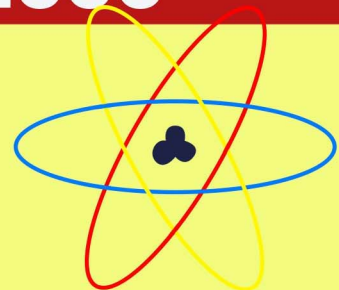
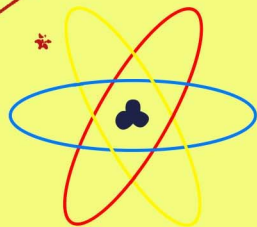


BỘ NỘI VỤ

VIỆN KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC



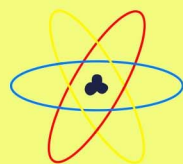
1. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu khi sửa đổi Luật tổ chức Chính phủ

2. Phân cấp giữa Chính phủ và chính quyền địa phương theo Luật tổ chức Chính phủ năm 2015



3. Phân quyền và quản trị công kiểu mới trong tổ chức

4. Giới thiệu kết quả nghiên cứu khoa học



**SỐ 01
THÁNG 03/2019**

SỐ 01

THÁNG 03 NĂM 2019

Chịu trách nhiệm xuất bản
Tổng Biên tập:

TS. Nguyễn Ngọc Vân - Viện trưởng
Viện Khoa học tổ chức nhà nước

Ban Biên tập:

Lê Anh Tuấn
Thạch Thọ Mộc
Trần Thị Thơ

Bản tin được thực hiện bởi:

Phòng Thông tin khoa học
và Hợp tác quốc tế
Số 8 Tôn Thất Thuyết, Hà Nội

Điện thoại: (024) 62826733

Website: <http://isos.gov.vn>
<http://vienkhtcnn.vn>

Mọi thư, bài xin gửi về email:
bantincchc@moha.gov.vn

Thiết kế bìa và trình bày: Phương Lan

THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

TRONG SỐ NÀY

NGHIÊN CỨU TRAO ĐỔI

- **Lê Minh Thông:** Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu khi sửa đổi Luật tổ chức Chính phủ. 1
- **Nguyễn Phước Thọ:** Phân cấp giữa Chính phủ và chính quyền địa phương theo Luật tổ chức Chính phủ năm 2015. 5
- **Nguyễn Hoàng Anh:** Phân quyền và quản trị công kiêu mới trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ một số quốc gia trên thế giới – Vài liên hệ với Việt Nam. 11

GIỚI THIỆU KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

- **Đề tài khoa học cấp bộ:** Các giải pháp đảm bảo công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay. 25
- **Đề tài khoa học cấp Bộ:** Nghiên cứu cơ sở khoa học xác định chuẩn đầu ra đối với các ngành đào tạo bậc đại học của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội trước yêu cầu hội nhập và phát triển. 27
- **Đề tài khoa học cấp Bộ:** Bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp. 28
- **Đề tài khoa học cấp Bộ:** Cơ sở khoa học nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay. 30

Nghiên cứu - Trao đổi

NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU KHI SỬA ĐỔI LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ

PGS.TS Lê Minh Thông, Nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội,
Trợ lý Chủ tịch Quốc hội

Thực tiễn gần 3 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ 2015, cho thấy tổ chức và hoạt động của Chính phủ khóa XIV đã và đang đạt được nhiều kết quả tích cực. Tuy nhiên, trước sự phát triển của đất nước với kinh tế thị trường, xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế trong bối cảnh mới đang đặt ra không ít vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, cung cấp các luận cứ khoa học để sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ 2015, đáp ứng yêu cầu của Nghị quyết hội nghị Trung ương lần thứ VI, khóa XII: “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.

1. Vấn đề về vị trí, vai trò và tính chất của Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước

- Căn cứ Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức Chính phủ 2015 xác định Chính phủ với ba tư cách: cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; cơ quan thực hiện quyền hành pháp; cơ quan chấp hành của Quốc hội. Tuy nhiên, các quy định về thẩm quyền, trách nhiệm, về mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực nhà nước khác trong tổ chức bộ máy nhà nước lại vẫn không làm rõ được ba tư cách này của Chính phủ. Nghiên cứu các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ, mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực trong bộ máy nhà nước tại Luật tổ chức Chính phủ 2015 cho thấy, các quy định này chưa thật sự làm rõ được ba tính chất của Chính phủ, đặc biệt chỉ làm rõ được tính chất “hành pháp” của Chính phủ, mặc dù tính chất này lần đầu tiên được khẳng định và được xem là một điểm mới của Luật tổ

chức Chính phủ. Do chưa thật sự làm rõ được các tính chất của Chính phủ nên trong nhận thức và trong thực tiễn chưa khắc phục được sự lẫn lộn, đồng nhất tính chất “hành chính nhà nước cao nhất và tính chất hành pháp” của Chính phủ; thậm chí đồng nhất tính hành pháp với tính chấp hành của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội.

Vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu là, trong khuôn khổ quy định của Hiến pháp 2013 về Chính phủ, cần phân biệt rõ ràng vị trí, vai trò của Chính phủ trong các tư cách: Cơ quan hành chính cao nhất; Cơ quan thực hiện quyền hành pháp; Cơ quan chấp hành của Quốc hội. Dĩ nhiên, trong lý luận và thực tiễn, khó phân định được một cách tuyệt đối ranh giới giữa ba tư cách của Chính phủ thông qua các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ của Chính phủ. Đây là vấn đề khó do cách quy định trong Hiến pháp 2013 về Chính phủ, nhưng nếu không nghiên cứu để phân định ba tư cách này, dù chỉ là tương đối để xác định rõ hơn các tương đồng và các khác biệt trong nội hàm 3 khái niệm: cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội dù chỉ ở phạm vi, mức độ tương đối, sẽ khó có nhận thức mới để tạo đột phá trong đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh mới. Để nghiên cứu vấn đề này, cần tập trung làm rõ bản chất của Chính phủ trong tư cách là một cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Để làm rõ quyền hành pháp do Chính phủ thực hiện theo quy định của Hiến pháp 2013, không chỉ đơn giản là việc xác định, nhận diện được các thẩm

Nghiên cứu - Trao đổi

quyền trách nhiệm, nhiệm vụ nào của Chính phủ là thuộc phạm vi quyền lập pháp, mà quan trọng và sâu xa hơn chính là vị thế của Chính phủ trong mối tương quan với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền tư pháp (*Vấn đề này sẽ được phân tích tại mục sau*).

- Chính phủ khóa XIV luôn luôn hướng tới mục tiêu của một Chính phủ kiến tạo, phát triển. Dù cơ sở lý luận và thực tiễn về Chính phủ kiến tạo, phát triển còn có nhiều quan điểm và cách tiếp cận khác nhau¹ nhưng quyết tâm chính trị của Chính phủ về một Chính phủ kiến tạo, liêm chính là cơ sở quan trọng để cải cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong giai đoạn phát triển mới. Để quyết tâm chính trị của Chính phủ được thực thi hiệu quả, điều quan trọng là phải thể chế hóa quyết tâm chính trị này thành các quy định của pháp luật, mà biểu hiện tập trung nhất là các quy định trong Luật tổ chức Chính phủ. Một số nhà khoa học đã chỉ ra rằng “nội hàm của Chính phủ” kiến tạo có tới 4 chiều cạnh: “**Đầu tiên**, Chính phủ kiến tạo thì bản thân phải có đủ năng lực, đủ minh bạch, đủ khả năng giải trình. **Thứ hai**, là có đủ khả năng tạo ra tầm nhìn tốt và chính sách tốt. Chính sách tốt gồm từ tư duy, tầm nhìn, thiết kế thực thi và chuyên nghiệp;... **Thứ ba**, một Chính phủ kiến tạo là Chính phủ tương tác thân thiện với xã hội, người dân, với thị trường và doanh nghiệp với sự minh bạch và trách nhiệm giải trình; **Thứ tư**, Chính phủ kiến tạo là biết tạo ra và chia sẻ sự phát triển”². 4 chiều cạnh trong nội hàm khái niệm Chính phủ kiến tạo phát triển mặc dù chưa đầy đủ, nhưng cơ bản đã phác thảo được “bóng dáng” của một Chính phủ kiến tạo, đặt ra các yêu cầu cơ bản để cải cách Chính phủ. Việc nghiên cứu làm rõ hơn các cơ sở khoa học của Chính phủ kiến tạo trong điều kiện thực tiễn của Việt Nam sẽ gợi mở được nhiều vấn đề để sửa đổi, bổ sung Luật tổ

chức Chính phủ trong thời gian tới.

2. Về mối quan hệ của Chính phủ với cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền tư pháp

Trên cơ sở nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp năm 2013, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước được Quốc hội khóa XIII thông qua (Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014) đã quy định cụ thể mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thể hiện sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực. Trong đó, mối quan hệ giữa Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan thực hiện quyền lập pháp và cơ quan thực hiện quyền tư pháp được thể hiện như sau:

Mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ: Quốc hội quy định tổ chức và hoạt động của Chính phủ; bầu Thủ tướng Chính phủ và phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính phủ đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các dự án luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình phải được Chính phủ xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về các quyết định, chủ trương, chính sách của mình; về kết quả, hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước; về các chủ trương, chính

2. Xem: *Tọa đàm kinh tế 2017 và sinh khí mới từ Chính phủ kiến tạo. Thời báo kinh tế Việt Nam ngày 12/1/2017.*

Nghiên cứu - Trao đổi

sách do mình đề xuất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền,...

Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Chính phủ: Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ và căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Chính phủ; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Chủ tịch nước.

Mối quan hệ giữa Tòa án nhân dân với Chính phủ: Tòa án nhân dân có quyền phán xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính, của cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính.

Từ thực tiễn nêu trên có thể thấy rằng, mối quan hệ giữa Quốc hội – cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chủ tịch nước – nguyên thủ quốc gia và Tòa án nhân dân – cơ quan thực hiện quyền tư pháp với Chính phủ chủ yếu thể hiện ở một chiều theo hướng kiểm soát hoạt động của Chính phủ mà chưa có chiều ngược lại là Chính phủ kiểm soát hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước và Tòa án nhân dân. Ngoài quyền đề xuất, xây dựng và trình chính sách, Luật tổ chức Quốc hội và Luật tổ chức Chính phủ chưa có quy định nào cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Quốc hội, chẳng hạn như khi thực hiện quyền trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác mà trong quá trình Quốc hội thảo luận, Chính phủ xét thấy không phù hợp với thực tiễn, không có điều kiện và khả năng tổ chức thực thi thì Chính phủ có quyền rút lại dự án đó không. Hoặc giả sử trong quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật, Chính phủ phát hiện có những quy định trong các đạo luật của Quốc hội trái Hiến pháp hoặc không có khả năng ngân sách và nguồn lực để tổ chức thực hiện thì việc kiến nghị với Quốc hội hoặc xử lý như thế nào cũng chưa được quy định cụ thể trong các luật của Quốc hội.

Bên cạnh đó, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Tòa án nhân dân cũng không có quy định nào cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Tòa án nhân dân. Ở các nước, Viện công tố thuộc Chính phủ nên trong quá trình thực hiện quyền truy tố tại Tòa, Viện công tố thực hiện vai trò là cơ quan đại diện quyền lực công, thể hiện quan điểm, thái độ và sự phản ứng của công quyền trước các tranh chấp pháp lý, các vụ án được đưa ra xem xét tại Tòa án. Ở nước ta, cơ quan được giao thực hiện quyền công tố là Viện kiểm sát nhân dân, độc lập với Chính phủ. Mặt khác, theo quy định của Luật tổ chức Tòa án nhân dân thì hệ thống Tòa án ở nước ta được tổ chức từ trung ương đến địa phương như một hệ thống khép kín, Tòa án cấp trên lãnh đạo Tòa án cấp dưới và Tòa án cấp dưới trực thuộc Tòa án cấp trên cả trên phương diện quan hệ tổ tụng và quan hệ hành chính; Tòa án nhân dân tối cao quản lý các Tòa án địa phương mà không phải Chính phủ như đã từng được quy định trong các luật tổ chức Tòa án trước đây. Do đó, Chính phủ không có cơ chế nào để kiểm soát hoạt động của cơ quan thực hiện quyền tư pháp.

Từ những vấn đề nêu trên đặt ra nhu cầu phải tiếp tục nghiên cứu, làm rõ hơn mối quan hệ giữa Chính phủ đối với Quốc hội, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân để thực hiện tốt hơn nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Nghiên cứu các quy định của Luật tổ chức Chính phủ 2015 về các mối quan hệ của Chính phủ với cơ quan thực hiện quyền lập pháp, cơ quan thực hiện quyền tư pháp theo quy định của Hiến pháp 2013 hầu như chưa làm rõ được quyền kiểm soát của Chính phủ trong vai trò là cơ quan thực hiện hành pháp đối với hoạt động lập pháp và hoạt động tư pháp. Thiếu các quy định cụ thể trong Luật 2015 về vai trò, quyền hạn kiểm soát của Chính phủ đối với hoạt động

Nghiên cứu - Trao đổi

lập pháp, tư pháp, đang làm giảm hiệu quả tác động của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động của Tòa án tối cao và Viện kiểm sát tối cao; chưa tạo được cơ sở pháp lý để Chính phủ chủ động, sáng tạo vừa phối hợp hiệu quả với Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, vừa có cơ sở để kiểm soát trả lại các hoạt động của các cơ quan này theo đúng tinh thần kiểm soát quyền lực được quy định trong Hiến pháp 2013.

3. Về tổ chức bộ máy Chính phủ

Luật tổ chức Chính phủ 2015 đã thể chế hóa nhiều vấn đề liên quan đến tính chất, vị trí, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của Chính phủ. Tuy nhiên, từ nhiệm kỳ khóa XII đến nay, bộ máy Chính phủ hầu như không có thay đổi đáng ghi nhận. Trong khi Đảng, nhà nước đã có những chủ trương đổi mới mạnh mẽ các thể chế kinh tế; mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội đang đổi mới tích cực, thì bộ máy hành chính nhà nước chưa có các cải cách tương ứng, đồng bộ với các cải cách kinh tế. Sự thiếu đồng bộ này đã không phát huy tốt các điểm mới trong các quy định của Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức Chính phủ liên quan đến mục tiêu tái cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước. Một số hạn chế, bất cập trong việc sắp xếp, kiện toàn cơ cấu tổ chức của Chính phủ, của các bộ, cơ quan ngang bộ vẫn chưa được khắc phục sau hơn 2 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ.

