

# XÂY DỰNG MỘT NỀN HÀNH CHÍNH DÂN CHỦ VÌ NHÂN DÂN, PHỤC VỤ NHÂN DÂN

TS VŨ TRỌNG HÁCH\*

1. Chủ trương, mục tiêu, yêu cầu về xây dựng và phát triển nền hành chính dân chủ vì nhân dân, phục vụ nhân dân.

Đảng và Nhà nước ta đang chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Đó là một nhà nước được xây dựng trên mối quan hệ đồng trách nhiệm pháp lý quyền và nghĩa vụ giữa Nhà nước và công dân, thực hành dân chủ, tăng cường kỉ cương, kỉ luật trong đời sống xã hội và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Nhà nước xây dựng, phát triển nền dân chủ XHCN để nhân dân thật sự là người chủ của đất nước, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Dân chủ trong đời sống chính trị - tư tưởng, kinh tế, văn hóa, xã hội để tạo điều kiện tiếp cận và tham gia rộng rãi của tầng lớp nhân dân, các tổ chức quần chúng vào các hoạt động của Nhà nước - trong đó, có hoạt động quản lý nhà nước - để nâng cao đời sống tinh thần và vật chất của nhân dân, hướng tới mục tiêu xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng và văn minh ở nước ta.

Để có được một nền hành chính dân chủ, vì nhân dân, phục vụ nhân dân, Đảng và Nhà nước ta đã chủ trương và đang tiến hành mạnh mẽ công cuộc cải cách hành chính. Mục tiêu của cải cách hành chính là nhằm xây dựng một nền hành chính chuyên nghiệp, chính quy, hiện đại, một nền hành chính dân chủ; một nền hành chính từ "cai trị", điều hành là chủ yếu chuyển sang nền hành chính phục vụ. Xây

dựng được quan hệ bình đẳng, qua lại về quyền và nghĩa vụ trong mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước (CQHCCN) và công dân. Xây dựng một nền hành chính vì nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: "Chế độ ta là chế độ dân chủ, tức là nhân dân là người chủ, mà Chính phủ là người đầy tớ trung thành của nhân dân. Chính phủ chỉ có một mục đích là: hết lòng, hết sức phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân", "nếu dân đói, Đảng và Chính phủ có lỗi; nếu dân rét, Đảng và Chính phủ có lỗi; nếu dân dốt, Đảng và Chính phủ có lỗi"; "Nhiệm vụ của chính quyền dân chủ là phục vụ nhân dân"; "Dân chủ là của quý báu nhất của nhân dân".

Nền hành chính dân chủ, vì dân, phục vụ nhân dân phải đáp ứng được các yêu cầu cụ thể như sau:

*Một là*, bộ máy hành chính nhà nước (HCNN) được tổ chức gián tiếp bởi ý chí của nhân dân; trong hoạt động, các CQHCCN đều phải hướng tới chức năng phục vụ nhân dân, vì lợi ích nhân dân, đảm bảo sự giám sát của nhân dân đối với hoạt động của các CQHCCN. Về bản chất, bộ máy HCNN là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân: tất cả quyền lực hành pháp mà *Hiến pháp* và luật trao cho CQHCCN đều thuộc về nhân dân.

*Hai là*, cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của CQHCCN phải gắn liền và

\* Học viện Hành chính.

phải thúc đẩy quá trình xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và chủ động hội nhập quốc tế; tổ chức bộ máy HCNN phải tinh gọn, không trùng lặp; phân biệt và tách bạch chức năng quản lý nhà nước với hoạt động cung cấp dịch vụ công; gắn phân công, phân cấp với ủy quyền, đồng thời đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu trong hệ thống các CQHCNN.

*Ba là*, tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; đề cao trách nhiệm của CQHCNN, và công chức trong tiếp nhận và giải quyết công việc của dân và doanh nghiệp.

*Bốn là*, các CQHCNN cần có các biện pháp hữu hiệu nhằm phát huy tính tích cực, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân. Đổi mới nhận thức về mối quan hệ giữa các CQHCNN và công dân; đây là quan hệ đối tác, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Các CQHCNN phải tìm ra các hình thức có hiệu quả tiếp cận công tác phục vụ nhân dân.

2. Những kết quả đã đạt được bước đầu và những hạn chế trong xây dựng nền hành chính dân chủ, vì nhân dân, phục vụ nhân dân.

