán bộ vẫn còn rất đậm nét. Vì vậy cần chuẩn hoá mô hình chế độ công vụ làm cơ sở cho việc hình thành thể chế và tổ chức thực hiện trên thực tế chế độ công vụ mới. Để chuẩn hoá mô hình chế độ công vụ nhà nước, trước mắt cần nghiên cứu, giải quyết những vấn đề lý luận - thực tiễn đang đòi hỏi của chế độ công vụ nhà nước như: hệ thống các khái niệm chuyên ngành (cán bộ, công chức, viên chức, công vụ, công vụ nhà nước, ngạch, bậc, v.v.), nội dung của công vụ nhà nước (tổ chức bộ máy thực thi công quyền; phân loại công chức, xác định yêu cầu công việc đối với từng loại công chức, đánh giá công chức, chế độ đối với công chức, v.v.); khách thể của chế độ công vụ (đối tượng phục vụ của công vụ nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân v.v.); Tham khảo kinh nghiệm của các nước về xây dựng chế độ công vụ nhà nước. Việc nghiên cứu lý luận và tham khảo kinh nghiệm của các nước có ý nghĩa quan trọng làm cơ sở cho việc chuẩn hoá mô hình công vụ nhà nước ở nước ta từ đó đi đến hoàn thiện các chế định cụ thể và tổ chức thực hiện trên thực tế.

- Tiến hành tổng rà soát, hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chế độ công vụ hiện hành. Từ việc rà soát, hệ thống hoá văn bản loại bỏ những quy định chồng chéo, mâu thuẫn và định hình rõ về phương diện pháp lý các nội dung của chế độ công vụ nhà nước. Thông qua rà soát, hệ thống hoá văn bản cho ta thấy thực trạng thể chế pháp luật của chế độ công vụ để từ đó định hướng cho việc hoàn thiện. Đồng thời với việc tổng rà soát, hệ thống hoá văn bản là việc rà soát văn bản, rà soát các quy định có liên quan đến nội dung văn bản sẽ được soạn thảo ban hành. Đây không chỉ là yêu cầu mà còn là một trong những giai đoạn phải thực hiện khi xây dựng văn bản. Chỉ có làm tốt việc rà soát mới hạn chế đến mức cao nhất những trùng chéo giữa văn bản chuẩn bị ban

hành với văn bản đang có hiệu lực. Làm tốt việc rà soát văn bản, rà soát các quy định hiện hành còn giúp cơ quan quản lý tìm ra những nội dung khuyết thiếu cần xây dựng văn bản bổ sung. Rà soát văn bản, rà soát các quy định phải được thực hiện thường xuyên, liên tục theo những mảng nội dung của công vụ.

- Sửa đổi, bổ sung kịp thời những khuyết thiếu của thể chế công vụ hiện hành tiến tới ban hành Luật Công chức. Như đã nói trong phần thực trạng, thể chế công vụ nước ta hiện nay còn khuyết thiếu và mâu thuẫn vì vậy hoàn thiện thể chế công vụ nhà nước không có gì khác hơn là việc sửa đổi, bổ sung kịp thời những quy định của chế độ công vụ. Các quy định của chế độ công vụ chia thành hai nhóm lớn là thể chế quy định về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước và thể chế quy định về công chức những người thực hiện công vụ. Trong cả hai nhóm đều cần sửa đổi, bổ sung ví dụ: trong thể chế về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước cần sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành về thẩm quyền hành chính của mỗi cơ quan, mỗi cấp hành chính nhà nước; điều chỉnh chức năng của một số tổ chức hành chính như bộ, tổng cục, cục v.v. Hoặc thể chế về công chức cũng cần sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh Cán bộ, công chức; quy định về bổ nhiệm công chức nhất là công chức cao cấp; quy định về đào tạo công chức; quy định về trách nhiệm pháp lý của công chức khi thi hành công vụ; chế độ kiểm tra, sát hạch định kỳ đối với công chức; các quy định về văn hoá công sở (quan hệ với đồng nghiệp, với cấp trên và cấp dưới, với đối tượng phục vụ) v.v.¹⁵ Điểm khó nhất hiện nay của Luật Công chức ở nước ta là đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật. Tuy vậy nếu chúng ta chuẩn

¹⁵ Tác giả chú thích: Về nội dung này nhiều ý kiến hiện nay cho rằng cần ban hành luật công vụ thay thế cho Pháp lệnh Cán bộ, công chức. Việc này là sự hiện thực hoá nội dung sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật về thể chế công vụ hiện hành.

hóa được mô hình chế độ công vụ¹⁶ thì câu chuyện về đối tượng, phạm vi của Luật Công chức sẽ được giải quyết.