- Cơ cấu tổ chức Chính phủ chậm được nghiên cứu để tiếp tục đổi mới, kiện toàn theo hướng tinh gọn, hiệu quả. Cơ cấu tổ chức Chính phủ được xác định gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ từ khóa XII tiếp tục được duy trì trong khóa XIII và khóa XIV, mặc dù Luật tổ chức Chính phủ 2015 đã có những điều chỉnh quan trọng không chỉ vị trí của Chính phủ mà cả thẩm quyền, nhiệm vụ, trách nhiệm và các mối quan hệ với mô hình tổ chức Chính phủ bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, cơ cấu tổ chức bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang

bộ kéo dài từ Chính phủ khóa XIII cho đến Chính phủ nhiệm kỳ khóa XIV hiện tại cần phải được nhìn nhận, đánh giá toàn diện về sự phù hợp của cơ cấu tổ chức này. So sánh với cơ cấu Chính phủ tại nhiều quốc gia có quy mô dân số, quy mô nền kinh tế lớn hơn Việt Nam nhiều lần nhưng số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ thường dao động con số dưới 20, thì rõ ràng số lượng bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ Việt Nam vẫn còn nhiều. Thực tiễn cho thấy dư địa để có thể giảm số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ trong cơ cấu tổ chức Chính phủ vẫn còn. Để thực hiện Nghị quyết trung ương khóa XII về tinh gọn bộ máy của Hệ thống chính trị, cần tiếp tục nghiên cứu tiến tới cắt giảm số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ xuống mức phù hợp thông qua việc tái cơ cấu lại các bộ, cơ quan ngang bộ, sáp nhập các bộ có nhiệm vụ, chức năng gần nhau để vừa giảm số lượng, vừa khắc phục tình trạng trùng, lẫn nhiệm vụ, chức năng giữa một số bộ, đúng theo nguyên tắc: bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

- Thực tiễn tổ chức Chính phủ mấy nhiệm kỳ vừa qua cho thấy, việc sắp xếp, sáp nhập các bộ thành Bộ quản lý đa ngành chưa thật sự đi liền với việc điều chỉnh sâu về chức năng, cắt giảm, lồng ghép nhiệm vụ mà chủ yếu được thực hiện trên cơ sở hợp nhất các Bộ đơn ngành, dẫn đến khối lượng công việc, phạm vi lĩnh vực quản lý của Bộ trở nên phức tạp. Việc sáp nhập một số bộ thành Bộ đa ngành, đa lĩnh vực không kèm theo tái cơ cấu lại cấu trúc bên trong của các bộ, do vậy tổ chức bộ máy bên trong Bộ, cơ quan ngang Bộ trở nên chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian, số đầu mối đơn vị hành chính tăng cao.

- Cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn phổ biến theo mô hình truyền thống, gồm tổng cục, cục, vụ, văn phòng, thanh tra, đơn vị sự nghiệp công lập. Số tổng cục được thành lập ngày càng tăng, trong tổng cục cũng tổ chức cục, vụ, văn phòng, thanh tra, đơn vị sự nghiệp tạo nên mô hình Bộ trong

Nghiên cứu - Trao đổi

Bộ. Cơ cấu tổ chức này tạo ra rất nhiều tầng nấc bên trong Bộ, cơ quan ngang Bộ, không những làm tăng tính công kênh của bộ máy mà còn làm tăng tính quan liêu, giảm hiệu quả, hiệu lực của bộ máy quản lý.

- Vấn đề đặt ra hiện nay là cần các giải pháp cải cách quyết liệt để tái cơ cấu bộ máy Chính phủ, bộ máy các Bộ, cơ quan ngang bộ theo đúng quan điểm tinh gọn, hiệu quả, hiệu lực. Theo đó, tập trung xây dựng Chính phủ kiến tạo, phát triển, liêm chính, hành động, phục vụ nhân dân. Tiếp tục thực hiện nhất quán và nâng cao hiệu quả mô hình Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, điều chỉnh hợp lý ngành, lĩnh vực quản lý giữa các Bộ để xác định hợp lý số lượng các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Nghiên cứu hợp nhất một số Bộ có chức năng gần nhau, đối tượng và phạm vi quản lý liên quan với nhau để khắc phục tình trạng cắt khúc, chòng chéo hoặc bỏ trống trong quản lý nhà nước nhưng phải đảm bảo sự liên thông, đồng bộ, thống nhất của bộ máy Chính phủ.

- Đòi mới việc sắp xếp, tái cấu trúc tổ chức bên trong của Bộ, cơ quan ngang Bộ theo hướng tinh gọn, giảm cấp trung gian. Trên tinh thần đó, xác định rõ tiêu chí thành lập phòng, vụ, cục, tổng cục, tạo khung tổ chức thống nhất, đồng bộ giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Nghiên cứu, thay đổi quan niệm và nhận thức để có cách tiếp cận mới về cơ quan thuộc Chính phủ. Theo đó, thay vì các cơ quan thuộc Chính phủ là các tổ chức sự nghiệp công (8 cơ quan thuộc Chính phủ như hiện nay) là các cơ quan do Chính phủ thành lập để tổ chức (thi hành pháp luật và kiểm soát thi hành pháp luật trong các lĩnh vực đặc thù, có sự giao thoa giữa các Bộ, ngành. Các cơ quan thuộc Chính phủ dạng này không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, đảm bảo kỷ luật, kỷ cương trong các lĩnh vực được phân công./.

PHÂN CẤP GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ NĂM 2015

ThS. Nguyễn Phước Thọ
Văn phòng Chính phủ

Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 có nhiều nội dung quy định theo tinh thần đổi mới. Tư tưởng chủ đạo của Luật là tiếp nối tinh thần đổi mới và cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp năm 2013 về Chính phủ, Thủ tướng và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, khắc phục những bất cập, hạn chế của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, tạo cơ sở vững chắc nhằm tiếp tục đẩy mạnh đổi mới, cải cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ, tăng cường tính dân chủ, pháp quyền, tính chủ động, linh hoạt và tính sáng tạo, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động

của Chính phủ trong quản lý điều hành, phục vụ doanh nghiệp và người dân.

Là một trong những vấn đề cơ bản trong tổ chức và hoạt động Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương, nhưng nội dung quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 về phân cấp quản lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương chưa thể hiện được quan điểm, tư tưởng chỉ đạo xây dựng Luật mà Chính phủ, Thủ tướng đã xác định ngay từ đầu và nhất quán trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo. Đây là một trong những hạn chế, bất cập lớn nhất của đạo Luật quan trọng này.

Nghiên cứu - Trao đổi

1. Nhìn lại các quan điểm, tư tưởng chỉ đạo xây dựng Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đối với vấn đề phân cấp

Song song với quá trình tổng kết, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992, việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 đã được Thủ tướng Chính phủ ưu tiên, tập trung chỉ đạo chủ động triển khai ngay sau Đại hội Đảng lần thứ XI (tháng 01/2011), thậm chí có phần chủ động, sớm và tích cực hơn để góp phần có hiệu quả vào nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp¹.

Vấn đề phân cấp giữa Chính phủ với chính quyền địa phương là một trong những nội dung cơ bản trong nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ năm 2001. Tại cuộc họp ngày 16/4/2014 của Thường trực Chính phủ để nghe báo cáo và cho ý kiến về định hướng nghiên cứu, soạn thảo Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) và Luật tổ chức chính quyền địa phương, Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo: “*Cần quy định rõ ràng, cụ thể mối quan hệ lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đối với chính quyền địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, kỷ luật, kỷ cương của nền hành chính quốc gia. Đồng thời, phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong quan hệ với chính quyền địa phương*”; “*Tăng cường phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương, phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm*

của từng cấp chính quyền địa phương gắn liền với các điều kiện bảo đảm; đồng thời, phải chịu sự quản lý thống nhất của trung ương, bảo đảm sự thống nhất, thông suốt trong lãnh đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với các cấp chính quyền địa phương”².

Tại cuộc họp với lãnh đạo Bộ Nội vụ và một số bộ, ngành liên quan ngày 02/7/2014³, Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo cụ thể về vấn đề phân cấp trong dự án Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi): “*Dự án Luật phải tạo cơ sở pháp lý vững chắc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước, phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương; đồng thời bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia từ trung ương đến địa phương, khắc phục tình trạng cát cứ, cục bộ địa phương*”⁴.

Thực hiện chỉ đạo trên đây của lãnh đạo Chính phủ, cơ quan chủ trì xây dựng Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) đã trình Chính phủ 2 phương án về phân cấp, phân định thẩm quyền giữa Chính phủ với chính quyền địa phương để xin ý kiến của Chính phủ khi xem xét, thông qua dự án Luật để trình Quốc hội: Phương án 1: Để bảo đảm sự thống nhất, thông suốt của nền hành chính Quốc gia, dự thảo Luật cần quy định rõ những nhiệm vụ cụ thể được phân cấp cho chính quyền địa phương và những nhiệm vụ không thể phân cấp, ủy quyền cho chính quyền địa phương (tập trung thống nhất ở trung ương); Phương án 2: Chỉ quy định nguyên tắc chung về phân cấp giữa Chính phủ với chính quyền địa phương. Theo đó, việc phân cấp giữa Chính phủ với

1. Ngay từ cuối năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo, chủ động, khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ, không chờ đến khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp xong mới triển khai, và yêu cầu dự án Luật này trình Chính phủ vào tháng 10/2011.

2. Văn bản số 176/TB-VPCP ngày 26/4/2014 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về định hướng nghiên cứu, soạn thảo Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) và Luật tổ chức chính quyền địa phương.

3. Để nghe báo cáo và cho ý kiến về việc chuẩn bị dự án Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) và dự án Luật tổ chức chính quyền địa phương.

4. Văn bản số 267/TB-VPCP ngày 11/7/2014 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc về việc chuẩn bị dự án Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) và dự án Luật tổ chức chính quyền địa phương.

Nghiên cứu - Trao đổi

chính quyền địa phương thực hiện theo quy định của các luật chuyên ngành và quy định của Chính phủ.

Để phục vụ cho Phiên họp Chính phủ tháng 8/2014 thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật, Văn phòng Chính phủ đã gửi phiếu lấy ý kiến các Thành viên Chính phủ về vấn đề trên đây. Kết quả⁵: Phương án 1 chỉ có 8/27 Thành viên Chính phủ đồng ý, trong khi có 15/27 Thành viên Chính phủ đồng ý Phương án 2. Trong ý kiến thăm tra của mình, Văn phòng Chính phủ đã đề xuất: “*trong việc quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ, cần có sự kết hợp cả 2 phương án. Theo đó, dự thảo Luật cần quy định theo hướng xác định rõ những việc, những lĩnh vực quản lý do chính quyền trung ương quản lý tập trung thống nhất, không phân cấp cho địa phương; những việc phân cấp cho địa phương thì không quy định thành nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; những việc cả Chính phủ và địa phương cùng làm thì xác định rõ phạm vi, mức độ và trách nhiệm cụ thể của Chính phủ*”⁶.

Có thể thấy, tư tưởng chỉ đạo của Lãnh đạo Chính phủ đối với việc quy định vấn đề phân cấp trong việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 là rõ ràng và nhất quán, đó là cần phải cụ thể hóa quy định có liên quan của Hiến pháp năm 2013 (trong có quy định tại khoản 2 Điều 112) nhằm tạo cơ sở nền tảng pháp lý vững chắc thúc đẩy phân cấp giữa chính quyền trung ương nói chung và của Chính phủ nói riêng với chính quyền địa phương. Tuy nhiên, ý kiến phân tán, sự chưa đồng thuận của các thành viên Chính phủ về nội dung này phản ánh một thực tế là đa số Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chưa thực sự mong muốn có một cơ sở pháp lý đầy đủ và vững chắc về phân cấp quản lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương

được xác lập rõ ràng, minh bạch trong Luật tổ chức Chính phủ - một đạo luật có vị trí, vai trò rất quan trọng đối với toàn bộ tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước.

2. Những quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 về phân cấp quản lý giữa Chính phủ và chính quyền địa phương

Nếu như Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 không có quy định trực tiếp nào, thì Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã có một số quy định mang tính nguyên tắc về phân cấp quản lý giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với chính quyền địa phương. Trên thực tế các nhà soạn thảo và các nhà lập pháp đã lựa chọn Phương án 2 nêu trên để thiết kế và thông qua các quy định về phân cấp quản lý trong đạo Luật quan trọng này.

2.1. Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 lần đầu tiên có 4 quy định cụ thể việc phân cấp chính quyền địa phương sau đây:

(1) Khẳng định một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ là: “*Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương*”⁷.

(2) Trong quan hệ với chính quyền địa phương, Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn: “*Thực hiện việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương theo quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội*”; “*Trên cơ sở bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương, Chính phủ phân cấp cho chính quyền địa phương quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn*

5. Kết quả lấy ý kiến các Thành viên Chính phủ có giá trị tham khảo, phục vụ cho việc Chính phủ thảo luận, quyết định tại phiên họp Chính phủ.

6. Báo cáo thăm tra về dự án Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) do Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ Nguyễn Văn Nên trình bày tại Phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 8/2014.

7. Khoản 4 Điều 5 về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Nghiên cứu - Trao đổi

quản lý phù hợp với điều kiện và khả năng của chính quyền địa phương”⁸.

(3) Một trong những nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ là: *“Quyết định việc phân cấp quản lý công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính của bộ máy nhà nước”⁹.*

(4) Với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ và quyền hạn: *“Quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao quản lý theo phạm vi lãnh thổ”¹⁰.*

Một số nhận xét:

- Cả 4 quy định về phân cấp nêu trên của Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đều là quy định có tính nguyên tắc, chỉ đơn giản là nhắc lại (hay chép lại) một số quan điểm, chủ trương của Đảng về phân cấp trung ương – địa phương. Trong đó, nội dung nêu tại (1) là quy định mang tính nguyên tắc chung; các nội dung nêu tại các điểm còn lại là quy định trách nhiệm chung về phân cấp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Tư tưởng chung của các quy định này chỉ nói lên một điều là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đều phải có trách nhiệm phân cấp cho chính quyền địa phương. Còn phân cấp thế nào, phân cấp đến đâu, những việc gì không được phân cấp... thì không được quy định. Nói cách khác, đây là những quy định mang tính tuyên ngôn, thiếu tính quy phạm cụ thể, chưa xác định được ranh giới phân định thẩm quyền giữa Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ với chính quyền địa phương.

- Nếu muốn tìm kiếm và làm rõ mối quan hệ, tính lôgic giữa các nội dung quy

định nêu trên thì hầu như không thể;

- Mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền không tìm thấy bất cứ một chỉ dẫn nào trong Luật.

- Lần đầu tiên Luật có một số quy định về phân cấp của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cho các tổ chức, đơn vị trực thuộc (tại khoản 5 và 6 Điều 34). Điều này làm cho khái niệm phân cấp có phần bị méo mó, không còn nguyên nghĩa được hiểu là việc phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền¹¹.

- Cả về mặt lập pháp và thực tiễn quản lý điều hành, các quy định về phân cấp trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 không có mấy ý nghĩa, nếu không muốn nói là hầu như không có, chưa thực sự góp phần tạo dựng đầy đủ một khuôn khổ pháp lý chung đồng bộ, thống nhất, minh bạch, có tính khả thi và hiệu quả cho việc đẩy mạnh phân cấp hợp lý, đồng bộ, nhất quán giữa Chính phủ và chính quyền địa phương. Hệ quả tất yếu là tiếp tục duy trì việc phân cấp thông qua các luật chuyên ngành, các nghị định, các thông tư được tiến hành một cách cách riêng lẻ, thiếu thống nhất, đồng bộ, thiếu nhất quán, thậm chí mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật quy định về vấn đề phân cấp trung ương, địa phương trên các lĩnh vực do ban hành tại các thời điểm khác nhau và do các cơ quan khác nhau soạn thảo.

2.2. Phân cấp được thể hiện như thế nào trong tinh thần các quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ?

Chương II của Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 có 22 điều (từ Điều 6 đến Điều 27), trong đó có 16 điều quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ về quản lý đối với các lĩnh vực đời sống kinh tế xã hội, từ kinh tế, văn hóa, xã hội, đến quốc phòng,

8. Khoản 1 Điều 25 về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với chính quyền địa phương.

9. Điểm đ khoản 2 Điều 28 về nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ.

10. Khoản 6 Điều 34 về nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ.

11. “Phân cấp quản lý được sử dụng trong luật hành chính về giao công việc quản lý nhà nước cho các cơ quan quản lý nhà nước các cấp từ trung ương xuống địa phương, cơ sở... Nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp được quy định rõ ràng trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ...” Bách khoa toàn thư. Tập 3, Tr 4309.

