

XÂY DỰNG NỀN HÀNH CHÍNH TRONG SẠCH – MỘT MỤC TIÊU QUAN TRỌNG CỦA QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

*Đình Văn Minh**

Những thành tựu về mặt kinh tế xã hội kể từ khi chúng ta tiến hành đổi mới toàn diện đất nước đã khẳng định định hướng đúng đắn cho con đường đi lên chủ nghĩa xã hội trong thời đại mới. Tăng trưởng kinh tế tạo điều kiện cho việc thực hiện công cuộc đổi mới trong các lĩnh vực. Tuy nhiên cũng phải thấy rằng sự vận động và phát triển của hạ tầng cơ sở vật chất kỹ thuật cũng đặt ra một loạt các vấn đề mới đòi hỏi chúng ta phải có sự đổi mới về thể chế một cách toàn diện vừa để đáp ứng với trình độ và tính chất của lực lượng sản xuất mới, vừa chủ động tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển nhanh và bền vững ở những giai đoạn tiếp theo. Nhận thức sâu sắc vấn đề đó, Đảng và Nhà nước ta đã đề ra chủ trương tiếp tục đẩy mạnh cải cách nhằm hoàn thiện bộ máy nhà nước, trong đó cải cách nền hành chính nhà nước giữ vai trò đặc biệt quan trọng.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ VIII Ban Chấp hành trung ương Đảng (Khoá VII) ngày 23/10/1995 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính nhà nước đã nhấn mạnh: "*Yêu cầu cấp thiết phải xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước vững mạnh, trong sạch, có hiệu quả hiệu lực, bài trừ quan liêu, tham nhũng, luôn giữ vững và phát huy vững bản chất cách mạng của một nhà nước của dân, do dân và vì dân*", trong đó cải cách một bước nền hành chính nhà nước "*nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát*

triển lành mạnh đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật".

Rõ ràng xây dựng một nền hành chính trong sạch là mục tiêu hàng đầu của quá trình cải cách nền hành chính nhà nước, yếu tố hết sức quan trọng góp phần "*xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước vững mạnh, trong sạch*", bảo đảm rằng "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...*" được trang trọng ghi nhận tại Điều 2 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi năm 2001).

I/ Tiêu chí về một nền hành chính trong sạch

Vậy thì thế nào là một nền hành chính trong sạch? và vì sao chúng ta luôn nhấn mạnh mục tiêu xây dựng một nền hành chính trong sạch? Có thể nói một cách khái quát rằng *một nền hành chính trong sạch phải thể hiện được tính nhân dân trong mục đích và tính pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của nó được thực hiện thông qua một đội ngũ công chức tận tâm liêm khiết.*

Hoạt động của bộ máy hành chính là nhằm thực hiện quyền lực hành pháp, là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực, đại diện cho ý chí nhân dân và thay mặt nhân dân điều hành xã hội trong mọi lĩnh vực, vì vậy trước hết nó luôn phải lấy "*chấp hành*" và "*phục vụ*" làm mục tiêu trong mọi hoạt động của mình. Tính chất của nền hành chính thể hiện cụ thể nhất, tập trung nhất những biểu hiện của bản chất nhà nước bởi vì hơn bất cứ cơ quan nào trong bộ máy nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước là nơi đưa những quan điểm, tư tưởng của Đảng, những chủ trương chính sách lớn của nhà nước được qui

* Phó Viện trưởng Viện Khoa học thanh tra, Thanh tra Chính phủ.

định trong Hiến pháp và hệ thống các đạo luật vào thực tiễn cuộc sống.

Hoạt động hành chính cũng chính là hoạt động liên quan trực tiếp đến quá trình thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong mọi lĩnh vực của đời sống. Có thể nói nếu như các cơ quan quyền lực là biểu tượng của việc đề cao tính dân chủ, cơ quan tư pháp là biểu hiện của sự công bằng thì nền hành chính phải thể hiện như là một biểu tượng của tính phục vụ, mà phục vụ ở đây không có gì khác hơn là phục vụ nhân dân. Bản chất nhà nước của dân, do dân, vì dân, vì thế nó luôn được đánh giá chủ yếu qua sự trong sạch và tính phục vụ của nền hành chính.

Nói một cách cụ thể hơn thì tính trong sạch của nền hành chính nhà nước (mà chúng ta vẫn thường gọi là hành chính công) phải được thể hiện qua các yếu tố "công" của nó: công ích trong mục tiêu, công khai minh bạch trong phương thức hoạt động và đội ngũ công chức, những người thực hiện trong nền hành chính đó phải thực hiện công vụ một cách công tâm, tận tụy.

