

Hoàn thiện chức năng và nhiệm vụ nhà nước pháp quyền - cơ sở cần thiết của sinh hoạt dân sự

■ PGS.TS. NGUYỄN HỮU KHIỂN (*)

Thời điểm của Đại hội lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam thật đúng lúc nếu xét đến sự cần thiết, thậm chí có lĩnh vực bức xúc của đời sống xã hội trên nhiều lĩnh vực, trong đó vấn đề hoàn thiện nền pháp quyền Việt Nam và không ngừng mở rộng các sinh hoạt dân chủ trong xã hội. Trong Văn kiện của Đại hội, hai nội dung này cũng được trình bày khá rõ, thông qua đó thể hiện quan điểm và quyết tâm của Đảng cộng sản Việt Nam vì một xã hội tiến bộ, bắt kịp với xu hướng của thời đại. Với lộ trình phát triển đó chúng tôi xin trình bày một số nhận thức làm rõ các quan điểm quan trọng trên.

1. Xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta phù hợp với tiến bộ xã hội

Những ý tưởng về một nhà nước quản lý xã hội vì sự công bằng cho mọi người thường được bắt đầu từ thực trạng của những bất bình đẳng trong xã

hội (nếu đã bình đẳng rồi và mọi người hài lòng với nó thì phải chăng việc đòi quyền bình đẳng là một việc làm thừa!). Nhà nước phong kiến là một tiến bộ của lịch sử nếu so với chế độ chính trị trước đó. Nhưng với người dân, thân phận của họ vẫn bị đè nén và bằng những "kênh" khác nhau họ đã nhận ra sự bất công bởi trật tự xã hội. Bằng những quan sát và nhận thức của mình, các nhà chính trị, pháp lý thời kỳ cách mạng tư sản đã khơi dậy tư tưởng dân chủ trước đây cùng với sự phê phán bất công của chế độ phong kiến. Họ cho rằng còn chế độ chuyên chế thì còn sự bất công và người gánh chịu đương nhiên là người lao động (bị thoát ly khỏi hệ thống quyền lực trên mọi phương diện).

Theo lô-gích phát triển, tư tưởng dân chủ xuất hiện đã bộc lộ sự phi lý của chế độ chuyên chế trong tổ chức quyền lực là: bộ máy công

quyền có chức năng quản lý toàn xã hội nhưng xã hội lại bị đặt ở bên ngoài quá trình đó do nó bị thống trị bởi chế độ tập quyền và gia đình trị. Nhận thức có tính phê phán đó có ý nghĩa tiến bộ và trở thành sức mạnh ở chỗ:

Thứ nhất, nó chỉ ra cội nguồn của quyền lực không phải là sản phẩm của gia đình trị phong kiến mà nó có ngay trong quyền tự nhiên của con người (mọi người chứ không phải trong một nhóm, một giống tộc). Vì vậy, việc đòi quyền chính đáng đó cho mình là phù hợp với lẽ tự nhiên, mở đường cho nền dân chủ.

Thứ hai, tập quyền và chiếm quyền là hệ quả của nhau (các trí thức đương thời còn cho rằng đó là điểm yếu trong thuộc tính của con người). Vì vậy, quyền lực nhà nước không thể để trong tay một người (hay một nhóm, một giống họ) theo trật tự phong kiến; nghĩa là các chức năng trong nhà nước phải phân chia, theo đó một người không

(*) Phó Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia - Bộ Nội vụ

được hành xử kiểu "trộn gói": vừa làm luật, vừa cai trị, vừa xét xử.

Thứ ba, những ý tưởng về pháp quyền tự nhiên đã phát hiện ra thành các đặc trưng của quyền lực trong trật tự dân chủ làm cho các nhà chuyên chế không thể chấp nhận được, bởi như thế nhà chuyên chế không những bị giới hạn từ cả về chức năng mà còn bị giới hạn bởi sự xác định nhiệm vụ: chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Vì vậy, khái niệm lạm quyền, vượt quyền thực sự tiến bộ chỉ có trong chế độ dân chủ mà biểu hiện rõ nhất là nền dân chủ có Hiến pháp (trong chế độ phong kiến cũng nói về lạm quyền, nhưng khi vua đã đồng ý thì không bị coi là lạm quyền nữa). Như thế thì hiểu nhà nước pháp quyền ở sự tiến bộ về thể chế và sự hoàn thiện về kỹ năng tổ chức và vận hành quyền lực. Một quốc gia có nhà nước, pháp luật mà chưa đạt đến.

