

# **XÂY DỰNG NỀN HÀNH CHÍNH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM**

THS PHẠM ĐỨC TOÀN\*

**N**hà nước pháp quyền (NNPQ) là thiết chế của nền dân chủ, là thành quả phát triển của nhân loại. Đó là nhà nước lấy nhân dân làm chủ thể, lấy pháp luật làm tiêu chí để quản lý xã hội. Cốt lõi của tư tưởng, quan điểm về NNPQ XHCN chính là nhà nước của dân, do dân và vì dân; quản lý xã hội và quản lý chính bản thân mình bằng pháp luật. Không một thể chế nhà nước và xã hội nào có thể đứng trên pháp luật và đứng ngoài pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức và công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành các quy định của luật pháp. Mọi quyết định của cơ quan công quyền phải hợp pháp. CB,CC trong thực thi công vụ phải lấy pháp luật làm chuẩn mực.

Do đặc thù của thể chế chính trị, do đặc điểm truyền thống của các dân tộc và do những nguyên nhân khác nhau, NNPQ không có khuôn mẫu chung cho mọi quốc gia. Để tránh nguy cơ độc đoán, chuyên quyền, nhiều nước phân chia quyền lực nhà nước thành 3 nhánh quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp, với phương châm dùng quyền lực kiểm tra, giám sát quyền lực. Trong quá trình hoạt động, các cơ quan này kiểm soát lẫn nhau theo cơ chế: kiểm chế và đối trọng, bảo đảm sự cân bằng quyền lực, tránh tình trạng lạm quyền, lấn át của quyền này đối với quyền khác. Ở nước ta, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong NNPQ XHCN Việt Nam không độc lập, càng không đối lập, mà thống nhất với nhau trên cơ sở đường lối lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Về tính chất, mối quan hệ và hoạt động của ba quyền này là sự phân công, phối hợp để thực hiện nhiệm vụ chung. Vì vậy, cần có sự phân định rành mạch, khoa học để các cơ quan thực hiện các quyền phát huy tính năng động, sáng tạo, hoạt động đúng thẩm quyền, và tránh chồng chéo chức năng, nhiệm vụ. Đồng thời, có sự phối hợp, kiểm tra lẫn nhau giữa các cơ quan thực hiện các quyền để phát huy hiệu lực chung của quyền lực nhà nước thống nhất. Cải cách hành chính (CCHC) do đó cần được tổ chức triển khai toàn diện, đồng bộ, gắn kết với cải cách lập pháp và cải cách tư pháp.

Mục tiêu CCHC nước ta là xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, quản lý xã hội một cách hiệu quả, đáp ứng các yêu cầu của NNPQ XHCN. Yêu cầu này đòi hỏi trước hết phải xây dựng một nền hành chính dân chủ, pháp quyền. Đó là nền hành chính có tổ chức và hoạt động theo chuẩn mực pháp luật; bảo đảm, bảo vệ các quyền công dân bằng pháp luật. Công dân là người chủ thực sự, có quyền làm những việc pháp luật không cấm và có nghĩa vụ tuân theo pháp luật. Nền hành chính tạo mọi điều kiện để công dân tham gia tích cực vào quá trình xây dựng luật pháp. Thông qua đó, các quyền, tự do của công dân được thể chế hoá và mở rộng trên tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội. Tiếp theo, nền hành chính bảo đảm các quyền công dân theo luật định được tôn trọng trên thực tế thông qua hệ thống lập quy và

\* Bộ Nội vụ.

bằng các biện pháp cụ thể. Các văn bản pháp quy phải căn cứ vào pháp luật, chủ yếu là chấp hành pháp luật; văn bản cấp dưới không trái với văn bản cấp trên. Các chủ thể hành chính tuyệt đối tuân thủ pháp luật, chỉ được làm những việc mà pháp luật cho phép. Đồng thời, NNQP XHCN cũng yêu cầu xây dựng một nền hành chính phát triển. Đó là nền hành chính vì dân, coi công dân là trung tâm và đề cao chức năng phục vụ công. Nền hành chính hướng tới sứ mệnh thoả mãn lợi ích chung của toàn xã hội và đáp ứng các nhu cầu chính đáng của nhân dân một cách chất lượng, hiệu quả, kinh tế nhất. Nền hành chính tạo mọi thuận lợi để công dân và các tổ chức của họ tham gia thực hiện các công việc nhà nước. Bằng hành động thực tiễn, nền hành chính quan tâm đảm bảo các quyền và lợi ích của công dân, bảo đảm an sinh xã hội, bảo đảm công bằng, bình đẳng, tạo điều kiện cần thiết để mọi thành viên xã hội với những địa vị, điều kiện, thể chất,... khác nhau đều có cơ hội để phát triển; bù đắp cho những người được hưởng lợi ít nhất; quan tâm giúp đỡ, cung cấp dịch vụ cho nhân dân vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện khó khăn và những nhóm đối tượng có vị thế bất lợi trong nền kinh tế thị trường.

