

BẢO ĐẢM VỀ TỔ CHỨC - PHÁP LÝ ĐỐI VỚI NỀN CÔNG VỤ PHỤC VỤ NHÀ NƯỚC VÀ XÃ HỘI

*Đình Văn Mậu**

Nhà nước là tổ chức của xã hội, vì thế mọi công dân ít nhiều đều có quan hệ với cơ quan, công chức nhà nước và trong cuộc đời của mình, ở thời điểm này hoặc thời điểm khác, đều có thể trở thành đối tượng của quản lý nhà nước. Mặt khác, công chức nhà nước được chuẩn bị trong xã hội và được tuyển dụng từ xã hội vào bộ máy nhà nước. Tiềm năng con người được hình thành trong xã hội có vai trò nền tảng ban đầu tạo ra năng lực của công chức nhà nước. Và cũng chính tiềm năng con người, với tất cả sự đa dạng, phức tạp, mâu thuẫn, là nguyên nhân khởi xuất của những điều đúng đắn hoặc sự nhầm lẫn, sai lầm của sự phát triển hoặc sự đứt đoạn, tụt hậu và góp phần làm nên sự hưng thịnh hoặc tình trạng nặng nề của đất nước. Đã có những công trình nghiên cứu nghiêm túc, khách quan về những thành quả do tiềm năng con người tạo ra, nhưng vẫn còn không ít những phê phán quá khứ một cách hời hợt và trên cái khoảng trống ấy đã đưa ra những nhận định hoan hỉ về tương lai.

Trong phạm vi tiềm năng con người xã hội, có một bộ phận được đào tạo riêng và đưa vào làm việc trong bộ máy bảo đảm, bảo vệ chủ quyền quốc gia bằng hoạt động quốc phòng, an ninh, biên phòng, đối ngoại, bảo vệ pháp luật... Đồng thời, một bộ phận khác được tuyển dụng để thực hiện bản chất xã hội của nhà nước bằng hoạt động bảo đảm tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và phục vụ cung ứng các dịch vụ công cho xã hội. Đã nhiều năm người ta gọi đó là công chức và hoạt động của họ là công vụ. Nhưng tiếc rằng những khái niệm này chúng ta nghiên cứu chưa thật thấu đáo và trong

thực tiễn còn làm lệch lạc giá trị đích thực của nó. Từ cách đặt vấn đề như vậy, bài viết này chú trọng tiếp cận công vụ theo hướng khẳng định giá trị xã hội do công vụ tạo ra và thiết chế về tổ chức - pháp lý để trọng dụng và giữ gìn đội ngũ thực thi công vụ.

1. Quan niệm về công vụ theo giá trị xã hội của nó

Chưa thể nói rằng, chúng ta đã nhận thức đầy đủ, rõ ràng ý nghĩa, vai trò, tính chất của công vụ trong kiến tạo tương lai của xã hội. Nhiều việc còn tổ chức kiểu “phong trào”, trong khi đó lẽ ra cần có chương trình, kế hoạch có tính nhất quán, liên tục. Từ kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy đội ngũ công chức thực thi công vụ là nguồn vốn có giá trị và sinh lời nhất của xã hội và nhà nước, cần phải biết trọng dụng và giữ gìn nó.

Nhiều công trình nghiên cứu công vụ như là một loại lao động tạo ra các giá trị xã hội, nhưng chưa nhấn mạnh đến tính khác biệt của các giá trị đó. Phải thừa nhận rằng lao động công vụ ngoài những đặc điểm chung với các loại lao động xã hội khác, còn có đặc trưng riêng được thể hiện qua các tính chất của sản phẩm mà nó tạo ra. Trước hết, đó là lao động được thể hiện trong việc định ra mục tiêu và phương hướng phát triển xã hội, trong tổ chức điều chỉnh nhận thức, hành vi của các nhóm lợi ích, cộng đồng, xã hội và thực hiện áp dụng cá biệt để bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, là lao động trí tuệ mang tính tâm lý, có trách nhiệm cao, chủ yếu là suy nghĩ tạo ra thông tin quản lý tác động đến hành vi, quá trình sinh hoạt của con người.