II/ Đánh giá tính trong sạch của nền hành chính nước ta hiện nay

Từ những tiêu chí nêu trên, chúng ta có thể đánh giá về thực trạng và mức độ trong sạch của nền hành chính của nước ta hiện nay một cách có cơ sở và tương đối chính xác. Trong các văn kiện của Đảng và văn bản chính thức của nhà nước đã nhiều lần chỉ rõ những yếu kém của nền hành chính và chúng ta cũng đã có nhiều chủ trương biện pháp nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch nhưng dường như cho đến nay những kết quả của quá trình cải cách còn khá xa so với mục tiêu của bản thân nhà nước và sự mong đợi của người dân. "Nền hành chính nhà nước còn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp, chưa đáp ứng được những yêu cầu của cơ chế quản lý mới cũng như yêu cầu phục vụ nhân dân trong điều kiện mới, hiệu lực, hiệu quả quản lý chưa cao...Hệ thống thể chế hành chính còn chưa đồng bộ, còn chồng chéo và thiếu thống nhất; thủ tục hành

chính trên nhiều lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp" và nhất là "Đội ngũ cán bộ, công chức còn có nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; tệ quan liêu, tham nhũng sách nhiễu nhân dân tiếp tục diễn ra nghiêm trọng trong một bộ phận cán bộ, công chức"¹.

Như vậy với những tiêu chí về một nền hành chính trong sạch chúng ta có thể chỉ ra những yếu kém cơ bản sau đây của nền hành chính nước ta.

Một là, chưa bảo đảm mục đích phục vụ và tính nhân dân của hoạt động hành chính. Thực tế cho thấy, khi thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình, phần lớn các cơ quan hành chính nhà nước có xu hướng tối đa hoá quyền hạn và tối thiểu hoá trách nhiệm của mình, điều này thể hiện ngay trong quá trình chuẩn bị các dự thảo văn bản pháp luật do các bộ ngành chuẩn bị giúp Chính phủ hay bản thân các văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của các cơ quan hành chính nhà nước và nhất là khi tổ chức triển khai các văn bản đó trên thực tế. Các cơ quan hành chính thường quan tâm đến việc làm sao thuận tiện cho việc thực hiện quyền hạn của mình hơn là tạo điều kiện để các đối tượng quản lý nhất là nhân dân và doanh nghiệp thực hiện dễ dàng, thuận lợi các quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Có thể nhận thấy một cách rõ ràng điều này khi chúng ta triển khai thực hiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Đây là một lĩnh vực hết sức nhạy cảm. Luật Đất đai được Nhà nước ta đã thường xuyên sửa đổi, bổ sung nhằm một mặt quản lý, sử dụng và khai thác tốt nhất nguồn tài nguyên vô giá này, mặt khác để nhân dân, những người chủ sở hữu đích thực của đất đai thực hiện tốt nhất quyền lợi của mình. Tuy nhiên mặc dù những quy định của Luật Đất đai ngày càng phù hợp với thực tiễn cuộc sống và đáp ứng nguyện vọng của đông đảo nhân dân thì quá trình triển khai thực hiện nó, kể từ việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành đến việc thực hiện cụ thể

¹ Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010

tại các ngành các cấp và đến từng người dân lại có xu hướng càng xuống dưới càng khó khăn hơn cho người dân.

Nguyên nhân là ở chỗ, các cơ quan hành chính nhà nước chỉ quan tâm đến làm sao việc thực hiện quyền hạn quản lý của mình được thuận tiện nên thường đưa ra các thủ tục hoặc đòi hỏi nhiều thứ giấy tờ, tài liệu khiến người dân hết sức khó khăn mỗi khi đến cơ quan công quyền để thực hiện quyền lợi của mình về đất đai. Đó là chưa kể đến không ít các trường hợp một số cơ quan tự ý đặt ra các thủ tục hoặc điều kiện có tính chất phiền hà sách nhiễu để gây khó khăn đòi hỏi lộ khi giải quyết công việc. Vấn đề này cũng có tính chất phổ biến trong nhiều lĩnh vực khác.

