



CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

MỘT BÀI TOÁN KHÓ

PTS. HỒ NGỌC PHƯƠNG

Nền hành chính công quyền ra đời cùng với sự xuất hiện của nhà nước. Thoạt đầu nền hành chính là công cụ của chính quyền dùng để cai trị nhân dân. Dần dần nó biến thành phương tiện, qua đó chính quyền cung cấp những dịch vụ công cho nhân dân và doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường phát triển. Nền hành chính công quyền được thiết lập nhằm duy trì trật tự xã hội, hướng các hoạt động kinh tế theo một khuôn khổ nhất định bằng một hệ thống pháp luật và quy định do chính quyền đề ra.

Sự tiến bộ thường xuyên của công nghệ sản xuất hàng hóa và dịch vụ, sự tăng trưởng kinh tế qua các thời kỳ là những nhân tố đòi hỏi sự thay đổi nền hành chính của các quốc gia. Điều chỉnh các mối quan hệ đang tồn tại trong hệ thống hành chính được gọi là sự thay đổi, còn thường xuyên đổi mới các mối quan hệ đó được gọi là cải cách. Cải cách hành chính là một quá trình chính trị được thiết kế chủ động từ phía chính quyền nhằm điều chỉnh lại các mối quan hệ giữa hệ thống thư lại của nhà nước với doanh nghiệp và công dân cũng như trong nội bộ của hệ thống thư lại đó bằng việc thay đổi và hoàn thiện hệ thống pháp luật và quy định, hệ thống tổ chức các công sở cũng như các giấy tờ thủ tục hành chính.

Cải cách hành chính không chỉ là mối lo toan của các nước đang phát triển, mà ở các nước phát triển cải cách hành chính cũng là mối quan tâm thường xuyên của chính phủ các nước đó. Cùng với những tiến bộ đạt được về kinh tế, các nước Châu Á như Hàn Quốc, Philippines, Indonesia, Ấn Độ, Malaysia đã có những chương trình quốc gia về cải cách hành chính từ đầu thập niên 70. Những chương trình đó mang tên khác nhau, nhưng



mục đích thì như nhau : đó là nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội, ngăn chặn tệ quan liêu, tham nhũng và hối lộ. Ở Singapore, một trong những biện pháp hữu hiệu được áp dụng là lương của viên chức nhà nước rất cao nhằm loại trừ sự cám dỗ của việc hối lộ. Thủ tướng Singapore có mức lương cao hơn mức lương của Thủ tướng Nhật và Tổng thống Mỹ. Ở Ấn Độ, các bộ trưởng được cấp hẳn cho nhà ở và xe cộ, nhưng nếu dính líu vào tham nhũng là bị tịch thu lại ngay.

Cải cách hành chính bao gồm nội dung căn bản sau đây : cải cách thể chế hành chính, cải cách thủ tục hành chính, nhân lực và vấn đề công vụ, tài phán hành chính.

Thể chế hành chính bao gồm các luật và văn bản pháp qui dưới luật tạo thành khung pháp lý cho những hoạt động hành chính và kinh doanh. Cải cách thể chế nhằm hoàn thiện mối quan hệ giữa cơ quan công quyền với

công dân, giữa các cơ quan công quyền với nhau, giữa cơ quan công quyền với các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Cùng với việc cải cách kinh tế, nước ta đã cho ra đời một loạt các bộ luật khác nhau, chẳng hạn như Luật Đầu Tư Nước Ngoài (1987), Pháp Lệnh về Sở Hữu Công Nghiệp (1989), Pháp Lệnh về Quyền Thừa Kế (1990), Luật Công Ty (1990), Luật về Doanh Nghiệp Tư Nhân (1990), Pháp Lệnh về Nhà Cửa (1991), Pháp Lệnh về Hợp Đồng Dân Sự (1991), Luật Đất Đai (1993), Luật Phá Sản (1993), Luật Bảo vệ Môi Trường (1993), Pháp Lệnh về Hôn Nhân và Gia Đình với Người Nước Ngoài (1993). Hiến Pháp năm 1992 thừa nhận ba loại hình sở hữu: nhà nước, tập thể, tư nhân và được nhà nước bảo vệ như nhau. Quản lý xã hội bằng pháp luật là xu hướng chung của các nước đang phát triển, tiến đến xây dựng một nhà nước pháp quyền do dân và vì dân.