Triển khai chủ trương của Đảng và Nhà nước, thời gian qua trong quá trình cải cách nền HCNN, chúng ta đã đạt được một số kết quả đáng khích lệ sau:

*Thứ nhất*, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản làm cơ sở chính trị, pháp lý cho phát triển và bảo đảm dân chủ trong đời sống xã hội:

Chỉ thị số 30/CT-TW ngày 18-02-1998 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở; Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11-5-1998 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã; Nghị định số 71/1998/NĐ-CP ngày 08-9-1998 của Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan; Nghị

định số 89/CP ngày 07-8-1997 của Chính phủ ban hành Quy chế tổ chức tiếp công dân; Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17-9-2001 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010; *Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTV'QH* ngày 20-4-2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQ-LT-CP-UBTWMTTQVN ngày 17-4-2008 của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hướng dẫn thi hành các Điều số 11, Điều số 14, Điều số 16, Điều số 22 và Điều số 26 của *Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTV'QH*...

Ngoài ra, các CQHCNN có thẩm quyền cũng đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện các văn bản nêu trên nhằm xây dựng nền HCNN thành nền hành chính dân chủ, kỉ cương.

*Thứ hai*, tổ chức thực hiện các quy định trong các văn bản của Đảng và Nhà nước đã ban hành, với phương châm tạo mọi điều kiện để dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, các CQHCNN đã thực hiện nhiều biện pháp nhằm thu hút đông đảo nhân dân tham gia hoạt động quản lý nhà nước. Cụ thể, đã triển khai nhiều biện pháp để thu hút nhân dân tham gia và tạo điều kiện cho nhân dân đóng góp, kiến nghị với các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thực hiện các chính sách, pháp luật của Nhà nước; nhân dân tham gia ngày càng nhiều hơn vào việc xây dựng các văn bản có chứa đựng các quy tắc quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội có tác động đến quyền, nghĩa vụ của công dân. Thông qua cơ chế dân chủ trực tiếp và đại diện nhân dân đã tham gia tích cực vào việc nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của các CQHCNN. Thông qua cơ chế "dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra" mà cán bộ, công chức trong CQHCNN đã góp phần làm cho các hoạt động của CQHCNN

các cấp công khai, minh bạch và gần dân hơn. Thông qua việc tiếp công dân và giải quyết các kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân, bước đầu đã tạo được niềm tin của nhân dân vào Đảng, Nhà nước và hệ thống CQHCCN.

*Thứ ba*, cải cách thủ tục hành chính đã và đang thực hiện theo hướng đơn giản, thuận tiện, kịp thời để đáp ứng các nhu cầu của cá nhân, tổ chức trong thực hiện các quyền của mình; gắn đây các bộ, ngành và địa phương đã ban hành các bộ thủ tục hành chính trong các lĩnh vực tạo điều kiện giải quyết nhanh, thuận tiện hơn những việc phát sinh trong mối quan hệ giữa các CQHCCN với công dân và doanh nghiệp.

*Thứ tư*, phân cấp quản lý đang được chú trọng hoàn thiện để đảm bảo hơn nữa tính tự quản và tự quyết của chính quyền địa phương...

Tuy nhiên, những kết quả đạt được bước đầu trong phát huy, bảo đảm quyền dân chủ của công dân, thu hút nhân dân tham gia các hoạt động nhà nước nói chung, hoạt động quản lý nhà nước nói riêng là chưa toàn diện và bền vững, thể hiện ở những bất cập, hạn chế sau đây:

- Trong công tác xây dựng, cải cách thể chế HCNN nói chung, thủ tục hành chính nói riêng, các CQHCCN chưa thật sự quan tâm đến nguyện vọng thực tế của nhân dân, chưa thật sự vì lợi ích và sự thuận tiện cho nhân dân trong thực hiện các quyền của mình, mà còn chú trọng hơn đến việc làm sao để thuận tiện, đỡ khó khăn, phức tạp cho cơ quan mình, hướng những bất lợi về phía công dân... thậm chí còn ban hành những văn bản pháp quy có chứa quy định trái Hiến pháp, xâm phạm quyền sở hữu, lợi ích hợp pháp, hạn chế quyền tự do của công dân. Chẳng hạn như quyết định cấm nhân dân khu vực các quận nội thành đăng kí xe gắn máy lần hai trong nhiều năm gây khó khăn về việc mua sắm phương tiện đi lại cho người dân, quyết

định cấm vận chuyển gia súc, gia cầm bằng xe máy vào khu vực nội thành Hà Nội gây nhiều bức xúc cho nhân dân và không thực hiện được... Đánh giá về môi trường kinh doanh ở 183 nền kinh tế trên thế giới trong báo cáo thường niên của IFC và WB hàng năm thì môi trường kinh doanh ở Việt Nam những năm qua chưa được cải thiện nhiều. Năm 2008, xếp thứ 91/183; năm 2009, xếp thứ 93/183 tụt hai bậc. Doanh nghiệp Việt Nam vẫn phải mất hơn 1.000 giờ để nộp thuế. Vấn đề “Số đỏ”, “Số hồng” trong cấp Giấy quyền sử dụng đất và Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà không thống nhất giữa Bộ Tài nguyên - Môi trường và Bộ Xây dựng...