Thậm chí trong một số địa phương trước đây đã từng thí điểm loại hình "dịch vụ hành chính công" với lý do để giải toả bớt áp lực công việc cho các cơ quan hành chính nhà nước mà thực chất là buộc người dân phải trả tiền để mua chính cái quyền của mình lẽ ra được hưởng và thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước. Mặc dù không phải không có những yếu tố tích cực nhưng dịch vụ hành chính công thực sự là đã tạo ra một hình ảnh không mấy tốt đẹp về nền hành chính bởi nó đã vi phạm nguyên tắc phi vụ lợi (nonlucratif) của hoạt động hành chính nhà nước và biến nền hành chính từ chỗ là bộ máy phục vụ đa số người lao động thành chỗ phục vụ những người có tiền. Thay vì cơ quan hành chính nhà nước phải nỗ lực cải tiến công việc nâng cao trình độ, trách nhiệm làm việc của đội ngũ công chức để phục vụ ngày càng tốt hơn thì lại đẩy những khó khăn đó cho người dân bằng cách buộc họ phải chia sẻ trách nhiệm (nộp tiền).

Hai là tính công khai minh bạch đang là một trong những vấn đề lớn của nền hành chính nước ta. Không thể nói đến sự trong sạch của nền hành chính nếu không nói đến tính công khai. Bản thân sự công khai minh bạch (transparency) đã là một nửa và là điều kiện của sự trong sạch. Hiện nay hoạt động hành chính đã có nhiều cải cách và dần dần được công khai hoá nhưng nhìn chung với người dân đó vẫn là một khu vực có tính chất khép kín của bộ máy công quyền.

Trong lĩnh vực đất đai nhà ở, xây dựng, qui hoạch đô thị, tài chính ngân sách, tuyển dụng biên chế, lĩnh vực thanh tra, kiểm tra... đều ít nhiều thể hiện tồn tại này của nền hành chính. Sự không rõ ràng, thiếu minh bạch, công khai về quyền và lợi ích của người dân, về trách nhiệm của bộ máy nhà nước và công chức nhà nước và các trình tự thủ tục là mảnh đất tốt cho sự tùy tiện vô trách nhiệm cũng như tệ quan liêu hách dịch, cửa quyền.

Ba là, tính pháp chế kỷ cương trong hoạt động hành chính còn chưa được bảo đảm, nói một cách khác, trong hoạt động hành chính, tính hợp pháp của các hành vi hành chính và quyết định hành chính cũng như các biện pháp mà cơ quan hành chính áp dụng trong nhiều trường hợp không được bảo đảm. Việc qui định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành các đạo luật của cơ quan hành chính nhà nước nhiều khi không đúng với qui định của luật. Tiếp đến là việc áp dụng các văn bản pháp luật (kể cả luật và các văn bản dưới luật) trong một số trường hợp cụ thể nhiều khi còn tùy tiện thậm chí trái pháp luật. Hệ quả là lẽ ra hệ thống pháp luật phải được tạo ra như một hình chóp nón mà trên cao nhất là tinh thần và tư tưởng của Hiến pháp phải được soi sáng và thể hiện bằng cả hệ thống pháp luật từ các đạo luật đến các văn bản có hiệu lực thấp nhất, thì ngược lại hiện nay dường như chúng ta đang tạo ra một hình ảnh của một chiếc phễu với xu hướng càng văn bản ở cấp thấp hơn lại càng làm hạn chế hiệu lực của các văn bản cao hơn. Tính pháp chế xã hội chủ nghĩa, nguyên tắc bảo đảm tính tối thượng của pháp luật trong một nhà nước pháp quyền mà chúng ta đang phấn đấu xây dựng chưa thực sự được tôn trọng trong quá trình ban hành các văn bản quản lý, kể cả các văn bản áp dụng và các văn bản có tính chất pháp qui.

Trong khi đó cơ chế kiểm tra tính hợp pháp của các văn bản qui phạm cũng như các quyết định hành chính còn chưa có nhiều tác dụng. Số lượng các vụ việc khiếu nại của công dân đối với các quyết định hành chính và hành vi hành chính (được thống kê tại các cơ quan thanh tra nhà nước và các Tòa án nhân dân trong các vụ kiện hành chính) cũng như các

văn bản do các cấp các ngành ban hành trái pháp luật (qua công tác kiểm tra văn bản của Bộ Tư pháp) là rất lớn. Thêm nữa là việc xử lý về phương diện pháp luật cũng như khắc phục hậu quả của nó còn hết sức khó khăn.

Ngoài ra trong một số trường hợp, để thuận tiện cho công tác quản lý, cơ quan hành chính nhà nước đã áp dụng các biện pháp được coi là "cần thiết" nhưng trên thực tế không ít trong số các biện pháp này thiếu căn cứ pháp luật, nhất là việc liên quan đến sự hạn chế quyền tự do dân chủ của công dân (những vấn đề nhất thiết phải do luật qui định) trong lĩnh vực an ninh trật tự và an toàn xã hội, vi phạm nguyên tắc của một nhà nước pháp quyền "công dân có thể làm mọi điều mà pháp luật không cấm".