• Các thủ tục hành chính là hệ thống giấy tờ nhằm thực hiện các hành vi hành chính. Sự thiếu thống nhất, không rõ ràng, không công khai với khoảng 120-150 các loại lệ phí khác nhau của thủ tục hành chính hiện nay là gánh nặng đối với công dân và các doanh nghiệp. Đằng sau hệ thống giấy tờ đó là những đặc quyền đặc lợi cố hữu, mà những qui định chính thức phải nhường bước cho tập tục không thành lời : Phép Vua Thua Lệ Làng. Người Việt Nam có thói quen trước khi đến một cơ quan công quyền thường tìm xem có ai quen đang làm việc ở trong đó hay không để nhờ cậy. Thật vậy, sự quen biết làm cho người ta dễ dàng vượt qua các loại thủ tục hành chính. Việc cải cách các thủ tục hành chính phải mang tính công khai, đơn giản, rõ ràng, ít thay đổi và theo một tiêu chuẩn thống nhất. Tại các cơ quan công quyền phải niêm yết công khai các loại giấy tờ,



hướng dẫn thực hiện và thời gian giải quyết công việc. Đồng thời cũng phải niêm yết rõ ràng tên họ và chức vụ của công chức cũng như giờ giấc làm việc của công sở. Nghệ thuật giao tiếp cần phải được huấn luyện cho viên chức nhà nước.

Nền kinh tế tập trung sinh ra hệ thống biên chế nhà nước và những người làm việc ở trong biên chế thì gọi là cán bộ công nhân viên. Cán bộ công nhân viên bao gồm một phạm trù rộng lớn từ những người làm việc trong các công sở của chính quyền, các tổ chức chính trị, đoàn thể, văn hóa, giáo dục, y tế, các xí nghiệp quốc doanh trong công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ v.v.. Công chức là một khái niệm không được dùng đến và gộp chung vào cán bộ công nhân viên, do vậy theo một đánh giá sơ bộ có đến 75% công chức không đáp ứng được công việc của họ vì thiếu sự huấn luyện. Công chức là những người làm việc trong các cơ quan chính quyền gọi chung là công sở và trong các cơ sở hành chính sự nghiệp do ngân sách nhà nước đài thọ. Công chức không bao gồm những người do dân cử, những người làm việc trong các xí nghiệp quốc doanh, công an, quân sự, các tổ chức của đảng, đoàn, phụ nữ, cán bộ cấp xã phường. Công chức phải có ngạch trật và được đào tạo ở trường lớp theo nguyên tắc chuyên nghiệp.

• Tài phán hành chánh là một khái niệm mới đối với nền hành chánh Việt Nam. Lịch sử bị Trung Hoa đô hộ trong suốt một ngàn năm và hơn một trăm năm bị Pháp cai trị đã hình thành nên mối quan hệ một chiều: cai trị và bị trị giữa chính quyền và nhân dân. Tác phong quan lại trong hành vi hành chánh có thể bắt gặp trong nền hành chánh hiện thời với thái độ hách dịch, thiếu lịch sự của các nhân viên công quyền khi giao tiếp với công dân. Tính cách ban

ơn và mối quan hệ giữa công chức với công dân phản ánh mối quan hệ xin và cho vẫn đang là phổ biến trong tác phong hành chánh của nhiều cơ quan công quyền. Mặc dầu Hiến Pháp 1992 đã xác định nghĩa vụ của các cơ quan chính quyền đối với nhân dân, nhưng khái niệm nghĩa vụ hành chánh vẫn còn mới trong hệ thống công quyền của nước ta. Hơn nữa, thiếu hẳn một hệ thống tài phán hành chánh để giải quyết những xung đột giữa công dân với các cơ quan công quyền mà thường thì trong những xung đột này bị thiệt thòi trước hết là người công dân. Đã đến lúc cần phải thiết lập một hệ thống tòa án hành chánh hoạt động độc lập để giải quyết những tranh chấp nói trên nhằm bảo vệ quyền lợi cho công dân. Tiền đề để xác lập hệ thống tài phán hành chánh là luật hành chánh và luật công chức.

