

PHÂN ĐỊNH CÁN BỘ VÀ CÔNG CHỨC - VẤN ĐỀ CƠ BẢN CỦA LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

■ TS. TRẦN ANH TUẤN (*)

1. Cán bộ, công chức, viên chức là những thuật ngữ cơ bản của chế độ công vụ, công chức, thường xuyên xuất hiện trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Trong khoa học hành chính, theo các cách tiếp cận khác nhau, người ta đã đưa ra các cách giải thích khác nhau về các thuật ngữ "cán bộ", "công chức" và "viên chức". Thuật ngữ "cán bộ" được sử dụng khá lâu tại các nước xã hội chủ nghĩa và bao hàm trong phạm vi rộng những người làm việc thuộc khu vực nhà nước và tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, để xác định cụ thể ai với những tiêu chí nào là cán bộ thì từ trước đến nay chưa có văn bản nào quy định chính thức. Do đó, nhiều khi thuật ngữ "cán bộ" được sử dụng tương đối thoải mái và gắn liền trong một cụm từ "cán bộ, công chức, viên chức".

Thuật ngữ "công chức", "viên chức" thường được hiểu một cách khái quát là những người được Nhà nước tuyển dụng, nhận một công vụ hoặc một nhiệm vụ nhất định, do Nhà nước trả lương và có nghĩa vụ, bổn phận phục vụ nhân dân, phục vụ Nhà nước theo các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, phạm vi rộng hẹp khi xác định đối tượng là công chức hoặc là viên chức nhà nước lại là khác nhau đối với mỗi quốc gia khác nhau. Sự khác nhau này phụ thuộc vào thể chế chính trị, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước và chịu ảnh hưởng của lịch sử, văn hóa dân tộc mỗi quốc gia.

Ở Việt Nam, trải qua một thời gian dài cho đến trước khi Luật cán bộ, công chức được ban hành năm 2008, trong nhận thức cũng như trong các hoạt động quản lý chưa xác định được rõ ràng cán bộ, công chức, viên chức. Trong hệ thống pháp luật của nước ta, kể từ Hiến pháp 1992 (đã sửa đổi, bổ sung) cho đến các luật khác (ví dụ như Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy

ban nhân dân; Luật Bình đẳng giới; Luật Luật sư; Luật Chứng khoán; Luật Bảo hiểm xã hội; Luật Trợ giúp pháp lý; Luật Công nghệ thông tin; Luật Đấu thầu; Luật Công an nhân dân; Luật Nhà ở; Luật Phòng chống tham nhũng; Luật Giáo dục...) đều có những điều, quy định sử dụng nhiều lần các thuật ngữ "cán bộ", "công chức", "viên chức". Nhưng chưa có một văn bản luật nào giải thích các thuật ngữ này. Trong điều kiện thể chế chính trị của Việt Nam, có một điểm đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức luôn có sự liên thông với nhau. Theo yêu cầu nhiệm vụ, cơ quan có thẩm quyền có thể điều động, luân chuyển họ giữa các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội. Với điểm đặc thù này, việc nghiên cứu để xác định rõ cán bộ, công chức, viên chức một cách triệt để rất khó và phức tạp. Trong đời sống xã hội, từ lâu thuật ngữ "cán bộ" được sử dụng trong phạm vi rất rộng rãi, không hạn chế và không theo một quy tắc, quy định nào. "Cán bộ" không chỉ để gọi những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, của Nhà nước, của tổ chức chính trị - xã hội mà còn được sử dụng cả trong các hoạt động sự nghiệp như "cán bộ y tế"; "cán bộ lớp"; "cán bộ coi thi"; "cán bộ dân phố"... Tương tự, cụm từ "công chức" và "viên chức" cũng vậy. Khi việc sử dụng cụm từ nào mang lại hiệu quả hoặc lợi ích thì cụm từ đó đương nhiên được sử dụng ngay; hoặc có khi sử dụng luôn cả cụm từ dài "cán bộ, công chức, viên chức" để chỉ chung mọi người làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội. Vì vậy, việc xây dựng và thực hiện cơ chế quản lý, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ cũng như đối với công chức và viên chức hiện nay chưa thể hiện được những điểm khác nhau giữa các nhóm, chưa gắn với đặc điểm và tính chất hoạt động khác nhau của cán bộ, công chức, viên chức. Vấn đề làm rõ thuật ngữ "cán bộ", "công chức", "viên chức" được coi là vấn đề cơ bản,