Trong suốt tiến trình phát triển từ khi Nhà nước Việt Nam kiểu mới ra đời năm 1945 đến nay, bản chất nhân dân của Nhà nước được khẳng định trong các *Hiến pháp* 1946, 1959, 1980 và *Hiến pháp* năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Tuy nhiên, trong tiềm thức của không ít CB,CC vẫn còn đậm tính công quyền, cưỡng chế của Nhà nước. Nhân dân là đối tượng chịu sự quản lý, cai quản thay vì là ‘khách hàng’ mà nền hành chính phải phục vụ. Hoạt động quản lý công trong nhiều trường hợp bị ‘hành chính hoá’, quá chú trọng thực hiện mệnh lệnh, chấp hành chỉ đạo của cấp trên, tuân theo quy trình, thủ tục, hơn là nêu cao trách nhiệm phục vụ, linh hoạt thoả mãn nguyện vọng của nhân

dân một cách hiệu quả nhất. Do đó, cần tiếp tục cải cách, giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa nền hành chính và công dân. Công dân uỷ quyền cho công chức - “công bộc” của mình cung ứng những dịch vụ có chất lượng theo pháp luật. Nền hành chính không có mục đích tự thân mà phải vì nhân dân phục vụ. Cơ quan công vụ là các thiết chế phục vụ xã hội, phục vụ nhân dân. CB,CC gương mẫu chấp hành pháp luật, thực thi công vụ một cách phi vụ lợi, đặt lợi ích của xã hội, của công dân lên trên hết. Nhân dân là đối tác chính trong xây dựng và triển khai chính sách, được tạo mọi điều kiện để chủ động tham gia vào quá trình quản lý, cung ứng dịch vụ công; giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền, và có thể thông qua các đại biểu của mình bãi miễn chức vụ của CB,CC không đủ uy tín, năng lực, với cơ chế thuận tiện, khả thi. Để làm được điều đó, phải chú trọng nâng cao dân trí, phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân trong QLNN. Cần thể chế hoá các quy định liên quan tới quyền và nghĩa vụ công dân một cách rõ ràng, cụ thể nhằm đảm bảo cho công dân thực sự được hưởng quyền và nghiêm chỉnh thực hiện nghĩa vụ. Thực hiện đầy đủ nguyên tắc công khai, dân chủ trong tổ chức và hoạt động của nền hành chính, triển khai đơn giản hoá thủ tục hành chính nhằm xoá bỏ mầm mống quan liêu, cửa quyền, tham nhũng. Bảo đảm minh bạch thông tin, tạo những kênh tiếp cận thông tin quản lý thuận lợi, phù hợp với mọi tầng lớp nhân dân nhằm phát huy vai trò phản biện chính sách của xã hội và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền. Qua đó, nền hành chính động viên được nhân dân tham gia sâu rộng vào các hoạt động chính trị - xã hội; lắng nghe, tiếp thu được ý kiến của nhân dân; sẵn sàng tiếp nhận sự kiểm tra, giám sát và phê bình của nhân dân.

Nền hành chính thực hiện QLNN thông qua việc tác động bằng tổ chức - quyền lực để điều hành các quan hệ xã hội. Vì thế,

