

VẤN ĐỀ CẢI THIỆN QUAN HỆ GIỮA BỘ MÁY HÀNH CHÍNH VÀ CÔNG DÂN TRONG HAI MƯƠI NĂM ĐỔI MỚI

TS. TRẦN MINH HƯƠNG *

1. Nhu cầu cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân

Bất kỳ nhà nước nào cũng cần đến sự ủng hộ và hợp tác toàn diện của công dân. Một nhà nước có bộ máy hành chính hoạt động hiệu quả sẽ giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà nước và công dân bởi vì người dân tiếp xúc với nhà nước chủ yếu thông qua bộ máy hành chính. Trong tiếp xúc trực tiếp với bộ máy hành chính, ở nhiều nơi, trong nhiều trường hợp, người dân thường có cảm nhận rằng những người đại diện cho bộ máy hành chính tự đặt mình ở vị trí người ban ơn cho dân khi thực thi một dịch vụ theo yêu cầu của dân trong khi nhiệm vụ của bộ máy là phải tạo điều kiện thuận lợi để dân có thể hưởng quyền và sử dụng dịch vụ do nhà nước cung cấp. Để thực hiện tốt nhiệm vụ đó nhà nước phải xây dựng bộ máy quản lý mạnh, với đội ngũ công chức chính quy có trình độ và năng lực ngang tầm nhiệm vụ, biết hành xử một cách có đạo đức và văn hoá.

Đường lối đổi mới do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI khởi xướng đã đặt ra đòi hỏi xác đáng: *“Sự quan tâm đến con người và thái độ tôn trọng lẫn nhau phải trở thành một tiêu chuẩn đạo đức trong mọi hoạt động kinh tế, văn hoá, xã hội, nhất là trong các dịch vụ phục vụ đông đảo nhân dân”*.⁽¹⁾ Đối với bộ máy nhà nước và những người phục vụ trong

bộ máy đó, đòi hỏi trên còn được xác định cụ thể hơn, đó là: *“Thực hiện phong cách làm việc có điều tra, nghiên cứu, xử lý công việc nhanh chóng, bãi bỏ những thủ tục phức tạp, gây phiền hà cho nhân dân”*.⁽²⁾

Qua 20 năm đổi mới chúng ta đã tiếp thu và xây dựng được quan niệm đúng đắn và toàn diện về giá trị các quyền con người. Quá trình dân chủ hoá đặt ra nhiệm vụ quan trọng và cấp bách là đảm bảo tôn trọng và làm phong phú thêm các quyền con người, bảo vệ lợi ích của con người. Để làm được điều đó cần phải tiến hành cải cách toàn diện, trong đó có cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính. Một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu theo hướng này là không ngừng cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân.

Nội dung cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân thể hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau, trong đó có việc nâng cao khả năng của người dân tự do tiếp xúc với đại diện của bộ máy, khả năng được nhận những thông tin cần thiết liên quan đến yêu cầu của mình, khả năng được những người có trách nhiệm giải quyết kịp thời yêu cầu hợp pháp, chính đáng... Toàn bộ hoạt động của bộ máy

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

liên quan đến công dân phải được xây dựng trên cơ sở tôn trọng cá nhân, tôn trọng danh dự và nhân phẩm của con người, xem xét kỹ 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 hoá chính trị và văn hoá 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 tuyển dụng, cho thôi việc, hoạt động cấp và thu hồi giấy phép, hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lí đất đai, quản lí thuế, quản lí thị trường, quản lí trật tự xã hội... Vì vậy, để cải thiện 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. Người dân phải được đảm bảo chắc chắn rằng công chức có trách nhiệm sẽ xem xét những yêu cầu chính đáng của họ một cách thận trọng trong thời hạn và theo thủ tục pháp luật quy định, rằng quyền và lợi ích của họ sẽ được cân nhắc một cách toàn diện.

