

BÀN VỀ HOẠT ĐỘNG GIAO TIẾP TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS. VŨ DUY YÊN - ThS. VŨ CẢNH THẠC

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Hoạt động giao tiếp trong quản lý hành chính nhà nước.

Trong hoạt động công vụ hàng ngày của các cơ quan hành chính nhà nước (CQHCCN), các chủ thể hành chính là cán bộ, công chức (CB,CC) và CQHCCN thường xuyên thông qua hoạt động giao tiếp (HĐGT) để tiếp xúc xác lập quan hệ; trao đổi thông tin; bàn bạc giải quyết công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao; ban hành quyết định quản lý; báo cáo tình hình thực thi công vụ... trong phạm vi các quan hệ hành chính.

HĐGT trong CQHCCN (sau đây gọi tắt là giao tiếp hành chính - GTHC) diễn ra trong 2 mối quan hệ:

Thứ nhất, giao tiếp giữa các CB,CC, giữa các bộ phận trong cùng một cơ quan và giữa các cơ quan trong hệ thống CQHCCN. Đây là *quan hệ giao tiếp nội bộ*.

Thứ hai, giao tiếp giữa CB,CC và CQHCCN với công dân và tổ chức phi hành chính nhà nước. Đây là *quan hệ giao tiếp với bên ngoài*.

Xét về bản chất cơ chế hoạt động, GTHC cũng có những đặc trưng cơ bản như HĐGT nói chung trong xã hội bao gồm 5 yếu tố:

Thứ nhất, bất kỳ một HĐGT nào cũng

phải diễn ra giữa những con người với vị thế, cương vị và tư cách nhất định. Đó là *nhân vật giao tiếp* (NVGT) - các chủ thể tham dự giao tiếp. Vị thế, cương vị và tư cách của NVGT chi phối sự lựa chọn nội dung thông tin và phương tiện giao tiếp.

Thứ hai, trong một HĐGT, giữa các NVGT bao giờ cũng phải thông tin cho nhau một điều gì đấy. Đó là *nội dung giao tiếp* - là chủ đề (bao gồm cả hiện thực khách quan và thế giới nội tâm) được đề cập tới trong quá trình giao tiếp giữa các NVGT. Nội dung giao tiếp phụ thuộc vào NVGT và hoàn cảnh giao tiếp.

Thứ ba, một HĐGT bao giờ cũng diễn ra trong một không gian, thời gian và tình huống, cách thức... nhất định. Đó là *hoàn cảnh giao tiếp*, bao gồm hoàn cảnh giao tiếp mang tính nghi thức (formal) và không mang tính nghi thức (informal). Tùy thuộc vào nội dung giao tiếp mà các NVGT lựa chọn hoàn cảnh giao tiếp thích hợp.

Thứ tư, trong một HĐGT, các NVGT phải sử dụng chung một hệ thống tín hiệu nhất định. Đó là *phương tiện giao tiếp*. Phương tiện thông dụng, tiện lợi và quan trọng nhất là ngôn ngữ (có 2 dạng biểu hiện: nói và viết). Bên cạnh phương tiện ngôn ngữ, NVGT còn sử dụng các yếu tố phi ngôn ngữ như điệu bộ, vẻ mặt, cử chỉ, thái độ... kèm theo nhằm tăng hiệu quả

giao tiếp.

Thứ năm, thực hiện HDGT, bao giờ NVGT cũng nhằm hướng tới thoả mãn những nhu cầu vật chất và tinh thần nhất định. Đó là *mục đích giao tiếp*. Đây là yếu tố định hướng trong quá trình giao tiếp. Mục đích giao tiếp có 3 loại: tác động về nhận thức (đích thuyết phục), tác động về tình cảm (đích truyền cảm), tác động về hành động (đích hành động). Cùng nói về một chủ đề nhưng mục đích khác nhau thì việc sử dụng ngôn ngữ cũng khác nhau. Thông qua HDGT mà đạt được các mục đích đã đặt ra, NVGT đã đạt được hiệu quả giao tiếp.

Tuy nhiên, để xác định một HDGT là một GTHC thì HDGT đó phải thoả mãn hai điều kiện. *Một là*, trong các bên tham gia giao tiếp phải có tối thiểu một bên NVGT là chủ thể quan hệ hành chính đại diện cho quyền lực nhà nước. *Hai là*, nội dung được đề cập trong giao tiếp phải liên quan tới công vụ thuộc chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của chủ thể hành chính tham gia giao tiếp. Đây là *hai điều kiện cần và đủ* để xác lập một HDGT là một GTHC.

Các yếu tố trong GTHC cũng có những nét đặc thù:

Về NVGT: Trong GTHC nội bộ, giữa các NVGT có quan hệ thứ bậc rõ ràng, được xác định. Do đặc trưng quan hệ hành chính là quan hệ thứ bậc nên vị thế của người tham gia giao tiếp được xác lập rõ ràng theo hai chiều: trên - dưới và ngang.