Bốn là một bộ phận cán bộ công chức không những yếu về năng lực chuyên môn mà còn kém phẩm chất đạo đức, tham nhũng theo cách nói của Hồ Chí tịch là Bất liêm "tham tiền của, tham địa vị, tham danh tiếng, tham ăn ngon...cây quyền thế mà đục khoét nhân dân, ăn của dút, hoặc trộm của công làm của tư"². Đây là hiện trạng đáng lo ngại nhất của nền hành chính nước ta hiện nay. Điều đáng nói là nó đang có nguy cơ ngày càng phát triển theo đánh giá tại các văn kiện chính thức của Đảng và Nhà nước ta: Năm 1992, tại Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (Khoá VII), đã nêu: "Tệ tham nhũng, hối lộ, ăn chơi vung phí tài sản của nhân dân rất nghiêm trọng và kéo dài. Những hiện tượng đó gây tác hại rất lớn, làm tổn hại thanh danh của Đảng"³.

Tháng 1/1994, Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII đánh giá lại: "Tệ quan liêu, tham nhũng và suy thoái về phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ, đảng viên làm cho bộ máy của Đảng và nhà nước suy yếu, lòng tin của nhân dân đối với Đảng, đối với chế độ bị xói mòn"⁴.

Tháng 6/1996, Đại hội VIII chỉ rõ: "Một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên thiếu tu dưỡng bản thân, phai nhạt lý tưởng, mất cảnh giác, giảm ý chí, kém ý thức tổ chức kỷ luật, sa đọa về đạo đức lối sống"⁵.

Tháng 6/1997, Hội nghị lần thứ Ba Ban chấp hành trung ương khoá VIII nhận định: "một bộ phận cán bộ thoái hoá biến chất về đạo đức, lối sống, lợi dụng chức quyền để tham nhũng, buôn lậu, làm giàu bất chính, lãng phí của công, quan liêu, ức hiếp dân, gia trưởng độc đoán", "đáng chú ý là những biểu hiện tiêu cực này có chiều hướng phát triển làm xói mòn bản chất cách mạng của đội ngũ cán bộ, công chức, làm suy giảm uy tín của Đảng, làm suy giảm niềm tin của nhân dân đối với chế độ"⁶.

Tháng 1/1999, Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ sáu (lần 2) khoá VIII nhận định: "Sự suy thoái về tư tưởng, chính trị, tình trạng tham nhũng quan liêu, lãng phí của một bộ phận cán bộ, đảng viên có chiều hướng phát triển nghiêm trọng hơn"⁷.

Tháng 4/2001, Đại hội Đảng lại tiếp tục khẳng định: "Điều cần nhấn mạnh là tình trạng tham nhũng và suy thoái về tư tưởng, chính trị và lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên đang cản trở việc thực hiện đường lối đổi mới, chủ trương, chính sách của đảng, gây bất bình và giảm lòng tin trong nhân dân" và "là rất nghiêm trọng". "Nạn tham nhũng kéo dài trong bộ máy của hệ thống chính trị và trong nhiều tổ chức kinh tế là một nguy cơ lớn, đe dọa sự sống còn của chế độ ta, tình trạng lãng phí, quan liêu còn khá phổ biến"⁸.

Đó là những đánh giá chính xác, khách quan và đầy đủ về tình trạng tham nhũng và suy thoái đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức trong các cơ quan Đảng và nhà nước

⁵ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ ba, NXBCTQG, Hà Nội năm 1997, tr.68

⁶ Văn kiện Hội nghị lần thứ ba BCHTW khoá VIII, NXBCTQG, Hà Nội, năm 1997, tr.68

⁷ Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu (lần hai) BCHTW khoá VIII, NXBCTQG, Hà Nội năm 1999, tr.24

⁸ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXBCTQG, Hà Nội năm 2001, tr.67

² Liêm, tháng 6 năm 1949, Hồ Chí Minh toàn tập, tập 5, trang 640-641

³ Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VI, NXBCTQG, Hà Nội trang 26

⁴ Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VIII, NXBCTQG, Hà Nội năm 1997, tr.68

ta, trong đó bao gồm cả cán bộ, công chức bộ máy hành chính nhà nước (vốn luôn chiếm số lượng lớn nhất). Về phương diện pháp luật có thể thấy những biểu hiện đặc trưng của nó là việc *lợi dụng quyền lực công, tài sản công để làm giàu bất chính và phục vụ cho các lợi ích cá nhân khác của mình với một lối sống phê phỡn sa đọa bất chấp công luận đạo lý*. Không thể có một nền hành chính trong sạch khi nó được thực hiện bởi một đội ngũ những người không trong sạch tìm mọi khả năng và cơ hội để mưu lợi cá nhân như thế.

Những yếu kém nêu trên của nền hành chính đã cản trở sự nghiệp đổi mới, làm xói mòn lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, đối với chế độ và làm nản lòng các nhà đầu tư trong bối cảnh chúng ta chủ trương mở cửa, hội nhập. Theo đánh giá của tổ chức minh bạch quốc tế (IT), Việt Nam đứng thứ 102/146 nước về mức độ trong sạch và càng ngày sự thu hút đầu tư càng giảm (năm 2004 giảm 17 bậc so với năm 2003) do tình trạng tham nhũng quan liêu của bộ máy hành chính mặc dù chúng ta được coi là một nước có sự ổn định, an toàn về chính trị xã hội.

III/ Một số giải pháp nhằm góp phần xây dựng một nền hành chính trong sạch

Trên cơ sở những nhận định chung của quá trình cải cách bộ máy nhà nước nói chung và cải cách nền hành chính nhà nước nói riêng tại các Nghị quyết Trung ương 8 khóa VII, Nghị quyết trung ương 3 khóa VIII và Nghị quyết Đại hội IX của Đảng, Chính phủ đã xây dựng Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001 đến 2010 trong đó nêu rõ: *"Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, có tính 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 và phát triển đất nước"*. Rõ ràng xây dựng nền hành chính trong sạch luôn là mục tiêu hàng đầu của quá trình xây dựng nền hành chính nhà nước trong quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Trên cơ sở xác định những tiêu chí của một nền hành chính trong sạch cũng như đánh giá những biểu hiện cụ thể của bệnh trạng và nguyên nhân của nó trong những năm qua có thể nêu một số biện pháp cơ bản nhằm góp phần xây dựng nền hành chính trong sạch.

Một là, phải tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước

Trên cơ sở các quan điểm của Đảng và nhà nước ta về quyền lực nhà nước cũng như qui định của Hiến pháp 1992, có thể thấy rằng kể từ khi lập nước đến nay, chúng ta luôn khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và bản chất nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Sự phân công phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm bảo đảm cho các cơ quan thực hiện nhiệm vụ một cách tốt nhất trong một mục đích chung thống nhất của bộ máy nhà nước ta.

Để bảo đảm việc thực hiện các quyền lực đó phục vụ nhân dân thì nhất thiết phải có sự kiểm tra giám sát. *"Có thể khẳng định rằng, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước có vai trò quan trọng trong cuộc đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng, làm trong sạch bộ máy Đảng và Nhà nước, duy trì bản chất tốt đẹp của nhà nước ta"*⁹.

Bất cứ cơ quan nào thực hiện quyền lực nhà nước đều chịu sự giám sát với các phương thức khác nhau và toàn bộ bộ máy nhà nước ta chịu sự giám sát của nhân dân, người chủ đích thực, người sinh ra quyền lực nhà nước. Tuy nhiên có thể thấy rằng giám sát việc thực hiện quyền lực hành pháp, nói một cách chính xác hơn là quyền lực được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước là vô cùng quan trọng, đặc biệt là để bảo đảm tính trong sạch của nền hành chính nhà nước, bởi lẽ hoạt động của bộ máy hành chính là sự thể hiện tập trung, cụ thể nhất bản chất của bộ máy nhà nước với những lý do chủ yếu sau đây:

⁹ Giám sát và cơ chế thực hiện giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay-GS.TSKH Đào Trí Úc, PGS.TS Võ Khánh Vinh (đồng chủ biên) - NXB Công an nhân dân, Hà Nội năm 2003

* Bộ máy hành chính là lớn nhất, xét về mọi khía cạnh: phạm vi quản lý trên toàn quốc, từ trung ương đến địa phương, trong tất cả các lĩnh vực; quản lý và sử dụng một khối lượng lớn nhất tài sản của nhà nước;

* Sự tác động của hoạt động hành chính là thường xuyên, liên tục, liên quan đến mọi công dân. Trong khi người dân có thể quan tâm hoặc không quan tâm đến công việc lập pháp hay tư pháp thì ngược lại bất kỳ một người dân nào cũng đều phải thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình thông qua các cơ quan hành chính nhà nước, từ khi khai sinh đến lúc khai tử. Vì vậy cảm nhận của người dân về nền hành chính là cụ thể nhất, rõ ràng nhất và không ít trường hợp người dân thông qua hoạt động của bộ máy hành chính để đánh giá bộ máy nhà nước có trong sạch hay không, có thực sự vì dân hay không.