(*) Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước,
Bộ Nội vụ

quan trọng, là một nhu cầu cần thiết xuất phát từ thực tiễn đổi mới cơ chế quản lý đặt ra hiện nay. Điều này đã được Luật cán bộ, công chức giải quyết tương đối triệt để và khoa học, phù hợp với lịch sử hình thành đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; phù hợp với thể chế chính trị và thực tiễn quản lý của Việt Nam. Đây được coi là một trong những thành công của Luật cán bộ, công chức. Từ đây chúng ta có căn cứ và cơ sở để tiếp tục đẩy mạnh việc hoàn thiện và đổi mới cơ chế quản lý đội ngũ cán bộ, đội ngũ công chức, đội ngũ viên chức làm việc trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

2. Nhìn lại lịch sử, năm 1950 khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh 76/SL ban hành Quy chế công chức, khái niệm công chức Việt Nam chỉ được xác định trong phạm vi các cơ quan chính phủ. Do hoàn cảnh kháng chiến, tuy không có văn bản nào bãi bỏ Sắc lệnh 76/SL nhưng trên thực tế các nội dung của Quy chế đó không được áp dụng. Sau ngày giải phóng miền Nam 30/4/1975, thống nhất đất nước, chế độ cán bộ được thực hiện trên phạm vi cả nước, theo đó tất cả những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp nhà nước, nông trường, lâm trường và lực lượng vũ trang đều được gọi chung trong một cụm từ là "cán bộ, công nhân viên nhà nước". Hầu như mọi người khi kê khai lý lịch nếu đang làm việc trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp nhà nước... đều ghi ở mục thành phần bản thân là "cán bộ, công nhân viên nhà nước".

Đến năm 1998, khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được ban hành, những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, Nhà nước, đoàn thể được gọi chung trong một cụm từ là "cán bộ, công chức". Lúc này, phạm vi và đối tượng đã được thu hẹp hơn so với trước nhưng vẫn gồm cả khu vực hành chính, khu vực sự nghiệp và các cơ quan của Đảng, đoàn thể. Vấn đề ai là cán bộ, ai là công chức cũng chưa xác định được. Những người làm việc trong các tổ chức, đơn vị còn lại như doanh nghiệp nhà nước, lực lượng vũ trang thì do các văn bản pháp luật về lao động, về sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam, về công an nhân dân... điều chỉnh. Với quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức, các tiêu chí: công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà

nước mới chỉ là những căn cứ để xác định một người có phải là "cán bộ, công chức" hay không. Tuy nhiên, vấn đề ai là cán bộ, ai là công chức vẫn chưa được giải quyết.

Năm 2003, khi sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức, Nhà nước đã thực hiện việc phân định biên chế hành chính với biên chế sự nghiệp. Việc phân định này đã tạo cơ sở để bước đầu đổi mới cơ chế quản lý đối với cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước. Nhưng vấn đề làm rõ thuật ngữ "công chức" và thuật ngữ "viên chức" cũng chưa được giải quyết. Có chăng, trong Nghị định số 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ đã gọi tắt cán bộ, công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước là viên chức và Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ đã gọi tắt cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước là công chức. Nhưng như thế, cách gọi tắt này không giải quyết được vấn đề làm rõ thuật ngữ "cán bộ", "công chức", "viên chức".

Vì không xác định và phân biệt được rõ thuật ngữ "cán bộ", "công chức", "viên chức" nên dẫn đến những hạn chế và khó khăn trong quá trình xác định những điểm khác nhau (bên cạnh những điểm chung) liên quan đến quyền và nghĩa vụ, đến cơ chế và các quy định quản lý, tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, kỷ luật, chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động của cán bộ cũng như của công chức, viên chức. Do đó, nhiệm vụ cơ bản, quan trọng và đầu tiên của Luật cán bộ, công chức là làm rõ được những tiêu chí xác định ai là cán bộ, ai là công chức... Từ đó, tạo cơ sở và căn cứ cho những nội dung đổi mới và cải cách thể hiện trong Luật cán bộ, công chức, tạo cơ sở để giải quyết những vấn đề mà thực tiễn quản lý đang đặt ra. Đồng thời đây cũng là căn cứ để xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh của Luật; theo đó, đội ngũ viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập sẽ do một văn bản luật khác điều chỉnh.

3. Theo quy định của Luật cán bộ, công chức thì cán bộ và công chức có những tiêu chí chung là: công dân Việt Nam; trong biên chế; hưởng lương từ ngân sách nhà nước (trường hợp công chức làm việc trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì tiền lương được

bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật); giữ một công vụ thường xuyên; làm việc trong công sở; được phân định theo cấp hành chính (cán bộ ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; cán bộ cấp xã; công chức ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; công chức cấp xã). Bên cạnh đó, giữa cán bộ và công chức được phân định rõ theo tiêu chí riêng, gắn với nguồn gốc hình thành.

Khoản 1 Điều 4 của Luật cán bộ, công chức quy định cán bộ là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, ở cấp tỉnh, ở cấp huyện, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Theo quy định này thì tiêu chí xác định cán bộ gắn với cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ. Những người đủ các tiêu chí chung của cán bộ, công chức mà được tuyển vào làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội thông qua bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ chức danh theo nhiệm kỳ thì được xác định là cán bộ. Thực tế cho thấy, cán bộ luôn gắn liền với chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ; hoạt động của họ gắn với quyền lực chính trị được nhân dân hoặc các thành viên trao cho và chịu trách nhiệm chính trị trước Đảng, Nhà nước và nhân dân. Việc quản lý cán bộ phải thực hiện theo các văn bản pháp luật chuyên ngành tương ứng điều chỉnh hoặc theo Điều lệ. Do đó, căn cứ vào các tiêu chí do Luật cán bộ, công chức quy định, những ai là cán bộ trong cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội sẽ được các cơ quan có thẩm quyền của Đảng căn cứ Điều lệ của Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội quy định cụ thể. Những ai là cán bộ trong cơ quan nhà nước sẽ được xác định theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Kiểm toán nhà nước và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Khoản 2 Điều 4 Luật cán bộ, công chức quy định công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan,

đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật. Theo quy định này thì tiêu chí để xác định công chức gắn với cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh. Những người đủ các tiêu chí chung của cán bộ, công chức mà được tuyển vào làm việc trong các cơ quan, đơn vị của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thông qua quy chế tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh thì được xác định là công chức. Công chức là những người được tuyển dụng lâu dài, hoạt động của họ gắn với quyền lực công hoặc quyền hạn hành chính nhất định được cơ quan có thẩm quyền trao cho và chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Việc quy định công chức trong phạm vi như vậy xuất phát từ mối quan hệ liên thông giữa các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị. Đây là điểm đặc thù của Việt Nam so với một số nước trên thế giới nhưng lại hoàn toàn phù hợp với điều kiện cụ thể và thể chế chính trị ở Việt Nam. Bên cạnh đó, việc quy định công chức có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của các đơn vị sự nghiệp công lập vừa phù hợp với Hiến pháp của Việt Nam, thể hiện được trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức cung cấp các dịch vụ công thiết yếu và cơ bản cho người dân, bảo đảm sự phát triển cân đối giữa các vùng, lãnh thổ có mức sống chênh lệch, thực hiện mục tiêu dân chủ và công bằng xã hội. Hiện nay, khi vai trò của Nhà nước đang được nhấn mạnh trong điều kiện kinh tế thị trường, nhằm khắc phục ảnh hưởng của suy thoái kinh tế tác động đến sự ổn định đời sống xã hội thì việc quy định công chức có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập lại càng có ý nghĩa và thể hiện tầm nhìn sâu rộng của Luật cán bộ, công chức. Tuy nhiên, phạm vi công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập

rộng hay hẹp còn tùy thuộc vào quy mô, phạm vi hoạt động của từng đơn vị sự nghiệp; vào cấp hành chính có thẩm quyền thành lập và quản lý. Công chức trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, bộ máy lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập, lực lượng vũ trang sẽ được quy định cụ thể tại một nghị định của Chính phủ.

Do đặc điểm của thể chế chính trị ở Việt Nam, mặc dù đã phân định cán bộ và công chức theo các tiêu chí gắn với cơ chế hình thành nhưng điều đó cũng chỉ mang tính tương đối. Giữa cán bộ và công chức vẫn có những điểm chồng lấn, lưỡng tính.

Với các quy định về đối tượng cán bộ và công chức như trên, khoảng hơn 1,4 triệu người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập (không phải là công chức) không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật cán bộ, công chức mà sẽ do một văn bản pháp luật khác điều chỉnh. Những người này được gọi là viên chức. Đây là những người mà hoạt động của họ nhằm cung cấp các dịch vụ cơ bản, thiết yếu cho người dân như giáo dục, đào tạo, y tế, an sinh xã hội,... Những hoạt động này không nhân danh quyền lực chính trị hoặc quyền lực công mà chỉ thuần túy mang tính nghiệp vụ, chuyên môn.

Việc phân định cán bộ và công chức như trên của Luật cán bộ, công chức là căn cứ để Luật quy định những chương riêng về cán bộ ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; công chức ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; cán bộ cấp xã, công chức cấp xã. Với những chương quy định riêng này, Luật cán bộ, công chức tiếp tục thành công trong việc quy định những vấn đề thể hiện tính đặc thù trong hoạt động công vụ của cán bộ khác với hoạt động công vụ của công chức liên quan đến các nội dung như: quyền và nghĩa vụ, bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm; đào tạo, bồi dưỡng; điều động, luân chuyển; đánh giá... Xin nêu một số ví dụ như sau:

- Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ chung mà cán bộ và công chức đều có, đối với cán bộ, do chịu sự điều chỉnh của cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm nên cán bộ còn phải chịu trách nhiệm trước Đảng, Nhà nước, nhân dân và trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điểm này thể hiện trách nhiệm chính trị của cán bộ. Đối với công chức, do chịu sự điều chỉnh của cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm nên công chức còn phải chịu trách nhiệm trước cơ quan,

tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điểm này thể hiện trách nhiệm hành chính của công chức.

- Quy định đánh giá cán bộ có những nội dung khác với đánh giá công chức. Theo Luật quy định, đánh giá cán bộ thực hiện theo 5 nội dung, trong đó điểm khác so với đánh giá công chức là: cán bộ phải đánh giá năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm trong công tác; kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Còn đánh giá công chức gồm 6 nội dung đánh giá. Điểm khác với cán bộ là đánh giá công chức gắn với năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ; tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; thái độ phục vụ nhân dân.

- Việc áp dụng hình thức kỷ luật đối với cán bộ cũng khác với công chức. Cán bộ có 4 hình thức kỷ luật (khiển trách, cảnh cáo, cách chức, bãi nhiệm), còn công chức có 6 hình thức kỷ luật (khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc).v.v...

Trong thời gian đến hết năm 2009, để có thể thực hiện tốt việc phân định cán bộ và công chức đã được thể hiện trong Luật cán bộ, công chức, các cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ phải khẩn trương nghiên cứu để ban hành các văn bản quy định chi tiết hơn nữa việc xác định các chức danh, chức vụ cán bộ cũng như quy định công chức trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và bộ máy lãnh đạo, quản lý của các đơn vị sự nghiệp công lập, lực lượng vũ trang. Đặc biệt, phải có hướng dẫn và giải thích đối với các trường hợp nằm trong vùng chồng lấn, đan xen giữa cán bộ và công chức; xác định phạm vi công chức rộng hẹp khác nhau trong bộ máy lãnh đạo, quản lý ở các đơn vị sự nghiệp công lập theo quy mô, phạm vi hoạt động và cấp quản lý từ trung ương đến cấp huyện. Đây là cơ sở và căn cứ quan trọng để góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta về cán bộ, công chức và viên chức; việc quản lý cán bộ, quản lý công chức và quản lý viên chức sẽ được thực hiện theo một hệ thống các văn bản thống nhất, phù hợp với tính chất, điều kiện làm việc, hoạt động của từng khu vực. Từ đó, góp phần thực hiện có hiệu quả việc tiếp tục cải cách chế độ công vụ, công chức mà Nghị quyết Trung ương năm khoá X của Đảng đã đặt ra □