

# CÁN BỘ, CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC THEO PHÁP LỆNH CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

ThS. BÙI THỊ ĐÀO \*

Công cuộc cải cách hành chính được tiến hành hơn 10 năm qua ở nước ta đã mang lại nhiều kết quả tích cực nhưng cũng gặp không ít khó khăn và còn nhiều hạn chế. Đây là nhiệm vụ phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, cần được tiến hành đồng bộ với cải cách bộ máy nhà nước nói chung trong tổng thể cải cách hệ thống chính trị. Mục tiêu của cải cách hành chính là: *"Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước"*.<sup>(1)</sup> Trong bốn nội dung của cải cách hành chính (thể chế hành chính, bộ máy hành chính, cán bộ, công chức và tài chính công) thì cán bộ, công chức - con người là vấn đề sống động và có ý nghĩa quyết định. Để có được *"đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước"*, Pháp lệnh cán bộ, công chức<sup>(2)</sup> (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh) và nhiều văn bản pháp luật quy định về cán bộ, công chức đã được ban hành. Các văn bản pháp luật này đã góp phần đổi mới các hoạt động tuyển chọn, đánh giá, sử dụng, thi nâng ngạch, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức. Tuy

nhiên, qua tổ chức thực hiện trên thực tế, các văn bản này đã bộc lộ những bất cập nhất định trong đó có sự bất cập ngay ở khái niệm cán bộ, công chức.

Khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh quy định cán bộ, công chức là công dân Việt Nam, trong biên chế đồng thời liệt kê 8 nhóm cụ thể thuộc phạm vi cán bộ, công chức. Theo đó, những người thuộc phạm vi cán bộ, công chức rất đa dạng. Nếu xét về vị trí công tác, cán bộ, công chức gồm những người làm việc trong các cơ quan nhà nước; trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; trong các đơn vị sự nghiệp của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội. Nếu xét theo tính chất công việc, cán bộ, công chức gồm những người có công việc mang tính chất thường xuyên, lâu dài; những người đảm nhiệm chức vụ chi trong một khoảng thời gian nhất định (nhiệm kì). Vấn đề đặt ra là phạm vi cán bộ, công chức được xác định trong Pháp lệnh như vậy đã hợp lí chưa? Câu hỏi này cần được xem xét ở hai bình diện: một là, cán bộ, công chức là đối tượng tác động của một văn bản pháp luật; hai là, nhu cầu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong nền hành chính hiện đại.

*Thứ nhất, xét về đối tượng tác động của một văn bản:* Đối tượng tác động của văn

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

bản quyết định nội dung của văn bản bao gồm những vấn đề gì và những vấn đề đó cần được thể hiện như thế nào. Bất kì một văn bản quy phạm pháp luật nào cũng có đối tượng tác động rộng. Ở mức độ rộng nhất, văn bản quy phạm pháp luật có thể tác động tới tất cả mọi cá nhân, tổ chức trong xã hội. Ở mức độ hẹp hơn, văn bản quy phạm pháp luật có thể tác động tới một nhóm đối tượng nhất định. Cho dù ở mức độ nào thì dưới góc độ điều chỉnh của văn bản, các đối tượng tác động của nó cũng phải có một độ đồng nhất nào đó để phần lớn các quy định trong văn bản phù hợp với tất cả các đối tượng tác động, hoặc chỉ ít thì đối tượng tác động của văn bản phải được chia thành những nhóm nhỏ hơn mà mỗi nhóm cùng chịu sự điều chỉnh bởi một tập hợp lớn các quy phạm của văn bản và có sự cân xứng giữa các tập hợp quy phạm đó. Nếu xem xét toàn bộ nội dung của Pháp lệnh (chưa kể các văn bản chi tiết thi hành) sẽ thấy hầu hết nội dung Pháp lệnh hầu như không có giá trị điều chỉnh đối với một số nhóm cán bộ, công chức được nêu tại Điều 1 Pháp lệnh này, chẳng hạn, những người được bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, vì việc bầu cử, khen thưởng, kỉ luật, chức trách, nhiệm vụ... của nhóm người này hoàn toàn do điều lệ của tổ chức mà họ là thành viên quy định. Mặt khác, do đặc thù riêng về tổ chức, hoạt động, vai trò của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội trong đời sống chính trị, xã hội nước ta nên tính chất hoạt động của các thành viên trong các tổ chức đó có những khác biệt đáng kể so với các cán bộ, công

