



## NHÌN NHẬN UYỂN CHUYỂN HƠN VỀ NGHĨA VỤ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI XÃ HỘI

PGS. TS. ĐINH VĂN MẬU

*Học viện Hành chính Quốc gia*

**D**ân là lực lượng hùng hậu trong mọi cuộc giành lấy quyền lực, là đội quân rộng lớn bảo vệ chính quyền và là nơi tạo ra và đóng góp tài lực, vật lực cho bộ máy công quyền. Vì thế, dù chính thể quân chủ hay dân chủ thì chính quyền đều phải tồn tại trong dân và nhờ dân. Chỉ có điều là nhà quân chủ đã dày công đưa ra hệ tư tưởng để dựa vào đó tự phong mình là thiên tử được đưa xuống địa giới trị dân, lập ra quan chế kiểu cha mẹ của dân để răn dạy, giáo hoá và ban phát ân huệ cho họ. Trong chính thể dân chủ, quan hệ giữa quyền lực nhà nước và quyền của dân được nhận thức bình đẳng đến mức quyền công dân là nghĩa vụ của nhà nước và ngược lại. Dân đã thể hiện ý chí của người chủ đất nước trong hiến pháp và pháp luật đòi hỏi nhà nước phải thực hiện việc nghĩa cao cả trước dân; cụ thể là: giữ gìn an ninh, an toàn và môi trường sống cho dân; bảo đảm và phát triển dân sinh, mà trước hết tạo ra các khuôn khổ, điều kiện cho dân thoát nghèo đói và từng bước có ăn, có mặc, được học hành, để trở thành khá giả; giải quyết các vấn đề xã hội bằng chính sách, phương thức hợp ý dân.

Nhưng dân chủ với nội dung quyền lực thuộc về nhân dân là khái niệm hình thành ở phương Tây và được du nhập vào

phương Đông từ khi nhiều nước ở nơi này còn đắm chìm trong chế độ quân chủ hoặc sự pha tạp giữa hai loại thể chế tạo ra chế độ “nửa thực dân phong kiến” được thiết lập trên nền văn minh nông nghiệp lạc hậu. Dân chủ phương Tây đã thiết chế ra bầu cử phổ thông đầu phiếu, phân chia quyền lực nhà nước, đối trọng và kiểm chế để hạn chế quyền lực, ngăn ngừa độc quyền và lạm dụng thẩm quyền. Phương Đông tiếp nhận những thiết chế dân chủ thích hợp với mình bằng cách dung hoà quan niệm pháp quyền Đông - Tây. Trong sự tích hợp ấy, ngoài sự tự chủ, tự tin vươn lên làm chủ vận mệnh của mình và làm chủ đất nước, đầu đó ở những công dân của nước cộng hoà vẫn còn lại những tự ti, khiêm nhường quá mức của các công dân đã được giải phóng khỏi kiếp dân nghèo. Bởi những nghìn năm giáo hoá theo thuyết trung quân và quen tuân chỉ lệnh của bề trên nên ở thị thành hay miền quê vẫn nhìn thấy, nghe được việc ban ơn cho dân và sự tạ ơn của các chủ nhân trước nghĩa vụ mà chính quyền phải phục vụ dân. Từ đó, cần có nhận thức lại phù hợp hơn với cơ chế mới.

Để chứng minh cho nhận xét trên, có thể lấy ví dụ về việc phục vụ dân mà những năm gần đây ở nước ta gọi là “dịch vụ công”. Thực ra, đây là cách nói so sánh

việc thực hiện nghĩa vụ của chính quyền trước dân với hoạt động giao dịch, cung ứng sản phẩm, dịch vụ của tư nhân cho nhu cầu cá thể được đề cao trong cơ chế thị trường. Xung quanh khái niệm mới ấy đã có nhiều ý kiến bàn luận và có những cuộc thí điểm không mấy kết quả. *Vậy cần quan niệm như thế nào về dịch vụ công cho phù hợp với thực tiễn nước ta hiện nay?* Câu trả lời quả là đa dạng do cách tiếp cận khác nhau, nhưng tựu trung vẫn phải quay về nhận diện nó với nghĩa rộng, nghĩa trung dung, nghĩa hẹp, theo quy luật phát triển của tư duy và sự chấp nhận của đời sống hiện tại.

