

# BÀN VỀ KHÁI NIỆM CÔNG VỤ TRONG XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XHCN CỦA NHÂN DÂN, DO NHÂN DÂN VÀ VÌ NHÂN DÂN

■ TS. TRẦN ANH TUẤN (\*)

## 1. Một số quan niệm về công vụ

Công vụ là một khái niệm rộng về phạm vi và quan trọng về ý nghĩa trong nền hành chính nhà nước. Nói đến công vụ là nói đến hoạt động của nhà nước, với nhiều yếu tố hợp thành như thể chế công vụ, đội ngũ công chức, các cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước...

Một số giáo trình hoặc tài liệu ở Việt Nam hiện nay quan niệm công vụ là một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý được thực thi bởi đội ngũ công chức nhằm thực hiện các chính sách của nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt của đời sống xã hội hoặc coi công vụ là một dạng của lao động xã hội chủ yếu do các công chức thực hiện. Hoạt động công vụ được điều chỉnh bởi ý chí nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước, phục vụ lợi ích nhà nước và gắn với quyền lực nhà nước, nhân danh nhà nước. Trên thế giới hiện nay, cũng có nhiều quan niệm khác nhau về công vụ. Cộng hòa Pháp quan niệm khi nói về công vụ là chủ yếu nói về: "toàn bộ những người được Nhà

nước hoặc cộng đồng lãnh thổ bổ nhiệm vào một công việc thường xuyên trong một công sở hay một công sở tự quản, kể cả các bệnh viện và được thực thụ vào một trong các ngạch của nền hành chính công". Theo đó, từ điển Pratique du Francais 1987 định nghĩa rất

công chức được tuyển dụng trên cơ sở thực tài (công tích), được đánh giá định kỳ theo kết quả thực thi công tác của mình, được nâng bậc căn cứ theo tính điểm hiệu quả và được bảo đảm về công việc". Tiến sĩ Jeanne-Mariecol của Hoa Kỳ cũng cho rằng, nói tới công vụ

Trong giai đoạn hiện nay, nếu cải cách nền hành chính nhà nước là vấn đề quan trọng trong cải cách bộ máy nhà nước của một quốc gia thì yêu cầu đổi mới hoạt động công vụ được đặt ra như một nội dung thiết yếu của cải cách nền hành chính nhà nước. Tuy nhiên, muốn đổi mới hoạt động công vụ có hiệu quả thì trước hết cần phải làm rõ quan niệm về công vụ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, đáp ứng yêu cầu sự nghiệp phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế. Khái niệm công vụ phải được xem xét một cách khoa học, phù hợp với điều kiện lịch sử, cụ thể ở Việt Nam.

gọn như sau: "Công vụ là công việc của công chức". Các nhà nghiên cứu của đại học Michigan-Hoa kỳ quan niệm về công vụ là "một khái niệm chung miêu tả về các nhân viên do Chính phủ tuyển dụng, những người cấu thành nên công vụ theo chức nghiệp. Các

là nói tới công chức, những người làm việc theo chức nghiệp và do luật hay các quy định về công chức điều chỉnh. Luật Công vụ của Liên bang Nga coi công vụ là hoạt động có tính chuyên nghiệp nhằm đảm bảo thực thi thẩm quyền của các cơ quan nhà nước.

Nghiên cứu các quan niệm về công vụ nêu trên, có thể

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

thấy ở Việt Nam và một số nước trên thế giới từ trước đến nay, nhiều nghiên cứu vẫn thường quan niệm công vụ như một hoạt động do công chức thực hiện nhân danh quyền lực nhà nước. Có một giai đoạn khá dài, chúng ta vẫn thường nhắc đến nhà nước đơn thuần với chức năng, quản lý trên cơ sở quyền lực – quyền uy, mệnh lệnh – phục tùng. Tuy nhiên trong thời đại ngày nay, vai trò, chức năng và nhiệm vụ của nhà nước đã có nhiều thay đổi, theo hướng phục vụ nhân dân. Trong đó có nhiệm vụ cung ứng các dịch vụ công phục vụ cho nhân dân. Do vai trò và tác dụng ngày càng lớn của các dịch vụ công đối với sự phát triển giàu mạnh, văn minh, hiện đại của từng quốc gia, cho nên các nhà nước ngày càng quan tâm hơn tới việc phát triển các dịch vụ công (trong cả khu vực công lập và khu vực ngoài công lập). Với cách nhìn và tư duy như vậy về sự thay đổi vai trò và chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, cần phải quan niệm công vụ với một khái niệm "mở hơn", không nên coi công vụ đơn thuần chỉ là các hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước mà còn bao hàm cả các hoạt động khác khi được nhà nước uỷ quyền, đảm nhận và thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước theo quy định của pháp luật.

