

# NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỰC HIỆN PHÁP LUẬT CỦA CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH - MỘT PHƯƠNG THỨC CHỐNG THAM NHŨNG HIỆU QUẢ

■ PHAN THU HÀ (\*)

**T**rong nhiều năm nay, Đảng và Nhà nước có nhiều chủ trương và biện pháp chống tham nhũng quyết liệt. Trong giai đoạn 1993-2004, đã phát hiện 9.960 vụ việc về tham nhũng, gây thiệt hại 7.558 tỷ đồng (từ 2000 đến 2004 phát hiện 3.349 vụ việc, gây thiệt hại 2.382 tỷ đồng), trong đó có nhiều vụ việc nổi cộm như: vụ Lã Thị Kim Oanh, nguyên Giám đốc Công ty tiếp thị đầu tư nông nghiệp và phát triển nông thôn với giá trị thiệt hại hơn 72 tỷ đồng; vụ tham ô ở Công ty Dịch vụ Kỹ thuật dầu khí với số tiền các bị cáo phải nộp lại 1, 2 triệu đô-la Mỹ; vụ Ngô Thanh Lam, nhân viên Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam tham ô hơn 4, 6 triệu đô-la Mỹ; vụ rút ruột công trình nhà chung cư A2 Mỹ Đình; vụ mua bán hạn ngạch xuất khẩu hàng dệt may Bộ Thương mại... Gần đây là vụ điện kế điện tử ở thành phố Hồ Chí Minh với thiệt hại bước đầu xác định là hơn 100 tỷ đồng.

Theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ, chỉ tổng hợp từ báo cáo của 47 tỉnh, thành và 20 bộ, ngành, từ năm 2000-2004 đã phát hiện, xử lý 8.851 vụ tham nhũng với 12.438 người, thiệt hại tài sản 12.422 tỷ đồng; 6, 9 triệu đô-la Mỹ, 5.142 chỉ vàng, 4.865 ha đất; tổng số cán bộ, công chức có hành vi tham nhũng bị kỷ luật là 9.665 người. Số liệu của 26 tỉnh và 3 bộ, ngành cho thấy: cán bộ cấp xã và các đơn vị cơ sở thuộc bộ bị xử lý là 2.101 người, cán bộ cấp phòng thuộc bộ là 582 người, cán bộ cấp sở hoặc cấp vụ 53 người, cán bộ lãnh đạo cấp bộ, cấp tỉnh là 151 người, lãnh đạo và cán bộ doanh nghiệp nhà nước là 569 người, đối tượng khác là 474 người.

Năm 2006, theo báo cáo về tình hình triển khai thực hiện Luật Phòng chống tham nhũng của Thanh tra Chính phủ, từ đầu năm 2006 đến nay, các cơ quan chức năng đã phát hiện 1.728 vụ việc tham nhũng, giá trị tài sản tham nhũng là 1.607 tỷ đồng, 1.200 đô-la Mỹ, 24.527 ha đất. Các cơ quan

chức năng đã kiến nghị xử lý hành chính 407 người kiến nghị xử lý hình sự 260 người trong 128 vụ tham nhũng.

Những số liệu nêu trên chỉ thể hiện phần nổi của "tảng băng" tham nhũng. Kết quả khảo sát của Dự án "Tham nhũng và giải pháp chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay" của Ban Nội chính Trung ương có sự hợp tác, tài trợ của Tổ chức SIDA (Thụy Điển) đưa ra con số: chỉ có khoảng 5,8% số vụ việc tham nhũng được đưa ra xử lý.

Cuộc khảo sát này kể tên 10 cơ quan có khả năng tham nhũng nhất ở Việt Nam, gồm: địa chính - nhà đất; hải quan /quản lý xuất nhập khẩu; cảnh sát giao thông; tài chính thuế; quản lý và đơn vị trong ngành xây dựng; cấp phép xây dựng; y tế; kế hoạch đầu tư; và các đơn vị ngành giao thông; cảnh sát kinh tế. Trong đó: địa chính - nhà đất; hải quan /quản lý xuất nhập khẩu; cảnh sát giao thông là những cơ quan liên quan đến các lĩnh vực quản lý hành chính có nhiều loại thủ tục "nhạy cảm" với dân nhất.

Có nhiều nguyên nhân từ nhiều góc độ chính trị, kinh tế, xã hội khác nhau dẫn đến tham nhũng. Song có thể khẳng định rằng chất lượng thực hiện pháp luật của công chức hành chính là một trong những nguyên nhân trọng yếu. Chính những đặc điểm sau đây của thực hiện pháp luật của công chức hành chính cho thấy điều đó.

Một là, hình thức chủ yếu của thực hiện pháp luật của công chức hành chính là thi hành pháp luật và áp dụng pháp luật. Công chức hành chính là người đảm nhiệm việc thực hiện các chức năng quản lý nhà nước, có vai trò quyết định trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính, là "lực lượng thực tiễn" để đưa pháp luật về quản lý hành chính vào đời sống xã hội. Trong mối quan hệ với nhà nước, công chức nhà nước thực hiện pháp luật dưới hình thức thi hành (chấp hành) pháp luật, tức là chấp hành các nghĩa vụ pháp lý, chỉ được làm những gì pháp luật

(\*) Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

cho phép; trong mối quan hệ với công dân, công chức hành chính thực hiện pháp luật dưới hình thức áp dụng pháp luật, tức là lựa chọn các quy định của pháp luật để giải quyết quyền, lợi ích hợp pháp cho công dân. Ở đây, hoạt động chấp hành pháp luật tạo cơ sở cho việc áp dụng pháp luật của công chức hành chính giải quyết quyền và lợi ích của công dân trong từng trường hợp cụ thể được chính xác, công bằng, đúng pháp luật.

Hai là, các lĩnh vực pháp luật được áp dụng trong thực hiện pháp luật của công chức hành chính hết sức đa dạng. Quản lý hành chính nhà nước bao trùm hầu hết các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Yêu cầu khách quan của việc quản lý là phải ban hành nhiều loại văn bản pháp luật quản lý cho từng lĩnh vực. Trong điều kiện cải cách, hội nhập hiện nay, hệ thống pháp luật quản lý hành chính của ta đang được mở rộng nhanh chóng. Các văn bản pháp luật quản lý hành chính không chỉ đa dạng về lĩnh vực quản lý, mà ngay trong một lĩnh vực quản lý cũng có nhiều văn bản do nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành. Theo đó, hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính cũng hết sức phức tạp.

Ba là, thực hiện pháp luật của công chức hành chính luôn sát dân, trực tiếp liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của dân. Hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính thực chất là đưa các quy định của pháp luật quản lý vào đời sống xã hội, do đó nó trực tiếp tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trong nhà nước ta, pháp luật quản lý hành chính được ban hành và tồn tại không phải vì quyền lợi của nhà nước mà vì quyền lợi hợp pháp của công dân. Công chức hành chính thực chất là "công bộc" của nhân dân, vì nhân dân phục vụ.

Bốn là, thực hiện pháp luật của công chức hành chính gắn liền với quản lý hành chính. Quản lý hành chính nhà nước được thực hiện thông qua nhiều phương pháp khác nhau như phương pháp giáo dục tư tưởng đạo đức, phương pháp tổ chức, phương pháp kinh tế, phương pháp hành chính-pháp lý, phương pháp tâm lý- xã hội... Trong đó, chủ yếu là phương pháp hành chính - pháp lý, tức là dùng quy phạm pháp luật hành chính để điều chỉnh quan hệ xã hội. Ở đây, thực hiện pháp luật của công chức hành chính là một mắt khâu trong quá trình quản lý. Tách khỏi quá trình quản lý hành

chính, công chức hành chính không còn "thực quyền" để thực hiện pháp luật.

Năm là, thực hiện pháp luật hành chính luôn gắn liền với đạo đức công vụ. Thực hiện pháp luật của công chức hành chính gắn liền với tính đa dạng, phức tạp của quản lý hành chính, của các lĩnh vực pháp luật được áp dụng, của việc thường xuyên tiếp xúc và giải quyết quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, nên nó phụ thuộc rất nhiều vào năng lực, phẩm chất đạo đức của công chức hành chính. Hiệu quả của nó luôn gắn liền với đạo đức công vụ. Đây là vấn đề có tính quy luật trong bất cứ nền hành chính nào. Trong cùng điều kiện như nhau thì đạo đức của công chức sẽ tạo nên chất lượng vượt trội của công vụ.

Có thể khẳng định rằng, hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính trong bất kỳ trường hợp nào đều phải hội đủ những đặc điểm trên thì mới có hiệu quả thực sự. Thiếu đi một đặc điểm nào đó, thực hiện pháp luật của công chức hành chính dễ có nguy cơ rơi vào tham nhũng, sai phạm. Thực tế cho thấy, bất kỳ vụ việc tham nhũng nào, đều là hậu quả trực tiếp của hành vi sai trái trong thực hiện pháp luật của công chức. Ở đây, điểm chốt căn bản là chưa tạo ra được một cơ chế thực hiện pháp luật của công chức sao cho bao hàm được tổng hòa các đặc điểm trên.

Hiện nay, trong những thời cơ và thách thức mới chúng ta đang quyết tâm đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá để đi tới mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh. Điều này có đạt được hay không phụ thuộc rất nhiều vào kết quả của cuộc đấu tranh chống tham nhũng.

Xuất phát từ nhận định tham nhũng có nguyên nhân quan trọng từ trong khiếm khuyết của cơ chế thực hiện pháp luật của công chức hành chính, nên để chống tham nhũng hiệu quả, chúng tôi thấy cần trước hết nhận thức được những yêu cầu khách quan của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân đối với hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính, để từ đó có giải pháp thiết thực trong giai đoạn mới. Những yêu cầu đó là:

Thứ nhất, thực hiện pháp luật của công chức hành chính phải tuân thủ nguyên tắc "chỉ làm những gì mà pháp luật cho phép". Thực hiện nguyên tắc này không có nghĩa biến việc công chức hành chính thành cái máy làm việc, mà chính

là để nâng cao trách nhiệm pháp lý cá nhân. Hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính có tính nghề nghiệp chuyên môn. Yêu cầu của nghề nghiệp không cho phép thực hiện những gì có tính chất tùy tiện. Đặt trong yêu cầu của nhà nước pháp quyền, nếu công chức hành chính lạm quyền sẽ xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Yêu cầu này buộc công chức hành chính phải nắm rõ chức trách, quyền hạn của mình trong thực thi công vụ và quy trình thực hiện công vụ đó.

Thứ hai, thực hiện pháp luật của công chức hành chính phải tự giác, dân chủ và sáng tạo. Yêu cầu này bổ sung cho yêu cầu nói trên, giúp cho hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính nhanh chóng, hiệu quả. Nếu yêu cầu chỉ được làm những gì pháp luật cho phép là nguyên tắc "cứng" bất di bất dịch, thì yêu cầu này tạo nên tác phong linh hoạt để công chức hành chính thực hiện được nguyên tắc đó. Cụ thể: phải tự giác là vì đặc điểm của thực hiện pháp luật của công chức hành chính là đa dạng, phức tạp, nếu không tự giác, chủ động, công chức hành chính sẽ không thể nắm bắt nhanh chóng, chính xác những quy phạm pháp luật phải áp dụng, quy trình nào phải thực hiện. Phải dân chủ là vì các tình huống thực tế rất đa dạng, nếu không có tác phong dân chủ, không biết tôn trọng và lắng nghe thì khó có khả năng nắm bắt được tình hình và các đặc điểm cụ thể liên quan đến công vụ để giải quyết cho chính xác. Phải sáng tạo vì thực tế đời sống luôn vận động, biến đổi, quy phạm pháp luật không bao giờ dự liệu hết các sự kiện và tình huống, và lại quy trình xử lý công vụ không phải lúc nào cũng đáp ứng tốt nhất trong việc vận dụng vào thực tế. Bởi vậy, cần sáng tạo trong cách làm để áp dụng pháp luật cho đúng và kịp thời.