Trong công tác tổ chức bộ máy HCNN, khi thành lập một cơ quan hay một bộ phận trong CQHCCN liên quan trực tiếp đến dân, giải quyết công việc của dân vẫn chưa xuất phát từ yêu cầu, nguyện vọng, thuận tiện cho nhân dân. Nhìn chung tổ chức bộ máy hành chính ở nước ta hiện nay vẫn công kênh, nhiều tầng nấc, nhiều khâu trung gian, thủ tục hành chính còn rườm rà, mang nặng dấu ấn của cơ chế “xin - cho” nên khi công dân muốn thực hiện các quyền của mình còn mất nhiều thời giờ, công sức. Ví dụ, chúng ta vẫn lúng túng trong tìm một mô hình tổ chức thích hợp cho chính quyền cơ sở. Hoặc, nhiều bộ gắn đây thành lập mới các Tổng cục góp phần làm tăng thêm các đầu mối trung gian ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý và không phù hợp với yêu cầu cải cách CQHCCN trong tiến trình cải cách hành chính...

Quan hệ giữa CQHCCN với công dân và xã hội chưa được đổi mới cơ bản, tính công khai, minh bạch trong hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN còn nhiều hạn chế. Ví dụ, qua 2 năm tiến hành kiểm tra, thanh tra 11.884 cơ quan, tổ chức, đơn vị về việc thực hiện các quy định về công khai, minh bạch trong hoạt động thì phát hiện 467 đơn vị có vi phạm các quy định

về công khai, minh bạch.

Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trong cơ chế mới. Mức độ chuyên nghiệp, tính chuyên sâu, kỹ năng hành chính của cán bộ, công chức thấp. Công tác quản lý, tuyển dụng, sử dụng, thi tuyển, thi nâng ngạch, đánh giá, luân chuyển, đề bạt cán bộ, công chức chậm thay đổi... Ví dụ, ở Gia Lai hiện nay vẫn có 12.411/19.908 cán bộ xã, thôn (chiếm 62,66%) chưa được đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ. Năm 2009 Hà Nội tổ chức thi tuyển công chức đã phát hiện những sai phạm trong thời gian nhận hồ sơ thi tuyển.

Vấn đề thực hiện dân chủ ở cơ sở và trong CQHCCNN vẫn còn mang nặng tính hình thức... chúng ta chậm ban hành các luật về quyền, tự do, dân chủ của công dân; ví dụ: luật về hội; luật trưng cầu dân ý...

**3. Tiếp tục cải cách thể chế hành chính để thỏa mãn yêu cầu phát triển của nền hành chính dân chủ, vì nhân dân, phục vụ nhân dân.**

Thể chế hành chính bao gồm tất cả các quy tắc, quy định pháp luật của mọi cơ quan nhà nước có thẩm quyền về: nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của các CQHCCNN; quy định về công vụ, công chức; thủ tục hành chính; cơ chế quản lý đối với các ngành, lĩnh vực; tài chính công; dịch vụ công... và nhiều vấn đề khác.

Trong mối quan hệ với nhân dân, thể chế hành chính của nước ta qua những năm đổi mới đã từng bước thể hiện Nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Bước đầu đã đạt được những thành quả nhất định, thể hiện ở những mặt tích cực sau đây:

Quyền chính trị của công dân đã được thể chế hóa; quyền tự do lập hội và sự phát triển của các hội đã được mở rộng một bước quan trọng; quyền tự do ngôn luận

được mở rộng, đổi mới quản lý báo chí, xuất bản, thông tin theo hướng dân chủ; nhiều hình thức dân chủ trực tiếp được quy định, dân chủ đại diện được từng bước đổi mới về chất; quyền tố tụng hành chính của dân đã được xác lập, mở rộng và được bảo đảm bằng các thủ tục tư pháp hành chính (bằng việc thành lập Tòa lao động và Tòa hành chính); thủ tục hành chính đã được cải cách đáng kể theo hướng đơn giản và thuận tiện cho dân; quy định rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan, công chức hành chính trong việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, khắc phục ở mức độ ban đầu sự đùn đẩy trách nhiệm, kính chuyển đơn thư khiếu nại, tố cáo vòng vo...