Trong thực tế cuộc sống, đôi khi cụm từ "công vụ" được sử dụng theo các cách hiểu khác nhau. Đến nay chúng ta chưa có một văn bản quy phạm pháp

luật nào đưa ra cách hiểu thống nhất về công vụ. Pháp lệnh cán bộ, công chức được ban hành năm 1998 cũng chưa có điều khoản nào xác định về khái niệm công vụ. Hoạt động của cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội hay đơn vị sự nghiệp của nhà nước đều gọi chung trong một cụm từ là "nhiệm vụ, công vụ". Hiện nay, chúng ta đang tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, phục vụ cho phát triển nền kinh tế thị trường và tham gia hội nhập kinh tế quốc tế. Vì vậy, quan niệm về công vụ ở Việt Nam cần được hiểu trong sự vận động và phát triển chung đó. Khái niệm công vụ là cơ sở để quan trọng để xây dựng Luật Công vụ. Đồng thời phải phù hợp với đặc điểm riêng của Việt Nam và đáp ứng xu thế chung của thế giới hiện nay về sự thay đổi vai trò của nhà nước trong quản lý mọi mặt của đời sống xã hội.

## **2. Hai nhân tố ảnh hưởng đến sự thay đổi quan niệm về công vụ**

Thứ nhất, yếu tố ảnh hưởng quan trọng và quyết định đến quan niệm công vụ là bản chất và chức năng của nhà nước. Công vụ luôn luôn gắn và phù hợp với bản chất và chức năng của nhà nước. Nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Vì vậy, hoạt động công vụ với ý nghĩa là hoạt động của bộ máy nhà nước do công chức thực hiện

phải nhằm mục đích phục vụ nhân dân, phục vụ xã hội. Do đó, các hoạt động công vụ trước hết phải kể đến các hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước để quản lý, kiểm soát mọi mặt của đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội. Tiếp đó, bởi Nhà nước là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân nên công vụ còn phải bao gồm cả các hoạt động được nhà nước uỷ quyền, có nghĩa là nhân danh nhà nước để đảm nhận việc tổ chức phục vụ và cung cấp các nhu cầu chung, thiết yếu mà người dân và xã hội đòi hỏi (bên cạnh đó việc cung ứng, phục vụ các nhu cầu này vẫn có cả khu vực tư tham gia). Xu hướng hiện nay trên thế giới (trong đó có Việt Nam), chức năng của nhà nước nói chung, nhiệm vụ của Chính phủ nói riêng, ngoài việc quản lý, kiểm soát mọi mặt của đời sống xã hội, còn có nhiệm vụ phục vụ nhân dân. Chủ thể thực hiện nhiệm vụ này chính là công chức – với một ý nghĩa rất đầy đủ "là người đầy tớ, là công bộc của dân". như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dạy. Từ đó có thể thấy, đối với chức năng quản lý, kiểm soát của Chính phủ, của nhà nước thì hoạt động công vụ là hoạt động nhân danh nhà nước và được sử dụng quyền lực nhà nước. Còn khi nhà nước giao cho các đơn vị được nhà nước thành lập việc đảm nhận (hay uỷ quyền cho các tổ chức khác) tổ chức các hoạt động cung ứng các dịch vụ cần thiết phục vụ nhân dân và xã hội, thì khi đó hoạt động công vụ là hoạt