Thứ ba, thực hiện pháp luật của công chức hành chính phải công khai minh bạch. Đây là yêu cầu tất yếu của nhà nước pháp quyền cho bất cứ hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước nào. Có thể nói khái quát đây là yêu cầu công khai, minh bạch con đường mà quyền lực nhà nước đi vào cuộc sống xã hội. Không minh bạch trong thực hiện quyền lực nhà nước sẽ tạo điều kiện cho việc lạm quyền, chuyên quyền, quan liêu, độc đoán, là các thứ bệnh gốc của tham nhũng. Trong hoạt động thực hiện pháp luật, yêu cầu công khai minh bạch làm

cho công chức hành chính buộc phải có trách nhiệm toàn diện trong việc làm của mình. Yêu cầu này đòi hỏi phải công khai, minh bạch hệ thống quy phạm pháp luật được đem ra áp dụng và toàn bộ quy trình áp dụng quy phạm pháp luật đó. Không thể tồn tại tình trạng mập mờ trong áp dụng pháp luật và trong thời hạn giải quyết khi yêu cầu này được thực hiện.

Thứ tư, thực hiện pháp luật của công chức hành chính phải tuân thủ đạo đức công vụ. Như đã phân tích, thực hiện pháp luật của công chức hành chính luôn gắn liền với đạo đức công vụ. Ở nhiều nước, đạo đức công vụ được xây dựng thành bộ quy tắc ứng xử của công chức nhà nước. Không gắn liền với đạo đức công vụ, công chức hành chính không thể đại diện cho nhà nước quan hệ với đối tác của nó là xã hội công dân. Đạo đức công vụ thể hiện trong việc công chức hành chính không được làm những gì có tính vụ lợi trong hoạt động thực hiện pháp luật. Hoạt động công vụ của công chức hành chính phải gắn liền với phẩm chất vô tư, trong sáng.

Thứ năm, thực hiện pháp luật của công chức hành chính phải tuân thủ pháp chế thống nhất. Trong các loại thực hiện pháp luật thì thực hiện pháp luật của công chức hành chính là dễ xâm phạm pháp chế hơn cả. Bởi lẽ, tình huống thực hiện pháp luật muôn hình muôn vẻ, văn bản pháp luật áp dụng đa dạng nhiều tầng cấp, nhiều loại văn bản thuộc nhiều cơ quan có thể cùng được áp dụng cho một trường hợp, đặt trong điều kiện bảo đảm tính nhanh chóng có hiệu lực của quản lý hành chính. Cho nên yêu cầu bảo đảm pháp chế thống nhất trong thực hiện pháp luật của công chức hành chính là hết sức cần thiết.

Có thể nói, nếu thực hiện đầy đủ những yêu cầu nói trên, thì tham nhũng khó xảy ra. Tuy nhiên, điều quan trọng là làm sao thực hiện các yêu cầu này. Nói cách khác là, làm sao để nâng cao chất lượng hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính trong điều kiện hiện nay? Với nhận thức hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính là sự tác động biện chứng trên cả ba mặt của quản lý hành chính là thể chế hành chính; bộ máy hành chính; phẩm chất và năng lực của công chức hành chính. Chúng tôi xin nêu một số giải pháp chủ yếu dưới đây:

Giải pháp thứ nhất: Hoàn thiện thể chế và bộ máy hành chính. Về thể chế, cần kiên trì đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện thể chế phục vụ trực tiếp cho hoạt động quản lý hành chính. Đặc biệt là thể chế về tổ chức bộ máy, công chức, công vụ. Đổi mới cơ bản quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật theo hướng làm rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý hành chính từ trung ương tới địa phương. Hoàn thiện pháp luật về công chức và công vụ. Có biện pháp kiên quyết khắc phục tình trạng luật chờ nghị định, luật chờ thông tư. Nội dung các nghị định phải cụ thể, phân cấp rõ, đơn giản hoá thủ tục, hạn chế việc ra thông tư của bộ, liên bộ. Về tổ chức bộ máy hành chính, cần tiếp tục rà soát, làm rõ và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng cơ quan trong bộ máy hành chính theo hướng tinh gọn, hợp lý, hiệu quả, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Thực hiện cơ bản việc phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương, trên cơ sở bảo đảm hiệu lực quản lý thống nhất, xuyên suốt của trung ương với địa phương.