Để cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân không chỉ bộ máy hành chính phải thay đổi cung cách phục vụ mà người dân cũng phải có những thay đổi nhất định trong quan niệm, tâm lí và hành vi ứng xử. Dưới chế độ bao cấp người dân hưởng thụ những gì chế độ đem lại một cách thụ động,

đưa số tin tưởng tuyệt đối vào nhà nước và các quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Trong điều kiện hiện nay, Nhà nước và xã hội đòi hỏi ở mỗi người sự chủ động, tích cực trong các mối quan hệ, trong đó có quan hệ với các cơ quan hành chính nhà nước. Để làm được điều đó cần có những nỗ lực thực sự từ cả hai phía - nhà nước và công dân. Tuy nhiên, đây là công việc đòi hỏi tập trung trí tuệ và quyết tâm, đồng thời cũng cần nhiều chi phí về tài chính và thời gian, không thể hoàn tất một sớm một chiều.

Nhu cầu cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân còn xuất phát từ vấn đề đảm bảo an toàn về pháp lí. Với hệ thống pháp luật còn hàm chứa nhiều mâu thuẫn, thường xuyên thay đổi theo hướng khó dự đoán trước, nhận thức và thực tiễn thi hành không thống nhất, các quy định về thẩm quyền và thủ tục không được tôn trọng triệt để thì phải thừa nhận rằng mức độ an toàn về pháp lí còn thấp. Nhiệm vụ khắc phục tình trạng này chủ yếu đặt lên bộ máy hành chính.

2. Những thành tựu chủ yếu trong cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân

Trong 20 năm đổi mới và đặc biệt là 5 năm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước, chúng ta đã đạt được những thành tựu to lớn trong cải thiện quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân. Sau đây xin giới thiệu những thành tựu chủ yếu.

2.1. Trong xây dựng và hoàn thiện thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân

Báo cáo tổng kết việc thực hiện giai đoạn I (2001-2005) Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

phương hướng, nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn II (2006-2010) đã nhấn mạnh: *“Thế chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với người dân, trong đó đáng chú ý là lấy ý kiến người dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng về giám sát của dân đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, xử lý các hành vi trái pháp luật của cơ quan và cán bộ, công chức trong thi hành công vụ, về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành chính trong giải quyết khiếu nại của dân... tiếp tục được xây dựng và hoàn thiện”*.⁽³⁾

Có lẽ đây là khía cạnh nổi bật nhất trong các thành tựu đã đạt được. Luật khiếu nại, tố cáo, Luật thanh tra được ban hành thay thế cho các pháp lệnh quy định về vấn đề tương ứng; các văn bản có quy định liên quan đến hoạt động giám sát của nhân dân, đến cải cách thủ tục hành chính trong giải quyết yêu cầu của công dân, Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở... ra đời đã tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để nhân dân tham gia vào hoạt động của bộ máy hành chính, giám sát hoạt động của bộ máy hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức.

2.2. Trong việc tạo điều kiện cho người dân tham gia vào hoạt động và giám sát hoạt động của bộ máy hành chính

- Nhìn chung các cơ quan nhà nước đã thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, bảo đảm cho người dân tiếp xúc dễ dàng với các cơ quan công quyền, quan tâm đúng mức đến việc kiểm tra và đánh giá hoạt động của cán bộ, công chức trực tiếp làm việc với dân.

- Hoạt động lấy ý kiến nhân dân được đẩy mạnh. Hoạt động này diễn ra dưới những hình thức phong phú, với các cấp độ tham gia và

mức độ quyết định khác nhau. Có những trường hợp ý kiến nhân dân được cơ quan nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu, tham khảo, tiếp thu để có thể ban hành quyết định tối ưu, đảm bảo lợi ích của Nhà nước, bảo vệ quyền và đáp ứng lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức có liên quan; cũng có những trường hợp ý kiến nhân dân là ý kiến có tính quyết định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở cấp tương ứng có trách nhiệm tổ chức thẩm định và phê duyệt.