* Đội ngũ cán bộ, công chức phục vụ trong các cơ quan hành chính nhà nước chiếm số lượng lớn nhất. Họ thực sự phải là rường cột của bộ máy nhà nước và "là công bộc của nhân dân". Tính công tâm trong khi thi hành nhiệm vụ công vụ hay cung cách ứng xử của đội ngũ cán bộ công chức hành chính, trong quá trình tiếp xúc và giải quyết công việc của dân, thậm chí tác phong và lễ lối sinh hoạt sẽ là một trong những tiêu chí quan trọng để người dân đánh giá sự trong sạch hay không của nền hành chính mà chính họ là đại diện.

Như vậy xét trên nhiều khía cạnh, bộ máy hành chính nhà nước là bộ máy có và thực hiện "nhiều quyền hạn" hơn cả. Các nước trên thế giới cũng có tình hình chung như vậy, bao giờ hành chính cũng có "ưu quyền" so với các quyền lực nhà nước khác. Về nguyên tắc người có quyền lực luôn có xu hướng lạm quyền, hơn thế nữa lại với mục đích riêng cho mình cho nên cần phải kiểm soát, càng nhiều quyền lực càng cần phải kiểm soát để bảo đảm sự trong sạch, tức là bảo đảm quyền đó được thực hiện đúng mục đích và hợp pháp, ngăn chặn và loại trừ lòng quyền, lạm quyền hay lợi dụng quyền lực để mưu lợi cá nhân.

Nói đến tăng cường kiểm tra giám sát việc thực hiện quyền lực của cơ quan hành chính nhà nước có nghĩa là chúng ta cần tăng cường

năng lực và hiệu quả của các công cụ kiểm tra giám sát vốn đã và đang hiện hữu, trước khi đặt ra một công cụ mới hay phương thức mới, cụ thể là:

Tăng cường hiệu quả giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Vừa qua Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội được ban hành và bước đầu hoạt động đó đã có hiệu quả nhưng so với yêu cầu còn chưa cao. Hoạt động chất vấn tại các kỳ họp, một hình thức giám sát hết sức quan trọng và có hiệu quả còn chưa được các cơ quan hành chính trả lời nghiêm túc và cụ thể, nhất là những vấn đề cử tri bức xúc, quan tâm. Ngoài ra cần phải tạo điều kiện để bảo đảm cho sự giám sát của quốc hội, tăng cường số lượng và năng lực chuyên môn của đại biểu chuyên trách; kết hợp các hình thức giám sát để tạo ra kết quả giám sát có hiệu quả hơn. Sử dụng quyền hạn mạnh mẽ khi cần thiết, chẳng hạn như Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với cá nhân giữ chức vụ trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn...

Về vấn đề tài chính ngân sách, ngoài việc tăng cường năng lực giám sát thông qua Ủy ban kinh tế và ngân sách, một vấn đề rất quan trọng là cần đổi mới hoạt động của kiểm toán Nhà nước, xác định vai trò và vị trí của kiểm toán Nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính công, một công cụ quan trọng của Quốc hội để thực hiện kiểm tra, giám sát ngân sách. Vì vậy để bảo đảm tính độc lập, kiểm toán nhà nước nên trực thuộc Quốc hội và mở rộng phạm vi thẩm quyền của kiểm toán.

Tăng cường công tác thanh tra kiểm tra của nội bộ cơ quan hành pháp, đặc biệt là thanh tra công vụ Đây có thể coi là khâu có tác dụng trực tiếp trong việc đề cao kỷ cương kỷ luật trong hoạt động của bộ máy hành chính và các cán bộ, công chức nhà nước. Điều quan trọng trong công tác này không chỉ nhằm phát hiện và trừng phạt nghiêm khắc những người làm sai mà tìm ra những sơ hở khiếm khuyết trong các qui định về hoạt động công vụ tạo cơ hội hay thúc đẩy hành vi tham nhũng, quan liêu hách dịch, cửa quyền của đội ngũ cán bộ công chức để có những kiến nghị

sửa đổi, bổ sung kịp thời trong việc hoàn thiện cơ chế quản lý và bản thân bộ máy thi hành công vụ.

