

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH

*PTS. TRẦN MINH HƯƠNG **

Cải cách bộ máy hành chính là một trong những vấn đề trọng tâm của cải cách nền hành chính quốc gia và là vấn đề được nhiều người quan tâm nghiên cứu. Trong phương hướng cải cách bộ máy hành chính, dân chủ hóa bộ máy và phát triển các nhân tố tự quản là một trong những phương hướng quan trọng nhất.

Sự chậm phát triển các nhân tố tự quản so với yêu cầu nhiệm vụ là nhược điểm cơ bản của bộ máy hành chính tập trung. Chế độ mệnh lệnh và cùng với nó là bộ máy hành chính quan liêu gây trở ngại không nhỏ cho việc củng cố và thực hiện các quá trình dân chủ trong quản lí. Dân chủ hóa bộ máy hành chính có mục đích tích cực là phá vỡ thành trì của cơ chế mệnh lệnh của bộ máy hành chính quan liêu đồng thời củng cố và phát huy các giá trị dân chủ. Quá trình này có những nội dung cơ bản sau đây:

1. Dân chủ hóa bộ máy hành chính là xóa bỏ sự cách biệt của bộ máy hành chính đối với nhân dân lao động và đảm bảo tính chất công khai trong hoạt động của bộ máy hành chính.

Việc xóa bỏ sự cách biệt của bộ máy hành chính nhà nước một mặt, tạo ra khả năng cho người dân được quyền tự do lui tới cơ quan này hay cơ quan khác và được nhận thông tin cần thiết; mặt khác, đó là

nghĩa vụ của những người có trách nhiệm giải quyết kịp thời những yêu cầu hợp pháp của công dân. Cần thay đổi về căn bản quan hệ giữa bộ máy hành chính với công dân. Toàn bộ hoạt động liên quan đến công dân cần được xây dựng trên sự tôn trọng cá nhân, tôn trọng danh dự và nhân phẩm của họ, xem xét kĩ lưỡng các yêu cầu, tạo điều kiện cho công dân tiếp xúc với những người có chức vụ, đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Đạt tới trình độ đó của văn hóa chính trị và văn hóa quản lí là mục đích trước tiên của cải cách bộ máy hành chính. Những lĩnh vực thường xảy ra xung đột giữa bộ máy hành chính và công dân là những lĩnh vực có hoạt động liên quan đến việc thực hiện chính sách bảo trợ xã hội, hoạt động xử lí vi phạm hành chính, vấn đề lao động tiền lương, hoạt động cấp giấy phép, thu hồi giấy phép, hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lí đất đai, quản lí thuế, thị trường... Vì vậy, để cải cách thực sự quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân trong những lĩnh vực đó cần có những biện pháp nghiêm túc nhằm sửa đổi lề lối làm việc của bộ máy. Cần phải làm sao cho người dân không bị đặt vào vị trí của người đi xin ân huệ hoặc phụ thuộc vào sự ban ơn của những người có chức vụ.

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học luật Hà Nội

XÂY DỰNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

Người dân phải được đảm bảo chắc chắn rằng những yêu cầu của họ sẽ được xem xét cẩn thận và đúng thời hạn, rằng quyền và lợi ích của họ sẽ được cân nhắc một cách toàn diện. Hơn nữa, cần giải phóng người dân khỏi nạn giấy tờ quan liêu. Thủ tục giấy tờ, công việc văn phòng cần giảm đến mức tối thiểu (nhưng hợp lí). Cải cách thủ tục hành chính hiện nay đã đạt được kết quả ban đầu đáng khích lệ nhưng con đường đi đến “*một cửa, một dấu*” xem chừng vẫn còn lắm chông gai. Và đôi khi người ta chọn con đường thuận tiện hơn, nhanh hơn và “*re*” hơn, là... vi phạm pháp luật.

Tính chất công khai đòi hỏi một chế độ làm việc mà những người có liên quan được biết mọi điều, công luận và thông qua đó là toàn xã hội được cung cấp thông tin nếu không về tất cả thì về phần lớn phương hướng hoạt động của bộ máy hành chính. Tất nhiên, có những lúc vì lợi ích chung mà có những thông tin chỉ được cung cấp có giới hạn trong một phạm vi hẹp. Sẽ là hợp lí nếu trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước chỉ có một phần nhỏ thông tin thuộc loại này. Một khi nó là phổ biến thì đó là tình trạng không bình thường, cần tìm nguyên nhân và biện pháp khắc phục. Kết quả của việc được thông tin đầy đủ là về cơ quan này hay cơ quan khác hình thành dư luận xã hội nhất định và mối liên hệ trở lại sẽ có ảnh hưởng tốt đến cơ quan đó. Thông tin về bộ máy hành chính có thể truyền theo nhiều kênh khác nhau: Qua các báo cáo định kì, các phương tiện

thông tin đại chúng, qua gặp gỡ và phỏng vấn trực tiếp...

Tính chất công khai trong hoạt động của bộ máy hành chính còn có nghĩa là người dân được phát biểu ý kiến, đóng góp phê bình cơ quan hành chính nhà nước nhằm giúp các cơ quan này cải tiến công tác phục vụ nhân dân được tốt hơn. Hơn nữa, việc góp ý, phê bình cần được coi là hiện tượng bình thường, có mục đích hướng tới việc sửa chữa những khuyết điểm của cơ quan chứ không phải nhằm bôi nhọ cơ quan đó. Trong xã hội ta hiện nay, tâm lí chung coi việc phê bình gắn với ảnh hưởng xấu đến cơ quan hành chính mà không thấy rằng thông qua việc tiếp thu phê bình, cơ quan hành chính nhà nước có điều kiện nhìn nhận lại quá trình hoạt động của mình, đánh giá đúng mức mặt mạnh, mặt yếu và đề ra biện pháp phát huy thế mạnh, khắc phục yếu kém, sửa chữa sai lầm. Đáng tiếc, đôi khi người ta lợi dụng khả năng này để đánh vào uy tín của cơ quan và cán bộ nhà nước, nhất là trước những đợt sinh hoạt chính trị quan trọng của đất nước, của ngành.

2. Dân chủ hóa bộ máy hành chính là áp dụng rộng rãi trong bộ máy hành chính những chế định như bầu cử, bãi nhiệm, từ chức.

Hệ thống hành chính mệnh lệnh quan liêu ưu tiên phát triển chế độ bổ nhiệm - biện pháp thuận tiện để giải quyết vấn đề cán bộ vì lợi ích của bộ máy hành chính nhưng rất xa lạ với việc phát huy dân chủ trong quản lí nhà nước. Cần đưa vào chính sách cán bộ những giá trị dân chủ.

XÂY DỰNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

Đưa vào chính sách cán bộ những giá trị dân chủ có nghĩa là áp dụng rộng rãi việc bầu cán bộ trong bộ máy hành chính, việc thay thế người giữ chức vụ sau một thời gian nhất định trên cơ sở thi tuyển và việc những người được bầu giữ chức vụ phải thường xuyên báo cáo trước tập thể lao động.

Dân chủ hóa chính sách cán bộ còn có ý nghĩa là đảm bảo tính công khai của chính sách cán bộ. Việc dự kiến người giữ chức vụ này hay chức vụ khác, tổ chức bầu, thi tuyển... phải được tiến hành công khai dưới sự giám sát chặt chẽ của xã hội, của công luận.

Chế định bãi nhiệm trên thực tế chưa được thực hiện một cách đầy đủ. Không ít trường hợp cán bộ không đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được chuyển từ cơ quan này sang cơ quan khác, từ ngành này sang ngành khác... Cần kiên quyết thay thế những cán bộ không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân, không đáp ứng những yêu cầu đối với cán bộ. Về những yêu cầu đối với cán bộ của bộ máy hành chính thì chúng ta đã nói đến nhiều và viết cũng nhiều, cho nên không cần phải nhắc lại những yêu cầu về phẩm chất chính trị, về chuyên môn, về năng lực tổ chức... Tất cả những yêu cầu đó vẫn giữ nguyên tầm quan trọng của mình. Hiện nay, điều cần nói đến là nội dung những yêu cầu đó sâu sắc hơn, toàn diện hơn.

Người cán bộ có trình độ chuyên môn nghiệp vụ (thể hiện ở bằng cấp mà họ có) là chưa đủ mà người cán bộ phải là nhà chuyên môn có khả năng nhìn xa, trông rộng, có khả năng phân tích tình hình, thấy được những mối liên hệ qua lại giữa

các yếu tố khác nhau, qua đó tìm ra những vấn đề cơ bản, biết tiếp thu cái mới, biết gắn lí luận với thực tiễn, biết lựa chọn phương pháp tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ.

