

TÍNH TẤT YẾU KHÁCH QUAN CỦA VIỆC XÂY DỰNG NỀN CÔNG VỤ LIÊN THÔNG, THỐNG NHẤT, CHUYÊN NGHIỆP, TRÁCH NHIỆM, NĂNG ĐỘNG VÀ THỰC TÀI Ở VIỆT NAM (**)

TRẦN VĂN PHÒNG (*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích những nhân tố quy định tính tất yếu khách quan của việc xây dựng nền công vụ Việt Nam liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Từ khóa: Chuyên nghiệp; công vụ; liên thông; nền công vụ; thống nhất.

Abstract: This paper analyzes the factors that determine the objective necessity of building up interconnected, unified, professional, responsible, dynamic and talented civil service in Vietnam to meet the requirements of building a rule by law state, socialist market economy, and international integration.

Keywords: Professional; civil service; interconnection; civil service system; unified.

Ngày nhận bài: 06/4/2022 Ngày biên tập: 06/4/2022 Ngày duyệt đăng: 15/4/2022

Công vụ được hiểu là các việc của nhà nước được thực hiện bởi đội ngũ cán bộ, công chức vì lợi ích chung, lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước, được pháp luật quy định. Hoạt động công vụ được tiến hành trên cơ sở pháp luật nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước vì lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước, lợi ích chính đáng của các tổ chức và cá nhân. Hoạt động công vụ có tính tổ chức cao, được tiến hành thường xuyên, liên tục theo Hiến pháp, các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước và được bảo đảm bằng

quyền lực nhà nước. Hoạt động công vụ chủ yếu do đội ngũ công chức chuyên nghiệp thực hiện. Có thể hiểu nền công vụ là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm thể chế, đội ngũ, tổ chức và những điều kiện để thực thi công vụ. Do vậy, nhu cầu khách quan ở mọi quốc gia luôn phải xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài thì những công việc chung của nhà nước, xã hội mới được giải quyết kịp thời, hiệu quả.

Đối với Việt Nam, tính tất yếu khách quan của việc xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài được thể hiện ở những nội dung cơ bản sau:

Một là, do bản chất phục vụ nhân dân của nền công vụ Việt Nam và xu hướng phát triển tất yếu của nền công vụ thế giới là hướng đến liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài.

Nền công vụ, về bản chất là phục vụ, thực thi các công việc chung của nhà nước

(*) GS.TS; Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương

(**) Bài viết trong kế hoạch tuyên truyền về xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài

được thực hiện bởi đội ngũ công chức nhà nước vì lợi ích chung, lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước, được pháp luật quy định. Ở Việt Nam, do lợi ích Nhà nước, cộng đồng, xã hội thống nhất với lợi ích của Nhân dân, cho nên nền công vụ có đặc trưng, bản chất là nền công vụ phục vụ Nhân dân. Một nền công vụ phục vụ Nhân dân không thể là nền công vụ công kênh, nhiều tầng nấc, được thực thi bởi những con người chỉ có chuyên môn, nghiệp vụ, chỉ biết tinh thông nghiệp vụ mà máy móc khi thực thi công vụ, không có tình người, không có đạo đức. Do vậy, nền công vụ phục vụ Nhân dân đòi hỏi cả thể chế pháp luật, bộ máy, cơ chế vận hành và những điều kiện để thực thi công vụ phải đồng bộ, liên thông, thống nhất; đội ngũ con người - công chức phải chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Nếu thể chế pháp luật, bộ máy, cơ chế vận hành và những điều kiện để thực thi công vụ không đồng bộ, không liên thông, không thống nhất thì đội ngũ con người - công chức có chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài đến mấy cũng không hoàn thành công vụ.

Ngược lại, nếu thể chế pháp luật, bộ máy, cơ chế vận hành và những điều kiện để thực thi công vụ đồng bộ, liên thông, thống nhất, nhưng đội ngũ con người - công chức không chuyên nghiệp, không trách nhiệm, không năng động và thực tài thì cũng không hoàn thành công vụ được. Bản chất của nền công vụ phục vụ nhân dân và xu hướng phát triển tất yếu của công vụ thế giới đòi hỏi chúng ta phải hướng đến nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Do đó, xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài là phù hợp với xu thế phát triển khách quan của nền công vụ hiện đại.