Tăng cường sự giám sát của xã hội đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Đây là vấn đề rất quan trọng để đề cao tính trong sạch của nền hành chính. Xã hội là đối tượng quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước và chính vì vậy nó cũng là chủ thể giám sát tốt nhất hoạt động hành chính. Cần tạo điều kiện để xã hội làm tốt chức năng "phản biện" đối với hoạt động của nền hành chính. Nhà nước sinh ra từ xã hội và xã hội có quyền yêu cầu nhà nước phải phục vụ xã hội. Sự giám sát của Mặt trận tổ quốc và các thành viên của Mặt trận, sự giám sát của cộng đồng các doanh nghiệp hiệp hội ngành nghề, những chủ thể thường xuyên chịu sự tác động của cơ quan quản lý. Đặc biệt cần phát huy vai trò của báo chí trong việc phát hiện và phê phán những biểu hiện tiêu cực, tuyên truyền và cổ vũ cho những nhân tố tích cực, những giải pháp, sáng kiến hay trong việc tạo lập một môi trường hành chính lành mạnh... Sự giám sát của xã hội ở đây còn bao gồm cả việc thực hiện quyền giám sát của công dân đối với hoạt động hành chính thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và việc thực hiện quyền khiếu nại tố cáo của công dân.

Hai là tăng cường tính công khai minh bạch của hoạt động hành chính

Công khai minh bạch luôn là yêu cầu quan trọng nhất của mọi nền hành chính được coi là trong sạch và dân chủ. Vấn đề không chỉ là ở chỗ chúng ta đề cao tính công khai trong nhận thức hay ý thức của các cơ quan tổ chức cá nhân có trách nhiệm, một việc mà từ trước đến nay chúng ta cũng đã làm, mà điều quan trọng là phải có cơ chế để thực hiện bằng được mục tiêu này. Như vậy cần thiết phải xác định thật cụ thể một số vấn đề sau đây

Nội dung công khai: về nguyên tắc mọi hoạt động hành chính phải công khai trừ những nội dung thuộc danh mục bí mật nhà nước (liên quan đến an ninh, quốc phòng ngoại giao, bí mật thương mại...). Như vậy để thực hiện nguyên tắc công khai thì điều cần thiết là

phải rà soát lại ngay chính Danh mục bí mật nhà nước. Hiện nay Danh mục này do các bộ ngành đưa ra và qua thẩm định của Công an, trong đó luôn có xu hướng để tạo thuận lợi cho hoạt động của ngành mình, tránh sự kiểm soát của xã hội đã đưa vào danh mục những nội dung không cần thiết. Từ đó cần phải có cơ chế thẩm định các danh mục bảo đảm cho việc thực hiện nguyên tắc công khai nhằm mục đích trong sạch hoá nền hành chính.

Hình thức công khai: Cho đến nay chúng ta cũng đã qui định công khai trong nhiều lĩnh vực quản lý nhưng công khai như thế nào là vấn đề còn bỏ ngỏ. Cần phải qui định rõ ràng những nội dung công khai dưới những hình thức nhất định, trong thời hạn nhất định: đăng công báo, đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, đưa lên mạng... đồng thời phải có qui định về trách nhiệm cung cấp thông tin và trả lời của cơ quan hành chính khi công luận đòi hỏi. *Đã đến lúc chúng ta cần nghiên cứu việc ban hành luật về quyền thông tin của công dân như ở nhiều nước đã làm.*

Một nền hành chính "trong suốt" (transparence) đặt dưới sự giám sát của xã hội là điều kiện tiên quyết cho quá trình xây dựng nền hành chính trong sạch.

Ba là xây dựng và thực hiện chế độ trách nhiệm một cách rõ ràng trong hoạt động công vụ. Đây đang là vấn đề yếu kém nhất, một nguyên nhân quan trọng khiến nền hành chính của chúng ta thiếu tính liêm khiết. Cơ sở của mọi hoạt động giám sát phải là một chế độ trách nhiệm rõ ràng, được hiểu ở đây bao gồm cả quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước và của từng cán bộ công chức nhà nước. Sự lộn xộn, chông chéo và vô trách nhiệm là tình trạng chung của hoạt động công vụ. Sự yếu kém của một nền hành chính hiện nay một phần do giới hạn của quyền lực và phạm vi trách nhiệm đối với từng ngành, từng cơ quan, từng bộ phận và từng con người không được làm rõ. Tình trạng ai cũng có quyền nhưng không ai có trách nhiệm chắc chắn là một cản trở lớn cho quá trình xây dựng một nền hành chính trong sạch. Có những ngành những lĩnh vực xảy ra hàng loạt vi phạm

có tính hệ thống và gần như là hệ quả tất yếu của tình trạng yếu kém về năng lực quản lý hoặc do thiếu trách nhiệm nhưng những người có trách nhiệm vẫn vô can, tại vị là điều khó có thể chấp nhận và đó sẽ là cản trở lớn cho quá trình tòng sạch hoá nền hành chính. Nguyên tắc: "*Cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo phải chịu trách nhiệm về việc thi hành nhiệm vụ công vụ của cán bộ, công chức thuộc quyền*"¹⁰ cần phải được cụ thể hoá và thực hiện trên thực tế.

