

Suy nghĩ về DI SẢN HÀNH CHÍNH

■ TS. PHAN HỮU TÍCH – TRẦN ĐÌNH THẮNG

Kế thừa là một trong những đặc điểm, nguyên tắc rất cơ bản, nổi bật. Đó là biện chứng; là yếu tố bảo đảm cho sự phát triển liên tục của hành chính, kể từ khi nhà nước ra đời cho đến nay. Từ nhà nước chiếm hữu nô lệ đến nhà nước phong kiến, nhà nước tư sản, đến nhà nước xã hội chủ nghĩa là quá trình phát triển liên tục, là các bậc thang tiến hoá của nhân loại. Song, đáng tiếc là trong nhiều năm và không ít người trong bộ máy hành chính còn nhận thức chưa đúng về vấn đề này. Nhiều người mang danh là tiếp bước những nhà mác-xít, biện chứng, duy vật, nhưng trong nhận thức và hành động lại duy tâm, siêu hình. Tư duy và hành động thường theo lối phủ định sạch trơn, phủ định "không thương tiếc". Trong thực tế, cách nghĩ, cách làm đó đã bị trả giá, nhiều khi phải trả giá quá đắt. Từ khi Đảng đề ra đường lối đổi mới, trước hết là đổi mới tư duy, khắc phục sai lầm hữu khuynh và tả khuynh, giáo điều, thay đổi những nhận thức lệch lạc, chủ quan, ấu trĩ. Chúng ta trân trọng, khai thác và phát huy những giá trị truyền thống văn hoá dân tộc; tiếp thu tinh hoa văn hoá của nhân loại, làm giàu cho trí tuệ và văn hoá Việt Nam. Đây là yếu tố rất quan trọng để chấn hưng và phát triển đất nước. Dưới góc độ nghiên cứu khoa học hành chính, đây là văn hoá, không chỉ dừng lại ở hành chính học thông thường.

Tìm hiểu những di sản hành chính học qua lịch sử phát triển ở nước ta là một vài thu hoạch từ những di sản hành chính quý báu của ông cha.

1. Dưới triều đại phong kiến

Đã có một thời, nhiều người chỉ nhìn nhận chế độ phong kiến là hủ lậu, thối nát, trí phú, địa hào phải đào tận gốc, chóc tận rễ! Sau hoà bình lập lại ở miền Bắc và sau ngày giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc, với "khí thế chiến thắng" khi xây dựng chế độ mới, những mô hình, thiết chế hành chính truyền thống không được thật sự quan tâm chọn lọc, kế thừa. Đội, tập đoàn sản xuất, hợp tác xã thay thế tổ chức thôn, làng, ấp, bản; hương ước bị lãng quên, thậm chí có nơi cho rằng nó là tàn tích của phong kiến, phải huỷ bỏ (!). Mấy chục năm qua đi, gần đây chúng ta đã nghiên cứu, khôi phục lại một phần trên tinh thần kế thừa có bổ sung, phát triển. Một số kinh nghiệm khác về quản lý hành chính rất cần được tiếp tục nghiên cứu.

Một là, thiết chế làng, xã, coi trọng vị trí của xã, tôn trọng sự hình thành, tính cố kết của cộng đồng dân cư.

Trong xã, có xã ít thôn, có xã nhiều thôn, mỗi thôn có phong tục riêng, có nhiều nơi thờ thành hoàng làng riêng. Thực hiện chế độ phân loại xã. Dưới thời Lê Thánh Tông khi quy định lại hành chính cấp xã, đã xác định rõ tiêu chuẩn của 3 loại xã:

- Đại xã là xã có từ trên 500 hộ gia đình
- Trung xã là xã có từ trên 300 hộ gia đình đến dưới 500 hộ,
- Tiểu xã là xã có từ trên 100 hộ gia đình đến dưới 300 hộ.

Đồng thời, thể lệ chia xã quy định nếu tăng thêm trên 100 hộ có thể được chia tách xã mới.

Như vậy, việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã ít nhất đã có từ thế kỷ XV. Đến nay, sau nhiều năm nghiên cứu, chúng ta chưa hoàn thiện được các tiêu chí để định ra tiêu chuẩn phân loại đơn vị hành chính cấp xã một cách toàn diện (mới phân loại ở việc định mức số cán bộ chuyên trách, ấn định số đại biểu HĐND...). Vì vậy, độ chênh ở các xã khá lớn, cả về diện tích, dân số và giá trị tổng thu nhập, nhưng việc phân loại chưa tính hết. Về phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh sẽ nói ở phần sau.

