

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

LƯƠNG THANH CƯỜNG

**HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ,
CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật
Mã số: 62.38.01.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2008

Công trình được hoàn thành tại: Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện : PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng,

Trường Đại học Luật Hà Nội.

Phản biện : PGS.TS. Vũ Thư,

Viện Nhà nước và pháp luật.

Phản biện : TS. Chu Văn Thành,

Bộ Nội vụ.

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng cấp nhà nước chấm luận án

tiến sĩ họp tại:.....

.....

vào hồi.....giờngày..... tháng năm 2008

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam;

- Trung tâm Thông tin - Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội.

MỤC LỤC

	TRANG
Mở đầu	1
Chương 1	
CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	16
1.1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	16
1.1.1. Quan niệm, đặc điểm và phân loại công vụ	16
1.2.2. Quan niệm về cán bộ, công chức, viên chức	31
1.2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	39
1.2.1. Quan niệm về chế định pháp luật công vụ, công chức	40
1.2.2. Đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức	45
1.2.3. Mối quan hệ của chế định pháp luật về công vụ, công chức với một số chế định pháp luật khác và vai trò của nó trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước	54
1.2.4. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức	57
1.2.5. Chế định pháp luật về công vụ, công chức ở một số nước và những vấn đề có thể vận dụng ở Việt Nam	63
Kết luận chương 1	73
Chương 2	
THỰC TRẠNG NỘI DUNG VÀ HÌNH THỨC CỦA CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC Ở NƯỚC TA TỪ 1998 ĐẾN NAY	75
2.1. THỰC TRẠNG NỘI DUNG CỦA CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	75
2.1.1. Những quy định về nguyên tắc cơ bản của công vụ	75
2.1.2. Những quy định về phạm vi cán bộ, công chức	80
2.1.3. Những quy định về tuyển dụng cán bộ, công chức và tập sự công vụ	89
2.1.4. Những quy định về quản lý, sử dụng, đánh giá, bổ nhiệm cán bộ, công chức	101
2.1.5. Những quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức	111
2.1.6. Những quy định về quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức	114
2.1.7. NHỮNG QUY ĐỊNH VỀ KHEN THƯỞNG CÁN BỘ, CÔNG CHỨC	120
2.1.8. Những quy định về kỷ luật cán bộ, công chức	122
2.1.9. Những quy định về xác lập, chấm dứt công vụ	133
2.1.10. Những quy định về đạo đức công vụ	137
2.2. THỰC TRẠNG HÌNH THỨC CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC HIỆN NAY	142
2.2.1. Hình thức thể hiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức	142
2.2.2. Nhận xét về hình thức của chế định pháp luật về công vụ, công chức	144
Kết luận chương 2	146
Chương 3	
PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	149
3.1 NHU CẦU HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG	149

CHỨC	
3.1.1. Đáp ứng sự phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế của Việt Nam	149
3.1.2. Quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, xã hội công dân ở Việt Nam	154
3.1.3 Cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính dân chủ, phục vụ nhân dân, dân tộc	156
3.1.4. Xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp	158
3.1.5. Những hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện chế định này	160
3.2. PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	162
3.2.1. Xây dựng chế định pháp luật về công vụ, công chức toàn diện, thống nhất, đồng bộ	162
3.2.2. Xây dựng chế định pháp luật phù hợp với nền công vụ phục vụ nhân dân một cách chính quy, chuyên nghiệp	164
3.2.3. Đảm bảo dân chủ, minh bạch, cạnh tranh trong hoạt động công vụ nhà nước	168
3.3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM GÓP PHẦN HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC	169
3.3.1. Nhận thức, thể chế hoá các nguyên tắc của hoạt động công vụ	169
3.3.2. Ban hành các quy phạm pháp luật điều chỉnh chuyên biệt phù hợp với tính chất hoạt động của các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức", kết hợp giữa mô hình "chức nghiệp" và mô hình "việc làm"	176
3.3.3. Ban hành các quy phạm pháp luật trong đó quy định rõ, cụ thể trách nhiệm trong công vụ, trách nhiệm giải trình	179
3.3.4. Tổ chức tiến hành pháp điển hoá chế định pháp luật về công vụ, công chức, tiến hành xây dựng, ban hành Luật Công vụ, Quy chế đạo đức công vụ	182
 Kết luận chương 3	 203
Kết luận	205
Danh mục tài liệu tham khảo	209

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quá trình vận động, phát triển kinh tế, chính trị, xã hội Việt Nam đặt ra trước Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam một đòi hỏi tất yếu- Nhà nước phải không ngừng tự hoàn thiện tổ chức và hoạt động của mình, hoàn thiện hệ thống pháp luật. Nhận thức được quy luật đó, từ 1986, với tinh thần đổi mới của Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã và đang từng bước đổi mới, hoàn thiện, nhằm đáp ứng với yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn.

Công cuộc đổi mới toàn diện các lĩnh vực của đời sống xã hội của Việt Nam đã đem lại nhiều kết quả, thành tựu. Chẳng hạn trong lĩnh vực kinh tế, nền kinh tế tiếp tục tăng trưởng, trong ba năm liền, "tốc độ tăng trưởng kinh tế năm sau cao hơn năm trước (năm 2001 tăng 6,9%, năm 2002 tăng 7,04%, năm 2003 tăng 7, 24%); bình quân ba năm tăng 7,1%/năm" ^{19- tr 20} và "Tổng sản phẩm trong nước (GDP) năm sau cao hơn năm trước, bình quân trong 5 năm 2001-2005 là 7,51%, đạt mức kế hoạch đề ra... Tổng vốn đầu tư vào nền kinh tế tăng nhanh đã làm tăng đáng kể năng lực sản xuất kinh doanh, tạo nhiều sản phẩm có sức cạnh tranh..." ^{22- tr 25}

Công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa được thực hiện tương đối đồng bộ, trong đó "Cải cách hành chính đã có chuyển biến bước đầu" ^{19- tr 45}, thể hiện qua việc "đã tăng cường một bước tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; phân định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ, của các bộ, ngành và chính quyền địa phương, đồng thời thực hiện sự phân cấp nhiều hơn. Các hoạt động tư pháp và công tác cải cách tư pháp có những chuyển biến tích cực." ^{22- tr 45}

Bên cạnh những thành tựu đạt được, tổ chức và hoạt động của Nhà nước Việt Nam còn nhiều hạn chế, trong đó có lĩnh vực công vụ, công chức. Việc tổ chức thực hiện công vụ đạt hiệu lực, hiệu quả thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, mà ở đây có nguyên nhân là "còn một bộ phận cán bộ, công chức thoái hoá, biến chất, kỷ luật hành chính lỏng lẻo, thiếu trách nhiệm đối với công

việc được giao" ^{19- tr47} và “chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa đáp ứng kịp yêu cầu; tình trạng quan liêu, tham nhũng, lãng phí còn nghiêm trọng... kỷ luật, kỷ cương cán bộ, công chức chưa nghiêm; hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước còn nhiều yếu kém...” ^{22- tr 52}

Một trong những nguyên nhân quan trọng của tình hình trên vì chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta từ 1945 đến nay điều chỉnh công vụ không theo xu hướng điều chỉnh chuyên biệt, nhiều nội dung quan trọng về công vụ chưa được pháp luật điều chỉnh trong điều kiện của nền kinh tế thị trường như: các nguyên tắc của công vụ trong nền kinh tế thị trường, trách nhiệm công vụ, trách nhiệm bồi thường của nhà nước, mối quan hệ phối hợp trong quá trình thực hiện công vụ chưa được quy định rõ ràng... Pháp luật về công vụ, công chức chủ yếu quy định về cán bộ, công chức, chưa có nhiều quy định về công vụ; các quy định của pháp luật chưa đồng bộ, nhiều quy định chồng chéo, mâu thuẫn, không phù hợp với thực tiễn. Quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức với các Nghị định của Chính phủ hiện hành có nhiều điểm chưa thống nhất; nhiều vấn đề pháp lý về công chức chưa được quy định hoặc quy định chưa đầy đủ, như: tiêu chuẩn ngạch, bậc công chức mới chủ yếu quy định về phẩm chất chính trị, trình độ chuyên môn, chưa có các tiêu chuẩn về kỹ năng quản lý hành chính nhà nước, kỹ năng vận dụng pháp luật; những yêu cầu của nền kinh tế thị trường đối với công vụ như: công khai, minh bạch, bốn phần, nghĩa vụ trong thực thi công vụ chưa được xác định cụ thể... Vì vậy, chưa có một hệ thống cơ sở pháp lý thực sự đầy đủ, hoàn thiện để xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức có cả năng lực và đạo đức, thực thi công vụ một cách chuyên nghiệp, chính quy, có hiệu quả.

Mặt khác, bước sang thế kỷ XXI, sự phát triển kinh tế- xã hội trong nước và quốc tế buộc nhà nước phải có sự chuyển đổi về nhiệm vụ, chức năng, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, đổi mới mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội, công dân. Xã hội đòi hỏi công vụ phải được thực thi linh hoạt, có hiệu lực, hiệu quả, có trách nhiệm; cần phải có đội ngũ công chức với những phẩm chất tương thích với nền kinh tế thị trường, xã hội dân sự. Điều này tất yếu đòi hỏi

chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải có sự đổi mới về nội dung, nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng một nền công vụ đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của xã hội, thời đại.

Từ thực tiễn trên, Đại hội IX của Đảng cộng sản Việt Nam đã xác định: "Hoàn thiện chế độ công vụ, quy chế công chức, coi trọng cả năng lực và đạo đức"^{20- tr135}, làm cơ sở cho việc "xác lập cơ chế quản lý cán bộ, công chức phù hợp với hệ thống phân loại cán bộ, công chức và phân cấp quản lý cán bộ, công chức lãnh đạo "^{19- tr99}. Một trong những mục tiêu mà Chính phủ xác định tại chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001- 2010, là phải hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính. Do vậy, hoàn thiện chế độ công vụ, quy chế công chức là một trong những giải pháp có tính quyết định để đổi mới, nâng cao chất lượng công vụ, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức. Đại hội X của Đảng chỉ rõ: " Đổi mới chính sách cán bộ và công tác quản lý cán bộ, xây dựng chế độ công vụ rõ ràng, minh bạch, đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực gắn với chế độ hưởng thụ thoả đáng và công bằng. Thực hiện đầy đủ nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ và phục vụ dân đối với các cơ quan và công chức nhà nước" ^{22- tr254}.

Những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn trên đặt ra trước khoa học luật học có nhiệm vụ phải tiếp tục nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức, cung cấp các cơ sở khoa học cho quá trình hoàn thiện đó, góp phần tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, đầy đủ, phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn, tạo cơ sở cho việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước.

Vì vậy, việc chọn đề tài "*Hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay*" làm đề tài nghiên cứu của luận án nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn đang đặt ra hiện nay.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Việc nghiên cứu về pháp luật công vụ, công chức ở nước ta đã được nhiều tác giả quan tâm nghiên cứu, nhiều công trình khoa học đã được công bố. Các công trình nghiên cứu này có thể được chia thành các nhóm sau:

Thứ nhất, nhóm các công trình nghiên cứu chung về công vụ, công chức

Các công trình thuộc nhóm này chủ yếu đề cập đến những vấn đề cơ bản của công vụ, công chức như: quan niệm về công vụ, đặc điểm của công vụ; công chức, đặc điểm của công chức, phân loại công chức, giới thiệu, so sánh về hệ thống công vụ của một số nước trên thế giới, đưa ra các giải pháp, kiến nghị khoa học cho việc đổi mới công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay, hoặc những công trình nghiên cứu có tính lý luận chung về nhà nước, pháp luật, và có những nội dung nhất định đề cập đến công vụ, công chức.

Thuộc về nhóm công trình này, có một số công trình như:

- "*Công chức và vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay*", NXB CTQG, Hà Nội, 1998 của Tô Tử Hạ, đã giới thiệu khái quát về các hệ thống công chức một số nước trên thế giới (Đức, Nhật, Anh, Mỹ, Pháp), có so sánh với Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 của Việt Nam. Tác giả tập trung phân tích về nghĩa vụ, quyền lợi công chức, tiêu chuẩn công chức, tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đánh giá công chức. Tuy nhiên, tác giả đã không đưa ra quan niệm khoa học về công chức, cũng như xác định phạm vi điều chỉnh của chế định pháp luật về công chức, chưa có các bình luận về chế định pháp luật công vụ, công chức (tính đến thời điểm 5/1998).

- "*So sánh hành chính các nước ASEAN*" NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999 do GS. Đoàn Trọng Truyền làm chủ biên. Ở công trình này, các tác giả giới thiệu hệ thống hành chính các nước ASEAN từ góc độ của hành chính so sánh, so sánh hệ thống công chức của một số nước ASEAN (trừ Myanmar, Campuchia, Lào, Đông Timo).

- "*Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*", NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, do TS. Nguyễn Ngọc Hiến làm chủ biên. Trong các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính được đưa ra, có giải pháp cải cách công vụ, công chức bao gồm: hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức; đổi mới cơ chế

tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, hiện đại hoá công sở. Các giải pháp này, chủ yếu được tiếp cận từ góc độ hành chính học, chưa đi sâu vào việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức.

- "*Công vụ, công chức*", NXB Tư pháp, 2004, Hà Nội, của PGS.TS. Phạm Hồng Thái. Công trình này đã giới thiệu các quan niệm khác nhau về công vụ, đưa ra quan niệm về công vụ, xác định công vụ phải gắn với quyền lực nhà nước; bình luận các quy định pháp luật về công chức, đưa ra quan niệm về công chức; có những nhận xét, đánh giá khái quát về pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta từ 1945 đến 2004. Tuy nhiên, công trình chưa đề cập đến các cơ sở khoa học để xác định phạm vi công chức, mà mới dựa vào các quy định pháp luật thực định, chưa phân tích sâu về xu hướng điều chỉnh chuyên biệt của pháp luật về công vụ, công chức, cũng như chưa xem xét chi tiết các quy định của pháp luật về công vụ, công chức từ 1998 đến nay.

- "*Công chức và cải cách bộ máy hành chính nhà nước*", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9, 2006 của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, nêu những đặc điểm cần có của công chức như: có chuyên môn, nghiệp vụ, thực thi công vụ liên tục, không phụ thuộc vào các điều kiện tự nhiên, xã hội...

- "*Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới*", NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2004 của TS. Thang Văn Phúc, TS. Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Thu Huyền. Ở đây, các tác giả tập trung giới thiệu về hệ thống, cơ cấu công chức; bộ máy quản lý công chức; kinh nghiệm cải cách công vụ của một số nước trên thế giới: Trung Quốc, Thái Lan, Nhật Bản, Liên Bang Nga, Pháp, Đức, Anh, Mỹ. Công trình này chưa tập trung đi sâu vào việc so sánh, phân tích hệ thống công vụ nhìn từ góc độ pháp lý, cũng như chưa giới thiệu cụ thể về sự điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ, công chức của các nước.

Ngoài ra, còn có những công trình nghiên cứu khác đề cập đến vấn đề công vụ, công chức: "*Hệ thống công vụ một số nước ASEAN và Việt Nam*", NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997 của Ban Tổ chức Cán bộ- Chính phủ; "*Luận cứ khoa học cho việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong thời kỳ đẩy mạnh*

công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001 của PGS.TS. Nguyễn Phú Trọng và PGS.TS. Trần Xuân Sâm; *"Chế độ công chức và Luật Công chức các nước"*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994 của Ban Tổ chức Cán bộ- Chính phủ; *"Bảo đảm về tổ chức- pháp lý đối với nền công vụ phục vụ nhà nước và xã hội"*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5, 2005, Hà Nội của PGS.TS. Đinh Văn Mậu; *"Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức"*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 8, 2003 của TS. Ngô Thành Can; *"Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam"*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003 của PGS.TS. Lê Chi Mai; *"Về hoàn thiện thể chế công vụ và công chức ở nước ta hiện nay"* Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 6, 2005 của Ths. Trần Quốc Hải; *"Từ thâu công vụ nghĩ đến thâu chức vụ nhà nước"*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 5, 2007 của PGS.TS. Phạm Hồng Thái...

Phân tích nội dung các công trình này nhận thấy:

Một mặt, các công trình nghiên cứu trên chủ yếu đề cập, giải quyết các vấn đề về công chức, chưa đi sâu vào việc làm sáng tỏ bản chất công vụ, các nguyên tắc của công vụ, đặc biệt là chưa nghiên cứu sâu về sự điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ, chưa đề cập đến các yêu cầu, đòi hỏi cần phải có của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam trong điều kiện Việt Nam đã chính thức gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), chưa đề cập nhiều đến thực trạng của chế định pháp luật về công vụ, công chức, phương hướng đổi mới nội dung sự điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức.

Mặt khác, những công trình này tập trung vào việc nghiên cứu các giải pháp để góp phần hoàn thiện chế độ công vụ, công chức nước ta như: nâng cao chất lượng công tác đào tạo bồi dưỡng công chức, đổi mới tổ chức hệ thống quản lý công chức, cải cách chế độ tiền lương của công chức, xây dựng quy chế đạo đức công vụ, đảm bảo tính hiệu quả của hoạt động quản lý công chức. Việc nghiên cứu đổi mới, hoàn thiện chế độ công vụ, công chức từ góc độ pháp lý, đặc biệt là từ góc độ nghiên cứu sâu chế định pháp luật về công vụ, công chức một cách toàn diện chưa được các tác giả quan tâm nghiên cứu. Đồng thời các giải pháp này cũng chủ yếu hướng đến việc cải cách đội ngũ công chức nhìn từ góc độ

hành chính học, chưa tập trung vào việc nghiên cứu cải cách chế độ công vụ, công chức từ góc độ pháp lý.

Bên cạnh đó, còn có các công trình nghiên cứu gián tiếp về công vụ, công chức, bao gồm những công trình nghiên cứu có tính lý luận chung về nhà nước, pháp luật, có những nội dung nhất định đề cập đến công vụ, công chức như: *"Nhà nước pháp quyền với việc xây dựng chính quyền"*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, 2001 của TSKH. Lê Cẩm; *"Một số đặc điểm cơ bản của pháp luật trong nhà nước pháp quyền"*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4, 2002 của TS. Hoàng Thị Kim Quế; *"Xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật- Nhiệm vụ trọng tâm xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân"*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 7, 2004 của PGS.TS. Trần Ngọc Đường; *"Sự hạn chế quyền lực nhà nước"*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2005 của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung; *"Nhận thức mới về vai trò, chức năng của nhà nước trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và mở cửa ở nước ta hiện nay"*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5, 2005 của PGS.TS. Nguyễn Văn Mạnh; *"Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam"*, NXB CTQG, Hà Nội, 2005 của GS.TSKH Đào Trí Úc; *"Đổi mới tư duy pháp lý và những hiệu ứng cơ bản của đổi mới tư duy pháp lý trong quá trình hoàn thiện nhà nước và pháp luật Việt Nam"*, Tạp chí Luật học, số 12, 2006 của GS.TS. Lê Minh Tâm... Đây là những công trình không chuyên sâu về công vụ, công chức cũng như về chế định pháp luật công vụ, công chức mà các vấn đề pháp lý về công vụ, công chức, đổi mới, hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức được xem xét, giải quyết như là một phần trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta, một phần của quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung.

Thứ hai, nhóm các công trình nghiên cứu về công vụ, công chức từ góc độ pháp lý

Các công trình thuộc nhóm thứ nhất khi đề cập đến công vụ, công chức, trong một chừng mực nhất định cũng đã xem xét đến công vụ, công chức từ góc độ

pháp lý, tuy nhiên, các công trình đó không tiếp cận sâu vấn đề công vụ, công chức từ góc độ pháp lý. Nhóm các công trình nghiên cứu về công vụ, công chức từ góc độ pháp lý như:

- *“Đổi mới và hoàn thiện pháp luật về công chức ở nhà nước ta”*, Nguyễn Văn Tâm, luận án tiến sỹ luật học, Hà Nội, 1997. Đây là công trình nghiên cứu pháp luật về công chức, trong đó, tác giả đã đưa ra quan niệm về công chức là “những công dân Việt Nam được nhà nước tuyển dụng, chính thức xếp vào một ngạch và bổ nhiệm giữ một công vụ nhất định, thường xuyên trong một công sở, hưởng lương do ngân sách nhà nước cấp”^{83- tr24}, với quan niệm công sở là “nơi làm việc công”^{83- tr22} và bên cạnh công chức nhà nước còn có “công chức chính trị là những người làm tham mưu, cố vấn, hoạch định các đường lối, chính sách của Đảng”^{83- tr28}. Như vậy, tác giả đã quan niệm công chức khá rộng, gồm công chức nhà nước và công chức của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội. Thêm vào đó, công trình nghiên cứu về pháp luật về công chức, song tác giả chủ yếu đề cập đến thực trạng đội ngũ công chức nước ta qua các thời kỳ (tính đến 1997) nhiều hơn là phân tích đánh giá thực trạng pháp luật về công chức (các trang 50- 71 của luận án), chưa nêu bật được các hạn chế của pháp luật về công vụ, công chức. Luận án cũng đưa ra các đề xuất khoa học nhằm hoàn thiện pháp luật về công chức nhưng đề cập đến nhiều các giải pháp để nâng cao chất lượng đội ngũ công chức (trang 132- 151), chưa nhấn mạnh đến góc độ pháp lý của sự cần thiết phải điều chỉnh chuyên biệt đối với công vụ do công chức đảm nhiệm, cũng như đổi mới cơ sở pháp lý cho hoạt động công vụ (trang 151- 164). Phạm vi nghiên cứu của Luận án chỉ dừng ở phần “pháp luật về công chức”, nên luận án chưa có phần nghiên cứu về công vụ, chưa xem xét các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về công vụ, công chức.

Mặt khác, luận án được thực hiện trong bối cảnh lịch sử là Pháp lệnh Cán bộ, công chức chưa được ban hành (1998), xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam chưa được khẳng định trong Hiến pháp 1992 (năm 2001 điều này mới được quy định chính thức trong Hiến pháp), nền kinh tế Việt Nam mới ở bước đầu hội

nhập, chưa hội nhập sâu, rộng như hiện nay, khi mà Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của WTO (1/2006).

Do vậy, việc tiếp tục nghiên cứu chế định pháp luật về công vụ, công chức trong bối cảnh lịch sử hiện nay của Việt Nam, đặc biệt khi Nhà nước đang tiến hành xây dựng Luật Công vụ vẫn hết sức cần thiết nhằm đưa ra các luận cứ khoa học cho việc hoàn thiện chế định pháp luật này.

- "*Bàn về một số vấn đề trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức*" Tạp chí Quản lý Nhà nước số 2/1998 của TS. Phạm Hồng Thái, nêu những hạn chế của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 khi quy định về phạm vi "cán bộ, công chức";

- "*Bàn về việc hoàn thiện thể chế công vụ và xây dựng khung của Luật Công vụ Việt Nam*", Tạp chí Quản lý nhà nước, số 8, 2006 của PGS.TS. Phạm Hồng Thái, đưa ra những quan điểm khoa học về khung của Luật Công vụ: xác định phạm vi điều chỉnh của Luật, các nguyên tắc của luật, các quyền, nghĩa vụ của công chức, quản lý công chức, thanh tra công vụ. Trong phạm vi một bài viết, nội dung công trình mới chỉ dừng ở mức độ đưa ra các luận điểm chung về Luật Công vụ, chưa có các kiến giải cụ thể, chi tiết.

- "*Về bồi thường thiệt hại do công vụ gây ra*", Tạp chí Quản lý nhà nước, số 12, 2006 của PGS.TS. Đinh Văn Mậu, đề cập đến trách nhiệm pháp lý của công chức từ góc độ tích cực, tiêu cực, đặc điểm trách nhiệm pháp lý (tiêu cực) của công chức.

- "*Cán bộ, công chức, viên chức theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức*", Tạp chí Luật học, số 12/2006 của Th.s. Bùi Thị Đào. Sau khi chỉ rõ việc Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 2003) không phân biệt rành mạch các nhóm đối tượng "cán bộ", công chức", "viên chức", tác giả nêu quan điểm, công chức chỉ tồn tại trong bộ máy nhà nước, cần phải đổi tên Pháp lệnh Cán bộ, công chức thành Pháp lệnh Cán bộ, công chức, viên chức.

Ngoài ra, còn có một số công trình khác tiếp cận về công vụ, công chức nhưng phần lớn về từng nội dung nhỏ của pháp luật về công chức, ít đề cập đến pháp luật về công vụ.

Thứ ba, nhóm các công trình nghiên cứu của các tác giả nước ngoài về công vụ, công chức

Các công trình nghiên cứu của các tác giả nước ngoài về công vụ, công chức trong thời gian gần đây như: "*Civil Service Systems in Asia*" của Burns, John P, Bowornwathana, Bidthya, NXB Edward Elgar, 2001, giới thiệu, so sánh hệ thống công vụ của một số nước châu Á, và thực tiễn cải cách công vụ ở các nước châu Á; "*Civil Service Reform*", của Constance Horner, Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, NXB Brookings Inst Pr, 1996, đề cập đến các xu hướng cải cách công vụ, mà chủ yếu là ứng dụng những thành tựu của quản lý khu vực tư vào quản lý khu vực công; "*Decentralizing the Civil Service*" của A. Massey, J.McMillian, P. Carmichael, R.A.WRhodes, Nxb McGraw Hill, 2003, bàn đến quá trình cải cách công vụ ở Anh; "*Civil Service Reform in the States*" của J. Edward Kellough, Lloyd G.Nigro, nghiên cứu quá trình cải cách công vụ ở Mỹ những năm 1990...Nhìn chung, các công trình nghiên cứu này tập trung phân tích vào cơ sở lý luận và thực tiễn của quá trình cải cách công vụ, các xu hướng cải cách công vụ, trong đó nhấn mạnh việc áp dụng các quy tắc của quản lý khu vực tư vào quản lý khu vực công, chuyển từ nền hành chính truyền thống sang nền hành chính phát triển...

Như vậy, về cơ bản các công trình nghiên cứu gần đây mới chỉ đề cập đến từng khía cạnh của pháp luật về công vụ, công chức, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện quá trình hình thành, phát triển của chế định pháp luật về công vụ công chức của Việt Nam, đặc biệt là nghiên cứu sâu về công vụ cũng như chưa đề cập cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam trong bối cảnh Việt Nam đã gia nhập WTO và đang tổ chức xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

Do vậy, cần thiết phải đặt vấn đề nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện, quá trình hình thành và phát triển của chế định pháp luật về công vụ, công chức, chỉ ra những đặc điểm của chế định này trong từng giai đoạn và xu hướng vận động của nó, làm rõ cơ sở khoa học, vai trò của pháp luật về công vụ, công

chức và việc tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức là đòi hỏi khách quan, góp phần thành công vào quá trình cải cách hành chính nói riêng và quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN ở nước ta nói chung. Đây cũng là một trong các lý do đề tài : "*Hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay*" được chọn để nghiên cứu.