Với nghĩa rộng nhất của từ ngữ này theo quan niệm của một tác giả thì tất cả mọi hoạt động của nhà nước, không loại trừ một lĩnh vực nào phải được coi là dịch vụ công<sup>1</sup>. Quan niệm này đồng nghĩa nghĩa vụ của nhà nước trước dân với dịch vụ công. Nói cụ thể hơn, có nghĩa là hoạt động làm luật thể hiện ý chí và phù hợp với truyền thống, thói quen đạo đức, hoạt động hành pháp trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật cũng như hoạt động tư pháp bao gồm hoạt động xét xử và các hoạt động khác liên quan trực tiếp tới xét xử đều nằm trong phạm vi của dịch vụ công. Quan niệm này đồng nhất dịch vụ công với công vụ mang tính quyền lực nhà nước. Nó bao gồm việc làm ra chính sách, pháp luật và bảo đảm, bảo vệ pháp luật vì lợi ích quốc gia, nhóm và cộng đồng người và từng người dân đều có quyền yêu cầu được cung cấp những dịch vụ tối thiểu.

*Bằng cách luận giải trung dung hơn*, một số nghiên cứu khoanh phạm vi dịch vụ công đồng nghĩa với hoạt động cung cấp dịch vụ công cộng và dịch vụ hành chính công<sup>2</sup>; nghĩa là, dịch vụ công được đồng nhất với hoạt động bảo đảm tự do,

quyền, lợi ích hợp pháp và phù hợp với truyền thống, thói quen, đạo lý của nhu cầu tối thiểu của một cá nhân và lợi ích chung của nhóm, cộng đồng và toàn xã hội.

*Từ góc nhìn “khắt khe” và khu biệt hẹp lại*, có những bài viết chỉ thừa nhận dịch vụ công theo nghĩa cung ứng những lợi ích chung mà cá nhân, tổ chức không thể tự tạo ra được và mọi cá nhân, tổ chức đều có quyền thụ hưởng lợi ích đó một cách ngang bằng. Hiểu như vậy đã loại trừ việc xây dựng, ban hành pháp luật, không tính tới việc cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền thực hiện bảo đảm các yêu cầu về tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bằng các quyết định hành chính để cấp phép, đăng kí, chứng thực v.v. và càng không kể đến hoạt động mang tính cưỡng chế của hoạt động bảo vệ pháp luật.

Xem xét việc nhận diện đúng thực chất của một hoạt động và đặt cho nó một cái tên phù hợp quả là không đơn giản, chắc còn nhiều tranh luận về nó, sẽ có sự khác nhau trong vận dụng vào thực tiễn và đánh giá hiệu quả của nó.

Sự phong phú của quan niệm nhận thức kể trên bắt nguồn từ sự đa dạng của việc xác định vai trò của nhà nước trong đời sống xã hội. Xã hội cũng như một thực thể mà bản thân nó phải biết tạo ra những sản phẩm vật chất, tinh thần phù hợp và huy động nội năng, ngoại lực thúc đẩy nó phát triển theo nhu cầu ngày càng cao của con người. Xã hội thiết lập nhà nước để điều hoà và phục vụ lợi ích của xã hội, nhưng đồng thời bộ máy công vụ còn là một thực thể tồn tại vì nó, phải biết thu xếp bảo đảm cho nó. Để phục vụ lợi ích của chính mình, học giả theo hệ tư tưởng nhà nước đã giáo huấn quan niệm thần thánh hoá nhà nước, được xã hội thừa