GTHC từ trên xuống là quan hệ giao tiếp khi cấp trên (bao gồm cả cá nhân và tổ chức) ra quyết định quản lý, truyền đạt nhiệm vụ, mệnh lệnh... cho cấp dưới (bao gồm cả cá nhân và tổ chức). GTHC từ dưới lên là quan hệ giao tiếp khi cấp

dưới báo cáo tình hình thực thi nhiệm vụ, xin ý kiến chỉ đạo... với cấp trên. Trong chiều quan hệ này, NVGT phải tuân thủ một nguyên tắc: *cấp dưới phải luôn luôn phục tùng ý kiến của cấp trên*. Tuy nhiên, trên thực tiễn cũng xảy ra tình trạng “trên bảo, dưới không nghe” - một biểu hiện của việc chấp hành kỉ cương hành chính không nghiêm. Mặt khác, do thiếu tính dân chủ, có trường hợp cấp trên ý quyền, cậy thế ra những mệnh lệnh áp đặt không phù hợp với thực tế buộc cấp dưới phải thi hành.

GTHC theo chiều ngang là quan hệ giao tiếp giữa các CB,CC đồng chức, giữa các bộ phận hoặc CQHCCNN đồng cấp. Trong GTHC loại này, quan hệ giữa các NVGT là quan hệ bình đẳng, có trách nhiệm phối hợp công tác để thực thi công vụ. Tuy nhiên, trong thực tiễn, do thiếu cơ chế phối hợp đồng bộ nên trong nhiều công việc đòi hỏi phải có nhiều cá nhân, tổ chức cùng tham gia khi thực thi lại xảy ra hiện tượng “trống đánh xuôi, kèn thổi ngược” dẫn tới kém hiệu quả.

Trong quan hệ với bên ngoài, chủ thể hành chính do được trao quyền lực nhà nước, có quyền ban hành các quyết định quản lý, đặt ra các quy định, thủ tục... buộc chủ thể giao tiếp là đối tượng quản lý phải đơn phương thực hiện. Do có đặc quyền, có *vị thế giao tiếp mang tính trội*, CB,CC được trao nhiệm vụ giải quyết các công việc của công dân và tổ chức nếu không có phẩm chất đạo đức tốt, thiếu tinh thần trách nhiệm dễ nảy sinh thái độ gây phiền hà, cửa quyền, sách nhiễu nhằm vụ lợi.

Về nội dung giao tiếp: Trong GTHC, nội dung giao tiếp thường được xác định rõ ràng thuộc chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của chủ thể hành chính tham dự

giao tiếp. Nếu chủ thể hành chính đưa ra những nội dung vượt quá giới hạn cho phép sẽ dẫn tới tình trạng lạm quyền, vượt quyền hoặc không chấp thuận giải quyết nội dung thuộc thẩm quyền sẽ dẫn tới hiện tượng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm.

Về hoàn cảnh giao tiếp: Nhìn chung, mọi GTHC đều mang tính nghi thức. Trước hết, GTHC thường được diễn ra nơi công sở và trong những khoảng thời gian nhất định (giờ hành chính) theo một chương trình làm việc đã được sắp xếp trước. Thứ hai, việc trao đổi nội dung, phương án giải quyết... đều được thực hiện theo những cách thức nhất định và được quy định bằng quy chế làm việc hoặc quy trình, thủ tục hành chính.

Về phương tiện giao tiếp: Cũng như các HĐGT khác, trong GTHC, ngôn ngữ là phương tiện giao tiếp chủ yếu và được dùng cả ở dạng nói (trao đổi trực tiếp, hoặc qua điện thoại) và dạng viết (truyền đạt thông tin bằng văn bản). So với các HĐGT khác, GTHC sử dụng dạng viết nhiều hơn với nhiều loại văn bản: luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư, thông báo, hợp đồng hành chính, báo cáo, công văn, biên bản... Tuy nhiên, dù ở dạng nói hay dạng viết, ngôn ngữ dùng trong GTHC đều mang đặc trưng *phong cách hành chính*. Ngôn ngữ dùng trong GTHC đòi hỏi phải rõ ràng, chính xác và chuẩn mực; không sử dụng các yếu tố tối nghĩa, đa nghĩa, mờ nghĩa, tiếng lóng, lấp lửng bóng gió... Ở dạng viết, việc ban hành văn bản đã được chuẩn hoá bằng *Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật* và đã được mẫu hoá các văn bản hành chính thông thường. Tuy nhiên, ở dạng nói, trong giao tiếp hàng ngày ở

trong CQHCCN vẫn chưa được chuẩn hoá. Cách xưng hô không mang phong cách hành chính, còn mang nặng phong cách gia đình. Các phương tiện phi ngôn ngữ trong GTHC mang sắc thái trung hoà, khách quan, trang trọng và lịch sự. Tuy nhiên, trong thực tiễn, không ít CB,CC cậy quyền thế lại có thái độ trịch thượng, cửa quyền, thiếu tôn trọng người đối thoại. Các biểu hiện này đều trái với phong cách GTHC chuẩn mực.

Về mục đích giao tiếp: Trong GTHC, mục đích giao tiếp thường được xác định một cách rõ ràng, cụ thể. Mọi GTHC đều hướng tới mục tiêu hoàn thành công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao trên cơ sở tuân thủ những quy định của pháp luật.

