

Hành chánh là hoạt động quản trị, điều khiển những công việc công hoặc tư, quản lý các tài sản.

Sự phát triển kinh tế của một nước tùy thuộc rất nhiều vào bộ máy công quyền thực hiện chức năng quản trị hành chánh đối với toàn bộ các mặt hoạt động của xã hội.

Một nền hành chánh được tổ chức hợp lý và có hiệu lực là điều ít có đối với những nước mới độc lập hoặc đang ở giai đoạn đầu của phát triển. Đây là khó khăn phổ biến của những nước kém phát triển, nơi thường thiếu chuyên viên và những người quản lý giỏi. Nhưng nếu không có một nền hành chánh hữu hiệu thì chính phủ sẽ trở nên bất lực, mọi nỗ lực về chính sách, biện pháp dù tốt đẹp đến đâu cũng tỏ ra vô hiệu hoặc không thể được thi hành một cách đầy đủ.

Các viên chức chính phủ

viết: "Toàn bộ công việc của tất cả các cơ quan kinh tế của chúng ta bị khốn khổ trước hết về tệ quan liêu. Những người cộng sản đã trở thành những tên quan liêu. Nếu có cái gì sẽ làm tiêu vong chúng

trầm kha "con rùa hành chánh", về nạn ưu đãi đối với một thiểu số, những quyết định độc đoán và làm việc không có hiệu lực. Chester L. Hunt viết rằng: "Nạn trì trệ của hành chánh cũng nghiêm

khẩn để thủ lợi của các viên chức nhà nước; do thói lơ đãng vô trách nhiệm đối với nhu cầu của quần chúng ("đề cần quan trọng"), tính bẽ bai thích hưởng nhàn của các thủ trưởng; nhưng chủ yếu chúng được nuôi dưỡng bởi một bộ máy tổ chức cản quyền luộm thuộm và hệ thống pháp luật khôn đầy đủ.

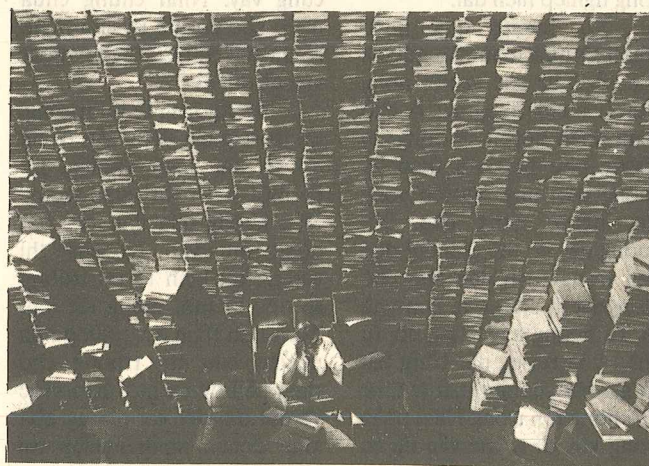
Bộ máy tổ chức nhà nước công kênh, chồng chéo lên nhau về chức năng quyền hạn dễ tạo nên tình trạng dùn dầy trách nhiệm. Trong những xã hội áp dụng phương thức lãnh đạo tập thể sự dùn dầy còn tỏ ra tệ hơn nhiều, khiến cho những quyết định thay vì chỉ có tính cách hành chánh đơn thuần lại phải trải qua quá nhiều lần nắc, chữ ký và con dấu, thậm chí có khi còn phải qua nhiều cuộc họp để lấy ý kiến tập thể



TỪ BỘ MÁY HÀNH CHÁNH QUAN LIÊU ĐẾN VIỆC XÂY DỰNG MỘT NỀN HÀNH CHÁNH TÍCH CỰC, HỮU HIỆU

đường như luôn luôn có khuynh hướng làm cho guồng máy hành chánh trở nên trì trệ bằng cách kéo dài các thủ tục để biểu thị uy quyền của họ nhưng thực chất là để thủ lợi. Clive Crook viết rằng "Các chính khách và giới thư lại quan liêu thường bao giờ cũng là những kẻ thủ lợi nhiều nhất từ những tác hại do chính họ gây nên. Họ hoặc cố tình làm cho nền kinh tế hỗn loạn để được ăn hối lộ nhiều hơn hoặc chỉ hưởng lương mà chẳng làm nên công trạng gì hữu ích hết"(1).