Nghiên cứu - Trao đổi

trật tự an toàn xã hội, an ninh quốc gia, đối ngoại... Quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong quản lý đối với một lĩnh vực hoặc cụm lĩnh vực, về cơ bản, đều có chung công thức: (1) Thống nhất quản lý nhà nước về lĩnh vực; (2) Quyết định các chính sách cụ thể; (3) Xây dựng cơ chế, chính sách; (4) Tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật hoặc quyết định và chỉ đạo thực hiện các biện pháp. Kỹ thuật lập pháp này không khác nhiều so với kỹ thuật được sử dụng trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, cũng như Luật tổ chức Chính phủ năm 1992, và thậm chí không khác với Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981. Với kỹ thuật lập pháp này, có thể thấy về cơ bản, quy định của Luật chưa thể hiện rõ ràng tinh thần phân cấp trong hoạt động của Chính phủ, ít nhất là chưa có gì đổi mới so với Luật năm 2001.

Trong công thức nói trên, phần giống nhau nhất giữa các Luật tổ chức Chính phủ và Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng là quy định Chính phủ: “Thống nhất quản lý nhà nước” về lĩnh vực. Trong quá trình tổng kết thi hành, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992, việc đề xuất bỏ quy định tại đoạn thứ 2 Điều 109 của Hiến pháp năm 1992 về chức năng và sứ mệnh chính trị của Chính phủ¹² đã đạt được sự thống nhất cao, không có ý kiến phản đối. Và kết quả là Hiến pháp năm 2013 đã không kế thừa quy định này. Về vấn đề này, Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp năm 1992 của Chính phủ đã nêu một cách rất cô đọng: “*khái niệm “Chính phủ thống nhất quản lý” bao gồm thống nhất quản lý nhà nước đối với tất cả các mặt đời sống kinh tế - xã hội, đồng thời cũng thống nhất quản lý nhà nước đối với từng ngành, lĩnh vực. Trong khi đó, Hiến pháp quy định, Bộ trưởng có trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành được*

phân công phụ trách trong phạm vi cả nước. Vấn đề chưa rõ là mối quan hệ và sự khác biệt giữa thống nhất quản lý nhà nước của Chính phủ đối với tất cả các ngành, lĩnh vực và thống nhất quản lý nhà nước đối với từng ngành, lĩnh vực của Bộ trưởng”.

Lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp năm 1980, chức năng “Chính phủ thống nhất quản lý...” gắn liền và được dùng để mô tả vai trò, chức năng của Chính phủ trong cơ chế kế hoạch hoá tập bao cấp, nhất là trong quản lý đối với nền kinh tế quốc dân, dựa chủ yếu vào các mệnh lệnh hành chính. Nhấn mạnh và đề cao tính thống nhất trong quản lý nhà nước của Chính phủ là nhằm bảo đảm tính tập trung, tính mệnh lệnh hành chính phục tùng trong quản lý, điều hành của Chính phủ đối với toàn bộ nền kinh tế và các mặt đời sống xã hội (khi mà pháp luật về cơ bản chưa được coi là một công cụ chủ yếu trong quản lý nhà nước). Với chức năng này của Chính phủ, Bộ trưởng chỉ có trách nhiệm chấp hành và phục tùng sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ; Bộ chỉ là cơ quan giúp Chính phủ thực hiện chức năng này, nó không có vị trí độc lập, không có chức năng quản lý nhà nước riêng.

Khi chuyển sang cơ chế thị trường, và trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền thì phương thức quản lý nhà nước Chính phủ là quản lý vĩ mô trong phạm vi toàn xã hội bằng hệ thống pháp luật đồng bộ. Tính thống nhất trong quản lý của Chính phủ và hệ thống hành chính được bảo đảm bằng tính thống nhất của hệ thống pháp luật và tuân thủ nguyên tắc pháp quyền. Quản lý bằng pháp luật và tuân thủ nghiêm túc pháp luật, tự thân nó sẽ bảo đảm tính thống nhất của quản lý nhà nước trên phạm vi toàn xã hội.

Như vậy, bằng việc kế thừa Hiến pháp năm 1980 quy định chức năng “Chính phủ

12. “*Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân”*

Nghiên cứu - Trao đổi

thống nhất quản lý...”, Hiến pháp năm 1992 vẫn chưa dứt bỏ được cơ chế hành chính mệnh lệnh trong quản lý, điều hành của Chính phủ. Nhưng đáng nói hơn, với việc quy định như vậy đã không phát huy, thậm chí làm lu mờ vai trò, trách nhiệm mới của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và tạo ra ngăn cách, không tạo cơ sở cho việc đẩy mạnh phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương.

Mặc dù Hiến pháp năm 2013 không có quy định chức năng của Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với các mặt đời sống kinh tế - xã hội, nhưng Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 được ban hành để cụ thể hóa quy định của Hiến pháp lại vẫn duy trì nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ về thống nhất quản lý nhà nước về từng lĩnh vực. Điều này là không phù hợp, thậm chí đi ngược lại với tinh thần của Hiến pháp. Chính vì vậy, trên thực tế, Bộ, cơ quan ngang bộ chưa thực sự là một pháp nhân công quyền, có chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước bằng pháp luật. Hậu quả là không tạo cơ sở để thúc đẩy phân cấp, phân quyền của Chính phủ, của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cho chính quyền địa phương. Nói cách khác, bằng việc nhân danh thống nhất quản lý và để bảo đảm tính thống nhất, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thể cố duy trì cơ chế cũ trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Do vậy, không khuyến khích tính chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong quản lý điều hành trên các lĩnh vực, thông qua việc phân công rõ quyền hạn và trách nhiệm cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; tạo cơ sở tiền đề đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

3.1. Cần thiết phải thay đổi cơ bản cách tiếp cận và kỹ thuật lập pháp của Luật tổ chức Chính phủ trong quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ về quản lý nhà

nước đối với các lĩnh vực. Theo đó, để không làm hạn chế chức năng, thẩm quyền của Chính phủ đã được Hiến pháp quy định; đồng thời, bảo đảm tính linh hoạt, chủ động trong hoạt động của Chính phủ, cần quy định khái quát, không quy định quá chi tiết, cụ thể nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ như Luật tổ chức Chính phủ hiện hành.

3.2. Phân biệt rõ và gắn kết đồng bộ giữa phân cấp với phân quyền cho địa phương trong sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, tạo cơ sở từng bước hình thành chế độ tự quản của địa phương, phát huy tối đa tính chủ động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền và của người dân địa phương trong giải quyết những công việc của địa phương, những nhiệm vụ được phân cấp, phù hợp với tính chất, đặc điểm, lợi thế của từng vùng miền.

Luật tổ chức Chính phủ cần phải xác định rõ những ngành, lĩnh vực, những việc Chính phủ quản lý tập trung thống nhất, không phân cấp, nhưng có thể thực hiện ủy quyền; xác định những ngành, lĩnh vực, những công việc quản lý, về bản chất, là những việc của địa phương thì chính quyền địa phương và người dân địa phương quyết định, để thực hiện phân quyền cho địa phương.

3.3. Luật tổ chức Chính phủ cần quy định rõ vai trò, trách nhiệm của Chính phủ, của Bộ, cơ quan ngang bộ trong việc hướng dẫn, hỗ trợ và phối hợp chặt chẽ, thường xuyên với chính quyền địa phương trong thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền. Đề cao trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm để bảo đảm chính quyền địa phương hoạt động trong khuôn khổ phù hợp với định hướng rộng lớn của chính sách quốc gia; bảo đảm tính thống nhất và thông suốt, kỷ luật, kỷ cương của nền hành chính. Tuy nhiên, cũng phải bảo đảm yêu cầu tôn trọng tính tự chủ, *độc lập tương đối* của mỗi cấp chính quyền địa phương trong việc thực

Nghiên cứu - Trao đổi

hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định của pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật; cấp trên không được can thiệp cụ thể vào công tác chỉ đạo điều hành thực hiện các nhiệm vụ đã phân cấp, phân quyền cho cấp dưới.

3.4. Cần xác lập trong Luật tổ chức Chính phủ cơ chế gắn phân cấp với việc giải quyết các vấn đề liên vùng, với vấn đề hợp tác, phối hợp giữa các địa phương, kể cả phối hợp giữa trung ương và địa phương.

Phối hợp, liên kết giữa các địa phương hiện nay ở nước ta rất hạn chế; phối hợp, liên kết giữa các vùng lại càng hạn chế hơn. Phạm vi, mức độ và công cụ phối hợp, liên kết chưa rõ, còn lúng túng. Do vậy, Luật phải tạo cơ sở pháp lý vững chắc để thúc đẩy giải quyết hợp lý, hiệu quả những vấn đề quan trọng này trên cơ sở xử lý hài hòa

mối quan hệ giữa đẩy mạnh phân cấp cho địa phương với tăng cường mối quan hệ liên kết vùng giữa các địa phương.

3.5. Phân cấp, phân quyền là những vấn đề lớn, quan trọng và phức tạp trong tổ chức và hoạt động của cả bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Kỳ vọng Luật tổ chức Chính phủ có thể cụ thể hóa Hiến pháp, thể chế hóa đường lối, quan điểm, chủ trương của Đảng để quy định đầy đủ, cụ thể, đồng bộ khuôn khổ pháp lý cho việc tiếp tục đổi mới, tăng cường phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ, chính quyền trung ương với chính quyền địa phương là không thực tế, không khả thi. Do vậy, về cơ bản và lâu dài, cần tính đến khả năng nghiên cứu, sớm xây dựng, ban hành Luật về phân quyền, phân cấp trung ương - địa phương./.

PHÂN QUYỀN VÀ QUẢN TRỊ CÔNG KIỂU MỚI TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN TRÊN THẾ GIỚI – VÀI LIÊN HỆ VỚI VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh
Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội

Chính phủ là thiết chế quan trọng và cùng với Nghị viện khắc họa nên mô hình chính thể của quốc gia. Trên thế giới có thể chia thành các hình thức chính thể khác nhau – và trong đó cách phân loại chủ yếu là dựa trên mô hình Chính phủ cũng như mối quan hệ giữa cơ quan này với Nghị viện. Tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở các quốc gia khác nhau, theo các chính thể khác nhau là đa dạng, tuy nhiên chịu sự chi phối của những quy luật chung và xu thế phát triển chung. Nếu như phân quyền và trách nhiệm là quy luật chung nhất trong tổ chức hoạt động của Chính phủ, thì xu thế vận động của Chính phủ một số quốc gia trên thế giới cho thấy sự đổi mới theo hướng tiếp cận mô hình quản trị công mới.

Bài viết sau đây chủ yếu phân tích hai yếu tố cơ bản: phân quyền và xu thế quản trị công mới – trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số quốc gia trên thế giới, chủ yếu khảo cứu mô hình Mỹ và Pháp.

I. CHÍNH PHỦ: PHÂN QUYỀN VÀ CHỊU TRÁCH NHIỆM

1. Tập trung quyền hành pháp nhưng Chính phủ chịu kiểm soát từ Quốc hội

Mô hình Tổng thống (Mỹ): tập quyền hành pháp nhưng bị kiểm soát trong hoạt động

Cốt lõi của mô hình Tổng thống kiểu Mỹ là tạo ra quyền lực hành pháp tập trung, mạnh và nhanh. Điều này hợp với nguyên lý phân quyền đưa ra từ thời kỳ cách mạng tư sản Montesquieu đã cho rằng quyền hành

Nghiên cứu - Trao đổi

pháp cần có ứng xử nhanh, chịu trách nhiệm rõ nên không phù hợp với hình thức tập thể bàn luận.

Ở Mỹ: mô hình Tổng thống không phải là sự lựa chọn ngẫu nhiên. Theo các học giả thì “Các nhà lập hiến có chủ đích kiến tạo chức vị Tổng thống để cho phép người nắm giữ chức vụ này có thể đáp ứng yêu cầu phản ứng nhanh và chính xác trong thời kỳ đất nước rơi vào khủng hoảng. Vào trường hợp đó, Tổng thống trở thành tâm điểm, có nhiều nguồn lực hơn, nhiều thẩm quyền hơn và nếu không kiểm soát được nhiều chuỗi sự kiện hơn thì ít nhất cũng ở vào vị trí thuận lợi hơn để tác động đến tiến trình sự kiện... Và điều này giải thích tại sao các nhà lập hiến lại bác bỏ cơ quan hành pháp đa nguyên bao gồm một uỷ ban hoặc một Nội các hoạch định chính sách thông qua quy tắc đồng thuận hay theo đa số”¹. Sự thành công của mô hình Tổng thống mạnh đã có những minh chứng thực tiễn: khả năng thu hút và tập trung điều hành thống nhất của Tổng thống Mỹ khi có những biến cố lớn xảy ra với đất nước như sự kiện 11/9.

Nhưng làm thế nào để Tổng thống tập trung quyền hành pháp nhưng không lạm quyền? Các nhà nghiên cứu cho rằng sự khác nhau giữa mô hình Tổng thống trong Hiến pháp Mỹ và mô hình một thủ lĩnh kiểu Napoleon là: nếu như mẫu hình Napoleon – sử dụng lợi thế nhất thời được giao phó khi đất nước lâm vào khủng hoảng để làm thay đổi trật tự lâu dài hiến pháp – thì mô hình Mỹ đã trao cho Tổng thống những quyền hạn to lớn trong thời kỳ khủng hoảng nhưng không bao gồm việc đình chỉ các đặc quyền mà Hiến pháp quy định cho các cơ quan thể chế khác và quyền lãnh đạo này sẽ kết thúc khi cuộc khủng hoảng chấm dứt².

Và thường xuyên thì Hiến pháp quy định các thẩm quyền của Tổng thống một cách không triệt để bên cạnh các thẩm

quyền Quốc hội – điều này tạo ra khả năng: đầu tiên là Tổng thống có thể tự mình thực thi những quyền hạn đó một cách mạnh mẽ và độc lập, điều rất cần khi có khủng hoảng hoặc đất nước lâm nguy; và sau đó, hoặc Quốc hội có thể “bật đèn xanh” bằng cách im lặng, không can thiệp vào “sự đã rồi” của các quyết định của Tổng thống; hoặc Quốc hội khi cảm thấy tình thế lâm nguy đã chấm dứt, hoặc bất kỳ khi nào Quốc hội muốn, đều có thể can thiệp chấm dứt khoảng thời gian tự do hành động này của Tổng thống.

Ví dụ Hiến pháp quy định rằng: Quốc hội mới là chủ thể có quyền tuyên bố chiến tranh; nhưng Tổng thống có quyền điều quân và can dự vào các cuộc xung đột; Tổng thống phụ trách các quan hệ đối ngoại nhưng các hiệp định với nước ngoài chỉ được thông qua khi có đủ 2/3 số phiếu Thượng viện phê chuẩn (và điều này khiến các Tổng thống Mỹ hay sử dụng đến công cụ không chính thức là “thỏa thuận hành pháp” – những bản ghi nhớ giữa Chính phủ Mỹ với Chính phủ nước ngoài mà Quốc hội có thể “bật đèn xanh” trong im lặng nhưng cũng có thể ra một đạo luật để bãi bỏ chúng); Quốc Hội làm luật nhưng Tổng thống có quyền phủ quyết – quyền này không làm dừng một dự luật nhưng gây khó cho tiến trình thông qua dự luật khi dự luật phải được quay trở lại thảo luận ở Nghị viện và chỉ được thông qua nếu đạt 2/3 số phiếu tán thành ở cả hai viện.

Trên thực tiễn thì các Tổng thống sử dụng uỷ quyền lập pháp và những quyền hạn khác như là công cụ để gây áp lực với Nghị viện, để “đánh đổi” những mục tiêu của hành pháp – và sâu xa hơn ẩn dưới đó là các mục tiêu chính trị mà đảng của Tổng thống đang theo đuổi. Các công cụ dành cho Chính phủ khá hạn chế và nếu có thì luôn nửa vời bởi khả năng chi phối của Nghị viện và Toà án. Nhưng các Tổng thống Mỹ -

1. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *Lo gích chính trị Mỹ (The Logic of American Politics)*, Sách tham khảo, NXB Chính trị Quốc gia, H. 2007, tr.274-275.

2. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *sđd*, tr. 276.

Nghiên cứu - Trao đổi

đồng thời là các chính trị gia kiệt xuất – luôn biết cách sử dụng các công cụ đó một cách tài tình.

Như kết luận của các học giả về chính quyền Mỹ, “việc Tổng thống sẽ thành công hay thất bại phụ thuộc vào sự may mắn – những thứ nằm ngoài tầm kiểm soát của họ, như hành động và hướng ưu tiên của người khác – và dựa vào kỹ năng chính trị của họ... Các nhà lập hiến, trong sự mâu thuẫn tự tương về một chức vị Tổng thống độc lập, uỷ quyền cho Tổng thống là nhà lãnh đạo nhưng lại chỉ dành cho họ những công cụ hoạt động không hơn một thư ký”³.

Hiến pháp Mỹ bởi vậy đã thiết kế một cơ chế phân quyền cứng rắn – nhưng không tuyệt đối, đủ để cho các nhánh quyền lực kiểm toả, chế ước lẫn nhau trong việc ngăn ngừa lạm quyền đồng thời cũng là công cụ để các nhánh quyền lực thực thi các mục tiêu hành động của mình. Các điều khoản mang tính nguyên tắc dễ tạo cơ hội tùy nghi hành động cho Chính phủ nhưng ngược lại cũng luôn đặt Chính phủ trong thế rủi ro – hoặc là bị vô hiệu hoá bằng những hành động cuối cùng của Quốc hội; hoặc có thể bị “xem lại” bất kỳ lúc nào bởi toà án.

Pháp luật về hoạt động của Chính phủ thường chỉ là các quy định nguyên tắc, nhưng để các thiết chế - Tổng thống hay Quốc hội – có thể vận hành suôn sẻ - thì rõ ràng không thể không kể đến vai trò của cơ quan tư pháp: Tối cao pháp viện. Đây là người phán xử tối cao đối với các hoạt động của Tổng thống và Nghị viện, để phân định thẩm quyền đã được các thiết chế thực thi có phù hợp Hiến pháp hay không, hoặc thậm chí có phù hợp lợi ích quốc gia.

Trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội:

Cơ bản thì trong mô hình Tổng thống do sự phân quyền cứng rắn nên hành pháp độc lập so với lập pháp, tư pháp. Sáng kiến lập pháp cũng như quyền biểu quyết thông

qua dự luật thuộc hoàn toàn về Quốc hội; Tổng thống chỉ có thể phản kháng một cách hạn chế thông qua quyền phủ quyết (veto). Ngược lại, Tổng thống cũng không có phương tiện khác để gây áp lực lên Quốc hội – ngoài việc khéo léo vận dụng những biện pháp hành chính mang tính thừa hành.

Bù đắp lại thì Tổng thống không chịu trách nhiệm hay bị Quốc hội lật đổ. Sự kiểm soát của Quốc hội được thực hiện thông qua thủ tục đàn hạch – tức là luận tội Tổng thống. Ngoài công cụ này, trách nhiệm của Tổng thống trước Quốc hội chủ yếu được sử dụng như một công cụ để “đặt cược” về chính trị:

Thứ nhất, Tổng thống dùng quyền phủ quyết nhằm đánh đổi với Quốc hội để đạt được những yêu cầu của mình: trong trường hợp này hoặc Quốc hội phải đưa ra các dự luật phản ánh yêu cầu của Tổng thống; hoặc dự luật mà Quốc hội đang cần thông qua sẽ bị phủ quyết. Các học giả gọi đây là “mặc cả phủ quyết”. Đôi khi sự mặc cả này căng thẳng đến mức mà Chính phủ Mỹ đã phải đe dọa hay thực tế đã đóng cửa. Nhưng khi “đánh cược” quyền phủ quyết như vậy cũng có các rủi ro: lập trường cứng rắn của Tổng thống sẽ gặp bất lợi nếu chống lại các dự luật được công chúng ủng hộ. Cho nên thông thường các Tổng thống Mỹ chỉ sử dụng quyền phủ quyết và tuyên bố công khai mạnh mẽ chúng khi mà nhận thấy dự luật đang ủng hộ quan điểm của mình.

Chính phủ trong chính thể cộng hoà Nghị viện một mặt vừa gần gũi với Quốc hội, mặt khác chịu sự kiểm soát trực tiếp và mạnh mẽ từ Quốc hội. Chế độ trách nhiệm của Chính phủ trong các quốc gia đại nghị đều là trách nhiệm tập thể. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Nghị viện, và trong một số chính thể lưỡng tính, Chính phủ cũng chịu trách nhiệm trước Tổng thống – người lãnh đạo hành pháp.

Chế độ trách nhiệm của Chính phủ

3.Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *sđd*, tr.312.

Nghiên cứu - Trao đổi

trước Quốc hội được thực hiện theo các con đường như sau:

- Thứ nhất, đó là sự ràng buộc trách nhiệm của Chính phủ về Chương trình hành động của mình hoặc cho một tuyên bố chính trị chung – trong trường hợp này thường được gọi là “đặt đề xuất tự tín nhiệm”.

Thủ tục này xuất phát từ sáng kiến của Chính phủ, do Chính phủ tự đề xuất – nhưng với nghĩa yêu cầu Nghị viện chấp nhận một Chương trình hành động của Chính phủ. Thông thường các Chính phủ hiện đại ít sử dụng đến cách thức này, do tính rủi ro của nó, đặc biệt là khi Chính phủ không chiếm đa số phiếu trong Quốc hội⁴.

- Thứ hai: việc đề nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm từ phía các nghị sĩ.

Việc bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ được đề xuất từ các nghị sĩ – khi họ thấy hoạt động của Chính phủ không tuân thủ mục tiêu và đường lối của Nghị viện. Tuy nhiên để tránh những rủi ro nhiều loạn hoạt động Chính phủ thì việc đề xuất bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ chịu những ràng buộc nhất định như phải đạt ít nhất 1/10 thành viên Nghị viện đề xuất. Như ở Pháp có những ràng buộc cụ thể: mỗi nghị sĩ chỉ được ký 3 đề xuất trong 1 kỳ họp thường, 1 đề xuất cho kỳ họp bất thường, và sau khi đã được gửi đi thì không có thêm bất kỳ một chữ ký nào được phép bổ sung vào đề xuất. Khoảng thời gian giữa việc đệ đơn và bầu phải 48 tiếng đồng hồ - điều này nhằm tránh đi những lá phiếu đường đột cảm tính; thời gian được tính từ 0 giờ của ngày sau ngày đệ đơn do ngày đệ đơn không được tính. Các lá phiếu trắng hay vắng mặt đều được coi là thể hiện sự ủng hộ Chính phủ. Ở Đức, kiến nghị bất tín nhiệm đối với Thủ tướng phải được ít nhất 1/4 các thành viên Hạ viện ký tên. Nếu đơn kiến nghị bất tín nhiệm gắn liền với việc kiến nghị người

kể vị Thủ tướng mà không có được đa số ở Hạ viện thì việc bỏ phiếu bất tín nhiệm thất bại, Chính phủ cũ vẫn tồn tại.

Việc bỏ phiếu bất tín nhiệm của Nghị viện với Chính phủ rất ít được sử dụng trong thực tế: ở Pháp chỉ sử dụng lần duy nhất vào năm 1962 – đó là phản ứng của Nghị viện trước những dự án quá mạnh mẽ của tướng De Gaulle khi mong muốn sửa hiến pháp để tôn lên địa vị nguyên thủ quốc gia. Ở Anh, Đức, Thụy Điển, từ khi cơ chế này ra đời, Hạ viện chỉ bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ vài lần.

Tuy nhiên hệ quả gián tiếp của bỏ phiếu bất tín nhiệm còn có tác động lớn hơn so với hệ quả trực tiếp. Bỏ phiếu bất tín nhiệm luôn là công cụ gây áp lực cho Chính phủ, để nhắc nhở Chính phủ phải thận trọng, có trách nhiệm trong hoạt động của mình.

- Thứ ba: ràng buộc trách nhiệm của Chính phủ nhân việc thông qua một dự luật.

Cách thức này kết hợp cả hai con đường: đó là việc Chính phủ tự ràng buộc trách nhiệm trước Nghị viện nhân dịp bỏ phiếu thông qua một dự luật – tiếp theo sau việc các nghị sĩ đáp lại bằng cách đề xuất bỏ phiếu bất tín nhiệm.

Quyết định của Chính phủ trong trường hợp này dẫn đến việc đình chỉ ngay lập tức, trong hai mươi bốn giờ, về việc thảo luận về dự luật mà Chính phủ đã ràng buộc số phận của mình vào dự luật đó. Để đáp lại, một đề xuất bỏ phiếu bất tín nhiệm có thể được các nghị sĩ đưa ra. Trong trường hợp nếu không có một đề xuất bỏ phiếu bất tín nhiệm thì dự thảo luật được xem là thông qua; Trường hợp có đề xuất bỏ phiếu bất tín nhiệm thì cũng có hai khả năng: hoặc là đề xuất bất tín nhiệm thất bại thì dự luật được thông qua; hoặc là đề xuất thành công, dự luật coi như không được thông qua và cùng với nó, Chính phủ cũng bị lật đổ⁵.

4. Tham khảo: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonction>

5. Assemblée Nationale, Fiche de synthèse numéro 45: La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale>

Nghiên cứu - Trao đổi

Trách nhiệm của Chính phủ trong tất cả các trường hợp kể trên là trách nhiệm chung, trách nhiệm tập thể của toàn bộ Chính phủ – chứ không đặt ra cho một cá nhân nào. Và các công cụ quy trách nhiệm của Chính phủ trên thực tế được sử dụng không chỉ nhằm mục đích tự thân là ràng buộc Chính phủ - mà là công cụ để Chính phủ gây áp lực lên Nghị viện khi muốn thông qua một yêu cầu chính sách của mình.

Tóm lại, với tư cách là một cơ quan hành pháp, Chính phủ ở các quốc gia trên thế giới đều tổ chức theo hướng tập trung quyền hành pháp nhưng chịu sự chi phối trong hoạt động thường ngày hoặc chịu trách nhiệm hoàn toàn trước Nghị viện – điều này thể hiện ở những mô hình Nghị viện, nhưng cả ở các quốc gia theo chính thể Tổng thống.

2. Xu hướng tập trung quyền lực vào người đứng đầu Chính phủ

a. Mô hình Tổng thống

Khi nói về Chính phủ Mỹ, người ta thường thấy vai trò của Tổng thống chứ ít ai biết về các Bộ trưởng – có lẽ hiện diện nhiều nhất là Bộ trưởng Bộ ngoại giao. Thực ra điều này đã từng khác ở thế kỷ XIX: trước kia các Bộ trưởng vốn dĩ có quyền hành lớn hơn nhiều, nhưng ngày nay quyền hạn đó tập trung vào Tổng thống. “Các Tổng thống thế kỷ XIX giao tất cả các vấn đề từ hành chính đến chính sách cho Bộ trưởng tương ứng. ...Trên thực tế các Bộ trưởng thế kỷ XIX, những người hợp thành Nội các, thường thực hiện công việc mà ngày nay hầu hết do nhân viên của Tổng thống đảm nhiệm”⁶.

Sự tập trung quyền hạn vào tay Tổng thống đến từ nhiều nguyên nhân. Chính phủ thời kỳ đầu chỉ có những quyền hạn đơn giản và hoạt động phụ thuộc nhiều vào Quốc hội, nên các thành viên Nội các được lựa chọn chủ yếu dựa trên thế lực chính trị

của họ trong chính đảng hoặc trong khu vực bầu cử, để khả dĩ tạo nên sự ủng hộ cho Chính phủ nói chung. Nhưng ngày nay sự phát triển của các nhiệm vụ kinh tế xã hội, vai trò bành trướng của quốc gia trên trường quốc tế.v.v. đòi hỏi Chính phủ hoạt động tích cực và tập trung hơn. Vai trò của Chính phủ với tư cách là người hoạch định chính sách công được mở rộng không ngừng trong thời kỳ công nghiệp hoá. Sự can thiệp ngày càng nhiều của Nhà nước liên bang vào hoạch định chính sách công đã kéo theo sự gia tăng vai trò của Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ. Khi Quốc hội ban hành ngày càng nhiều đạo luật thì Tổng thống càng có thêm nhiều quyền hạn trong việc tổ chức thực thi. Dù phân quyền rõ ràng nhưng Quốc hội Mỹ ngày càng uỷ quyền nhiều cho Tổng thống trong quản lý bộ máy hành chính và quyền tự quyết rộng rãi trong việc điều chỉnh các chính sách để phù hợp với tình hình mới. Và hậu quả là “Gánh vác thêm nhiều trách nhiệm, người đứng đầu nhánh hành pháp đã giành được quyền tự quyết cả trong việc tuyển dụng nhân sự để quản lý các chương trình này đến việc quyết định xem những hoạt động và quy chế cụ thể nào là cần thiết để đạt các mục tiêu được giao”⁷.

b. Mô hình Nghị viện và mô hình lưỡng tính

Các quốc gia theo chính thể Nghị viện thường có một Nội các mạnh với các Bộ trưởng nhiều quyền uy hơn là các đồng nghiệp của họ trong chính thể Tổng thống. Tuy nhiên ngay cả trong trường hợp này thì quyền lực và trách nhiệm cũng luôn thuộc về Thủ tướng – người đứng đầu Chính phủ. Biểu hiện rõ là tất cả các Bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng và cùng chịu trách nhiệm tập thể trước Quốc hội. Ở Đức: Thủ tướng quyết định số Bộ trưởng, đề nghị Tổng thống phê chuẩn Bộ

6. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *sđd*, tr.285.

7. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *sđd*, tr.288.

Nghiên cứu - Trao đổi

trường, không qua Quốc hội.

Sự tập trung quyền hành pháp vào người đứng đầu Chính phủ cũng thể hiện rõ. Ngay trong mô hình lưỡng tính – khi có sự chia sẻ quyền hành pháp giữa người đứng đầu quốc gia và người đứng đầu Chính phủ, thì quyền hành pháp vẫn tập trung về tay Thủ tướng – người đứng đầu Chính phủ.

Mô hình Pháp cũng bộc lộ rõ việc tập trung quyền lực trong tay người đứng đầu Chính phủ chứ không phải là các Bộ trưởng. Các biểu hiện đó là:

- Thứ nhất, quyền lập quy của các Bộ trưởng rất hạn chế: thẩm quyền lập quy thuộc về Thủ tướng, các Bộ trưởng chỉ có quyền lập quy khi một nghị định phân bổ ngân sách hoặc một văn bản quy phạm pháp luật khác có quy định về vấn đề này. Ngoài ra thì Bộ trưởng có thẩm quyền ban hành các quy định liên quan tới tổ chức công tác nội bộ trong ngành mình – thường dưới hình thức là Thông tư hoặc Chỉ thị. Số lượng văn bản quy phạm mà Bộ trưởng ban hành vốn ít ỏi và chịu thêm sự ràng buộc từ Tham chính viện: các văn bản đó phải thoả mãn hai điều kiện: thứ nhất là văn bản phải xuất phát từ nhu cầu của ngành và chỉ được áp dụng đối với những người liên quan đến ngành mình phụ trách – thường là người trong ngành hoặc là người sử dụng dịch vụ công; và thứ hai, văn bản không được lấn sân sang lĩnh vực thẩm quyền của Bộ trưởng khác⁸.

- Thứ hai, các Bộ trưởng chịu trách nhiệm liên đới – thể hiện rõ nhất thông qua hoạt động “tiếp ký”: khi ban hành văn bản pháp luật điều chỉnh về một lĩnh vực chung thì nhiều Bộ trưởng có liên quan cùng ký văn bản. Hơn nữa tính chất làm việc của các bộ là phối hợp – với mục tiêu cao nhất: bảo đảm hoạt động hiệu quả của Chính phủ (xem phần sau).