Trong những năm gần đây có một số lĩnh vực quản lý có khả năng nảy sinh tiêu cực, trong đó có quản lý đất đai và xây dựng. Việc lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch sử dụng đất chi tiết, về điều chỉnh quy hoạch xây dựng đô thị... mặc dù mang tính chất tham khảo những cũng đã góp phần quan trọng hạn chế tiêu cực trong các lĩnh vực này.

- Đảm bảo thông tin cho dân. Không có thông tin đầy đủ thì công dân không thể đóng góp một cách thiết thực và có hiệu quả cho hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của các cán bộ, công chức nhà nước và công dân không thể trực tiếp tham gia vào hoạt động của các cơ quan này cũng như không thể nhận xét, đánh giá hoạt động của chúng. Nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, Nhà nước chịu trách nhiệm trước nhân dân và nhân dân được quyền thông tin về những chủ trương, chính sách, chương trình của Chính phủ. Không những thế, nhân dân còn phải được biết về những nguyên nhân dẫn đến việc đề ra chính sách này hay chính sách khác, nguyên nhân thành công và thất bại trong việc thực hiện các chương trình, chính sách đó. Trong những năm qua công dân được tạo điều kiện

để có thể tham gia vào hoạt động và đánh giá về hoạt động của bộ máy nhà nước thông qua việc được cung cấp thông tin về hoạt động đó một cách thường xuyên và tương đối đầy đủ.

2.3. Trong cải cách thủ tục giải quyết công việc

Thủ tục hành chính trên hầu hết các lĩnh vực đều đã được rà soát, sửa đổi, ban hành mới theo hướng đơn giản hoá, thuận tiện cho người dân. Đặc biệt, thủ tục hành chính trên những lĩnh vực bức xúc, liên quan trực tiếp tới người dân và doanh nghiệp như đất đai, xây dựng, hộ tịch, hộ khẩu, đầu tư, đăng kí doanh nghiệp, hải quan, thuế, kho bạc, xuất nhập khẩu... đã được rà soát nhiều lần, loại bỏ những thủ tục phức tạp, gây phiền hà, bước đầu tạo lập lại niềm tin của người dân và doanh nghiệp vào hoạt động phục vụ của các cơ quan công quyền.⁽⁴⁾

Các cơ quan hành chính các cấp đã triển khai công tác rà soát thủ tục hành chính gắn với việc thực hiện cơ chế “một cửa”, kết quả rõ nhất là công khai hoá, minh bạch hoá các quy định về thủ tục hành chính, giảm phiền hà, giảm đáng kể thời gian chờ đợi cho người dân, trách nhiệm của cán bộ, công chức được nâng cao, thông qua đó góp phần đổi mới cơ bản mối quan hệ giữa cơ quan hành chính và người dân theo hướng phục vụ.

2.4. Trong việc nâng cao đòi hỏi đối với cán bộ, công chức làm việc trực tiếp với dân

Chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy hành chính nhà nước nói riêng phụ thuộc rất nhiều vào năng lực và phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức. Những cán bộ, công chức năng động, am hiểu công việc, có sáng kiến, hành động có văn hoá sẽ góp phần nâng cao hiệu

quả hoạt động và uy tín của cơ quan, tổ chức nơi họ công tác; ngược lại, những người kém về chuyên môn và thụ động trong thực thi công vụ sẽ có thể gây khó khăn cho việc hoàn thành nhiệm vụ của tập thể. Trong những năm qua, các cơ quan hành chính nhà nước đã tăng cường kiểm tra công tác của những người được giao nhiệm vụ trực tiếp giải quyết yêu cầu, đòi hỏi của dân. Yêu cầu về chuyên môn, về văn hoá đối với họ cũng được nâng cao hơn. Nhiều trường hợp không đáp ứng yêu cầu để dân kêu ca đã được thay thế kịp thời.