Chủ nghĩa quan liêu thường có cơ hội hoành hành trong những tình thế "chuyển biến cách mạng", khi bắt đầu xây dựng bộ máy chính quyền mới. Lê-nin tích cực xây dựng kiểu nhà nước Xô-viết nhưng cũng là một chiến sĩ kiên cường suốt đời đấu tranh chống chủ nghĩa quan liêu biểu hiện dưới dạng của quyền và bàn giấy. Ông



ta thì chính là cái đó"(2). "Tôi rất mong chúng ta có thể đuổi ra khỏi đảng từ 10 vạn đến 20 vạn người đã len lỏi vào đảng và đã không những không biết đấu tranh chống bệnh giấy tờ cùng nạn hối lộ, mà còn cản trở cuộc đấu tranh này nữa"(3).

Ở đâu người ta cũng nghe than phiền về căn bệnh

trọng như nạn trì trệ của các tòa án hình và hộ. Nếu nền tư pháp trì trệ có nghĩa là công lý bị phủ nhận thì việc trì hoãn các quyết định hành chánh cũng có nghĩa là phủ nhận dịch vụ mà chính phủ có ý định thực hiện"(4).

Hành chánh không hữu hiệu thường là do tính cách quan liêu hoặc cố gây khó

hoặc thành thị ý kiến của cả trên. Trong khi đó, như một viên chức nhà nước của Việt Nam đã phát biểu, "quản lý nhà nước là ra quyết định, ra lệnh, là chỉ huy chứ không phải kiểu làm việc ngớ ngẩn trường"(5), bởi vì hành chánh thật ra chỉ là phần còn lại phải thi hành với một số thủ tục nhất định sau khi đã tiến hành công tác lập pháp hoặc soạn thảo và ban hành các quy định.

Người ta thường hay lẫn lộn việc hoạch định chính sách với việc thi hành chính sách khiến cho một viên chức nhà nước đôi khi tự coi mình như người lập chính sách hoặc như lập pháp tìm cách trực tiếp nhúng tay vào việc thi hành một đạo luật.

Hệ thống pháp luật không đầy đủ, thiếu sự nhất quán và có nhiều sơ hở khiến cho việc áp dụng chúng trở nên lỏng lẻo, và thường khi trở thành phương tiện để bóp

hết làm tiền các thương gia hơn là để hỗ trợ phát triển sản xuất và bảo vệ quyền lợi của nhân dân lao động. Ở Việt Nam, tình trạng này thể hiện khá rõ nét, luật lệ thiếu, nhưng tràn ngập những văn bản pháp qui, văn bản dưới luật màu thuẫn với luật, màu thuẫn với nhau và có cả những văn bản vi hiến"(6). Việc áp dụng Luật Đầu tư dành cho người nước ngoài là một thí dụ hùng hồn về việc áp dụng luật lệ không thống nhất; các nhà đầu tư phải tốn quá nhiều thì giờ để đi lại giữa Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, "hai nơi với yêu cầu và tiêu chuẩn khác biệt nhau", với một bộ máy hành chính khoảng 20 ngàn Ủy ban nhân dân mà như một nhà lập pháp ở Quốc hội đã nhận xét, "ở các tỉnh, mỗi chủ tịch ủy ban nhân dân là một ông vua"(7).

Trong lĩnh vực kinh doanh, nếu hạn chế việc cấp giấy phép và trì hoãn hiệu lực áp dụng thì nhà kinh doanh có thể bỏ lỡ các cơ hội để làm ăn sinh lợi. Một số nhà kinh doanh trong lĩnh vực công cũng như tư thường phải tốn rất nhiều tiền bạc cho chi phí "ngoại giao" để đạt mục đích, hoặc đôi khi cũng để được làm ăn với những quy định của chính phủ.

Một trong những nguyên nhân căn bản dẫn tới nạn trì trệ hành chính và bệnh quan liêu "giấy tờ là trình độ còn kém cỏi phổ biến của dân trí và của các cán bộ phụ trách. Một số nhà lãnh đạo hành pháp ở các nước đã sáng suốt sớm nhận ra và đã cố gắng khắc phục bằng cách tự mình hoặc phải những người đại diện tin cậy đi kinh lý nhằm đồn đốc nhắc nhở các cấp dưới ở địa phương phải tích cực thi hành các chủ trương lớn của chính phủ, như kiểu "Can Long hạ Giang Nam". Nhưng những việc như vậy thường chỉ có tính chất trình diễn trên báo chí nhiều hơn là mang lại hiệu quả đích thực vì các cấp lớn cũng dễ mắc bệnh quan liêu ảo tưởng còn các cấp hạ thuộc thì tìm mọi cách để "mà mắt" họ, chỉ vàng vắn dạ dạ cho qua. Một đôi khi có những nhà lãnh đạo nhiệt tâm muốn tự mình quyết định lấy thay vì phải chờ đợi thông qua hệ thống hành chính (như trường hợp cố

tổng thống Magsaysay của Philippines), nhưng cách này có thể làm hại đến tinh thần làm việc của bộ máy chính quyền. Phương thức thường, phạt để khích lệ hoặc răn đe các viên chức, nói chung ít được hưởng ứng, do thói trì trệ cố hữu của bộ máy tổ chức; về phía người dân, những kẻ khôn ngoan thường ít chịu mất công tố cáo sự trì trệ hoặc những lạm của các viên chức chính phủ, vì sợ còn ảnh hưởng đến tương lai của mình ("đấu tranh, tránh đầu").

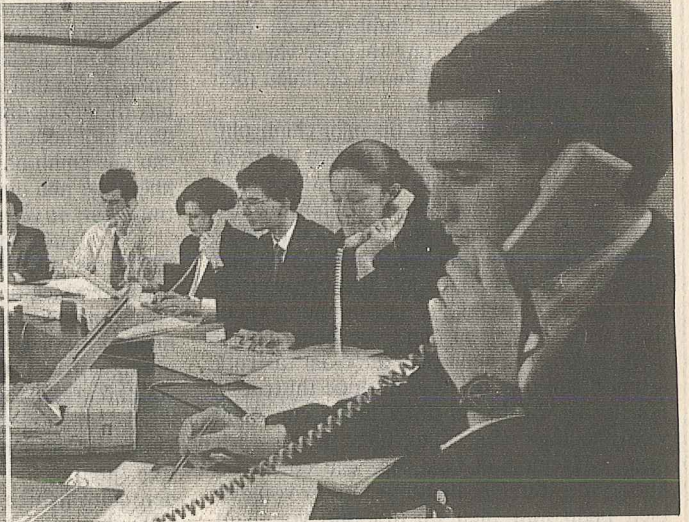
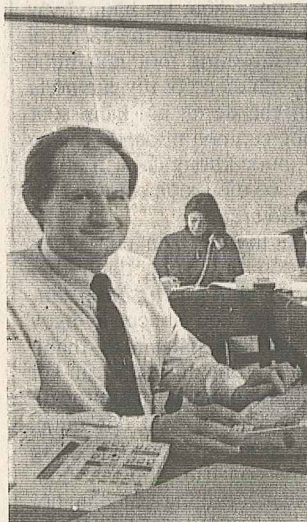
Phương sách trung ương tập quyền tuyệt đối nhằm loại bỏ các trung gian có thể hạn chế cơ hội tham nhũng của các viên chức địa phương và làm cho việc thi hành pháp

làm cho họ và cho cả đám đông dân chúng nữa.