Nếu cuộc cải cách kinh tế do nhà nước ta đề ra được sự hưởng ứng một cách nhanh chóng của nhân dân, thì cuộc cải cách hành chánh gặp gỡ sự ủng hộ một cách chậm chạp. Thực tế cho thấy mối quan hệ giữa công chức và công dân rất mong manh và đầy nghi kỵ, thiếu sự hợp tác và tin tưởng lẫn nhau. Cả nhân viên công quyền cùng với công dân đều không quan tâm đến sự công kênh kém hiệu quả của hệ thống hành chánh cho đến một chừng mực nào đó khi mà lợi ích của họ không bị đụng chạm. Thứ hai là những thói quen cũ trong tác phong làm việc, trạng thái tâm lý lo sợ sự thay đổi và không hứng khởi khi phải đánh giá lại những giá trị đang tồn tại hiện hành là những trở ngại có thể thấy được trong việc cải cách hành chánh. Thứ ba là một nhóm viên chức sẽ mất đi quyền lợi bởi cuộc cải cách hành chánh tạo ra, do vậy sự ngăn cản sẽ xuất hiện dưới nhiều hình thức khác nhau gây trở ngại cho công cuộc cải cách. Thứ tư là sự thiếu

hụt một nguồn tài chính dồi dào là một trở ngại cho việc thực hiện chương trình cải cách. Cuối cùng, công cuộc cải cách hành chánh phải mất nhiều thời gian mới có những kết quả cụ thể được, do đó dễ xảy ra tình trạng đầu voi đuôi chuột hoặc đánh trống bỏ dùi.

Kinh nghiệm cho thấy cải cách hành chánh dựa vào các tiêu chuẩn hiện đại của bên ngoài nhưng thiếu mất tính khả thi điều hành, cũng như không đủ các phương tiện kỹ thuật, tài chánh và đội ngũ viên chức được huấn luyện thì việc cải cách sẽ rơi vào chủ nghĩa hình thức mà thôi. Cải cách hành chánh phải hướng vào việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội, coi đó là định hướng căn bản. Từ đây, việc tổ chức lại các công sở phải nhằm đơn giản hóa và làm dễ dàng việc thực hiện các chương trình tiến bộ xã hội và kinh tế. Việc cải cách phải hướng đến mục tiêu sử dụng tối đa nguồn tài lực, vật lực hạn chế ở trong nước, dùng đúng chỗ và đúng lúc các nguồn lực đó đồng thời mở rộng việc tham gia vào quá trình cải cách, nhất là thu hút các trung tâm nghiên cứu khoa học và các trường đại học. Nâng cao sự tin tưởng vào các chuyên gia của nước mình, không nên kỳ vọng nhiều vào các chuyên gia ngoại quốc. Nền hành chánh phải được xem là một hệ thống con của thể chế chính trị, là một bộ phận của quá trình cải cách chính trị.

Lịch sử cận đại của Việt Nam cho thấy rằng sự ổn định xã hội là điều kiện quan trọng đầu tiên để phát triển đất nước. Mọi cố gắng cải cách chính trị và hành chánh sẽ trở nên vô nghĩa nếu dẫn đến rối loạn xã hội và vô chính phủ. Việc cải cách hành chánh phải đặt trong bối cảnh của quá trình cải cách chính trị, liên tục và thận trọng, hướng đến công khai hóa trong chính quyền và hành chánh, tạo ra sự tin tưởng lẫn nhau giữa công dân với các cơ quan công quyền. Cải cách hành chánh phải là một chính sách quốc gia chứ không thể là vấn đề của địa phương, phải được tài trợ thích đáng mới có thể thực hiện được. Từ đó có thể kỳ vọng vào kết quả của cuộc cải cách, tăng cường sự trung thành của viên chức, hậu thuẫn cho sự ổn định của bộ máy hành chánh quốc gia, phát huy tính pháp luật trong các hành vi hành chánh. Mặc dầu việc cải cách hành chánh là liên tục, cần phải có những mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn. Tính chuyên nghiệp phải là nguyên tắc đầu tiên trong việc tuyển chọn công chức. Cuối cùng, kinh nghiệm của các nước trong việc cải cách hành chánh cần được nghiên cứu một cách nghiêm túc để tránh lặp lại những sai lầm của họ.