Đặt chế độ lập hương ước. Đây là loại luật lệ của mỗi cộng đồng dân cư theo nguyên tắc không được trái với các quy định của nhà nước – nhà Vua. Ở khu vực các tỉnh Tây Nguyên, các dân tộc có "luật tục" cũng tương tự. Đến nay văn bản hương ước cổ nhất được tìm thấy là hương ước của làng Dạ Trạch được xây dựng từ thế kỷ XVII. Hương ước là những điều thoả ước của cộng đồng dân cư, là công cụ quản lý các hoạt động đời sống xã hội của cộng đồng. Hương ước vừa là các quy định chuẩn mực để giáo dục, vừa là khuôn thước để xem xét để xử phạt đối với những người vi phạm. Thực hiện Chỉ thị số 30-CT/TW của Bộ Chính trị khoá VIII ngày 18/2/1998 về "Xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở", Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng và ban hành Nghị định số 29/1998/NĐ-CP, ngày 11/5/1998 ban hành "Quy chế dân chủ ở xã". Tại Điều 16 của Quy chế đã quy định thôn, làng, ấp, bản xây dựng hương ước, quy ước về công việc thuộc nội bộ cộng đồng dân cư, kế thừa và phát huy thuần phong, mỹ tục của cộng đồng, phù hợp với quy định của pháp luật. Sự kế thừa, phát huy giá trị truyền thống quản lý làng xã, đã thể hiện rõ tác dụng những năm qua.

Bầu xã trưởng. Trong cải cách tổ chức, bộ máy và quản lý hành chính cấp xã, Lê Thánh Tông đã thay đổi chức danh "xã quan" thành xã trưởng và quy định tiêu chuẩn, tư cách, trách nhiệm của xã trưởng, tổ chức bầu xã trưởng.

Thời Tây Sơn cũng thiết lập chế độ xã trưởng. Hình thức bầu cử trực tiếp để chọn người đứng đầu hàng xã thực hiện từ thế kỷ XV cho chúng ta nhiều suy nghĩ.

Hai là, Luật Hồi tị

Dưới triều Nguyễn, thực hiện nghiêm ngặt quy định: người địa phương không được phép làm quan ở tại quê mình. Khi đỗ đạt, người được bổ làm quan đều được điều đi các phủ, huyện khác; thậm chí ở những huyện rất xa xôi. Không kể những người bị điều đi có tính chất trừng phạt. Việc các quan được bổ đi các nơi xa xôi, kể cả miền sơn cước là chuyện bình thường. Với quan hàng tỉnh càng không bao giờ có người trong tỉnh làm quan. Người ta cho rằng: luật này để giúp cho các quan tránh được rắc rối về mặt ứng xử khi phải giải quyết mối quan hệ anh, em, họ hàng bề trên, nội, ngoại... rất phức tạp. Ngày nay, nhiều người còn tính toán được cấp số nhân của các quan hệ ba bề, bốn bên, nội, ngoại, thông gia (sui gia), đồng hao, cộc chèo...!

2. Dưới chế độ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa

Chủ tịch Hồ Chí Minh là người khai sinh Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Với tư cách là Chủ tịch Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Trưởng ban Dự thảo Hiến pháp đầu tiên của nước ta, Chủ tịch Hồ Chí Minh là người mẫu mực trong việc kế thừa những giá trị truyền thống của hành chính nhà nước. Đồng thời, những văn bản pháp lý về quản lý hành chính nhà nước do Chủ tịch Hồ Chí Minh chỉ đạo xây dựng và ban hành đã để lại những giá trị to lớn. Đây là di sản hành chính rất quý báu, là nền tảng cơ bản, vững chắc cho quá trình xây dựng khoa học hành chính của nước nhà.

2.1 Phân biệt về tổ chức bộ máy quản lý hành chính giữa đô thị với nông thôn; vị thế và tổ chức bộ máy hành chính cấp huyện.

Tại Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính;

Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố, đã quy định những vấn đề rất rõ ràng như sau:

Thứ nhất, về phân biệt tổ chức, bộ máy hành chính giữa nông thôn với đô thị

Tại Điều 1 của Sắc lệnh số 63 đã ghi như sau: "Để thực hiện chính quyền nhân dân địa phương trong nước Việt Nam, sẽ đặt hai thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính.

Hội đồng nhân dân do dân bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp bầu phiếu, là cơ quan thay mặt cho dân.

Ủy ban Hành chính do các Hội đồng nhân dân bầu ra là cơ quan hành chính vừa thay mặt cho dân vừa đại diện cho Chính phủ.

Ở hai cấp xã và cấp tỉnh có Hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính, ở cấp huyện và có Ủy ban Hành chính (...).

Như vậy, ở tỉnh – địa bàn nông thôn, có 3 cấp xã, huyện, tỉnh nhưng chỉ ở cấp xã và cấp tỉnh mới có đầy đủ 2 cơ quan: Hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính.

Tại Điều 3 của Sắc lệnh 77 đã ghi: "... ở mỗi thành phố sẽ đặt ba thứ cơ quan; HĐND thành phố, Ủy ban Hành chính thành phố và Ủy ban Hành chính khu phố.

...Hội đồng nhân dân thành phố do dân thành phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp bầu phiếu, là cơ quan thay mặt cho dân thành phố.

Ủy ban Hành chính thành phố do Hội đồng nhân dân thành phố bầu ra vừa thay mặt cho dân thành phố vừa thay mặt cho Chính phủ.

Ủy ban Hành chính khu phố do dân khu phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp bầu phiếu là cơ quan vừa thay mặt cho dân vừa thay mặt cho Chính phủ (...).

Như vậy, ở thành phố chỉ có 2 cấp chính quyền là cấp thành phố và cấp khu phố, trong đó ở khu phố không có tổ chức Hội đồng nhân dân. Cũng tại Sắc lệnh 77, tại Điều 2 quy định: "cách tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị

xã cũng y như cách tổ chức ở các xã đã định trong Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 (...)". Do đó, chính quyền nhân dân ở thị xã chỉ có một cấp, tổ chức như cấp xã.

Trước ngày miền Nam giải phóng, theo Hiến pháp 1959, ở tỉnh chỉ có chính quyền 3 cấp là xã, huyện, tỉnh; ở thành phố chỉ có chính quyền 2 cấp là thành phố và khu phố. Việc bầu cử Ủy ban Hành chính huyện theo hình thức gián tiếp, do đại biểu Hội đồng nhân dân các xã trong huyện bầu ra. Việc bầu cử Ủy ban Hành chính khu phố lại do dân khu vực phố bầu ra, theo lối phổ thông và trực tiếp bầu phiếu.

Thứ hai, xác định huyện là cấp hành chính không đầy đủ, chỉ có Ủy ban Hành chính, không có Hội đồng nhân dân .

Huyện là cấp hành chính không đầy đủ. Quyền năng hành chính của cấp huyện có hạn định.

Theo quy định tại Điều 22 của Sắc lệnh 63 "ở mỗi huyện sẽ đặt một Ủy ban Hành chính gồm có: 3 uỷ viên chính thức (1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch, 1 thư ký) và 2 uỷ viên dự khuyết. Điều 23 quy định cách bầu Ủy ban Hành chính huyện: "Ủy ban Hành chính cấp huyện do hội viên các Hội đồng nhân dân xã trong huyện bầu ra, hội viên Hội đồng nhân dân xã nào bỏ phiếu ở xã ấy. Lúc bầu thì bầu riêng chủ tịch, phó chủ tịch và thư ký".

Tại Điều 78 của Sắc lệnh 63 quy định "Quyền hạn của Ủy ban Hành chính cấp huyện như sau:

1. Thi hành và kiểm soát sự thi hành mệnh lệnh của cấp trên. Kiểm soát các Ủy ban Hành chính xã và các Hội đồng nhân dân xã;

2. ...

3. Duyệt y hoặc đệ trình lên Ủy ban Hành chính tỉnh duyệt y các quyết nghị của các Hội đồng nhân dân xã...

4. Kiểm soát theo cơ quan chuyên môn về cách thừa hành chức vụ.

5. Giải quyết các công việc vặt trong phạm vi huyện.

2.2 Quyền tự do ứng cử vào Ủy ban Hành chính huyện, Ủy ban Hành chính khu phố.

Điều 24 của Sắc lệnh 63 quy định: "Tất cả những người đủ điều kiện để đi bầu cử Quốc dân Đại hội theo Điều 2 Sắc lệnh số 51 ngày 17/10/1945 và biết đọc, biết viết, đều có quyền ứng cử vào các Ủy ban Hành chính huyện, không phân biệt là người ở huyện hay không, nhưng chỉ được ứng cử ở một huyện mà thôi".