Dù công vụ theo mô hình chức nghiệp: “Việc thi hành công vụ của người công chức được nhà nước bảo hộ cả về vật chất cũng như tinh thần. Theo đó, những người làm việc trong hệ thống công vụ là công chức, đại diện cho nhà nước để thực thi quyền

hành pháp. Khi đã chính thức tham gia nền công vụ, công chức được bảo đảm làm việc suốt đời và họ xác định cho mình một nghề gắn bó”, hay theo mô hình việc làm “theo vị trí công việc mà người công chức đảm nhiệm”⁽¹⁾ thì cũng đều phải hướng đến việc thực hiện công vụ hiệu quả nhất. Hiện nay, chưa có mô hình công vụ nào tối ưu vì hiệu quả của nền công vụ phụ thuộc vào nhiều nhân tố khác nhau, nhưng nhìn chung nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài là nền công vụ mà bất kể quốc gia nào cũng phải hướng tới. Chỉ trên cơ sở nền công vụ như vậy thì những công việc chung của xã hội, nhà nước mới được đội ngũ công chức thực thi hiệu quả nhất, kịp thời nhất và ít tốn kém nhất.

Do vậy, mô hình nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài là xu hướng phát triển chung của nền công vụ hiện đại trên thế giới. Tuy nhiên, về hình thức thì giống nhau, nhưng bản chất thì khác nhau. Chẳng hạn, bản chất nền công vụ của chúng ta là phục vụ toàn thể nhân dân, còn nền công vụ khác cũng là phục vụ nhưng về bản chất là phục vụ số ít, phục vụ giới chủ giàu có, phục vụ những người có tiền mua dịch vụ công. Do vậy, cơ cấu của nền công vụ của chúng ta phải là linh hoạt, tiện lợi cho nhân dân, dựa trên nền tảng công khai, minh bạch, người dân vừa là chủ thể vừa là đối tượng phục vụ của nền công vụ này.

Hai là, yêu cầu của bối cảnh mới đòi hỏi phải xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài.

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: “Trong những năm tới dự báo tình hình thế giới và khu vực tiếp tục có nhiều thay đổi rất nhanh, phức tạp, khó lường. Hòa bình, hợp tác và phát triển vẫn là xu thế lớn, song cũng đứng trước nhiều trở ngại, khó khăn, thách thức. Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế tiếp tục tiến triển, nhưng cũng đang bị đe dọa bởi sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc cực đoan, cạnh tranh chiến lược, cạnh

tranh kinh tế, chiến tranh thương mại diễn ra gay gắt. Do tác động của đại dịch Covid-19, thế giới rơi vào khủng hoảng nghiêm trọng nhiều mặt. Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư phát triển mạnh mẽ, tạo đột phá trên nhiều lĩnh vực, mang đến cả thời cơ và thách thức đối với mọi quốc gia. Các nước điều chỉnh chiến lược và phương thức phát triển nhằm thích ứng với tình hình mới. Khu vực châu Á - Thái Bình Dương tiếp tục có vị trí chiến lược ngày càng quan trọng. Tại Đông Nam Á, môi trường an ninh, tranh chấp chủ quyền trên Biển Đông còn diễn biến phức tạp. Biến đổi khí hậu, thiên tai, dịch bệnh và các vấn đề an ninh phi truyền thống khác, nhất là an ninh mạng, ngày càng tác động mạnh mẽ, nhiều mặt, đe dọa nghiêm trọng đến sự phát triển ổn định, bền vững của thế giới, khu vực và đất nước ta⁽²⁾.

Tình hình khu vực và thế giới có nhiều đổi thay, thực tiễn biến đổi nhanh, khó lường, khó dự báo, chủ nghĩa xã hội hiện thực đứng trước nhiều khó khăn thách thức, khoa học, công nghệ phát triển rất nhanh. Bối cảnh này đòi hỏi nền công vụ của tất cả các nước nói chung, của Việt Nam nói riêng phải đổi mới theo hướng liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài; đòi hỏi nền công vụ cũng phải thích ứng nhanh với tình hình. Thể chế, tổ chức và những điều kiện để thực thi công vụ không thể cứng nhắc, khép kín, trì trệ, bất động mà phải linh hoạt, mềm dẻo, thích ứng nhanh. Ngoài việc ứng dụng khoa học và công nghệ số vào thực thi công vụ thì phải có cơ chế, tổ chức và những điều kiện để thực thi công vụ phải liên thông, thống nhất mới đáp ứng yêu cầu thực thi công vụ trong bối cảnh biến đổi nhanh, phức tạp, khó lường.

