

# Một số nguyên tắc xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong điều kiện phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế

■Th.s TRẦN ANH TUẤN (\*)

**T**rong quá trình phát triển, thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế, đội ngũ công chức giữ vị trí và vai trò rất quan trọng trong việc giúp nhà nước thực hiện việc điều chỉnh, định hướng và quản lý mọi mặt hoạt động của đời sống kinh tế - văn hóa - xã hội, giảm thiểu những mặt trái của kinh tế thị trường, bảo vệ môi trường, xây dựng nền văn hóa tiến tiến, đậm đà bản sắc dân tộc... Để thực hiện được tốt vai trò của mình, đội ngũ công chức phải được quản lý và không ngừng nâng cao về phẩm chất và năng lực. Nhưng việc quản lý đội ngũ công chức phải dựa vào thể chế quản lý đội ngũ công chức do Nhà nước quy định và ban hành. Nhờ có hệ thống thể chế này, các cơ quan nhà nước mới có cơ sở pháp lý để quản lý đội ngũ công chức theo một quy định và quy trình thống nhất từ khâu tạo nguồn, tuyển dụng, nâng ngạch, sử dụng, bố trí, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật... đến giải quyết các chế độ, chính sách đãi ngộ đối với công chức. Qua đó xây dựng đội ngũ công chức đủ phẩm chất, năng lực, đáp ứng được yêu cầu và thách thức của từng thời kỳ phát triển đất nước. Với cách tiếp cận về hệ thống thể chế quản lý công chức như vậy, có thể thấy trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải bảo đảm các nguyên tắc sau:

## 1. Tuân thủ sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ và sự tham gia quản lý, kiểm tra, giám sát của nhân dân.

Nguyên tắc này thể hiện sự quan hệ lệ thuộc của nền hành chính (trong đó có thể chế quản

lý) vào chính trị. Không có nền hành chính nào là một nền hành chính phi chính trị, phi giai cấp. Trong mọi điều kiện, các nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước luôn thể hiện một cách sâu sắc các quan điểm chính trị và phương thức thực hiện trong toàn bộ hoạt động quản lý. Đây là vấn đề cực kỳ quan trọng làm cơ sở cho việc khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ.

Mặt khác, điều đó xuất phát từ bản chất của chế độ nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Đây là một nhà nước kiểu mới gắn liền với nền hành chính phục vụ nhân dân, là kết quả đấu tranh cách mạng kiên cường của nhân dân ta, của dân tộc ta dưới sự lãnh đạo của Đảng. Lịch sử đã chứng minh vai trò lãnh đạo của Đảng đối với đất nước, đối với xã hội. Nhân dân ta đã thừa nhận sự lãnh đạo của Đảng, coi đó là nhân tố quyết định sự thắng lợi của cách mạng Việt Nam. Điều này được luật pháp của nhà nước ta ghi nhận tại Điều 4 Hiến pháp năm 1992.

Công chức là những người hoạt động trong bộ máy nhà nước công quyền, phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân, thừa hành pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ. Trong hoạt động quản lý công chức, sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ là sự bảo đảm việc duy trì bản chất chính trị, bản chất giai cấp của nền hành chính nhà nước. Đó là nền hành chính phục vụ nhân dân, là một phương thức tổ chức và quản lý xã hội do đội ngũ công chức thực hiện, nhằm trấn áp kẻ thù và xây dựng, quản lý một cuộc sống mới ngày càng tốt đẹp

(\*) Phó Vụ trưởng Vụ Công chức Viên chức - Bộ Nội vụ

hơn, chứ không phải là hoạt động cai trị của một số ít người đối với đông đảo nhân dân.

Sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ thể hiện ở đường lối, chính sách nhà nước thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng trong quá trình ban hành các văn bản Luật, Pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Các văn bản pháp luật này sẽ trở thành cơ sở pháp lý để xây dựng và quản lý đội ngũ công chức. Sự lãnh đạo của Đảng còn thể hiện ở thông qua việc giới thiệu, bố trí những người có đủ năng lực và phẩm chất (cả trong và ngoài Đảng) tham gia bộ máy quản lý hành chính. Ở đây cũng cần khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng thông qua việc giáo dục cán bộ, đảng viên nghiêm chỉnh thực hiện đường lối, chính sách của Đảng và quá trình kiểm tra việc thực hiện các đường lối, chính sách đó. Đặc biệt là những đường lối, chính sách, nghị quyết về việc xây dựng và nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

Về vai trò của nhân dân tham gia, kiểm tra, giám sát đối với đội ngũ công chức hành chính nhà nước là thể hiện bản chất dân chủ và thể hiện nguồn gốc quyền lực hành chính ở nhà nước ta. Hiến pháp, đạo luật cơ bản của Nhà nước ta khẳng định: "Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân". Bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy quản lý hành chính nói riêng là công cụ thực hiện quyền lực nhân dân, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Do đó, đội ngũ công chức hành chính nhà nước hoạt động và làm việc cho bộ máy đó chính là phục vụ nhân dân, có thể nói, chủ nhân của đội ngũ công chức hành chính nhà nước chính là nhân dân. Vì vậy việc kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý hành chính của nhân dân xuất phát từ nguồn gốc quyền lực nhà nước, bản chất nhà nước của dân, do dân, vì dân. Mặt khác, chính sự tham gia, kiểm tra, giám sát của nhân dân lại góp phần xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, tinh thông nghiệp vụ, có năng lực và phẩm chất tốt chống các căn bệnh "quan liêu, tham nhũng". Đây chính là vấn đề dân chủ trong quản lý hành chính, vừa là phương thức xây dựng một nền

hành chính gần dân, phục vụ nhân dân ở Việt Nam.

## **2. Tập trung dân chủ, bình đẳng và công khai**

Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung) khẳng định, nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước. Điều này cho thấy nguyên tắc tập trung dân chủ có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc chỉ đạo xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong hệ thống chính trị bao gồm cả công chức hành chính nhà nước. Nguyên tắc tập trung dân chủ có hai nội dung cơ bản gắn kết chặt chẽ và biện chứng với nhau. Đó là 2 nội dung "dân chủ" và "tập trung". Trong quá trình quản lý đội ngũ công chức nhà nước, vấn đề này có ý nghĩa lý luận và thực tiễn to lớn. "dân chủ" để nhằm phát huy tính sáng tạo, tính năng động, tính bình đẳng, tính công khai trong quá trình quản lý đội ngũ công chức ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Đồng thời "tập trung" là cần thiết để duy trì kỷ cương, kỷ luật hành chính để bảo đảm tính thống nhất trong quá trình quản lý đội ngũ công chức trong phạm vi từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương và kể cả trong phạm vi cả nước. Điều này khẳng định tính thứ bậc chặt chẽ trong việc quy định quá trình quản lý đội ngũ công chức, bảo đảm cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương, đồng thời bảo đảm phát huy tính chủ động, tính tự chủ của các cấp cơ sở. Nhằm mục đích tránh tình trạng một "đẳng cấp" trên duy trì "tập trung quan liêu", một đẳng cấp dưới dân chủ theo lối "tự do vô chính phủ", "cát cứ". Trong phân cấp quản lý công chức giữa Trung ương và địa phương phải thực hiện tốt nguyên tắc này, qua đó xóa bỏ tình trạng "trên bảo, dưới không nghe" hoặc là "dưới không có quyền tự chủ, tự động, việc gì cũng phải đợi cấp trên quyết định"... Đây chính là một nội dung vừa mang tính lý luận, vừa mang tính thực tiễn khi mà Chính phủ đã từng lấy năm 2002 làm năm củng cố và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính.