Người cán bộ trung thực, tận tụy với công việc cũng chưa đủ mà người cán bộ còn phải có quan điểm tích cực, có thái độ không khoan nhượng với những biểu hiện không trung thực ở người khác.

Người cán bộ có năng lực tổ chức bẩm sinh cũng chưa đủ mà người cán bộ còn phải nắm vững khoa học quản lí, có chí tiến thủ, có khả năng đạt được kết quả tốt trong công việc, có khả năng vận dụng lí luận vào thực tiễn, khả năng phát huy sáng kiến, khả năng làm việc với con người, khả năng bố trí và sử dụng cán bộ, có tính tổ chức, tự chủ cao, tính quyết đoán, lòng nhân ái, sự chu đáo với con người.

Một yếu tố không thể thiếu của chính sách cán bộ dân chủ là chế định từ chức. Chế định này từ lâu đã khẳng định mình như một nhân tố dân chủ tất yếu của chế độ công vụ và có cơ sở lịch sử vững chắc. Đã đến lúc chế định này phải tìm được chỗ xứng đáng của nó trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cần trao quyền từ chức cho tất cả cán bộ do dân bầu lẫn cán bộ do bổ nhiệm và trước hết là cán bộ lãnh đạo. Cần có những quy định cụ thể về quyền từ chức, về cơ sở và điều kiện từ chức, thủ tục nộp đơn và xem xét đơn xin từ chức, những hậu quả pháp lí của việc từ chức...

Việc áp dụng chế định từ chức góp phần đề cao trách nhiệm cá nhân của người lãnh đạo đối với công việc được

XÂY DỰNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

giao, củng cố trong họ tính tự trọng và độc lập, giải phóng họ khỏi sự thái hời hợt, khắc phục được tình trạng đã lên là hầu như không xuống như hiện nay.

3. Dân chủ hóa bộ máy hành chính có nghĩa là đảm bảo pháp chế trong hoạt động của bộ máy hành chính. Mọi người đều rõ rằng không có gì có thể bị xã hội lên án nghiêm khắc bằng việc các cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước vi phạm pháp luật. Các cơ quan hành chính nhà nước cần gương mẫu đi đầu trong việc thực hiện những yêu cầu mà pháp luật đề ra nhưng đáng tiếc là hiện tượng lạm dụng quyền lực dẫn đến vi phạm pháp luật còn xảy ra khá phổ biến hiện nay.

Nguyên tắc pháp chế bảo đảm quyền và tự do của công dân, bảo vệ xã hội khỏi sự vi phạm những quy tắc đã được xác lập đồng thời đảm bảo phát triển và củng cố dân chủ. Điều đó càng chính xác hơn khi nói về nhà nước pháp quyền, nơi vị trí cao nhất của luật phải được tôn trọng và đảm bảo.

Đặc biệt quan trọng là việc tôn trọng nguyên tắc *“được làm tất cả những gì pháp luật không cấm”*. Nguyên tắc này sẽ tước của bộ máy hành chính vũ khí mạnh nhất là khả năng cấm đoán. Không còn khả năng giải quyết công việc chỉ căn cứ vào nhận định chủ quan của riêng mình, hoạt động của bộ máy hành chính từ chỗ nặng về khuynh hướng cấm đoán đã chuyển dần sang theo hướng cho phép. Đây là bước ngoặt về chất làm thay đổi toàn bộ tính chất hoạt động của bộ máy

hành chính. Nhờ đó mà các quá trình tự quản có điều kiện phát triển.

Ý nghĩa của nguyên tắc *“được làm tất cả những gì pháp luật không cấm”* còn được khẳng định thực tế là dưới ảnh hưởng của nó mà quan niệm mới về quá trình củng cố pháp chế được hình thành. Bây giờ, củng cố pháp chế không chỉ nhằm vào việc ban hành thật nhiều những quy phạm ngăn cấm và đặt nghĩa vụ cụ thể mà còn hướng vào việc ban hành những quy định chung một cách thận trọng, trao cho các bên có liên quan khả năng lựa chọn phương án hành động tích cực, đem lại hiệu quả cao. Tất nhiên, nguyên tắc này cũng có mặt trái của nó. Người ta có thể lợi dụng những kẽ hở của luật pháp để vi phạm pháp luật. Điều đó đòi hỏi không ngừng hoàn thiện hoạt động lập pháp để có được một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và đồng bộ.