Thứ ba, là lao động chuyên nghiệp có đòi hỏi khắt khe về trình độ được đào tạo, năng khiếu, cách ứng xử và giao tiếp với công dân.

* PGS. TS. Luật học, Phó giám đốc Học viện Hành chính quốc gia

Thứ tư, là lao động không trực tiếp tạo ra giá trị tiêu dùng cá nhân, mà hình thành những “sản phẩm” vật chất - tinh thần đặc biệt bảo đảm tính hợp lý, phối hợp và hiệu quả của quan hệ, hiện tượng và quá trình xã hội.

Thứ năm, là thực thi quyền lực nhà nước, vốn là cái tạo ra uy tín và bảo đảm cho lao động ấy, được thể hiện bằng năng lực của công chức.

Từ cách nhìn thực chất của công vụ và mục đích của nó, nhiều nghiên cứu cho rằng công vụ là hoạt động phục vụ xã hội bằng quyền lực, sức mạnh và trách nhiệm chung của Nhà nước với tư cách là pháp nhân công quyền đặc biệt thông qua các cấp độ, lĩnh vực, tổ chức và chức vụ nhà nước. Với quan niệm này, giá trị đích thực của nội dung quan hệ công vụ phải được nhận thức sâu sắc hơn về bản chất của nó.

Ở khía cạnh hoạt động của công chức, công vụ là sự tham gia có tính chuyên nghiệp của công dân trong thực hiện nghĩa vụ, quyền hạn theo địa vị pháp lý đã ấn định trong cơ quan, tổ chức nhà nước. Thực thi công vụ không đơn giản là hoàn thành đúng thời gian, theo quy chế tổ chức hoặc được đo lường bằng số lượng tài liệu đã đọc, đã dự thảo hoặc phê duyệt, mà thực chất là dự liệu và xác định các mối liên hệ, quan hệ quản lý có tính công quyền giữa nhà nước và xã hội, giữa cơ quan nhà nước và các đối tượng quản lý thuộc thẩm quyền của cơ quan đó. Từ đó, có thể hình dung mối kết giao có tính hệ thống kín của các yếu tố: nhà nước (hệ thống cơ quan nhà nước, cơ quan nhà nước, chức vụ nhà nước, phục vụ công sở) - xã hội dân sự (cá nhân, tổ chức, cộng đồng) - nhà nước. Cụ thể hơn là sự giao kết giữa chức vụ nhà nước, công chức tham mưu, giúp việc với công dân là đối tượng phục vụ của nhà nước.

Công vụ được nhìn nhận từ mục tiêu của nó là thực hiện và nâng cao hiệu quả của quyền lực nhà nước trong quản lý xã hội, cũng như sự kết hợp đúng đắn, hợp lý giữa thi hành chức trách được giao với việc bảo đảm vật chất, tinh thần, xã hội cho hoạt động công vụ. Để đạt mục tiêu này cần có sự rành

mach về tổ chức và pháp lý đối với quan hệ giữa người thực thi công vụ và nhà nước, giữa cá nhân có chức phận công vụ và công dân mà nhà nước phục vụ.

Công vụ trong một chính thể quốc gia có thể phân theo cấp trung ương, địa phương, tự quản và cũng có thể chia hệ công vụ dân sự, công vụ quân sự, công vụ chuyên biệt bảo vệ pháp luật và có khả năng uỷ quyền công vụ cho các tổ chức xã hội. Phân cấp, phân hệ, uỷ quyền nhưng luôn là công vụ nhà nước, phục vụ đất nước, phục vụ công dân, do vậy, Nhà nước có một loại trách nhiệm trước dân được gọi là trách nhiệm công vụ. Điều này có nghĩa là cơ quan, chức vụ nhà nước ra quyết định hành chính, hoặc thực hiện hành vi hành chính làm phương hại tới tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của dân, bị dân khiếu kiện đòi bồi thường thiệt hại thì nhà nước với tư cách là pháp nhân công quyền quốc gia phải chịu trách nhiệm công vụ trước dân, còn cơ quan, chức vụ nhà nước thì chịu trách nhiệm kỉ luật trước nhà nước.

Công vụ nhà nước cần hạn định trong một phạm vi hợp lý. Trong tổ chức nhà nước có các chức vụ mà thẩm quyền của nó được đặc trưng bởi tính chính trị, đại diện quyền lực nhân dân, thực thi quyền lực nhà nước và cần tạo cho bộ phận này quy chế pháp lý đặc trưng. Nhưng để thực thi quyền lực đại diện ý chí nhân dân đó cần có hoạt động có tính giúp việc, hỗ trợ, tổ chức, kỹ thuật được điều chỉnh bởi luật lao động. Bộ phận này được tổ chức theo nguyên tắc hợp đồng lao động cũng gần giống như trong các pháp nhân dân sự. Giữa hai bộ phận trên là nhóm công chức, mà hoạt động của nó bao quát về mặt thực hiện các nghiệp vụ, chuyên môn, chuyên gia để tham mưu cho việc thực hiện các chức năng của quyền lực nhà nước. Nếu coi toàn bộ hoạt động quyền lực và dịch vụ của nhà nước là công vụ, thì công vụ của bộ phận nghiệp vụ, chuyên môn, chuyên gia tham mưu là công vụ theo nghĩa hẹp và có thể gọi nó là công vụ của những chuyên viên hành chính nhà nước.

Công vụ nhà nước gồm những thiết chế có vai trò bảo đảm giải quyết các vấn đề cấp

thiết của nhà nước và xã hội. Có thể kể ra những thiết chế cơ bản:

Một là, xác lập những tiền đề xã hội, chính trị, pháp lý để duy trì mối liên hệ qua lại hiện thực của bộ máy nhà nước với đời sống dân sự và sự tôn trọng, tín nhiệm của xã hội đối với bộ máy trong dư luận xã hội; luận cứ một cách xác đáng các chỉ tiêu công để bảo đảm tổ chức và hoạt động của bộ máy công quyền; chi tiết đầu tư cho các vị trí công vụ và đánh giá được tính hợp lý, hiệu quả của việc chi tiêu đó.

Thứ hai, tổ chức quản trị công sở một cách khoa học, hợp lý để tạo ra, duy trì môi trường, tâm lý nhằm bảo đảm việc thực thi chức phận theo đúng sự mô tả về mặt pháp lý, tạo khả năng cho sự tăng trưởng sáng tạo cá nhân, tạo điều kiện thuận lợi cho các quan hệ công vụ hợp lý.

Thứ ba, tạo ra các điều kiện để phát hiện và tuyển chọn người cho công vụ trên cơ sở đánh giá khách quan phẩm chất văn hoá, chuyên môn, cá nhân; quy định trình tự công vụ như tập sự, chuyển ngạch, nâng ngạch, đề bạt, luân chuyển, điều động, khen thưởng, kỉ luật...; thống kê công vụ; xác định trình độ đối với các chức danh, chế độ làm việc, cơ chế kiểm tra và lập danh mục các chức danh và bảo đảm thực hiện nó trong thực tế.

Thứ tư, tổ chức hệ thống đào tạo, đào tạo lại và nâng cao trình độ công chức, phân tích tính thiết yếu của chương trình đào tạo và đánh giá chất lượng học viên, bảo đảm sự tương tác giữa cơ sở đào tạo và cơ quan quản lý, cơ quan sử dụng công chức.

Thực tiễn xây dựng nhà nước đã chứng minh rằng công vụ và thực thi công vụ của công chức được điều chỉnh và tổ chức theo đúng nghĩa của nó là rất cần cho nhà nước dân chủ - pháp quyền. Công chức là những cá nhân khác nhau về địa vị, sở thích, dân tộc, vùng miền, tín ngưỡng, dòng tộc... nhưng khi tham gia vào nền công vụ và thực thi thẩm quyền phải bỏ lại bên ngoài công sở tất cả những gì thuộc về cá nhân để phục vụ nhà nước, xã hội theo pháp luật. Nói một cách trừu tượng hơn, công vụ chỉ có thể cao

hơn chủ nghĩa cá nhân, nếu hoạt động trong nhà nước là những người được đào tạo riêng cho mục tiêu phục vụ nhà nước và họ quan tâm thực hiện thực tế mục tiêu đó.

2. Những nội dung và giải pháp chủ yếu về tổ chức - pháp lý đối với công vụ nhà nước.

Trong quá trình thực thi công vụ xuất hiện những nhóm vấn đề cần khảo sát nghiên cứu, tìm giải pháp để giải quyết chúng và đồng thời tạo cơ sở nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động công vụ. Công vụ với nghĩa rộng rãi nhất của từ này gồm hai yếu tố cơ bản: công chức và hoạt động thực thi công vụ theo pháp luật để phục vụ nhà nước và xã hội.

Vì vậy, nhóm vấn đề thứ nhất liên quan tới việc phân loại công chức có căn cứ lý luận và thực tiễn làm cơ sở xác định những phẩm chất cần thiết cho các vị trí công vụ (chức vụ).

Phân loại theo tiêu chí quyền lực - pháp lý thì đội ngũ công chức gồm các nhóm: đại diện quyền lực nhà nước, chức vụ và thừa hành mang tính chuyên môn - kĩ thuật. Chia theo chức năng thì có lãnh đạo, chuyên gia, thừa hành kĩ thuật. Có căn cứ hơn là phân loại công chức theo hoạt động thực hiện chức vụ và phục vụ.

Chức vụ là một chế định pháp luật về vị trí, quyền hạn có tính quyền lực nhà nước hạn định, phải được thực hiện bởi người được giao chức vụ đó. Chức vụ thường gồm: người có quyền lực nhà nước (lãnh đạo), chuyên gia thực hiện chức trách tham mưu (chuyên viên) và đại diện quyền lực được uỷ theo quy chế đặc biệt. Khi thi hành công vụ, cá nhân có chức vụ hoàn thành một khối lượng công việc quản lý nhất định để thực hiện thẩm quyền của cơ quan nhà nước tương ứng.

Phục vụ là loại công vụ thực hiện nghiệp vụ hỗ trợ về vật chất - kĩ thuật và các hoạt động bảo đảm cho hoạt động thực hiện chức vụ. Công việc của họ không có đặc điểm quản lý trực tiếp, được thực hiện trong công sở và được đánh giá theo các quy phạm, tiêu chuẩn và khuyến khích tương xứng với các

vị trí nghiệp vụ.

Trụ cột của công vụ là đội ngũ giữ chức vụ nhân danh nhà nước và được uỷ quyền lực. Nhiều nền công vụ đã xác định những yêu cầu về phẩm chất đầu tiên, khởi xuất mà người muốn giữ chức vụ cần phải có và những phẩm chất cần được hình thành trong quá trình thực hiện chức vụ, tích lũy kinh nghiệm và thăng tiến.

Phẩm chất khởi xuất được nhìn nhận trong khía cạnh văn hoá, trình độ được đào tạo, định hướng mục tiêu và giá trị đời sống, kinh nghiệm giao tiếp với con người, thói quen luân lý và thẩm mỹ, văn hoá nói; trong chuyên môn gồm sự am hiểu các vấn đề quản lý liên quan với đối tượng chịu quản lý, tính tích cực làm việc được đánh giá thực tế, kinh nghiệm hoạt động nhà nước và xã hội, tính kỉ luật, tinh thần trách nhiệm được thể hiện trong công việc, biết nâng cao chuyên môn; và trong khía cạnh cá nhân là sự vững vàng về đạo đức, tính trung thực, độc lập, kiên quyết, sáng tạo, dễ gần và có ý chí cao, đáng tin cậy.

Những phẩm chất hấp thụ được trong thực thi chức vụ gồm phẩm chất chung, phẩm chất công việc và phẩm chất cá nhân. Phẩm chất chung mang tính văn hoá thể hiện ở sự hiểu biết lịch sử đất nước và những giá trị trí tuệ cơ bản của thời đại, nghệ thuật diễn thuyết, kĩ năng thực hiện công tác quần chúng, tinh thần thủ lĩnh và trách nhiệm đúng đắn. Phẩm chất công việc được đánh giá bởi tính tổ chức, biết dẫn dắt và kiểm tra hoạt động của công chức, kiên định và nhất quán trong thực hiện nhiệm vụ, biết tìm hiểu những thành tựu tiến bộ xã hội, khoa học kĩ thuật và lựa chọn phương thức sử dụng chúng trong công việc. Phẩm chất cá nhân được nhìn nhận từ lòng can đảm, tính nguyên tắc, năng lực đối mặt với tình thế và lợi lộc cá nhân, biết thuyết phục và cách ứng xử mẫu mực trong mọi tình huống.