Vừa qua lần đầu tiên một bản danh sách 59 địa chỉ công trình xây dựng trong năm 2004 gây thất thoát hàng chục tỷ đồng của Nhà nước đã được Tổng hội Xây dựng Việt Nam công bố. Ông Phạm Sỹ Liêm - Phó Chủ tịch kiêm Tổng thư ký Hội Xây dựng Việt Nam đã nói: "*Nếu được chọn một điều duy nhất để chống ngay căn bệnh này, việc tôi phải làm trước tiên là vấn đề gắn trách nhiệm. Cụ thể ở đây là công trình nào bị thất thoát, kém hiệu quả thì người chủ dự án phải chịu. Công trình của xã, Chủ tịch UBND xã phải chịu trách nhiệm, công trình của quận huyện, chủ tịch quận huyện phải chịu trách nhiệm...chứ không có kiểu "cha chung không ai khóc"* (Thời báo kinh tế Việt Nam số 78 ngày 20/4/2005).

Bốn là, *nâng cao hiệu quả đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng của quyền góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch*: đây là vấn đề có quan hệ trực tiếp đến quá trình xây dựng nền hành chính trong sạch. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành trung ương Đảng (khoá VIII) đã khẳng định: "*Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực là yếu tố quyết định chất lượng của bộ máy nhà nước*". Tuy nhiên đây là vấn đề hết sức khó khăn "*thách thức lớn nhất đối với yêu cầu xây dựng hệ thống hành chính trong sạch...là những yếu kém kéo dài của bộ máy hành chính nhà nước, tệ quan liêu, nạn tham nhũng, sự thoái hoá về phẩm chất,*

đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức"¹¹.

Trong đấu tranh chống tham nhũng cần coi trọng đặc biệt các biện pháp có tính chất phòng ngừa, chủ động, từ việc đề cao tính công khai minh bạch của hoạt động hành chính; công khai minh bạch tài sản và kiểm soát thu nhập của cán bộ công chức; đề ra và kiểm tra việc thực hiện nghiêm chỉnh các qui tắc ứng xử của cán bộ, công chức... đến việc có một giải pháp toàn diện về chế độ lương bổng thỏa đáng để không còn lý do cho các hành vi hà lạm công quỹ. Tạo ra một môi trường mà trong đó khi có ý định tham nhũng, người công chức sẽ thấy nguy cơ nhiều hơn là lợi nhuận, đồng thời tăng cường giáo dục đạo đức không chỉ cho công chức mà cho cả cộng đồng xã hội thấy nguy cơ và tác hại của tệ tham nhũng, xây dựng một nền văn hoá phi tham nhũng.

Công thức chống tham nhũng của một số nước là làm cho công chức "*không cần*" tham nhũng cũng đủ sống, "*không thể*" vì cơ chế chính sách không có sơ hở để lợi dụng, "*không dám*" tham nhũng vì luôn luôn có nguy cơ bị phát hiện và trừng phạt nghiêm khắc, và "*không nên*" tham nhũng vì đạo đức công vụ, lương tâm nghề nghiệp thường xuyên được giáo dục và rèn giũa. Đây là một kinh nghiệm hay, vấn đề là vận dụng như thế nào vào điều kiện cụ thể của chúng ta. Song điều quan trọng nhất là chúng ta có quyết tâm hay không và có can đảm chịu hy sinh mất mát hay không trong cuộc chiến chống "nội xâm" này như xưa kia Hồ Chủ tịch đã từng làm. Khẩu hiệu chống tham nhũng của Xinhgapo nước được coi là sạch nhất châu Á theo cả nghĩa đen và nghĩa bóng của từ này đơn giản chỉ có bốn chữ "*Chóp bu trong sạch*".

"*Công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ tốt hay kém*"¹². Cho nên xây dựng một đội ngũ cán bộ công chức hành chính trong sạch là vấn đề cốt tử để hướng tới một nền hành chính trong sạch.

¹¹ Chương trình Tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010

¹² Sửa đổi lối làm việc. Tháng 10 năm 1947, Hồ Chí Minh toàn tập, tập 5 trang 273

¹⁰ Điều 7 Pháp lệnh cán bộ công chức (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2000 và 2003)