nền hành chính phải có cơ cấu tổ chức hợp lý và cơ chế vận hành phù hợp để hoạt động có hiệu quả, hiệu lực. Tái cơ cấu tổ chức gắn liền với đổi mới phương thức quản lý, lề lối làm việc là một trọng tâm CCHC. Cần tiếp tục phân định hợp lý, rành mạch thẩm quyền, trách nhiệm giữa các ngành, các cấp, các cơ quan, đơn vị và cá nhân để tạo cơ chế cân bằng và kiểm soát quyền lực; đồng thời, bao quát hết nhiệm vụ, đảm bảo thực thi có chất lượng các công việc nhà nước ngày càng đa dạng, phức tạp. Trong đó, xác định hợp lý chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của từng cơ quan, đơn vị từ trung ương đến địa phương, định rõ trách nhiệm, quyền hạn từng vị trí, chức danh công tác, góp phần đảm bảo trật tự pháp luật hành chính. Nội dung CCHC này bao gồm một loạt các nhóm giải pháp, cần được thực hiện đồng bộ. *Thứ nhất*, phân định chức năng công quyền quản lý sự nghiệp, cung ứng dịch vụ công, với quản trị sản xuất - kinh doanh, trong đó có nội dung quản trị tập đoàn kinh tế. Tách chức năng quản lý vĩ mô với các hoạt động chuyên môn, tác nghiệp, theo hướng tăng cường năng lực định hướng, hoạch định thể chế, chính sách của Chính phủ, các bộ, ngành và UBND cấp tỉnh. *Thứ hai*, xây dựng chế độ công vụ theo hệ thống vị trí việc làm. Cơ cấu công chức được thiết kế theo yêu cầu công việc thực tế của từng cơ quan, theo chiến lược phát triển và nhiệm vụ ưu tiên của tổ chức trong từng giai đoạn. Các quy chế phối hợp phải mô tả rõ những mối quan hệ dọc, ngang giữa các vị trí công tác trong cơ quan cũng như toàn hệ thống. Bộ máy hành chính do đó được tổ chức tinh gọn, sát thực, rõ thẩm quyền và trách nhiệm hơn. *Thứ ba*, hoàn thiện chế độ thủ trưởng, đề cao vai trò người đứng đầu các cấp trong hệ thống hành pháp. Tăng cường thẩm quyền và xác định trách nhiệm cá nhân người đứng đầu Chính phủ, người “tổng tư lệnh” một ngành hay một lĩnh vực trong phạm vi cả nước, hay người thủ trưởng trong từng cơ quan, đơn vị để phát huy tính quyết đoán,

sáng tạo, dám làm, dám chịu trách nhiệm trong nền hành chính. *Thứ tư*, đẩy mạnh phân cấp trung ương - địa phương và xã hội hoá cung ứng dịch vụ công để nền hành chính gần dân hơn, đáp ứng tốt hơn các quyền và lợi ích của nhân dân. *Thứ năm*, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát thông qua hệ thống thể chế và sử dụng các chế tài pháp luật để xử lý vi phạm nhằm chấn chỉnh trật tự, kỉ cương hành chính. *Cuối cùng*, tiến hành hiện đại hoá công sở phù hợp với các bước đổi mới phương thức chỉ đạo, điều hành và tổ chức lao động khoa học trong các cơ quan hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin và các quy trình quản lý tiên tiến vào toàn bộ quá trình thực thi nhiệm vụ nhằm chuyển biến tác phong phục vụ nhân dân và nâng cao hiệu quả giải quyết công việc của CB,CC.

Trong quá trình CCHC, phải kết hợp nhuần nhuyễn nguyên tắc pháp trị và nguyên tắc đức trị. Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn nhấn mạnh vai trò của tăng cường pháp chế XHCN đi đôi với xây dựng đạo đức XHCN. Người đặc biệt quan tâm xây dựng nền pháp chế XHCN để bảo đảm thực hiện quyền lực của nhân dân. Người thường xuyên chăm lo tăng cường vai trò và sức mạnh của pháp luật thông qua việc xây dựng đồng bộ hệ thống thể chế, pháp luật, tuyên truyền, phổ biến, đưa chính sách, pháp luật vào cuộc sống. Hiện nay, xây dựng tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp phù hợp với từng nhóm CB,CC; áp dụng hệ thống đánh giá công tác một cách khách quan, khoa học, sát thực; chấn chỉnh việc chấp hành pháp luật, kỉ luật ở mọi cấp, mọi ngành; tạo cơ chế kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật trong các cơ quan và trong nhân dân; trừng trị nghiêm theo pháp luật những hành vi vi phạm pháp luật của CB,CC ở bất kì cương vị nào;... là những yêu cầu đặt ra nhằm đảm bảo pháp trị hành chính. Thực tế cũng đang đòi hỏi phải nâng cao ý thức đạo đức, tinh thần trách nhiệm của CB,CC; tăng cường giáo dục pháp luật