Những phẩm chất chức vụ phải được phát triển và mở rộng theo mức độ thăng tiến. Nếu không làm được điều này thì đôi lúc ta phải chán nản khi gặp một tình huống

là người lãnh đạo có phẩm chất chuyên môn và trí tuệ thấp hơn so với những người dưới quyền và họ thường hành động theo sự gợi ý và “chuẩn bị sẵn” của cấp tham mưu.

Thật khó liệt kê hết những phẩm chất mà mỗi chức vụ cần phải có. Sự đa dạng của bản chất con người xác định sự phong phú về phẩm chất của nó và sự nhiều về hơn trong sự phối hợp khác nhau của nhiều phẩm chất cá thể. Đây là vấn đề đang chờ đợi việc nghiên cứu một cách bài bản hơn.

Hoạt động công vụ là vấn đề thứ hai cần xem xét kĩ lưỡng hơn, vì thực tế điều chỉnh pháp luật về tổ chức công vụ còn đang trong giai đoạn khởi đầu cho ban hành luật công vụ.

Công vụ là hệ thống động, phù hợp hướng tới thực hiện chức năng nhà nước trong bảo đảm, bảo vệ các giá trị xã hội và quốc gia.

Trong thực thi công vụ xuất hiện các nhóm công việc cần được nghiên cứu để xác định nội dung, giải pháp về mặt tổ chức - pháp lý đối với nó. Trước hết là sự điều chỉnh pháp luật đối với công vụ. Điều chỉnh bằng lập pháp, lập quy phải giải quyết hàng loạt vấn đề: cần xác định nguyên tắc, các yếu tố và mối liên hệ qua lại của công vụ; tạo môi trường pháp lý chung để phối hợp việc điều chỉnh công vụ ở các cấp, các ngành, các loại hình công vụ; làm cho có sự cân bằng, một mặt, giữa nghĩa vụ, quyền, các hạn chế và trách nhiệm của công chức và mặt khác, giữa các điều kiện kinh tế - xã hội và những bảo đảm phục vụ họ; có thể áp dụng việc tuyên thệ tiếp nhận công vụ. Tất nhiên, các vấn đề trên đòi hỏi phải xây dựng và ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Để có được luật công vụ và các văn bản lập quy liên quan đòi hỏi phải tổ chức nghiên cứu lý luận, điều tra, khảo sát, hội thảo và dự thảo văn kiện, văn bản với một lượng thời gian và chi phí nguồn lực đáng kể, nếu muốn tiếp cận vấn đề này một cách nghiêm túc.

Nhóm thứ hai trong tạo lập thể chế công vụ là đánh giá thực trạng bộ máy nhà nước