3. Một số tồn tại phổ biến và hướng khắc phục

Quan hệ giữa bộ máy hành chính và công dân trên thực tế không phải nơi nào, lúc nào cũng tốt đẹp. Đây đó hiện diện sự cách biệt giữa lợi ích của bộ máy hành chính và lợi ích của công dân, sự coi thường đối với quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân. Tác phong quan liêu và thủ tục phức tạp đã đẩy bộ máy hành chính ra xa quần chúng. Mặt khác, sự tách biệt và khó tiếp cận của bộ máy quan liêu tạo ra trong người dân quan niệm về bộ máy hành chính như là rào cản trong việc thực hiện quyền của mình. Đó là hiện tượng không bình thường và không thể chấp nhận được trong nhà nước pháp quyền. Báo cáo chính trị của BCHTW Đảng khoá IX tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng chỉ rõ: “*Bộ máy quản lí nhà nước các cấp, nhất là ở cơ sở còn yếu kém. Tình trạng những nhiều, cửa quyền, thiếu trách nhiệm ở một bộ phận công chức, nhất là ở các cơ quan trực tiếp giải quyết công việc của dân và doanh nghiệp, chậm được khắc phục*”.⁽⁵⁾

Những tồn tại phổ biến thể hiện rõ nét trong quan hệ tiếp xúc trực tiếp giữa bộ máy

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

hành chính và công dân và trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước.

3.1. Trong quan hệ trực tiếp giữa bộ máy hành chính và công dân

- Thủ tục giải quyết công việc: Cải cách thủ tục hành chính được xác định là khâu đột phá trong cải cách hành chính và được quan tâm thực hiện từ nhiều năm nay nhưng nhìn chung vẫn phức tạp, phiền hà cho người dân. Vẫn còn tồn tại khá phổ biến xu hướng cơ quan hành chính dành thuận lợi về cho mình, đây khó khăn về cho người dân gánh chịu trong giải quyết công việc. Việc thực hiện các quy định về thủ tục cũng không nghiêm, đôi khi người tiến hành thủ tục còn ngại biện rằng họ buộc phải vi phạm vì quy định khó thực hiện hoặc không phù hợp với thực tiễn.

- Cung cấp thông tin cho dân: Khi người dân có công việc cần đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết thì cán bộ, công chức có trách nhiệm phải giúp họ hiểu họ có quyền đòi hỏi những gì, đặc biệt là quyền được cung cấp thông tin và tư vấn. Thông tin cung cấp cho dân chúng phải là thông tin chính xác với cách trình bày rõ ràng, không đa nghĩa. Điều đó không phải cơ quan, công chức nào cũng làm được. Nhiều trường hợp, để nhận được thông tin cần thiết, người dân phải đi đường vòng, khá vất vả, tốn kém và mất thời gian.

- Tinh thần, thái độ phục vụ nhân dân của cán bộ, công chức: Trong tiếp xúc trực tiếp với công dân, những trường hợp cán bộ, công chức có thái độ thiếu văn hoá, thiếu tôn trọng dân không phải là hiếm gặp. Nếu việc đó xảy ra trong quan hệ đối với những người thuộc quyền quản lý thì ảnh hưởng có thể chỉ giới hạn trong nội bộ cơ quan nhưng nếu điều đó

xảy ra trong quan hệ với dân, với những đối tượng phục vụ hoặc sử dụng dịch vụ của cơ quan thì không chỉ uy tín của người đó bị tổn hại mà dần dần điều đó sẽ làm suy giảm niềm tin của nhân dân vào bộ máy hành chính, vào đội ngũ cán bộ, công chức nói chung.

- Giải quyết khiếu nại: Trong giải quyết khiếu nại, tình trạng vi phạm các quy định về thời hạn, thời hiệu khá phổ biến. Tính thuyết phục trong các quyết định giải quyết khiếu nại không cao. Nhiều trường hợp khiếu nại được giải quyết đúng luật nhưng do khả năng thuyết phục còn hạn chế nên dân vẫn tiếp tục khiếu nại và đây là một trong những nguyên nhân của tình trạng khiếu nại kéo dài, khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan trung ương liên tục tiếp diễn trong nhiều năm qua.