động nhân danh nhà nước. Cả hai nhóm hoạt động này đều nhằm mục đích thực hiện chức năng và nhiệm vụ của nhà nước. Việc đảm nhận tổ chức các hoạt động cung ứng các dịch vụ cần thiết bao gồm các hoạt động giáo dục, đào tạo, y tế chăm sóc sức khỏe, phòng chống dịch bệnh, bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy nổ.... Điều này khẳng định thêm lý do tồn tại của nhà nước, bản chất của nhà nước với ý nghĩa "là của dân, do dân và vì dân". Yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi hoạt động công vụ phải thích ứng kịp thời, nhanh nhạy với nền kinh tế thị trường nhiều thành phần; thích ứng với sự hội nhập vào đời sống quốc tế, nhất là về kinh tế. Vì vậy, công vụ bên cạnh hoạt động quản lý, kiểm soát còn là hoạt động hướng dẫn, giải thích, phục vụ cho người dân và các tổ chức trong và ngoài nước tham gia vào các hoạt động thị trường một cách thuận lợi, hiệu quả nhất. Liên quan đến yêu cầu này, hoạt động công vụ phải được tổ chức, chính quy, với thủ tục hành chính đơn giản, tiện lợi; tiếp cận và xử lý công việc một cách nhanh chóng, không quan liêu, cửa quyền và có sự tham gia giám sát của người dân. Bảo đảm hoạt động công vụ phải được thực hiện thống nhất, liên tục, tập trung và thông suốt từ trung ương đến cơ sở, phát huy tính tích cực chủ động sáng tạo của cơ sở, mở rộng dân chủ,

khắc phục tình trạng cát cứ, cục bộ.

Thứ hai, yêu cầu đổi mới, hoàn thiện công vụ thích ứng với một xã hội văn minh, trình độ dân trí đang ngày một nâng cao. Ngày nay, do vai trò, chức năng, nhiệm vụ của nhà nước đã thay đổi, hoạt động công vụ không chỉ thuần túy mang yếu tố quyền lực, mà đã bổ sung thêm yếu tố phục vụ, đáp ứng các nhu cầu của người dân và các tổ chức. Một điều hiển nhiên là, nhân dân luôn có những đòi hỏi và nhu cầu mới về đời sống vật chất và tinh thần. Điều đó đặt ra yêu cầu thường xuyên phải nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động công vụ. Công vụ phục vụ nhân dân phải đảm bảo tuân thủ luật pháp, kịp thời, nhanh chóng, đảm bảo văn hoá, văn minh và đạo đức công vụ. Trong xã hội hiện đại, những nhu cầu chung của nhân dân mà nhà nước phải có trách nhiệm phục vụ là: Nhu cầu chung về duy trì trật tự công cộng và an toàn xã hội như quốc phòng, an ninh, ngoại giao; nhu cầu chung về bảo vệ trật tự kinh tế, trật tự kinh doanh trên thị trường; nhu cầu chung về cung cấp cho toàn thể thành viên trong xã hội các đòi hỏi về chữa bệnh, bảo vệ sức khỏe, về phòng, chống dịch bệnh, về nhu cầu phổ cập giáo dục phổ thông, giao thông công cộng; nhu cầu chung về xây dựng hệ thống bảo trợ xã hội và cứu tế xã hội; nhu cầu chung về quản lý tài nguyên và tài sản công cộng, bảo vệ môi trường,

phòng chống thiên tai, hỏa hoạn,... Các nhu cầu chung này của xã hội quyết định phạm vi hoạt động công vụ, quyết định tính chất, nguyên tắc và các đặc điểm của một nền công vụ khoa học, hiện đại, chuyên nghiệp. Nếu như trước đây, bộ máy nhà nước chỉ thực hiện nhiệm vụ cai trị, thực hiện quốc phòng, an ninh, thu thuế, quản lý nhân khẩu, hộ khẩu... thì hoạt động công vụ cũng chỉ bó hẹp trong phạm vi các hoạt động đó. Trải qua quá trình phát triển, vai trò, chức năng và nhiệm vụ của nhà nước cũng thay đổi theo hướng hoàn thiện hơn. Vì vậy, phạm vi hoạt động công vụ cũng thay đổi theo hướng phải bao hàm được các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Khi đó, nhà nước phải tổ chức các đơn vị để đảm nhận tổ chức cung ứng một số loại hoạt động mang tính phục vụ cho nhu cầu chung của người dân và xã hội. Rõ ràng là, khi chưa được nhà nước thừa nhận, uỷ quyền việc thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước thì không cá nhân và tổ chức nào có thể nhân danh nhà nước để đảm nhận các nhiệm vụ của nhà nước.