Tuy nhiên, thể chế HCNN trong quan hệ với nhân dân vẫn còn nhiều hạn chế:

- Tính công khai, minh bạch trong hoạt động của CQHCCNN ở một số mặt, lĩnh vực còn yếu làm hạn chế việc thực hiện quyền kiểm tra, giám sát của nhân dân, còn thiếu một cơ chế pháp lý rõ ràng và cụ thể các bảo đảm thực hiện nguyên tắc có sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước.

Nhân dân là người chủ của quyền lực nhà nước, quyền lực hành chính nhưng trên thực tế, ở một số nơi nhân dân đang bị chính quyền lực của mình chi phối, sách nhiễu.

- Trong xây dựng thể chế hành chính nhiều khi còn dân chủ hình thức, chiếu lệ. Ví dụ, trong việc tổ chức cho nhân dân đóng góp ý kiến vào các dự án, dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), chưa bảo đảm thực sự quan hệ bình đẳng giữa nhân dân và các CQHCCNN.

Vẫn còn tình trạng CQHCCNN ôm đồm nhiều việc những hoạt động thiếu hiệu quả; CQHCCNN tùy tiện xâm hại hoặc hạn chế các quyền, tự do, cá nhân của công dân...

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế

nêu trên, cần phải tiếp tục đổi mới đối với cải cách thể chế HCNN, cụ thể:

- Hoàn thiện các luật về tổ chức hệ thống CQHCNN cho phù hợp với việc phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; xác định rõ hơn địa vị pháp lý của các cơ quan HCNN trong xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN; quy định cụ thể hơn mối quan hệ giữa CQHCNN và công dân; tạo điều kiện thuận lợi trên cơ sở pháp lý rõ ràng để nhân dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước.

- Trong hoạt động lập pháp, lập quy ban hành các quy tắc quản lý nhà nước phải quán triệt những nguyên tắc sau: trước khi soạn thảo bất cứ một VBQPPL nào cần phải xác định rõ các quan hệ xã hội cần điều chỉnh, phân tích, đánh giá thấu đáo các chính sách sẽ được ban hành, ý chí, nguyện vọng và sự ủng hộ của đại đa số nhân dân đối với việc ban hành VBQPPL đó. Tuân thủ nghiêm chỉnh trình tự, thủ tục pháp lý kiến của nhân dân đối với các dự thảo VBQPPL. Trong hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL phải bảo đảm được tính dân chủ thực chất, phát huy thật sự trí tuệ của các cơ quan, tổ chức quần chúng, xã hội, chuyên gia, nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân, tạo cơ chế phản biện khách quan của các chuyên gia về hoạch định chính sách. Trong quá trình xây dựng thể chế cần có sự nghiên cứu, thảo luận khoa học, tổng kết và điều tra thực tiễn. Tăng cường sự kiểm tra, giám sát của các tổ chức quần chúng nhân dân và công dân đối với hoạt động ban hành VBQPPL...

- Bảo đảm sự gắn kết đồng bộ giữa cải cách hành chính với cải cách lập pháp và cải cách tư pháp. Đổi mới cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong hệ thống CQHCNN. Tạo điều kiện để người dân và doanh nghiệp tiếp cận với hệ thống tư pháp, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức theo quy định của pháp luật.

- Tiếp tục đổi mới phương thức hoạt

động của các CQHCNN. Phân định rõ, rành mạch chức năng, thẩm quyền giữa các CQHCNN các cấp; phân biệt và tách bạch giữa trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân của các thành viên là cán bộ lãnh đạo trong bộ máy HCNN, đề cao trách nhiệm của người đứng đầu; trách nhiệm của CQHCNN trước nhân dân

- Đẩy mạnh điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức của các CQHCNN theo hướng tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng nền hành chính dân chủ, hiện đại.

Tập trung đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tạo sự chuyển biến căn bản trong mối quan hệ giữa CQHCNN với người dân và doanh nghiệp, phát huy mạnh mẽ dân chủ, tạo điều kiện để người dân và xã hội tham gia vào hoạt động quản lý của Chính phủ và các cơ quan trong bộ máy hành chính.

- Tiếp tục đẩy mạnh công tác xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Đề cao trách nhiệm, nghĩa vụ của cán bộ, công chức trước nhân dân. Tăng cường kỉ luật, kỉ cương hành chính; xây dựng và áp dụng chế độ thanh tra, kiểm tra công vụ ở các cấp, kể cả chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị □

