

## CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

## NHẬN THỨC VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

■ PGS.TS. NGUYỄN HỮU KHIỂN

Năm mới là khái niệm về thời gian, về sự vận động biến chuyển của muôn vật làm cho hiện tại thay thế quá khứ. Năm mới diễn ra muôn sự thay đổi theo qui luật phủ định khách quan. Nhưng cái cũ của năm cũ mà sang năm mới thì chưa gọi cái mới theo nghĩa tích cực, cũng chưa gọi là cải cách được. Vì cải cách là nhận thức cái khách quan (tự nó thế nào cũng đến, cũng xảy ra) bằng sự nhận thức và hành động, tác động đúng, tích cực của con người (làm cho nó diễn ra nhưng theo hướng vì mục đích của con người mà không vi phạm qui luật, chỉ có thể là nhanh hơn, tốt hơn nếu ý niệm về cải cách phù hợp với xu thế của sự biến đổi). Con người trong cải cách hành chính là những chính trị gia, những vị chức sắc, chuyên

gia, chuyên viên trong bộ máy điều hành và quan trọng nhất có sự đóng góp và kiểm soát của người dân - chủ thể của các quá trình xã hội trong đó có hành chính nhà nước.

Kỳ họp cuối năm 2005 của Chính phủ bàn nhiều về chương trình nghị sự cho năm mới 2006 mà một trong những vấn đề then chốt là cải cách hành chính. Tại sao cải cách hành chính, nhiệm vụ được nhà nước ta nói chung và Chính phủ nói riêng khởi động từ năm 1994 với

(\*) Nhà giáo ưu tú,

Phó Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

Tư  
pháp  
giữ  
nghiêm  
minh,  
ngĩa  
lãng  
phí,  
diệt  
tham  
ô  
cho  
Đảng  
cây

Hành  
chính  
lo  
cải  
cách,  
bớt  
phiền  
hà,  
trị  
những  
nhiều  
đề  
Dân  
tin

Nghị định 38/ CP cho đến nay vẫn là trọng tâm? Theo chúng tôi đây là một chủ đề rất căn bản của mọi thể chế, rất hấp dẫn về mặt khoa học và rất thời sự từ giác độ văn hoá xã hội.

**Cải cách hành chính - Vấn đề của mọi chế độ nhà nước.** Hành chính, xét từ giác độ thể chế trong nhà nước pháp quyền là một cơ cấu của quyền hành pháp. Khi nói hành pháp là để đặt bộ máy quản lý bên cạnh các quyền lập pháp và quyền tư pháp. Như ở nước ta đó là mối quan hệ giữa Chính phủ - cơ quan thực thi pháp luật, Quốc hội - cơ quan lập pháp và toà án - cơ quan tư pháp. Nhưng hành pháp với nghĩa là cơ quan ở trung ương muốn thực hiện được vai trò quản lý các quá trình của đời sống xã hội thì

cần có một hệ thống tổ chức theo chiều ngang và chiều dọc. Chiều ngang như các cơ quan cùng vị thế nhưng khác nhau về chức năng và đối tượng (như các bộ ở trung ương và các cơ quan trong cùng một cấp ở địa phương) và chiều dọc như các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương ở nước ta. Thực chất quyền hành pháp và quyền hành chính chỉ là một: một bộ máy, một đội ngũ, một hệ thống điều hành, hệ thống chính sách. Có khác chỉ là đặt nó trong quan hệ khác nhau mà thôi.

Vậy xét từ giác độ thể chế, bộ máy hành



chính nước ta từ chỗ tư duy thành lập các bộ chuyên ngành sâu (thành lập các bộ bám sát các ngành kinh tế kỹ thuật), được cải cách theo hướng thành các bộ theo hướng đa ngành; từ giai đoạn nhập tình đến chỗ chia lại dân cư, đơn vị và lãnh thổ hành chính; từ chỗ xoá bỏ chức vụ trưởng thôn, lấy bộ máy hợp tác xã vốn là thể chế kinh tế làm luôn chức năng quản lý xã hội chủ nhiệm hợp tác thu tiền làm đường, sửa chùa, dựng đội văn nghệ vì không có bộ máy tự quản hành chính ở thôn (làng, ấp, bản) đến chỗ các đơn vị cộng đồng thôn làng cần có cơ chế tự quản hành chính phân biệt với bộ máy điều hành sản xuất. Công việc vì vậy cần có sự phân định rõ: hợp tác xã là bộ máy điều hành sản xuất, trưởng thôn là cơ cấu tự quản hành chính ở nông thôn. Ở đó có sự cải cách thể chế.

Cũng không mấy ngạc nhiên khi mà, hiện nay vấn đề cấp hành chính đã được hiến pháp qui định, nhưng hẳn sự bất cập về tầng nấc các cấp chính quyền ở đô thị vẫn còn không ít sự tranh luận. Mấu chốt pháp lý xuất phát từ hiến pháp. Nhưng hiến pháp là sản phẩm tư duy có tính ổn định tương đối, còn sự vận động, nhất là trong giai đoạn chuyển đổi cơ chế của xã hội có khi diễn ra hằng ngày, hằng tháng, hằng năm. Hiến pháp năm 1992 ban hành vào thời điểm bản lề của sự thay đổi cơ chế (có thể nói giai đoạn bản lề bắt đầu từ năm 1986 cho đến hiện nay). Vì vậy trong khi hiến pháp qui định một số cấp ở nông thôn và thành thị có vị thế pháp lý tương đương thì ở nông thôn sự vận động thay đổi chậm hơn nhiều so với các hoạt động đô thị.

Giữa thành thị và nông thôn còn chứa đựng sự khác biệt giữa hai loại cơ cấu hành chính tổng thể và các yếu tố bên trong của các cấp đó. Ít nhất ta nhìn thấy những đặc trưng về đối tượng quản lý khác hẳn: qui mô lãnh thổ, đặc điểm dân cư, phương thức cư trú và lao động sản xuất giữa nông thôn và thành thị. Nếu ở nông thôn dường như mỗi gia đình có một giếng nước thì ở thành thị cả thành phố chỉ có "một giếng nước"! Nếu ở nông thôn người ở địa phương này không thể có quyền sử dụng ruộng đất sản xuất ở địa phương khác thì ở đô thị gần như hoàn toàn ngược lại: người ta ở chỗ này nhưng đi làm, kiếm sống, công tác lại ở nơi khác v.v... Vậy nên yếu tố tầng nấc hành

chính phiên hà do thiết kế cấp hành chính trùng khớp về cấp như thế đã bộc lộ sự phiền hà (tất nhiên sự phiền hà rất đa dạng chứ không phải chỉ ở việc cấu trúc đô thị).

**Hành chính là cơ quan quản lý xã hội nên thiên chức của nó gắn với thực tiễn sinh động của xã hội.** Xã hội luôn là một thực thể vận động (vì xã hội là xã hội của những con người với những hoài bão, ý tưởng, nguyện vọng luôn thay đổi theo hướng căn bản tích cực). Vì thế hành chính với tính cách là bộ máy điều hành các hoạt động xã hội không thể nhất thành bất biến, nghĩa là nó phải thay đổi, bám sát đời sống. Thời bao cấp và quản lý theo kiểu tập trung quan liêu thì bộ máy cũng được hình thành theo phương thức nhấn mạnh (thậm chí quá mạnh) vai trò của các quyết định tập thể, các cơ quan ra quyết định; coi nhẹ các quyết định cá nhân và các chức vụ của những người đứng đầu. Nhưng chuyển sang cơ chế thị trường và đời sống dân sự ngày càng phát triển, các mối quan hệ, giao dịch dân sự liên quan đến lợi ích, quyền và trách nhiệm của công dân ngày càng tăng thì quyền và trách nhiệm cá nhân phải được xác lập. Công việc điều hành hành chính hằng ngày liên quan đến công dân và tổ chức dứt khoát liên quan đến vị trí, chức vụ của một người nhiều hơn là một tổ chức (chủ tịch, phó chủ tịch UBND; chứ không phải uỷ ban; trưởng phó phòng chứ không phải phòng, cán bộ thuế, địa chính chứ không phải phòng thuế, phòng địa chính, trưởng phó công an chứ không phải phường, đồn công an...).

Khi xã hội đã vận động ở trình độ cao hơn của nền kinh tế, văn minh hơn về nhu cầu văn hoá, hiện đại hơn về sử dụng và hưởng thụ các tiện nghi thì quản lý theo kiểu cũ chắc chắn sẽ không thể chấp nhận được. Thời của xe đạp thì thường người ta đi kiểu gì cũng ít rủi ro, va chạm, vậy nên ai chen lên đi trước, đi bên nào của con đường cũng chẳng quan trọng lắm. Nhưng tâm lý đó của thời nay ở người dân thì rất nguy hiểm đến tính mạng. Nếu tâm lý đó có ở người thực thi công quyền như người công an hay thanh tra giao thông thì không thể duy trì được trật tự xã hội và không thể giải quyết được khi xuất hiện tranh chấp. Mấy chục năm trước



đây khi phương tiện còn ít và nghèo nàn, cơ sở hạ tầng thấp kém số lượng và qui mô các phương tiện giao thông chưa tăng thì những máy bắn tốc độ, giấy phép lái xe máy cũng như là vật thừa; nạn mãi lộ trên đường liên quan đến vi phạm luật giao thông không có môi trường phát sinh; số người tai nạn và tử vong lên tới mấy chục người mỗi ngày cũng không có trong các số liệu thống kê. Nhưng bây giờ thì mọi sự hình như quay ngược 180 độ! Nói cách khác xã hội thay đổi thì quản lý hành chính phải thích ứng. Cái gì trì trệ nhất thiết phải đổi mới; đổi mới một cách tự phát chưa đáp ứng thì nhất thiết nó phải là động lực của ý chí trong nhận thức nói chung và tư duy của người quản lý nói riêng của người công chức. Vì thế cải cách hành chính phải được coi là quyết sách của Nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng.

**Cải cách hành chính cần tới sự đồng bộ của hệ thống pháp luật thực định** với vị trí là cơ quan thực thi pháp luật, hành chính tự đặt nó vào mối quan hệ với lập pháp. Nghĩa là, muốn thực thi hiệu quả pháp luật trong xã hội thì phải có những đạo luật chặt chẽ, cụ thể, dễ hiểu và có tính khả thi cao (nếu là điều ngược lại, như qui định trừu tượng, khó hiểu thì đương nhiên ảnh hưởng đến hoạt động quản lý điều hành của quản lý hành chính). Hành chính cũng tự đặt nó vào nhiệm vụ cụ thể của chính nó thông qua năng lực trình độ và bản lĩnh của đội ngũ đông đảo nguồn nhân lực của chính mình. Nói cách khác, giả thiết như chúng ta có hệ thống pháp luật thực định có tính khả thi cao nhưng trao cho những cán bộ thiếu năng lực, thiếu mẫn cán hoặc tham ô trục lợi thì tính khả thi của luật pháp cũng trở thành "bất khả thi"!

Hành chính phiền hà mất thời gian và vật chất của người dân do qua nhiều tầng nấc mới nảy ra tư tưởng cải cách "một cửa". (Theo tôi, bản chất của một cửa là làm mọi thủ tục nhanh hơn, chất lượng hơn, tin nhiệm hơn với người dân chứ không phải nó hơn ở con số một hay là hơn một. Thí dụ như nếu "một cửa" mà mất ba ngày và một triệu đồng trong khi ba cửa mất một buổi sáng và 500 nghìn đồng thì con số "một cửa" chẳng có ích gì!). Và muốn một cửa cũng hợp pháp thì hệ thống văn bản liên quan đến con dấu hợp pháp từ chỗ của nhiều

bộ phận nay chỉ còn một cũng phải qui định rõ, nghĩa là cũng cần tới ban hành văn bản.

Chẳng hạn như Bộ Giáo dục và Đào tạo muốn xoá phương thức quản lý theo mô hình bộ chủ quản đối với các trường đại học hiện nay (nhìn từ giác độ nghiệp vụ là quản lý quá sâu qui trình đào tạo và quản lý theo kiểu đại học ngành nào thì có bộ chủ quản ngành đó: Bộ Giao thông - Vận tải quản Đại học Giao thông; Bộ Ngoại giao là chủ quản của Học viện Ngoại giao; Bộ Tài chính...) thì cần sửa đổi một loạt văn bản trong hệ thống pháp luật hành chính trước đây của ngành này và xây dựng những văn bản mới cho phù hợp. Thí dụ như qui trình pháp lý để chọn một người hiệu trưởng.

**Cải cách về tổ chức, thể chế có liên quan đến con người** từ các giác độ: kỹ năng, bản lĩnh, kiến thức... Khi thay đổi phương thức quản lý ắt sẽ dẫn đến thay đổi đối tượng, phạm vi, qui trình của quản lý. Vì thế việc từ bỏ cơ chế chủ quản được chấp nhận và thực hiện, chắc chắn sẽ dẫn đến sự thay đổi căn bản trong rèn luyện và thực hành chuyên môn, trong phong cách, lối lối, thậm chí tư cách của người công chức: thay lối làm việc kiểu quan liêu, quan hệ xin cho, sự trì trệ về nghiệp vụ (vốn không phải sở trường và chức năng của người ở vị trí hoạch định chính sách) bằng việc giúp cho các chính trị gia những người điều hành ở bên trên trong hoạch định chính sách, tăng cường công tác và nghiệp vụ thanh tra<sup>(1)</sup>.

**Nhà nước ta là nhà nước dân chủ thì bộ máy hành chính nhất thiết không thể là bộ máy quan liêu**, xa rời thực tiễn, lãng tránh sự thật xã hội, nghĩa là hành chính cần thiết phải cải cách đồng bộ trong đó có nguồn lực hành chính<sup>(2)</sup>.

Một câu hỏi không nhỏ liên quan đến cải cách hành chính nhằm vào nguồn nhân lực hành chính: tình trạng quan liêu, tham nhũng, địa phương chủ nghĩa, lãng phí trong công vụ là những thực trạng của quản lý nhà nước hiện nay có liên quan đến nhiều yếu tố của hành chính nhưng trong đó vai trò của con người chi phối rất mạnh mẽ.

Nhà nước ta là nhà nước của dân. Khi tình trạng quan liêu trong công vụ xuất hiện cũng có nghĩa là người công chức đã không thấm



nhuần một cách vô ý hay cố ý mà tạo ra nó. Nếu vô ý chỉ do tác phong lể lối mà tạo ra thì cố ý lại là mượn tình quan liêu cố hữu của hành chính mà thổi phồng nó lên, từ đó sinh thói chây lười, tư tưởng "gây khó" xuất hiện để trục lợi. Nếu quan liêu mà thu được lợi ích bất chính và không thấy cần sửa thì ắt người ta sẽ tìm cách mà tạo ra tiếp, dần dà thói quan liêu ngày càng rộng, càng sâu trở thành căn bệnh thì thật là khó sửa. Nếu quan liêu tăng lên thì phẩm chất công bộc sẽ bị thu hẹp cũng là điều dễ hiểu. Điều đó giải thích tại sao tình trạng thủ tục phiền hà, văn bản chồng chất, tính minh bạch trong các chính sách và thủ tục không được coi trọng khá phổ biến hiện nay.

Xét theo bản chất cố hữu nhà nước là công cụ giai cấp, mà còn giai cấp có nghĩa là còn có người no kẻ đói. Vậy nên tham nhũng là căn bệnh của nhà nước nói chung, không phải chỉ của nhà nước bóc lột. Nhà nước không có tham nhũng hiện chỉ có trong lý luận và sách vở mà thôi. Nhưng xuất phát từ bản chất của nhà nước và tính đại diện giai cấp của nó thì trong nhà nước của người lao động bệnh tham nhũng phải là thói xấu và rất khó này sinh mới đúng về nguồn gốc và bản chất, mới phải trong lẽ sống và văn hoá văn minh của chế độ. Tiếc thay thực trạng hiện nay tham nhũng như một mặt trận mà ngày nào cũng có "súng nổ"; ít nhất là nổ trên báo chí và công luận, trong các hoạt động thanh tra, toà án kiểm tra kiểm soát trong hệ thống điều hành.

Vì vậy chống tham nhũng chắc chắn phải là một nội dung quan trọng trong xây dựng thể chế rèn luyện con người của cải cách hành chính hiện nay.

Lãng phí trong công vụ là một khái niệm có vẻ không "nguy hại" mấy nhưng những số liệu khổng lồ về thất thoát, kém hiệu quả trong quản lý do lãng phí cho thấy sự nguy hại của lãng phí ở chỗ nó góp phần làm nghèo đất nước, làm hư cán bộ (coi thường công sản mà coi trọng của riêng; thiếu trách nhiệm trong hoạch định chính sách trong hạch toán các công trình kế hoạch liên quan đến chi tiêu tài sản công quỹ; tạo ra thói vô trách nhiệm, vô cảm trong tiêu xài hoang phí của công...).

**Cuối cùng thì việc học, sự học của**

**người công chức cũng là yếu tố cấu thành của cải cách hành chính theo hướng:**

Cần phân biệt học chuyên nghiệp theo chương trình giáo dục quốc dân với bồi dưỡng và đào tạo chuyên môn và kỹ năng quản lý. Vậy nên muốn cải cách việc học cần huy động người có chuyên môn vào công vụ để khắc phục tình trạng hiện nay: sinh viên tốt nghiệp chính quy đa số muốn có công ăn việc làm (và chắc chắn họ rất muốn trở thành công chức) thì ở ngoài công vụ; còn công chức đang trong công vụ lại có một bộ phận không nhỏ chưa có bằng cấp. Họ đã sử dụng nhiều thời gian công vụ để đi học đại học, trung cấp không chính quy và nhà nước bỏ ra một khoản ngân sách không nhỏ cho việc này!

- Cần coi hệ thống bồi dưỡng công chức trong một hệ thống. Học lý luận, chuyên môn nghiệp vụ hay kỹ năng không được trùng lặp, lặp đi lặp lại trong nhiều cơ sở đào tạo<sup>(1)</sup>.

- Không thể không tham khảo nghiên cứu nội dung phương pháp phương thức bồi dưỡng và đào tạo của những nền công vụ hiện đại xem họ học ra sao, học cái gì. Vì vậy cơ sở đào tạo cũng cần đào tạo theo nguyên tắc: dạy cái công chức cần chứ không phải dạy cái nhà trường có. Đây là sứ mệnh của các cơ sở đào tạo của các chuyên gia không thể ỷ lại Chính phủ. ■

(1) Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đang có nhiều ý kiến nghiêng về phía tăng nhiều quyền tự chủ hơn cho các trường, viện trong đào tạo sau đại học vì sự quản lý sâu hiện hành cũng đã bộc lộ những hạn chế liên quan đến chất lượng đào tạo sau đại học thể hiện chất lượng khoa học, hạn chế trong sự đóng góp của các kết luận, đề xuất khoa học vào đời sống của chúng, thậm chí còn có nạn "đạo" luận văn, luận án!...

(2) Như Hàn Quốc đang trên lộ trình muốn thống nhất hai miền đất nước thì họ cần thành lập Bộ Thống nhất Hàn Quốc và bộ này sẽ chẳng có lý do để tồn tại khi bán đảo Triều Tiên thành một quốc gia thống nhất. Nước Mỹ muốn có sức mạnh thế chế cho an ninh quốc gia sau "vụ 11 tháng 9" nên họ thành lập Bộ An ninh nội bộ mà từ hơn 200 năm trước từ ngày thành lập nước này chưa có bộ máy này.

(3) Cán bộ, công chức đi học hiện nay thường gắn với tiêu chuẩn chức vụ, thăng tiến và thu nhập nên họ thường có tâm lý học cho đúng tiêu chuẩn nhiều hơn là học được thêm tri thức và kỹ năng.