2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả GTHC.

Hiệu quả của hoạt động GTHC có tác động trực tiếp và quyết định đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy công quyền. Nâng cao hiệu quả GTHC thực chất là nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy công quyền. Từ những phân tích về GTHC ở trên, chúng tôi xin nêu một số giải pháp nhằm góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động GTHC như sau:

Một là, đẩy mạnh hơn việc phân công, phân cấp quản lý trong các CQHCCN. Trên cơ sở rà soát toàn bộ công việc thuộc thẩm quyền của CQHCCN, trao từng loại công việc cụ thể cho CQHCCN có điều kiện giải quyết công việc đó tốt nhất và giảm bớt các đơn vị đầu mối, các đơn vị trung gian. Đồng thời, có quy chế, quy trình, thủ tục giải quyết và phân công rõ ràng, cụ thể từng phần việc phải giải quyết cho CB,CC giữ những chức danh quản lý, chức danh chuyên môn

nhất định. Điều này giúp cho người có nhu cầu giải quyết công việc đến đúng cơ quan, gặp đúng người có chức năng, quyền hạn.

Hai là, triệt bỏ tận gốc cơ chế xin-cho; tất cả các thủ tục, các yêu cầu từ phía CQHCCN phải được đơn giản hoá (chỉ giữ những yêu cầu cần và đủ) và phải được công khai, minh bạch hoá. Điều này giúp tổ chức và công dân nắm được những thông tin về những thủ tục, yêu cầu từ phía CQHCCN để họ chủ động chuẩn bị đáp ứng các yêu cầu, thủ tục cần thiết; đồng thời góp phần hạn chế thái độ cửa quyền từ phía CB,CC.

Ba là, các CQHCCN cần tăng cường công tác kiểm tra và có cơ chế kiểm soát các hoạt động công vụ, kịp thời ngăn chặn và xử lý các hành vi tiêu cực của CB,CC trong các HĐGT khi thi hành công vụ. Kiểm soát được hoạt động của CB,CC là kiểm soát được hoạt động của các CQHCCN. Suy cho cùng, mọi hoạt động công vụ đều do CB,CC thực hiện.

Đồng thời, bản thân mỗi CB,CC dù ở cương vị nào cũng phải thấm nhuần lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “Cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư” trong thực thi công vụ - thực sự là “công bộc” của dân; thường xuyên tự rèn luyện, học tập không ngừng trau dồi đạo đức cách mạng, nâng cao trình độ chuyên môn và kỹ năng nghiệp vụ để hoàn thiện nhân cách, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ công tác được giao.

Bốn là, tiếp tục nâng cao chất lượng công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tiến hành mẫu hoá một số văn bản hành chính thông thường chưa được quy chuẩn. Đồng thời, cần có những quy định cụ thể về thái độ, tác phong và sử dụng ngôn ngữ trong GTHC. Trong đó,

về thái độ, phải luôn tuân thủ luật pháp và đặt mục tiêu giải quyết công việc lên hàng đầu, tôn trọng người giao tiếp với mình. Về tác phong, phải rèn luyện tác phong làm việc khoa học, văn minh, lịch sự. Về ngôn ngữ, phải sử dụng ngôn ngữ chuẩn mực, chính xác, rõ ràng chuyển tải đầy đủ thông tin cần thiết; trong xưng hô, nên có cách xưng hô theo vị thế, cương vị hành chính, tránh cách xưng hô theo quan hệ gia đình truyền thống như hiện nay.

Năm là, đối với các loại công việc liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành hoặc nhiều bộ phận, cá nhân cũng có trách nhiệm giải quyết, phải xây dựng được cơ chế phối hợp hoạt động đồng bộ; trong đó, quy định rõ nhiệm vụ cụ thể của mỗi cơ quan, đơn vị, cá nhân để tránh hiện tượng chông chéo hoặc bỏ sót việc đồng thời sẽ hạn chế được tư tưởng ỷ lại theo kiểu “cha chung không ai khóc, nhiều sai không ai đóng cửa chùa”.

Sáu là, mỗi CQHCCN quán triệt *Quy chế thực hiện dân chủ trong cơ quan hành chính nhà nước*, mở rộng dân chủ đi đôi với thực hiện nghiêm túc kỉ luật, kỉ cương hành chính; khắc phục tình trạng “trên bảo, dưới không nghe” và thái độ áp đặt, độc đoán, gia trưởng trong quan hệ GTHC.

Bảy là, trong hoạt động bồi dưỡng nghiệp vụ hành chính cho đội ngũ CB,CC, cần mở rộng chuyên đề “nâng cao kỹ năng hành chính”. Hiện nay, mảng kiến thức này chưa được chú trọng đúng mức. Các chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN cho đối tượng là CB,CC mới chỉ tập trung cho kỹ năng soạn thảo văn bản (ngôn ngữ viết), chưa chú ý tới kỹ năng thuyết trình, kỹ năng đàm thoại (ngôn ngữ nói) và kỹ năng ứng xử trong GTHC□