Đánh giá chính thức thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay cho thấy đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; phong cách làm việc chậm đổi mới; tề quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân tiếp tục diễn ra nghiêm trọng trong một bộ phận cán bộ, công chức.⁽⁶⁾

Từ đánh giá nghiêm túc về thực trạng, Chính phủ đã đề ra nhiệm vụ đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, trong đó có nội dung quan trọng là “*Tăng cường các biện pháp giáo dục cán bộ, công chức về tinh thần trách nhiệm, ý thức tận tâm, tận tụy với công việc. Xây dựng tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp cán bộ, công chức. Tôn vinh nghề nghiệp, danh dự của người cán bộ, công chức*” và “*Ban hành và thực hiện nghiêm Quy chế công vụ, gắn với thực hiện Quy chế dân chủ trong các cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện triệt để nguyên tắc*

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

công khai hoá hoạt động công vụ, nhất là trong các công việc có quan hệ trực tiếp với công dân, trong lĩnh vực tài chính, ngân sách; bảo đảm thực hiện kỉ cương của bộ máy, nâng cao trách nhiệm, ý thức tổ chức kỉ luật của đội ngũ cán bộ, công chức”.⁽⁷⁾

Để thực hiện nhiệm vụ nêu trên, trong hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức, bên cạnh việc bổ sung, hoàn thiện các quy định về quyền và nghĩa vụ, về tiêu chuẩn chuyên môn... cần khẩn trương xây dựng và ban hành các quy định về văn hoá phổ thông, văn hoá ứng xử của cán bộ, công chức. Trong giải quyết công việc, những người có trách nhiệm phải đối xử với công dân với thái độ lịch sự, nhã nhặn, phải thận trọng xem xét mọi khía cạnh liên quan đến quyền, nghĩa vụ và nguyện vọng của họ.

3.2. Trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước

- Quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là quyền năng quan trọng và đem lại hiệu quả cao nhất trong các quyền năng của hành pháp. Khảo sát thực tiễn cho thấy có một số lượng lớn văn bản bằng cách này hay cách khác quy định những hạn chế quyền công dân. Ngay cả trong những văn bản mới được ban hành gần đây cũng không tránh khỏi cách nhìn nhận cũ đối với quyền con người. Điều đó dẫn đến một thực trạng đáng buồn là văn bản hiệu lực pháp lí càng cao thì hiệu lực thực tế càng thấp.

Để khắc phục tồn tại này, một mặt, cần tiến hành công tác giáo dục chính trị tư tưởng, tăng cường tiềm lực văn hoá trong bộ máy hành chính; mặt khác, cần có cơ chế pháp luật thích hợp đảm bảo vị trí hàng đầu của các

quyền và lợi ích công dân trong quan hệ “bộ máy hành chính - cá nhân”, bảo vệ có hiệu quả con người khỏi sự tùy tiện và quan liêu của cán bộ, công chức.

- Quan niệm ban hành quy định theo cách thuận tiện cho nhà quản lí còn khá phổ biến, trong khi cần xây dựng những mối quan hệ bình đẳng giữa bộ máy hành chính và công dân.

Hiện nay, đa số các văn bản được xây dựng theo nguyên tắc lợi ích Nhà nước là trên hết (thực chất đó là lợi ích của bộ máy hành chính). Đúng ra, lợi ích Nhà nước, xã hội và cá nhân đều phải được quan tâm đầy đủ. Trong hoạt động lập quy các cơ quan và người có thẩm quyền cần khắc phục xu hướng quy định theo cách thuận tiện cho nhà quản lí mà không cân nhắc một cách toàn diện tác động của quy định đến quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng có liên quan.

(Xem tiếp trang 35)

(1).Xem: Văn kiện Đại hội Đảng thời kì đổi mới. Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2005, tr.94.

(2).Xem: Sách đã dẫn, tr. 129.

(3).Xem: Công báo nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, số 2324, ngày 20/5/2006.

(4). Xem: Báo cáo tổng kết việc thực hiện giai đoạn I (2001-2005) Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và phương hướng, nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn II (2006-2010). Công báo, số 2324, ngày 20/5/2006.

(5).Xem: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2006, tr. 64.

(6).Xem: Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ.

(7).Xem: Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ.