

Quá trình hình thành và phát triển của đội ngũ công chức và thể chế quản lý công chức nước ta từ 1945 đến nay

■ TS. NGUYỄN MINH PHƯƠNG (*)

Xây dựng đội ngũ công chức và hoàn thiện cơ chế quản lý công chức là một trong những ưu tiên hàng đầu của công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay. Do đó, việc nghiên cứu quá trình xây dựng và phát triển đội ngũ công chức và thể chế quản lý công chức của nhà nước ta từ 1945 đến nay để từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm là việc làm cần thiết.

1- Giai đoạn 1945 - 1975

Cách mạng tháng Tám thành công, cùng với việc xoá bỏ bộ máy cai trị thực dân phong kiến, chính quyền cách mạng đã từng bước xác lập chế độ công chức mới. Ngày 13 - 9 -1945 Chủ tịch Chính phủ Lâm thời ban hành Sắc lệnh số 32 bãi bỏ hai ngạch quan hành chính và quan tư pháp. Tiếp theo đó, Chính phủ ban hành Sắc lệnh 75 ngày 17-12-1945 về trưng tập công chức phục vụ kháng chiến. Nhiệm vụ quản lý công chức được giao cho Bộ Nội vụ(Nha Công chức và kế toán) theo Sắc lệnh số 58 ngày 3-5-1946.

Hiến pháp năm 1946 ra đời làm cơ sở cho việc hình thành các văn bản luật về công chức. Ngày 9 tháng 5 năm 1948 Chủ tịch Chính phủ Việt nam Dân chủ Cộng hoà đã ban hành sắc lệnh số 188/SL lập chế độ công chức mới với một thang lương chung cho các ngạch và các hạng công chức Việt Nam phù hợp với chính thể dân chủ cộng hoà. Sắc lệnh gồm 16 điều, điều chỉnh những nội dung sau: Quy định thang lương chung; tổ chức các ngạch công chức; quy định các khoản phụ cấp; trọng dụng thành tích và tài năng; quy định đối với công chức thuộc đồng bào miền núi; quy định đối với công chức phụ nữ; đối với công chức gia nhập quân đội; đối với quân nhân giải ngũ; đối với công chức cũ trở lại làm việc hoặc trưng tập; đối với công chức tạm thời và đối với công chức chính ngạch hiện tại chức.

Như vậy, ngay thời kỳ đầu thành lập nước những nội dung căn bản nhất, cấp bách về công chức nhà nước đã được điều chỉnh bằng pháp luật. Điều đó có tác dụng động viên mọi tầng lớp

lao động trí thức và nhân dân tham gia vào việc xây dựng, bảo vệ chính quyền và kiến thiết một nhà nước kiểu mới, đồng thời tạo ra một đội ngũ công chức trung thành với tổ quốc, tận tâm với công vụ, phục vụ nhân dân, phục vụ kháng chiến.

Bộ máy nhà nước trong kháng chiến đã dần ổn định và hoạt động có hiệu quả. Tổ chức các cơ quan hành chính, chuyên môn đã được chấn chỉnh, nhiệm vụ quản lý điều hành hoạt động của bộ máy Nhà nước ngày càng tăng, từ đó đặt ra nhu cầu tuyển dụng nhiều công chức mới. Những nội dung và phạm vi điều chỉnh của Sắc lệnh 188/SL đã không còn đáp ứng nhu cầu thực tiễn. Ngày 22-5-1950 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 76/SL ban hành Quy chế công chức. Bản Quy chế này đặt ra những nguyên tắc cơ bản và tổng hợp các vấn đề về công chức đồng thời quy định việc tổ chức và quản trị công chức theo mô hình nhà nước dân chủ mới. Quy chế gồm 7 chương, 92 điều. Lần đầu tiên khái niệm công chức đã được đưa vào Quy chế pháp lý của Nhà nước: "Những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển để giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ, ở trong hay ngoài nước đều là công chức theo Quy chế này, trừ những trường hợp riêng biệt do Chính phủ định".

Nội dung điều chỉnh của Quy chế là toàn bộ các vấn đề về nghĩa vụ, quyền lợi, tổ chức quản trị, sử dụng, tuyển dụng, thăng thưởng, hưu trí, kỷ luật, thôi việc. Trong đó nêu rõ công chức có nghĩa vụ phục vụ nhân dân, trung thành với Chính phủ, cần kiệm, liêm chính, chí công vô tư. Đồng thời công chức được hưởng các quyền lợi về lương, phụ cấp, hưu trí, được chăm sóc về sức khoẻ, trợ cấp khi tai nạn, tham gia hoạt động về chính trị, văn hoá, xã hội, gia nhập các tổ chức đoàn.

Về tổ chức quản lý và sử dụng công chức: Công chức Bộ nào do Bộ trưởng bộ đó quản lý. Những công chức làm việc tại các cơ quan trung ương không thuộc Bộ nào sẽ do Thủ tướng quản lý. Bộ Nội Vụ có trách nhiệm theo dõi việc áp dụng Quy chế, quản lý danh sách và phiếu cá nhân công chức trong toàn quốc.

Theo quy chế, việc tuyển dụng công chức

(*) Viện Khoa học tổ chức Nhà nước- Bộ Nội vụ

chỉ căn cứ vào năng lực thông qua các hình thức: thi tuyển; văn bằng hay học bạ; theo đề nghị của Hội đồng tuyển trạch. Không hạn chế về độ tuổi, người có năng lực, kinh nghiệm đều có thể trở thành công chức. Đồng bào thiếu số, cựu binh, thương binh được hưởng ưu đãi khi tuyển dụng. Năm 1951, Bộ Nội vụ đã tổ chức một kỳ thi tuyển ngạch cán sự. Sau đó do hoàn cảnh kháng chiến nên Quy chế công chức không được triển khai thực hiện đầy đủ.

Đây là một văn bản pháp luật về công chức mang tính khoa học, dân chủ, có hiệu lực cao và nội dung hoàn chỉnh phù hợp với một nền công chức hiện đại lúc bấy giờ đang được thực hiện ở một số nước trên thế giới. Quy chế công chức Việt Nam đầu tiên đã đánh dấu một bước tiến trong quá trình xây dựng chế độ công chức đồng thời phản ánh tính chính quy trong quá trình xây dựng nền công vụ nhà nước và sự quan tâm của Nhà nước tới đội ngũ cán bộ, công chức - một yếu tố cấu thành quan trọng của nền hành chính. Quy chế đã thực sự góp phần làm tăng thêm hiệu lực hoạt động của bộ máy Nhà nước, củng cố chính quyền cách mạng, thúc đẩy công cuộc kháng chiến đi đến thắng lợi, lập lại hoà bình ở miền Bắc Việt Nam.

Nhìn chung, sắc lệnh 188/SL và Quy chế công chức đã xác định rõ tính cách chuyên nghiệp của công chức, về cơ bản là theo chế độ chức nghiệp, nhưng phải có nghĩa vụ phục vụ nhiệm vụ chính trị, phục vụ nhân dân, trung thành với Chính phủ. Cách sắp xếp ngạch, trật, tiêu chuẩn các ngạch hành chính, việc tuyển bổ công chức căn cứ vào năng lực, chương trình và quy chế thi tuyển, chế độ tập sự, thực thụ, bãi chức, chuyển đổi ngạch, ra ngạch thể hiện tư tưởng chính quy, hiện đại, dân chủ, công khai, bình đẳng và công bằng xã hội. Qua đó toát lên quan điểm và tư tưởng về công chức - công vụ của nền hành chính hiện đại.

Ngày 30-6-1960 Chính phủ ban hành Nghị định số 23/CP về phân loại tổ chức, phân loại chức vụ cán bộ, viên chức trong khu vực hành chính sự nghiệp làm căn cứ để xếp lương theo nguyên tắc phân phối theo lao động. Theo đó, việc phân loại tổ chức căn cứ vào 3 tiêu chuẩn: Tinh chất công tác; khối lượng công tác; phạm vi trách nhiệm và căn cứ vào 2 tiêu chuẩn là nhiệm vụ công tác và trình độ đào tạo để phân loại thành các hệ thống chức vụ lãnh đạo trong bộ máy hành chính; hệ thống chức vụ cán bộ, công nhân viên kỹ thuật, nghiệp vụ; hệ thống chức vụ các nhân viên làm công tác hành chính ở các cơ quan hành chính sự nghiệp và xí nghiệp.

Tiếp đó, Chính phủ ban hành Nghị định 25/CP ngày 5-7-1960 Quy định chế độ tiền lương thuộc khu vực sản xuất để điều chỉnh các quan hệ tiền lương theo nguyên tắc phân phối theo lao động. Ngày 13-6-1961 Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định 241/TTG thành lập Ủy ban đào tạo và phân phối cán bộ, hướng dẫn các ngành lập kế hoạch cần đối về đào tạo và phân phối cán bộ.

Ngày 13-3-1963 Chính phủ ra Nghị định 24/CP Ban hành Điều lệ tuyển dụng và cho thôi việc đối với công nhân viên chức Nhà nước. Nhưng trên thực tế việc tuyển dụng cán bộ vào các cơ quan Nhà nước phần lớn là tuyển thẳng từ các lực lượng vũ trang chuyển ngành, từ các phong trào quần chúng và một số từ nguồn đào tạo trong và ngoài nước nhưng không theo quy trình tuyển chọn, dựa trên thi cử như đã quy định trong quy chế công chức trước đây. Mọi người khi được tuyển dụng vào cơ quan xí nghiệp nhà nước đều được hưởng chế độ bao cấp lấy từ ngân sách, chính vì thế chỉ trong vòng 20 năm đã tạo ra một đội ngũ công nhân viên chức đông đảo. (xem biểu 01 dưới đây).

Biểu 1: Số lượng cán bộ, công chức giai đoạn 1954 - 1975

Năm	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Số lượng	44.620	98.752	116.551	94.940	103.940	100.533	130.091	150.310
1963	1965	1968	1970	1971	1972	1973	1975	
160.000	240.600	281.191	320.919	240.600	418.958	474.028	478.417	

Sau chiến thắng Điện Biên Phủ năm 1954, Miền Bắc gồm 25 tỉnh và 2 khu tự trị. Bộ máy quản lý cấp trung ương gồm 36 cơ quan thuộc Chính phủ. Công chức đã trở thành một bộ phận của giai cấp công nhân tuân theo quy định chung của Luật Lao động XHCN. Khái niệm cán bộ, công nhân, viên chức được sử dụng để chỉ chung những người làm việc trong cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng, đoàn thể, hội quần chúng và các xí nghiệp quốc doanh hưởng lương từ ngân sách Nhà nước.

Trước tình hình đó, Chính phủ đã ra nhiều văn bản pháp quy sửa đổi, chấn chỉnh sắp xếp hợp lý đội ngũ công nhân viên chức nhằm tăng cường chất lượng, giảm số lượng thừa. Ngày 5-11-1974 Chính phủ đã ra Nghị quyết 245/CP về tinh giản bộ máy hành chính Nhà nước để khắc phục tình trạng nói trên nhằm tạo ra những chuyển biến mới trong hoạt động của bộ máy nhà nước.

2-Giai đoạn 1976 - 1986

Sau khi thống nhất Tổ quốc, cả nước bước vào

thời kỳ quá độ lên CNXH, mọi thiết chế nhà nước được tổ chức theo cơ chế tập trung bao cấp. Ngày 8-6-1979 Chính phủ ban hành Nghị định 217/CP quy định về chế độ trách nhiệm, kỷ luật, chế độ bảo vệ của công, chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên và cơ quan nhà nước; đề cao pháp chế XHCN, trách nhiệm và kỷ luật; tăng cường hiệu lực quản lý của Nhà nước; ngăn ngừa và đấu tranh với những hành vi vô kỷ luật, vi phạm luật pháp.

Ngày 8-5-1982 Hội đồng Bộ trưởng ra Nghị quyết số 16/HĐBT về tinh giản biên chế hành chính nhằm tạo ra bộ máy quản lý nhà nước gọn nhẹ, có hiệu lực. Nhưng trên thực tế do việc tuyển dụng, biên chế, điều động, đề bạt, bố trí cán bộ chưa được quy định chặt chẽ, còn mang tính chấp vá, tùy tiện, nhiều khi không chú trọng tới tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ, yêu cầu công việc, cũng không qua thi tuyển mà chủ yếu lấy lý lịch, quá trình công tác làm căn cứ, mặt khác, do cơ chế bao cấp tràn lan tạo nên tâm lý muốn được vào biên chế để có chỗ dựa vững chắc đảm bảo cuộc sống đã dẫn đến tình trạng số lượng cán bộ, công nhân viên trong khu vực hành chính sự nghiệp ngày càng đông. Số lượng bộ máy cơ quan nhà nước ngày càng tăng.

Ngày 15-7-1982 Hội đồng Bộ trưởng đã ra quyết định 117/HĐBT về bản danh mục số 1 các chức vụ viên chức nhà nước. Đây là căn cứ để xây dựng chức danh đầy đủ và tiêu chuẩn nghiệp vụ cụ thể các chức vụ viên chức nhà nước và tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước đồng thời có căn cứ để lập ra kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng tuyển chọn bố trí các loại tiền lương, phụ cấp.

Ngày 18-9-1985 Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 235/HĐBT cải cách chế độ tiền lương của công nhân, viên chức và lực lượng vũ trang, xoá bỏ dần chế độ cung cấp hiện vật theo giá bù lỗ, chuyển sang chế độ trả lương bằng tiền có quỹ hàng hoá, bảo đảm quán triệt nguyên tắc phân phối theo lao động.

Công tác quản lý công chức trong bộ máy nhà nước trước đây do Bộ Nội vụ thực hiện đã được chuyển dần cho sang các tổ chức Đảng, nhưng chủ yếu là quản lý cán bộ lãnh đạo, số còn lại do do các Bộ, ngành, địa phương trực tiếp quản lý theo nhu cầu của mình do đó không tránh khỏi tùy tiện và phân tán.

Tất cả điều đó đã cản trở việc hình thành đội ngũ cán bộ chuyên môn của từng ngành, từng lĩnh vực quản lý của đất nước, làm hạn chế rất nhiều đến hiệu quả hoạt động của cán bộ, công chức và của bộ máy nhà nước nói chung. Đây là một trong những yếu tố gây nên tình hình khó khăn nhiều mặt và sự trì trệ kéo dài, quản lý kém hiệu quả của Nhà nước trong các hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước.

3- Giai đoạn từ 1987 đến nay

Quán triệt tinh thần đổi mới của các Nghị quyết Đại hội VI, đại hội VII của Đảng, cả nước tiến hành công cuộc đổi mới toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội trong đó có cải cách bộ máy nhà nước theo hướng sắp xếp lại tổ chức và tinh giản biên chế các cơ quan hành chính, sự nghiệp làm cho bộ máy gọn nhẹ và hoạt động có hiệu quả. Hội đồng Bộ trưởng đã ra một loạt văn bản như: Quyết định 227/HĐBT ngày 20-12-1987, Nghị quyết 109/HĐBT ngày 12-4-1991 và Quyết định 111/HĐBT cùng ngày, Quyết định 76/HĐBT ngày 9-3-1992 để ra chủ trương và các biện pháp đẩy mạnh việc sắp xếp lại tổ chức biên chế hành chính sự nghiệp theo hướng tinh giản và bố trí những công chức tiếp tục làm việc trong biên chế hành chính sự nghiệp vào đúng ngạch, bậc phù hợp với trình độ năng lực cụ thể của từng người trên cơ sở chức danh tiêu chuẩn nghiệp vụ của công chức.

Biểu 2: Số lượng cán bộ, công chức giai đoạn 1977 - 1991

Năm	1977	1978	1984	1985	
Số lượng	872.828	955.446	1.991.510	1.235.010	
	1986	1987	1988	1989	1991
	1.195.923	1.266.496	1.2744.000	1.246.120	1.217.596

Ngày 25-5-1991 Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị định 169/HĐBT về công chức nhà nước, trong đó đã đưa ra khái niệm về công chức: là công dân Việt Nam được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của nhà nước ở Trung ương hay địa phương, ở trong hay ngoài nước đã được xếp vào một ngạch, hưởng lương do ngân sách Nhà nước cấp.

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII đã nhấn mạnh yêu cầu " Phân định rõ cán bộ dân cử hoạt động theo nhiệm kỳ và các loại công chức, viên chức chuyên nghiệp...xây dựng quy chế công chức, viên chức trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước, hoạt động sự nghiệp, sản xuất kinh doanh nhằm hình thành đội ngũ cán bộ thạo nghề nghiệp, nắm vững pháp luật". Ngày 23-5-1993 Chính phủ ban hành Nghị định 25/CP quy định chế độ tiền lương mới của công chức, viên chức hành chính sự nghiệp đã phân biệt hệ thống ngạch, bậc lương công chức, viên chức hành chính sự nghiệp với hệ thống lương của cán bộ bầu cử, cán bộ thuộc các tổ chức Đảng, đoàn thể, viên chức trong các doanh nghiệp nhà nước và lực lượng vũ trang.

Về tổ chức và quản lý công chức, theo Nghị định 181/CP ngày 9-11-1994, Ban Tổ chức-Cán bộ Chính phủ là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý

công chức, viên chức; giúp Chính phủ xây dựng các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản pháp quy, các đề án về quản lý công chức, công vụ, xây dựng quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng công chức nhà nước, kế hoạch về biên chế, cải cách hành chính ở lĩnh vực công chức, công vụ.

Để hoàn thiện và đổi mới một bước về chế độ tuyển dụng công chức, ngày 28-12-1994 Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ ban hành Thông tư số 99/TCCP-CCVC về tổ chức tuyển dụng công chức bằng hình thức thi tuyển. Theo đó việc tuyển chọn công chức dựa vào trình độ, khả năng chuyên môn và năng lực công tác, bằng cấp chỉ là một điều kiện để xem xét khi dự tuyển chứ không như trước đây bằng cấp là căn cứ để phân bổ vào các cơ quan Nhà nước. Việc nâng ngạch cũng được quy định mới, theo thông tư 376/TCCP-BCTL là: "việc nâng ngạch công chức từ ngạch thấp lên ngạch cao thuộc cơ quan hành chính, sự nghiệp nhà nước phải thực hiện chế độ thi nâng ngạch".

Pháp lệnh cán bộ, công chức được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 26-2-1998 tạo cơ sở pháp lý quan trọng để xây dựng và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức. Trên cơ sở đó, Chính phủ ban hành các Nghị định số 95/1998/NĐ-CP, Nghị định số 96/1998/NĐ-CP, Nghị định số 97/1998/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện việc tuyển dụng, nâng ngạch, bổ nhiệm, phân cấp quản lý và đi theo đó là các chính sách đối với cán bộ, công chức như khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, điều động luân chuyển, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá... Nhờ đó công tác quản lý đội ngũ cán bộ, công chức từng bước đi vào nề nếp, đáp ứng nhu cầu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức ngày càng vững mạnh.

Biểu 3: Số lượng cán bộ, công chức giai đoạn 1993 - 2002

Năm	1993	1994	1995	1996	
Số lượng	1039224	1131212	1185708	1238222	
	1997	1998	1999	2000	2001
	1276986	1315801	1264070	1294405	1315138
					2002
					1417425

Trước yêu cầu đổi mới và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, Pháp lệnh Cán bộ, công chức đã được bổ sung, sửa đổi năm 2003, trong đó đã phân định rõ đối tượng điều chỉnh cán bộ, công chức hành chính, cán bộ công chức sự nghiệp, bổ sung cán bộ chuyên trách cấp xã và quy định chế độ công chức dự bị trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị xã hội. Chính phủ cũng đã kịp thời ban hành các văn bản để hướng dẫn thực hiện như: Nghị định số 114

/2003/NĐ-CP về cán bộ công chức xã, phường, thị trấn; Nghị định số 115 /2003/NĐ-CP về công chức dự bị; Nghị định số 116 /2003/NĐ-CP về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, viên chức trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước; Nghị định số 117 /2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước. Đây là bước tiến mới trong việc hoàn thiện thể chế quản lý cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN và cải cách nền hành chính nhà nước.

Tuy nhiên hiện vẫn còn tồn tại những khó khăn, vướng mắc về chủ trương, chính sách cũng như cả trong việc tổ chức triển khai thực hiện. Đó là vẫn chưa có sự phân định tách bạch đội ngũ công chức hành chính nhà nước với tư cách là lực lượng thừa hành quyền lực nhà nước, gắn với quyền lực, hoạt động công vụ có tính chuyên môn, thường xuyên, liên tục và tương đối ổn định đối với các loại công chức khác, do đó chưa xây dựng được một khung pháp lý riêng cho đội ngũ công chức này. Hệ thống ngạch, bậc và các tiêu chuẩn nghiệp vụ, chức danh công chức còn chưa hoàn thiện, thiếu cơ sở khoa học và chưa phù hợp với thực tiễn cuộc sống. Mặt khác những vấn đề khá phức tạp mới nảy sinh như việc tuyển dụng và chế độ đối với công chức dự bị, việc triển khai đào tạo tiến công vụ, phân biệt giữa cán bộ và công chức ở cấp cơ sở và việc thực hiện chính sách đối với từng bộ phận... đang đòi hỏi phải được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết kịp thời.

Để nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, bên cạnh việc hoàn thiện cơ chế tuyển chọn; tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng, rèn luyện phẩm chất đạo đức; giữ nghiêm kỷ luật, kỷ cương công vụ và giải quyết tốt vấn đề chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, cần tiến hành đổi mới cơ chế quản lý công chức, công vụ theo hướng năng động và linh hoạt hơn. Tham khảo, vận dụng những kinh nghiệm quản lý và cơ chế quản lý của khu vực doanh nghiệp vào khu vực công: đánh giá hoạt động của từng công chức, từng tổ chức theo kết quả đầu ra, theo tác động của kết quả đó, căn cứ vào phân loại, đánh giá kết quả đầu ra của công chức để quyết định việc nâng lương, từ đó tạo động lực thực sự cho công chức tích cực phấn đấu và sáng tạo; Thu hút nhân tài, đưa người giỏi từ khu vực tư nhân, tổ chức xã hội vào tham gia các hoạt động hoạch định chính sách, lập kế hoạch ở cơ quan nhà nước; Tạo cơ chế cạnh tranh giữa các tổ chức, cá nhân trong khu vực công với nhau; Sử dụng các công nghệ mới, hiện đại trong hoạt động quản lý nhà nước nhằm nâng cao hiệu suất công tác. ■