Cũng cần nói thêm là ngay trong chính

thể lưỡng tính như ở Pháp thì có sự phân chia quyền hành pháp giữa Tổng thống và Thủ tướng – trong đó Thủ tướng sẽ là người nắm quyền hành pháp chủ đạo.

Sở dĩ ở Pháp quyền hạn của Tổng thống được tăng cường: không chỉ là nguyên thủ quốc gia mà còn đứng đầu hành pháp – những sửa đổi này mang dấu ấn lịch sử - do kết quả của cuộc chiến tranh Algérie và vai trò của Tướng De Gaulle nổi lên như người hùng dân tộc. Nhưng bước đầu dù có định chế Tổng thống nhưng vẫn nặng về mô hình Nghị viện – do những quyền quan trọng nhất trong hành pháp vẫn do Thủ tướng và Nội các nắm giữ; toàn thể Nội các chịu trách nhiệm trước Nghị viện.

Mãi đến năm 1962 với sửa đổi Hiến pháp – đã làm tăng thêm vị thế của Nguyên thủ quốc gia – Tổng thống – bởi cho phép Tổng thống được bầu ra theo phổ thông đầu phiếu.

Nhưng cũng từ đây gây nên sự khác biệt giữa hai nhân vật đứng đầu hành pháp: đầu Tổng thống và Nghị viện đều do dân bầu ra nhưng lịch trình và tính chất của hai cuộc bầu cử này không luôn luôn trùng khớp, do đó dẫn đến đa số Nghị viện có thể không cùng đảng với Tổng thống – và kết quả cuối cùng là có một Thủ tướng đến từ đảng phái khác. Với hai đại diện khác nhau, Thủ tướng có thể thực thi các chính sách khác biệt so với đường lối của Tổng thống.

Với những nguyên thủ quốc gia – Tổng thống mạnh, vào thời kỳ đất nước khá thống nhất – thì sự kết hợp này rất lý tưởng – theo đó Tổng thống thực sự là người đứng đầu hành pháp; hoạt động của Thủ tướng và Nội các theo sự chỉ đạo của Tổng thống – người “quyết định chính sách của quốc gia” (Điều 20 Hiến pháp 1958 Cộng hoà Pháp). Đó là thời kỳ của De Gaulle, Pompidou, Giscard d’Estaing.

Nhưng với các giai đoạn về sau – khi

8. Martine Lombard và Gilles Dumont, “Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp”, Sách tham khảo, Nhà Pháp luật Việt – Pháp, Organisation internationale de la Francophonie, NXB Tư pháp, Hà Nội 2007, tr. 188-189.

Nghiên cứu - Trao đổi

mà Tổng thống không luôn cùng đảng phái với đa số Nghị viện – thì mối quan hệ giữa hai nhân vật thực sự là “chung sống” – mà biểu hiện của nó có lúc là cạnh tranh, có lúc thậm chí là đối đầu.

Quan sát chung thì các công việc hành chính cơ bản vẫn thuộc về Thủ tướng – người đứng đầu Nội các.

Hầu hết các hoạt động của Chính phủ là được thực thi với Thủ tướng – nhờ hai bộ máy liên kết chặt chẽ: - Văn phòng Thủ tướng, lớn hơn nhiều so với Tổng thư ký của Tổng thống; - Ban Tổng thư ký của Chính phủ, nơi đảm bảo hậu cần và điều hoà hoạt động của hệ thống. Các công việc liên bộ – hầu như Tổng thống không can thiệp. Bởi vậy quyền hành pháp dù danh nghĩa là “chia sẻ” nhưng cơ bản thuộc về Thủ tướng – người đứng đầu Chính phủ.

II. CÁC XU HƯỚNG QUẢN TRỊ CÔNG KIỂU MỚI TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

1. Cơ cấu Bộ phản ánh mục tiêu ưu tiên của Chính phủ nhưng luôn bảo đảm tính liên kết trong Nội các

Về tổ chức Nội các ở Mỹ, các tác giả đã nhận xét: “...lịch sử Nội các cho thấy một bức tranh thu nhỏ, cho dù chưa hoàn thiện, về sự kế tục của các lợi ích kinh tế và xã hội đã đủ lớn mạnh để có sự thừa nhận về chính trị như vậy”⁹.

Những Bộ đầu tiên ở cấp Nội các của Mỹ là các Bộ Tài chính, Ngoại giao, Hàng hải và Chiến tranh. Đến năm 1849 có thêm Bộ Nội vụ trong Nội các – điều này chứng tỏ sự thành công của các thành viên Quốc hội đại diện cho các bang miền Tây – mong muốn Chính phủ chú ý hơn đến các vấn đề đất công, tài nguyên thiên nhiên và quan hệ với người da đỏ. Bộ Tư pháp được đưa vào Nội các năm 1870 bởi sau Nội chiến, bước vào công cuộc Tái thiết khiến Chính phủ cần tăng cường vai trò trong bảo đảm thực thi

pháp luật¹⁰.

Sự hiện diện của các Bộ là biểu hiện của từng nhóm lợi ích. Bộ Nông nghiệp, Bộ Lao động, Bộ Thương mại được xuất hiện trong Nội các lần lượt là đại diện cho những nhóm lợi ích là nông dân, công đoàn và doanh nhân. Bộ Quốc phòng dần dà lớn mạnh đặc biệt trong Chiến tranh thế giới thứ hai và được duy trì trong bối cảnh cuộc chiến tranh lạnh, sự hợp nhất các lực lượng quân sự (lục quân, hải quân và không quân) tạo nên cơ hội cho Chính phủ có thể chỉ huy thống nhất toàn thể các lực lượng để tiến hành các chiến dịch trên bộ, trên biển và trên không.

Bộ Năng lượng được thành lập năm 1977 như một đối sách chính trị cho việc thiếu hụt năng lượng trong những năm đầu của thập kỷ 1970, bảo đảm cho cam kết của Tổng thống Jimmy Carter bảo đảm nguồn cung ứng đầy đủ năng lượng quốc gia. Và cuộc tấn công khủng bố ngày 11/9 đã biến Bộ An ninh quốc gia trở thành Bộ gần đây nhất được gia nhập Nội các.

Ở Pháp, các Bộ cũng có thứ bậc không giống nhau. Các Bộ trưởng ngang nhau về quy chế nhưng được tổ chức theo một trật tự thứ bậc trong một Nghị định của Chính phủ – theo các học giả thì thứ bậc này thể hiện các ưu tiên trong hoạt động của Chính phủ hơn là thể hiện tầm quan trọng của từng Bộ trưởng. Có danh hiệu Bộ trưởng nhà nước có ý nghĩa danh dự, để khẳng định tầm quan trọng về mặt chính trị hoặc sự công nhận đối với người được trao danh hiệu. Bộ trưởng đặc trách – có quyền tham gia mọi phiên họp Nội các, nhưng được đặt bên cạnh một Bộ trưởng nào đó để nhằm hỗ trợ thực thi một trong các thẩm quyền của Bộ trưởng này. Quốc vụ khanh là người phụ trách một lĩnh vực thẩm quyền nào đó bên cạnh một Bộ trưởng (hoặc Thủ tướng) có thẩm quyền hạn chế hơn: chỉ được tham gia phiên họp

9. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *sđd*, tr.324.

10. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *sđd*, tr.326.

Nghiên cứu - Trao đổi

Hội đồng Bộ trưởng về những vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của mình¹¹.

Hoạt động của các Bộ là điều chỉnh vĩ mô. Ở Mỹ: phương tiện thông tin ngay từ trước kỷ nguyên kỹ thuật số cũng đã được các cơ quan Chính phủ coi là rất quan trọng. Những năm đầu tiên mới thành lập, các Bộ đều tập trung vào việc thu thập và truyền các thông tin mà khách hàng cần. Bộ Nông nghiệp giúp các nông dân bằng cách tài trợ các thí nghiệm, thu mua, thử nghiệm và phân phát các loại cây trồng và loại giống mới, thu thập thông kê mùa vụ và thị trường. Bộ Lao động dàn xếp các tranh chấp và bảo đảm quyền lợi của người lao động, đồng thời nghiên cứu kinh tế qua Phòng Thống kê lao động. Bộ Thương mại tìm cách giúp các doanh nghiệp Mỹ trở nên giàu có hơn và có khả năng cạnh tranh cao hơn trên trường quốc tế bằng nhiều cách, trong đó có thu thập và xuất bản những thông tin thương mại hữu ích¹².

Xu hướng thu hẹp bộ máy và phối hợp hành động giữa các bộ.

Số lượng người làm việc trong bộ máy hành chính ở trung ương của Pháp là khá nhỏ: tổng số công chức nhà nước là 2,3 triệu người, nhưng số người làm trong các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương (từ Chính phủ và Bộ) là 40.492 lao động¹³.

Việc tổ chức các cơ quan quản lý ở trung ương theo tinh thần tinh giản. Nghị định ngày 9/5/1997 quy định rằng các cơ quan hành chính trung ương chỉ được tổ chức và thực hiện “những nhiệm vụ nào có tính chất liên quan đến toàn lãnh thổ hoặc không thể uỷ quyền thực hiện những nhiệm vụ đó cho cấp địa phương”.

Ở Pháp cũng có hệ thống cơ quan tương tự các cơ quan thuộc Chính phủ ở Việt Nam – đó là các cơ quan do nhà nước thành lập để thực hiện các chức năng quản lý, nghiên cứu kỹ thuật hoặc đào tạo, tiến hành các

hoạt động sản xuất hàng hoá hoặc cung cấp dịch vụ mang tính chuyên môn – mà những nhiệm vụ trên không thể thực hiện được ở địa phương, hoặc là có tính quốc gia.

Ở Mỹ: cho đến nay có 14 Bộ trong Nội các. Việc thành lập Bộ mới – nếu cần thiết – cũng trên nguyên tắc sử dụng ngân sách hiệu quả nhất. Điển hình là việc thành lập Bộ An ninh quốc gia (2002) bao gồm 22 cơ quan với trên 180.000 nhân viên và ngân sách trên 33 tỷ đô la – trong đó đa phần lấy từ nhân lực và ngân sách của các Bộ đang có: cơ quan Canh gác bờ biển và cơ quan An ninh giao thông – được lấy ra từ Bộ Giao thông; Cơ quan nhập cư và nhập tịch – từ Bộ Tư pháp; Cơ quan Thanh tra y tế động và thực vật – từ Bộ Nông nghiệp; Đội phản ứng sự cố hạt nhân – từ Bộ Năng lượng; Cơ quan thuế (từ Bộ tài chính)¹⁴.

Về khối sự nghiệp hay dịch vụ công: Mỹ cũng có các tập đoàn Chính phủ độc lập, ví dụ như Tập đoàn dịch vụ bưu chính Mỹ, Tập đoàn hành khách đường sắt quốc gia: các tập đoàn này thường được thành lập khi Quốc hội yêu cầu Chính phủ cung cấp những dịch vụ mà các tập đoàn tư nhân hay cung cấp. Việc sử dụng hình thức tập đoàn – mà về tính chất và cơ cấu không có gì khác với các tập đoàn tư nhân – giúp cho Chính phủ thực hiện các dịch vụ một cách hiệu quả. Các tập đoàn có thể mua và bán tài sản, vay và cho vay tiền và cũng có thể bị khởi kiện như bất kỳ doanh nghiệp nào khác. Chỉ có điều khác biệt là Quốc hội có thể áp đặt bất kỳ điều lệ giới hạn cần thiết đối với tổ chức và hoạt động của các tập đoàn.

Ở Pháp: giúp việc cho Thủ tướng – ngoài Văn phòng Thủ tướng, Ban Tổng thư ký của Chính phủ còn có khá nhiều cơ quan chuyên môn như Vụ Công báo, Ban Tư liệu, ban Thông tin Chính phủ; hoặc một số cơ quan tuy trực thuộc Thủ tướng (Ủy ban pháp điển hoá tối cao, Ủy ban kế hoạch, Hội đồng

11. Martine Lombard và Gilles Dumont, *sđd*, tr. 187-188.

12. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *Tr.326*.

13. Martin Lombard, *tr. 179*.

14. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *tr.229-230*.

Nghiên cứu - Trao đổi

đánh giá quốc gia.v.v.) nhưng có thể chịu sự phân công phân nhiệm của các Bộ trưởng theo quy định về thẩm quyền của Bộ¹⁵.

Cũng có xu thế như vậy, ở Pháp các Bộ có xu hướng sử dụng chung nhân viên trong văn phòng Bộ. Cụ thể là Nghị định ngày 28/7/1948 đã giới hạn tối đa 10 thành viên trong Văn phòng Bộ trưởng. Nhưng trên thực tế đã có biện pháp cải cách theo hướng là một số cố vấn chuyên môn hoặc chuyên viên sẽ làm việc cho nhiều văn phòng Bộ khác nhau. Ngoài việc tiết kiệm nhân lực thì cơ chế này bảo đảm sự phối hợp hoạt động giữa các bộ khác nhau¹⁶.

Ngoài ra ở Pháp còn tồn tại nhiều cơ chế cho phép sự phối hợp hoạt động giữa các Bộ. Thông tư ngày 06/6/1997 đã quy định rằng trước mỗi phiên họp của Chính phủ cần có sự bàn bạc và thống nhất ý kiến giữa các Bộ. Thông thường đó là cơ chế họp liên bộ, trong đó thành phần bao gồm các cộng sự của các Bộ trưởng hữu quan, do một thành viên của Văn phòng Thủ tướng chủ trì.

Cơ chế phối hợp thứ hai là thông qua chức vụ Bộ trưởng hoặc Quốc vụ khanh – có chức năng điều phối một phạm vi quản lý rộng, không trong một ngành. Cơ chế thứ ba – đó là thông qua các Ủy ban liên bộ - trực thuộc Thủ tướng, có Ban thư ký riêng và hoạt động dưới sự chủ trì của Thủ tướng nhằm ban hành các quyết định liên quan đến các lĩnh vực thuộc thẩm quyền của nhiều Bộ khác nhau.

Số lượng các cơ quan ở trung ương bị hạn chế:

Tăng cường các bộ phận chuyên môn, tư vấn, sâu về tính chuyên môn và cũng nhanh nhạy hơn.

Ở Mỹ: bên cạnh các Bộ chủ chốt vẫn còn rất nhiều các cơ quan không nằm trong Nội các. Đó là các cơ quan hành chính độc lập, Ủy ban điều tiết độc lập và Tập đoàn

Chính phủ.

- Cơ quan hành chính độc lập: Sự tồn tại của các cơ quan này được cho rằng đảm bảo nhanh nhạy hơn cho các Tổng thống trong mối quan hệ với các cơ quan này, tránh đi các thủ tục hành chính rườm rà. Các cơ quan này được hình thành do nhu cầu xử lý nhanh các vấn đề khẩn cấp, ví dụ: khi Liên Xô phóng vệ tinh Sputnik vào năm 1947 thì Cơ quan hàng không và vũ trụ quốc gia NASA được thành lập, và theo các tác giả thì “tính chất điều hành độc lập của cơ quan này phản ánh tính cấp thiết của chương trình vũ trụ cũng như mong muốn của các chính trị gia đặt cơ quan này trong tay quần chúng”¹⁷. Một logic trong sự hiện diện của các cơ quan hành pháp độc lập là giúp họ báo cáo trực tiếp lên Tổng thống; mặt khác tính độc lập của chúng giúp cho các hoạt động của chúng được đặt trong sự kiểm soát của người dân.

Các cơ quan này có tổ chức giống như một bộ phận trong một Bộ, nhưng người đứng đầu do Tổng thống chỉ định với sự nhất trí của Quốc hội - và Tổng thống có thể cách chức họ bất kỳ khi nào.

- Các Ủy ban điều tiết độc lập: sự thành lập các Ủy ban này cũng nhằm mục tiêu duy trì tính độc lập của các cơ quan này với Tổng thống và các Bộ. Các ủy ban làm việc theo chế độ biểu quyết đa số; thành viên do Tổng thống bổ nhiệm với sự chấp thuận của Quốc hội, như nhiệm kỳ của họ được thiết kế đan xen để Tổng thống không thể dành được sự ủng hộ của cả Hội đồng nhờ vào việc bổ nhiệm thành viên mới. Nhiệm kỳ của Hội đồng cũng kéo dài trên 5 năm để bảo đảm nhiệm kỳ của một ủy viên dài hơn nhiệm kỳ của Tổng thống. Điển hình cho cơ quan này là Cục Dự trữ liên bang (FED), là cơ quan độc lập thực hiện chức năng điều tiết hoạch định chính sách tiền tệ quốc gia, quyết định của nó đưa ra tác động trực tiếp

15. Martine Lombard, tr. 187.

16. Martine Lombard, tr. 190.

17. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson tr.331.

Nghiên cứu - Trao đổi

đến nguồn cung tín dụng của đất nước và từ đó, ảnh hưởng đến tỷ lệ lạm phát, thất nghiệp và phát triển kinh tế. Theo các nhà nghiên cứu thì vị thế của cơ quan này – một Ủy ban độc lập – sẽ giúp cho Tổng thống và Quốc hội không bị mất uy tín chính trị do những quyết định không được ủng hộ.

Ở Pháp có hệ thống các cơ quan hành chính độc lập mà việc thành lập chịu ảnh hưởng lớn từ mô hình Mỹ và Anh. Đó là các cơ quan trung gian giải quyết khiếu nại của dân; Ủy ban quốc gia về tin học và quyền tự do của công dân (CNIL); Ban tiếp cận hồ sơ hành chính (CADA), Hội đồng nghe nhìn tối cao (CSA); Cơ quan tham vấn về bí mật quốc phòng.v.v. Các nhiệm vụ của cơ quan hành chính độc lập là: điều tiết các hoạt động kinh tế theo phương thức điều tiết chung giữa các ngành hoặc điều tiết một ngành nhất định. Sự ra đời các cơ quan hành chính độc lập đáp ứng yêu cầu của Cộng đồng châu Âu: tách chủ thể quản lý hành chính và chủ thể thực hiện hoạt động kinh tế - do các cơ quan này thường không có tư cách pháp nhân; không chịu sự chỉ đạo hành chính.

Điều tra và xử lý vi phạm – chủ yếu là giải quyết những khiếu nại, kiến nghị do người sử dụng dịch vụ công gửi đến. Các cơ quan này do vị thế độc lập của mình nên được tin rằng có cơ sở để đưa ra các phán quyết một cách khách quan, công minh (dù không phải là phán quyết sau cuối).

Thẩm quyền lập quy – khi nhận được sự uỷ quyền của Thủ tướng, để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực mà cơ quan này quản lý.

Sử dụng các đối tác khu vực tư và khu vực phi Chính phủ.

Có một quan sát về Chính phủ Mỹ: trong nửa thế kỷ qua, chi tiêu của Liên bang tính theo đồng đô la thực tế tăng 600%, các chương trình và hoạt động của Liên bang đã tăng lên đáng kể, nhưng lực lượng lao động

của Liên bang thậm chí liên tục giảm đi. Có được điều này là do phân quyền của Liên bang xuống cho Tiểu bang – chính quyền các bang đến nay đã thực hiện các hoạt động điều tiết của Chính phủ liên bang như quy định về ô nhiễm không khí, các tiêu chuẩn y tế và an toàn lao động.

Nhưng đặc biệt là Chính phủ thường xuyên sử dụng đến các tổ chức ở khu vực tư. Ví dụ, tất cả các chương trình giáo dục cho người da đỏ, giáo dục đặc biệt, xây dựng thư viện, giáo dục hướng nghiệp và giáo dục phổ cập của Bộ Giáo dục đều được thực hiện bởi các tổ chức không thuộc Chính phủ liên bang – được Bộ Giáo dục trợ cấp. Các trường đại học, phòng thí nghiệm và các nhóm tư vấn trên thực tế quản lý hơn 80% quỹ nghiên cứu khoa học của Chính phủ liên bang.

Không chỉ ở khu vực phi lợi nhuận – Chính phủ còn có hợp đồng với các tổ chức khu vực tư. Ví dụ: Bộ Năng lượng thuê các nhà thầu điều hành các nhà máy điện nguyên tử, còn NASA thì sử dụng họ để chất hàng lên các tàu không gian và thu hồi động cơ tái sử dụng sau khi cất cánh. Tóm lại các hợp đồng và giấy phép là công cụ mà Chính phủ liên bang nhận thêm công việc mà không phải thuê thêm nhân viên. Điều này ghi điểm lớn cho các nhà chính trị - đứng đầu hành pháp: họ giành được sự tín nhiệm cao nhờ việc giảm cơ cấu Chính phủ liên bang mà không cắt giảm các chương trình và dịch vụ phổ biến¹⁸.

Ở Pháp, xu hướng chuyển dịch sang nền quản lý kiểu mới – dựa trên mục tiêu và kết quả - đã bắt đầu được áp dụng trong những năm gần đây. Luật Tổ chức ngân sách ngày 01/8/2001 đã làm thay đổi phương thức hoạt động của các cơ quan hành chính ở trung ương: ngân sách không được cấp phát theo chương mục mà theo chương trình, dự án. Các công chức từ chỗ hưởng lương cố định đã dần chuyển sang làm việc

18. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, tr.336.

Nghiên cứu - Trao đổi

như những người quản lý chương trình.

Thông tư ngày 22/12/2003 đã quy định dần dà áp dụng trả thù lao theo năng lực – trong cơ cấu tiền lương trả cho người đứng đầu cơ quan hành chính ở trung ương (Tổng cục, cục và vụ), tùy theo nhiệm vụ của họ được phân công khi bổ nhiệm¹⁹.

2. Bộ máy giúp việc: phân định giữa hành chính và chính trị:

Ở từng quốc gia, bộ máy giúp việc cho Thủ tướng có thể nặng về tính chính trị - hoặc có thể nặng về tính hành chính. Văn phòng Nội các ở Vương quốc Anh, Văn phòng Nội các của Thủ tướng ở Đức. Tùy theo từng trường hợp, người đứng đầu cơ quan này có thể có địa vị mang tính chính trị hơn (nó thay đổi với Chính phủ) hoặc có thể mang bản chất hành chính nhiều hơn (không thay đổi ngay cả khi bộ máy Chính phủ thay đổi).

Mô hình Pháp: có bước chuyển và dùng dằng giữa quyền của nguyên thủ quốc gia đồng thời có quyền hành pháp, tức là Tổng thống – so với người đứng đầu Chính phủ - tức là Thủ tướng.

Sự phân tách này cũng thể hiện phần nào nỗ lực tách bạch giữa chức năng chính trị với chức năng hành pháp.

Đặc sắc của hệ thống Pháp bắt nguồn từ thực tế là ngay tại bộ máy giúp việc Chính phủ có đến hai cơ quan. Một cơ quan mang tính chính trị: Văn phòng Thủ tướng, đứng đầu là một giám đốc Nội các và nơi có 50 đến 60 nhân viên cấp cao (những người thường là công chức). Một cơ quan mang nặng tính hành chính: Tổng thư ký Chính phủ, đứng đầu là Tổng thư ký Chính phủ với khoảng ba mươi cộng tác viên cấp cao. Văn phòng Thủ tướng là cơ quan linh hoạt và đổi thay theo từng đời Thủ tướng. Trái lại, Tổng thư ký Chính phủ lại là thiết chế rất ổn định, ngay cả khi Thủ tướng mới lên – thì cơ quan này vẫn không biến động. Đó chính là yếu tố bảo đảm cho sự liên tục của hoạt động

hành chính.

Nhưng sự kết nối giữa hai cơ quan rất chặt chẽ. Về mặt địa lý thì hai cơ quan cùng đóng chung trụ sở (Matignon). Về mặt hoạt động, khi có bất kỳ công việc gì thì đều được xử lý bởi một thành viên của mỗi cơ quan. Sự phân công thể hiện ở chỗ: thành viên của Văn phòng Thủ tướng sẽ xử lý nội dung công việc – tức là chuẩn bị trình nội dung cho Thủ tướng ký ban hành; còn thành viên của Tổng thư ký lo về thủ tục, bảo đảm các công việc tổ chức (như là chuẩn bị hồ sơ, tổ chức các cuộc họp, và cũng quan tâm đến việc áp dụng thống nhất các quy định pháp luật trong vụ việc đó.

Để làm mềm hoá mối quan hệ này, rất cần đến các yếu tố cá nhân. Ví dụ: theo quan sát thực tiễn thì các nhân vật tham mưu chủ chốt: Các mối Tổng thư ký của Tổng thống, Tham mưu trưởng của Thủ tướng và Tổng thư ký Chính phủ, cả ba thường từ cùng một cơ quan và được đào tạo tại cùng một trường, đã đóng góp mạnh mẽ vào việc làm hài hoà mối quan hệ công tác giữa hai cơ quan.

Cũng như vậy – đó là mối quan hệ giữa các cơ quan giúp việc cho Chính phủ với Tham chính viện. Là một thiết chế hơi kỳ lạ và tưởng chừng rất khó vận hành với vai trò kép – cơ quan xét xử hành chính và tư vấn cho Chính phủ - nhưng Tham chính viện vẫn tồn tại như một thiết chế quan trọng trong nền hành chính Cộng hoà Pháp. Nguyên do của sự vận hành này một phần là do mối quan hệ thân tín này: Tổng thư ký của Chính phủ - theo truyền thống luôn luôn là một thành viên của Tham chính viện. Cũng khá phổ biến, Tổng thư ký của Tổng thống và Chủ tịch Văn phòng Thủ tướng cũng là thành viên của Tham chính viện. Mối quan hệ có từ thời học tập (cùng trường L'ENA), chia sẻ chung nền văn hoá pháp lý và các giá trị đạo đức – đã giúp cho việc duy trì những quan hệ tốt đẹp giữa các

19. Martine Lombard, tr. 192-193.

Nghiên cứu - Trao đổi

thiết chế này²⁰.

III. VÀI LIÊN HỆ VỚI THỰC TIỄN VIỆT NAM

Tổ chức Chính phủ ở từng quốc gia khác nhau được quy định bởi tính chất chính trị và các đặc điểm lịch sử, kinh tế xã hội của họ. Nhưng xu hướng chung về hoạt động Chính phủ có thể thấy rõ và cũng là một số gợi ý liên hệ với thực tiễn Việt Nam.

- Về thẩm quyền quản lý - cần có sự quản lý tập trung về người đứng đầu Chính phủ.

Cùng với sự phát triển kinh tế, hiện nay các Bộ là cơ quan quản lý trên các ngành, lĩnh vực, thẩm quyền rất lớn và tự chủ. Điều này thể hiện vai trò của Chính phủ tăng cường cùng với điều tiết nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy cần có sự quy về đầu mối của Chính phủ - có như vậy mới tránh tình trạng tản mạn, chông chéo thẩm quyền như hiện nay: quản lý về rượu thuộc về rất nhiều Bộ.

Hoặc vệ sinh an toàn thực phẩm – cũng là lĩnh vực chia sẻ thẩm quyền giữa rất nhiều Bộ: Y tế, Công thương.v.v.

Bởi vậy cần có sự quản lý tập trung về đầu mối. Trước mắt có thể thu gọn chức năng quản lý về đầu mối bộ - đúng như Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở (Kết luận số 64-KL/TW) đã xác định quan điểm, mục tiêu đổi mới tổ chức Chính phủ, chính quyền địa phương: Trước mắt giữ ổn định tổ chức của Chính phủ, tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực phù hợp với thực tiễn đất nước. Điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành tập trung vào quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, khắc phục những chông chéo hoặc bỏ trống về

chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng quản lý; làm rõ mối quan hệ phối hợp giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ; bảo đảm nguyên tắc một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính²¹). Nhưng lâu dài, cần quy về nhiệm vụ tập trung ở đầu mối chỉ đạo, điều hành – tức là Chính phủ. Công tác điều hành cụ thể thuộc về Bộ nhưng việc ban hành các văn bản quy phạm nên quy về đầu mối Chính phủ để đảm bảo sự định hướng tập trung thống nhất. Trên cơ sở đó, Chính phủ phân công và điều phối công việc cho các Bộ, ngành.

Tư duy về việc tăng thêm bộ máy hay tăng quyền cho bộ máy để theo kịp các nhiệm vụ quản lý nên thay thế bằng việc sử dụng tối đa các thiết chế làm việc kiểu liên bộ - dưới sự điều hành của người đứng đầu Chính phủ. Điều này có thể khắc phục được những hạn chế về việc phát sinh thêm những nhiệm vụ mới hay thẩm quyền mới – như trong ví dụ sau:

“Hiện nay, trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, 08 cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện một số dịch vụ công có đặc điểm, tính chất quan trọng mà Chính phủ phải trực tiếp chỉ đạo. Về nguyên tắc, các cơ quan thuộc Chính phủ không có chức năng quản lý nhà nước và không ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Thực tế cho thấy, quy chế pháp lý của cơ quan thuộc Chính phủ đã phát sinh vướng mắc cần điều chỉnh lại. Thời gian qua, tình trạng trốn đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế diễn ra ngày càng phức tạp, trong khi thanh tra lao động - thương binh và xã hội cần bao quát nhiều lĩnh vực như: Việc làm, giáo dục nghề nghiệp, lao động, tiền lương. Tại Luật Bảo hiểm xã hội, Quốc hội đã giao cơ quan bảo hiểm xã hội thực hiện thanh tra chuyên ngành đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế

20. Xem Jacques Fournier, <http://jacquesfournier.blog.lemonde.fr/2010/03/30/la-ratique-du-pouvoir-executif-en-france-sous-la-cinquieme-republique-et-son-evolution-recente/>

21. TS. Hoàng Thị Ngân, Ths Bùi Công Quang, Văn phòng Chính phủ, “Hoàn thiện tổ chức bộ máy của Chính phủ và nền công vụ”, <http://tcdepl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=374>

Nghiên cứu - Trao đổi

là một nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Hiện đang có đề xuất thành lập một số cơ quan thuộc Chính phủ (như cơ quan quản lý vốn nhà nước); tuy nhiên, sẽ vướng mắc nếu không được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước”²².

- Tăng cường các thiết chế tư vấn bên ngoài, thậm chí có thể giao một số nhiệm vụ nghiên cứu, sự nghiệp cho các tổ chức độc lập.

- Chế độ trách nhiệm của các thành viên Chính phủ và của tập thể Chính phủ cần được đổi mới – theo hướng rõ ràng hơn, và gắn với các chương trình hành động, các chính sách của Chính phủ.

Cuối cùng, những đổi mới phù hợp với xu thế quản trị công mới.

Trước hết là đổi mới cách hoạt động, điều hành chỉ đạo của Chính phủ.

Với xu thế quản trị công trong thời kỳ mới, Chính phủ đã có những định hướng về một nền hành chính quản lý chiến lược, bằng chính sách và khơi gợi sự tham gia của khu vực tư. Đó chính là những cải cách nổi bật mà công cuộc cải cách hành chính đã đạt được: tách bạch dần dà (dẫu chưa triệt để) giữa chức năng cung ứng dịch vụ công và quản lý nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn nhà nước đã từng bước tự chủ, tách khỏi hành chính, Bộ chủ quản. Đặc biệt gần đây, với ý tưởng về Chính phủ kiến tạo – phát triển đã cho thấy mong muốn thay đổi ở cơ quan hành chính cao nhất sang hướng “cầm lái” chứ không chèo đò – tức là chuyển hướng sang kiến thiết thể chế, tạo lập môi trường, khơi gợi sự tham gia của các chủ thể bên ngoài; chứ không trực tiếp thực thi các hoạt động kinh tế - xã hội. “Chính phủ kiến tạo” là khái niệm bắt đầu hình thành ở Việt Nam từ năm 2014 và đặc biệt được sử dụng nhiều trong những

tuyên bố chính trị của Chính phủ cho đến nay²³. Chưa có những kết quả rõ ràng về thực tiễn triển khai, nhưng theo quan sát của các học giả thì với khái niệm trên cho thấy một quyết tâm chính trị mới: nhà nước đang tìm cách thay đổi chức năng của mình trong quan hệ với thị trường. Nhà nước Việt Nam, từ vị thế điều hành trực tiếp - thông qua các mệnh lệnh hành chính – các hoạt động kinh tế, chuyển sang vị thế kiến tạo một môi trường phù hợp để nuôi dưỡng thị trường, phát huy được hết sức mạnh của mình.

- Xã hội hoá dịch vụ công, chuyển nhiều đơn vị sự nghiệp công lập sang quy chế tự chủ và cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước – điều này thấy ngay trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Tinh thần của thị trường thể hiện bước đầu trong các hoạt động đó: dịch vụ công không còn là sân chơi độc quyền của nhà nước và các tổ chức do nhà nước lập. Tập đoàn kinh tế được phân biệt với Bộ chủ quản – xu hướng tập trung quản lý vào tập đoàn kinh tế hiện nay phản ánh trước hết là mong muốn tách bạch vai trò Bộ quản lý nhà nước với hoạt động kinh tế.

- Phân cấp, phân quyền là xu hướng diễn ra rầm rộ trong những năm gần đây. Việc chuyển giao quyền lực từ trung ương xuống địa phương đã tiến hành dần dà, và đến nay thể hiện rõ ràng tại cấp tỉnh – trên hầu khắp các phương diện như tổ chức bộ máy, ngân sách, lệ phí và nhiều nhất là trong các thẩm quyền quản lý các công việc cụ thể trong các lĩnh vực văn hoá, xã hội và kinh tế. Việt Nam là một trong các quốc gia phân cấp ngân sách mạnh nhất ở Đông Á.

- Còn nhiều cải cách theo hướng phá vỡ dần những khuôn mẫu cứng nhắc của cơ chế quan liêu, áp dụng dần một số ý tưởng

22. TS. Hoàng Thị Ngân, ThS Bùi Công Quang, Văn phòng Chính phủ, “Hoàn thiện tổ chức bộ máy của Chính phủ và nền công vụ”, <http://tcdcp1.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=374>

23. Ý tưởng ra đời từ thông điệp đầu năm 2014 của nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng về nhiệm vụ xác định rõ hơn mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường và nên chăng thay đổi phương thức lãnh đạo từ điều hành sang tạo điều kiện; và được nhắc đến nhiều bởi Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc – nhiệm kỳ bắt đầu từ 7/4/2016 với cam kết xây dựng Chính phủ kiến tạo liêm chính, hành động vì người dân và doanh nghiệp.

Nghiên cứu - Trao đổi

của thị trường. Tư duy dịch vụ, khách hàng đã bước đầu được đưa vào hệ thống hành chính. Chính phủ điện tử, các cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật thủ tục hành chính đã ra đời – bước đầu bảo đảm sự công khai và mở trong hoạt động của Chính phủ.

Tuy nhiên những cải cách mang hơi hướng nền quản trị công phần nhiều mới chỉ dừng lại ở định hướng chung. Sự cụ thể hoá và thực thi các chiến lược đòi hỏi bước đi dài – và còn gặp muôn không ít trở ngại trong bối cảnh thực tiễn Việt Nam.

Cũng có thể nhận xét rằng những cải cách phần nhiều mới tập trung ở khía cạnh nội bộ, tổ chức – tức là nghiêng về tinh giản bộ máy, sắp xếp đội ngũ công chức, viên chức, phân cấp, phân quyền. Các cải cách về phương thức hoạt động, cải cách trong mối quan hệ quản trị công với khách hàng và thị trường – còn dè dặt.

Sự đổi mới của Chính phủ - mô hình Chính phủ kiến tạo phát triển – mới được đề xuất như một quyết tâm chính trị của giới lãnh đạo trong thời kỳ mới, nhưng việc thực thi đòi hỏi những đổi mới ở các khía cạnh vĩ mô. Các chính sách phải được xây dựng theo hướng xúc tác – khơi gợi sự tham gia, sự cạnh tranh giữa tất cả các chủ thể - khu vực công, tư. Tuy nhiên nhiều chính sách hiện tại vẫn còn khá bó buộc và dành quyền nhiều về phía nhà quản trị – các thủ tục hành chính còn nặng nề. Đặc biệt, tính khơi gợi của các chính sách kinh tế còn đáng bàn, chưa kể là đôi khi còn tạo ra sự bất bình đẳng, hay sự cản trở nhất định, mà những tranh luận thực tiễn cho thấy điều đó – như quá trình thảo luận về tội danh kinh doanh trái phép trên mạng trong dự thảo Bộ luật hình sự sửa đổi. Cơ chế pháp lý – cụ thể là cơ chế tài phán - bảo đảm cho sự an toàn và bình đẳng của các chủ thể khi tham gia vào sân chơi chung – vẫn chưa thực sự tin tưởng.

Thứ hai, sự tham gia của nhà nước vào hoạt động kinh tế vẫn còn nhiều – như nhận xét trong Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035. Sự hiện diện của khối doanh nghiệp nhà nước còn quá lớn trong nền kinh tế - hầu như tham gia trong tất cả các lĩnh vực kinh tế. Xã hội hoá mới dè dặt và những chính sách vĩ mô chưa thực sự kích thích quá trình xã hội hoá.

Thứ ba, phân cấp, phân quyền dù định rõ trong Hiến pháp năm 2013 nhưng Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 vẫn chưa làm rõ hơn được những mảng thẩm quyền có thể thuộc về quyền “tự quyết định” của địa phương. Ngay trong tổ chức của Chính phủ, cần có sự phân quyền rõ ràng hơn giữa các Bộ với nhau, giữa Bộ với người đứng đầu Chính phủ.

Cuối cùng, ngay trong nền hành chính vẫn tồn tại khá nhiều vấn nạn: chậm chạp, con người thiếu năng lực, các vụ việc tham nhũng khá nổi bật – ngay tại các cơ quan cao nhất. Công cuộc đấu tranh chống tham nhũng hiện nay phần nào thể hiện những yếu kém còn lại của nền quản trị công ở Việt Nam. Rõ ràng song song với các cải cách quản trị nhà nước, đấu tranh phòng chống tham nhũng là giải pháp hữu hiệu để bảo đảm sự vận hành an toàn của các cải cách đó. Những đổi thay thường tạo ra cơ hội – kể cả những cơ hội xấu – đó là rủi ro câu kết với nhóm lợi ích, rủi ro lạm quyền. Mặt khác các thành tố của đổi mới quản trị công lại chính là những tiêu chí phòng chống tham nhũng – ví dụ như sự công khai, minh bạch tài chính – vừa là công cụ để tiến tới quản trị công kiểu mới, vừa là phương tiện phòng chống tham nhũng. Bởi lẽ đó có thể là một đặc thù, trong bối cảnh Việt Nam, việc đổi mới quản trị nhà nước luôn song hành với công cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng./.

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Đề tài khoa học cấp bộ: “Các giải pháp đảm bảo công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay”

**Chủ nhiệm Đề tài: ThS. Trần Thị Thơi, Phó trưởng phòng,
Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ.**

Đơn vị chủ trì đề tài: Viện Khoa học tổ chức nhà nước

Kết quả đánh giá: Khá

Năm bảo vệ đề tài: 2018

Mục tiêu nghiên cứu: Nghiên cứu, đề xuất các giải pháp đảm bảo công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức nhằm đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Nhiệm vụ nghiên cứu:

- Nghiên cứu một số vấn đề lý luận chung về công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức;

- Đánh giá thực trạng việc công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay;

- Đề xuất phương hướng, giải pháp đảm bảo công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay.

Kết cấu đề tài:

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài bao gồm 03 chương:

Chương I. Một số vấn đề lý luận về công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức.

Chương II. Thực trạng công khai, minh bạch, khách quan trong công tác tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay.

Chương III. Đề xuất phương hướng, giải pháp nhằm đảm bảo công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay.

Nội dung chính của đề tài:

Việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước theo hướng

chuyên nghiệp hóa là một yêu cầu cấp thiết trong quá trình đổi mới, hội nhập kinh tế quốc tế và phát triển đất nước ta hiện nay. Mục tiêu của cải cách hành chính là nhằm xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; trong đó việc xây dựng đội ngũ công chức, viên chức có phẩm chất, năng lực được coi là yếu tố quyết định chất lượng của nền hành chính.

Tuyển dụng là khâu đầu tiên trong quy trình quản lý nhân sự, có vị trí, vai trò rất quan trọng, có tính quyết định cho sự phát triển một cơ quan, tổ chức, đơn vị. Như Bác Hồ đã từng nói: “cán bộ là gốc của mọi công việc”.

Công khai, minh bạch, khách quan là các nguyên tắc được pháp luật quy định trong tuyển dụng công chức và viên chức ở nước ta. Tuy vậy, bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác tuyển dụng công chức, viên chức vẫn còn nhiều tiêu cực, vi phạm pháp luật, đặc biệt là trong quân thủ các nguyên tắc công khai, minh bạch, khách quan như: không thông báo công khai thông tin về tuyển dụng trên các phương tiện thông tin đại chúng; để lộ đề thi nên người trúng tuyển đa số là con em trong ngành. Còn nhiều cơ quan trong quá trình sơ tuyển, do muốn đưa người nhà, người quen vào nên tự đặt tiêu chuẩn, điều kiện trái quy định như phân biệt giới tính, cơ sở đào tạo đại học, cao đẳng; loại hình đào tạo, loại bằng cấp, đăng ký chuyên môn trong phạm vi hẹp nhằm loại các thí sinh không quen biết, tạo điều kiện cho con em người nhà, người thân, . . . dự thi dễ dàng trúng tuyển hơn. Một số cơ quan còn tự ý đặt ra những nội dung

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

kiểm tra kiến thức chuyên ngành thiếu khách quan, trái với quy định Nhà nước. Trong coi thi vẫn còn biểu hiện gửi gắm, thí sinh vi phạm quy chế thi, đánh dấu bài làm; vẫn có hiện tượng bài thi chấm lệch quá nhiều điểm, thậm chí thí sinh không đạt đủ điểm chuẩn vẫn được tuyển dụng với lý do vận dụng ưu tiên...

Với những lý do cơ bản nêu trên, việc triển khai nghiên cứu đề tài “*Các giải pháp đảm bảo công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay*” là hết sức cần thiết.

Tại Chương 1, đề tài đã nêu và phân tích những nội dung cơ bản về khái niệm tuyển dụng công chức, viên chức; công khai, minh bạch, khách quan và sự cần thiết phải công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức. Xuất phát từ sự bất cập của công tác tuyển dụng, nhu cầu cần thiết của nền hành chính trong tiến trình hội nhập, đề tài đã phân tích rõ sự cần thiết phải tuyển dụng công khai, minh bạch, khách quan và chỉ ra những nhân tố ảnh hưởng cũng như những yêu cầu cụ thể của việc công khai, minh bạch, khách quan trong công tác tuyển dụng. Ngoài ra, nhóm tác giả cũng đã đưa ra một số kinh nghiệm nước ngoài về công tác tuyển dụng nhằm đảm bảo sự công khai, minh bạch, khách quan để có thể xem xét vận dụng vào Việt Nam như việc nộp hồ sơ trực tuyến (Hoa Kỳ, Canada, Úc...), công bố thông tin tuyển dụng trên mạng (Pháp, Singapore...) hoặc đề cao vai trò của người thực hiện công tác tuyển dụng (Nhật Bản). Đây là những nội dung nghiên cứu có ý nghĩa để làm cơ sở phân tích thực trạng công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta.

Tại chương 2, trên cơ sở quy định của Đảng và Nhà nước về tuyển dụng công chức, viên chức; với số liệu thu thập được từ các nguồn thông tin đáng tin cậy và có tính cập nhật cao như: các Văn kiện chính thức của Đảng Cộng sản Việt Nam; của Quốc hội; các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội về tình hình kinh tế - xã hội hàng năm và

cả giai đoạn 2010-2015; Báo cáo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)..., Chương 2 của đề tài đã tập trung phân tích cụ thể về những kết quả tích cực, những hạn chế và nguyên nhân của việc thiếu công khai, minh bạch, khách quan trong công tác tuyển dụng công chức, viên chức. Những đánh giá, phân tích thực trạng cho thấy, về cơ bản pháp luật đã có quy định nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức nhưng công tác này vẫn còn có những hạn chế nhất định cả về mặt quy định của pháp luật và tổ chức thực hiện. Đề tài cũng đã phân tích, làm rõ nguyên nhân chủ quan và khách quan dẫn đến những tồn tại, hạn chế đó.

Chương 3, đề tài đã đưa ra các giải pháp nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch, khách quan trong tuyển dụng công chức, viên chức ở nước ta hiện nay. Một số giải pháp được đề xuất bao gồm:

- Hoàn thiện xác định vị trí việc làm, xây dựng bản mô tả công việc và khung năng lực gắn liền với từng vị trí để làm căn cứ khoa học, khách quan cho hoạt động tuyển dụng.

- Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tuyển dụng công chức, viên chức.

- Đổi mới nội dung và hình thức thi tuyển.

- Thiết lập bộ phận chuyên trách tuyển dụng (Hội đồng tuyển dụng độc lập).

- Nâng cao nhận thức, năng lực tuyển dụng (kiến thức, kỹ năng, thái độ) cho người làm công tác tuyển dụng.

- Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát tuyển dụng công chức, viên chức.

- Một số giải pháp khác.

Nhìn chung, các giải pháp nêu ra đều cần thiết và có tính khả thi, tạo cơ sở khoa học nhằm hoàn thiện quy định pháp lý và đảm bảo cho quá trình tuyển dụng công chức, viên chức một cách công khai, minh bạch, khách quan hơn./.

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Đề tài khoa học cấp bộ: “Nghiên cứu cơ sở khoa học xác định chuẩn đầu ra đối với các ngành đào tạo bậc đại học của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội trước yêu cầu hội nhập và phát triển”

**Chủ nhiệm đề tài: ThS. Nguyễn Ngọc Linh, Phó Trưởng khoa
Khoa Văn thư - Lưu trữ, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội**

Đơn vị chủ trì đề tài: Trường Đại học
Nội vụ Hà Nội

Kết quả đánh giá: Khá

Năm bảo vệ đề tài: 2018

Mục tiêu nghiên cứu: Mục tiêu của đề tài là nghiên cứu cơ sở khoa học để xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo bậc đại học tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội. Qua đó, đề xuất khung mẫu chuẩn đầu ra các ngành đào tạo và mẫu cụ thể hai ngành Lưu trữ học và Quản trị nhân lực.

Nhiệm vụ nghiên cứu:

- Nghiên cứu các cơ sở khoa học để xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo bậc đại học;

- Khảo sát tình hình thực tế và phản ánh thực trạng xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo trình độ đại học tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội;

- Từ những cơ sở lý luận và thực tiễn để đề xuất các giải pháp xây dựng chuẩn đầu ra các ngành học trình độ đại học của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội trước yêu cầu hội nhập và phát triển.

Kết cấu đề tài:

Nội dung đề tài gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo bậc đại học;

Chương 2: Thực trạng xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo trình độ đại học tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội;

Chương 3: Giải pháp xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo trình độ đại học ở Trường Đại học Nội vụ Hà Nội đáp ứng yêu cầu hội nhập và phát triển.