nhận và tô vẽ thêm cho nó linh thiêng hơn. Đồng thời, trong nội bộ nhà nước thì lại dần dần hoá nó theo huyết hệ, ở đó, quan hệ công vụ được thực hiện theo kiểu bảo ban, vâng dạ. Theo quy luật vận động, bộ máy nhà nước có thể bị tha hoá trong lúc các thiết chế khác của xã hội dân sự vẫn tiến hoá theo quy luật phát triển và theo đó xuất hiện sự lệch pha giữa quản lý nhà nước và nhu cầu xã hội. Đó là nguyên nhân làm xuất hiện một áp lực đòi hỏi nhà nước phải cải cách mình cho phù hợp với đời sống xã hội. Bất cứ cuộc cải cách tổ chức nào, kể cả cải cách bộ máy nhà nước đều định hướng vào lợi ích xã hội và phải dựa trên quan điểm có tính lý luận cơ bản để xác định vị trí, vai trò của nhà nước và từ đó chế định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy phù hợp. Nhưng gian nan hơn vẫn là suy ngẫm để tìm ra những quan điểm có tính lý luận cơ bản làm căn cứ mà đề ra phương hướng, giải pháp cải cách thành công bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển xã hội trong một hoàn cảnh mới.

Suy ngẫm phong phú dẫn đến nhiều vẻ của thực tiễn. Quay lại việc cung ứng dịch vụ công để đối chứng. Ở một thành phố biên giới, việc thu gom, chuyển chở, xử lý rác thải được xã hội hoá phần thu gom, chuyên chở. Nghĩa là người dân đã đứng ra nhận từ chính quyền một công việc trước đó thuộc nghĩa vụ nhà nước theo hình thức mà trước đây quen gọi là công dịch. Phần còn lại là xử lý rác nếu còn thuộc về một hay nhiều tổ chức của chính quyền thì vẫn thuộc phạm vi dịch vụ công, và vì thế có thể tiếp tục chuyển giao cho đời sống dân sự. Công việc diễn ra khá trôi chảy. Tuy vậy, nếu việc chuyển nghĩa vụ nhà nước cho dân trong trường hợp trên cần thoả thuận có điều kiện. Trước đây, chính quyền dùng nhân lực, tài

chính, tài sản nhà nước để thực hiện việc này. *Vậy khi trao nó cho dân thì pháp nhân dân sự đó dùng tiền của từ đâu để làm thay Nhà nước? Chắc hẳn phải từ dân, nhưng từ phần thu ngân sách hay một lần nữa dân phải góp tiền chi trả sòng phẳng và trực tiếp cho tổ chức dân sự thu gom rác ấy? Nguyên tắc nào quy định việc thu phí này, theo hộ dân hay theo một số người trong một số nhà? Có lẽ chính quyền phải tiếp tục đảm nhiệm việc thu, có thể thu các loại thuế khác sau đó trích cho dịch vụ này hoặc thu lệ phí địa phương để bảo đảm công dịch. Còn người dân đứng ra hợp đồng hoặc đấu thầu trước chính quyền để thực hiện dịch vụ đó theo quan hệ hợp đồng hành chính, chứ không thể coi là thoả thuận dân sự giữa pháp nhân và dân cư được nó phục vụ.*

Ở một thành phố khác, chính quyền chuyển một số việc, số khâu thuộc thẩm quyền hành chính nhằm giải quyết các yêu cầu về tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức như cấp phép, đăng kí, chứng nhận cho một tổ chức có tên "Trung tâm dịch vụ hành chính công". Những công chức từ bộ máy chính quyền được tổ chức lại theo một quy chế để thực hiện việc tiếp nhận, hướng dẫn hoặc trực tiếp hoàn thành hồ sơ, thủ tục cho dân và từ đó chính quyền trao cho dân sự xác nhận được thực hiện quyền, lợi ích mà họ quan tâm. Hoạt động này theo thông lệ cần được chi trả bằng ấn định hoặc thoả thuận theo thời giá thị trường. *Nhưng vấn đề không phải thu như thế nào, mà là vì sao trước đây không thu, bây giờ vẫn chính quyền ấy lại phải nộp tiền cho những người đã thu thuế để bảo đảm hoạt động chính quyền và để trả lương cùng các chế độ khác cho họ.*

Nhưng điều bản khoản trên lại không

xảy ra ở một thành phố khác vì người dân ở đó không phải chỉ trả cho chính quyền đã phục vụ họ như vậy. Chính từ thực tiễn này làm cho câu hỏi vì sao và sự bức xúc, ít đồng tình ở thành phố có “Trung tâm dịch vụ hành chính công” ấy càng nổi cộm.

Thực tiễn cần được trả lời bằng hoạt động thực tiễn. Những tổ chức có trách nhiệm đang tìm giải pháp phù hợp. Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, chính quyền giải quyết miễn phí đối với nhu cầu hợp pháp của dân. Chuyển sang cơ chế thị trường đã xuất hiện những thực tiễn mới, trong đó yếu tố lợi ích nổi lên hàng đầu. Ai đó đã khái quát rằng kinh tế thị trường là nền kinh tế mà ở đó không ai cho không ai dù chỉ một xu. Nghĩa là muốn thụ hưởng thì phải chi trả. Sản phẩm, dịch vụ càng chất lượng hoặc càng đơn chiếc thì giá cả càng tăng theo. Phương thức ứng xử này lan toả dần dần vào tất cả các lĩnh vực, vùng miền, cộng đồng, tổ chức; không miễn trừ đối với cả nhà nước.

Nhà nước, xét ở góc độ nhân sự thực thi công vụ, gồm hai bộ phận chính. Một bộ phận được đào tạo riêng cho hoạt động quân sự, an ninh quốc gia, ngoại giao, bảo vệ pháp luật. Bộ phận này được giao nhiệm vụ gìn giữ chủ quyền, lợi ích quốc gia, bảo vệ pháp luật bằng hoạt động xét xử, xử phạt, cưỡng chế có tính quyền lực. Trước xã hội, hoạt động này được khu biệt, khép kín nên nhiều thông tin từ nó và về nó được gắn với từ “mật” ở nhiều cấp độ khác nhau. Chắc ít ai nghĩ rằng các hoạt động của bộ phận này như thực hiện chiến tranh, phản gián, điều tra tội phạm, xét xử hình sự, xử phạt hành chính và các hành vi cưỡng chế khác của công quyền là cung ứng dịch vụ hành chính công. Những “hàng hoá” từ hoạt động ấy sản sinh ra chắc không phải là nhu cầu thiết

yếu của những ai được hưởng thụ nó. Tuy vậy, những hoạt động thông tin phục vụ cho các hoạt động quyền lực ấy hoặc lập căn cứ để xác định tính hiện thực, xác đáng của các hành vi là đối tượng của việc phán xét của công quyền thì vẫn có thể “xã hội hoá” và phải chi trả như việc cung ứng khác.

Bộ phận nhân sự thứ hai được tuyển dụng để thực hiện bản chất xã hội của nhà nước bằng hoạt động bảo đảm yêu cầu về tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và quản lý, cung ứng các dịch vụ công ích thiết yếu cho dân cư. Ở khu vực này cả trong nhận thức và triển khai chức năng dịch vụ của nhà nước cần phải uyển chuyển hơn.

Hệ thống hành chính nhà nước được giao chức năng quản lý dịch vụ công phải chịu thử thách bởi hai yếu tố chính sách và thị trường. Có thể chính sách được dân ủng hộ nhưng lại bị thị trường từ chối hoặc chính sách có thể bác bỏ hay chấp nhận nhu cầu thị trường trong một thời hạn nhất định. Quản lý tốt là sử dụng phương thức nhằm thúc đẩy sự hài hoà hai yếu tố này. Chính sách cần là sự biểu hiện ý chí công dân muốn làm chủ số phận của mình và thị trường là khả năng thực hiện nguyện vọng ấy. Sự cần thiết của chính sách và tự do của thị trường luôn cần được tính tới trong sự can thiệp của nhà nước để tạo thành những thiết chế trung gian vận hành trong nền kinh tế thị trường nhưng chủ yếu để thực hiện việc cung ứng các dịch vụ công. Nghĩa là thực hiện chính sách thông qua các thiết chế xã hội để nhà nước trở thành “tối thiểu” với các công cụ: ngân sách, sở hữu công cộng và nợ, sự phát hành tiền và chỉ huy □

1. *Pháp luật và những nhân tố tích cực của Nho giáo*, NXB Tư pháp, H. 2004.

2. *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, H.2003. tr.27.