chức hoạt động trong các cơ quan nhà nước. Nếu để nhóm đối tượng này trong đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh thì phải có những quy định giành cho nhóm này tương xứng với những quy định giành cho các nhóm đối tượng khác. Khi đó, hoặc pháp luật sẽ can thiệp quá sâu vào những vấn đề thuộc tổ chức, hoạt động của các tổ chức đó, hoặc sẽ khó tạo ra sự thống nhất trong nội dung toàn văn bản.. Tương tự như vậy, những người được bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong các cơ quan quyền lực chịu sự điều chỉnh bởi những quy định riêng biệt, khác các công chức khác. Điều đó nói lên rằng đối tượng tác động của Pháp lệnh và nội dung của nó chưa tương xứng với nhau.

*Thứ hai, xét về nhu cầu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong nền hành chính hiện đại:* Nền hành chính nào cũng được cấu thành bởi những yếu tố cơ bản là thể chế hành chính, bộ máy hành chính và công chức nhà nước. Việc ban hành Pháp lệnh và các văn bản khác về cán bộ, công chức là điều kiện quan trọng đầu tiên tạo cơ sở pháp lí cho việc xây dựng đội ngũ công chức nhà nước. Do những điều kiện lịch sử nhất định, suốt một thời gian dài trong đời sống chính trị - pháp lí ở Việt Nam tồn tại một tập hợp khái niệm “cán bộ, công nhân, viên chức” không có sự phân biệt rạch ròi từng khái niệm cũng như quy chế pháp lí đối với từng nhóm. Thực tế đó trong những hoàn cảnh nhất định có thể đã có những giá trị tích cực. Nhưng hoàn cảnh lịch sử đã có những thay đổi căn bản, nhu cầu cải cách hành chính được đặt ra hết sức cấp bách ngày nay có cả những nguyên nhân trong nước và nguyên

nhân mang tính quốc tế. Sự “đồng nhất” trong điều chỉnh pháp luật đối với các đối tượng khác nhau đã tỏ rõ những nhược điểm. Nhu cầu chuyên biệt hoá trong sự điều chỉnh pháp luật ngày càng rõ nét đòi hỏi phải có sự thống nhất về nhận thức trong sự phân định các khái niệm có liên quan.

Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành đề cập ba đối tượng (ba khái niệm) cán bộ, công chức, viên chức nhưng không thể hiện rõ ai là cán bộ, ai là công chức, ai là viên chức. Có thể thấy rằng rất khó đưa ra một định nghĩa chuẩn, một phạm vi rõ rệt để khoanh vùng từng nhóm đối tượng vì một lí do đơn giản là mỗi quốc gia, mỗi thời kì, các khái niệm này lại được hiểu theo những cách khác nhau (thực tế Việt Nam cũng đã chứng minh điều đó). Mặc dù vậy, theo cách hiểu khá phổ biến trong khoa học pháp lí cũng như theo tinh thần Pháp lệnh hiện hành có thể coi cán bộ là những người hoạt động không mang tính thường xuyên (hoạt động theo nhiệm kì); công chức là những người hoạt động thường xuyên, chuyên nghiệp trong các cơ quan nhà nước; viên chức là những người hoạt động thường xuyên trong các đơn vị sự nghiệp. Vậy thì Pháp lệnh cán bộ, công chức nên điều chỉnh những đối tượng nào?

*Cán bộ:* Những người là cán bộ thuộc đối tượng tác động của Pháp lệnh hiện nay có thể chia thành hai nhóm: nhóm cán bộ làm việc trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; nhóm cán bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước.

Như trên đã nói, pháp luật hầu như không thể tác động tới nhóm cán bộ làm việc trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị

- xã hội vì mọi quy định liên quan đến họ đều do điều lệ của từng tổ chức quy định, hoạt động của họ chịu sự điều chỉnh của điều lệ chứ không phải pháp luật. Giữa các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và Nhà nước có những mối quan hệ tác động qua lại, hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động nhưng pháp luật không can thiệp vào hoạt động nội bộ của các tổ chức đó. Việc đưa nhóm cán bộ này vào đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh trong khi hầu hết các quy định trong đó không liên quan gì tới họ cho thấy Pháp lệnh không có giá trị đáng kể trong việc xây dựng, nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ này.

Theo điểm a khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh quy định nhóm cán bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước được hình thành bằng con đường bầu cử. Có lẽ ở đây cần xem xét lại khái niệm bầu cử. Theo pháp luật hiện hành, bầu cử chỉ được dùng trong trường hợp các cử tri cầm lá phiếu đi bầu các đại diện của mình vào cơ quan quyền lực, với việc hình thành các chức danh nhà nước khác hoạt động theo nhiệm kì, pháp luật không dùng từ bầu cử mà dùng những từ khác. Ví dụ, các thành viên của uỷ ban nhân dân được hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra; Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu; các thành viên khác của Chính phủ do Chủ tịch nước bổ nhiệm (theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ với sự phê chuẩn của Quốc hội)... Do vậy, từ bầu cử nếu hiểu theo cách thể hiện trong Pháp lệnh thì không phù hợp với cách hiểu thông thường trong khoa học pháp lí, nếu hiểu theo nghĩa vốn có của từ thì có sự mâu thuẫn nội tại ngay trong chính các điều

của Pháp lệnh (ví dụ Điều 1, Điều 21). Với nhóm này, Pháp lệnh chỉ nên quy định những người đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong các cơ quan nhà nước. Nhóm này có thể chia thành hai nhóm nhỏ hơn: cán bộ làm việc trong các cơ quan quyền lực nhà nước (đại biểu dân cử) và cán bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước khác. Với cán bộ làm việc trong các cơ quan quyền lực nhà nước, do tính chất đại diện của họ nên yêu cầu đặt ra đối với việc xây dựng đội ngũ cán bộ này rất khác những cán bộ, công chức khác. Chẳng hạn, không thể đặt ra vấn đề tiêu chuẩn hoá, những quy định về sử dụng cán bộ như điều động, đào tạo, hưu trí... cũng không áp dụng đối với đại biểu cơ quan quyền lực, ngay cả chế độ trách nhiệm cũng khác, nếu các cán bộ này vi phạm pháp luật ở mức nghiêm trọng có thể bị bãi nhiệm, miễn nhiệm chứ không áp dụng các biện pháp xử lí kỉ luật như khiển trách, cảnh cáo, buộc thôi việc... Chính vì thế, nội dung Pháp lệnh hiện nay rất mất cân đối, các quy định dành cho nhóm cán bộ này rất hiếm hoi, những nội dung quan trọng đều phải dẫn chiếu đến các văn bản khác, phần lớn nội dung văn bản dành cho các đối tượng là công chức, viên chức.

*Công chức*, đây là lực lượng quyết định hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính, bởi lẽ công chức hành chính là lực lượng chủ yếu thực hiện công vụ nhà nước. Ngoài những dấu hiệu chung là công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, đa phần các nhà nghiên cứu đều thống nhất công chức có những dấu hiệu sau:

- Về vị trí công tác: Công chức là người

làm việc trong các cơ quan nhà nước, các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân, công an nhân dân;

- Về tính chất công việc: Công chức là người làm việc thường xuyên, mang tính chuyên môn rõ rệt;

- Về con đường hình thành: Công chức được hình thành bằng tuyển dụng, bổ nhiệm, giao nhiệm vụ.

Chúng tôi đồng ý với quan điểm của nhiều người cho rằng những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, thuộc công an nhân dân là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp cũng cần được coi là công chức vì hoạt động của họ gắn với sự tồn tại của Nhà nước.<sup>(3)</sup> Nói cách khác, loại công vụ do những người này đảm nhiệm là phần tất yếu mọi quốc gia phải thực hiện và nhà nước phải trực tiếp thực hiện, không thể chuyển giao, uỷ quyền cho bất cứ chủ thể nào. Tuy nhiên, do đặc thù của công việc mà họ đảm nhận, quy chế pháp lí dành cho nhóm công chức này cũng khá đặc biệt nên cần được quy định trong văn bản riêng.

*Viên chức*, trong số cán bộ, công chức Pháp lệnh nêu ra có một nhóm được gọi là viên chức. Tức là có những cán bộ, công chức là viên chức và có những cán bộ, công chức không phải là viên chức. Viên chức là những người làm việc thường xuyên trong các đơn vị sự nghiệp của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, ngoài lương từ ngân sách nhà nước, viên chức còn được hưởng lương từ nguồn

thu sự nghiệp của đơn vị. Có hai vấn đề cần được quan tâm đối với nhóm đối tượng này:

*Một là*, trong số các đơn vị sự nghiệp được nêu trong Pháp lệnh, không nên xếp các đơn vị sự nghiệp của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội cùng nhóm với các đơn vị của các cơ quan nhà nước. Các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội là những tổ chức phi nhà nước, các đơn vị sự nghiệp của các tổ chức này được lập ra để phục vụ mục đích chính trị, mục đích chính trị - xã hội của các tổ chức tương ứng, không phục vụ hoạt động quản lý của nhà nước. Dưới góc độ quản lý nhà nước, các đơn vị sự nghiệp này có những điểm khác biệt đáng kể so với các đơn vị sự nghiệp của cơ quan nhà nước. Vì vậy, những người làm việc trong các đơn vị đó cần có quy chế pháp lý khác với viên chức trong đơn vị sự nghiệp của cơ quan nhà nước. Đối với nhóm người này, Pháp lệnh chỉ nên quy định theo cách quy định của Điều 5: "*Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội quy định cụ thể việc áp dụng Pháp lệnh này đối với...*".

*Hai là*, không nên coi viên chức là một nhóm thuộc phạm vi cán bộ, công chức mà nên tách viên chức thành một nhóm độc lập bên cạnh cán bộ và công chức. Khác với cán bộ, viên chức hoạt động thường xuyên, công việc mang tính chuyên môn. Khác với công chức, viên chức không làm việc trong các cơ quan nhà nước mà làm việc trong các đơn vị sự nghiệp; dịch vụ mà viên chức cung ứng cho xã hội khác dịch vụ mà công chức cung ứng. Phần lớn các dịch vụ do công chức cung ứng gắn liền với thẩm quyền của nhà nước (dịch vụ hành chính công), không thể

chuyển giao cho bất cứ chủ thể nào, không thể đặt ra vấn đề xã hội hoá. Các dịch vụ do viên chức cung ứng chỉ chịu sự quản lý của nhà nước nhằm đảm bảo các mục tiêu xã hội do Nhà nước đặt ra<sup>(4)</sup> và hoàn toàn có thể xã hội hoá. Hiện nay, các hoạt động do viên chức thực hiện ngày càng được xã hội hoá mạnh mẽ. Việc tách viên chức thành một nhóm riêng tạo điều kiện cho sự điều chỉnh linh hoạt đối với nhóm đối tượng này.

Qua những phân tích trên có thể rút ra một vài điểm kết luận sau:

- Cần phân biệt các khái niệm cán bộ, công chức, viên chức tạo điều kiện cho sự điều chỉnh chuyên biệt từng nhóm đối tượng phù hợp với vai trò của từng nhóm trong quản lý nhà nước.

- Đổi tên Pháp lệnh cán bộ, công chức thành Pháp lệnh cán bộ, công chức, viên chức.

- Nên có những văn bản riêng quy định về những người được bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của các tổ chức đó; những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan quyền lực nhà nước để đảm bảo phù hợp với đặc điểm riêng của từng nhóm./.

(1). 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 của Thủ tướng Chính phủ

(2). Được Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành ngày 26/2/1998, đã được sửa đổi, bổ sung ngày 29/4/2003.

(3). Xem: PGS.TS. Phạm Hồng Thái, "*Công chức, công vụ nhà nước*", Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004.

(4). Xem: PGS.TS. Lê Chi Mai, "*cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*", Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.