Ở Việt Nam, vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền vẫn là vấn đề quan trọng hàng đầu trong chủ trương hoàn thiện nhà nước. Từ đó cho thấy chúng ta còn nhiều việc phải làm nhằm vươn tới những tiêu chuẩn của nhà nước pháp quyền mà thực chất là những đòi hỏi của người dân – chủ thể của nền dân chủ và điều đó cũng giải thích tại sao Văn kiện Đại hội X của Đảng Cộng sản Việt Nam tái khẳng định việc xây dựng và hoàn thiện

nhà nước pháp quyền là một trong những trọng tâm cải cách hiện nay ở nước ta.

Vậy chúng ta đang cần hoàn thiện điều gì? Khá nhiều và có tính hệ thống ràng buộc những nội dung đổi mới. Nhưng từ thực tiễn hoạt động quản lý của nhà nước cũng như đòi hỏi của đời sống xin chỉ phân tích và làm rõ hơn những vấn đề sau:

Phân định rõ chức năng của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó nổi lên các quan hệ giữa lập pháp và hành pháp; giữa hành pháp và tư pháp. Chức năng của nhà nước là khái niệm chỉ mặt căn bản như là thuộc tính của đối tượng phản ánh các mặt hoạt động của nhà nước. Chức năng là khái niệm gắn liền với một thuộc tính khác có tính "bê ngoài": phạm vi lãnh thổ, quy mô dân cư và phương thức tồn tại, trong đó nổi nhất là các hoạt động sản xuất vật chất (được khái quát về nền kinh tế của một nhà nước ở một giai đoạn nhất định). Vì thế đề cập tới chức năng, khoa học triết học, luật học hay chính trị học... đều đề cập mấy mặt trên – theo đó chức năng được thể hiện thông qua các hoạt động cai trị thường ngày (ngày nay nói về quản lý) bên trong lãnh thổ gọi là đối nội; bên ngoài gọi là đối ngoại. Nhận thức về chức năng của nhà nước như thế ngày nay vẫn có giá trị cơ sở để xem xét các hoạt động cụ thể của nhà nước.

Sự phân định về chức năng không phải do thực tiễn quản lý hàng ngày có tranh chấp "của anh – của tôi", mà do đòi hỏi của khoa học thiết kế tổ chức ở tầm vĩ mô và do chưa làm tốt việc này nên trong thực tiễn vẫn còn những vấn đề bức xúc. Ví như chúng ta tranh luận về việc hạn chế để chính phủ làm dự án luật, tăng cường vai trò của cơ quan lập pháp trong khi nước ta tổ chức gần mô hình nghị viện hơn là mô hình tổng thống (Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội); từ đó mà đòi hỏi Quốc hội tổ chức và hoạt động ra sao để thực sự là cơ quan lập pháp có tính chuyên nghiệp (yêu cầu tính chuyên nghiệp là đúng nhưng vị thế của các đại biểu trước hết là tính chính trị: vai trò đại biểu của dân; vì thế việc chọn người đáp ứng hai tiêu chí trên mới là hệ trọng).

Chẳng hạn xác định vị trí của ngành kiểm toán nước ta có liên quan đến đề cao vai trò và hiệu lực giám sát ngân sách của Quốc hội đối với Chính phủ – cơ quan chi tiêu phần lớn ngân sách nhà nước. Làm sao phân định ranh giới của hoạt động điều tra của ngành công an, thanh tra của Chính phủ, các thanh tra chuyên ngành và quan hệ hữu cơ giữa chúng trong thực thi công vụ là vấn đề nghiên cứu và xử lý hàng chục năm vẫn chưa phải đã đến độ thoả mãn.

Sự nhận định giữa hành

pháp và tư pháp vì vậy chưa phải là đã hoàn thiện. Chẳng hạn sự chuyển giao quyền quản lý các toà án địa phương từ cơ quan hành chính (Bộ Tư pháp) sang cơ quan tư pháp (Toà án tối cao) tuy đã quyết định nhưng chưa phải đã thật sự thoả đáng trên phương diện bảo đảm nguyên tắc chỉ tuân theo pháp luật của hoạt động xét xử.