4. Dân chủ hóa bộ máy hành chính sẽ không có ý nghĩa nếu không đảm bảo được sự tham gia thực sự của công dân vào hoạt động quản lí. Thu hút sự tham gia đông đảo của quần chúng lao động vào quản lí công việc của nhà nước và xã hội, như chúng ta đã biết, là một trong những nguyên tắc cơ bản của quản lí hành chính nhà nước. Nhiệm vụ của chúng ta hôm nay là bên cạnh việc tìm kiếm những hình thức mới tạo điều kiện cho quần chúng tham gia vào quản lí nhà nước đồng thời cần duy trì những hình thức đã trải qua thử thách của thời gian và khẳng định được mình. Cần tiếp tục củng cố những hình thức như thông tin trực tiếp và đầy đủ cho nhân dân về hoạt động của bộ máy hành chính, phát triển chế độ

XÂY DỰNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

bầu người lãnh đạo cơ quan, chế độ định kì báo cáo trước nhân dân, tổ chức gặp gỡ, trưng cầu dân ý, tổ chức thăm dò dư luận xã hội và hoạt động của các cơ quan này hay cơ quan khác...

Đặc biệt cần nhấn mạnh ý nghĩa những hình thức như trưng cầu dân ý và thăm dò dư luận xã hội.

Từ góc độ dân chủ hóa bộ máy hành chính, việc trưng cầu dân ý trên một vùng, một địa phương, trên cả nước có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Hoạt động này cho phép xác định chính xác quan điểm, tâm trạng, tình cảm, ý kiến dân cư về vấn đề này hay vấn đề khác. Điều cần làm là quy định cụ thể thủ tục tiến hành trưng cầu dân ý.

Về dư luận xã hội thì ta có thể khẳng định rằng không thể hình dung một xã hội dân chủ mà không có những mối liên hệ qua lại trực tiếp giữa các bộ phận của nó. Không thể đạt được thành công trong dân chủ hóa bộ máy hành chính nếu bộ máy đó không phải chịu sức ép thường xuyên từ phía xã hội và nếu bộ máy đó không điều chỉnh hoạt động của mình trên cơ sở xem xét dư luận xã hội. Cần thành lập những trung tâm phát hiện và thăm dò dư luận xã hội, xử lí thông tin và chuyển giao thông tin cho bộ máy hành chính đồng thời cần có những văn bản pháp luật quy định về việc xem xét và cân nhắc dư luận xã hội trong hoạt động quản lí nhà nước.

Dân chủ hóa thực sự bộ máy hành chính không thể đạt được nếu không phát triển các nhân tố tự quản trong hoạt động của nó. Điều quan trọng là hoạt động tự quản cần được phát triển bên trong bộ

máy hành chính chứ không phải song song với nó. Điều đó có nghĩa là hoạt động chính thức của bộ máy hành chính cần được bổ sung bởi hoạt động không chính thức. Cái đó có thể đạt được bằng cách vận động quần chúng tham gia vào hoạt động quản lí nhà nước hàng ngày.

Việc quần chúng tham gia vào hoạt động của các cơ hành chính nhà nước cho phép mở rộng phạm vi những người tham gia dự thảo, tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện pháp luật trên mọi lĩnh vực và như vậy là đã góp phần tăng cường sức mạnh và khả năng của bộ máy hành chính nhà nước mà không cần tăng số lượng viên chức. Đồng thời nó cũng giúp đánh giá một cách khách quan thực trạng công việc ở trung ương cũng như ở các địa phương, phát hiện và loại trừ những biểu hiện quan liêu, cửa quyền, xa rời quần chúng, cung cấp cho các cán bộ nhà nước nguồn thông tin bổ sung về nhu cầu của người lao động, gợi ý những biện pháp có hiệu quả để thỏa mãn những nhu cầu trên đồng thời nâng cao chất lượng quản lí.

Mặt khác, sự tham gia của nhân dân lao động vào quản lí hành chính nhà nước là một hình thức giáo dục, tạo cho họ thói quen giải quyết những công việc có quy mô toàn xã hội, phát huy năng lực tổ chức và quản lí của họ. Điều đó cũng góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ viên chức chuyên nghiệp. Hoạt động quản lí hành chính nhà nước được tiến hành bởi đội ngũ viên chức chuyên nghiệp và lực lượng cộng tác viên chắc chắn sẽ đem lại hiệu quả cao, góp phần xứng đáng vào công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia./.