Xây dựng thể chế quản lý công chức hành chính cũng không thể bỏ qua nguyên tắc bình đẳng, công khai. Bình đẳng ở đây bao gồm bình đẳng về giới tính (nam và nữ), bình đẳng về dân

tộc, tôn giáo, không phân biệt giàu nghèo... Thí dụ như trong tuyển dụng công chức không có sự phân biệt nam nữ, không quy định sự khác nhau về tuổi đối với nam và đối với nữ, không phân biệt xuất xứ của bằng cấp - tốt nghiệp trường công lập hay ngoài công lập, đào tạo hệ chính quy hay tại chức... mà phải theo một nguyên tắc thống nhất quy định mọi người có đủ các điều kiện quy định đều có cơ hội như nhau để được tuyển dụng vào công chức. Tương tự trong các công tác khác của quá trình quản lý như nâng ngạch, bổ nhiệm, bố trí, khen thưởng, kỷ luật... cũng vậy. Đối với nguyên tắc công khai thì đây chính là một mặt của việc cụ thể hóa nguyên tắc dân chủ. Mọi quá trình quản lý công chức đều phải được tiến hành công khai, như khi tuyển dụng phải thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài... để mọi người biết để đăng ký. Khi bổ nhiệm công chức vào vị trí lãnh đạo, cũng công khai số lượng vị trí, tiêu chuẩn chức danh bổ nhiệm, điều kiện bổ nhiệm, danh sách công chức được đưa vào trong quy hoạch... Trong quy định về quy trình đánh giá công chức cũng vậy, người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải có trách nhiệm thông báo cho công chức biết kết quả đánh giá của cấp có thẩm quyền sau một thời gian công tác để người đó có hướng phấn đấu tiếp tục hoặc khiếu nại nếu như thấy kết quả đánh giá đó không phản ánh đúng kết quả công tác của mình.

### **3. Bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật và tuân thủ pháp chế**

Xây dựng thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước phải bảo đảm các quy định, các tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục của thể chế quản lý phải luôn phù hợp và tuân thủ theo Hiến pháp - là đạo luật gốc cơ bản của Nhà nước ta, đồng thời phải thống nhất với hệ thống các văn bản luật pháp khác như Bộ Luật Lao động, Luật Quốc tịch, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, Luật Giáo dục... Hệ thống luật pháp của nước ta do Nhà nước ban hành do đó các hệ thống nhánh của nó- trong đó bao gồm cả hệ thống thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước- phải luôn luôn thống nhất và phù hợp

với nhau. Tính thống nhất của hệ thống thể chế quản lý công chức không chỉ thể hiện ở khía cạnh ăn khớp với hệ thống pháp luật của Nhà nước mà còn phải bảo đảm tính thống nhất trong bản thân nội tại của nó. Đó là ngoài những quy định chung về quản lý đối với đội ngũ công chức nói chung, các quy định gắn với thể chế quản lý công chức theo ngành, theo lãnh thổ cũng bảo đảm không khác nhau về những quy định chung nhất.

Điều 12 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khẳng định: "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa". Nguyên tắc này khẳng định vai trò của pháp luật, của thể chế là một công cụ sắc bén, có hiệu lực nhất trong tay nhà nước để quản lý xã hội nói chung, quản lý hành chính trong đó có quản lý đội ngũ công chức nói riêng. Điều này bắt nguồn từ bản chất và vai trò của hệ thống pháp luật Việt Nam với tư cách là hệ thống các nguyên tắc xử sự chung do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí và nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội. Trong hoạt động của hệ thống quản lý công chức, thể chế quản lý vừa có vai trò là cơ sở pháp lý cho việc phân cấp thẩm quyền, tuyển dụng, sử dụng, thăng giáng, khen thưởng, kỷ luật và quản lý công chức trong các cơ quan ở trung ương (bộ, ngành) và ở địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương). Đồng thời vừa có vai trò quy định quyền và nghĩa vụ, những điều cấm công chức không được làm trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ. Không những thế, nó còn quy định quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức của nhà nước với tư cách là một bên chủ thể của quan hệ quản lý, quan hệ lao động phát sinh trong quá trình quản lý đội ngũ công chức.

Hơn thế nữa, pháp chế trong hoạt động quản lý đội ngũ công chức là hệ thống các quy phạm pháp luật về vấn đề này và sự tuân thủ nghiêm minh các quy định pháp luật đó. Nguyên tắc tuân thủ pháp chế đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật, hệ thống thể chế ngày một hoàn

chính, tổ chức thực hiện pháp luật một cách nghiêm minh. Tuy nhiên không thể không nói tới việc xử lý các vi phạm pháp luật trong quản lý đội ngũ công chức do bản thân công chức hoặc cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức gây ra, bảo đảm sự nghiêm minh trong quá trình thực hiện sự "tự quản lý" của nhà nước, của chính phủ.