cho công dân, tạo lòng tin và nếp sống làm việc theo pháp luật của CB,CC cũng như của các tầng lớp nhân dân; phát huy vai trò của các cơ quan truyền thông, báo chí để không chỉ là phương tiện phổ biến thông tin một cách chính xác, kịp thời mà phải trở thành công cụ hữu hiệu để phân tích, dự báo, phản biện chính sách cho xã hội và là diễn đàn để nhân dân trao đổi, bày tỏ ý kiến tham gia QLNN. Tư tưởng Hồ Chí Minh về thiết lập khuôn khổ pháp lý đồng bộ chống lại sự lạm quyền, quan liêu, tham nhũng song song với xây dựng môi trường đạo đức trong sạch vẫn còn nguyên giá trị vận dụng trong CCHC thời gian tới. Trong đó, *cán bộ phải thực hành chữ liêm trước, để làm kiểu mẫu cho dân*, tạo niềm tin và hình ảnh tốt đẹp về cơ quan công vụ.

Hoàn thiện chế độ hành chính là điều kiện đặc biệt quan trọng để QLNN một cách hiệu quả bằng pháp luật. Khi hoạch định thể chế, pháp luật, các ban soạn thảo phải chú trọng đến công đoạn phân tích chính sách, kết hợp giữa kinh nghiệm quản lý ngành, lãnh thổ của các bộ, UBND với việc lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân và sử dụng phương pháp chuyên gia. Các văn bản, đề án phải phản ánh được ý nguyện của nhân dân, lợi ích chung của đất nước, quy luật tự nhiên của xã hội, giải quyết được các mối quan hệ giữa trung ương với địa phương, giữa các bộ ngành, giữa các nhóm lợi ích. Để bảo đảm quyền và lợi ích của công dân, một mặt, các cơ quan khi dự thảo các văn bản pháp quy cần lường tính, ngăn chặn những nguy cơ vi phạm đến quyền con người từ bất kì chủ thể nào, kể cả từ phía Nhà nước. Mặt khác, coi trọng vai trò của các định chế tài phán hành chính trong việc kiểm tra tính hợp pháp, hợp lý của các quyết định, hành vi hành chính. Xây dựng hệ thống tài phán hành chính là yêu cầu khách quan nhằm bảo đảm lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm công bằng xã hội, bảo vệ những hành vi công vụ đúng pháp luật, giúp người dân

tham gia kiểm soát quyền lực hành pháp. Quá trình CCHC cần rà soát các quy định luật hành chính; đánh giá, rút ra những bài học từ thực tiễn giải quyết các khiếu kiện; tổng kết quá trình tổ chức, hoạt động của các toà hành chính từ khi được thành lập. Đồng thời, nghiên cứu lịch sử phát triển tài phán hành chính các nhóm nước trong khu vực và trên thế giới để đúc rút những bài học vận dụng vào điều kiện Việt Nam. Có thể thành lập cơ quan tài phán hành chính theo hướng nằm trong hệ thống hành pháp hoặc do Quốc hội thành lập, nhưng phải hoạt động thực sự độc lập trên cơ sở luật pháp. CB,CC trong cơ quan tài phán hành chính thực hiện chức năng thẩm phán, theo yêu cầu, trình tự tố tụng hành chính. Tổ chức cơ quan tài phán hành chính như vậy sẽ hiệu quả hơn do vừa đảm bảo được tính khách quan, độc lập khi phán xét các hành vi hành chính, vừa sát với thực tiễn công vụ đa dạng.

Trong cải cách thể chế, cần ưu tiên nội dung hoàn thiện chế độ trách nhiệm hành chính. Thể chế, pháp luật công chức - công vụ phải có hệ thống quy định về trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm vật chất đối với những trường hợp vi phạm pháp luật, gây thiệt hại cho xã hội và công dân. Cần phân biệt rõ trách nhiệm của bộ máy hành chính, của cơ quan với trách nhiệm của CB,CC khi thực thi công vụ. Thiết lập chế độ trách nhiệm công vụ thuộc tổ chức là nhằm đề cao tinh thần trách nhiệm của CB,CC khi thực hiện nhiệm vụ nhà nước, phục vụ lợi ích cộng đồng. Phân tích, xác định rõ lỗi cá nhân là để CB,CC chịu trách nhiệm trước Nhà nước, xã hội và công dân về hành vi công vụ của mình. Trong mọi trường hợp, cho dù trách nhiệm thuộc về một văn bản, một chính sách, một quyết định công vụ hay một lỗi của người công chức, thì tổ chức hay công dân bị thiệt hại phải được bồi thường hay được khắc phục hậu quả theo luật. Từ đó, CB,CC, đặc biệt là những người có chức vụ, quyền hạn phải am hiểu pháp luật và biết áp dụng pháp

luật khi giải quyết công việc. CB,CC phải được giao đủ thẩm quyền (gắn với trách nhiệm) và có đủ năng lực để chủ động, linh hoạt xử lý các vấn đề trên cơ sở pháp luật, theo nguyên tắc tập trung - dân chủ, tránh biến hệ thống hành chính thành bộ máy quan liêu, cứng nhắc.

