

Nền hành chính là phần tổ chức thực hiện, phần điều hành của chính quyền. Chính quyền của một nước bao gồm nhiều bộ phận khác nhau: phần làm ra luật pháp, phần kiểm tra việc thi hành luật pháp, và phần thực hiện luật pháp. Nếu phần làm ra luật pháp là thuộc trách nhiệm của Quốc hội, và phần kiểm tra sự thi hành là của Tòa án, thì nền hành chính phải chịu trách nhiệm về phần thực hiện. Xét về lý thuyết phân quyền chính trị cổ điển, nền hành chính đồng nghĩa với quyền hành pháp trong một quốc gia.

Mặc dù việc làm ra luật pháp và việc kiểm tra sự thi hành luật pháp đều không kém phần quan trọng, đời sống và sự tồn tại cũng như sự phát triển của quốc gia tùy thuộc chủ yếu vào sự hữu hiệu của hành pháp, hay nói một cách cụ thể, là của nền hành chính quốc gia. Nền hành chính luôn luôn là xương sống của bộ máy chính quyền. Không có xương sống ấy, thì không thể có chính quyền. Thật ra, nói cho cùng, ngay từ trong xã hội cổ xưa, và cho đến xã hội hiện đại, nền hành chính vẫn luôn luôn là phần quan trọng nhất của chính quyền, và mọi thể chế chính trị đều cũng chỉ là những nỗ lực làm tăng thêm tính hữu hiệu, tính đáp ứng và tính dân chủ của nền hành chính mà thôi.

Không phải là thể chế chính trị giữ phần quyết định nhất trong sự nghiệp phát triển của một nước, mà chính là hiệu quả và tính dân chủ của nền hành chính quyết định tiến trình phát triển đó. Một nền hành chính hữu hiệu luôn luôn là tiền đề của sự phát triển. Ngược lại, với một nền hành chính vô hiệu, tất cả mọi ý đồ phát triển sẽ chỉ mãi là ý đồ và ước muốn mà thôi.

Tổ chức nền hành pháp và cụ thể là việc tổ chức hoạt động của nền hành chính, vì vậy, giữ phần quan trọng trong mọi nỗ lực nhằm cải tiến công việc cai trị quốc gia. Tùy theo nhận thức về vai trò, nhiệm vụ, tính chất của nền hành chính và tùy thời điểm, sẽ tổ chức nền hành chính một cách khác nhau. Các nhận thức đó là

những nguyên tắc cơ bản để tổ chức nền hành chính.

Mỗi nước có một cách thức tổ chức nền hành chính riêng, phù hợp với những nguyên tắc phản ánh tình hình chính trị, nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, của mỗi nước. Nền hành chính Việt Nam trong hiện tại và tương lai trước mắt nên được tổ chức trên những nguyên tắc sau đây:

1. Nền hành chính là bộ máy chủ yếu trong hệ thống chính trị quốc gia có nhiệm vụ thực hiện các mục tiêu phát triển

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội đến năm 2005 của Việt Nam xác định rằng trong bước đường trước mắt, chúng ta phải cố gắng khắc phục các cuộc khủng hoảng hiện nay về kinh tế xã hội, tạo điều kiện cho sự phát triển vững chắc trong giai đoạn sau. Mục tiêu chiến lược đó cũng là mục tiêu hoạt động của nền hành chính, và do đó, nền hành chính của chúng ta phải là một nền hành chính hướng về sự phát triển (Development Administration). Trong



lịch sử phát triển của chính quyền, không phải lúc nào nền hành chính cũng có mục tiêu phát triển. Trong điều kiện chiến tranh, mục tiêu của chính quyền và của nền hành chính là tiến hành chiến tranh và chiến thắng. Trong những nước quân chủ phong kiến trước đây, mục tiêu là duy trì trật tự phong kiến và ổn định nguyên trạng. Tùy theo mục tiêu hoạt động, nền hành chính sẽ có những biện pháp tổ chức và cơ chế hoạt động phù hợp. Khi chính quyền và cụ thể là nền hành chính, xác định mục tiêu chủ yếu của mình là phát triển quốc gia, thì việc tổ chức bộ máy, bố trí nhân sự và cơ chế hoạt động sẽ phải phục vụ cho mục tiêu này. Lấy ví dụ cụ thể, nếu mục tiêu là bảo vệ nguyên trạng, việc bố trí người sẽ căn cứ vào sự trung thành là phẩm chất chính. Còn nếu mục tiêu là phát triển quốc gia, tiêu chuẩn chính sẽ phải là năng lực.

2. Nền hành chính Việt Nam sẽ phải được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

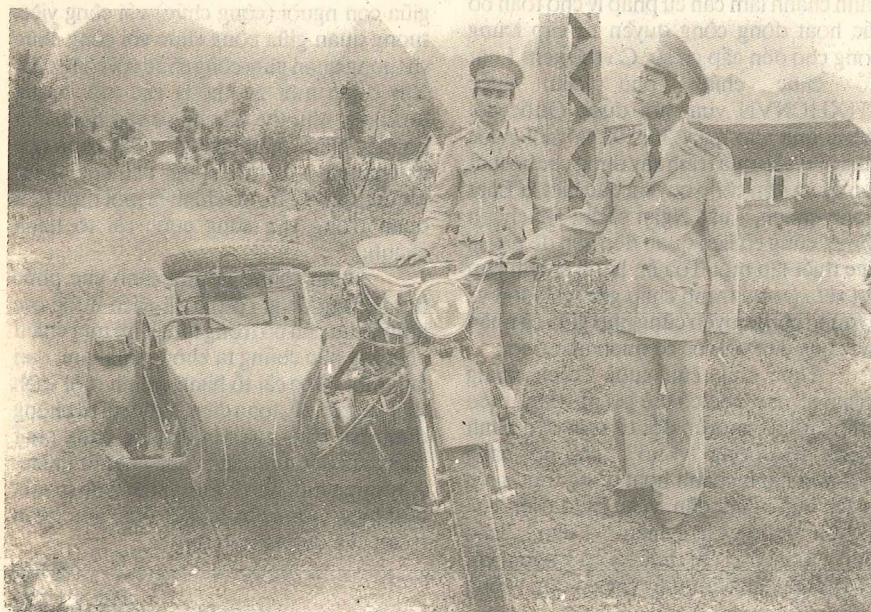
Hiến pháp Việt Nam quy định rằng Đảng Cộng sản Việt Nam giữ quyền lãnh đạo đất nước. Điều này phải được xem là nguyên tắc chi phối việc tổ chức và hoạt động của nền hành chính cũng như của các ngành chính quyền khác. Vấn đề là Đảng sẽ lãnh đạo chính quyền thế nào để vừa bảo đảm được sự lãnh đạo đó đồng thời không biến các tổ chức Đảng thành một chính quyền thứ hai.

3. Việt Nam là một nước thống nhất, và do đó nền hành chính phải là một nền hành chính thống nhất.

Trên thế giới, có nhiều quốc gia là sự hợp nhất của nhiều thực thể có tính chất nhà nước khác nhau, ví dụ hình thức liên bang như Hoa Kỳ, hay như Liên Xô trước đây. Những sự hợp nhất ấy có nền hành chính chung của liên bang, nhưng đồng thời cũng có nền hành chính riêng của từng thực thể địa phương đã hợp thành quốc gia đó. Việt Nam là một nước đồng

NGUYÊN TẮC CẢI TỔ NỀN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Nhóm TRẦN NGỌC LIỄNG (*)



nhất, chứ không phải là một liên bang của các tỉnh, thành. Do đó, nền hành chính hay nói chung là chính quyền Việt Nam phải là một chính quyền thống nhất. Một nền hành chính quả mạnh về địa phương phân quyền kết hợp với nguyên tắc sử dụng cán bộ "ai ở đâu làm việc ở đó" đã làm cho nền hành chính và chính quyền quốc gia mất tính thống nhất cần thiết cho nhu cầu phát triển. Vì vậy nguyên tắc giữ gìn và tôn trọng tính thống nhất của nền hành chính quốc gia phải được xem là nguyên tắc cơ bản, bên cạnh các nguyên tắc vừa trình bày.

4. Hiệu quả (efficiency) phải được xem là mục tiêu hoạt động của nền hành chính và toàn cơ cấu chính quyền

Cai trị cũng là một dạng quản trị (management) trong xã hội, và cũng như mọi dạng quản trị khác, việc cai trị cũng phải được thực hiện một cách có hiệu quả. Khi nói "hiệu quả", chúng ta muốn nói đến sự thành đạt mục tiêu với phí tổn thấp. Điều này khác với khái niệm "kết quả" (effectiveness), tức là chỉ nói đến sự thành

ạt mục tiêu. Sự quản trị nào thì trước hết ắt phải đạt cho được kết quả, tức là phải "effective". Nhưng nếu việc đơn thuần nói đến kết quả chỉ có thể chấp nhận trong một trường hợp đặc biệt nào đó, ví dụ trong chiến tranh (mục tiêu chiến thắng cần phải đạt được với bất cứ giá nào), còn thì sự quản trị bình thường đòi hỏi phải làm một cách có hiệu quả, tức là phải đạt đến kết quả nhưng với phí tổn thấp nhất. Nền hành chính cũng phải lấy "hiệu quả" làm mục tiêu hoạt động, bởi vì chính quyền có trách nhiệm sử dụng một cách tiết kiệm các nguồn tài nguyên quốc gia. Nguyên tắc hiệu quả sẽ bắt buộc nền hành chính phải được tổ chức một cách gọn nhẹ, ít tầng nấc để bớt tổn kém về tiền bạc, nhân lực, và thời gian, đồng thời phải chọn những cách thức hoạt động nào ít tổn kém và đạt kết quả. Bởi vì nói đến hiệu quả là nói đến sự giảm thiểu phí phạm. Chúng ta cũng phải lưu ý rằng sự phí phạm không phải chỉ hao tổn tài nguyên vật chất như của cải, tiền bạc, mà cả những tài nguyên tinh thần như lòng hờ và lòng tin của nhân dân đối với chính quyền, một tài sản vô giá mà bất cứ chính quyền nào cũng cần có để hoạt động.

Dân chủ là yêu cầu của cuộc sống văn minh, nhưng phải tránh sự dân chủ hình thức trong tổ chức và hoạt động của nền hành chính cũng như của toàn hệ thống chính quyền.

Dân chủ là tính chất của một nền chính trị, trong đó người dân có quyền nói lên nguyện vọng của mình về cuộc sống chung, và cuộc sống chung được điều hành bằng ý kiến của đa số. Tính chất dân chủ thể hiện qua nội dung của các quyết định, không phải qua hình thức làm ra các quyết định. Vẫn biết, những hình thức để ban thảo quyết định cũng có ý nghĩa tạo điều kiện cho sự thể hiện tính dân chủ nội dung của những quyết định được thông qua. Nhưng không phải lúc nào hình thức "dân chủ" cũng đưa đến những nội dung dân chủ. Nhiều cái gọi là Quốc hội ở nhiều nước đang phát triển trên thế giới thực sự chỉ là hình thức để làm ra những quyết định không thể hiện ý chí của đa số. Nhưng trong lúc người ta có thể cố gắng để làm ra những hình thức dân chủ trong những bộ phận khác của chính quyền, ví dụ Quốc hội, thì đối với nền hành chính tức là bộ phận điều hành chung, không nên quá thuộc vào các hình thức để chứng tỏ dân chủ. Thật vậy, trong việc cai trị quốc gia, dân chủ phải thể hiện trước hết ở việc soạn thảo các quyết định liên quan đến cuộc sống chung. Một khi những quyết định ấy đã được thông qua, và đưa vào thực hiện, thì những nguyên tắc về dân chủ (bàn bạc, thảo luận, tham gia ý kiến, rồi biểu quyết bằng đa số có mặt v.v...) phải nhường bước cho những nguyên tắc về hiệu quả của sự thực hiện: kỷ luật, quyền hạn cụ thể, và trách nhiệm rõ ràng. Đặc điểm của sinh hoạt hành chính là quyền hành tập trung và sự xác định rõ ràng về trách nhiệm. Một nguyên quyền điều hành bị phân tán trong những định chế tập thể, sự thực hiện sẽ không được chỉ đạo một cách tốt đẹp, và trách nhiệm về sự thất bại cũng không thể xác định cho ai.

Vì vậy, trong nỗ lực cải tổ nền hành chính quốc gia, phải mạnh dạn từ bỏ

DANH SÁCH CÁC VỊ LÃNH ĐẠO NHÀ NƯỚC VÀ CÁC THÀNH VIÊN CHÍNH PHỦ

(Được kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa IX bầu và phê chuẩn)

Chủ tịch nước	:	LÊ ĐỨC ANH
Phó Chủ tịch nước	:	NGUYỄN THỊ BÌNH
Chủ tịch Quốc hội	:	NÔNG ĐỨC MẠNH
Phó chủ tịch Quốc hội	:	NGUYỄN HẢI PHIAN
	:	ĐẶNG QUÂN THỤY
	:	PHÙNG VĂN TỬ
Thủ tướng Chính phủ	:	VÔ VĂN KIẾT
Phó Thủ tướng Chính phủ	:	PHIAN VĂN KHẢI
	:	NGUYỄN KHÁNH
	:	TRẦN ĐỨC LƯƠNG
Chánh án TANDTC	:	PHẠM HÙNG
Viện trưởng Viện KSNĐTC	:	LÊ THIANH ĐẠO

BỘ TRƯỞNG CÁC BỘ

1- Quốc phòng	:	Đoàn Khuê
2- Nội vụ	:	Bùi Thiện Ngộ
3- Ngoại giao	:	Nguyễn Mạnh Cầm
4- Thương mại	:	Lê Văn Triết
5- Tư pháp	:	Nguyễn Đình Lộc
6- Tài chính	:	Hồ Tế
7- Khoa học, Công nghệ và Môi trường	:	Đặng Hữu
8- Lao động - Thương binh và Xã hội	:	Trần Đình Hoan
9- Giáo dục và Đào tạo	:	Trần Hồng Quân
10- Y tế	:	Nguyễn Trọng Nhân
11- Văn hóa - Thông tin	:	Trần Hoàn
12- Xây dựng	:	Ngô Xuân Lộc
13- Thủy lợi	:	Nguyễn Cảnh Đình
14- Giao thông vận tải	:	Bùi Danh Lưu
15- Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm	:	Nguyễn Công Tạn
16- Thủy sản	:	Nguyễn Tấn Trịnh
17- Công nghiệp nặng	:	Trần Lum
18- Công nghiệp nhẹ	:	Đặng Vũ Chư
19- Năng lượng	:	Thái Phụng Nê
20- Bộ trưởng, Chủ nhiệm UBKIINN	:	Đỗ Quốc Sam
21- Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc và Miền núi	:	Hoàng Đức Nghi
22- Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước về Hợp tác và Đầu tư	:	Đậu Ngọc Xuân
23- Tổng thanh tra Nhà nước	:	Nguyễn Kỳ Cẩm
24- Thống đốc Ngân hàng Nhà nước	:	Cao Sĩ Kiêm
25- Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ	:	Phan Ngọc Tường
26- Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ	:	Lê Xuân Trinh
27- Bộ trưởng phụ trách công tác dân số và KHHGD	:	Mai Kỳ
28- Bộ trưởng phụ trách công tác bảo vệ và chăm sóc trẻ em	:	Trần Thị Thanh Thanh
29- Bộ trưởng phụ trách một số công tác của Chính phủ	:	Phan Văn Tiêm.
	:	Hà Quang Dự

những chế định dân chủ mang tính chất hình thức có tác dụng làm suy yếu hoạt động hành chính. Thay vào đó, hãy mạnh dạn chấp nhận nguyên tắc kỷ luật của hoạt động điều hành, nguyên tắc quyền hành cụ thể, và nguyên tắc trách nhiệm phải rõ ràng trong khi thực hiện.

(*) Năm 1990, một nhóm luật gia, luật sư ở TP.HCM, theo gợi ý của đồng chí Võ Văn Kiệt, bấy giờ là Phó chủ tịch

Hội đồng bộ trưởng, tiến hành nghiên cứu đề tài "Đổi mới cơ cấu bộ máy chính quyền". Nhóm gồm Luật sư Trần Ngọc Liêng (trưởng nhóm), luật sư Trình Đình Ban, Trần Anh Tuấn và một số người khác. Nhóm do đặc Trần Bạch Đằng, Phó chủ tịch Hội đồng KHXH TP.HCM trực tiếp hướng dẫn. Phần công bố trong "Phát triển kinh tế" số này mở đầu cho công trình khoa học nói trên.