- *Sử dụng có hiệu quả các chuyên gia và mở rộng việc lấy ý kiến đóng góp của các đối tượng khác nhau trong việc xây dựng thể chế công vụ mới.* Chuyên gia là người có kiến thức, kinh nghiệm chuyên môn giỏi, chuyên sâu về một lĩnh vực hoặc một số lĩnh vực có liên quan đến nhau. Việc sử dụng chuyên gia từ lâu đã là một trong những phương pháp được sử dụng phổ biến khi xây dựng pháp luật. Tuy nhiên để có được những kết quả tốt trong xây dựng thể chế thì phải khai thác sử dụng có hiệu quả các chuyên gia. Trong xây dựng thể chế pháp luật về công vụ các chuyên gia sẽ giúp làm sáng tỏ, đưa ra phương án hợp lý trong việc giải quyết những vấn đề lý luận - thực tiễn còn vướng mắc của chế độ công vụ ở nước ta. Thể chế công vụ có phạm vi khá rộng do vậy phải sử dụng nhiều chuyên gia theo các nội dung khác nhau của chế độ công vụ.

Mở rộng việc lấy ý kiến thảo luận, đóng góp của các đối tượng khác nhau cũng là một trong những việc cần được khai thác có hiệu quả khi xây dựng thể chế công vụ. Lấy ý kiến của các đối tượng khác nhau giúp ta có thông tin nhiều chiều đặc biệt là các thông tin có tính phản biện đối với các phương án mà các chuyên gia xây dựng pháp luật định ra để từ đó hoàn thiện các dự thảo.

- *Tăng cường hợp tác quốc tế về công vụ, tham khảo, học hỏi kinh nghiệm về xây dựng thể chế công vụ với các nước ở trong khu vực và trên thế giới.* Ngày nay một quốc gia không chỉ tồn tại độc lập với các quan hệ xã hội trong nội bộ quốc gia mà còn có các quan hệ với các quốc gia khác và chịu sự chi phối, ảnh hưởng của các quan hệ quốc tế. Thực tế này tác động đến việc xây dựng thể chế trong đó có thể chế công vụ. Tăng cường sự hợp tác quốc tế cho ta những kiến thức, kinh nghiệm trong việc xây dựng hoàn thiện thể chế công

vụ nhà nước. Ví dụ: Cộng hoà Pháp, Cộng hoà liên bang Đức, Hoa Kỳ và một số nước khác gọi văn bản pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của công chức là Luật Công chức trong đó quy định các nội dung như chức trách, quyền lợi, nghĩa vụ, tuyển dụng, đào tạo, sử dụng, quản lý, khen thưởng, kỷ luật v.v. công chức. Hoặc đối tượng điều chỉnh của Luật Công chức Hoa Kỳ là những nhân viên trong ngành hành chính của Chính phủ bao gồm Bộ trưởng, trợ lý Bộ trưởng, người đứng đầu các bộ máy độc lập v.v.

Tóm lại: "cán bộ là gốc của công việc" và công chức là "công bộc" của nhân dân. Cải cách công vụ nói chung và cải cách thể chế công vụ là một quá trình lâu dài với việc cải cách, thay đổi từng bộ phận trong tổng thể thống nhất chung của cả chế độ công vụ. Để thực hiện cải cách ngoài việc quán triệt các nguyên tắc chung có tính định hướng còn phải xác định chính xác các yêu cầu và định rõ lộ trình, bước đi của quá trình cải cách. Cải cách là thay đổi do vậy cần phải quyết tâm thực hiện và thực hiện bằng được trên thực tế. Nếu không bắt đầu thì sẽ không thể có kết thúc.

Thể chế công vụ là tập hợp các định chế tạo nên chế độ công vụ nhà nước của mỗi quốc gia. Do vậy, xét trên phương diện pháp luật thì thể chế công vụ nhà nước là một tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật chia thành hai nhóm gồm các quy định đối với tổ chức và các quy định đối với cá nhân thực hiện công vụ. Cải cách thể chế công vụ được xem như là một trong những nội dung quan trọng của cải cách thể chế, của cải cách hành chính vì thế không tách rời khỏi các nội dung yêu cầu vừa nêu trên. Mặt khác, cải cách thể chế công vụ phải đảm bảo các yêu cầu của cải cách thể chế trong đó chuẩn hoá mô hình chế độ công vụ là một trong những yêu cầu quan trọng nhất. Từ việc chuẩn hoá mô hình chế độ công vụ đi đến xác định đối tượng điều chỉnh, các tiêu chí xác định công chức, quyền và nghĩa vụ của công chức, chế độ chính sách v.v, là hướng đi thuận chiều của quá trình cải cách, hoàn thiện chế độ công vụ, thể chế công vụ ở nước ta./

¹⁶ Theo tôi thì có nhiều cơ sở để đi đến thống nhất mô hình chế độ công vụ ở nước ta là hỗn hợp trong đó cán bộ, viên chức là những bộ phận khác nhau của công chức.