Giải pháp thứ hai: Giáo dục pháp luật, đạo đức công vụ cho công chức hành chính. Cần đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính mà trọng tâm là điều chỉnh nội dung, phương thức, chương trình, đối tượng đào tạo. Xây dựng, triển khai kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng tập trung vào các đối tượng cán bộ, công chức là công tác tham mưu xây dựng chính sách quản lý, cán bộ, công chức hành chính trực tiếp thực thi công vụ. Chú trọng đào tạo kỹ năng hành chính cho cán bộ, công chức cơ sở. Bên cạnh công tác giáo dục, đào tạo, cần thực hiện xây dựng đạo đức công vụ, giáo dục tinh thần trách nhiệm toàn diện cho công chức bằng cách xây dựng tiêu chuẩn đạo đức công vụ, gắn thực thi công vụ với chế độ thưởng phạt nghiêm minh.

Giải pháp thứ ba: Tăng cường công tác quản lý, xây dựng đội ngũ công chức hành chính, công khai minh bạch các quá trình quản lý hành chính. Cần tập trung rà soát, đánh giá đội ngũ công chức hành chính để cơ cấu lại công chức theo từng vị trí, rõ chức trách theo hướng chuyên nghiệp, năng động, phục vụ theo chức danh có thời hạn. Xây dựng cơ chế thu hút người tài vào làm việc trong hệ thống cơ quan quản lý. Có biện pháp nâng cao năng lực của cơ quan, cán bộ làm công tác tổ chức cán bộ.

Cán bộ làm công tác này phải có năng lực, đạo đức và am hiểu sâu kiến thức quản trị nhân sự. Có quy chế quản lý cán bộ, công chức chặt chẽ, khoa học. Kiên quyết xây dựng quy trình quản lý hành chính, áp dụng pháp luật hành chính và công khai minh bạch toàn bộ các quy trình này.

Giải pháp thứ tư: Tăng cường biện pháp thanh tra, kiểm tra, giám sát công chức, công vụ. Hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra là một mặt không thể thiếu trong hoạt động quản lý. Không có hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra thì thậm chí hoạt động quản lý đơn giản nhất cũng giảm thiểu hiệu quả trên thực tế đời sống. Để thực hiện việc giám sát, kiểm tra, thanh tra công chức, công vụ được hiệu quả, cần thực hiện thường xuyên công tác này trong hệ thống các cơ quan hành chính các cấp. Chủ động xây dựng và triển khai kế hoạch cho công tác này, khắc phục triệt để tình trạng nể nang, không dám đấu tranh. Cần đề cao chế độ thủ trưởng trong việc kiểm tra, thanh tra cấp dưới, coi đây là nhiệm vụ thường xuyên để đánh giá hiệu quả lãnh đạo. Có giải pháp thực hiện hiệu quả công tác giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp. Nhanh chóng ban hành Luật Giám sát làm cơ sở pháp lý cho hoạt động giám sát của các cơ quan này. Hết sức tạo điều kiện thuận lợi cho việc giám sát trực tiếp của nhân dân. Chú trọng thiết kế nhiều kênh để nhân dân phản ánh việc làm sai phạm của cơ quan và cán bộ, công chức hành chính. Đặc biệt cần thông qua công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân để phát hiện những sai sót khuyết điểm trong thực hiện công quyền, chủ động sửa chữa khiếm khuyết trong công tác điều hành quản lý hoặc trong thực thi công vụ của công chức hành chính.

Với những giải pháp trên, chắc chắn hoạt động thực hiện pháp luật của công chức hành chính sẽ đáp ứng hiệu quả yêu cầu cấp thiết của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân. Hoạt động đó sẽ góp phần đấu tranh chống tham nhũng hiệu quả. Vì, với hệ thống văn bản pháp luật quy định chặt chẽ quyền năng nghĩa vụ pháp lý đến từng cơ quan, từng công chức; với một bộ máy tổ chức rõ ràng, chặt chẽ, hợp lý về chức năng, nhiệm vụ; với đội ngũ cán bộ, công chức thạo việc, đặt trong điều kiện công khai, minh bạch, thì tham nhũng không còn "đất sống"●