và việc bảo đảm công chức cho nó. Những tham số xã hội học về vấn đề này quả thật là đa dạng, mâu thuẫn và khó tìm được những con số tin cậy, những mô hình và chuẩn mực phổ dụng. Nhận định này thì cho là bộ máy công kênh đang phình ra, nhưng với người khác thì chưa đầy đủ, teo đi vì thiếu năng lực. Mấy thập kỷ qua đã tiến hành phê phán bộ máy, công vụ; ai cũng có khả năng chỉ trích nó nhưng hỏi làm gì thì ngập ngừng hoặc đưa ra hàng loạt từ ngữ: ra sức, tăng cường, đẩy mạnh, củng cố, hoàn thiện, giải pháp trong văn bản và luận văn, công trình, mà ít nghiên cứu, phân tích thực chất và nói ra thực chất vấn đề. Chưa có những chuẩn mực, tiêu chuẩn xác đáng, mà trong khuôn khổ của nó có thể đo lường khách quan, xác thực đối với cá nhân, tuyển dụng và trình độ phát triển các phẩm chất cá nhân, cũng chưa có hoặc không áp dụng các thủ tục dân chủ để phân tích và đánh giá công chức. Không ít sự tùy tiện, theo cảm hứng, theo quan hệ quen biết, thậm chí theo sự thoả thuận trong tuyển dụng và đánh giá, mặc dù những việc này ở nhiều nước từ lâu đã có phương pháp luận, đã áp dụng biện pháp cần thiết và chúng ta cũng không sợ tốn kém đã cử người đi nghiên cứu và mời chuyên gia kỹ thuật để huấn luyện. Nói cách khác, trong quá trình công vụ cần phải xây dựng hệ thống phương tiện, thủ tục để quan sát về mặt xã hội và thoát ra khỏi mê cung của những suy đoán, quan điểm, giải pháp chủ quan về tổ chức và hoạt động của bộ máy nói chung và nền công vụ nói riêng.

Tiếp theo là sự cần thiết phải có hệ thống phát triển liên tục năng lực đội ngũ công chức. Sự tăng trưởng với nhịp độ cao tri thức, đổi mới nhanh công nghệ, sự bùng nổ thông tin đòi hỏi việc mọi người giành lấy thời gian để không tụt hậu và phải suốt đời ráo riết tự phát triển về trí tuệ.

Hệ thống phát triển công chức đó có ba yếu tố chủ yếu: vai trò tác động thường xuyên về mặt tâm lý - xã hội, nghề nghiệp của tổ chức nơi công chức phục vụ; cơ cấu

tăng trưởng năng lực từ thời kì công chức dự bị đến lúc thôi công vụ của mỗi công chức, viên chức và sự tham gia của dư luận xã hội với việc thực hiện các chức vụ, chuyên môn và hành vi cá nhân của công chức. Đây là vấn đề lớn và tổng hợp cần được nghiên cứu kĩ lưỡng và vận dụng phù hợp.

Hoàn thiện cơ chế và thủ tục quản lý công vụ đầy năng động là điều cần quan tâm thường xuyên trong chế độ công vụ. Cơ chế và thủ tục này gồm các tiêu chuẩn, danh mục, chuẩn mực thi hành chức trách, nội dung, hình thức thi tuyển, nâng ngạch, chuyển ngạch, quy tắc cấp chứng chỉ, đặc trưng về trình độ công chức, viên chức... Cần thiết phải xây dựng cơ chế giải quyết xung đột công vụ. Công vụ là một thiết chế thống nhất trong sự đa dạng các cấp, ngành quản lý công vụ. Vì thế, cần tổ chức phối hợp theo nguyên tắc phân cấp và tự quản với cơ chế tự phát triển nội tại và hướng công vụ theo yêu cầu phát triển của xã hội.

Xây dựng tiêu chí đánh giá hiệu quả xã hội của công vụ là việc khó, nhưng không thể lảng tránh. Những nỗ lực và chi phí để tạo dựng nền công vụ chỉ có ý nghĩa khi nó nâng cao trình độ, năng lực quản lý nhà nước đối với các quá trình xã hội. Các văn bản điều chỉnh và các hành vi tổ chức nền công vụ cũng phải được xem xét và đo lường xem chúng mang lại lợi ích nào cho nhà nước và xã hội, ảnh hưởng hữu ích và tích cực gì cho hoạt động của công vụ. Mặc dù trong nền công vụ có mục tiêu riêng, nhưng bản chất công vụ là hướng về xã hội để phục vụ lợi ích quốc gia, dân tộc và cá nhân, tổ chức dân sự.

Kinh nghiệm công vụ ở nhiều nước cho thấy nền công vụ có khả năng bảo đảm giải quyết những nhiệm vụ về lịch sử, chính trị, kinh tế, xã hội, thông tin, phương tiện, điều kiện. Với đội ngũ công chức có năng lực và phẩm chất cần thiết sẽ tạo điều kiện hình thành tính hợp lý và nhân văn cho quan hệ giữa nhà nước và xã hội một cách hợp pháp, hiệu quả.