Xây dựng đội ngũ công chức hành chính chuyên nghiệp, chất lượng cao, thực hiện nghiêm minh pháp luật, phục vụ nhân dân một cách công tâm và trách nhiệm là yêu cầu khách quan, vừa mang tính cấp bách vừa mang tính chiến lược. Vì thế,

CCHC thời gian tới cần tập trung tăng cường năng lực CB,CC, đáp ứng yêu cầu thực tế công tác; thiết lập mối quan hệ phối hợp chặt chẽ giữa các cơ sở nghiên cứu, giáo dục, đào tạo hành chính với các cơ quan quản lý, sử dụng cán bộ; nâng cao đạo đức công chức gắn với đẩy mạnh giáo dục công dân, bồi dưỡng ý thức làm chủ của người dân; mở rộng các hoạt động hợp tác công - tư, huy động mọi nguồn lực tham gia hoàn thiện nền hành chính dân chủ, pháp quyền, đáp ứng có hiệu quả các nhu cầu của nhân dân □

\* \* \* \* \*

## GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ NÔNG NGHIỆP,...

*(Tiếp theo trang 5)*

của Trung Quốc chỉ có 1,40 mẫu, bằng 1/4 bình quân thế giới, dẫn đến tình trạng an toàn lương thực bị đe dọa, đồng thời với việc hệ thống thuỷ lợi xuống cấp, chế độ trợ cấp nông nghiệp còn nhiều hạn chế, khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn ngày càng lớn.

Để giải quyết căn bản vấn đề tam nông, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã tập trung những giải pháp vào vấn đề hiện đại hoá nông nghiệp với những nội dung và bước đi phù hợp như:

- Xoá bỏ thuế nông nghiệp trong phạm vi cả nước.

- Tăng tỉ lệ chi tài chính của trung ương và quỹ xây dựng công trái cho vấn đề nông nghiệp, nông thôn và nông dân.

- Thực hiện chiến lược khai phá miền Tây. Khu vực miền Tây đi đầu trong việc đưa toàn bộ tiến bộ kĩ thuật vào sản xuất, phát triển cơ sở hạ tầng, đào tạo nguồn nhân lực.

- Trung ương nâng cao tiêu chuẩn trợ cấp tài chính, mở rộng phạm vi thí điểm tăng mức trợ cấp cho việc xây dựng chế độ y tế hợp tác nông thôn kiểu mới.

Trung Quốc đã khẳng định những bước đi cho việc hiện đại hoá nông nghiệp của mình trong giai đoạn từ nay đến năm 2015 và năm 2020 là:

- Cải thiện điều kiện lao động của nông dân, nâng cao năng suất và sức cạnh tranh của nông nghiệp.

- Bảo đảm an toàn lương thực, tăng thu nhập của nông dân, xoá bỏ nghèo đói, cải thiện điều kiện sinh hoạt của nông dân.

- Thực hiện nông nghiệp phát triển bền vững, cải thiện môi trường sinh thái.

- Loại bỏ khoảng cách chênh lệch giữa công nghiệp và nông nghiệp, thực hiện phát triển hài hoà giữa thành thị và nông thôn.

Theo hướng này, Chính phủ Trung Quốc chủ trương đẩy mạnh phát triển nông nghiệp, đặc biệt là tăng đầu tư cho nông nghiệp, làm cho sản xuất lương thực và nông sản phẩm chủ yếu giữ được tăng trưởng ổn định, thu nhập của nông dân được nâng cao ổn định. Tiếp tục thi hành chính sách việc làm tích cực, giải quyết vấn đề 50 triệu việc làm trong nông nghiệp. Thực hiện phát triển nông nghiệp Trung Quốc gắn với cải thiện tình hình kinh tế - xã hội ở nông thôn, bảo vệ môi trường sinh thái □