Nội dung chính của đề tài:

Chuẩn đầu ra là yêu cầu tối thiểu về kiến thức, kỹ năng, thái độ, trách nhiệm nghề nghiệp mà người học đạt được sau khi hoàn thành chương trình đào tạo, được cơ sở đào tạo cam kết với người học, xã hội và công bố công khai cùng với các điều kiện đảm bảo thực hiện. Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã có quy định đối với các trường đại học cần nghiên cứu xác định và công bố chuẩn đầu ra cho các ngành đào tạo làm cơ sở để hoàn thiện chương trình và nâng cao chất lượng đào tạo nhân lực, đáp ứng nhu cầu xã hội. Thực tiễn quá trình đào tạo đại học hiện nay của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội còn có những bất cập, một trong những vấn đề đó là xây dựng chuẩn đầu ra, nó chưa trở thành điểm khởi đầu của quá trình đào tạo; công bố chuẩn đầu ra của trường còn mang tính hình thức, chất lượng đào tạo chưa được kiểm soát chặt chẽ trong suốt quá trình đào tạo. Chính vì vậy, việc nghiên cứu Đề tài “Nghiên cứu cơ sở khoa học xác định chuẩn đầu ra đối với các ngành đào tạo bậc đại học của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội trước yêu cầu hội nhập và phát triển” là thực sự cần thiết, có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn góp phần chuẩn hóa các khâu trong quá trình đào tạo của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

Trong Chương 1, phần cơ sở lý luận xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo bậc đại học đã đưa ra được một số khái niệm cơ bản, làm rõ cách thức tiếp cận xây dựng chuẩn đầu ra trong đào tạo trình độ đại học;

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

đã trình bày được xu hướng đào tạo nhân lực trình độ đại học đến năm 2020 và kinh nghiệm xây dựng chuẩn đầu ra của các trường đại học trong nước và khu vực Asean.

Chương 2 của đề tài tập trung tìm hiểu đặc điểm và thực trạng hoạt động xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo trình độ đại học tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội. Đề tài đã phân tích tương đối chi tiết về đặc điểm các ngành nghề đào tạo của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội như: ngành Lưu trữ học, ngành Quản trị nhân lực, ngành Quản trị văn phòng, ngành Khoa học thư viện, ngành Quản lý nhà nước, ngành Quản lý văn hóa. Trong phần thực trạng, nhóm nghiên cứu chủ yếu giới thiệu về quy trình các bước triển khai các văn bản về xây dựng chuẩn đầu ra, đồng thời đưa ra thực trạng kết quả

xây dựng, thực trạng quản lý xây dựng và thực trạng quy hoạch phát triển các ngành đào tạo trình độ đại học đến năm 2020 của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

Tại Chương 3, trên cơ sở kết quả nghiên cứu ở Chương 1 và Chương 2, nhóm tác giả đã đề xuất các giải pháp phù hợp nhằm xây dựng chuẩn đầu ra đối với các ngành đào tạo bậc đại học của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội trước yêu cầu hội nhập và phát triển. Theo đó, đề tài đã nêu ra 3 giải pháp gồm: Xác lập quy trình xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo trình độ đại học đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực Asean; Quản lý xây dựng chuẩn đầu ra các ngành đào tạo trình độ đại học; Xây dựng chuẩn đầu ra trình độ đại học các ngành điển hình của Trường Đại học Nội vụ Hà Nội. Nhìn chung, các giải pháp nêu ra đều cần thiết và có tính khả thi./.

Đề tài khoa học cấp bộ: “Bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp”

PGS.TS. Vũ Trọng Hách, Giảng viên cao cấp, Khoa Quản lý nhà nước và Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia., Bộ Nội vụ

Đơn vị chủ trì đề tài: Học viện Hành chính Quốc gia

Kết quả đánh giá: Xuất sắc

Năm bảo vệ đề tài: 2018

Mục tiêu nghiên cứu: Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và đánh giá thực tiễn các chương trình hiện hành liên quan đến bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, đề xuất khung chương trình bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp ở nước ta hiện nay.

Nhiệm vụ nghiên cứu:

- Tổng quan cơ sở lý luận về bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp và yêu cầu năng lực, kỹ năng lãnh đạo, quản trị;

- Đánh giá khung chương trình bồi dưỡng hiện hành liên quan bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp từ

khi Luật cán bộ, công chức có hiệu lực;

- Đề xuất khung chương trình bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp ở nước ta hiện nay.

Kết cấu đề tài: Nội dung đề tài gồm 3 chương:

Chương 1: Lý luận và thực tiễn về bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp;

Chương 2: Thực trạng bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp;

Chương 3: Đề xuất chương trình bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

Nội dung chính của đề tài:

Muốn xây dựng Chính phủ “kiến tạo, liêm chính, hành động và phục vụ” như thông điệp của Thủ tướng Chính phủ đã đề cập trên các diễn đàn trong những năm gần

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

đây đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, có tinh thần kiến tạo, liêm chính, trách nhiệm và chuyên nghiệp. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp với vai trò là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp ở địa phương, cần thiết phải có đủ năng lực để thực thi một cách có hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân địa phương. Tuy nhiên, năng lực của đội ngũ Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp hiện nay đang còn nhiều hạn chế, yếu kém, nhất là về kỹ năng quản lý hành chính, đòi hỏi phải được quan tâm bồi dưỡng. Đến nay, chưa có chương trình bồi dưỡng cho chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đồng thời chương trình bồi dưỡng cho chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã tuy đã có nhưng chưa được hoàn thiện. Chính vì vậy, việc nghiên cứu Đề tài “Bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp” là thực sự cần thiết, có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, có thể làm tài liệu tham khảo để xây dựng chương trình bồi dưỡng cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

Trong Chương 1, đề tài đã làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Trên cơ sở phân tích các khái niệm cơ bản như: chức danh, chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân, bồi dưỡng, bồi dưỡng theo chức danh, bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân, đề tài đã đi sâu vào phân tích các nội dung cơ bản: vị trí pháp lý, nhiệm vụ và yêu cầu về năng lực của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp; sự cần thiết và cơ sở thực hiện bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp; các yếu tố tác động đến bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Phần cơ sở thực tiễn được thực hiện bằng việc thông qua khảo cứu kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới như Vương quốc Anh, Cộng hòa Pháp, Nhật Bản, Australia. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu còn nêu ra kinh nghiệm đào tạo, bồi dưỡng theo

vị trí việc làm cho công chức ở một số nước Đông Nam Á và Trung Quốc, từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Chương 2 của đề tài đã phân tích và làm rõ thực trạng bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp thông qua 2 lĩnh vực là thực trạng đội ngũ cán bộ Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp và rà soát chương trình hiện hành liên quan đến bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Từ đó đưa ra đánh giá chung về chương trình bồi dưỡng hiện hành liên quan đến chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó. Trong nội dung này, ưu điểm nổi bật của đề tài là có những số liệu điều tra, khảo sát cụ thể, làm tăng tính thuyết phục về mặt khoa học và thực tiễn đối với vấn đề nghiên cứu.

Chương 3, trên cơ sở phân tích và làm rõ thực trạng bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp ở Chương 2, các tác giả đã đề xuất chương trình bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Theo đó, Đề tài đã đưa ra nguyên tắc xây dựng chương trình bồi dưỡng theo chức danh; chương trình bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; khung chương trình bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành phố thuộc trung ương; chương trình bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; khung chương trình bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp, quận thành phố thuộc tỉnh; chương trình bồi dưỡng theo chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn; khung chương trình bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn. Nhìn chung tác giả đã đưa ra quan điểm và mục tiêu phù hợp, có tính khả thi cao, từ đó làm căn cứ để đề xuất chương trình bồi dưỡng chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp./.

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Đề tài khoa học cấp bộ: “Cơ sở khoa học nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay”

**TS. Trần Thị Hạnh, Viện trưởng Viện nghiên cứu và phát triển,
Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.**

Đơn vị chủ trì Đề tài: Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, Bộ Nội vụ

Kết quả đánh giá: Xuất sắc

Năm bảo vệ đề tài: 2018

Mục tiêu nghiên cứu: Luận chứng cơ sở khoa học và đề xuất các quan điểm, giải pháp nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức (CBCC) ở Việt Nam hiện nay.

Nhiệm vụ nghiên cứu:

Hệ thống hóa và phân tích làm rõ những vấn đề lý luận về đạo đức công vụ và nâng cao đạo đức công vụ của CBCC ở Việt Nam hiện nay.

Tìm hiểu kinh nghiệm nâng cao đạo đức công vụ của công chức ở một số nước trên thế giới và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam.

Hệ thống hóa và đánh giá thực trạng các quy định hiện hành về đạo đức công vụ của CBCC ở nước ta; chỉ ra những ưu điểm và hạn chế, nguyên nhân.

Khảo sát, đánh giá thực trạng đạo đức công vụ của CBCC ở nước ta; những kết quả và yếu kém, nguyên nhân.

Đề xuất các quan điểm, giải pháp nâng cao đạo đức công vụ của CBCC ở Việt Nam hiện nay.

Kết cấu của Đề tài:

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, đề tài gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về đạo đức công vụ của cán bộ, công chức.

Chương 2: Thực trạng đạo đức công vụ của cán bộ, công chức ở Việt Nam và kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới.

Chương 3: Quan điểm và các giải pháp nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức ở nước ta.

Nội dung chính của Đề tài:

Đạo đức công vụ được hiểu là đạo đức thực thi công vụ của CBCC; là những giá trị

và chuẩn mực đạo đức được áp dụng cho một nhóm người nhất định trong xã hội – CBCC trong lĩnh vực hoạt động cụ thể là công vụ. Đạo đức công vụ là hệ thống chuẩn mực quy định nhận thức và hành động được xem là tốt hay xấu, là nên hay không nên làm trong hoạt động công vụ của người CBCC nhằm xây dựng một nền công vụ trách nhiệm, chuyên nghiệp và trong sạch, tận tụy, công tâm.

Đạo đức công vụ của CBCC gắn chặt với nghĩa vụ, trách nhiệm và những điều CBCC không được làm, cách ứng xử của CBCC khi thi hành công vụ do pháp luật quy định, vì vậy đồng thời với những cố gắng để biến những quy định pháp luật đối với CBCC thành những chuẩn mực ĐĐCV, nêu cao tính tự giác, trách nhiệm phục vụ nhân dân của CBCC, cần thể chế hóa những chuẩn mực, nguyên tắc đạo đức thành những quy phạm pháp luật.

Tuy nhiên, trên thực tế đạo đức công vụ của một số bộ phận CBCC có những hạn chế, yếu kém như tình trạng những nhiễu, cửa quyền, hành dân; quan hệ giữa CBCC và người dân chưa thực sự là quan hệ phục vụ; CBCC chưa phải là “công bộc” của nhân dân, đúng như nhận định tại Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng: “Tình trạng tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng với biểu hiện ngày càng tinh vi, phức tạp, gây bức xúc trong dự luận, ảnh hưởng đến niềm tin của nhân dân với Đảng và Nhà nước. Tình trạng suy thoái tư tưởng chính trị, đạo đức lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên chưa bị đẩy lùi, có mặt, có bộ phận còn diễn biến phức tạp hơn”.

Do vậy, Đảng và Nhà nước đã ban hành một số văn bản như Quyết định số 225/QĐ – TTg ngày 04/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch CCHC giai đoạn

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

2016-2020, Nghị quyết số 04-NQ/TW (khóa XII) ngày 30/10/2016 về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến, tự chuyển hóa” trong nội bộ; Nghị quyết số 26-NQ/TW (khóa XII) ngày 19/5/2018 về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ đề ra. Tựu chung, các văn bản này đều cho rằng cần phải nêu cao trách nhiệm và đạo đức công vụ, xây dựng hệ thống chuẩn mực các mối quan hệ của cán bộ, đảng viên với tổ chức đảng và với nhân dân hay tăng cường công tác giáo dục chính trị, nâng cao đạo đức cách mạng cho đội ngũ cán bộ, đảng viên và thế hệ trẻ...

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu đề tài: “Cơ sở khoa học nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay” nhằm cung cấp luận cứ khoa học và đề xuất các giải pháp nâng cao đạo đức công vụ của CBCC ở nước ta hiện nay là việc làm hết sức cần thiết.

Tại Chương 1, đề tài đã nêu ra một số vấn đề lý luận về đạo đức công vụ của CBCC ở Việt Nam, các khái niệm liên quan, đặc điểm biểu hiện của đạo đức công vụ, vai trò của đạo đức công vụ trong hoạt động công vụ của CBCC, các yếu tố cấu thành và tiêu chí đánh giá đạo đức công vụ của CBCC. Tại chương này cũng đã phân tích, nêu ra được các nhân tố tác động tới đạo đức công vụ của CBCC như: trình độ, đặc điểm phát triển về kinh tế xã hội; môi trường pháp lý và thể chế quản lý CBCC; cơ chế kiểm soát và xử lý các vi phạm đạo đức của CBCC; cải cách hành chính nhà nước và môi trường văn hóa công vụ; các giá trị đạo đức truyền thống.

Chương 2, đề tài đã nêu được thực trạng đạo đức công vụ của CBCC ở Việt Nam như tóm lược các quy định của Đảng, của Pháp luật, đưa ra những đánh giá, nhận xét chung, chỉ ra những ưu điểm, những hạn chế và nguyên nhân của thực trạng đạo đức công vụ của CBCC. Đề tài cũng đã nghiên cứu được

một số kinh nghiệm nâng cao đạo đức công vụ của một số nước trên thế giới như Thái Lan, Hà Lan, Tây Ban Nha, Ấn Độ... từ đó cũng đã rút ra bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam về nâng cao đạo đức công vụ.

Chương 3, từ những cơ sở lý luận và thực trạng của các vấn đề đạo đức công vụ của CBCC, đề tài đã chỉ ra được 4 quan điểm về việc nâng cao đạo đức công vụ của CBCC như: nâng cao đạo đức công vụ dựa trên cơ sở quán triệt đường lối của Đảng; nâng cao đạo đức công vụ phải được thực hiện đồng bộ với đổi mới các khâu của chế độ công vụ ở nước ta hiện nay; nâng cao đạo đức công vụ phải gắn với đẩy mạnh đấu tranh phòng chống tham nhũng lãng phí, đề cao vai trò gương mẫu của người đứng đầu cơ quan, đơn vị; nâng cao đạo đức công vụ bảo đảm được tính kế thừa, phát huy những giá trị đạo đức truyền thống và tiếp thu có chọn lọc những giá trị đạo đức công vụ hiện đại của các nước trên thế giới.

Từ các quan điểm trên, đề tài đưa ra được 6 giải pháp về nâng cao đạo đức công vụ của CBCC như nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của đạo đức công vụ, tăng cường công tác giáo dục đạo đức công vụ nhằm hình thành các chuẩn mực đạo đức công vụ của CBCC; nghiên cứu, hoàn thiện khung pháp lý về đạo đức công vụ; hoàn thiện thể chế quản lý CBCC nhằm ngăn ngừa các hành vi vi phạm đạo đức công vụ; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và xử phạt nghiêm các hành vi vi phạm ĐĐCV; cải cách hệ thống tiền lương, thưởng và đãi ngộ vật chất, tinh thần đối với đội ngũ CBCC để nhận được sự cống hiến từ đội ngũ CBCC cho nền công vụ nước nhà.

Kết quả nghiên cứu của Đề tài có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các nhà quản lý trong việc thực hiện các giải pháp nâng cao đạo đức công vụ của CBCC, đồng thời cung cấp luận cứ khoa học phục vụ xây dựng bộ Quy tắc đạo đức công vụ của CBCC, góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến CBCC ở nước ta hiện nay./.