Vì vậy, khi các tổ chức do nhà nước thành lập để đảm nhận việc tổ chức phục vụ, đáp ứng lợi ích, nhu cầu của người dân, thì các tổ chức đó trở thành các pháp nhân và nhân danh nhà nước thực hiện hoạt động công vụ. Các tổ chức này đều bình đẳng trước pháp luật và đều phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động

được nhà nước uỷ quyền. Các tổ chức dịch vụ công được nhà nước uỷ quyền có điểm khác rất đặc biệt với các tổ chức thuộc khu vực tư. Đó là các tổ chức được nhà nước uỷ quyền phục vụ nhân dân không vì mục đích lợi nhuận. Chỉ các tổ chức ở khu vực tư mới quan tâm đến lợi nhuận hoặc các lợi ích riêng khác của họ.

Các nhân tố ảnh hưởng nêu trên dẫn đến khái niệm về công vụ cần được xem xét, để thay đổi, điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

### **3. Khái niệm về công vụ trong điều kiện hiện nay**

Căn cứ vào các phân tích ở trên, có thể thấy công vụ có một số đặc điểm và tính chất sau:

- Mục đích của công vụ là phục vụ nhân dân và xã hội.
- Nội dung hoạt động công vụ gắn với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước trong quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, đồng thời thực hiện chức năng tổ chức phục vụ các nhu cầu chung của xã hội không vì mục đích lợi nhuận.
- Chủ thể thực thi công vụ là công chức.
- Hoạt động công vụ không chỉ thuần túy mang tính quyền lực nhà nước, mà còn bao gồm cả hoạt động của các tổ chức do nhà nước thành lập (được nhà nước uỷ quyền) để phục vụ các nhu cầu của nhân dân. Các hoạt động này đều do công

chức, nhân danh nhà nước tiến hành. Nó bao gồm các hoạt động nhân danh quyền lực và các hoạt động của các tổ chức được nhà nước uỷ quyền. Ở các nước trên thế giới, khi đề cập đến công vụ, người ta ít nói đến yếu tố quyền lực nhà nước mà thường chỉ nói tới công chức nhân danh pháp luật hoặc nhân danh nhà nước mà thôi. Bởi lẽ, pháp luật là công cụ chính, chủ yếu do nhà nước ban hành.

- Công vụ được tiến hành theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của nhà nước và tuân theo pháp luật.

- Hoạt động công vụ mang tính thường xuyên, chuyên nghiệp.

Căn cứ vào bản chất cũng như chức năng, nhiệm vụ của nhà nước đã được Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định, trong điều kiện tiếp tục cải cách nền hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế, hoạt động công vụ ở nước ta có thể xác định:

Hoạt động công vụ là một hoạt động của nhà nước do công chức thực hiện nhằm tạo lập một nền hành chính phục vụ nhân dân, thống nhất, thông suốt và có hiệu quả. Các hoạt động này bao gồm: a) Hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước để quản lý, kiểm soát mọi mặt của đời sống xã hội – đây là dạng hoạt động công vụ truyền thống; b) Hoạt động của công chức trong các tổ chức,

đơn vị sự nghiệp (dịch vụ công) của nhà nước, được nhà nước uỷ quyền để tổ chức các hoạt động nhằm phục vụ các nhu cầu của người dân mà không vì mục đích lợi nhuận. Các hoạt động này ít hoặc không mang tính quyền lực nhà nước. Công chức trong các tổ chức này chỉ nên bao gồm những người trong bộ máy quản trị, điều hành và một số vị trí tác nghiệp mang tính chất cơ cấu khung, đầu ngành của các bộ phận cấu thành nên các đơn vị sự nghiệp.

Với đặc điểm, tính chất và nội dung của hoạt động công vụ như vậy, có thể xác định khái niệm về công vụ trong điều kiện hiện nay ở nước ta như sau:

Công vụ là một hoạt động do công chức nhân danh nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật và được pháp luật bảo vệ nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân và xã hội.

Khái niệm này được nghiên cứu tiếp cận từ góc độ xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, hoạt động công vụ được thực hiện trong điều kiện cơ chế quản lý nhà nước đã chuyển đổi từ cơ chế tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (có tính đến đặc điểm riêng của Việt Nam). Khái niệm này có thể còn được tiếp tục hoàn thiện, bổ sung phù hợp với điều kiện, lịch sử phát triển của từng giai đoạn quản lý●