Chức năng là một khái niệm trừu tượng, vì không ai có thể "nhìn thấy" chức năng, mà nó chỉ có thể thông qua những nhiệm vụ cụ thể của nhà nước để nhận biết (như khi trao cho một tổ chức nhiệm vụ mới hoặc thay đổi mối quan hệ có thể nhằm vào hoàn thiện chức năng hoặc có thể xuất hiện tranh luận về chức năng như trên đã trình bày). Vì thế, không thể hoàn thiện chức năng một cách chung chung nếu không nghiên cứu các yếu tố liên quan đến hoạt động thực thi nhiệm vụ của các thiết chế nhà nước – những hoạt động hàng ngày tác động tới các sinh hoạt dân sự. Theo chúng tôi, đây là vấn đề bức xúc hiện nay vì mấy lý do sau:

Thứ nhất, nhận thức về quyền của người dân và trách nhiệm của nhà nước ngày càng được xã hội cũng như đội ngũ cán bộ, công chức ý thức được, theo đó người dân (hoặc tổ chức) quan tâm đến hoạt động nhà nước nhất là những lĩnh vực liên quan đến lợi ích

thiết thực. Phía nhà nước, nhất là các cơ quan hành chính công quyền cũng như hành chính sự nghiệp cũng nhận thức ngày càng rõ hơn phương diện trách nhiệm hành chính trong thực thi công vụ và nhất là sức ép dư luận có tính dân chủ đòi hỏi cả về thái độ phục vụ, chất lượng chuyên môn cũng như các điều kiện vật chất trong công vụ.

Thứ hai, cùng với tiến trình đổi mới dân chủ hoá các sinh hoạt dân sự, các tác động của công nghệ thông tin và truyền thông tạo nên kênh liên lạc giữa công chức với công dân (giữa người phục vụ và người được phục vụ) ngày càng có tính "trực tuyến" khiến cho sự điều chỉnh của công vụ tác động tới các kênh quản lý rất nhanh nhạy.

Có những thành tích hay sự cố trong công vụ như bắt cướp, tai nạn hoả hoạn hoặc kết quả sơ bộ thi cử, tăng giảm giá... có khi chỉ vài giờ đồng hồ đã được phát trên sóng ra-đi-ô hoặc đài truyền hình.

Đương nhiên, thông tin đó tác động tới cả chủ thể quản lý (các cơ quan công quyền) và đối tượng là những công dân và tổ chức.

Thứ ba, dân chủ hoá dịch vụ công trong điều kiện của kinh tế thị trường là một xu hướng tất yếu và làm cho tính đa dạng trong các phương thức dịch vụ, nhất là sự đa dạng trong chất lượng dịch vụ xuất hiện ngày càng đa dạng:

dịch vụ môi trường, chất lượng du lịch, điều trị theo yêu cầu... ngày càng phổ biến. Điều tất yếu đó dường như thể hiện tính hai mặt của thể chế nói chung và nhận thức xã hội nói riêng – thể hiện khía cạnh bất bình đẳng cố hữu của xã hội mà nước ta đang ở trình độ thấp không thể tránh khỏi (do sự khác biệt trong thu nhập) và sự thích ứng của bộ máy công quyền đối với nhu cầu đa dạng của xã hội như thế.

Thứ tư, toàn bộ bối cảnh trên tác động tới nhu cầu nhận thức một cách toàn diện cả về thể chế (dân chủ, quyền và trách nhiệm công chức và tổ chức, nhu cầu dân sự tất yếu...) về năng lực, kỹ năng đội ngũ, về văn hoá ứng xử trong công vụ. Điều đó giải thích tại sao bồi dưỡng nghiệp vụ, phong cách, tâm lý quản lý... là công việc suốt đời đối với công chức.

Theo chúng tôi, một số vấn đề sau đây liên quan đến tổ chức và vận hành thể chế quản lý trở thành bức thiết trong quá trình hoàn thiện các hoạt động của nhà nước nhằm hướng tới một nhà nước pháp quyền thực sự tiến bộ, phù hợp với các nhu cầu dân sự đang ngày một phát triển – trước hết là hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

Bố trí khoa học đội ngũ công chức lãnh đạo và công chức thực thi theo hướng chuyên nghiệp hoá đội ngũ công chức thực thi công vụ và

nâng cao năng lực thực thi, hoạch định chính sách đối với đội ngũ công chức lãnh đạo: ví như quan hệ giữa giám đốc sở, vụ trưởng với đội ngũ chuyên viên thành thạo công việc (chuyên viên, chuyên viên chính); giữa những người đứng đầu với đội ngũ viên chức chuyên nghiệp: ví như viện trưởng và nghiên cứu viên, trưởng khoa và các bác sĩ...