Sự trì trệ hành chính cũng là một cái vòng luẩn quẩn, có những nguyên nhân bao quát như đối với những loại trì trệ khác, như sự hạn chế của trình độ dân trí, hệ thống luật pháp kém cỏi, trình độ dân chủ hóa đời sống chính trị xã hội chưa cao v.v... Vì vậy muốn xây dựng một nền hành chính tốt, cần phải có những nỗ lực thường xuyên, lâu dài, liên quan đến hàng loạt vấn đề phải giải quyết như, ban hành một hệ thống pháp luật đầy đủ, chặt chẽ, tổ chức lại bộ máy công quyền, mở trường đào tạo cán bộ và nhân viên hành chính các cấp có trình độ chuyên môn và hiểu biết luật pháp (như kiểu

cải biến giấy tờ ấy và ở "những sự cải tổ" muốn thuở, không nhận thức được rằng nhiệm vụ quan trọng bậc nhất của giai đoạn không phải là ra những sắc lệnh, tiến hành các cuộc cải tổ mà là lựa chọn người, *thiết lập chế độ trách nhiệm cá nhân* đối với công việc đang làm; kiểm tra công việc thực tế. Nếu không như thế thì không thể thoát được ra khỏi chủ nghĩa quan liêu và bệnh giấy tờ đang bóp nghẹt chúng ta"(9).

Những chỉ dẫn của Lê-nin thích hợp với thời kỳ đầu xây dựng bộ máy chính quyền cách mạng, có tính chất của một cuộc đấu tranh "cách mạng". Trong những điều kiện bình thường về lâu về dài, nghĩa là khi giai đoạn



luật được nhất quán hơn, nhưng có cái hại là kìm hãm tính tích cực chủ động của nhà cầm quyền địa phương khi họ cảm thấy mình không có liên quan gì lắm đến những việc quốc tế dân sinh trong vùng. Trong khi đó tại trung ương, người giữ chức vụ hành chính cao nhất thường lúc nào cũng căng thẳng ưu tư, bận rộn việc nước, nhưng đồng hồ sơ trước mặt thì chồng chất ngày một cao hơn, còn những người xung quanh ông ta thì ít có chuyện quan trọng để làm. Tuy nhiên, muốn "tinh giản biên chế" bằng cách giảm bớt số cán bộ ở các cấp Bộ, Sở... cũng không phải là chuyện dễ dàng, nhất là ở những quốc gia vừa giành được độc lập, khởi đầu công cuộc xây dựng, vì ở đó có quá nhiều người có công trận mà nhà nước thì phải giải quyết công ăn việc

trường Hậu bỏ thời Pháp thuộc, trường Quốc gia hành chính của chính quyền Sài Gòn cũ...). Tất cả những việc đó đều diễn ra trên nền tảng của một công việc lâu dài là nâng cao dân trí, giáo dục tinh thần thượng tôn pháp luật, dân chủ hóa đời sống chính trị xã hội. Lê-nin nói: "Chống chủ nghĩa quan liêu, chúng ta sẽ đấu tranh lâu dài, và người nào nghĩ khác thế người đó là kẻ bịp bợm và mị dân, vì muốn thắng chủ nghĩa quan liêu, thì phải có hàng trăm biện pháp, phải xóa bỏ hoàn toàn nạn mù chữ, tất cả mọi người đều phải có văn hóa..."(8). Cũng theo Lê-nin, biện pháp chủ yếu để chống chủ nghĩa quan liêu (biểu hiện trội bật của tệ nạn hành chính) trong bộ máy nhà nước là "Đấu tranh chống cải biến giấy tờ ấy, là dùng tin ở

nóng bỏng đã qua đi, đến lúc cần có một bộ máy nhà nước hoạt động bình thường và đạt hiệu quả để giải quyết những nhiệm vụ hành chính liên quan đến công tác quản lý sự vụ, thì mô thức hành chính lý tưởng của Max Weber gồm 5 đặc điểm sau đây có thể là một mô thức đáng được tham khảo và phần đầu thực hiện:

1. Những hoạt động cần thiết cho việc thực hiện các mục tiêu của chính quyền được phân phối một cách nhất định thành những nhiệm vụ chính thức;

2. Các công sở được tổ chức theo hệ thống cấp bậc, nghĩa là mỗi sở nhỏ đều đặt dưới sự kiểm soát và điều hành của một sở lớn hơn;

3. Mọi công việc thực hiện đều được quản trị bởi một hệ thống qui tắc vững vàng, gồm cả việc áp dụng

Bạn đọc viết

VỀ VIỆC CHỐNG THAM NHŨNG



Xét về mặt ý thức thì chương trình chống tham nhũng của Chính phủ đã được dân chúng tán thành rộng rãi. Tuy vậy, nếu xét về mặt thực hiện thì lại rất có nhiều điều cần phải bàn luận sâu hơn.

1. Một số người đã đề nghị chính phủ nên xác định thật rõ cụ thể mục tiêu đặt ra và mong mỗi mục tiêu ấy được đặt ra một cách thiết thực hơn - chẳng hạn nên nhắm vào việc *thu hẹp phạm vi tham nhũng* lại hơn là đề ra những hành động quá mênh mông. Để làm được việc đó trong tình hình hiện nay, việc cải thiện nhanh chóng đời sống của những người đang hoạt động trong lĩnh vực hành chính, công quyền chắc chắn phải được đặt ra. Thật là phi lý khi mọi cái đều đã được thị trường hóa trong khi đó thì đồng lương của nhân viên nhà nước vẫn chẳng khác gì thứ *sinh hoạt phí* của thời bao cấp. Chỉ có be bờ không cho tràn lan, người ta mới hy vọng có biện pháp hữu hiệu để đối phó với tham nhũng.

2. Cũng nên rút kinh nghiệm để tránh thói quen cũ, coi việc chống tham nhũng như việc phát động các "phong trào", rầm rộ một lúc rồi sau đó mọi cái lại đều hoàn đó. Tuy đã trở thành một thứ ung nhọt cần phải mổ xẻ, nhưng cũng không nên quan niệm một cách dễ dãi coi đó chỉ là một cuộc vận động chính

trị, tuyên truyền giáo dục ồ ạt. Ở nước ta, tham nhũng bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân phức tạp của một xã hội đang chuyển từ thái cực này sang thái cực khác, cho nên cần đặt vấn đề chống tham nhũng trong viễn cảnh toàn diện hơn: không tách rời việc ngăn chặn thanh trừng với việc hình thành một hệ thống pháp luật dân chủ, không tách rời việc nâng cao đời sống nhân viên công quyền khỏi các chương trình lãnh đạo mạnh hóa xã hội.

3. Sự phát triển kinh tế hiện nay ở nước ta đang đi theo xu hướng thị trường của thời sơ khai, ở đó nhà nước chưa có đủ khả năng điều tiết được thị trường tự phát một cách hợp lý, nên có khả năng không tránh khỏi bị lôi cuốn vào con đường suy thoái. Xuất hiện trong điều kiện đó, tham nhũng là hiện tượng đặc biệt gắn liền với năng lực quản lý yếu kém của một nhà nước quan liêu, lạc hậu, vì vậy việc chống tham nhũng không thể tách rời khỏi chương trình xây dựng một nhà nước pháp quyền thật sự mà điều cốt tủy của nó là tạo ra những định chế để xã hội kiểm soát được mọi hoạt động của nhà nước, để các cơ cấu của chính nhà nước không chế lẫn nhau, không để nhà nước có điều kiện rơi vào tình trạng *lạm quyền phổ biến*.

4. Trước mắt, theo ý kiến của nhiều người, nhà nước nên tập trung đánh thật mạnh vào hiện tượng *tham nhũng buôn lậu*, vì đây chính là biểu hiện tiêu cực cực kỳ nguy hiểm đối với xã hội: Khả năng hình thành những tập đoàn mafia trong nhà nước cấu kết với những tập đoàn mafia ngoài nhà nước để lũng đoạn đời sống kinh tế của đất nước, không những cướp đoạt tài sản công cộng trên quy mô lớn mà còn trực tiếp phá hoại nền công nghiệp dân tộc đang bắt đầu hồi sinh, đưa dân tộc vào tình thế bị lệ thuộc nước ngoài về kinh tế. Thái độ cương quyết trong việc này cực kỳ cần thiết; nếu không thì sẽ không tránh khỏi những nghi ngờ trong dư luận vốn đã có sẵn từ lâu: nhà nước nói một đằng làm một nẻo, làm lấy lệ, lực bất tòng tâm...

LÊ TÂN
(Tân Bình)

những qui tắc ấy vào những trường hợp riêng biệt;

4. Người công chức lý tưởng điều hành công việc của sở mình theo một tinh thần "vô kỷ", không yêu không ghét, không chủ quan giải quyết công việc theo ý riêng;

5. Việc sử dụng nhân viên trong tổ chức hành chính được căn cứ vào khả năng chuyên môn và được bảo vệ chống lại mọi sự sa thải độc đoán. Đó là một chức nghiệp. Có một hệ thống thăng thưởng theo thâm niên hay

thành tích, hoặc phối hợp cả hai (10).

Nền hành chính lý tưởng của thời bình (nghĩa là sau khi đã ra khỏi chiến tranh và những cơn lốc của phong trào cách mạng) là nền hành chính được tổ chức theo hướng tập trung vào mục đích thi hành các nhiệm vụ phù hợp với những điều qui định dựa trên nền tảng pháp luật hiện hữu và theo yêu cầu công tác của từng ngành, từng bộ môn. Các viên chức chính phủ vì vậy phải có một mức lương đủ

sống, nuôi được vợ con, để có thể an tâm dành hết thời gian và năng lực vào việc thi hành nhiệm vụ. Nhưng qui chế ngạch trật (gồm cả chế độ thăng thưởng theo thâm niên công vụ) chặt chẽ cũng dễ làm phát sinh tình trạng chây lười, "sáng vác ô đi tối vác về", khi người công chức đến lúc không thấy cần phải năng nổ trong tinh thần phục vụ. Tuy nhiên, kinh nghiệm lâu đời cho thấy rằng có những người công chức mãn cán chịu làm lúi suốt cuộc đời với những

công việc bình thường hàng ngày, còn những người khi thì không; đầu sao, cái gọi là lương tâm chức nghiệp vẫn luôn luôn là cái cần thiết trong mọi lĩnh vực hoạt động của loài người, và một qui chế công chức thiếu bảo đảm cứu sẽ dẫn đến những tình trạng khó khăn tương tự, có khi còn tệ hại hơn nữa.

Ở những nước châu mới độc lập, nơi chịu ảnh hưởng nặng nề của nền hành chính thuộc địa, người thường áp dụng qui chế nhân viên khép kín (với ngạch trật chặt chẽ) trong bộ máy hành chính thay vì dùng chính sách cho nhân viên được thăng tiến mau chóng theo thành tích đạt được. Nhưng trong cả hai trường hợp đều thấy có những hạn chế. Tâm lý chung của đa số nhân viên là không chấp nhận nhất quyền lợi của công nhân mình với quyền lợi của cơ quan để có thể tận tâm phục vụ cho các mục tiêu quốc gia như lời kêu gọi của các vị lãnh tụ. Trong tình trạng tiến thoái lưỡng nan như vậy, xã hội cần vận dụng nhiều lực thúc đẩy để tác động lên tinh thần trách nhiệm của nhân viên và guồng máy hành chính, trong đó *tối thiểu* phải tạo cho mọi người có đồng lương đủ sống và đời sống được bảo đảm bằng một qui chế chặt chẽ, hợp lý, tạo được niềm hi vọng thăng tiến lâu dài.

XI

(1) "Thế giới thứ ba Quan niệm về bàn tay vô hình của thị trường" Tạp chí *Phát triển kinh tế*, 4.1990, tr.6.

(2)V.I. Lê-nin, *Về chủ nghĩa quan liêu*, NXB Sĩ Thập, Hà Nội, 1984, tr.79.

(3)V.I.Lê-nin, sdd tr.71.

(4)Chester L.Hunt *Những khía cạnh xã hội của phát triển kinh tế*, bản dịch của Lê Xuân Khoa, 1972 tr.121.

(5)(6) Báo *Tuổi Trẻ Chủ nhật*, 26.5.1991, tr.4.

(7) Xem "Mối mê và gian nan", Tạp chí *Phát triển kinh tế*, 5.1992, tr.20-21.

(8) V.I.Lê-nin, sdd tr.41.

(9) V.I.Lê-nin, sdd tr.77.

(10) Theo Chester L.Hunt, sdd., tr.123-124.