Điều 45 của Sắc lệnh 77 quy định: "Tất cả cử tri của thành phố nếu biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ đều có quyền ứng cử vào Ủy ban Hành chính bất cứ khu phố nào trong thành phố, nhưng chỉ được ứng cử ở một khu phố thôi".

Việc quy định quyền ứng cử vào Ủy ban Hành chính huyện, khu phố theo cách "mở" phải chăng đây là một trong những biện pháp chọn người tài để gánh vác việc nước là một trong những ý tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh?

2.3 Coi trọng việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức

Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt quan tâm tới việc xây dựng đội ngũ công chức, viên chức nhà nước. Người xác định: cán bộ, công chức là "gốc" của mọi công việc, có cán bộ tốt việc gì cũng xong. Sắc lệnh 76/SL ngày 20/5/1950, ban hành Quy chế công chức Việt Nam là văn bản quan trọng đặt cơ sở pháp lý để xây dựng đội ngũ công chức, viên chức của bộ máy nhà nước. Những nội dung chỉ đạo, các tiêu chí, tiêu chuẩn quy trình tuyển chọn, sử dụng trong các văn bản do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành đến nay vẫn còn nguyên giá trị. Có thể lấy ví dụ về quy định tiêu chuẩn thi tuyển vào ngạch (tương đương chuyên viên chính) ngày nay như sau:

Về chính trị: phải thi các môn đại cương về Hiến pháp và cách tổ chức chính quyền các nước đế quốc và dân chủ như Anh, Mỹ, Pháp, Liên xô, Trung Hoa... về địa vị nước Việt Nam ở Đông-Nam Á và thế giới.

Về kinh tế: phải thi các môn so sánh kinh tế tư bản với kinh tế xã hội chủ nghĩa. Hình thái kinh tế Việt Nam trước và sau Tổng khởi nghĩa. Về ruộng đất, hợp tác xã, nội thương, công kỹ nghệ, chăn nuôi.

Về pháp luật: phải thi môn chính thể Cộng hoà Dân chủ Việt Nam, chế độ bầu cử, tổ chức Nghị viện theo Hiến pháp 1946...

Tổ chức Chính phủ và Nội các, tổ chức các bộ, các cơ quan chuyên môn, tổ chức chính quyền địa phương. HĐND tỉnh, xã. Ủy ban Hành chính kỳ, liên khu, tỉnh, thành phố, huyện, xã.

Tổ chức các Tòa án;

Đặc điểm của các chế độ thuế khoá mới;

Ngân sách, thể lệ ngân sách, duyệt y, thi hành, kiểm soát.

Về địa lý: phải thi các môn địa thể nước Việt Nam; núi, sông, cao nguyên, bình nguyên, bờ biển, thảo mộc, khí hậu, dân số, mật độ, canh nông, lâm sản, chài lưới, thương mại, giao thông, kỹ nghệ, khoáng sản.

Các nước lân cận: Ai Lao, Cao Miên, Miến Điện, Xiêm, Trung Hoa, Nhật Bản, Ấn Độ.

Về lịch sử: phải thi môn học về nhà Nguyễn, sự xâm lăng của Pháp và việc thành lập chế độ bảo hộ của Pháp; những phong trào xã hội, tư tưởng và học thuật đầu thế kỷ XX. Sự thành lập nền dân chủ cộng hoà. Cuộc kháng chiến toàn dân.

Về ngoại ngữ cho phép tình nguyện: dịch một bài tiếng Anh ở trình độ trung học chuyên khoa, một bài tiếng Trung Hoa ở trình độ cao học của Trung Hoa và viết một bức thư bằng tiếng Pháp... Ngày nay, chúng ta suy nghĩ gì về những tiêu chí để lựa chọn công chức của chế độ Cộng hoà Dân chủ Việt Nam những ngày đầu!

Những di sản hành chính của ông cha ta có giá trị to lớn cho chúng ta nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc để phát huy sức mạnh truyền thống trong quá trình đẩy mạnh cải cách hành chính hiện nay. ■