3. Phạm vi nghiên cứu của luận án, mục đích, nhiệm vụ của luận án

3.1 Phạm vi nghiên cứu của luận án

Đề tài luận án là vấn đề phong phú và phức tạp, vì công vụ nhà nước liên quan đến tất cả các lĩnh vực của đời sống nhà nước, xã hội. Pháp luật về công vụ, công chức có nội dung rộng lớn, bao gồm các quy định về công vụ (quy định về việc), các quy định về cán bộ, công chức (quy định về người), các quy định về công sở (quy định nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng, cơ cấu tổ chức của công sở; về phương tiện, bảo đảm vật chất kỹ thuật cho công vụ, trụ sở, văn hoá công sở). Những quy định về công sở nằm ở nhiều ngành luật khác nhau, tạo thành các chế định pháp luật độc lập.

Do vậy, trong một luận án tiến sĩ luật học chuyên ngành lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật, luận án không đề cập đến các quy định về công sở.

Luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta từ 1998 đến nay, với hai nội dung lớn là: các quy định về công vụ và các quy định về công chức (có sự so sánh nhất định với các nội dung của chế định từ 1945 đến 1998), thực trạng, xu hướng vận động của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Để có cơ sở giải quyết các vấn đề nêu trên, luận án dành sự nghiên cứu thích đáng cho việc nghiên cứu cơ sở lý luận về công vụ, công chức, chế định công vụ, công chức, cơ sở xác định phạm vi điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Luận án cũng đề cập đến pháp luật của một số nước quy định về công vụ, công chức nhằm chỉ ra những bài học, kinh nghiệm có thể nghiên cứu, vận dụng vào Việt Nam. Trên cơ sở đó, luận án đề xuất phương hướng và các giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức.

3.2 Mục đích, nhiệm vụ của luận án

Mục đích của luận án là chỉ ra được xu hướng điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức, đưa ra những đánh giá, rút ra những bài học, kinh nghiệm cho quá trình hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức hiện nay; làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, thực trạng chế định pháp luật về công vụ, công chức, nêu lên những kiến nghị khoa học nhằm góp phần hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta.

Để thực hiện mục đích trên, luận án có nhiệm vụ:

- Làm rõ các khái niệm "công vụ", "cán bộ", "công chức", "viên chức", chế định pháp luật về công vụ, công chức, đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức;

- Phân tích thực trạng của chế định pháp luật về công vụ, công chức từ 1998 đến nay, có so sánh với các giai đoạn từ 1945 đến 1998 để làm rõ quá trình hình thành, phát triển, đặc điểm của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta;

- Chỉ rõ sự cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa;

- Đưa ra các cơ sở khoa học cho việc đề xuất phương hướng và giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta hiện nay.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở lý luận của việc nghiên cứu đề tài là những luận điểm trong học thuyết Mác- Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam, tư tưởng Hồ Chí Minh về đường lối cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, về xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức được thể hiện trong các Nghị quyết Đại hội VI, VII, VIII, IX, X và các Nghị quyết Hội nghị Trung ương cũng như các văn bản pháp luật về công vụ, công chức của nhà nước ta.

Đồng thời, tác giả có tham khảo và kế thừa có chọn lọc một số công trình nghiên cứu của các nhà khoa học.

Các phương pháp được tác giả sử dụng trong luận án gồm: phương pháp phân tích, tổng hợp, diễn dịch, quy nạp, phương pháp lịch sử, phương pháp hệ thống, phương pháp so sánh, phương pháp xã hội học,...

Trong chương 1, để làm sáng tỏ đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức; tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định này, luận án sử dụng phương pháp hệ thống, so sánh, diễn dịch..., đặc biệt là phương pháp phân tích; sử dụng phương pháp hệ thống, so sánh, phân tích để bình luận các quan niệm khác nhau về công vụ, công chức nhằm làm rõ bản chất của công vụ, công chức, đưa ra định nghĩa về công chức. Bằng việc sử dụng phương pháp thống kê, so sánh, phân tích... các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức trên quan điểm duy vật biện chứng, chương 2 của luận án đã chỉ ra xu hướng điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức qua các giai đoạn, đánh giá những ưu điểm, hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức từ 1998 đến nay. Ở chương 3, phương pháp phân tích, tổng hợp, diễn dịch... được sử dụng để làm rõ nhu cầu cần thiết phải tiếp tục đổi mới chế định pháp luật về công vụ, công chức, đưa ra phương hướng, giải pháp hoàn thiện chế định pháp luật này.

5. Những đóng góp mới của luận án

Với mục đích và nhiệm vụ nêu trên, những nội dung sau đây là những đóng góp mới:

- Hệ thống, phân tích, bổ sung những vấn đề có tính lý luận về công vụ, công chức, chế định pháp luật về công vụ, công chức; đưa ra các khái niệm: công vụ, công chức, cán bộ, viên chức; chế định pháp luật về công vụ, công chức;

- Xác định hướng điều chỉnh chuyên biệt của chế định pháp luật về công vụ, công chức đối với công vụ, công chức; công chức chỉ tồn tại trong bộ máy phục vụ nhà nước;

- Đánh giá toàn diện về thực trạng chế định pháp luật về công vụ, công chức từ 1998 đến nay, đặc biệt là phần đánh giá những mặt hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức; chỉ ra xu hướng vận động của chế định này qua các thời kỳ;

- Đưa ra những căn cứ khoa học, xác định phương hướng, giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của luận án là những bổ sung quan trọng vào sự phát triển của lý luận nhà nước và pháp luật, góp phần nâng cao nhận thức lý luận về vai trò, giá trị của pháp luật về công vụ, công chức.

Với ý nghĩa đó, luận án góp phần:

- Thống nhất một số nhận thức cơ bản liên quan đến chế định pháp luật công vụ, công chức, có giá trị chi phối đến quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện chế định pháp luật về công vụ, công chức;

- Khái quát quá trình hình thành và phát triển của chế định pháp luật về công vụ, công chức, chỉ ra một cách căn bản những hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta hiện nay;

- Cung cấp các căn cứ khoa học cho việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức; xây dựng cơ sở khoa học cho việc xây dựng Luật công vụ;

- Luận án có thể làm tài liệu tham khảo cho các nhà nghiên cứu, giảng dạy, những người làm công tác thực tế và sinh viên, học viên trong cơ sở đào tạo cử nhân luật, cử nhân hành chính, các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ của Đảng và Nhà nước.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, và danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức

Chương 2: Thực trạng nội dung và hình thức của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta từ 1998 đến nay

Chương 3: Phương hướng, giải pháp hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN

CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, chế định pháp luật về công vụ, công chức là một trong các chế định quan trọng điều chỉnh tổ chức thực hiện công vụ, quan hệ giữa nhà nước với công chức. Vì vậy, để có cơ sở khoa học cho việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, chương này tập trung giải quyết các vấn đề có tính lý luận về công vụ, công chức để làm sáng tỏ bản chất của đối tượng điều chỉnh của chế định pháp luật; nghiên cứu về chế định pháp luật công vụ, công chức nhằm làm rõ đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định, công chức cũng như những tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức.

1.1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

Để làm rõ nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức, trước hết cần thiết phải làm sáng tỏ bản chất của các quan hệ xã hội mà chế định này điều chỉnh, vì vậy, trong nội dung này, luận án tập trung đề cập đến các vấn đề có tính lý luận về công vụ, công chức.

1.1.1. Quan niệm, đặc điểm và phân loại công vụ

Quan niệm "công vụ" được xem xét đánh giá từ nhiều góc độ khác nhau. Trong khoa học luật học, "công vụ" thường được tiếp cận từ hai góc độ: Thứ nhất, công vụ là loại hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước và thứ hai, là một chế định quan trọng của Luật Hành chính- chế định pháp luật về công vụ, công chức (được đề cập ở phần 1.2.).

Công vụ trong ngôn ngữ tiếng Việt được hiểu theo nhiều phạm vi rộng hẹp khác nhau. Theo một nghĩa phổ thông, "công vụ" là “các việc công”^{102-tr278}. Các việc công này được thực hiện vì lợi chung, lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích Nhà nước. Theo nghĩa này, công vụ có phạm vi rất rộng.

Ở một phạm vi hẹp hơn, công vụ chỉ giới hạn trong hoạt động quản lý nhà nước, do đó có quan niệm cho rằng công vụ là “chức năng tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nhằm ổn định, phát triển xã hội và đời sống công dân thông

qua các công sở, đơn vị phục vụ và toàn thể cán bộ công nhân viên nhà nước”
{98- tr135}

Tương tự, có quan niệm coi công vụ là “một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý, có tính thường xuyên, chuyên nghiệp được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước, chủ yếu do các công chức, viên chức nhà nước tiến hành và được điều chỉnh bởi ý chí nhà nước, thực hiện các chức năng quản lý nhà nước nhằm ổn định, phát triển xã hội và đời sống nhân dân”^{54- tr179}.

Cũng có quan điểm cho rằng “Công vụ là sự phục vụ công việc của nhà nước”^{83- tr8}.

Công vụ còn được hiểu là:

Một dạng hoạt động mang tính quyền lực nhà nước (gắn với nhà nước hoặc nhân danh nhà nước) do các công chức, viên chức nhà nước tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phục vụ lợi ích nhà nước và xã hội ^{100- tr24}.

Phân tích từ góc độ ngôn ngữ thì:

Thuật ngữ công vụ được tạo bởi hai thành tố "công" và "vụ". Chữ "công" theo gốc từ Hán- Việt có hai nghĩa là "công cộng", "công quyền", còn "vụ" có nghĩa là việc làm. Với ý nghĩa về mặt ngôn ngữ như vậy có thể hiểu công vụ là những công việc vì lợi ích cộng đồng, xã hội và mang tính quyền lực nhà nước^{84- tr17}.

Hiểu một cách khái quát, công vụ là "Hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp là một dạng lao động quyền lực được diễn đạt bằng thuật ngữ hoạt động công vụ, nói gọn là phục vụ nhà nước" ^{62- tr05}.

Trong tác phẩm “Công vụ, công chức Nhà nước” PGS.TS. Phạm Hồng Thái đã giới thiệu một số quan điểm về công vụ:

Để nhận thức thực tiễn về công vụ, cần phải xem xét nó ở những phạm vi, cấp độ khác nhau: *Thứ nhất*, công vụ được hiểu theo nghĩa rộng, đó là các công việc nhà nước, các hoạt động của mọi cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức, những người làm hợp đồng trong các cơ quan, tổ chức nhà nước và cả hoạt

động của các đơn vị sự nghiệp (bệnh viện, trường hợp, viện nghiên cứu của nhà nước, cơ quan báo chí, phát thanh truyền hình,...), các tổ chức kinh tế của nhà nước và các cơ quan, đơn vị quân đội nhân dân, các cơ quan, đơn vị Công an nhân dân... *Thứ hai*, công vụ được hiểu là hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức, những người làm hợp đồng trong mọi cơ quan, đơn vị sự nghiệp của nhà nước và cả các sỹ quan, hạ sỹ quan, binh sỹ, công nhân quốc phòng trong các cơ quan, đơn vị quân đội, các sỹ quan, hạ sỹ quan chuyên nghiệp, binh sỹ trong các cơ quan, đơn vị công an nhân dân... *Thứ ba*, công vụ được hiểu là hoạt động nhà nước của công chức trong các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp của nhà nước và lực lượng vũ trang...*Thứ tư*, công vụ được chỉ là hoạt động của công chức trong các cơ quan nhà nước...Như vậy, có thể nói tồn tại nhiều quan niệm, ở các mức độ, cấp độ khác nhau về công vụ, nhưng điểm chung nhất là "hoạt động công vụ đều gắn với nhà nước, quyền lực và pháp luật và tính chất phục vụ xã hội, cộng đồng của công vụ." {86- tr 37.38.39}.

Một số nước trên thế giới cũng đã có khái niệm pháp lý về công vụ. Ví dụ, Luật Liên bang về những cơ sở công vụ của Liên bang Nga định nghĩa: “Công vụ trong Luật Liên bang Nga này được hiểu là hoạt động có tính chuyên nghiệp nhằm đảm bảo thực thi thẩm quyền của các cơ quan nhà nước” {75- tr467}.

Thực tiễn pháp lý ở Việt Nam cho thấy, pháp luật chưa đưa ra một định nghĩa pháp lý về công vụ. Ví dụ, trong Bộ luật Hình sự Việt Nam (năm 1999), quy định tội danh “Làm chết người trong khi thi hành công vụ”- Điều 97; “Tội gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác trong khi thi hành công vụ:- Điều 107; “Tội chống người thi hành công vụ”- Điều 257...Tuy nhiên, các quy định của Bộ luật Hình sự không đưa ra định nghĩa “công vụ” là gì từ góc độ của Luật Hình sự. Vì vậy, trên thực tiễn xét xử của Tòa án, “người thi hành công vụ” được hiểu theo nghĩa tương đối rộng, bao gồm cả những người đang

thực hiện các công việc nhà nước, công việc của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội.

Trong Luật Hành chính, thuật ngữ “công vụ” được sử dụng rất phổ biến, nhưng cũng chưa có định nghĩa pháp lý về “công vụ”. Ví dụ: Điều 1, khoản 1, điểm c của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 quy định: “Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên”. Trong trường hợp này, công vụ được hiểu theo nghĩa rất hẹp, đó là những công việc có tính chất nhà nước trong phạm vi quản lý hành chính nhà nước.

Như vậy, có quan niệm rộng, hẹp về công vụ. Nhưng dù tiếp cận từ góc độ nào thì công vụ luôn phải là những công việc xuất phát từ quyền lực nhà nước, mang tính quyền lực nhà nước, những công việc nào không xuất phát từ quyền lực nhà nước thì sẽ không được gọi là công vụ. Đây là xuất phát điểm để làm sáng tỏ bản chất của công vụ.

Quyền lực nhà nước với tính cách là bộ phận cơ bản của quyền lực chính trị, có thể hiểu đó là khả năng của nhà nước áp đặt ý chí của mình lên toàn xã hội và buộc xã hội phục tùng và được bảo đảm bằng sức mạnh của nhà nước.

Trong quyền lực nhà nước thì:

Bộ phận cấu thành tạo nên bản chất của quyền lực nhà nước là ý chí giai cấp cầm quyền được chính thức hoá, thể chế hoá. Ý chí đó gắn chặt quyền lực với chủ thể quyền lực, biến sức mạnh quyền lực thành những yếu tố tác động hiện thực của sự tồn tại xã hội^{64- tr15}.

Để khả năng áp đặt ý chí của nhà nước, ý chí của giai cấp thống trị đi vào thực tế, quyền lực nhà nước phải được tổ chức chặt chẽ, thực hiện những hoạt động nhất định nhằm hiện thực hoá quyền lực nhà nước- đó chính là công vụ. Như vậy, công vụ cùng với các yếu tố vật chất khác (như bộ máy nhà nước, hệ thống pháp luật...) tạo ra sức mạnh vật chất, sức mạnh thực tế của quyền lực nhà nước, biến quyền lực nhà nước từ dạng “khả năng” thành “hiện thực”. Công vụ không chỉ là những hoạt động có ý chí đơn thuần của các chủ thể thực hiện, còn

có những đặc tính riêng biệt, cho phép phân biệt công vụ với các loại hoạt động khác.

Công vụ có những đặc điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, công vụ mang tính quyền lực nhà nước. Tính quyền lực nhà nước trong công vụ được biểu hiện ở các điểm:

- Công vụ xuất hiện trực tiếp từ quyền lực nhà nước và nhằm hiện thực hoá quyền lực nhà nước, do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thực hiện theo quy định của pháp luật;

- Hoặc là hoạt động đó, tuy không xuất phát trực tiếp từ quyền lực nhà nước nhưng được thực hiện trên cơ sở uỷ quyền của Nhà nước cho một tổ chức xã hội hay một cá nhân công dân nào đó theo các trường hợp do luật định (Ví dụ: ở nước ta, các tổ chức chính trị- xã hội được Nhà nước uỷ quyền cùng với một cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên tịch theo quy định của Điều 2, khoản 2, điểm d, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996, sửa đổi bổ sung ngày 16/12/2002). Thực tiễn cho thấy, thông thường việc uỷ quyền được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật (như việc đại diện Ban chấp hành công đoàn cơ sở được tham gia vào Hội đồng kỷ luật công chức- Điều 11, khoản 2, điểm b, Nghị định 35/2005/NĐ-CP về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức) hoặc trong một hợp đồng như việc các vệ sĩ của một công ty bảo vệ tham gia bảo vệ các đoàn khách của nhà nước nước ngoài khi đến thăm Việt Nam).

- Hoặc là hoạt động đó tuy không xuất phát trực tiếp từ quyền lực nhà nước nhưng hỗ trợ trực tiếp cho việc thực hiện quyền lực nhà nước (Ví dụ: Hoạt động của đội thanh niên xung kích hỗ trợ lực lượng cảnh sát giao thông trong việc duy trì và thiết lập trật tự an toàn giao thông...).

Thứ hai, công vụ có giá trị pháp lý được thể hiện ở hệ quả pháp lý của hoạt động, tức là có giá trị bắt buộc đối với mọi người, nó có thể là các sự kiện pháp lý làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật, tác động làm thay đổi đến quyền và nghĩa vụ pháp lý của các cá nhân, tổ chức, được nhà nước bảo vệ bằng sự cưỡng chế của nhà nước.

Thứ ba, công vụ có giới hạn về không gian, thời gian, đối tượng tác động, chủ thể thực hiện, được thực hiện theo những phương pháp, hình thức nhất định do pháp luật quy định. Mọi trường hợp vượt qua giới hạn của pháp luật về công vụ đều không được coi là công vụ (công vụ phải được thực hiện trong thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân). Cụ thể:

- Công vụ có giới hạn về không gian: Mỗi một công vụ theo quy định của pháp luật chỉ có phạm vi tác động trong một không gian nhất định. Chẳng hạn, hoạt động tuần tra của lực lượng cảnh sát giao thông thành phố Hà Nội thì chỉ được thực hiện trên địa bàn của thành phố Hà Nội, họ không có quyền tuần tra trên địa bàn của một tỉnh khác. Tuy nhiên, do đặc thù của một số công vụ, giới hạn về không gian này có thể được hiểu theo một nghĩa rộng hơn, như hoạt động điều tra tội phạm của lực lượng cảnh sát điều tra của cơ quan điều tra một tỉnh nào đó có thể diễn ra trên địa bàn nhiều tỉnh, thậm chí vượt ra ngoài khuôn khổ của biên giới quốc gia.

- Công vụ có giới hạn về thời gian: Mỗi một công vụ luôn có thời điểm bắt đầu và thời điểm kết thúc. Ví dụ, hoạt động chủ tọa cuộc họp Ủy ban nhân dân của Chủ tịch Ủy ban nhân dân bắt đầu từ khi cuộc họp được tiến hành và kết thúc trùng với thời điểm kết thúc cuộc họp đó.

- Công vụ có giới hạn về đối tượng tác động: Mỗi một công vụ chỉ tác động đến một hoặc một nhóm đối tượng nhất định (tác động đến một hoặc một số cơ quan, tổ chức, cá nhân nhất định). Chẳng hạn như hoạt động thanh tra văn hoá có đối tượng tác động là các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động văn hoá, họ không có quyền thanh tra một đối tượng kinh doanh thuốc chữa bệnh.

- Giới hạn về chủ thể: Không phải cơ quan, tổ chức, cá nhân nào cũng được thực hiện các công vụ. Chủ thể thực hiện công vụ phải là cơ quan, tổ chức của nhà nước, các cán bộ, công chức công tác trong các cơ quan tổ chức của nhà nước. Trong một số trường hợp, công vụ có thể do các cơ quan, tổ chức, cá nhân công dân được nhà nước uỷ quyền thực hiện.

Thứ tư, lao động thực hiện công vụ là một loại lao động đặc thù, vì nó mang hàm lượng trí tuệ rất cao. Khi thực hiện công vụ, chủ thể thực thi công vụ phải thu thập, phân tích, đánh giá, xử lý các thông tin đã có và hiện có (các thông tin ở quá khứ và hiện tại), từ đó tạo ra các thông tin quản lý để tác động đến các quan hệ xã hội ở hiện tại và tương lai. Nói cách khác, công vụ mang tính điều chỉnh của Nhà nước, nó “định ra mục tiêu và phương hướng phát triển xã hội. Trong tổ chức điều chỉnh nhận thức, hoạt động của các nhóm lợi ích, cộng đồng, xã hội và thực hiện áp dụng cá biệt để bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức”^{60- tr42}. Tính trí tuệ trong công vụ còn được thể hiện ở chỗ công vụ luôn hướng tới việc xây dựng, ban hành, thực hiện trên thực tế các quyết định pháp luật nhằm làm thay đổi các quan hệ xã hội theo ý chí nhà nước. Vì vậy, chủ thể thực hiện công vụ phải có khả năng phản ánh, nhận thức đầy đủ, đúng đắn yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn, nhận thức, phân tích, đánh giá những nguồn lực hiện thực, từ đó đi đến quyết định sẽ thực hiện công vụ như thế nào.

Thứ năm, khi thực thi công vụ, các chủ thể có thẩm quyền sử dụng thông tin là phương tiện chủ yếu, gồm thông tin về: đối tượng tác động (cả quá khứ, hiện tại, tương lai); thẩm quyền của mình; pháp luật, kinh tế- chính trị- xã hội... để từ đó họ quyết định sẽ thực hiện công vụ như thế nào theo đúng quy định của pháp luật, có hiệu lực, hiệu quả. Vì vậy, việc cung cấp các thông tin một cách kịp thời, chính xác, đầy đủ là một điều kiện rất quan trọng giúp cho các chủ thể thực hiện công vụ một cách đúng đắn, có hiệu lực, hiệu quả nhất. Do đó, nhà nước cần có một cơ chế để các chủ thể thực hiện công vụ có thể tiếp cận được các nguồn thông tin cần thiết một cách nhanh chóng, đầy đủ, chính xác nhất; mặt khác nhà nước đòi hỏi các chủ thể thực thi công vụ có nghĩa vụ tìm hiểu, thu thập các thông tin phục vụ cho công vụ mà họ phải thực hiện. Thực tiễn cho thấy, nhiều trường hợp các công vụ được thực hiện không đúng đắn xuất phát từ việc thiếu thông tin, hoặc thông tin chậm, thông tin không khách quan, chính xác.

Thứ sáu, công vụ là “những hoạt động quản lý, phục vụ quản lý và tổ chức đời sống xã hội, nhằm tác động lên hoạt động, cách xử sự của con người

hoặc phục vụ con người”^{86-tr42}. Vì vậy, công vụ là loại lao động gián tiếp, không trực tiếp tạo ra các sản phẩm vật chất cho xã hội, mà tạo ra những sản phẩm đặc biệt- những sản phẩm này có thể là những chính sách, những quyết định pháp luật, những cơ chế để liên kết hoạt động của con người trong xã hội, những hoạt động tổ chức trực tiếp...Việc đánh giá giá trị sản phẩm của công vụ trong nhiều trường hợp, không lượng hoá được thành các giá trị vật chất mà phải thông qua việc đánh giá một cách tổng hợp các lợi ích về kinh tế- chính trị- văn hoá- xã hội mà công vụ đem lại cho xã hội.

Thứ bảy, công vụ đòi hỏi tính chuyên môn hóa cao. Trừ một số trường hợp thực hiện những công vụ đột xuất, nói chung, công vụ đòi hỏi phải có một trình độ đào tạo, trình độ chuyên môn nhất định. Vì thế, công vụ “đòi hỏi khắt khe về trình độ được đào tạo, năng khiếu, cách ứng xử và giao tiếp với công dân”^{60- tr42}. Mặt khác, cần coi việc thực thi công vụ như một nghề, “mang tính nghề nghiệp nên đòi hỏi công chức phải được đào tạo như một nghề, nghề đó tương ứng với chức danh sẽ đảm nhận” ^{86- tr42}.

Thứ tám, công vụ được đảm bảo bằng ngân sách nhà nước, vì vậy “hoạt động công vụ của công chức đều không vì mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận”^{86- tr42}. Đây là một đặc điểm rất quan trọng để "phân biệt hoạt động công vụ với hoạt động sản xuất kinh doanh hay thực hiện các dịch vụ của xã hội” ^{86- tr42}.

Ba loại hoạt động: kinh doanh, công vụ, dịch vụ xã hội có tính chất, mục đích khác nhau. Hoạt động kinh doanh nhằm mục đích cao nhất là tìm kiếm lợi nhuận. Hoạt động dịch vụ xã hội mang tính phục vụ, vì vậy, về nguyên tắc, các chủ thể cung cấp dịch vụ được thu phí để bù đắp chi phí (phí phải tương xứng với chất lượng dịch vụ). Công vụ nhằm thực thi quyền lực nhà nước, được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước. Cho nên, nhà nước phải cân đối, cung cấp đủ các nguồn lực tài chính cho công vụ. Việc phân biệt ba loại hoạt động này là rất cần thiết để có cơ chế quản lý phù hợp cho mỗi loại hoạt động. như Đại hội X khẳng định:

Tách các hoạt động công quyền với các hoạt động cung ứng dịch vụ công cộng để các tổ chức cung ứng dịch vụ công cộng thực hiện cơ

chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính^{22- tr255}.

Thứ chín, công vụ là hiện tượng xã hội- tâm lý phức tạp, trong đó nổi trội lên là ý chí nhà nước, ý chí của người thi hành công vụ. Điều đặt ra ở đây là cần phải bảo đảm rằng ý chí của người thi hành công vụ phải xuất phát và phù hợp với ý chí nhà nước, phù hợp với pháp luật. Bảo đảm đó chính là pháp luật. Thông qua pháp luật, nhà nước giới hạn phạm vi công vụ và kiểm soát công vụ. Khi một chủ thể thực hiện công vụ trong phạm vi mà pháp luật quy định, có nghĩa là ý chí của họ đã phù hợp với ý chí của nhà nước.