Minh bạch hoá trong công tác xây dựng đội ngũ ngay từ giai đoạn tuyển dụng. Muốn vậy, nguyên tắc công khai vốn là căn bản trong các khâu của hoạt động xây dựng nguồn lực. Minh bạch là một yêu cầu như một nguyên tắc ứng xử công vụ; minh bạch trước hết ngay trong một tổ chức đồng thời như một phương thức "đối ngoại" (làm cho xã hội thấy phương thức, phương pháp trong thực thi công vụ; ví như minh bạch hoá trong thực hiện biên chế về số lượng chỉ tiêu, tiêu chuẩn, yêu cầu như những yếu tố, dựa vào đó có thể cạnh tranh tích cực trong tuyển dụng). Minh bạch thuộc phạm trù nhận thức, có tính trừu tượng, cần có hoạt động cụ thể là các hoạt động công khai (đưa các tiêu chuẩn ra, cụ thể hoá, lượng hoá các tiêu chuẩn). Công việc cụ thể nói lên việc cơ quan có thực hiện công khai hay không; công khai là minh chứng cho tính minh bạch của quản lý.

Xây dựng rành mạch các

chế tài liên quan đến trách nhiệm(1) là một trong những đặc trưng của quản lý hành chính nhà nước. Lẽ thường cho thấy tính bảo thủ và thoái thác trách nhiệm là những thuộc tính luôn có trong con người. ở đâu sự nêu cao trách nhiệm, đề cao tự giác và tự trọng chức vụ thì ở đó những nhược điểm này sẽ mất đi.

Những sai sót trong quản lý không được minh định trách nhiệm là một điều không phù hợp với nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, theo đó mỗi công chức (kể cả công chức lãnh đạo và công chức thực thi) được trao một chức vụ với những quyền hạn và nhiệm vụ rõ ràng, có giới hạn, phạm vi rành mạch – nghĩa là chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Và, khi không rành mạch trách nhiệm gây sai sót ắt là một trong những nguyên nhân của mất đoàn kết, thiếu kiện toàn kéo dài, đơn thư kiện cáo...

Coi trọng hiệu quả phục vụ xã hội trên mọi phương diện nhu cầu cá nhân trong kinh doanh, sinh hoạt dân sự là một trong những tiêu chuẩn của cải cách và đổi mới trong tổ chức và hoạt động của nhà nước. Tình trạng phiền hà trong các sinh hoạt dân sự là một trong những "boong-ke" khó phá vỡ nhất trong quản lý hiện nay. Điều đó giải thích tại sao sự khởi xướng cải cách hành chính bắt đầu bằng cải cách thủ tục tiến hành từ

những năm 1990 đến nay vẫn còn hàng loạt các rào cản đối với các sinh hoạt kinh doanh, sản xuất và dân sự (cư trú, chính sách cải tạo nhà cửa, học hành của trẻ em...).

Nhà nước pháp quyền và các sinh hoạt có tính dân sự gắn liền với nhau. Nhà nước pháp quyền là tiêu chuẩn có tính chính trị và kỹ năng thiết kế tổ chức. Nhưng hoạt động của nhà nước thông qua việc thực thi công vụ (của các cơ quan) là tấm gương phản chiếu rõ chức năng hay bản chất của nhà nước có theo khuynh hướng tiến bộ hay không. Đối với việc hoàn thiện và bảo đảm cho các hoạt động dân sự của cá nhân và tổ chức cũng chịu ảnh hưởng rất lớn vào việc vận hành của bộ máy thông qua các hoạt động cụ thể mà thoả mãn các nhu cầu dân sự như là tiêu chuẩn đánh giá sự mở rộng các quyền tự do quy định trong Hiến pháp ●

Ghi chú:

(1) Các quyết định hành chính có tính quy phạm thường cần có đủ các dấu hiệu trong cấu trúc của quy phạm pháp luật như các giả định, quy định hay chế tài. Tuy nhiên, trong số khá nhiều các quyết định quản lý phân chế tài hoặc chế độ trách nhiệm thường không rõ hoặc nêu ra chung chung có tính chất chính sách.