Trong điều kiện ấy, cần có đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Nếu đội ngũ cán bộ, công chức dù có chuyên nghiệp, nhiều kinh nghiệm nhưng đứng trước tình hình mới không có trách nhiệm, năng động và không có tài thì không thể hoàn thành được công

vụ một cách tốt nhất. Mặt khác, nếu có tài nhưng không có trách nhiệm, không năng động trước những tình huống bất thường thì cũng không hoàn thành được nhiệm vụ. Do vậy, bối cảnh mới, yêu cầu mới đòi hỏi nền công vụ vừa phải có cơ chế, tổ chức liên thông, thống nhất vừa phải có đội ngũ công chức chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài.

Ba là, xuất phát từ những hạn chế của nền công vụ ở Việt Nam.

Xét về tổng thể, cơ sở pháp lý của nền công vụ ở Việt Nam chưa đầy đủ, chưa rõ ràng, còn nhiều hạn chế, bất cập. Điều này dẫn tới khó khăn trong thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức. Trong các văn bản pháp luật, pháp quy của Việt Nam chưa có định nghĩa chính xác, thống nhất về công vụ, người thực thi công vụ. Ví dụ, Nghị định số 208/2013/NĐ-CP quy định các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý hành vi chống người thi hành công vụ có phạm vi khá rộng, bao gồm “cán bộ, công chức, viên chức, sĩ quan, hạ sĩ quan, chiến sĩ lực lượng vũ trang nhân dân được cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và được pháp luật bảo vệ nhằm phục vụ lợi ích của Nhà nước, nhân dân và xã hội”. Tại Điều 330 Bộ luật Hình sự năm 2015 quy định tội chống người thi hành công vụ: “Người nào dùng vũ lực, đe dọa dùng vũ lực hoặc dùng thủ đoạn khác cản trở người thi hành công vụ thực hiện công vụ của họ hoặc ép buộc họ thực hiện hành vi trái pháp luật, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến 03 năm hoặc phạt tù từ 06 tháng đến 03 năm...”. Như vậy, Bộ luật Hình sự đề cập đến hành vi chống người thi hành công vụ nhưng không có quy định những ai là người thi hành công vụ.

Khoản 1 Điều 3, Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước năm 2019 quy định: “Người thi hành công vụ là người được bầu cử, phê chuẩn, tuyển dụng hoặc bổ nhiệm vào một vị trí trong cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính, tố tụng, thi hành án hoặc người khác được cơ quan có

thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ có liên quan đến hoạt động quản lý hành chính, tố tụng, thi hành án”. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cũng không đề cập tới hoạt động công vụ do viên chức thực hiện, chỉ quy định về “hoạt động nghề nghiệp của viên chức”⁽³⁾. Để khắc phục tình trạng này, cần hoàn thiện căn cứ pháp lý, quy định rõ các đối tượng là người thực thi công vụ. Nếu căn cứ pháp lý không rõ ràng, không thể có tổ chức công vụ liên thông, thống nhất được. Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng cũng đánh giá: “Hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn”⁽⁴⁾, trong đó bao gồm pháp luật về nền công vụ. Vì vậy, Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: “Xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, doanh nghiệp làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững”⁽⁵⁾.

Đánh giá những hạn chế của đội ngũ cán bộ, công chức, Đảng ta chỉ rõ: “Số lượng đội ngũ cán bộ cấp xã và đội ngũ viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công vẫn còn quá lớn; phẩm chất, năng lực, uy tín còn hạn chế, thiếu tính chuyên nghiệp, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới”⁽⁶⁾. Tuy Văn kiện Đại hội ĐBQT lần thứ XIII không dùng khái niệm “công chức”, nhưng rõ ràng liên quan đến đội ngũ cán bộ thực thi công vụ của nước ta. Trên tinh thần đó, Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đề ra nhiệm vụ: “Tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương đi đôi với cải cách tiền lương, chế độ, chính sách đãi ngộ, tạo môi trường làm việc để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, phục vụ phát triển; có cơ chế lựa chọn, đào tạo, thu hút, trọng dụng nhân tài, khuyến khích bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, dám đổi mới

sáng tạo, dám đương đầu với khó khăn, thử thách và quyết liệt trong hành động vì lợi ích chung. Đồng thời, có cơ chế sàng lọc, thay thế kịp thời những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, bị xử lý kỷ luật, không còn uy tín với nhân dân”⁽⁷⁾.