#### **4. Phù hợp với yêu cầu thực tiễn**

Nguyên tắc này đòi hỏi thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước phải luôn được xây dựng, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với nhiệm vụ, mục tiêu cải cách hành chính trong từng giai đoạn. Từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính quản lý, hoặc từ nền hành chính quản lý chuyển đổi sang nền hành chính phục vụ nhân dân, lấy nhân dân làm mục tiêu hoạt động của mình. Mỗi nền hành chính có một yêu cầu xây dựng đội ngũ công chức riêng. Do đó, thể chế quản lý công chức do nhà nước ban hành (để quản lý đội ngũ công chức của mình) cũng phải được xây dựng hoặc chỉnh sửa cho phù hợp với yêu cầu đó. Ngay trong quá trình phát triển của Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa và đến nay là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đã cho thấy các văn bản do nhà nước ban hành trong từng thời kỳ chỉ thích ứng với yêu cầu lịch sử của từng giai đoạn. Sau đó khi đất nước chuyển sang một giai đoạn mới thì các văn bản liên quan hệ thống thể chế quản lý công chức lại được thay thế hoặc sửa đổi cho phù hợp. Thí dụ trước kia công tác tuyển dụng của nhà nước thực hiện theo cơ chế phân phối, người được tuyển dụng vào công chức nhà nước chỉ phải qua việc xem xét về lý lịch, trình độ đào tạo, sức khỏe... nếu cơ quan có nhu cầu và có chỉ tiêu biên chế và người đó phù hợp thì có thể được tuyển dụng vào công chức. Khi đất nước chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường thì việc tuyển dụng công chức lại phải qua cơ chế thi tuyển có cạnh tranh. Kết quả kỳ thi, người trúng tuyển sẽ là người có kết quả thi tuyển cao hơn - là người giỏi hơn trong số những người dự thi. Hoặc như đối với công tác

bổ nhiệm, để bạt công chức lãnh đạo cũng vậy. Trước đây, người được bổ nhiệm vào một vị trí lãnh đạo nếu không có khả năng phát triển thì sẽ cứ giữ vị trí đó cho đến khi nghỉ hưu. Đến nay, để nâng cao chất lượng đội ngũ công chức lãnh đạo, việc bổ nhiệm một công chức vào vị trí lãnh đạo đã được quy định có thời hạn là 5 năm.

Trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN thì thể chế quản lý công chức cũng được điều chỉnh và hoàn thiện theo hướng linh hoạt, phù hợp quy luật cung cầu và quy luật cạnh tranh của nền kinh tế thị trường. Điều này thể hiện rõ nét nhất ở việc tạo nguồn nhân lực và thu hút người tài vào nền công vụ. Các chế độ, chính sách trong hoạt động của công chức, công vụ phải bảo đảm tính cạnh tranh với hoạt động của kinh tế thị trường. Hoặc là tính chọn lọc, tính đào thải phải được thể hiện rõ rệt trong hoạt động công vụ giống như trong hoạt động của nền kinh tế thị trường.

Nguyên tắc phù hợp với thực tiễn còn thể hiện trong giai đoạn hiện nay, trong xu thế hội nhập các nền kinh tế trên thế giới thì nền hành chính quốc gia trong đó có đội ngũ công chức cũng dần dần đáp ứng những yêu cầu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và vươn lên ngang tầm với thời đại. Do đó thể chế quản lý đội ngũ công chức cũng phải hoàn thiện theo hướng góp phần nâng cao chất lượng công chức. Nhờ đó mà kết quả hoạt động của đội ngũ công chức sẽ đóng góp rất nhiều vào việc nâng cao hiệu quả, hiệu lực của nền hành chính quốc gia, đáp ứng được yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế.

Trong điều kiện hiện nay, chúng ta đang tiếp tục việc xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý đội ngũ công chức. Nếu tuân thủ theo các nguyên tắc nêu trên mới có thể đảm bảo phục vụ cho việc xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức. Như thế, đội ngũ công chức mới có đủ năng lực, phẩm chất đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước; đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ●