

Nhà nay, vấn đề phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia là vấn đề trọng đại, liên quan đến sự tồn vong của mỗi nước. Một trong những yếu tố đóng góp trực tiếp hoặc gián tiếp vào công cuộc phát triển đó, là yếu tố hành chính. Trước đây, các nhà nghiên cứu đã đề cao các yếu tố kinh tế như tư bản, tài nguyên thiên nhiên... và cũng nhấn mạnh đến các yếu tố ngoại kinh tế như giá trị văn hóa xã hội của quốc gia, hay tâm lý muốn làm giàu của người dân. Nhưng, trong những thập kỷ cuối thế kỷ 20, một khoa học mới trong môn hành chính học, là khoa hành chính phát triển (development administration) đã gióng lên tiếng chuông về sự đóng góp và tầm quan trọng của hành chính trong việc phát triển quốc gia nói chung hay trong các mô hình phát triển kinh tế xã hội tại các nước đang phát triển, nói riêng; trong hầu hết các định chế kinh tế chính trị, dù có dị biệt và trong tất cả các mô hình phát triển kinh tế xã hội, dù có khác nhau.

Để phân tích tầm quan trọng của hành chính trong định hướng phát triển quốc gia nói chung và phát triển kinh tế nói riêng, được trình bày dưới 3 khía cạnh chính yếu là: một là, sự

đóng góp của nền hành chính, bao gồm định chế xã hội, tổ chức bộ máy công quyền và các viên chức làm việc trong bộ máy đó, theo một số thể lệ quy định; hai là, những ích lợi của khoa học hành chính là một ngành học chuyên khảo cứu những phương thức vận dụng, điều động các nguồn tài nguyên của quốc gia nhằm đạt tới những mục tiêu mong muốn; ba là, mối quan hệ giữa hành chính và vấn đề phát triển kinh tế, xã hội.

I. NỀN HÀNH CHÍNH VÀ CÔNG CUỘC PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI

Khảo sát nền hành chính của các quốc gia chậm phát triển và của VN qua các thời đại, ta thấy có hiện tượng là nền hành chính luôn luôn có địa vị then chốt trong mọi sinh hoạt xã hội, luôn luôn giữ vai trò lãnh đạo quốc gia, dù cho nền hành chính ấy ra đời từ nguyên tắc cử nhiệm, bổ nhiệm hay cách mạng xã hội để cầm quyền.

Ngày xưa, nền hành chính gồm có vua và các quan lại điều khiển mọi công việc quốc gia với quyền hạn bao trùm mọi phạm vi xã hội. Hành chính và chính trị là một, nhất thể, không có biên giới để phân biệt. Đến thời Pháp thuộc, giới chức hành chính vẫn nắm vai trò chủ yếu trong việc điều hành quốc gia dưới quyền uy tối cao của toàn quyền Đông Dương.

Nhiệm vụ của cơ quan chính trị chỉ có tính cách tư vấn và hình thức mà thôi. (1)

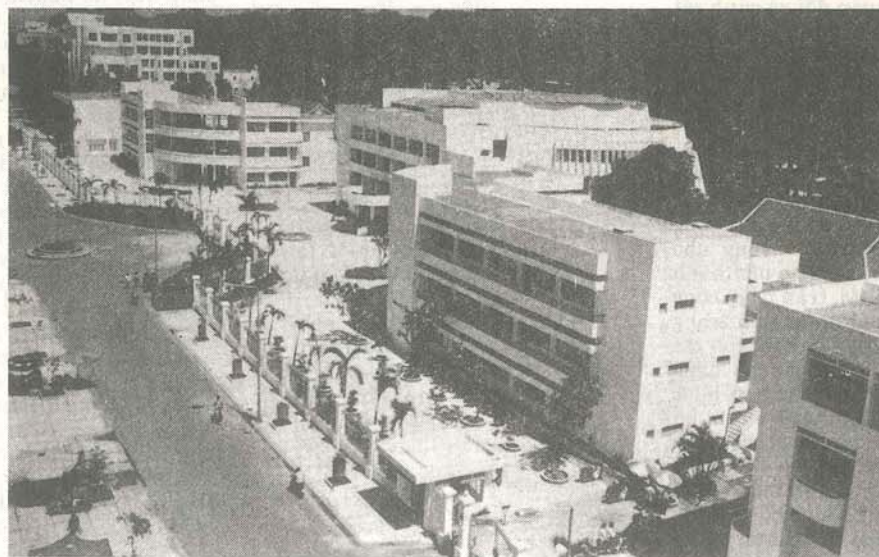
Khi chế độ quân chủ, thực dân bị sụp đổ để bước sang thời kỳ độc lập, hành chính vẫn tiếp tục đóng vai dẫn đạo song song với tổ chức chính trị, mặc dù về lý thuyết nó được đặt dưới các cơ quan dân cử. Theo các học giả nghiên cứu về hành chính đối chiếu (comparative administration), thì hầu hết các quốc gia kém phát triển, dù là cựu thuộc địa hay đã độc lập từ trước, không có một nền hành chính quốc gia nào có thể chuyển đổi thành một nền hành chính theo kiểu mẫu Tây phương: là một nền hành chính trung lập, có tổ chức hợp lý và hợp pháp, có nhiệm vụ được giới hạn trong việc thi hành các chính sách đã được cơ quan chính trị hoạch định. Trái lại, nền hành chính tại các nước chậm tiến, vẫn còn nhuốm màu sắc quan liêu, phong kiến mặc dù nó có vai trò chủ đạo trong mọi kế hoạch phát triển và nhất là mối quan hệ chặt chẽ giữa hành chính và chính trị tại các nước này.

1. Sự tham gia tích cực vào sinh hoạt chính trị

Đây là một đặc điểm quan trọng nhất, là sự tham gia tích cực của nền hành chính vào sinh hoạt chính trị.

TẦM QUAN TRỌNG CỦA HÀNH CHÍNH TRONG CÁC MÔ HÌNH KINH TẾ PHÁT TRIỂN

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU



PHÁT TRIỂN KINH TẾ 19

Tại các nước đang phát triển, nền hành chính mặc dù về phương diện pháp lý, chỉ làm nhiệm vụ phụ tá cho lãnh đạo hành pháp và được cơ quan lập pháp kiểm soát, nhưng trong thực tế, vai trò hành chính đã trở nên then chốt, chủ đạo trong việc ấn định, thiết lập kế hoạch và trực tiếp thi hành các mục tiêu chính trị của quốc gia. Có thể nói, cơ quan hành chính là tập thể duy nhất có đủ khả năng và phương tiện để đưa ra các chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, các chương trình chính trị có quy mô và có hệ thống. Ngoài ra, nền hành chính tại các nước này cũng là một đầu mối quan trọng nhất để điều hòa sinh hoạt chính trị, là trung tâm để bảo vệ nhiệm vụ chính trị của giai cấp cầm quyền, đồng thời cũng là trọng tâm của quyền lực để lãnh đạo quốc gia và lãnh đạo phát triển.

2. Vai trò lãnh đạo quốc gia

Đặc điểm thứ hai, do khủng hoảng chính danh và sự thay đổi giá trị xã hội, đã làm cho nền hành chính càng thêm mạnh mẽ. Chính danh cổ truyền xuất phát từ chế độ quân chủ đã dần dần bị xóa mờ trước chính danh ra đời từ nền dân chủ, từ sự hợp pháp và từ những kết quả bầu cử song song với những khái niệm tốt đẹp "chính quyền của dân, do dân và vì dân" đã tạo nên những nấc thang giá trị mới, nâng cao vai trò lãnh đạo quốc gia của nền hành chính công quyền.

Thực trạng nền hành chính có những khác nhau tại các nước kém mở mang, có nơi, do sự khủng hoảng chính danh đã đưa đến khủng hoảng uy quyền và làm cho tập thể nào nắm được chính quyền, dù bằng cường bách vũ lực, cũng trở thành hữu danh, để chỉ phôi vụn mệnh quốc gia. Tại các nước Á, Phi, Mỹ La tinh và Cận Đông, đã có những nền hành chính được tổ chức với quân đội và cảnh sát công an để lãnh đạo chính quyền một cách chặt chẽ, thực hiện những phương tiện cai trị cứng rắn và những phương thức trấn áp tối tân và hữu hiệu nhất. (2)

Nhưng, dân chúng tại các nước này thường có khuynh hướng trông cậy hoàn toàn vào chính quyền để giải quyết những công việc của cộng đồng, dù là ở nông thôn cũng như thành thị, nên đã làm cho nền hành chính trở nên quá tải, tràn ngập công việc phải làm. Đồng thời, tình trạng phân hóa xã hội, sự yếu kém của các khu vực khác tại các quốc gia đang phát triển này, đã làm cho quyền lực và nhiệm vụ của nền hành chính lại càng có xu hướng nâng cao hơn bao giờ hết. Cho nên, vai trò lãnh đạo quốc gia song song với lãnh đạo phát triển khó có thể ủy thác cho một tập thể nào khác ngoài nền hành chính

hiện hữu.

3. Vai trò lãnh đạo phát triển

Đặc điểm thứ ba, là nền hành chính tại các nước đang phát triển cũng nắm giữ vai trò chủ yếu trong công cuộc hoạch định phát triển kinh tế xã hội và tham gia tích cực vào những định hướng phát triển này. Sau khi thu hồi độc lập, các dân tộc nhận thức được rằng họ phải phát triển cơ cấu nông nghiệp, công nghiệp để có thể có được đời sống sung sướng hơn với đầy đủ tiện nghi do tiến bộ của khoa học kỹ thuật đem lại. Những ước muốn đó là động cơ thúc đẩy gia tăng khả năng sản xuất trong phương thức sản xuất cổ truyền kết hợp với những phương thức sản xuất công nghệ tân tiến tiếp nhận từ Tây phương. Những thành công hoặc thất bại của những chương trình kinh tế phát triển thủy lợi, nông nghiệp và công nghiệp như chương trình xây dựng đập Asuan ở Ai cập, thập niên 1950, chương trình phá rừng làm đồng cỏ để chăn nuôi được trợ giá ở Brazil, thập niên 1970 và cái giá của sự định cư không có kế hoạch khi lập hồ chứa nước Nam-Pong ở Thái Lan, năm 1966.v.v...đều có sự tham gia tích cực trong việc hoạch định cũng như thực hiện của nhà chức trách hành chính. (3)

Như vậy, tầm quan trọng của hành chính trong việc quản lý, điều hành tất cả hoạt động kinh tế xã hội là khách quan và tất yếu, nhất là trong việc hoạch định để phát triển kinh tế xã hội trong từng thời kỳ. Chúng thử phân tích tiềm năng đóng góp của khoa học hành chính vào công cuộc lãnh đạo và dẫn đạo phát triển kinh tế xã hội như thế nào?

II. TIỀM NĂNG ĐÓNG GÓP CỦA KHOA HỌC HÀNH CHÍNH

Đối với nước ta hiện nay, khoa học hành chính là một ngành học mới mẻ, nhưng đối với các nước khác, họ đã nghiên cứu và giảng dạy hàng trăm năm nay, có những đỉnh cao về việc áp dụng khoa học này vào việc quản lý, điều hành quốc gia. Chúng ta cũng có quan niệm xem thường khoa học hành chính, coi công việc hành chính chỉ bao gồm một số kỹ thuật và thủ tục trong tổ chức, điều hành công sở của giai cấp cầm quyền, xem thường mối quan hệ giữa công sở với người dân, không coi trọng vấn đề tâm lý và pháp lý về hành chính công quyền, nhất là sự làm việc theo phong cách quan liêu, giải quyết các vấn đề hành chính thiếu khách quan, khoa học và duy ý chí.

Quan niệm đó không còn thích hợp với nền hành chính của một quốc gia có chủ trương kinh tế mở, độc lập tự chủ, cần phải huy động mọi tiềm năng và động lực để phát triển kinh tế xã hội ngày một cao hơn, để khỏi bị tụt hậu về nhiều mặt và nhất là theo kịp những định chế quản lý kinh tế xã hội với những quốc gia có quan hệ kinh tế chính trị với nước ta, trong bối cảnh phát huy nền kinh tế thị trường, như hiện nay. Do đó, chúng ta cần phải đặt cái nhìn sâu hơn về khoa học hành chính.

Một quan niệm đúng đắn về khoa học hành chính:

Khoa học hành chính, có thể hiểu đơn giản là một khoa học nghiên cứu về cách quản lý, điều động và vận dụng các tài nguyên của quốc gia, bao gồm nhân lực, tài lực và vật lực...để hướng vào những mục tiêu phát triển mong muốn. Sau khi đã xác định mục tiêu, thì cần phải lựa chọn chính sách thích hợp để thực hiện. Chính sách đó cần phải được cụ thể hóa thành pháp quy, kế hoạch, chương trình và dự án cụ thể, trong đó những nguồn tài nguyên của quốc gia phải được phân phối hợp lý nhằm thực hiện những mục tiêu công ích trong mục đích kinh tế xã hội. Tiếp theo là cần phải có tổ chức, có nhân sự để thực hiện chương trình, dự án; phân công và phối hợp công tác hợp lý. Cũng cần phải có sự điều khiển, đôn đốc để thúc đẩy thực hiện công tác. Sau cùng, là việc kiểm soát xem công tác thực hiện có đúng với tiêu chuẩn, kế hoạch đã đề ra hay không và kịp thời sửa chữa, rút ưu khuyết điểm, kinh nghiệm sau này. Xem vậy, tất cả mọi công việc trong cộng đồng xã hội khi cần thực hiện, dù bất cứ lãnh đạo nào, cũng đều phải đi qua diễn trình hành chính như thế. Hay nói khác, hành chính là một phương tiện, một động lực cần thiết cho mọi hoạt động của mọi ngành khi bước vào giai đoạn thực

hành. Theo cách nhìn của các nhà quản trị, việc quản lý và điều hành một cộng đồng quốc tế, một quốc gia, một bệnh viện, một trường học hay một chương trình, một dự án... tất cả đều cần đến công cụ hành chính. Và tất yếu là trong các mô hình phát triển kinh tế xã hội hiện nay, các nhà hoạch định kế hoạch không thể bỏ quên vai trò và sự đóng góp tích cực của khoa học hành chính.

III. HÀNH CHÍNH VÀ CÁC MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI

1. Mô hình kinh tế kế hoạch tập trung

Trong mô hình này, nền hành chính bao trùm và bao biện mọi mặt chính trị, kinh tế xã hội, chỉ có hành chính công (*public administration*) mà không có hành chính tư (*private administration*). Chính quyền nắm hết làm hết các giai đoạn phát triển kinh tế, từ khâu định hướng kế hoạch, đưa ra chính sách, ban hành pháp quy, thảo chương trình, lập dự án, phân công cho đến khâu trực tiếp, chủ đạo thực hiện, tự đánh giá, nghiệm thu, kiểm tra kiểm soát để rút kinh nghiệm... đều nằm trong vòng tay khép kín của hành chính công quyền. Trong lãnh vực sản xuất, chính quyền tự định kế hoạch chỉ tiêu, mẫu mã, số lượng và bao cấp vật tư nguyên liệu; đến khâu phân phối hàng hóa, định mức cho người tiêu dùng cho nên bộ máy hành chính ngày một bành trướng theo đà phát triển, tạo ra sự quá tải về ngân sách, gánh nặng về xã hội theo sau bộ máy hành chính vĩ đại này. Trong lãnh vực thương mại quốc tế, nhà nước độc quyền xuất nhập khẩu, từng thời kỳ, chỉ giao cho tư nhân một phần nhỏ dịch vụ trong sản xuất kinh doanh, thông qua những biện pháp hành chính từ cơ quan nắm thực quyền. Trong mô hình này nhà nước vừa quản lý hành chính vừa trực tiếp tham gia hoạt động kinh tế, không kích thích động cơ cạnh tranh về chất lượng sản phẩm; guồng máy hành chính ngày càng lớn, đôi khi nhân viên hành chính tự coi mình là trung tâm của hệ thống, nên có tư cách quan liêu. Cho nên, nền hành chính này cần phải có kế hoạch sửa đổi cải cách cho phù hợp, trong từng thời kỳ kinh tế phát triển. Đối nghịch với mô hình này, là mô hình kinh tế thị trường tự do cạnh tranh trong vòng pháp luật.

2. Mô hình kinh tế thị trường tự do

Trong mô hình này, vai trò của hành chính công ngày càng thu hẹp, hành chính tư ngày càng phát triển trong mục đích giảm thiểu chi phí, giản dị, quản trị theo khoa học và có hiệu năng. Chính phủ chỉ làm công tác quản lý kinh tế vĩ mô thông qua ngân sách hoạch định, bằng những biện pháp kinh tế có tính khoa học



đòn bẩy để tăng trưởng ngày một cao hơn, giới hạn những biện pháp hành chính; có chủ trương giao cho tư nhân lãnh vực đầu tư sản xuất, thương mại quốc tế và buôn bán nội địa. Tuy bộ máy hành chính trong mô hình này có giảm nhẹ, nhưng trái lại, chất lượng quản lý ngày càng cao hơn, phân tích để quản trị hành chính cho có hiệu quả và hiệu năng; giảm thiểu thủ tục, khoa học hóa và pháp lý hóa mọi giai đoạn quản lý, điều động tài nguyên quốc gia, trong tinh thần trách nhiệm công vụ cao cả. Công chức hành chính được hưởng lương bổng ổn định, quy chế công chức rõ rệt để họ an tâm làm việc, tránh tham nhũng toàn hệ thống, mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với người dân đặt trên nền tảng nghĩa vụ hành chính, khác với nền hành chính quan liêu đã đồng hóa trách nhiệm công vụ như một sự ban ơn có điều kiện. Tất cả hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa, y tế, giáo dục, xã hội, bảo vệ môi trường, nông nghiệp, công nghiệp và an ninh quốc phòng, đều được quy định rõ từng chương mục kinh phí trong luật ngân sách tài chính mỗi năm,

được cơ quan lập pháp chuẩn y và có hiệu lực chấp hành. Việc thiết lập đạo luật ngân sách cũng như việc thi hành ngân sách đều có sự đóng góp tích cực của nhà chức trách hành chính từ trung ương đến địa phương, có bàn tay quản lý vĩ mô của chính phủ, để tạo ra công ăn việc làm cho nhiều người trong xã hội, có tác động số nhân, dây chuyền đến mọi tầng lớp, từ người sản xuất kinh doanh đến người tiêu thụ và kể cả tiết kiệm đầu tư.

Như vậy, mối quan hệ giữa hành chính với những mô hình phát triển kinh tế xã hội là một quan hệ biện chứng, mỗi ngày một nâng cao về chất lượng quản lý, cũng như về trách nhiệm công cụ để nền kinh tế mỗi ngày một phát triển, hoàn thành nghĩa vụ thiêng liêng mà quốc gia đã trao cho mỗi viên chức trong guồng máy hành chính công quyền ấy.

Nền hành chính sẽ được coi như một sức đẩy để nâng cao mức tăng trưởng kinh tế, nếu nó được tổ chức có khoa học về bộ máy, nhân sự có trình độ về nghiệp vụ, có những hành lang thuận lợi về pháp quy cho đầu tư, sản xuất, kinh doanh và sau cùng là có một hệ thống tài phán công minh để quy trách nhiệm cho tất cả những ai vi phạm pháp luật; còn ngược lại, thì nền hành chính sẽ trở nên một sức trì trệ, một gánh nặng cho ngân sách, một lực cản cho công cuộc phát triển kinh tế, và không gì phi lý bằng dùng tiền thuế do người dân đóng góp để nuôi một bộ máy hành chính quan liêu, tham nhũng, không cải tổ kịp thời để tránh nguy cơ tụt hậu và lạc hậu trước những bùng nổ của tri thức và tăng trưởng kinh tế ngày nay. Đây là một chứng bệnh trầm kha mà các nước đang phát triển cần phải tìm cách khắc phục thì mới có thể đứng vững được trong cộng đồng quốc tế.

Tài liệu tham khảo:

- (1) Nghiêm Đăng, *Về diễn tiến của nền hành chính VN từ xưa đến nay*, Sài Gòn, 1966.
- (2) Nguyễn Quốc Trị, *Những khía cạnh hành chính trong khuôn khổ phát triển quốc gia*, thuyết trình tại Sài Gòn, 1971.
- (3) Theodore Panayoyou, *Thị trường xanh, kinh tế của phát triển bền vững*, tư liệu của tổ chức SIDA, Thụy Điển, lưu hành nội bộ, 1995.
- Herbert A. Simon, *Public Administration*, xuất bản tại Hoa Kỳ, 1950.
- Tư liệu của Liên Hiệp Quốc năm 1993 về Cải cách hành chính - của Ngân hàng thế giới năm 1995 về hành chính phát triển.