Xuất phát từ hạn chế về cơ sở pháp lý của nền công vụ cũng như hạn chế của đội ngũ cán bộ, công chức ở Việt Nam, cần từng bước xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Thực hiện được nhiệm vụ này có nghĩa là chúng ta vừa khắc phục được hạn chế của nền công vụ, mặt khác giữ vững được bản chất của nền công vụ phục vụ Nhân dân. Đồng thời, là thực hiện tính tất yếu khách quan trong xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài.

Bốn là, xuất phát từ mục tiêu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nói chung, cải cách nền hành chính nhà nước nói riêng.

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị”⁽⁸⁾. Trên cơ sở đó, Đảng ta xác định các định hướng phát triển trong những năm tới là: “Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước. Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức. Tiếp tục đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tội phạm và tệ nạn xã hội”⁽⁹⁾. Để thực hiện được nhiệm vụ đồng thời là định hướng phát triển quan trọng này, phải thực hiện nhiều giải pháp, trong đó xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng

động và thực tài. Mặt khác, để bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì Nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước thì các hoạt động của Nhà nước, trong đó có hoạt động công vụ phải công khai, minh bạch, có trách nhiệm giải trình, có kiểm soát gắn với siết chặt kỷ cương, kỷ luật và tiếp tục đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu. Thực hiện được yêu cầu này cũng chính là góp phần xây dựng được nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài.

Hiện nay, chúng ta đang triển khai thực hiện Chiến lược cải cách hành chính nhà nước đến năm 2030, định hướng đến năm 2045 đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, với mục tiêu tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính nhằm: “Tập trung xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, bảo đảm công khai, minh bạch, quản lý thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả”⁽¹⁰⁾, nâng cao trách nhiệm giải trình; đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có phẩm chất, năng lực và uy tín ngang tầm nhiệm vụ; hệ thống cơ quan hành chính nhà nước các cấp tinh gọn, thông suốt và hoạt động hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân.

Tuy còn nhiều cách hiểu khác nhau về nền hành chính nhà nước, nhưng đều có điểm chung cho rằng nền hành chính nhà nước là hệ thống các yếu tố hợp thành về tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức, nguồn lực công và cơ chế hoạt động để thực thi quyền hành pháp của Nhà nước theo quy định pháp luật. Như vậy, nền hành chính nhà nước và nền công vụ của một quốc gia có những điểm chung thống nhất và liên hệ mật thiết với nhau. Bởi vì, công vụ là hoạt động do cán bộ, công chức nhân danh nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật và được pháp luật bảo vệ nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân và xã hội. Ở Việt Nam nền hành chính nhà nước và nền công vụ

đều có điểm chung về đặc trưng bản chất là phục vụ Nhân dân; hoạt động công vụ và hoạt động hành chính đều được pháp luật quy định, được thực hiện bởi đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hoặc những người được nhà nước giao phó, dựa trên nguồn lực công nhất định.

Vì vậy, để xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch, bảo đảm quản lý thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả thì không thể không xây dựng nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Ngược lại, cần dựa trên nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch, bảo đảm quản lý thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả. Triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 đòi hỏi chúng ta phải xây dựng được nền công vụ liên thông, thống nhất, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Những nhân tố này có tính tất yếu khách quan, có liên hệ, tác động, ảnh hưởng qua lại trong quá trình xây dựng nền công vụ hiện đại ở nước ta./.

Ghi chú:

(1) Xem: Đào Thị Thanh Thủy, *Các mô hình công vụ điển hình trên thế giới*. https://tcnn.vn/news/detail/32321/Cac_mo_hinh_cong_vu_dien_hinh_tren_the_gioi.html, ngày 28/02/2016.

(2), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb CTQG-ST, H.2021, tr.30-31, tr.89, tr.175, tr.90, tr.178-179, tr.174, tr.118, tr.286.

(3) Xem: Vũ Hoàng Quỳnh, *Công vụ ở Việt Nam nhìn từ pháp lý và thực tiễn*. <https://moha.gov.vn/danh-muc/cong-vu-o-viet-nam-nhin-tu-phap-ly-va-thuc-tien-45056.html>, ngày 6/10/2020.