Mặt khác, công vụ trên thực tế luôn là những hoạt động mang tính tập thể. Để thực hiện công vụ, đòi hỏi các chủ thể thực hiện công vụ phải thường xuyên phối hợp, kết hợp với nhau theo cả chiều ngang và chiều dọc. Từ đó, dễ tạo ra một môi trường tâm lý đặc biệt trong các cơ quan nhà nước khác nhau, ảnh hưởng đến nhận thức, tình cảm, hoạt động của con người trong các cơ quan nhà nước (có thể hiểu là “tâm lý nghề nghiệp”). Đây cũng là một yếu tố cần tính đến khi ban hành các quy định pháp luật điều chỉnh các quan hệ công vụ.

Cùng cần phân biệt hai loại hoạt động vì lợi ích chung: loại hoạt động vì lợi ích chung do nhà nước thực hiện (công vụ) và loại hoạt động vì lợi ích chung do các tổ chức xã hội thực hiện. Pháp luật điều chỉnh những hoạt động vì lợi ích chung do nhà nước thực hiện, còn các hoạt động vì lợi ích chung do tổ chức xã hội sẽ được điều chỉnh bởi điều lệ, quy chế hoạt động của các tổ chức xã hội đó trên cơ sở nguyên tắc tự nguyện, tự quản.

Tóm lại, khác với các hoạt động thông thường khác của con người, công vụ dựa trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước, được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước và nhằm sử dụng quyền lực đó để thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước. Công vụ với nội dung như trên có một phạm vi rất rộng, bao gồm tất cả các công việc mang tính chất quyền lực nhà nước.

Để làm rõ hơn bản chất công vụ, cần thiết phải phân loại công vụ. Việc phân loại công vụ được thực hiện theo nhiều tiêu chí khác nhau.

Dựa theo cấu trúc chiều ngang của quyền lực nhà nước, công vụ được chia thành công vụ trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp. Mỗi một loại công vụ trong từng lĩnh vực có những điểm khác nhau, xuất phát từ sự khác nhau giữa quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

Công vụ trong lĩnh vực lập pháp là loại công việc nhằm thực hiện quyền lập pháp. Quyền lập pháp thường được hiểu đó là quyền làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, làm luật, sửa đổi luật. Ở Việt Nam, quyền lập pháp được trao cho một cơ quan duy nhất đó là Quốc hội (Điều 84 Hiến pháp năm 1992). Với quan niệm pháp luật phải phản ánh ý chí nhân dân lao động, cho nên, yêu cầu đặt ra cho công vụ trong lĩnh vực lập pháp là:

- Phải tiếp thu ý chí, nguyện vọng, lợi ích của mọi tầng lớp nhân dân lao động và khái quát thành ý chí chung, sau đó thể chế hoá ý chí chung đó dưới một hình thức pháp lý nhất định: Các văn bản luật. Nhà nước không thể phản ánh được tất cả ý chí, nguyện vọng của các cá nhân, tầng lớp, thành phần trong xã hội. Song điều quan trọng ở chỗ là các ý chí, nguyện vọng đó đều phải được xem xét, cân nhắc, đánh giá trong quá trình lập pháp.

- Phải điều tra, khảo sát để nhận thức, nắm bắt được một cách đầy đủ, chính xác, kịp thời các yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn khách quan, nhận thức và tôn trọng các quy luật của khách quan, mà trước hết là các quy luật của kinh tế để từ đó xây dựng nên một hệ thống cơ sở pháp lý đồng bộ, hoàn thiện cho đời sống xã hội.

- Hoạt động lập pháp mang tính trách nhiệm chính trị rất cao: trách nhiệm trước xã hội, trước nhân dân, trước Đảng. Vì vậy, đòi hỏi mỗi một Đại biểu Quốc hội, mỗi một cơ quan, tổ chức, cá nhân khi tham gia vào quyết định lập pháp phải có ý thức trách nhiệm chính trị đặc biệt.

- Hoạt động lập pháp cũng đòi hỏi tính chuyên môn nhất định. Để có một đạo luật phù hợp với thực tiễn, Đại biểu Quốc hội phải có hiểu biết nhất định liên quan đến lĩnh vực mà mình biểu quyết. Tuy nhiên, không thể có đại biểu Quốc hội nào cũng hiểu biết sâu sắc mọi lĩnh vực. Vì vậy, đối với hoạt động lập pháp cần có một chế độ phục vụ, tư vấn cho các Đại biểu Quốc hội, nếu không có chế

độ này, “thì đại biểu khó có thể thực hiện được nhiệm vụ đại biểu và biến ý chí nhân dân thành ý chí nhà nước, ý chí cả cộng đồng, dân tộc, biến ý chí nhân dân thành pháp luật.” {64- tr39}.

Công vụ trong lĩnh vực hành pháp nhằm hiện thực hoá quyền hành pháp. Quyền hành pháp được quan niệm chung đó là “quyền thi hành pháp luật và tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật” {64- tr44}. Theo nội dung của quyền hành pháp thì công vụ trong lĩnh vực này gồm các công việc cơ bản như: ban hành chính sách quản lý, ban hành của quyết định quy phạm và quyết định cá biệt theo thẩm quyền, tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật. Ở nước ta, quyền hành pháp chủ yếu do bộ máy hành chính nhà nước- đứng đầu là Chính phủ thực hiện. Trong một số trường hợp, nó có thể do các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức, cá nhân được nhà nước uỷ quyền thực hiện.

Công vụ để thực hiện quyền hành pháp là hoạt động mang tính dưới luật. Xét từ góc độ ý chí, thì ý chí trong hoạt động hành pháp phải phù hợp với ý chí của lập pháp. Jean- Jacques Rousseaus nhận xét:

Trong chế độ lập pháp hoàn hảo, ý chí riêng hoặc ý chí cá nhân, phải là số không, ý chí tập thể của Chính phủ phải là rất phụ thuộc, do đó, ý chí chung, ý chí tối cao luôn luôn phải là ý chí bao trùm, làm mực thước duy nhất cho mọi ý chí khác {79- tr130}.

Đồng thời, vì là hoạt động thi hành pháp luật, cho nên công vụ trong lĩnh vực hành pháp dễ có thể có xu hướng lạm quyền, không phù hợp với tinh thần của luật. Cũng từ đây có thể nhận thấy rõ một trong những yêu cầu đặt ra đối với đội ngũ công chức. Đó là:

Những người được uỷ thác nắm quyền hành pháp không phải là ông chủ nhân dân mà chỉ là những công chức... Khi họ thực hiện chức năng được quốc gia giao phó chính họ làm nghĩa vụ công dân mà không có quyền đặt điều kiện với nhân dân {79- tr163}.

Xu hướng lạm quyền của hoạt động hành pháp còn được giải thích từ một góc độ khác, đó là “Tại sao con người chúng ta lại có bản tính đam mê quyền

lực? Vì có quyền lực trong tay con người có thể đạt được nhiều thứ quyền lợi khác như: của cải danh vọng... »^{31-tr37}.

Các lý do trên đòi hỏi phải có một cơ chế chặt chẽ để hạn chế đến mức thấp nhất sự lạm quyền trong quá trình thực thi công vụ của bộ máy hành pháp.

Nội dung cơ bản của quyền hành pháp là thi hành hành pháp luật và tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật, nên, phần lớn công vụ trong lĩnh vực hành pháp mang tính điều chỉnh tích cực. Vì vậy, một đặc điểm nổi bật của công vụ trong lĩnh vực hành pháp đó là nó mang tính tổ chức thực tiễn rất lớn. Đa phần các công vụ ở đây là những công việc mang tính tổ chức trực tiếp của nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, nhằm mục đích đưa các đạo luật trở thành hiện thực, tạo nên sự điều chỉnh trên thực tế của các quy phạm pháp luật.

Công vụ thực hiện quyền hành pháp mang tính chủ động, sáng tạo rất cao. Tính chủ động, sáng tạo này nếu xét từ góc độ thời gian ta sẽ thấy có sự khác nhau với hoạt động lập pháp và tư pháp. Kết quả của hoạt động lập pháp là cho ra các văn bản luật. Trước khi ban hành luật, các nhà lập pháp bao giờ cũng sẽ tìm hiểu, nghiên cứu thực tiễn. Mặt khác, các văn luật thường có hiệu lực kể từ khi nó được công bố- tức là nói chung không có hiệu lực hồi tố. Điều này có nghĩa là hoạt động lập pháp có xu hướng nghiên cứu quá khứ để điều chỉnh hiện tại và tương lai. Trong khi đó hoạt động tư pháp được thực hiện khi đã có tội phạm, có tranh chấp xảy ra trong quá khứ. Còn hoạt động hành pháp thì nó không chỉ giải quyết các vấn đề trong quá khứ (xử lý vi phạm hành chính chẳng hạn) mà còn phải giải quyết cả vấn đề ở hiện tại và cũng phải dự báo điều chỉnh các vấn đề trong tương lai.

Bên cạnh công vụ trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp, còn có công vụ trong lĩnh vực tư pháp. Với tư cách là một bộ phận của quyền lực nhà nước, quyền tư pháp, được hiểu đó là sự đánh giá, phán quyết của nhà nước (được thực hiện bởi toà án) về tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định, hoạt động của con người, về hoạt động tội phạm, các tranh chấp dân sự, hành chính theo thủ tục tố tụng.

Mục đích quan trọng nhất của hoạt động xét xử là ra được một bản án khách quan, công bằng, đúng pháp luật. Do đó, hoạt động tư pháp là hoạt động bảo vệ pháp luật, vì vậy:

Nếu Toà án là thành trì của việc bảo vệ tự do cho cá nhân, thì Toà án cũng là thành trì cuối cùng chống lại những sự vi phạm Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan, nhân viên nhà nước ^{31-tr664}.

Quan điểm này cũng tương tự như quan điểm cho rằng cơ quan tư pháp “là cơ quan thiêng liêng nhất và được coi trọng nhất vì nó là người bảo vệ luật, mà luật thì là do cơ quan quyền lực tối cao ban hành và do Chính phủ chấp hành”^{79-tr219}.

Với vai trò, mục đích như vậy, công vụ để thực hiện quyền tư pháp phải được độc lập và chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử. Sự độc lập ở đây được hiểu cả từ hai mối quan hệ: độc lập bên ngoài, và độc lập bên trong. Sự độc lập bên ngoài biểu hiện không một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào có quyền can thiệp vào hoạt động tư pháp. Các thông tin do họ đem lại chỉ có giá trị tham khảo cho cơ quan tiến hành tố tụng và người tiến hành tố tụng.

Chủ thể thực hiện hoạt động tố tụng chỉ căn cứ vào bản chất khách quan của sự việc, vào các quy định của pháp luật để giải quyết vụ việc.

Sự độc lập bên trong được hiểu, bản thân giữa các cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng cũng phải được độc lập về ý chí, họ được bảo lưu ý kiến khi khác với ý kiến của đa số, của tập thể. Hoạt động xét xử phải được thực hiện bằng các phương thức cụ thể đã được pháp luật quy định chặt chẽ, không phải là sự suy đoán chủ quan của bất kỳ một chủ thể nào.

Nếu hoạt động lập pháp, hành pháp mang tính điều chỉnh tích cực, thì hoạt động tư pháp mang tính điều chỉnh tiêu cực, thể hiện ở chỗ nó áp dụng các chế tài hình sự đối với hoạt động phạm tội, áp dụng pháp luật để giải quyết các tranh chấp dân sự, hành chính; xác nhận quyền, nghĩa vụ cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân- sự điều chỉnh ở đây mang tính cá biệt. Cho nên, nếu chức năng của đội ngũ công chức quản lý hành chính là tổ chức điều hành thì chức năng của thẩm phán là xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định, hoạt động của con

người. Trên cơ sở áp dụng pháp luật, thông qua hoạt động xét xử mà các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải gánh chịu những nghĩa vụ, hậu quả bất lợi về vật chất, tinh thần hoặc được hưởng các quyền, lợi ích hợp pháp mà pháp luật đã quy định cho mình.

Trong các loại công vụ nói trên, công vụ trong lĩnh vực hành pháp chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Công vụ trong lĩnh vực lập pháp, tư pháp do các ngành luật chuyên ngành tương ứng điều chỉnh.

Dựa theo chủ thể thực hiện công vụ thì công vụ bao gồm:

- Công vụ do cơ quan, tổ chức (do tập thể thực hiện). Ví dụ: hoạt động thông qua một quyết định của tập thể Chính phủ, tập thể Ủy ban nhân dân...

- Công vụ do cá nhân thực hiện: Cá nhân ở đây có thể là cá nhân cán bộ, công chức nhà nước hoặc các cá nhân công dân được nhà nước uỷ quyền thực hiện công vụ.

Phân loại theo phạm vi quan hệ công vụ, công vụ được chia thành công vụ mang nội bộ và công vụ tác động ra bên ngoài:

- Công vụ trong nội bộ nhà nước thường bao gồm các công vụ diễn ra trong nội bộ nhà nước như: tuyển dụng, chuyển chuyển, sắp xếp, quản lý công chức và các hoạt động khác nhằm bảo đảm cho bộ máy nhà nước vận hành;

- Công vụ tác động ra bên ngoài phản ánh mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, công dân. Với tư cách là một chủ thể công quyền, nhà nước thường xuyên có mối quan hệ với xã hội, công dân. Nhà nước phải thực hiện chức năng quản lý và thực hiện nhiều hoạt động khác nhau để đáp ứng nhu cầu, lợi ích của xã hội, của công dân. Ở khía cạnh này “công vụ vượt ra khỏi khuôn khổ nội bộ cơ quan, bộ máy nhà nước, mà đó là những hoạt động phục vụ xã hội, những hoạt động nhà nước”^{87- tr58}. Chính trong mối quan hệ công vụ bên ngoài này mà bản chất nhà nước được bộc lộ rõ nét, và xã hội, công dân cũng cảm nhận thấy được sự tác động của quyền lực nhà nước, bản chất nhà nước thông qua trước hết là mối quan hệ này.

Ngoài ra, công vụ cũng có thể được phân loại thành công vụ dân sự và công vụ quân sự. Công vụ dân sự nhằm thực hiện các chức năng quản lý, phục vụ xã hội của nhà nước; công vụ quân sự nhằm thực hiện chức năng bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm an ninh, an toàn xã hội và do lực lượng vũ trang thực hiện (quân đội, cảnh sát). Công vụ quân sự thường được điều chỉnh bởi các quy định riêng phù hợp với tính chất đặc thù của công vụ quân sự.

Tóm lại, trên cơ sở phân tích các đặc điểm của công vụ, có thể đi đến khái niệm rộng về công vụ như sau: Công vụ là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước và pháp lý, do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đảm nhiệm theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước.

Ở góc độ hẹp hơn, công vụ được giới hạn trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, phần lớn công vụ trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước, công chức thực hiện. Công vụ có một phạm vi rộng lớn, các quan hệ công vụ đa dạng, phức tạp, do nhiều quy phạm pháp luật của nhiều ngành luật khác nhau điều chỉnh, trong đó, chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh các quan hệ công vụ trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

1.1.2. Quan niệm về cán bộ, công chức, viên chức

Qua phân tích phần trên cho thấy, phần lớn công vụ trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức thực hiện.

Do vậy, vấn đề tiếp theo cần giải quyết là: xác định phạm vi công chức. Hiện nay, trên văn bản pháp luật thực định của Nhà nước ta, có nhiều thuật ngữ khác nhau để chỉ những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước như: cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên, người có chức vụ, quyền hạn... Mặc dù sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau, song việc phân định rõ ràng giữa các đối tượng, cũng như xây dựng cho mỗi một nhóm đối tượng có một quy chế pháp lý riêng biệt chưa được thực hiện.

Việc làm sáng tỏ phạm vi, đặc điểm cán bộ, công chức nhằm làm rõ cơ sở khoa học cho việc xây dựng, ban hành các quy định pháp luật điều chỉnh một cách chuyên biệt để phù hợp với công vụ do đội ngũ công chức thực hiện.

Ở Việt Nam, để xác định khái niệm công chức cần phải được đặt trong mối quan hệ với các nhóm đối tượng cán bộ, viên chức, thông qua việc phân biệt các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức". Phân biệt giữa các nhóm đối tượng trên dựa vào nhiều tiêu chí, nhưng tiêu chí quan trọng nhất, đó là tính chất công việc mà các chủ thể này thực hiện. Để thực hiện được các hoạt động mà nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội giao phó, đòi hỏi cán bộ, công chức, viên chức phải có những năng lực, trình độ, kỹ năng nhất định, đồng thời, tương ứng với nhiệm vụ của họ là những quyền, nghĩa vụ nhất định cùng với các phương tiện khác để họ thực hiện được công vụ, nhiệm vụ của mình. Cũng trên cơ sở công việc mà họ đảm nhiệm, tiền lương sẽ được trả theo nguyên tắc "làm theo năng lực, hưởng theo lao động", "làm việc gì, hưởng lương việc đó" và "làm cho ai thì người đó trả lương", đồng thời là căn cứ để xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng phù hợp với từng nhóm đối tượng, từng chức danh.

Chỉ trên cơ sở căn cứ vào tính chất hoạt động, mới xác định được một cách rõ ràng những yêu cầu, tiêu chuẩn tham gia vào hoạt động đó, xác định chính xác những quyền, nghĩa vụ cần và đủ để cho cán bộ, công chức, viên chức thực hiện các hoạt động được mà cơ quan, tổ chức giao phó.

Trong mỗi một cơ quan, tổ chức nhà nước, thông thường có các nhóm người chủ yếu sau làm việc:

- Những người được bầu cử, giữ các chức vụ theo nhiệm kỳ (như Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng, Bộ trưởng,...). Hoạt động của những người này phần lớn nhằm hoạch định đường lối, phương hướng, giải pháp lớn cho hoạt động của cơ quan nhà nước trên cơ sở định hướng của Đảng, Nhà nước, do vậy, những hoạt động này mang tính chính trị;

- Những người được bổ nhiệm để giữ các chức vụ quản lý, lãnh đạo cơ quan nhà nước (như: Cục trưởng, Giám đốc sở...). Hoạt động của họ mang tính chỉ huy, điều hành trực tiếp để phục vụ cho các hoạt động chính trị;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm, thực hiện các hoạt động phục vụ nhà nước thường xuyên, liên tục bằng chuyên môn, nghiệp vụ của mình (như các chuyên viên, chuyên viên chính...). Hoạt động của họ có thể trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước hoặc phục vụ cho việc thực hiện quyền lực.

Trong cơ quan, tổ chức của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội ở nước ta cũng có những nhóm người tương tự:

- Những người do bầu cử để giữ các chức vụ theo nhiệm kỳ (như Bí thư Tỉnh ủy, Bí thư Tỉnh đoàn...). Hoạt động của họ nhằm xây dựng, xác định đường lối hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội;

- Những người giữ các chức vụ do bầu (hoặc bổ nhiệm) để giữ các chức vụ quản lý các bộ phận trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội (như Trưởng các Ban của Đảng, Trưởng các Ban của Trung ương Hội Nông dân...). Hoạt động của họ mang tính chất điều hành trực tiếp các hoạt động trong bộ phận do mình quản lý;

- Những người do tuyển dụng, bổ nhiệm (hoặc theo hợp đồng) để phục vụ cho tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội bằng các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ của mình.

Đối với các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, thông thường có các nhóm người chủ yếu sau:

- Những người do bầu cử, bổ nhiệm để giữ các chức vụ quản lý, lãnh đạo, điều hành hoạt động của đơn vị sự nghiệp đó (như Giám đốc bệnh viện của nhà nước; Hiệu trưởng trường Đại học của nhà nước...);

- Những người do tuyển dụng, bổ nhiệm (hoặc theo hợp đồng) làm các công việc chuyên môn, nghiệp vụ (như bác sỹ trong bệnh viện của nhà nước);

- Những người do tuyển dụng, bổ nhiệm (hoặc theo hợp đồng), làm các công việc hành chính (như: kế toán, thủ quỹ, văn thư...).

Nhìn nhận từ góc độ pháp lý, có thể thấy sự điều chỉnh của pháp luật đối với những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước khác với những người làm việc trong cơ quan, tổ chức của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội và với các đơn vị sự nghiệp của nhà nước qua những điểm sau:

- Về kinh phí hoạt động và chi trả lương: các cơ quan, tổ chức của nhà nước hoạt động, chi trả lương bằng kinh phí từ ngân sách nhà nước; tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội hoạt động, chi trả lương bằng một phần kinh phí từ ngân sách nhà nước, một phần từ các nguồn thu hợp pháp khác của tổ chức đó (như từ thu đảng phí, công đoàn phí...); các đơn vị sự nghiệp của nhà nước hoạt động, chi trả lương bằng một phần kinh phí từ ngân sách nhà nước, một phần từ các nguồn thu sự nghiệp khác (như từ thu học phí, viện phí...);

- Hoạt động của những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy nhà nước luôn gắn với quyền lực nhà nước (thực thi công vụ), chịu sự điều chỉnh trực tiếp của pháp luật, nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước. Hoạt động của những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội không gắn với quyền lực nhà nước (trừ trường hợp được nhà nước uỷ quyền), do điều lệ, quy chế của tổ chức đó điều chỉnh, nhằm thực hiện nhiệm vụ, chức năng của tổ chức đó. Hoạt động của những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước cũng không gắn với quyền lực nhà nước (trừ trường hợp được nhà nước uỷ quyền), nhằm cung cấp các dịch vụ công cho xã hội.

Vì vậy, có thể phân biệt các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức" như sau:

Khái niệm "cán bộ" được hiểu theo nhiều nghĩa có phạm vi khác nhau. Khi nói "cán bộ Đảng", "cán bộ Mặt trận", có thể hiểu đó là những người giữ một chức vụ nhất định trong bộ máy của Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (theo nghĩa hẹp) hoặc cũng có thể hiểu đó là tất cả những người làm công tác Đảng, Mặt trận chuyên trách (theo nghĩa rộng).

Còn khi nói "cán bộ, công nhân viên" thì "cán bộ" được hiểu là những người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước,

của doanh nghiệp nhà nước, của Đảng, của các tổ chức chính trị- xã hội, có quyền ra các mệnh lệnh, quyết định quản lý, còn những người khác (công nhân viên) thực hiện các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ.

Ở một phạm vi rộng hơn, "cán bộ" được hiểu bao gồm những người làm lãnh đạo, quản lý hoặc làm chuyên môn (có thể là công chức, viên chức, nhân viên) được hình thành từ dân cử, bầu cử, tuyển dụng, đề bạt, bổ nhiệm làm việc, hưởng lương, phụ cấp từ ngân sách nhà nước. Do vậy, dẫn đến quan niệm, dù làm việc trong bộ máy nhà nước, bộ máy của Đảng, của tổ chức chính trị- xã hội, thì bất kỳ một ai, là công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương (hoặc phụ cấp) từ ngân sách nhà nước đều được gọi chung là "cán bộ nhà nước", mà không có sự phân biệt rõ ràng giữa "cán bộ nhà nước" với "cán bộ Đảng", "cán bộ đoàn thể"¹

Tuy có nhiều cách hiểu trong từng trường hợp cụ thể, nhưng nhìn chung khái niệm "cán bộ" theo nghĩa hẹp có thể được hiểu: nếu xuất phát từ bản chất, cán bộ là khung, chủ chốt, chỉ huy thì có thể quan niệm cán bộ là khái niệm chỉ những người có chức vụ, có vai trò, cương vị nòng cốt trong một tổ chức, có tác động, ảnh hưởng đến hoạt động của cơ quan, tổ chức và có quan hệ trong lãnh đạo, quản lý, điều hành, góp phần định hướng cho sự phát triển của cơ quan, tổ chức đó.

Cần thiết phải phân biệt giữa các nhóm đối tượng "cán bộ nhà nước" với "cán bộ Đảng", "cán bộ đoàn thể", bởi vì tính chất hoạt động của các đối tượng này rất khác nhau, không nên chỉ căn cứ vào dấu hiệu "hưởng lương từ ngân sách nhà nước" để gộp chung các nhóm đối tượng này. Hoạt động của các "cán bộ nhà nước" luôn gắn với quyền lực nhà nước, nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước, tuân theo một trật tự pháp lý chặt chẽ. Hoạt động của các nhóm "cán bộ" khác không gắn với quyền lực nhà nước và chịu sự điều chỉnh của điều lệ, quy chế của tổ chức đó.

¹ Chúng tôi xin gọi chung các cán bộ trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên là "cán bộ đoàn thể".

Trên cơ sở đó, có thể quan niệm cán bộ nhà nước là công dân Việt Nam, giữ một chức vụ lãnh đạo, quản lý nhất định do bầu cử, bổ nhiệm, làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị nhà nước, hưởng lương (phụ cấp) từ ngân sách nhà nước. Hoạt động của các cán bộ nhà nước gắn liền với quyền lực nhà nước, họ có quyền đưa ra các quyết định để lãnh đạo, quản lý cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước.

Cán bộ Đảng, cán bộ của tổ chức chính trị- xã hội là công dân Việt Nam, giữ một chức vụ lãnh đạo, quản lý nhất định do bầu cử, bổ nhiệm, làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, tổ chức chính trị- xã hội, hưởng lương (phụ cấp) từ ngân sách nhà nước hoặc từ các nguồn thu khác của tổ chức đó. Hoạt động của các cán bộ Đảng, tổ chức chính trị- xã hội không mang tính quyền lực nhà nước (trừ trường hợp được Nhà nước uỷ quyền), họ có quyền đưa ra các quyết định để lãnh đạo, quản lý cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, tổ chức chính trị- xã hội nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng Đảng, tổ chức chính trị- xã hội theo điều lệ của tổ chức đó.

Như điểm 1.1.1 đã nêu ở trên, công vụ gắn liền với quyền lực nhà nước, nhằm thực hiện nhiệm vụ, chức năng của nhà nước, trực tiếp phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân. Hoạt động của công chức là hoạt động phục vụ nhà nước, gắn với quyền lực nhà nước và để nhằm thực hiện nhiệm vụ, chức năng của nhà nước, do vậy, "Hoạt động công vụ do các công chức thực hiện, bắt nguồn từ quyền lực công hoặc phục vụ cho việc ban hành các quyết định quản lý nhà nước, cung ứng các dịch vụ hành chính"^{62- tr5,6}. Mặt khác, hoạt động của công chức luôn gắn liền với quyền lực nhà nước, tuân theo một trật tự pháp lý do pháp luật quy định trước, mang tính tổ chức chặt chẽ, giới hạn trong khuôn khổ pháp luật theo nguyên tắc: "Công vụ thực hiện trên cơ sở pháp luật, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép"^{62- tr6}. Việc quản lý công vụ cũng như đội ngũ công chức đương nhiên phải tuân thủ các nguyên tắc chung trong tổ chức và hoạt động của nhà nước và trên cơ sở quy định của pháp luật.

Còn hoạt động của những người phục vụ trong bộ máy của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội không gắn với quyền lực nhà nước (trừ trường hợp

được nhà nước uỷ quyền), được thực hiện trên cơ sở các quy định của tổ chức đó và phục vụ trực tiếp, trước hết cho tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội. Việc quản lý hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội cũng như nguồn nhân lực trong các tổ chức này phải theo các quy định nội bộ của tổ chức đó, trên nguyên tắc tự nguyện, tự quản. Mặt khác, các quy định nội bộ của tổ chức chính trị, chính trị- xã hội cũng đều đã quy định nghĩa vụ phục vụ nhân dân, đất nước, nghĩa vụ phục tùng pháp luật của các thành viên đó. Do vậy, pháp luật điều chỉnh nhóm đối tượng "công chức trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội" là không cần thiết.

Như vậy, nếu chỉ vì trong cùng một hệ thống chính trị, cùng hưởng lương từ ngân sách nhà nước để đưa ra quy định pháp luật chung cho các nhóm đối tượng thực hiện những hoạt động có tính chất khác nhau là không chính xác, theo cách "vì người mà xếp công việc", chứ không phải "vì công việc mà xếp người", đồng thời tạo ra sự can thiệp quá sâu, không cần thiết của nhà nước vào tổ chức và hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội.

Việc tách bạch giữa hai nhóm đối tượng phục vụ trong bộ máy nhà nước (công chức) với nhóm đối tượng phục vụ trong bộ máy của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội và loại trừ nhóm đối tượng làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội ra khỏi phạm vi công chức là cần thiết và không có nghĩa là hạ thấp, xem nhẹ vị trí, vai trò của những người phục vụ trong bộ máy của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, mà là nhằm xác lập một sự điều chỉnh của pháp luật chính xác cho từng nhóm đối tượng, từ đó, có cơ sở để hoàn thiện cơ sở pháp lý cho công vụ, đồng thời, tạo điều kiện cho tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội chủ động hơn trong việc quản lý, điều chỉnh nguồn nhân lực của mình, thay vì phải phụ thuộc vào biên chế nhà nước như hiện nay, khắc phục một phần tình trạng "nhà nước hoá" tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội và cả tình trạng dựa vào biên chế nhà nước của các tổ chức này.

Tuy nhiên, thực tiễn pháp lý ở Việt Nam đã không thể hiện được quan điểm khoa học nói trên về công chức, không phân biệt giữa "cán bộ", "công

chức”. Điều này được thể hiện ở chỗ, các quy định của pháp luật Việt Nam từ 1945 đến nay đã có những quy định rất khác nhau về công chức.

Trong Sắc lệnh 76- SL ngày 20/5/1950 quy định: “Những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển để giữa một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ, ở trong hay ngoài nước, đều là công chức theo Quy chế này, trừ trường hợp riêng biệt do Chính phủ quy định” (Điều 1 của Quy chế). Đây là một quan niệm về công chức rất hiện đại, tương đồng với quan niệm về công chức trong pháp luật của nhiều nước hiện nay.

Sau đó, những năm 1960- 1980, pháp luật Việt Nam sử dụng thuật ngữ “cán bộ, công nhân, viên chức” (Ví dụ: Nghị định số 49-CP ngày 9 tháng 4 năm 1968 của Hội đồng Chính phủ ban hành chế độ trách nhiệm vật chất của công nhân, viên chức đối với tài sản của Nhà nước), trong đó không phân biệt các đối tượng làm việc trong xí nghiệp nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội.

Những năm 1980- 1991, pháp luật nước ta sử dụng khái niệm “viên chức” (Ví dụ: Quyết định số 117-HĐBT ngày 15/7/1982 ban hành Bản danh mục số 1 các chức vụ viên chức Nhà nước), theo đó, các chức vụ viên chức bao gồm cả những người làm việc trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp.

Năm 1991, thuật ngữ “công chức” được sử dụng lại trong Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1991 về công chức, công chức được xác định là những người trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách, làm việc trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp.

Từ 1998 đến nay, các khái niệm “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” được sử dụng trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, mỗi văn bản khi quy định về “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” với những phạm vi rộng, hẹp khác nhau, thậm chí, trong cùng một văn bản, các khái niệm “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” cũng không được phân biệt rõ ràng (Điều 1, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, năm 2003).

Sự không rõ ràng trong các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành khi xác định phạm vi các đối tượng “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” là một

trong những hạn chế lớn nhất của chế định pháp luật về công vụ, công chức, khi quy định về “công chức” (được xem xét kỹ hơn ở chương 2).

Để có các quy định của pháp luật phù hợp với tính chất hoạt động của công chức, pháp luật Việt Nam nhất thiết phải xác định chính xác đối tượng công chức theo hướng, công chức chỉ bao gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm, giao giữ một chức vụ thường xuyên, làm việc trong bộ máy nhà nước; các đối tượng khác được loại trừ khỏi phạm vi công chức.

Nhóm đối tượng "viên chức", bao gồm những người:

- Là công dân Việt Nam, trong biên chế;
- Hưởng lương từ ngân sách nhà nước, nguồn thu sự nghiệp nguồn thu hợp pháp khác;
- Được tuyển dụng thông qua hình thức hợp đồng làm việc trong biên chế (bao gồm hợp đồng có thời hạn, hợp đồng không thời hạn, hợp đồng đặc biệt); làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, của Đảng, tổ chức chính trị-xã hội; bộ máy phục vụ của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội.
- Công việc của viên chức nhằm cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, hoặc phục vụ trong bộ máy của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, không gắn liền với quyền lực nhà nước (trừ một số trường hợp pháp luật có quy định khác);
- Được xếp vào ngạch viên chức, mỗi ngạch có tiêu chuẩn riêng về trình độ chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng để thực hiện chức trách của mình.

Hoạt động của viên chức có tính chất phục vụ, cung cấp các dịch vụ công cho xã hội và cũng cần có chế điều chỉnh chuyên biệt riêng đối với viên chức.

Tóm lại, xuất phát từ cơ sở lý luận cũng như từ thực tiễn của nền hành chính Việt Nam, có thể đi đến định nghĩa về công chức: Công chức Việt Nam là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước Việt Nam (ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, ở trong nước hoặc ngoài nước), được xếp vào một ngạch công chức, có tính chuyên nghiệp, mỗi ngạch có chức danh, tiêu chuẩn riêng, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

1.2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

Trên cơ sở làm rõ tính chất của công vụ, phạm vi, đặc điểm của công chức như trên, mục này đề cập đến những vấn đề lý luận cơ bản về chế định pháp luật công vụ, công chức như: quan niệm về chế định pháp luật công vụ, công chức, đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định, mối quan hệ của chế định này với một số chế định pháp luật khác, các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định, nội dung cơ bản của một số chế định pháp luật công vụ, công chức ở một số nước cũng như những vấn đề có thể vận dụng vào việc hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức ở nước ta.

1.2.1. Quan niệm về chế định pháp luật công vụ, công chức

Công vụ do cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức và những người có thẩm quyền thực hiện, có một phạm vi rộng lớn, chịu sự điều chỉnh của nhiều quy phạm pháp luật thuộc các ngành luật khác nhau: Luật Hiến pháp, Luật Hành chính, Luật Tố tụng Hình sự,.. Mặt khác, bản thân người công chức cũng tham gia nhiều quan hệ xã hội khác nhau, do vậy, họ chịu sự điều chỉnh của nhiều ngành luật, tùy thuộc vào việc họ tham gia quan hệ xã hội nào.

Như vậy, pháp luật về công vụ, công chức bao gồm nhiều quy phạm pháp luật thuộc nhiều ngành luật khác nhau, chứ không phải chỉ có các quy phạm pháp luật của một ngành luật nào.

Tuy vậy, trong khoa học Luật Hành chính Việt Nam và các nước khác, khi nói “chế định pháp luật về công vụ, công chức” thì người ta thường hiểu đó là một chế định pháp luật của ngành luật Hành chính, điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ.

Pháp luật về công vụ, công chức có một phạm vi rộng hơn so với chế định pháp luật về công vụ, công chức, trong đó, chế định pháp luật về công vụ, công chức có vị trí, nội dung quan trọng nhất, vì chế định này quy định những vấn đề

căn bản về công vụ, công chức, trên cơ sở đó, các quy phạm pháp luật khác cụ thể hoá vào trong từng lĩnh vực công vụ đặc thù. Đây là một trong những nội dung nghiên cứu chủ yếu của luận án, nên trong phần này tập trung nghiên cứu về chế định pháp luật công vụ, công chức với tư cách là một chế định pháp luật.

Theo quan niệm truyền thống của khoa học pháp lý ở nước ta, hệ thống pháp luật là “tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân định thành các chế định pháp luật và các ngành luật, được thể hiện trong các văn bản do nhà nước ban hành theo một trình tự, thủ tục và hình thức nhất định”^{73- tr385, 386}. Trong hệ thống pháp luật đó, mỗi một ngành luật điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định; mỗi ngành luật có nhiều chế định; mỗi một chế định pháp luật điều chỉnh một nhóm các quan hệ xã hội mà những quan hệ xã hội này có cùng nội dung, tính chất.

Chế định pháp luật sẽ “bao hàm một nhóm các quy phạm pháp luật có những đặc điểm chung giống nhau nhằm điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội tương ứng”^{73- tr387}. Các quan hệ xã hội được chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh đều có tính chất giống nhau: là những quan hệ phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ. Để thấy được phạm vi của chế định pháp luật về công vụ, công chức, cần phải xác định được đối tượng điều chỉnh của chế định này. Bởi lẽ “việc xác định ranh giới giữa các chế định cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo ra các khả năng để xây dựng hệ thống quy phạm pháp luật phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội”^{73- tr388}.

Xác định phạm vi điều chỉnh pháp luật là “xác định ranh giới của việc sử dụng pháp luật vào việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, xác định ranh giới của “sự can thiệp công khai” của nhà nước thông qua pháp luật vào sự phát triển của các quan hệ xã hội”^{51- tr431}.

Xác định chính xác phạm vi đối tượng điều chỉnh pháp luật không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn có ý nghĩa thực tiễn hết sức quan trọng. Xác định phạm vi đối tượng điều chỉnh pháp luật, một mặt giúp cho nhà làm luật định hình được đối tượng điều chỉnh pháp luật, nhận thức được bản chất của các quan hệ

xã hội mà pháp luật dự định sẽ điều chỉnh từ đó đi đến quyết định về phạm vi, mức độ can thiệp vào các quan hệ xã hội sao cho việc điều chỉnh pháp luật đem lại hiệu lực, hiệu quả cao nhất. Mặt khác, chính nó giúp cho các cơ quan, tổ chức, công chức nhận thức đúng đắn nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức, quyền và nghĩa vụ của mình được dựa trên những cơ sở pháp lý nào, làm cơ sở cho công vụ được thực hiện một cách đầy đủ, chính xác.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật nói chung cũng như của chế định pháp luật nói riêng là các quan hệ xã hội mà pháp luật hướng tới, tác động tới. Vì vậy, đối tượng điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức là các quan hệ xã hội phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ. Trong khi thực thi công vụ, nảy sinh nhiều quan hệ xã hội khác nhau, chế định pháp luật về công vụ, công chức không điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội đó, mà chỉ những quan hệ xã hội đáp ứng các tiêu chuẩn sau mới trở thành đối tượng điều chỉnh của chế định pháp luật này.

Thứ nhất, các quan hệ xã hội đó “phải là những quan hệ xã hội có ý chí của con người”^{88- tr361}. Pháp luật không thể điều chỉnh hành vi của con người trong trạng thái không có ý chí hoặc bị mất ý chí (bị cưỡng chế ý chí, bị bệnh tâm thần). Ví dụ, một người điên không thể thực hiện công vụ được. Từ tiêu chuẩn này đòi hỏi các nhà làm luật phải xác định được năng lực chủ thể thực hiện công vụ cần phải có những tiêu chuẩn gì. Bởi vì, để thực hiện đúng đắn công vụ, đòi hỏi các chủ thể phải có những năng lực chuyên biệt.

Đây là vấn đề phức tạp và khó khăn, vì xã hội càng phát triển thì con người càng sớm phát triển cả về thể chất và trí tuệ, có nhiều điều kiện tham gia vào nhiều lĩnh vực quan hệ xã hội khác nhau. Do vậy khả năng nhận thức, khả năng điều chỉnh hành vi của họ cũng phát triển nhanh, tồn tại lâu dài. “Năng lực chủ thể pháp luật nói chung gồm có năng lực pháp luật và năng lực hành vi”^{88- tr345}. Trong đó “năng lực pháp luật là khả năng của chủ thể có được các quyền chủ thể và mang các nghĩa vụ pháp lý mà nhà nước thừa nhận, bằng hành vi của mình thực hiện các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý, tham gia vào các quan hệ pháp luật”^{88- tr345}. Do vậy, công dân có thể trở thành công chức không, đòi hỏi

họ phải có năng lực hành vi. Đây là cơ sở quan trọng để quy định về năng lực chủ thể thực hiện công vụ, như: tiêu chuẩn về tuổi, trình độ, kỹ năng... để một cá nhân có thể đảm nhiệm được một chức vụ trong cơ quan nhà nước. Ví dụ, một trong các tiêu chuẩn của của chức vụ Giám đốc Sở là “7.1. Có 5 năm công tác trở lên trong ngành, trong đó có ít nhất 3 năm làm công tác quản lý về lĩnh vực chuyên môn, chuyên ngành được giao. 7.2. Tuổi bổ nhiệm lần đầu không quá 55 tuổi đối với nam và 50 tuổi đối với nữ. 7.3. Có sức khỏe bảo đảm công tác” (Quyết định của Bộ trưởng Bộ Nội vụ số 82/2004/QĐ-BNV ngày 17/11/2004 về việc Ban hành Tiêu chuẩn Giám đốc Sở.)

Thứ hai, đó là những quan hệ xã hội “quan trọng, liên quan trực tiếp đến lợi ích của nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân”^{88- tr361} và nhằm hiện thực hoá quyền lực nhà nước. Trong quá trình các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện công vụ theo quy định của pháp luật, làm phát sinh nhiều quan hệ xã hội khác nhau. Pháp luật không nhất thiết phải điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội đó vì như vậy sẽ dẫn đến tuyệt đối hoá sự điều chỉnh của pháp luật đối với các quan hệ liên quan đến công vụ. Nhà nước phải xác định được những quan hệ xã hội nào cần có sự điều chỉnh của pháp luật và điều chỉnh đến mức độ nào. Đồng thời phạm vi các quan hệ xã hội này không phải là bất biến, cố định mà thay đổi phụ thuộc vào sự phát triển chính trị- kinh tế- xã hội của đất nước ở mỗi một giai đoạn. Những quan hệ xã hội không quan trọng, không liên quan trực tiếp đến quyền lực nhà nước, đến quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội, cá nhân thì không cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật, mà có thể được điều chỉnh bởi các quy phạm xã hội khác. Xác định phạm vi điều chỉnh các quan hệ xã hội cần phải điều chỉnh bằng pháp luật là điều hết sức quan trọng, đảm bảo cho việc điều chỉnh pháp luật một cách chính xác, tập trung và có hiệu quả nhất. Vì vậy, khi chế định pháp luật về công vụ, công chức của Việt Nam hiện nay mở rộng đối tượng điều chỉnh sang cả một số quan hệ trong hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội là không cần thiết. (Chẳng hạn, Điều 1, khoản 2 của Nghị định 35/2005/NĐ- CP ngày 17/3/2005 về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức điều chỉnh cả về quan hệ kỷ luật trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội). Việc

đánh giá những quan hệ xã hội nào là quan trọng, liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện công vụ được dựa vào các tiêu chí cơ bản sau:

- Điều kiện, tính chất trình độ, phát triển- kinh tế- chính trị- xã hội của đất nước; Yêu cầu đòi hỏi của quá trình hoàn thiện nhà nước, xu hướng vận động của nhà nước; Các yêu cầu, đòi hỏi của việc cải cách hành chính, đổi mới quản lý hành chính nhà nước ; Trình độ dân trí, dân chủ của xã hội;

- Tính chất, xu hướng vận động của các quan hệ công vụ; Thực trạng công vụ, đội ngũ công chức;

- Các yếu tố truyền thống tâm lý, truyền thống văn hoá, truyền thống đạo đức của dân tộc; Các yếu tố quốc tế...

Trên cơ sở đó, nhà nước xác định những quan hệ xã hội nào cần phải được chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh. Những quan hệ xã hội liên quan gián tiếp đến công vụ như dư luận xung quanh về công vụ...thì không cần sự điều chỉnh của pháp luật chế định pháp luật này.

Thứ ba, đó là “các quan hệ xã hội mà pháp luật có thể thể chế hoá được một cách khách quan” ^{88- tr361}. Những quan hệ xã hội mà pháp luật không thể thể chế hoá được như: tình cảm giữa các bên trước, trong, sau khi thực hiện công vụ thì không chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Điều này đảm bảo cho việc điều chỉnh của pháp luật có hiệu lực.

Thứ tư, căn cứ vào nhu cầu, đòi hỏi của tình hình thực tiễn, sự phát triển của công vụ, đội ngũ công chức, để xác định phạm vi các quan hệ xã hội mà chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh nhằm đảm bảo cho chế định pháp luật này có một sự ổn định nhất định, tránh sự sửa đổi, bổ sung liên tục gây khó khăn cho quá trình thực hiện, áp dụng pháp luật về công vụ, công chức. (Ví dụ, Pháp lệnh Cán bộ, công chức ở nước ta trong vòng 5 năm đã sửa đổi, bổ sung hai lần: Ban hành năm 1998, được sửa đổi, bổ sung năm 2000 và năm 2003). Đây cũng là một tiêu chí rất quan trọng, đòi hỏi nhà nước phải có một chiến lược tổng thể về xây dựng pháp luật nói chung và chế định pháp luật về công vụ, công chức nói riêng.

Thứ năm, căn cứ vào tính chất của công vụ, đặc điểm của công chức. Chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải xác định một cách rõ ràng các giới hạn công vụ, phân biệt công vụ với các hoạt động khác không gắn với quyền lực nhà nước. Đây là cơ sở khoa học đặc biệt quan trọng để xác định phạm vi điều chỉnh của chế định pháp luật, xác định ranh giới tồn tại của chế định, tránh tình trạng chế định này điều chỉnh các quan hệ công vụ quá rộng như hiện nay (do vậy, không đúng đối tượng điều chỉnh). Việc chế định pháp luật về công vụ, công chức hiện hành ở Việt Nam điều chỉnh cả những quan hệ có tính phục vụ chung trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội đã không dựa trên cơ sở khoa học này. (Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003).

Pháp luật cần phải xác định một cách thống nhất, nhất quán phạm vi công chức, để từ đó nhà nước có cách để quản lý đội ngũ công chức. Nhà nước không nên quan niệm “nếu không được gọi là công chức thì có nghĩa là hạ thấp vai trò của nhóm đối tượng khác trong quá trình họ thực hiện công vụ”. Tuy nhiên, Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 2003) đã không giải quyết được vấn đề này (Điều 1, khoản 2). Việc tách bạch các nhóm đối tượng để xác định ai là cán bộ, công chức, viên chức là một trong các cơ sở khoa học làm cho phạm vi điều chỉnh của pháp luật trở nên rành mạch, phân định rõ công vụ với những hoạt động phục vụ mang tính xã hội do các tổ chức phi chính phủ thực hiện, đảm bảo sự điều chỉnh của pháp luật có hiệu lực, hiệu quả hơn.

Trên cơ sở đó, tạo ra sự điều chỉnh của pháp luật một cách chuyên biệt phù hợp với tính chất đặc thù, xu hướng vận động của công vụ, theo kịp sự vận động của xã hội, thời đại.

Tóm lại, chế định pháp luật về công vụ, công chức là một nhóm các quy phạm pháp luật, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ.

1.2.2. Đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức

1.2.2.1. Đối tượng điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức

Từ những lý luận cơ bản trên, có thể xác định đối tượng điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức bao gồm các nhóm quan hệ xã hội cơ bản sau:

Một là, các quan hệ xã hội về xác lập công vụ

Công vụ như các hoạt động khác của con người, có thời điểm bắt đầu và kết thúc. Vì vậy, pháp luật cần có các quy định về thời điểm bắt đầu của công vụ.

Các quan hệ xã hội liên quan đến việc xác lập công vụ bao gồm:

- Các quan hệ xác lập việc bắt đầu quan hệ công vụ: các hình thức để thiết lập mối quan hệ công vụ giữa nhà nước với chủ thể thực hiện công vụ nói chung và với công chức nói riêng;

- Các nguyên tắc căn bản của công vụ;

- Các quan hệ liên quan đến thủ tục, trình tự để đảm nhận công vụ.

Hai là, các quan hệ xã hội liên quan đến tuyển dụng công chức

Trong số các chủ thể thực hiện công vụ, công chức là lực lượng chủ yếu. Do vậy, chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải điều chỉnh các quan hệ liên quan đến tuyển dụng công chức.

Yêu cầu đặt ra đối với quy định về việc tuyển dụng công chức là phải tạo cơ sở pháp lý để tuyển chọn được những người thực sự có đức, tài. Các quy định của pháp luật về tuyển dụng công chức bao gồm:

- Quy định về hình thức tuyển dụng công chức: có nhiều hình thức tuyển dụng công chức (như: thi tuyển, xét tuyển, bổ nhiệm). Mỗi một hình thức tuyển dụng đều có những ưu điểm, nhược điểm, nhưng hình thức thi tuyển có nhiều ưu điểm hơn cả, vì mang tính khách quan hơn, có sự cạnh tranh rõ rệt giữa các ứng cử viên, giúp nhà nước có thể tuyển chọn được đội ngũ công chức đủ đức, tài;

- Quy định về điều kiện tham gia tuyển dụng công chức: điều kiện tuyển dụng công chức nói chung phải thể hiện tính công bằng, bình đẳng của mọi công dân khi tham gia vào việc tuyển dụng công chức, không phân biệt dấu hiệu xã hội của họ, trừ một số điều kiện riêng để phù hợp với một số công vụ đặc thù, đảm bảo thu hút rộng rãi sự tham gia của công dân vào việc tuyển dụng, tạo nên sự cạnh tranh cao trong quá trình tuyển dụng. Các điều kiện này bao gồm: điều

kiện về trình độ chuyên môn, đạo đức, sức khỏe, kỹ năng, năng lực thực tế, bảo đảm sự cân đối cả về trình độ đào tạo và năng lực thực tế;

- Quy định về nội dung thi tuyển: Nội dung tuyển dụng công chức phải được thiết kế sao cho vừa kiểm tra được trình độ đào tạo và cả năng lực thực tiễn giải quyết công việc của người dự tuyển, không nên chỉ chú trọng vào bằng cấp của người dự tuyển, bởi lẽ “Tài năng không chỉ thuần túy dựa vào bằng cấp mà phải được kiểm nghiệm thực tế, lấy kết quả thực hiện công việc để đánh giá và sử dụng tài năng”^{86-tr 119};

- Quy định về thủ tục tuyển dụng: thủ tục tuyển dụng công chức là một loại thủ tục hành chính. Vì vậy, nó phải được quy định sao cho thoả mãn yêu cầu chung của thủ tục hành chính: tính pháp chế, tính công khai, minh bạch, đơn giản, thuận tiện, từ đó góp phần làm cho việc tuyển dụng được người cần tuyển dụng, hạn chế các tiêu cực có thể xảy ra trong quá trình tuyển dụng.

Ba là, các quan hệ xã hội về tập sự công vụ

Tập sự là khoảng thời gian cần thiết để người trúng tuyển làm quen, tiếp xúc với công vụ do mình đảm nhiệm, với môi trường công vụ. Họ sẽ học hỏi từ các đồng nghiệp đi trước, đặc biệt là các kỹ năng giải quyết công việc, đồng thời giúp cho cơ quan sử dụng công chức có thể đánh giá chính xác hơn năng lực thực tế của họ. Các quy định về tập sự bao gồm: Thời gian tập sự đối với từng loại công chức; Nội dung tập sự, yêu cầu tập sự; Các trường hợp được miễn, giảm thời gian tập sự; Quyền, nghĩa vụ người tập sự, người hướng dẫn tập sự.

Bốn là, các quan hệ xã hội liên quan đến quản lý, sử dụng công chức

Quản lý, sử dụng công chức nhằm mục đích đảm bảo cho đội ngũ công chức thực thi công vụ một cách tốt nhất, mặt khác cũng tạo điều kiện để công chức cống hiến nhiều nhất khả năng lao động của họ cho nhà nước, xã hội. Các hoạt động quản lý, sử dụng cơ bản gồm: Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về công vụ, công chức; Quy định về chức vụ, chức danh, phân loại, tiêu chuẩn công chức; Quy định về biên chế công chức; Quy định về điều động, chuyển chuyển, biệt phái công chức; bổ nhiệm, miễn nhiệm công chức; Quy định về kiểm tra, đánh giá công chức.

Năm là, các quan hệ xã hội liên đến, quyền và nghĩa vụ của công chức

Giữa nhà nước và công chức ràng buộc với nhau thông qua quyền và nghĩa vụ của các bên. Tuy nhiên, người công chức tồn tại với hai tư cách: họ trước hết là công dân; thứ hai, họ là công chức. Vì vậy, quyền của công chức bao gồm hai nhóm:

- Các quyền, nghĩa vụ như mọi công dân;
- Các quyền, nghĩa vụ riêng của công chức phù hợp với công vụ mà công chức thực hiện.

Các quyền và nghĩa vụ riêng của công chức bao gồm hai nhóm:

- Nhóm các quyền, nghĩa vụ chung cho tất cả các công chức. Với tư cách là người thực thi công vụ, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, nên tất cả các công chức đều có những quyền và nghĩa vụ giống nhau.

Các quyền lợi cơ bản của các công chức gồm: Quyền được hưởng lương (và các phụ cấp nếu có), hưởng chế độ bảo hiểm xã hội; Quyền được nhà nước và pháp luật bảo vệ trong khi thi hành công vụ; Quyền được khen thưởng khi hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao; Quyền được học tập nâng cao trình độ chuyên môn;

Các nghĩa vụ cơ bản của công chức nói chung bao gồm: Trung thành với nhà nước; giữ gìn bí mật nhà nước; Tận trung phục vụ nhân dân, chịu sự kiểm tra, giám sát của nhân dân; Chấp hành pháp luật nhà nước; phục tùng mệnh lệnh hợp hiến, hợp pháp của cấp trên; Không được lợi dụng công vụ để thực hiện các vi phạm pháp luật, thực hiện các hoạt động nhằm mục đích vụ lợi.

- Nhóm các quyền và nghĩa vụ riêng biệt cho từng loại công chức, phụ thuộc vào ngành, lĩnh vực, chức vụ mà công chức làm việc. Ví dụ: công chức hải quan có những quyền, nghĩa vụ riêng biệt khác với công chức kiểm lâm; công chức công tác tại Ủy ban nhân dân cấp huyện có những quyền và nghĩa vụ riêng biệt khác với công chức công tác ở các Bộ...

Tất nhiên, trong mỗi một quốc gia khác nhau và ngay cả trong một quốc gia, ở những thời điểm khác nhau, nhà nước quy định cho công chức của họ những quyền và nghĩa vụ khác nhau. Nói một cách khác, quyền và nghĩa vụ của

công chức có thể thay đổi. Nó phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế- chính trị- văn hoá- xã hội trong và ngoài nước.

Việc xác định được chính xác, đầy đủ quyền và nghĩa vụ công chức có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Một mặt, là cơ sở để công chức thực hiện tốt công vụ được giao; mặt khác là cơ sở để nhà nước kiểm soát được đội ngũ công chức. Về phía xã hội, việc quy định rõ quyền, nghĩa vụ của công chức là cơ sở để xã hội giám sát công vụ của công chức.

Sáu là, các quan hệ xã hội liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá công chức

Trước khi được tuyển dụng vào một ngạch công chức, công chức đã được đào tạo ở một trình độ nhất định, phù hợp với ngạch được bổ nhiệm. Điều này không có nghĩa là trong suốt quá trình thực thi công vụ, phục vụ nhân dân, công chức không cần đào tạo, bồi dưỡng thêm nữa. Bởi vì, cùng với sự thay đổi của thực tiễn, công vụ cũng luôn thay đổi theo chiều hướng ngày càng đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi cao hơn, khó hơn, phức tạp hơn đối với công chức. Do vậy, việc công chức phải được liên tục đào tạo, bồi dưỡng là một công việc rất quan trọng, nhằm nâng cao chất lượng của nguồn nhân lực. Công chức có thể được đào tạo, bồi dưỡng theo nhiều loại hình khác nhau: tập trung, vừa học, vừa làm, dài hạn, ngắn hạn, trong nước, ngoài nước...

Các quan hệ liên quan đào tạo, bồi dưỡng bao gồm:

- Các quan hệ liên quan đến việc xác lập quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng công chức;
- Các quan hệ liên quan đến việc xác lập nội dung, chương trình đào tạo, bồi dưỡng công chức;
- Các quan hệ về việc quyết định cử công chức đi đào tạo, bồi dưỡng; quyền, nghĩa vụ của công chức trong thời gian đào tạo, bồi dưỡng;
- Các quan hệ liên quan đến việc chấm dứt đào tạo, bồi dưỡng.

Đồng thời, trong quá trình thực thi công vụ, công chức cần phải được đánh giá, xếp loại. Qua đó sẽ giúp cho nhà nước đánh giá công chức một cách đầy đủ; mặt khác nó cũng giúp cho bản thân người công chức tự nhận thấy được

kết quả thực hiện công vụ của mình như thế nào, trên cơ sở đó có sự tự điều chỉnh thích hợp.

Các quan hệ về đánh giá công chức bao gồm:

- Các quan hệ liên quan đến việc xác lập các tiêu chí đánh giá công chức. Để đánh giá được công chức, cần có các tiêu chí, các tiêu chí này phải có tính khách quan và được lượng hoá càng nhiều càng tốt;

- Các quan hệ liên quan đến thủ tục, quy trình đánh giá công chức;

- Các quan hệ liên quan đến xử lý kết quả đánh giá công chức; quản lý kết quả đánh giá công chức

Bây là, các quan hệ xã hội liên quan đến kỷ luật công chức

Trách nhiệm kỷ luật, cũng như trách nhiệm pháp lý nói chung, được hiểu theo hai góc độ:

Thứ nhất, ở góc độ tích cực, trách nhiệm kỷ luật là bổn phận, nghĩa vụ của công chức trong khi thực hiện công vụ theo quy định của pháp luật. Họ phải thực hiện (hoặc không được thực hiện) những hành vi nhất định ở hiện tại hoặc tương lai, những hành vi này được pháp luật quy định trước (phần lớn là do Luật Hành chính quy định).

Thứ hai, ở góc độ tiêu cực, trách nhiệm kỷ luật là một quan hệ pháp luật đặc thù giữa Nhà nước và người công chức, trong đó Nhà nước áp dụng các chế tài kỷ luật đối với người công chức do họ đã thực hiện hành vi vi phạm kỷ luật và hậu quả là họ phải gánh chịu những hậu quả bất lợi về vật chất, tinh thần tương xứng với tính chất, mức độ của vi phạm kỷ luật do họ gây ra.

Các quan hệ xã hội liên quan đến kỷ luật công chức ở trường hợp gồm:

- Các quan hệ về việc xác định hành vi vi phạm kỷ luật tức là xác định những hành vi nào bị coi là vi phạm kỷ luật?;

- Các quan hệ về việc xác định thẩm quyền kỷ luật: Ai là người có thẩm quyền kỷ luật công chức?;

- Các quan hệ về việc xác định các hình thức, mức kỷ luật, bao gồm những hình thức, mức kỷ luật nào?;

- Các quan hệ liên quan đến thủ tục, trình tự tiến hành kỷ luật công chức;

- Các quan hệ về việc xác lập quyền, nghĩa vụ của Hội đồng kỷ luật công chức, của người bị xem xét kỷ luật;

- Các quan hệ liên quan đến việc thi hành quyết định kỷ luật.

Tám là, các quan hệ xã hội liên quan đến khen thưởng công chức

Khi công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao, thì việc khen thưởng kịp thời họ sẽ là một nguồn động viên, động lực to lớn thúc đẩy công chức phục vụ nhà nước ngày càng tốt hơn nữa. Các quan hệ xã hội liên quan đến khen thưởng công chức bao gồm: Các quan hệ xã hội về việc xác lập điều kiện khen thưởng: khi nào thì người công chức được khen thưởng; Các quan hệ liên quan đến thủ tục, trình tự tiến hành khen thưởng; Các quan hệ về việc xác lập quyền của người được khen thưởng.

Chín là, các quan hệ xã hội liên quan đến việc chấm dứt công vụ của công chức

Công vụ có thời điểm bắt đầu, và có thời điểm kết thúc. Các quan hệ xã hội liên quan đến việc chấm dứt công vụ bao gồm: Các căn cứ xác lập việc chấm dứt quan hệ công vụ; Các quan hệ liên quan đến quyền, nghĩa vụ giữa nhà nước và người công chức khi chấm dứt công vụ; Các quan hệ liên quan đến thủ tục, trình tự để giải quyết chế độ cho công chức khi họ chấm dứt công vụ.

Mười là, các quan hệ xã hội liên quan đến đạo đức công vụ

Quá trình thực hiện công vụ, bên cạnh việc tuân theo các chuẩn mực pháp lý, các chủ thể thực thi công vụ cũng chịu sự điều chỉnh của các chuẩn mực đạo đức công vụ. Pháp luật xã hội chủ nghĩa phải ghi nhận, bảo vệ các giá trị đạo đức của xã hội đương đại, tạo ra sự kết hợp chặt chẽ, thống nhất giữa điều chỉnh pháp luật và điều chỉnh đạo đức đối với hành vi con người nói chung và công vụ nói riêng, từ đó, hướng công vụ tới việc phục vụ con người, vì con người và bảo vệ con người.

1.2.2.2. Phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức

Là một chế định của Luật Hành chính, nên chế định pháp luật về công vụ, công chức sử dụng phương pháp điều chỉnh đặc trưng của Luật Hành chính-phương pháp “mệnh lệnh- phục tùng”.

Trong phương pháp này, Nhà nước đơn phương ấn định cách thức tổ chức, thực hiện công vụ, ấn định quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia quan hệ công vụ. Các chủ thể có thẩm quyền sẽ nhân danh nhà nước, mang quyền lực nhà nước trong quá trình thực thi công vụ. Các chủ thể khác tham gia vào công vụ có nghĩa vụ phục tùng các quyết định, hành vi của phía chủ thể có thẩm quyền.

Tuy nhiên, trong môi trường của nhà nước pháp quyền, xu hướng dân chủ hoá hoạt động của nhà nước, tính “mệnh lệnh- phục tùng” này phải được dựa trên những cơ sở, nguyên tắc nhất định. Trước khi đơn phương ấn định các quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý cho các bên tham gia vào quan hệ công vụ, nhà nước phải nghiên cứu, khảo sát thực tiễn, nhận thức đúng đắn các quy luật thực tiễn khách quan của đời sống kinh tế- chính trị- xã hội nói chung, của công vụ nói riêng để quy định các quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý có cơ sở khoa học, phù hợp với thực tiễn. Nhà nước không được quy định về quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia công vụ một cách chủ quan, duy ý chí, không có cơ sở khoa học.

Mặt khác, nhà nước cũng cần phải xem xét, tôn trọng nguyện vọng, lợi ích, khả năng của các bên tham gia công vụ, lắng nghe những thông tin phản hồi từ phía công dân, xã hội để đưa ra các quy định liên quan đến công vụ sao cho phù hợp với ý chí, nguyện vọng của đa số nhân dân lao động. Các chủ thể có thẩm quyền thực thi công vụ phải trên cơ sở tôn trọng quy luật khách quan, tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác, đảm bảo cho công vụ được thực thi trước hết vì xã hội, công dân chứ không phải trước hết vì lợi ích của bản thân nhà nước.

Các chủ thể khác tham gia công vụ có nghĩa vụ phục tùng quyền lực nhà nước, tôn trọng công vụ. Tuy nhiên, đó không phải là sự phục tùng một chiều, mà họ có quyền đánh giá, phản biện, phản kháng hợp pháp trước các công vụ vi

phạm pháp luật, đi ngược với ý chí nhân dân, không phù hợp với quy luật khách quan.

Bên cạnh đó, sự tác động của các quan hệ kinh tế thị trường cũng như xu thế mở rộng các liên kết chiều ngang trong quan hệ công vụ, xu hướng sự tham gia của xã hội vào quá trình thực thi công vụ, chuyển giao một số công vụ vốn do nhà nước thực hiện cho các tổ chức, cá nhân (ngoài nhà nước) thực hiện, nên chế định này cần phải sử dụng phương pháp “thỏa thuận” trong những quan hệ công vụ nhất định. Trong đó, công vụ có thể được thực hiện trên cơ sở của hợp đồng hành chính. (Ví dụ: việc đào tạo, bồi dưỡng công chức có thể được thực hiện qua các hợp đồng đào tạo giữa nhà nước với các cơ sở giáo dục- đào tạo; hoặc bằng việc ký kết hợp đồng hành chính để thực hiện những công vụ nhất định...).

Với đối tượng điều chỉnh trên, cơ cấu của chế định pháp luật về công vụ, công chức gồm hai phần:

- Phần các quy phạm pháp luật quy định về công vụ (quy định về việc) như quy định về: công vụ (khái niệm pháp lý về công vụ), các nguyên tắc công vụ, căn cứ xác lập, chấm dứt công vụ, đạo đức công vụ;

- Phần các quy phạm pháp luật quy định về công chức (quy định về người) như quy định về: phạm vi công chức, phân loại công chức, quyền và nghĩa vụ của công chức, tuyển dụng, quản lý, sử dụng, khen thưởng, kỷ luật công chức.

Trên cơ sở xác định đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức, có thể định nghĩa: *Chế định pháp luật về công vụ, công chức là một trong số các chế định của Luật Hành chính, bao gồm một nhóm các quy phạm pháp luật hành chính điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ, bao gồm các quan hệ về xác lập, chấm dứt công vụ, các nguyên tắc cơ bản của công vụ; tuyển dụng, tập sự, quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức; quyền, nghĩa vụ của công chức; về đạo đức công vụ.*

1.2.3. Môi quan hệ của chế định pháp luật về công vụ, công chức với một số chế định pháp luật khác và vai trò của nó trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước

Công vụ liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống nhà nước: lập pháp, hành pháp, tư pháp, do nhiều chủ thể khác nhau thực hiện: cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, tổ chức xã hội khi được nhà nước ủy quyền..., chịu sự điều chỉnh của nhiều quy phạm pháp luật thuộc các ngành luật khác nhau, trong đó, chế định pháp luật về công vụ, công chức tập trung điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ.

Chế định pháp luật về công vụ, công chức có mối quan hệ chặt chẽ với các chế định khác, trước hết với các chế định trong Luật Hiến pháp, Luật Hành chính.

Luật Hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng trong đời sống nhà nước, xã hội như: nguồn gốc quyền lực nhà nước, bản chất nhà nước, các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, các vấn đề cơ bản của chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân, về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Luật Hiến pháp xác định những nguyên tắc nền tảng cho việc thiết lập tổ chức và thực hiện công vụ nói chung, công vụ trong lĩnh vực hành pháp nói riêng.

Chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh công vụ trong lĩnh vực hành pháp, nên chế định này phải dựa trên những quy định của Hiến pháp, cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về tổ chức thực hiện công vụ, về các quan hệ công vụ trong lĩnh vực hành pháp. Ví dụ, để góp phần cụ thể hóa quy định của Hiến pháp 1992 (Điều 2- Hiến pháp 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001) về bản chất nhà nước ta, chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải đưa ra các quy định cụ thể về tính chất của dân, phục vụ dân, vì dân của nền công vụ, quy định cụ thể về trách nhiệm công vụ trong quản lý hành chính nhà nước; hoặc

khi Hiến pháp 1992 quy định: "cán bộ, viên chức có nghĩa vụ chịu sự giám sát của nhân dân" (Điều 8), thì chế định pháp luật về công vụ, công chức phải có các quy định cụ thể về các hình thức, thủ tục giám sát của nhân dân đối với công vụ do đội ngũ công chức thực hiện, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, công chức trong việc tạo điều kiện để nhân dân giám sát công vụ của mình. Chế định pháp luật về công vụ, công chức có nhiệm vụ tạo ra các bảo đảm pháp lý cho các quan hệ giữa nhà nước với đội ngũ công chức, giữa đội ngũ công chức với công dân nhằm làm cho các quan hệ này vận hành một cách nhanh nhạy, phù hợp, phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của nền kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền, xã hội công dân.

Trong Luật Hành chính, chế định pháp luật về công vụ, công chức là một trong các chế định cấu thành, và cùng với các chế định khác điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quản lý hành chính nhà nước. Chế định về địa vị pháp lý hành chính của các cơ quan hành chính tập trung quy định về tổ chức, nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền của bộ máy hành chính, còn chế định pháp luật về công vụ, công chức quy định về mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính với đội ngũ công chức, giữa đội ngũ công chức với các công dân, tổ chức trong quản lý hành chính nhà nước; quy định về công vụ trong lĩnh vực quản lý hành chính, do vậy, hai chế định này quan hệ chặt chẽ với nhau. Công chức được thực hiện những công vụ nào phụ thuộc địa vị pháp lý hành chính, nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền của cơ quan mình, chức vụ mà mình đảm nhiệm. Khi thiết kế, xây dựng chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải tính toán, đảm bảo sự phù hợp giữa hai chế định này, trên cơ sở đó, tạo sự đồng bộ giữa nhiệm, chức năng với tổ chức bộ máy và với đội ngũ công chức. Chế định pháp luật về công vụ, công chức phải xác định rõ mối quan hệ công vụ giữa cơ quan nhà nước với công chức, giữa thủ trưởng cơ quan với công chức, giữa các công chức với nhau, xác định bổn phận, trách nhiệm của công chức trong khi thực hiện công vụ...

Với tư cách là một chế định điều chỉnh công vụ trong lĩnh vực hành pháp, chế định pháp luật về công vụ, công chức có vai trò đặc biệt quan trọng trong

việc tạo cơ sở pháp lý để cải cách công vụ, đổi mới mối quan hệ giữa nhà nước với công dân, xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp.

Cải cách nền hành chính ở nước ta hiện nay được thực hiện trên các phương diện: thể chế, tổ chức bộ máy, công chức, tài chính công. Để công cuộc cải cách hành chính đạt hiệu quả cao, trước hết phụ thuộc vào cơ sở pháp lý cho công cuộc cải cách đó.

Công vụ là hoạt động có tính tổ chức quyền lực nhà nước, vì vậy, cần thiết phải có cơ sở pháp lý đầy đủ cho công vụ như: phải có khái niệm pháp lý về công vụ; các nguyên tắc pháp lý của công vụ; cơ sở pháp lý của chế độ trách nhiệm công vụ, kiểm soát hiệu quả đầu ra của công vụ, định mức lao động công vụ... Chế định pháp luật về công vụ, công chức có vai trò tiên phong trong việc tạo cơ sở pháp lý cho công vụ trong điều kiện nền kinh tế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Nếu không có những cơ sở pháp lý, công vụ sẽ diễn ra vô tổ chức, không thống nhất, thiếu đồng bộ, bị lạm dụng, lợi dụng, dẫn đến quyền lực nhà nước không được thực thi theo đúng ý chí của nhân dân, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm.

Mặt khác, trong quá trình tiếp xúc với nhà nước thì xã hội, công dân quan hệ thường xuyên, nhiều nhất với các cơ quan hành chính, đội ngũ công chức. Do vậy, xã hội, công dân cảm nhận, đánh giá thái độ, cách cư xử của nhà nước trước hết thông qua mối quan hệ này. Đồng thời, phần lớn các quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân do các cơ quan hành chính, đội ngũ công chức đáp ứng. Vì vậy, đổi mới mối quan hệ giữa nhà nước với công dân trước hết phải bắt đầu từ đổi mới mối quan hệ giữa cơ quan hành chính, công chức với công dân. Để mối quan hệ này thể hiện được bản chất của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thì quyền và nghĩa vụ của các bên phải được quy định một cách cụ thể trên nguyên tắc bình đẳng, trách nhiệm qua lại với nhau. Công chức có bổn phận tận tâm, tận tụy phục vụ nhân dân, chịu trách nhiệm đến cùng về công vụ của mình; công dân có quyền đòi hỏi công chức phải đáp ứng kịp thời các quyền, lợi ích hợp pháp của mình, có nghĩa vụ tôn trọng công vụ, tạo điều kiện thuận lợi cho công chức thực thi công vụ. Như vậy, để đổi mới mối quan hệ giữa nhà nước

và công dân, phụ thuộc rất lớn chế định pháp luật về công vụ, công chức trong việc xác lập quyền chủ thể, nghĩa vụ pháp lý của công chức trong quan hệ công vụ.

Ở một góc độ khác có thể thấy, nguồn nhân lực quan trọng, trực tiếp thực hiện công vụ là đội ngũ công chức. Môi trường của nền kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, đòi hỏi đội ngũ công chức phải thực hiện công vụ một cách dân chủ, chuyên nghiệp, chính quy, có hiệu quả, có trách nhiệm cao. Trong khi đó, đội ngũ công chức hiện nay thực hiện công vụ chưa đáp ứng được các yêu cầu trên, vì được tuyển dụng, quản lý, sử dụng theo cơ chế tương đối khép kín, thiếu tính mở, thiếu tính cạnh tranh, chưa được đào tạo một cách chuyên nghiệp...Do vậy, cần phải có các quy định pháp luật mới để làm căn cứ tuyển dụng, quản lý, sử dụng đội ngũ công chức minh bạch, cạnh tranh, phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo, trách nhiệm của đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ được giao. Điều này phụ thuộc trước hết vào các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức trong việc đổi mới cơ sở pháp lý cho việc tuyển dụng, quản lý, sử dụng công chức.

Tóm lại, chế định pháp luật về công vụ, công chức có vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính ở Việt Nam thông qua việc tạo cơ sở pháp lý để tiếp tục đổi mới quá trình thực hiện công vụ, đổi mới mối quan hệ giữa nhà nước với công dân, xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp.

1.2.4. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức

Để đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải dựa vào các tiêu chí nhất định. Các tiêu chí này được xem xét trên các khía cạnh nội dung, cơ cấu, hình thức của chế định pháp luật về công vụ, công chức và trong mối quan hệ tổng thể giữa chế định pháp luật về công vụ, công chức với thực tiễn khách quan, với hệ thống pháp luật.

Mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức được xem xét trên các mặt sau:

1.2.4.1. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện về nội dung của chế định

Thứ nhất, sự phù hợp của chế định pháp luật về công vụ, công chức với sự phát triển kinh tế- chính trị- xã hội của đất nước, xu thế phát triển chung của thời đại. Pháp luật nói chung và chế định pháp luật về công vụ, công chức nói riêng thuộc về thượng tầng kiến trúc. Do vậy, chế định pháp luật về công vụ, công chức phải phản ánh đúng đắn, đầy đủ, kịp thời những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn, nhằm đảm bảo cho sự điều chỉnh của chế định này có hiệu lực, hiệu quả, góp phần thúc đẩy sự phát triển chung của đất nước. Sự phù hợp này được thể hiện trên các mặt cơ bản sau:

Nội dung chế định công vụ, công chức phản ánh, đáp ứng được yêu cầu của các quan hệ kinh tế thị trường. Nền kinh tế phát triển dẫn đến sự thay đổi của các quan hệ xã hội. Chế định pháp luật về công vụ, công chức phải minh bạch, xoá bỏ các cản trở pháp lý để góp phần phát triển kinh tế; các quy định về quyền, nghĩa vụ của các bên trong quan hệ công vụ phù hợp với tính chất, trình độ phát triển của nền kinh tế; các quy định về thủ tục thực hiện công vụ đơn giản, nhanh chóng, dễ tiếp cận, dễ thực hiện; các hình thức quan hệ công vụ chuyển từ hình thức được đổi mới từ quan hệ văn phòng truyền thống (phần lớn được thực hiện tại trụ sở cơ quan nhà nước, sử dụng nhiều giao dịch bằng văn bản...) bằng hình thức văn phòng hiện đại (được thực hiện tại nhiều không gian, thời gian khác nhau, sử dụng giao dịch điện tử...) nhằm thích ứng với sự vận động năng động của các quan hệ kinh tế; định mức lao động trong công vụ luôn được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với sự phát triển của kinh tế.

Chế định pháp luật về công vụ, công chức thể chế hoá kịp thời, đầy đủ, đúng đắn, phù hợp với quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam về công vụ, công chức. Thực tiễn cho thấy, nhiều đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam về công vụ, công chức đã không được thể chế hoá kịp thời, đầy đủ. Chẳng hạn, từ năm 1991, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định "Sớm ban hành quy chế viên chức nhà nước. Xây dựng đội ngũ viên chức nhà nước có phẩm chất chính trị, tinh thần trách nhiệm cao và thành thạo nghiệp vụ"^{21- tr298}, bên cạnh đó phải "Phân định rõ cán bộ dân cử hoạt động

theo nhiệm kỳ và các loại công chức, viên chức chuyên nghiệp" ^{21-tr378}. Tuy nhiên, cho đến nay, các định hướng này vẫn chưa được thể chế hoá đầy đủ. Chính sự chậm trễ trong khâu thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, cùng với quá trình tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về công vụ, công chức còn có những sai lệch, biến dạng nhất định, nên ảnh hưởng xấu đến quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Mức độ phù hợp giữa nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức với đường lối, chính sách của Đảng là một trong những tiêu chí quan trọng đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định này.

Chế định pháp luật về công vụ, công chức có nội dung phù hợp với sự phát triển của xã hội Việt Nam và thúc đẩy sự phát triển đó. Công cuộc đổi mới đất nước đang làm cho xã hội Việt Nam phát triển trên nhiều phương diện. Vì vậy, xã hội đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi cao hơn đối với sự phục vụ của nhà nước nói chung và đối với công vụ nói riêng. Điều này dẫn đến việc các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức phải đưa ra những tiêu chuẩn cao hơn về chất lượng, hiệu quả thực tế của công vụ. Bên cạnh đó, sự tham gia của công dân, xã hội vào các công việc của nhà nước nói chung và công vụ nói riêng ngày càng rộng rãi, góp phần quan trọng vào tiến trình dân chủ hoá đời sống nhà nước. Chế định pháp luật về công vụ, công chức phải tạo được hệ thống cơ sở pháp lý thông thoáng cho sự tham gia này, đảm bảo quyền tham gia, kiểm soát công vụ của nhân dân. Mặt khác, mỗi một xã hội có những đặc thù riêng về truyền thống lịch sử, phong tục, tập quán... Vì vậy, sự phù hợp của chế định pháp luật về công vụ, công chức với xã hội Việt Nam còn thể hiện ở chỗ, nó không thể là sự sao chép máy móc, áp đặt chủ quan, duy ý chí của một hệ thống công vụ nào đó vào Việt Nam mà bỏ qua những đặc thù của xã hội Việt Nam.

Chế định pháp luật về công vụ, công chức có nội dung phù hợp với xu thế phát triển chung của thời đại. Xu hướng phát triển chung của thời đại trong công vụ là sự chuyển dịch từ trạng thái nhà nước chủ yếu thực hiện công việc cai trị xã hội sang nhà nước chủ yếu thực hiện công việc phục vụ xã hội, từ nền hành chính truyền thống sang nền hành chính phát triển. Các quy định của chế định

pháp luật về công vụ, công chức phải thể hiện được xu hướng này, tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức và thực hiện công vụ mang tính nhân văn, phục vụ xã hội, dân tộc, công dân; đồng thời, cần có sự chọn lọc, kế thừa những thành tựu của thế giới trong lĩnh vực điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ.

Nội dung của chế định phải thể hiện được các nguyên tắc của công vụ trong môi trường nhà nước pháp quyền và nền kinh tế thị trường: tính minh bạch, tính chịu trách nhiệm, tính hiệu quả của công vụ.

Mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật công vụ, công chức cũng được đánh giá qua tính minh bạch của chế định này, được thể hiện ở chỗ: Các quy định của chế định phải khẳng định minh bạch hoá công vụ là một trong những nguyên tắc căn bản của một nền công vụ chính quy, hiện đại; khi thực hiện các quy định của chế định trong thực tiễn tạo ra được sự minh bạch cho công vụ cũng như các bảo đảm pháp lý đầy đủ cho sự minh bạch đó.

Sự hoàn thiện của chế định pháp luật công vụ, công chức còn được thể hiện qua việc, các quy định của chế định tạo ra được một hệ thống cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc xác định một cách cụ thể, đúng đắn trách nhiệm công vụ của các chủ thể có thẩm quyền trong quá trình họ thực thi công vụ hay không cũng như sự tương xứng giữa nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm.

Tính hiệu quả của chế định công vụ, công chức cũng được xem là một trong các tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định này. Có nghĩa là, nếu chế định này đi vào thực tiễn, phải góp phần làm thay đổi nền công vụ theo hướng tích cực: chuyển từ nền công vụ truyền thống sang nền công vụ phục vụ một cách chính quy, hiện đại; thay đổi phương thức thực hiện công vụ phù hợp với sự phát triển của xã hội; thay đổi được sự cứng nhắc, thiếu tính cạnh tranh thành sự năng động, cạnh tranh, trọng dụng nhân tài trong các quan hệ quản lý công chức; đưa ra những cơ sở pháp lý để công vụ được thực thi một cách có hiệu lực, có hiệu quả trên tất cả các phương diện kinh tế, chính trị, xã hội.

Thứ hai, tính toàn diện của chế định pháp luật về công vụ, công chức, thể hiện ở chỗ, chế định này phải điều chỉnh được các quan hệ xã hội công vụ phổ biến, bao gồm cả những quan hệ bên trong (giữa nhà nước với các chủ thể thực

hiện công vụ) và cả những quan hệ bên ngoài (giữa nhà nước, các chủ thể thực hiện công vụ với công dân, xã hội). Pháp luật cũng như chế định pháp luật về công vụ, công chức chỉ có hiệu lực, hiệu quả đầy đủ khi điều chỉnh một cách tổng thể, bao quát được các quan hệ xã hội phổ biến, tránh tình trạng, có những nhóm quan hệ được chú trọng, quan tâm, nhưng lại có những nhóm quan hệ bị xem nhẹ, nói cách khác "Không thể chỉ coi trọng loại quan hệ này mà coi nhẹ loại quan hệ khác, không thể chỉ mô hình hoá một loại nhu cầu này mà bỏ quên, bỏ trống hay coi nhẹ việc mô hình hoá loại nhu cầu khác"^{73- tr395}.

Thứ ba, tính thống nhất của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Sự thống nhất của chế định này trước hết thể hiện ở chỗ, chế định pháp luật công vụ, công chức phải phản ánh được các nguyên lý khoa học hiện đại của tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước nói chung, tổ chức, thực hiện công vụ nói riêng; điều chỉnh một cách chuyên biệt, nhất quán đối với công vụ, với các chủ thể thực hiện công vụ. Trên thực tiễn pháp lý, chế định pháp luật về công vụ, công chức chưa phân biệt rõ giữa công vụ với các hoạt động khác cũng mang tính phục vụ chung (như hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công), đồng thời việc xác định đối tượng công chức không nhất quán, do vậy, các quy định của chế định không phù hợp với tính chất hoạt động của từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức. Điều này một mặt làm giảm hiệu lực của công vụ, mặt khác làm cho cơ chế quản lý công chức không rõ ràng, hay bị xáo trộn, không tạo được đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp. Tính thống nhất của chế định còn được thể hiện ở sự thống nhất giữa nội dung và hình thức trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, trong bản thân một văn bản quy phạm pháp luật, giữa tên gọi của văn bản quy phạm pháp luật với nội dung của văn bản đó.

Thứ tư, tính đồng bộ, của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Trước hết là sự đồng bộ ngay trong bản thân của chế định pháp luật về công vụ, công chức phải được thiết lập: các quy phạm pháp luật trong chế định không mâu thuẫn, chồng chéo với nhau; các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với các quy phạm pháp luật do cơ quan

nhà nước cấp trên và tất cả đều phải phù hợp với Hiến pháp, Luật. Đối tượng điều chỉnh của từng quy phạm được xác định rõ ràng, từ đó khắc phục tình trạng chồng chéo trong điều chỉnh pháp luật đối với công vụ.

Mặt khác, tính đồng bộ của chế định pháp luật về công vụ, công chức phải được đặt trong tính đồng bộ của tổng thể hệ thống pháp luật nói chung. Các quan hệ công vụ không chỉ do chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh, mà còn chịu sự điều chỉnh của nhiều ngành luật khác. Ví dụ, để xác định rõ quyền hưởng lương, hưởng chế độ bảo hiểm xã hội của công chức thì không thể chỉ do một chế định công vụ, công chức quy định mà còn phải có các quy định của Luật Lao động, Luật Ngân sách quy định... Sự đồng bộ giữa chế định pháp luật về công vụ, công chức với hệ thống pháp luật nói chung là điều rất quan trọng, đảm bảo cho sự điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ có hiệu quả nhất.

1.2.4.2 Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện về hình thức của chế định

Sự hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức còn thể hiện ở sự hoàn thiện về mặt hình thức, thông qua các tiêu chí sau:

Một là, quá trình xây dựng, hoàn thiện các quy phạm pháp luật của chế định phải dựa trên một quy trình lập pháp dân chủ, khoa học, minh bạch, huy động và phát huy được trí tuệ xã hội;

Hai là, phần lớn các quy phạm pháp luật của chế định phải thể hiện dưới hình thức văn bản luật, giảm dần các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật; hạn chế tình trạng điều chỉnh phần lớn bằng văn bản dưới luật như hiện nay;

Ba là, ngôn ngữ của các quy phạm phải được thể hiện rõ ràng, chính xác, chặt chẽ, đơn nghĩa, đảm bảo tính logic hình thức của các văn bản quy phạm pháp luật.

Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức gắn bó chặt chẽ với nhau, tạo thành một chỉnh thể thống nhất. Trong quá trình hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, cần phải quan tâm, chú ý đến tất cả các tiêu chí, không được xem nhẹ, bỏ qua một tiêu chí nào, nhằm tạo ra một chế định pháp luật hoàn thiện, đồng bộ, phù hợp với thực

tiền và có tác dụng thực tế trong quá trình tổ chức thực hiện công vụ ở nước ta, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của hoạt động công vụ, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân, xã hội, nhà nước ngày một tốt hơn.

1.2.5. Chế định pháp luật về công vụ, công chức ở một số nước và những vấn đề có thể vận dụng ở Việt Nam

Để có cơ sở học hỏi, nghiên cứu, vận dụng vào Việt Nam những kinh nghiệm của pháp luật các nước, một số nội dung điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức của một số nước sẽ được xem xét, nghiên cứu trong nội dung này, cụ thể là pháp luật của Pháp (đien

Trên thế giới, mỗi nước có sự một điều chỉnh pháp luật khác nhau về công vụ, công chức. Mặc dù có sự khác biệt, sự đa dạng, nhưng nói chung, hệ thống công vụ các nước trên thế giới hiện nay được chia thành hai mô hình lớn: mô hình chức nghiệp (Career system) và mô hình việc làm (Job system)

Mô hình công vụ chức nghiệp là "mô hình mà trong đó công vụ được tổ chức theo ngạch và làm việc suốt đời. Muốn vào ngạch, công chức phải thi tuyển và lần lượt được nâng cấp, bậc trong hệ thống ngạch, bậc chặt chẽ qua thi cử hay sát hạch"^{99- tr87}.

Mô hình công vụ việc làm là mô hình "được tổ chức theo tính chất công vụ với sự thiết kế tiêu chuẩn cho từng vị trí cụ thể. Việc thi tuyển công chức không hoàn toàn căn cứ vào bằng cấp như hệ thống chức nghiệp"^{99- tr88}.

Một trong những điển hình của điều chỉnh pháp luật về công vụ, công chức theo mô hình chức nghiệp là pháp luật của Cộng hoà Pháp.

Chế định pháp luật công vụ, công chức ở Pháp thể hiện những đặc trưng của một hệ thống tổ chức công vụ theo mô hình "chức nghiệp". Theo quy định của Luật về quy chế chung của công chức Pháp (Public service code's French), ngày 13/7/1983, phạm vi công chức ở Pháp khá rộng, không chỉ bao gồm công chức làm việc trong các cơ quan của Chính phủ mà còn có công chức làm việc trong các toà án, làm việc trong các bệnh viện; làm việc trong các chính quyền tự quản địa phương. Theo quy định của Luật về quy chế chung của công chức, thì:

Công chức được dùng để gọi các nhân viên nhà nước chính ngạch, được tuyển dụng, đề bạt vào một công việc thường xuyên (trong dự kiến ngân sách), được phân bổ vào một ngạch bậc nhất định trong thứ bậc hành chính của nhà nước, của vùng, của tỉnh, của xã và của các công sở tự quản, kể cả các cơ sở y tế ^{80-tr54}.

Ngoài việc tuân thủ những quy định chung về công chức, mỗi một loại công chức nói trên có một quy chế riêng, như: "Luật ngày 11/01/1984 (gồm các quy định áp dụng cho công chức nhà nước), Luật ngày 26/01/1984 (gồm các quy định áp dụng cho công chức địa phương), Luật ngày 09/01/1986 (gồm các quy định áp dụng cho công chức y tế)" ^{80-tr55,56}.

Trong số các loại công chức nói trên, những người làm việc trong các cơ quan Chính phủ được gọi là công chức nhà nước (sau đây sẽ trình bày chi tiết hơn về điều chỉnh của pháp luật Pháp đối với công chức nhà nước). Những nội dung điều chỉnh chủ yếu của pháp luật đối với công chức nhà nước Pháp gồm:

Một là, quy định về tổ chức công chức nhà nước theo ngạch, bậc: Công chức nhà nước Pháp có tổ chức bên trong chặt chẽ, thông qua hệ thống ngạch bậc, tương ứng với chuyên ngành nghiệp vụ.

Mỗi ngạch có một "quy chế riêng" gồm các điều khoản kỹ thuật về quản lý (tuyển dụng, nâng bậc...) không có trong quy chế chung công chức. Tuy nhiên, ở Pháp số ngạch công chức (1.700 ngạch) cao hơn so với phần lớn các nước láng giềng... Mỗi ngạch (hoặc khung việc làm) gắn với một trong ba loại công chức, A, B, hoặc C" ^{80-tr57, 58}.

Công chức nhà nước Pháp được phân loại dựa trên cơ sở tính chất phức tạp của công việc và trình độ chuyên môn, được chia thành các loại:

- Chức vụ quan niệm và điều khiển là những công chức cấp cao trong bộ máy hành pháp, điều phối các công việc (công vụ) của nhà nước theo chính sách của Chính phủ, soạn thảo các dự thảo luật, văn

kiện lập quy...Đối với loại công chức cấp cao này cần phải có bằng đại học và trên đại học (công chức loại A).

- Chức vụ ứng dụng là những công chức có nhiệm vụ áp dụng những điều khoản tổng quát của các văn kiện lập pháp và lập quy vào các trường hợp cụ thể...Công chức loại này cũng cần phải có bằng đại học và trên đại học (công chức loại B).

- Chức vụ thừa hành là những công chức phụ trách những công việc trong khuôn khổ những chỉ thị, văn kiện rõ rệt. Có hai loại chức vụ thừa hành: một cần sự huấn luyện chuyên nghiệp (loại C); một dành cho những nhân viên loại thường (loại D).^{75- tr245, 246}

Song trên thực tế, đối với nền công vụ nhà nước trung ương "từ khi có thảo thuận ký kết với công đoàn vào năm 1990, loại công chức này đang dần mất đi" (công chức loại D)^{80- tr58}.

Hai là, quy định tuyển dụng công chức trên cơ sở bình đẳng (không phân biệt thành phần xuất thân), thi tuyển cạnh tranh. Cần lưu ý rằng, ngoài thi tuyển, có một số trường hợp ngoại lệ dành cho người tàn tật hoặc một số ngạch cấp cao thì thực hiện việc bổ nhiệm.

Ba là, các quy định về thăng tiến chức nghiệp của công chức nhà nước được thực hiện theo "đường thẳng, trong cùng một ngạch với những đảm bảo về nâng bậc"^{80- tr62}. Việc nâng bậc được thực hiện chủ yếu dựa theo thành tích công tác và thâm niên công tác, tuy nhiên, trong một số ngạch, việc nâng bậc này có thể được thực hiện theo hình thức kiểm tra hoặc thi nâng bậc, nhưng "người ta lựa chọn lần lượt những người sẽ được nâng bậc mỗi khi có vị trí khuyết ở trên...Nhu vậy, bất chấp nguyên tắc chức nghiệp, không một công chức nào được đảm bảo chắc chắn rằng họ sẽ được chuyển lên bậc cao hơn"^{80- tr62}.

Bốn là, nghĩa vụ, quyền của công chức nhà nước Pháp được quy định cụ thể, những nghĩa vụ quan trọng là^{106}: thực thi công vụ một cách tận tâm, chuyên nghiệp; tuân thủ đạo đức nghề nghiệp; thận trọng khi thực thi công vụ

và trong phát ngôn; tuân thủ, phục tùng mệnh cấp trên; trung thực; trung lập... Các quyền: Được đối xử bình đẳng; quyền được bảo đảm về tiền lương, bảo hiểm xã hội; quyền được thăng tiến; quyền đình công (nhưng có giới hạn)...

Năm là, các quy định về kỷ luật công chức nhà nước gồm có nhiều hình thức kỷ luật, gồm:

Cảnh cáo, giảm lương, hạ chức, hạ cấp, điều động công tác, cưỡng chế nghỉ hưu, tạm thời đình chỉ chức vụ (không quá 6 tháng), cách chức với trường hợp giữ nguyên lương hưu, cách chức với trường hợp đình chỉ quyền lĩnh lương hưu ^{75- tr247}.

Với cách tổ chức theo mô hình chức nghiệp, nhưng nền công vụ Pháp ít nhiều cũng có sự kết hợp với mô hình việc làm thông qua các quy định về tuyển dụng, nâng bậc, bổ nhiệm chỉ được thực hiện khi có các vị trí trống trong cơ quan nhà nước. Mô hình này đã:

Khiến cho nước Pháp có một nền hành chính chất lượng cao, duy trì được tính liên tục và ổn định của nhà nước qua các biến động chính trị...Nhưng cũng như mọi hệ thống công vụ, đôi khi mô hình công vụ Pháp cũng bị chỉ trích: những bảo đảm về việc làm của công chức nhiều khi được xem là những đặc quyền trong một xã hội có tỷ lệ thất nghiệp cao; sự ổn định của công vụ đôi khi bị coi là vật cản trở cho tính năng động của nền kinh tế hiện đại. ^{80- tr 70,71}

Đối với mô hình công vụ "việc làm", sự điều chỉnh của pháp luật Mỹ được coi là điển hình, thể hiện tập trung trong đạo luật "Cải cách chế độ công chức" ngày 12/3/1978 (Civil Service Reform Act of 1978^{107}). Sự điều chỉnh của pháp luật Mỹ đối về công vụ, công chức có những đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, Luật Công chức Mỹ quy định một phạm vi công chức khá rộng, bao gồm:

Tất cả những nhân viên trong ngành hành chính của Chính phủ, kể cả những người được bổ nhiệm về chính trị như: Bộ trưởng, thứ trưởng, trợ lý bộ trưởng, người đứng đầu các cơ quan Chính phủ.

Tuy nhiên, khái niệm công chức trong diện điều chỉnh của Luật công chức lại không bao gồm những công chức được bổ nhiệm về mặt chính trị^{75- tr352}.

Nói cách khác, đối với những người được bổ nhiệm về mặt chính trị có quy chế riêng.

Thứ hai, quy định hệ thống công vụ được phân loại theo chức vụ, công việc.

Phân loại chức vụ là xếp hàng loạt những chức vụ công tác không giống nhau thành một số chủng loại theo ngành nghề, tính chất công việc...Đó là xác định rõ "vị trí thích hợp của nhân tài, "phân rõ trách nhiệm", "tiêu chuẩn khách quan" và "công trạng như nhau thì đãi ngộ giống nhau"^{41- tr29}.

Sự điều chỉnh này làm tuy phức tạp về mặt thiết kế các chức vụ, công việc, nhưng nó lại có ưu điểm là rất rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn, tiêu chuẩn của từng vị trí, đảm bảo nguyên tắc làm việc như nhau thì được hưởng lương như nhau, đồng thời pháp luật tập trung điều chỉnh về ""việc" nhiều hơn là điều chỉnh về "người" như trong mô hình "chức nghiệp".

Thứ ba, các quy định về tuyển dụng công chức chú trọng đến năng lực, trình độ chuyên môn, kỹ năng thực tế đáp ứng được yêu cầu công việc, các yếu tố về bằng cấp không phải là cơ bản. Hình thức thi tuyển chủ yếu là thi tuyển công khai, cạnh tranh

Thứ tư, nội dung các quy định về bổ nhiệm, đánh giá, thăng chức, trả lương, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng thể hiện quan điểm "lấy chế độ xét công trạng làm cơ sở, căn cứ vào thành tích công tác, năng lực công tác, kết quả công tác để xếp loại giỏi hay yếu"^{75-tr349}, tức là dựa vào kết quả công việc đạt được làm tiêu chí cơ bản về đánh giá, sử dụng công chức. Những quy định này đã buộc các công chức luôn phấn đấu hoàn thành tốt công vụ được giao, tạo ra tính cạnh tranh, đào thải trong đội ngũ công chức.

Thứ năm, về kỷ luật công chức, pháp luật quy định các hình thức: cảnh cáo, thay đổi công tác, ghi tên vào sổ, giảm tiền lương, ngừng nâng cấp, cắt lương, hạ cấp, miễn chức.

Với mô hình "việc làm", hệ thống các quy định về công vụ, công chức của Mỹ được đánh giá là phức tạp song trên thực tế nó đem lại những hiệu quả to lớn trong điều chỉnh pháp luật đối với công vụ, công chức bởi tính cạnh tranh, đào thải cũng như tính cụ thể, chi tiết trong điều chỉnh pháp luật.

Bên cạnh hai điển hình trên, chế định pháp luật về công vụ, công chức của Trung Quốc cũng được xem xét đến, vì giữa Việt Nam và Trung Quốc có nhiều điểm tương đồng ở nhiều phương diện: kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội.

Trong pháp luật của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức được thể hiện tập trung trong Luật Công chức (được thông qua kỳ họp lần thứ 15 của Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc lần thứ X, ngày 27/4/2005. (Law of the People's Republic of China on Civil servant ^{108}).

Nghiên cứu các quy định của Luật Công chức Trung Quốc, cho thấy, Luật này đã quy định những vấn đề cơ bản, quan trọng liên quan đến công chức (từ tuyển dụng, sử dụng, quản lý, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức) theo hướng xây dựng một đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp, được thể hiện qua các điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, về công chức, Luật Công chức Trung Quốc đã quy định rõ phạm vi công chức chỉ gồm "những người thường xuyên làm việc trong các cơ quan nhà nước, thuộc biên chế hành chính của nhà nước, hưởng lương và các phúc lợi khác từ nguồn ngân sách nhà nước"- Điều 2- Luật Công chức Trung Quốc). Như vậy, những người công tác trong Đảng các tổ chức khác như: Công đoàn, Thanh niên, Phụ nữ...không được xếp vào nhóm công chức (những người này hoạt động theo điều lệ của tổ chức đó). Quy định này đảm

bảo cho pháp luật điều chỉnh có tính chuyên biệt, phù hợp với tính chất hoạt động của công chức là thực thi công vụ.

Thứ hai, những nguyên tắc quản lý, sử dụng công chức được quy định trong Luật Công chức Trung Quốc thể hiện mô hình quản lý hiện đại, phù hợp với đòi hỏi của nền kinh tế thị trường và chế độ chính trị ở Trung Quốc như: nguyên tắc Đảng lãnh đạo; nguyên tắc công khai; nguyên tắc bình đẳng; nguyên tắc cạnh tranh; nguyên tắc coi trọng hiệu quả thực tế, thành tích...

Thứ ba, Luật Công chức Trung Quốc đưa ra cách phân loại chức vụ và cấp bậc, theo đó, cấp bậc phải phù hợp với chức vụ. Các chức vụ này được phân loại thành hai loại: Chức vụ lãnh đạo và chức vụ phi lãnh đạo. Chức vụ lãnh đạo gồm: Chuyên viên chính cấp quốc gia, chuyên viên cấp quốc gia, chuyên viên chính cấp Bộ và cấp tỉnh... Các chức vụ phi lãnh đạo được bố trí dưới cấp Cục và Sở.

Thứ tư, các quy định về tuyển dụng quản lý, sử dụng, đánh giá công chức:

- Quy định việc tuyển dụng công chức, nói chung được thực hiện trên cơ sở hạn ngạch (biên chế) và khi bị khuyết một chức vụ tương ứng. Việc tuyển dụng này được thực hiện theo nhu cầu công việc, công khai, có tiến hành thẩm tra lại đối với các đối tượng trúng tuyển. Trường hợp công chức bị kỷ luật ở thức sa thải hoặc đã bị toà án kết án là có tội thì không được tham gia dự tuyển công chức.

- Quy định việc đánh giá công chức trên cơ sở các nguyên tắc: công bằng, khách quan, chú trọng hiệu quả thực tế công việc, được thực hiện thường xuyên, định kỳ thông qua các quy định về sát hạch. Kết quả sát hạch này là căn cứ để điều chỉnh chức vụ, khen thưởng, đào tạo, bồi dưỡng, hưu trí. Trong trường hợp sau cuộc sát hạch mà công chức vẫn chưa đạt yêu cầu thì sẽ bị hạ xuống một chức; nếu hai năm liên không đạt kết quả sát hạch sẽ bị sa thải. Những quy định này tạo ra sự đào thải trong đội ngũ công chức, khắc phục tâm lý trì trệ, an phận trong công chức.

- Việc thăng chức dựa trên các điều kiện, yêu cầu về năng lực công tác, phẩm chất chính trị, trình độ chuyên môn, thâm niên công tác, phải dân chủ, dựa trên quy hoạch nguồn. Đối với các chức vụ từ cấp phòng, ban trở xuống hoặc các chức vụ phi lãnh đạo có thể theo phương thức cạnh tranh..

- Các trường hợp bị kỷ luật được xác định chi tiết, cụ thể, có sự phân hoá trong việc xử lý kỷ luật: thời gian thi hành kỷ luật đối với cảnh cáo là 06 tháng, khiển trách là 12 tháng, ghi lý lịch là 18 tháng, hạ cấp, giáng chức là 24 tháng.

Thứ năm, các quy định về nghĩa vụ, quyền lợi của công chức, được quy định tương đối cụ thể. Các nghĩa vụ cơ bản: Nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp, pháp luật; nỗ lực nâng cao hiệu quả công tác; toàn tâm toàn ý phục vụ nhân dân; phục tùng mệnh cấp trên; thanh liêm, chính trực...Các quyền: quyền hưởng lương, bảo hiểm xã hội; quyền khiếu nại, tố cáo; quyền nộp đơn từ chức, quyền nghỉ hưu....

Thứ sáu, chế độ tiền lương của công chức được xác định trên cơ sở kết hợp giữa chức vụ và cấp bậc, tuân thủ nguyên tắc phân phối theo lao động, trên cơ sở chức trách công việc, năng lực, thành tích, thâm niên công tác, duy trì sự khác biệt hợp lý của tiền lương theo chức vụ và các cấp bậc khác nhau.

Như vậy, với việc ban hành Luật Công chức năm 2005 thay thế cho Điều lệ tạm thời về công chức (ban hành tháng 8 năm 1993), các quy định của pháp luật đối với công chức ở Trung Quốc đã được pháp điển hoá, làm cơ sở cho việc xây dựng nền công vụ đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn Trung Quốc.

Ngoài ra, theo một khảo sát, đánh giá của Ngân hàng thế giới ^{109} (WB) về Luật công vụ, công chức của 34 nước thuộc OECD (tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế) cho thấy, trong Luật điều chỉnh về công vụ, công chức của các nước này thì có: 9 nước quy định hệ thống công vụ theo mô hình việc làm, 25 nước quy định hệ thống công vụ theo mô hình chức nghiệp; 14 nước quy định nhân viên trong ngành y tế công được coi như là công chức; 16 nước

quy định nhân viên trong ngành giáo dục công được coi như là công chức; 22 nước quy định lực lượng cảnh sát là công chức. Đa số các nước đều quy định các thẩm phán không phải là công chức, mặc dù họ có những điểm giống như công chức, còn đối với những nhân viên làm công tác hành chính trong các toà án (court administrators) thì được coi là công chức. Các biện pháp kỷ luật áp dụng cho công chức được quy định phổ biến là: khiển trách, trừ một phần lương, giáng chức, sa thải. Các công chức làm việc trong khu vực công, chịu sự điều chỉnh của luật công (trước hết là luật Hành chính); người lao động trong khu vực tư chịu sự điều chỉnh của luật tư (trước hết là luật Lao động).

Về quan niệm công vụ, một số nước quan niệm công vụ bao gồm toàn bộ công việc của khu vực công (do vậy, phạm vi công chức cũng được mở rộng); nhưng đa số các nước quan niệm công vụ hẹp hơn, chỉ bao gồm những công việc thuộc khu vực công nhưng gắn với quyền lực nhà nước (do vậy, phạm vi công chức cũng hẹp hơn).

Về mặt hình thức, pháp luật về công vụ, công chức của nhiều nước trên thế giới (gồm cả các nước thuộc OECD) đều được thể hiện trong các luật, bộ luật.

Tóm lại, mặc dù mỗi một nước có một quan niệm khác nhau về công vụ, công chức, phụ thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi một nhà nước, nhưng khái quát lại, công vụ được quan niệm là các công việc thuộc khu vực công, chịu sự điều chỉnh của luật công, gắn với quyền lực nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước. Về phạm vi công chức, tùy theo từng nước, có nước chỉ coi những người làm việc trong bộ máy hành chính và cả trong các cơ quan, đơn vị văn hoá- giáo dục- y tế là công chức; cũng có nước coi lực lượng vũ trang là công chức.

Điều này thể tính đa dạng công vụ, công chức ở các nước. Mỗi một nước xây dựng cho mình mô hình công vụ riêng phù hợp với điều kiện của mình. Tuy nhiên, dù quan niệm rộng, hẹp thì những người được tuyển dụng, bổ nhiệm, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, làm việc trong các cơ quan hành chính nhà

nước luôn là đội ngũ chủ chốt, xương sống tạo nên đội ngũ công chức. Chính bộ phận này sẽ phản ánh được bản chất của khái niệm công chức, phản ánh đặc trưng của công chức và phù hợp với công vụ do họ đảm nhiệm.

Từ việc nghiên cứu sự điều chỉnh pháp luật một số nước trên thế giới, những bài học, kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tiếp thu, vận dụng là:

- Quy định rõ về công vụ là công việc nhà nước, mang tính quyền lực nhà nước; quy định rõ hệ thống chức vụ nhà nước chịu sự điều chỉnh của luật công vụ, công chức cũng như những chức vụ đặc thù chịu sự điều chỉnh của các luật chuyên ngành (như các chức vụ do bầu cử, chức vụ về mặt chính trị). Trên cơ sở này quy định rõ phạm vi công chức;

- Các quy định liên quan đến tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức phải thể hiện được tính bình đẳng, minh bạch, cạnh tranh, đào thải, rõ ràng, cụ thể, dựa trên năng lực thực tế, kết quả công việc; chú trọng đến các quy định về tiêu chuẩn, yêu cầu, phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi chức vụ;

- Các quy định về nghĩa vụ, quyền của công chức cụ thể, gắn với từng chức vụ, chức danh, đồng thời có các bảo đảm pháp lý đầy đủ để công chức thực hiện tốt nhất nghĩa vụ, quyền của công chức;

- Các quy định về tiền lương, đãi ngộ phải được thiết kế trên cơ sở bình đẳng, công việc như nhau thì hưởng lương như nhau và làm việc nào thì được hưởng lương tương xứng với công việc đó.

- Về mặt hình thức, các quy phạm pháp luật điều chỉnh công vụ, công chức phải được thể hiện trong văn bản có giá trị pháp lý cao- văn bản luật.

Đây là một số bài học, kinh nghiệm trong điều chỉnh pháp luật về công vụ, công chức của một số nước cần được nghiên cứu, có thể vận dụng vào Việt Nam, nhằm làm cho chế định pháp luật về công vụ, công chức Việt Nam phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế.

Kết luận chương 1

Nghiên cứu chung về công vụ, công chức, chế định pháp luật về công vụ, công chức, rút ra một số kết luận sau:

Thứ nhất, công vụ là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước và pháp lý, do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đảm nhiệm theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước. Công vụ diễn ra trên các lĩnh vực: lập pháp, hành pháp, tư pháp, do nhiều chủ thể có thẩm quyền thực hiện, trong đó, đội ngũ công chức là lực lượng chủ yếu trực tiếp thực hiện công vụ. Ở mỗi một nước, phạm vi công chức khác nhau, phụ thuộc vào bản chất nhà nước, những đặc điểm riêng về chính trị- kinh tế- xã hội của quốc gia đó. Ở nước ta, phạm vi công chức theo quy định của pháp luật luôn có sự thay đổi qua các giai đoạn khác nhau. Song xét từ góc độ khoa học thì công chức Việt Nam là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước Việt Nam (ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, ở trong nước hoặc ngoài nước), được xếp vào một ngạch công chức, mang tính chuyên nghiệp, mỗi ngạch có chức danh, tiêu chuẩn riêng, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Thứ hai, để điều chỉnh công vụ, hoạt động của đội ngũ công chức trong bộ máy hành chính, cần phải có một hệ thống cơ sở pháp lý bao gồm các quy định của nhiều ngành luật, nhưng trực tiếp và quan trọng là chế định pháp luật về công vụ, công chức- một chế định của Luật Hành chính, bao gồm một nhóm các quy phạm pháp luật hành chính điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh *giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ, bao gồm các quan hệ về xác lập, chấm dứt công vụ, các nguyên tắc cơ bản của công vụ; tuyển dụng, tập sự, quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức; quyền, nghĩa vụ của công chức; về đạo đức công vụ.*

Mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức được thể hiện qua sự hoàn thiện cả về mặt nội dung và hình thức của chế định. Một số bài học, kinh nghiệm trong điều chỉnh pháp luật về công vụ, công chức của một số nước cần được nghiên cứu, có thể vận dụng vào Việt Nam, nhằm làm cho chế

định pháp luật về công vụ, công chức Việt Nam phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG NỘI DUNG VÀ HÌNH THỨC CỦA CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC Ở NƯỚC TA TỪ 1998 ĐẾN NAY

Để có cơ sở cho việc xây dựng các luận cứ khoa học hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, ngoài việc nghiên cứu về mặt lý luận, cần phải khảo sát, đánh giá thực trạng chế định pháp luật về công vụ, công chức, so sánh với các giai đoạn trước đó chỉ ra những ưu điểm, hạn chế, xu hướng phát triển của chế định pháp luật về công vụ, công chức là một việc làm cần thiết. Qua đây, có thể nhìn nhận toàn diện, đầy đủ, có tính lịch sử về chế định pháp luật công vụ, công chức để từ đó, có cơ sở khoa học, cơ sở thực tiễn cho việc tiếp tục hoàn thiện chế định này.

Trong giới hạn của luận án, thực trạng của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta từ năm 1998 đến nay được tập trung đánh giá trên các trên các phương diện: nội dung cơ bản của chế định, hình thức của chế định, trong đó có liên hệ, so sánh với nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta từ 1945 đến 1998, từ đó cũng thấy được lịch sử hình thành, phát triển của chế định này.

2.1. THỰC TRẠNG NỘI DUNG CỦA CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

2.1.1. Những quy định về nguyên tắc cơ bản của công vụ

Sau khi giành được chính quyền về tay nhân dân, Nhà nước ta đã tập trung xây dựng một hệ thống pháp luật kiểu mới làm cơ sở pháp lý cho tổ chức đời sống nhà nước và xã hội, trong đó có chế định pháp luật về công vụ, công chức trên nguyên tắc chung: Đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo; Đảm bảo các quyền tự do dân chủ; Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. (Lời nói đầu- Hiến pháp 1946).

Để có được “chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân”, Hiến pháp 1946 đã quy định các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức, hoạt động của một

nhà nước của dân, do dân, vì dân. Mặc dù Hiến pháp 1946 cũng như các văn bản quy phạm pháp luật giai đoạn này chưa có những quy định trực tiếp về việc xác lập các nguyên tắc của công vụ trong chế độ mới, song qua những quy định chung của Hiến pháp 1946, có thể thấy công vụ tuân thủ theo những nguyên tắc chung trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước kiểu mới để tạo nên một nền công vụ phục vụ nhân dân, Tổ quốc, bao gồm các nguyên tắc:

- Công vụ phục vụ nhân dân, dân tộc, Tổ quốc, vì “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”. Với nguyên tắc này, cán bộ, công chức phải là đầy tớ của nhân dân, thực thi công vụ để nhằm thực hiện quyền lực nhân dân, phục vụ nhân dân, Tổ quốc.

- Nguyên tắc bình đẳng, dân chủ trong công vụ: Điều 6- Hiến pháp 1946 quy định: “Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá, và “Tất cả mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật” (Điều 7- Hiến pháp 1946). Điều này cũng có nghĩa, trong công vụ, mọi công dân đều bình đẳng trong việc tham gia vào công vụ cũng như chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động của mình.

- Nguyên tắc “tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc theo tài năng và đức hạnh của mình”. Với định hướng này của Hiến pháp 1946, đội ngũ cán bộ, công chức được xây dựng trên cả hai tiêu chí: tài năng và đức hạnh. Đây là hai tiêu chí tiên quyết để lựa chọn nguồn nhân lực cho bộ máy nhà nước trong đó có cán bộ, công chức.

Như vậy, Hiến pháp 1946 đã đặt ra các nguyên tắc có tính chất nền móng để xây dựng một nền công vụ mới theo hướng phục vụ nhân dân, dân tộc, Tổ quốc; bình đẳng, dân chủ; đội ngũ cán bộ công chức phải gồm cả phẩm chất chuyên môn và chính trị, đồng thời “Công chức Việt Nam phải phục vụ nhân dân, trung thành với Chính phủ” (Điều 2- Sắc lệnh 76/SL ngày 20/5/1956)

Trong Hiến pháp 1959, các nguyên tắc của tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước tiếp tục được mở rộng, hoàn thiện, do vậy các nguyên tắc cơ bản của công vụ cũng được phát triển theo, bao gồm:

Một là, Hiến pháp 1959 tiếp tục khẳng định bản chất nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân thông qua quy định tại Điều 4: “Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân”. Điều này đồng nghĩa với việc công vụ phải dựa trên nguyên tắc phù hợp với ý chí của nhân dân, vì lợi ích của nhân dân, phục vụ nhân dân

Hai là, nguyên tắc công vụ chịu sự kiểm soát của nhân dân, vì: “Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân” (Điều 6- Hiến pháp 1959).

Ba là, nguyên tắc tập trung dân chủ trong công vụ: Điều 4 Hiến pháp 1959 quy định: “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và các cơ quan nhà nước khác đều thực hành nguyên tắc tập trung dân chủ”. Như vậy, nguyên tắc tập trung dân chủ chi phối toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước, do đó, nó cũng là một trong những nguyên tắc cơ bản của công vụ.

Bốn là, nguyên tắc pháp chế trong công vụ: Mặc dù, nguyên tắc pháp chế chưa được quy định trực tiếp trong Hiến pháp 1959, song qua tinh thần Điều 6 của Hiến pháp 1959 “Tất cả các nhân viên cơ quan nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo Hiến pháp và pháp luật”, cho thấy tư tưởng của nguyên tắc pháp chế trong hoạt động của các nhân viên cơ quan nhà nước. Công vụ phải trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, phục tùng Hiến pháp và pháp luật.

Đến Hiến pháp 1980, các nguyên tắc cơ bản của công vụ tiếp tục được kế thừa và mở rộng, bao gồm:

- Nguyên tắc quyền lực thuộc về nhân dân (Điều 6 Hiến pháp 1980) tiếp tục được khẳng định. Do vậy, công vụ phải xuất phát từ ý chí nhân dân, phục tùng ý chí nhân dân và phục vụ nhân dân.

- Nguyên tắc công vụ chịu sự giám sát của nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa: Đây là một bước phát triển của Hiến pháp 1980 khi quy định, ngoài việc các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước “chịu sự giám sát của nhân dân” thì còn phải “phát huy dân chủ XHCN” (Điều 8- Hiến pháp 1980).

- Nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 6- Hiến pháp 1980) được tiếp tục khẳng định : "Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và các cơ quan khác của nhà nước được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ". Do vậy, công vụ cũng phải dựa trên nguyên tắc này.

- Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trên cơ sở: "Nhà nước quản lý xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. (Điều 12- Hiến pháp 1980). Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của nhà nước ta nói chung và của công vụ nói riêng.

- Nguyên tắc dân chủ trong công vụ: Điều 56- Hiến pháp 1980 quy định : "Công dân có quyền tham gia quản lý công việc của nhà nước". Điều đó cũng có nghĩa, nhân dân có quyền tham gia vào các công vụ, tạo cho công vụ có một tính dân chủ rộng rãi.

- Nguyên tắc Đảng lãnh đạo nhà nước và xã hội: Điều 4- Hiến pháp 1980 quy định Đảng cộng sản Việt Nam là "lực lượng duy nhất lãnh đạo nhà nước, lãnh đạo xã hội ". Do vậy, công vụ cũng như công tác cán bộ đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Từ 1998 đến nay, các nguyên tắc của công vụ được quy định tập trung trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 1998), Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung theo nghị quyết 51/NQ-QH/2001 của Quốc hội- sau đây gọi tắt là Hiến pháp 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001)) bao gồm :

- Nguyên tắc công vụ phải xuất phát từ ý chí nhân dân, phục tùng ý chí nhân dân và phục vụ nhân dân, vì: "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức" (Điều 2- Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001));

- Nguyên tắc công vụ chịu sự giám sát của nhân dân (Điều 8- Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001));

- Nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 6- Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001));

- Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa (Điều 12- Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001));

- Nguyên tắc dân chủ trong công vụ (Điều 53- Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001));

- Nguyên tắc Đảng lãnh đạo (Điều 4- Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)).

Trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003, các nguyên tắc của công vụ chưa được đề cập đến, ngoại trừ việc hai Pháp lệnh này nhắc lại nguyên tắc Đảng lãnh đạo (điều 4), nguyên tắc cán bộ, công chức chịu sự giám sát của nhân dân (Điều 2)

Như vậy, cùng với sự phát triển của nhà nước và pháp luật Việt Nam kiểu mới, các quy định về các nguyên tắc của công vụ được kế thừa, phát triển, biểu hiện trước hết là sự phát triển của các nguyên tắc Hiến định liên quan đến công vụ. Những nguyên tắc này đã chi phối toàn bộ nền công vụ và cùng với hoạt động tổ chức thực tiễn đã xây dựng nên một nền công vụ phục vụ nhân dân, góp phần tạo ra đội ngũ cán bộ, công chức trung thành với Nhà nước, Tổ quốc, phụng sự nhân dân, là đầy tớ, công bộc của nhân dân.

Tuy nhiên, các nguyên tắc trên chỉ dừng lại ở các quy định của Hiến pháp, chưa được quy định cụ thể, chi tiết, hoặc còn được quy định rời rạc, lẻ tẻ trong các văn bản quy phạm pháp luật. Điều này làm hạn chế rất nhiều tính hiện thực của các nguyên tắc, giảm đi ý nghĩa thực tiễn của các nguyên tắc cơ bản này. Trong thực tiễn một số trường hợp, các nguyên tắc này đã bị vi phạm, làm cho công vụ không thể hiện đầy đủ bản chất của nhà nước, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước, chưa đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Những nguyên tắc của công vụ trong cơ chế kinh tế thị trường và yêu cầu của nhà nước pháp quyền như: tính minh bạch, tính chịu trách nhiệm, tính hiệu quả... của công vụ chưa được pháp luật đề cập đến.

Mặt khác, chế định pháp luật về công vụ, công chức chưa đưa ra được định nghĩa pháp lý về công vụ, do vậy, không có căn cứ pháp lý xác định giới hạn công vụ. Hạn chế này dẫn tới trên thực tiễn, công vụ dễ bị lợi dụng do phân định giữa "công vụ" và "tư vụ" không được minh bạch. Một loạt các trường hợp liên quan đến công vụ (như nhà công vụ, xe công vụ, điện thoại công vụ...) đã bị

làm dụng, phục vụ cho các hoạt động vì lợi ích riêng của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 1998, 2003) cũng như các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến công vụ chưa đưa ra được các nguyên tắc về tổ chức và quản lý đội ngũ công chức trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam như: cần thiết phải đảm bảo tính cạnh tranh trong quá trình tuyển chọn, sử dụng, đánh giá công chức; tính minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng công chức; tính chuyên nghiệp, mẫn cán của đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ...

Chính vì chưa được xây dựng trên cơ sở các nguyên tắc pháp lý trong điều kiện kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền, do đó, nhìn tổng thể, chế định pháp luật về công vụ, công chức thể hiện tư duy pháp lý cũ, chậm được đổi mới và có nhiều quy định không phù hợp với thực tiễn, tính khả thi chưa cao.

2.1.2. Những quy định về phạm vi cán bộ, công chức

Về pháp luật thực định, việc xác định phạm vi cán bộ, công chức ở nước ta từ 1998 đến nay dựa trên cơ sở Pháp lệnh Cán bộ, công chức (ngày 26/02/1998)- gọi tắt là Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29/4/2003- gọi tắt là Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 và các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết thi hành hai Pháp lệnh này.

Điều 1 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 không tách riêng các đối tượng cán bộ, công chức, mà gọi chung là “cán bộ, công chức”, khi quy định cán bộ, công chức là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước bao gồm:

1. Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội;
2. Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội;

3. Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên, được phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính, sự nghiệp trong các cơ quan nhà nước; mỗi ngạch thể hiện chức và cấp về chuyên môn nghiệp vụ, có chức danh tiêu chuẩn riêng;

4. Thẩm phán Tòa án nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân;

5. Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan đơn vị thuộc công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp.

Phạm vi cán bộ, công chức theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 rất lớn, bao gồm những người làm việc trong cơ quan Đảng, tổ chức chính trị- xã hội, các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, Đảng, tổ chức chính trị- xã hội và Pháp lệnh không chỉ rõ nhóm đối tượng nào là công chức.

Để xác định rõ ai là công chức, Điều 1 của Nghị định 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 quy định: "Công chức nói tại Nghị định này bao gồm những người đã được quy định tại khoản 3 và khoản 5 điều 1 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức".

Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 cũng quy định tương tự như Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, không đưa ra định nghĩa riêng cho từng nhóm đối tượng "cán bộ, công chức", chỉ khác ở chỗ: Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003 đã tách những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội thành nhóm đối tượng riêng là "viên chức"; Bổ sung thêm nhóm đối tượng cán bộ, công chức cấp xã, nhưng đều gọi chung là cán bộ, công chức.

Cụ thể hoá Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003, Điều 1 của Nghị định 117/2003/NĐ- CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về việc tuyển dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước quy định các đối tượng là công

chức bao gồm: những người là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước quy định tại điểm b, điểm c, điểm e khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội."

Do vậy, thuật ngữ "công chức" theo quy định pháp luật hiện hành được hiểu với nghĩa rộng, gồm nhiều đối tượng, không chỉ những người giữ công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước mà còn trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, công chức cấp xã (Nghị định 114/2003/ NĐ-CP ngày 10/10/2003 quy định về cán bộ, công chức cấp xã).

Đối tượng "viên chức" được cụ thể hoá trong Nghị định 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp, theo đó, viên chức là công dân Việt Nam trong biên chế, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội.

Để làm rõ hơn các quy định hiện hành về phạm vi công chức, cần thiết phải so sánh với các quy định trước năm 1998 về phạm vi công chức.

Trong Hiến pháp 1946 khái niệm "công chức" chưa được sử dụng trực tiếp trong Hiến pháp, mà thường sử dụng khái niệm "nhân viên", như, Chính phủ có quyền "bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính "(điều 52). Tuy nhiên, trong các Sắc lệnh của Chính phủ liên quan đến tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, nhiều Sắc lệnh sử dụng khái niệm "công chức", như: Sắc lệnh 188- SL ngày 29/5/1948 về chế độ lương công chức ...

Văn bản quan trọng nhất liên quan đến công chức trong giai đoạn này là Sắc lệnh 76/SL ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức. Theo Sắc lệnh 76/SL:

Những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển để giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ, ở trong hay ở ngoài nước, đều là công chức theo quy chế này, trừ những trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định (Điều 1 của Sắc lệnh).

Theo Sắc lệnh này, công chức là những người làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước và có các đặc điểm sau: Là công dân Việt Nam; Do nhà nước tuyển dụng theo những tiêu chuẩn nhất định; Giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan của Chính phủ, ở trong nước hoặc ở ngoài nước.

Điều này thể hiện tính thường xuyên, liên tục của công vụ do công chức đảm nhiệm. Đồng thời cũng cho phép phân biệt công chức với các đối tượng khác làm việc trong bộ máy nhà nước, và chỉ những người giữ chức vụ thường xuyên trong các cơ quan của Chính phủ (tức là các cơ quan hành chính nhà nước) mới được xác định là công chức.

Trên cơ sở đó, Sắc lệnh 76/SL đã đưa ra các quy định pháp luật điều chỉnh một cách chuyên biệt đối với công chức, tạo cơ sở cho việc hình thành một đội ngũ công chức chuyên nghiệp, phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân. Do vậy, so với Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 và năm 2003, Sắc lệnh 76/SL có ưu điểm vượt trội là đã tạo ra cơ sở cho sự điều chỉnh của pháp luật một cách chuyên biệt đối với công vụ do công chức đảm nhiệm. Đây là một giá trị lịch sử cần phải được kế thừa khi hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức.

Hiến pháp 1959 sử dụng khái niệm "nhân viên cơ quan nhà nước" chẳng hạn, Hội đồng Chính phủ có quyền "Bổ nhiệm và bãi miễn các nhân viên cơ quan Nhà nước theo quy định của pháp luật" (điều 74 khoản 15- Hiến pháp 1959).

Sau đó, trên thực tiễn của những năm 1960- 1980, khái niệm công chức được thay dần bằng khái niệm "cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước". Trong khái niệm này, không phân biệt các nhóm đối tượng làm việc ở đâu (trong bộ máy nhà nước hay trong bộ máy của Đảng, tổ chức chính trị- xã hội, doanh nghiệp nhà nước), tất cả đều trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, các văn bản quy phạm pháp luật trong giai đoạn này đã gộp chung chế độ phục vụ của đội ngũ công chức với chế độ lao động của những người lao động khác trong khu vực nhà nước. Chẳng hạn, Nghị định số 195-CP ngày 31 tháng 12 năm 1964 ban hành Điều lệ về kỷ luật lao động trong các xí nghiệp, cơ quan của Nhà nước...

Các quy định của pháp luật điều chỉnh một cách chuyên biệt đối với công chức ở giai đoạn trước đã được thay thế bằng quy định hỗn hợp "cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước", do vậy, nhà nước chưa quan tâm việc xây dựng những yêu cầu, tiêu chuẩn cho công chức phù hợp với những đặc điểm của công vụ.

Trong Hiến pháp 1980, bên cạnh khái niệm "nhân viên nhà nước" (Điều 8), thì Hiến pháp 1980 còn sử dụng khái niệm "cán bộ nhà nước" (Điều 117 khoản 17- Hiến pháp 1980). Tuy nhiên những ai được xác định là "nhân viên nhà nước", ai là "cán bộ nhà nước" chưa được các văn bản dưới Hiến pháp cụ thể hoá.

Khái niệm "viên chức" được sử dụng rộng rãi và đã có sự phân định đối tượng nào là "viên chức" thể hiện qua việc Hội đồng Bộ trưởng ban hành Quyết định 117/HĐBT ngày 15/7/1982 ban hành Bản danh mục số 1 các chức vụ viên chức Nhà nước. Theo đó, các chức danh viên chức bao gồm tất cả các chức danh viên chức làm việc trong các cơ quan, xí nghiệp nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Các chức danh viên chức thuộc các ngành công an nhân dân, quân đội nhân dân, sẽ được quy định riêng cho phù hợp với đặc điểm của các lực lượng đó. Quyết định 117/HĐBT tuy không coi những người làm việc trong bộ máy của Đảng, của tổ chức chính trị- xã hội là viên chức, song vẫn chưa có sự tách bạch giữa những viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước với các viên chức làm việc trong các xí nghiệp nhà nước, do vậy, sự phân định giữa công vụ với hoạt động sản xuất kinh doanh chưa rõ ràng.

Quyết định 217/HĐBT ngày 14/11/1987 về các chính sách đối mới kế hoạch hoá và hạch toán kinh doanh xã hội chủ nghĩa đối với xí nghiệp quốc doanh đã dẫn đến sự thay đổi rất lớn có tính đột phá về phạm vi viên chức ở những năm 1980, vì theo Quyết định này, các xí nghiệp quốc doanh thực hiện việc chuyển dần từng bước chế độ tuyển dụng vào biên chế nhà nước sang chế độ hợp đồng lao động, do vậy, lực lượng lao động trong các xí nghiệp nhà nước được tách ra khỏi viên chức nhà nước.

Năm 1991, một sự thay đổi tiếp theo của quy định pháp luật về công chức khi Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1991 về công chức. Với Nghị định 169/HĐBT, khái niệm "công chức" đã được sử dụng lại. Theo tinh thần của Điều 1- Nghị định 169/HĐBT thì công chức được hiểu là công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, làm việc trong các cơ quan, đơn vị của nhà nước ở trong nước hoặc ngoài nước. Đồng thời Nghị định 169/HĐBT cũng xác định người làm việc trong các cơ quan của Đảng và Đoàn thể nhân dân có quy chế riêng của Đảng và Đoàn thể nhân dân.

Phạm vi công chức được quy định trong Nghị định 169/HĐBT mở rộng hơn so với Sắc lệnh 76/SL (thêm nhóm đối tượng công chức trong các đơn vị trường học, bệnh viện...của nhà nước). Trong Nghị định này, những người làm việc trong bộ máy của Đảng, tổ chức chính trị- xã hội không được xếp vào phạm vi công chức.

Đây là bước chuyển quan trọng trong tư duy pháp lý, khi hoạt động của công chức trong bộ máy nhà nước khác biệt với hoạt động của những người làm việc trong bộ máy của Đảng, tổ chức chính trị- xã hội, thì sự thay đổi này là đúng đắn. Tuy nhiên, Nghị định 169/HĐBT vẫn gộp chung những người làm việc trong bộ máy nhà nước với những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước thành một đối tượng chung là "công chức".

Hướng điều chỉnh chuyên biệt trong Nghị định 169/HĐBT cũng như trong Sắc lệnh 76/SL đã không được Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 và năm 2003 (cùng với các nghị định hướng dẫn thi hành) kế thừa, phát triển

Tóm lại, qua việc xem xét một cách khái quát các văn bản quy phạm pháp luật quy định về cán bộ, công chức cho thấy:

Một là, pháp luật nước ta khi quy định về công chức luôn có sự thay đổi qua các thời kỳ, không phân biệt rõ các nhóm đối tượng cán bộ, công chức, viên chức, từ chế độ công chức chuyển dịch sang chế độ cán bộ, viên chức, và hiện nay là chế độ cán bộ, công chức, viên chức. Điều này dẫn tới nội dung các quy

định của pháp luật đối với đội ngũ công chức không đi theo một xu hướng khoa học, chuyên biệt, nhất quán.

Hai là, do không phân biệt rõ các nhóm đối tượng nói trên, nên trong thời gian dài, việc xây dựng các quy định điều chỉnh chuyên biệt để phù hợp với công vụ của công chức bị chậm trễ, chưa được thực hiện, ảnh hưởng xấu đến quá trình tổ chức thực hiện công vụ, tổ chức đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp, tận tụy phục vụ nhân dân.

Ba là, cũng do không phân định rõ các nhóm đối tượng, cho nên nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã không đảm bảo tính logic hình thức, thống nhất, các văn bản sử dụng các khái niệm khác nhau, thậm chí, trong cùng văn bản, giữa tên gọi của văn bản với nội dung điều chỉnh của văn bản không thống nhất.

So với thực tiễn pháp lý của nhiều nước trên thế giới thì ở Việt Nam, các khái niệm cán bộ, công chức, viên chức không được phân định một cách rành mạch về mặt pháp lý. Điều này xuất phát từ nhiều lý do:

Thứ nhất, xuất phát từ đặc thù của hệ thống chính trị Việt Nam, trong hệ thống chính trị, ngoài Nhà nước, còn có các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội. Do vậy, nhiều người trong các tổ chức này, ở trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước- một dấu hiệu của cán bộ, công chức, cho nên cũng được xã hội, Nhà nước quan niệm nằm ở trong phạm vi cán bộ, công chức, mặc dù, trong nhiều trường hợp, hoạt động của họ không phải là phục vụ nhà nước, không phải là công vụ (hoạt động của họ phục vụ cho tổ chức mà họ là thành viên).

Thứ hai, do trong cùng tổng biên chế nhà nước, nên khi một người đã vào được biên chế nhà nước, không phân biệt nơi làm việc, họ sẽ được điều chuyển công tác từ bộ phận này sang bộ phận khác (theo chiều ngang hoặc chiều dọc). Điều này dẫn tới, tư cách pháp lý của một người có thể thay đổi, lúc là cán bộ Đảng, khi là cán bộ nhà nước, khi là cán bộ của tổ chức chính trị-xã hội, nên cũng khó có thể phân biệt một cách rõ ràng tư cách của họ là cán bộ hay là công chức hay là viên chức bởi sự dịch chuyển trong nội bộ hệ thống chính trị. Mặt khác, ở góc độ lịch sử, đội ngũ cán bộ, công chức ở nước ta được hình thành qua

các thời kỳ khác nhau, từ nhiều nguồn, biến động liên tục, nên trên thực tế cũng khó tách biệt "cán bộ", "công chức", "viên chức".

Thứ ba, trong một thời gian dài của chế độ quản lý kế hoạch hoá tập trung và cải tạo xã hội chủ nghĩa nền kinh tế dẫn tới việc mở rộng khu vực kinh tế nhà nước. Những người làm việc trong khu vực nhà nước (bao gồm cả trong bộ máy nhà nước và trong các doanh nghiệp nhà nước) đều trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Do vậy, có thời kỳ cả công nhân trong các doanh nghiệp cũng được xếp chung vào nhóm "cán bộ, công nhân viên nhà nước".

Thứ tư, những người làm việc trong khu vực nhà nước thường được Nhà nước bảo đảm về các chế độ, chính sách, nhất là về tiền lương, bảo hiểm xã hội. Trong điều kiện của một nền kinh tế phát triển ở trình độ thấp, đây là một ưu điểm của khu vực nhà nước. Do vậy, có một tâm lý chung là: làm việc trong khu vực nhà nước có nghĩa là "thoát ly tham gia cách mạng", những người lao động trong khu vực nhà nước đều có thể được xã hội quan niệm là "cán bộ". Mặt khác, ngoài việc có một chế độ lương bổng ổn định, những người làm việc trong khu vực nhà nước (nhất là trong bộ máy nhà nước), đều có một chút "quyền hành" nhất định, vì vậy, tâm lý chung của xã hội là nếu trở thành "cán bộ, công chức" sẽ danh giá, địa vị cao hơn. Đây là một sức ép không nhỏ từ phía xã hội đối với nhà nước trong quá trình ban hành các quy định pháp luật về công chức ở nước ta.

Thứ năm, xét ở góc độ quản lý nhà nước, Nhà nước chưa có tư duy pháp lý dứt khoát trong việc xây dựng, ban hành các quy định pháp luật để điều chỉnh một cách chuyên biệt đối với công chức, thể hiện qua việc các văn bản quy phạm pháp luật không phân biệt các đối tượng cán bộ, công chức, viên chức; các chế độ, chính sách, quyền nghĩa vụ giữa các đối tượng này cũng không được phân định rõ ràng.

Sự quy định không nhất quán và rõ ràng này đã làm cho quá trình tổ chức thực hiện công vụ cũng như tổ chức, quản lý, sử dụng lực lượng công chức nói riêng và toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức nói chung còn nhiều hạn chế bao gồm:

Một là, các đối tượng cán bộ, công chức, viên chức thực hiện những công việc có tính chất khác nhau, do đó, các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động của họ phải khác nhau, nếu các quy định pháp luật điều chỉnh chung những hoạt động này thì sẽ không xác định chính xác được phạm vi công vụ, dễ chồng chéo về nhiệm vụ, chức năng, không xác định được trách nhiệm;

Hai là, việc gộp chung các đối tượng cán bộ, công chức, viên chức vào chung một nhóm làm cho không tách bạch được quyền, nghĩa vụ tương ứng với công việc của họ đảm nhiệm. Cơ sở hình thành cán bộ chủ yếu thông qua bầu cử, hình thành công chức chủ yếu thông qua tuyển dụng, còn đối với viên chức thông qua hợp đồng. Sự khác biệt về cơ sở hình thành này cũng làm cho các quy định về quản lý các đối tượng nói trên phải khác nhau, việc phân định không rõ làm cho công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức gặp nhiều khó khăn.

Ba là, đối với nhóm cán bộ, công chức trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội đã có các điều lệ của tổ chức đó điều chỉnh. Việc Nhà nước điều chỉnh bằng pháp luật đối với nhóm đối tượng này vừa thể hiện sự can thiệp quá sâu của Nhà nước vào tổ chức và hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, vừa dẫn đến tình trạng "nhà nước hoá" các tổ chức này, phá vỡ nguyên tắc tự nguyện, tự quản của các tổ chức đó.

Do vậy, cần thiết nghiên cứu để xây dựng, ban hành các quy định pháp luật điều chỉnh có tính chuyên biệt, phù hợp với từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức, viên chức.

2.1.3. Những quy định về tuyển dụng cán bộ, công chức và tập sự công vụ

Để thấy được sự thay đổi của các quy định về tuyển dụng cán bộ, công chức từ 1998 đến nay, cần so sánh với các quy định về tuyển dụng cán bộ, công chức từ năm 1998 trở về trước.

Trong Sắc lệnh 76-SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch nước ban hành Quy chế công chức (gọi tắt là Quy chế năm 1950), điều kiện chung để một người dự tuyển vào ngạch công chức bao gồm:

1. Có quốc tịch Việt Nam; 2. Đủ 18 tuổi. Đối với một vài ngạch đặc biệt, quy tắc có thể ấn định một hạn tuổi tối thiểu cao hơn; 3. Hạnh kiểm tốt; 4. Có quyền công dân; 5. Có đủ sức khoẻ theo giấy chứng nhận của một sĩ công. (Điều 15 của Quy chế năm 1950)

Trong điều kiện tuyển dụng không có sự phân biệt đối xử giữa các thành phần trong xã hội. Quy định này thể hiện tư tưởng bình đẳng, dân chủ trong việc tuyển dụng công chức, qua đó, tạo khả năng cho Nhà nước ta có thể tuyển chọn được những người có năng lực thực sự vào bộ máy nhà nước.

Về hình thức tuyển dụng, quy chế quy định theo ba cách: qua kỳ thi; theo học bạ hay văn bằng; theo đề nghị của Hội đồng tuyển trạch (điều 14 của Quy chế năm 1950).

Quy chế năm 1950 cũng quy định việc ưu tiên trong tuyển dụng đối với “đồng bào thiểu số, cựu thương binh, quân nhân có chiến công” (Điều 16).

Quy chế năm 1950 quy định nguyên tắc tuyển dụng dựa trên cơ sở nhu cầu công việc, vì việc mà tuyển người, và phải được thực hiện công khai (Điều 17). Kết quả tuyển dụng dựa theo kết quả thi tuyển, đảm bảo lựa chọn được người có kết quả cao nhất trong kỳ thi.

Một điểm đặc biệt của Quy chế này trong việc quy định về tuyển dụng công chức, là ngoài việc quy định tuyển dụng công chức theo ba hình thức trên, thì còn quy định chế độ công chức tuyển theo hợp đồng. (Điều 22 của Quy chế năm 1950)

Quy định này đã tạo cho các cơ quan nhà nước chủ động hơn trong việc bổ sung nguồn nhân lực, đáp ứng yêu cầu của thực tế công việc. Điều mà mấy chục năm sau, Nhà nước ta thực hiện lại (theo Nghị định 68/2000/NĐ-CP ngày 17/11/2000 về thực hiện chế độ hợp đồng một số loại công việc trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp).

Quy chế năm 1950 cũng quy định chế độ tập sự đối với công chức, trong đó, thời gian tập sự là 01 năm và có thể phân hạn hai lần, mỗi lần 6 tháng (điều 24). Để đảm bảo chất lượng đội ngũ công chức, Quy chế năm 1950 quy định, khi hết thời gian tập sự thì “Quy tắc có thể bắt buộc công chức tập sự qua một kỳ thi

thực thụ. Nếu không trúng tuyển sẽ phải gia hạn tập sự hay bãi chức”. Còn ngày nay, công chức khi hết thời gian tập sự sẽ chỉ chịu sự đánh giá, nhận xét của cơ quan, đơn vị và do vậy ít mang tính khách quan hơn (Nghị định 117/2003/NĐ-CP). Trong thời gian tập sự, công chức có thể bị bãi chức bất cứ lúc nào vì “hạnh kiểm xấu, bất lực, lỗi về kỷ luật hay hình luật” (Điều 28). Ngoài việc bị bãi chức do vi phạm pháp luật (kỷ luật, hình sự) thì công chức có thể bị bãi chức vì đạo đức kém, năng lực kém (bất lực). Điều này buộc công chức trong thời gian tập sự không những phải rèn luyện về năng lực, trình độ chuyên môn mà còn phải rèn luyện cả về đạo đức. Qua đó, có thể tạo nên đội ngũ công chức vừa “hồng” vừa “chuyên”.

Đến giai đoạn 1960- 1980, do đặc thù của tình hình cách mạng Việt Nam, nên việc tuyển dụng công nhân, viên chức nhà nước có những thay đổi nhất định. Yêu cầu của cuộc kháng chiến chống Mỹ, cùng với việc xác lập cơ chế quản lý kế hoạch tập trung dẫn tới việc nhà nước phải trực tiếp thống nhất quản lý các nguồn lực, trong đó có nguồn nhân lực của nhà nước. Do vậy, việc tuyển dụng công nhân, viên chức nhà nước được thực hiện dưới hình thức nhà nước trực tiếp xét tuyển và phân công công tác đối với những người tốt nghiệp đại học, cao đẳng, trung cấp theo một kế hoạch tập trung thống nhất của nhà nước.

Cơ sở pháp lý quan trọng để tuyển dụng công nhân, viên chức nhà nước là Nghị định 24- CP ngày 13/3/1963. Theo Điều 1 của Nghị định 24- CP “Việc tuyển dụng người vào các xí nghiệp, cơ quan nhà nước phải căn cứ vào: - Nhu cầu sản xuất và công tác; - Chỉ tiêu lao động và chỉ tiêu biên chế đã được Chính phủ quy định cho xí nghiệp, cơ quan.” Việc tuyển dụng công nhân, viên chức nhà nước dựa trên việc xét tuyển và "phải căn cứ vào những điều kiện sau đây: a. Có quyền công dân, có lý lịch rõ ràng, tự nguyện phục vụ; b. Có trình độ thích hợp với công việc; c. Có đủ sức khỏe và đã đủ 18 tuổi." (Điều 3- Nghị định 24- CP).

Sau khi tuyển dụng họ phải qua thời gian tập sự "nói chung không quá 2 năm" (Điều 8- Nghị định 24- CP).

Việc tuyển dụng theo hình thức xét tuyển trực tiếp trên cơ sở biên chế được giao và sự phân phối trực tiếp sau khi học sinh, sinh viên tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng, trung cấp, tạo cơ sở cho nhà nước quản lý tập trung, thống nhất số lao động trong khu vực nhà nước và điều động công nhân, viên chức nhà nước một cách kịp thời, đáp ứng được yêu cầu của đất nước trong thời kỳ có chiến tranh. Tuy nhiên, những hạn chế của việc xét tuyển này là :

- Việc xét tuyển chủ yếu dựa trên lý lịch và bằng cấp, chưa chú trọng đến năng lực thực sự của người dự tuyển ;
- Các tiêu chuẩn xét tuyển chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, nên việc tuyển phụ thuộc rất lớn vào ý chí chủ quan của cơ quan có thẩm quyền;
- Tuyển dụng phụ thuộc vào biên chế được nhà nước quy định, nên hình thành cơ chế "xin- cho biên chế" và "xin- cho" trong việc tuyển dụng;
- Phân công công tác đối với những người tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng..., nhưng giữa kế hoạch đào tạo và kế hoạch tuyển dụng chưa thống nhất, nên tạo thêm áp lực đối với cơ chế "xin- cho" trong quá trình tuyển dụng;
- Tuyển dụng, phân công công tác còn phụ thuộc vào yêu cầu của cuộc kháng chiến, nên nhiều trường hợp, việc phân công công tác không đúng chuyên môn đào tạo, năng lực, sở trường của người được tuyển dụng; đội ngũ công nhân, viên chức nhà nước luôn bị xáo trộn, không mang tính chuyên nghiệp, họ làm việc theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức.
- Trong thời gian dài, nhiều cơ quan tuyển dụng không chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về tuyển dụng, dẫn đến tuyển dụng ồ ạt, làm cho biên chế nhà nước ngày càng tăng, nhưng chất lượng chưa được đảm bảo.

Việc tuyển dụng công chức này được thực hiện kéo dài đến năm 1998 mới chuyển sang hình thức thi tuyển cạnh tranh.

Các quy định về tuyển dụng cán bộ, công chức hiện nay được quy định trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 và các văn bản quy phạm pháp luật quy định hướng dẫn thi hành hai Pháp lệnh này.

Điều 23 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 quy định, khi tuyển dụng cán bộ, công chức:

Cơ quan, tổ chức tuyển dụng phải căn cứ vào nhu cầu công việc, vị trí công tác của các chức danh cán bộ, công chức trong cơ quan, tổ chức mình và chỉ tiêu biên chế được giao. Người được tuyển dụng phải có phẩm chất đạo đức, đúng với tiêu chuẩn nghiệp vụ và thông qua thi tuyển theo quy định của pháp luật. Người được tuyển dụng phải thực hiện chế độ tập sự.

Nghị định 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998, về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức quy định điều kiện tham gia tuyển dụng (Điều 6) gồm: Là công dân Việt Nam, có địa chỉ thường trú tại Việt Nam; Tuổi đời dự tuyển đối với nam phải từ đủ 18 tuổi đến 40 tuổi; đối với nữ từ 18 tuổi đến 35 tuổi. Trường hợp người dự tuyển đã là sĩ quan trong lực lượng vũ trang hoặc là viên chức trong doanh nghiệp nhà nước, thì tuổi dự tuyển có thể cao hơn; Có đơn xin dự tuyển, có lý lịch rõ ràng, có các văn bằng, chứng chỉ đào tạo theo yêu cầu trình độ của ngạch dự tuyển; Có đủ sức khoẻ để đảm nhận công vụ; Không trong thời gian bị truy cứu trách nhiệm hình sự, chấp hành án phạt tù, cải tạo không giam giữ, quản chế, đang bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục.

Ngoài ra, Nghị định 95/1998/NĐ-CP quy định một số đối tượng được ưu tiên, trong việc tuyển dụng như: Người dân tộc thiểu số, người tình nguyện phục vụ ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo, thương binh, con liệt sỹ...

Sau khi trúng tuyển, người được tuyển dụng phải trải qua thời kỳ tập sự. Thời gian tập sự phụ thuộc vào loại công chức và được tính từ ngày người được tuyển dụng nhận việc: công chức loại A: 12 tháng (riêng công chức là bác sỹ- 9 tháng; công chức loại B: 6 tháng; công chức loại C: 3 tháng; công chức loại D thì không cần thời gian tập sự. (Điều 16- Nghị định 195/1998/NĐ-CP).

Như vậy, điểm hạn chế trong quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Nghị định 195/1998/NĐ-CP đã không quy định nguyên tắc tuyển dụng công chức. Mặt khác, Nghị định 195/1998/NĐ-CP quy định sự bất bình

đăng về tuổi tham dự tuyển công chức giữa nam và nữ (nam từ đủ 18 đến 40, trong khi đó nữ chỉ có từ đủ 18 đến 35), sự bất bình đẳng này được sửa đổi tại Nghị định 56/2000/NĐ-CP ngày 12/10/2000.

Hình thức tuyển dụng công chức thông qua thi tuyển được tiếp tục thực hiện cho đến hiện nay.

Ngày 10/10/2003, Chính phủ ban hành Nghị định 117/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước thay thế cho Nghị định 195/1998/NĐ-CP, Nghị định 56/2000/NĐ-CP. Theo Nghị định 117/2003/NĐ-CP (điều 6- khoản 2) thì tuyển dụng công chức ngoài hình thức thi tuyển, còn bổ sung thêm hình thức xét tuyển. Việc xét tuyển được áp dụng cho những người tình nguyện làm việc từ năm năm trở lên ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo hoặc để đáp ứng yêu cầu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức ở vùng dân tộc ít người.

Nghị định 117/2003/NĐ-CP quy định cụ thể hơn so với Nghị định 195/1998/NĐ-CP về các trường hợp ưu tiên trong thi tuyển, xét tuyển, thông qua việc ấn định cụ thể mức cộng điểm đối với từng đối tượng ưu tiên và quy định thứ tự ưu tiên trong xét tuyển, giúp cho quá trình tuyển dụng công chức tránh được sự tùy tiện trong việc áp dụng chế độ ưu tiên (Nghị định 195/1998/NĐ-CP không quy định cụ thể mức độ ưu tiên đối với các đối tượng ưu tiên).

Điều kiện đăng ký dự tuyển công chức được quy định tại điều 5 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP tương tự như quy định tại Nghị định 195/1998/NĐ-CP, nhưng có bổ sung thêm trường hợp: "Những người dự tuyển vào công chức quy định tại điểm b và c khoản 1 điều 1 của Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29 tháng 4 năm 2003 phải qua thực hiện chế độ dự bị". (Điều 5 Nghị định 117/2003/NĐ-CP)

Sau khi trúng tuyển, người được tuyển dụng phải trải qua thời kỳ tập sự: 12 tháng đối với ngạch chuyên viên và tương đương; 6 tháng đối với ngạch cán sự và tương đương; 3 tháng đối với ngạch nhân viên và tương đương. Trong thời gian tập sự, người tập sự được hưởng 85% bậc lương khởi điểm bậc 1 của ngạch tuyển dụng; trường hợp người tập sự có học vị thạc sỹ phù hợp với yêu cầu

tuyển dụng thì được hưởng 85% lương bậc 2 của ngạch tuyển dụng, nếu là tiền sỹ thì được hưởng 85% lương bậc 3 của ngạch tuyển dụng. Quy định này nhằm thể hiện chính sách thu hút, ưu đãi của nhà nước đối với người có trình độ cao vào làm việc trong bộ máy nhà nước. Một số trường hợp ưu tiên khác thì được hưởng 100% lương và phục cấp (nếu có) của ngạch tuyển dụng. Khi hết thời gian tập sự, nếu đạt yêu cầu, người tập sự sẽ được bổ nhiệm vào ngạch công chức. Người tập sự nếu không hoàn thành nhiệm vụ hoặc bị xử lý kỷ luật từ mức cảnh cáo trở lên thì bị huỷ kết quả tuyển dụng. (Các điều 16, 17, 18, 19, 20 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP). Đối với công chức dự bị thì thời gian tập sự được tính trong thời gian thực hiện chế độ dự bị.

Ngày 15/01/2007, Chính phủ ban hành Nghị định 09/2007/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 117/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước.

So với quy định về tuyển dụng công chức trong Nghị định 117/2003/NĐ-CP, Nghị định 09/2007/NĐ-CP đã có điểm thay đổi tích cực, đó là quy định những trường hợp đã qua thực tiễn công tác liên tục trong các cơ quan, đơn vị, tổ chức của nhà nước từ đủ 36 tháng trở lên, nếu trúng tuyển, không phải qua chế độ dự bị, mà chỉ cần qua chế độ tập sự. Nghị định 09/2007/NĐ-CP cũng bổ sung thêm một số đối tượng ưu tiên trong tuyển dụng công chức

Cùng với các quy định về tuyển dụng công chức, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 đã quy định thêm về công chức dự bị (Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 không quy định về công chức dự bị). Trong đó, "chế độ công chức dự bị được áp dụng trong cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này" (Điều 5b, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003) và "Người được tuyển dụng làm cán bộ, công chức quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này phải qua thực hiện chế độ công chức dự bị" (Khoản 3, Điều 23, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003).

Cụ thể hoá các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 về công chức dự bị, Chính phủ ban hành Nghị định 115/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng

10 năm 2003 về chế độ công chức dự bị. Các quy định khác về tuyển dụng công chức dự bị trong Nghị định 115/2003/NĐ-CP tương tự như quy định của Nghị định 117/2003/NĐ-CP.

Nhìn tổng thể, hai nghị định: Nghị định 115/2003/NĐ-CP, Nghị định 117/2003/NĐ-CP đã không quy định rõ và xác định cụ thể, trường hợp nào thì một người phải qua chế độ công chức dự bị, trường hợp nào không phải qua công chức dự bị, tỷ lệ giữa tuyển dụng công chức dự bị và tuyển dụng công chức không qua dự bị là bao nhiêu. Công việc của công chức trong thời gian tập sự và thời gian dự bị chưa được phân biệt, ngoại trừ việc xác định "Thời gian tập sự đối với công chức dự bị được tính trong thời gian thực hiện chế độ công chức dự bị" (khoản 3, Điều 16 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP). Tuy nhiên, hiện nay, thời gian thực hiện chế độ dự bị đã được rút ngắn từ 24 tháng xuống còn 12 tháng đối với công chức loại A, 06 tháng đối với công chức loại B (khoản 1, Điều 1, Nghị định 08/2007/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 115/2003/NĐ-CP về chế độ công chức dự bị), thì công việc của công chức trong thời gian dự bị và tập sự càng khó phân biệt.

Trong các điều kiện để đăng ký dự tuyển công chức, người dự tuyển phải có văn bằng, chứng chỉ đào tạo phù hợp với ngạch tuyển dụng. Song trong một thời gian dài, do chưa có quy định cụ thể, nên các cơ quan tuyển dụng đã đặt ra nhiều điều kiện mang tính phân biệt giữa các loại hình văn bằng, chứng chỉ (chính quy, tại chức, công lập, dân lập), do vậy, trên thực tế, nhiều cơ quan đặt ra yêu cầu về văn bằng, chứng chỉ phải là văn bằng, chứng chỉ đào tạo chính quy, công lập. Các quy định này đã tạo ra sự bất bình đẳng trong tuyển dụng công chức, hạn chế quyền tham gia tuyển dụng công chức của công dân. Hạn chế này đến năm 2005 mới được khắc phục khi Bộ Nội vụ có Thông tư 74/2005/TT-BNV ngày 26/7/ 2005, trong đó điểm 2.1.1 của Thông tư này quy định: "Người đăng ký dự tuyển chỉ cần có đủ các văn bằng, chứng chỉ phù hợp với yêu cầu của ngạch dự tuyển mà không phân biệt loại hình đào tạo (chính quy, tại chức, mở rộng), không phân biệt trường công lập và ngoài công lập". Nhưng trên thực tế tuyển dụng, quy định này chưa được tôn trọng, thực hiện đầy đủ.

Như vậy, với việc thay đổi các quy định của pháp luật từ quy định tuyển dụng phân phối, xét tuyển trực tiếp sang quy định thi tuyển cạnh tranh đã tạo ra những ưu điểm trong việc tuyển dụng công chức, đó là:

- Đảm bảo cho việc tuyển dụng được công khai, khách quan; Hạn chế việc "xin- cho" trong tuyển dụng, làm giảm những tiêu cực trong quá trình tuyển dụng công chức.

- Tạo điều kiện cho mọi công dân có quyền tham dự vào việc tuyển dụng công chức; Tạo ra sự cạnh tranh trong tuyển dụng, trên cơ sở đó, các cơ quan nhà nước có thể tuyển chọn được những người có năng lực thực sự;

Đồng thời, đến năm 2003, việc tuyển dụng viên chức đã được điều chỉnh riêng bởi Nghị định 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước. (Hiện nay, Nghị định 116/2003/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 121/2006/NĐ-CP ngày 23/10/2006). Theo đó, việc tuyển dụng viên chức cũng được thực hiện theo hai hình thức: thi tuyển, xét tuyển. Nếu đạt yêu cầu, viên chức sẽ đảm nhiệm nhiệm vụ thông qua hợp đồng, với các loại: hợp đồng có thời hạn từ 12 tháng đến 36 tháng; hợp đồng không thời hạn; hợp đồng đặc biệt. Các quy định khác liên quan đến tuyển dụng, tập sự tương tự như đối với công chức.

Nhìn một cách tổng thể qua các thời kỳ, có thể nhận xét chung về các quy định liên quan đến tuyển dụng cán bộ, công chức (trừ trường hợp do bầu cử) như sau:

Thứ nhất, quy định tuyển dụng cán bộ, công chức thay đổi qua các thời kỳ khác nhau: giai đoạn 1945- 1960 quy định hình thức thi tuyển và xét tuyển; giai đoạn 1960- 1998 quy định hình thức xét tuyển trực tiếp; giai đoạn 1998 đến nay quy định hình thức thi tuyển và xét tuyển. Tuy nhiên, trên thực tế trong giai đoạn 1945- 1960, do điều kiện cụ thể của đất nước nên mặc dù có quy định hình thức thi tuyển song trên thực tế chủ yếu là xét tuyển. Chế độ này tương đối phù hợp trong điều kiện cụ thể của đất nước đang có chiến tranh, đòi hỏi nhà nước phải thống nhất quản lý tập trung các nguồn lực trong đó có nguồn nhân lực. Song nó

đã bộc lộ nhiều hạn chế như: không có tính cạnh tranh trong quá trình tuyển dụng, nên trong nhiều trường hợp không chọn lựa được người thực sự có năng lực cho bộ máy nhà nước; việc tuyển dụng phụ thuộc vào cơ chế “xin- cho” biên chế, nhưng quản lý biên chế không chặt, dẫn tới biên chế bộ máy nhà nước ngày càng tăng; sự phân công sinh viên, học sinh sau khi tốt nghiệp ra trường đã tạo ra nhiều hiện tượng tiêu cực trong quá trình xin việc của những người mới ra trường, đồng thời, trong nhiều trường hợp việc phân công công tác không phù hợp với chuyên môn, năng lực sở trường của người được tuyển dụng.

Từ 1998 đến nay, việc tuyển dụng cán bộ, công chức được thực hiện theo quy định về thi tuyển là chủ yếu. Quy định tuyển dụng thông qua thi tuyển tạo ra sự thay đổi về chất đối với quá trình tuyển dụng: tạo ra sự cạnh tranh, cho phép lựa chọn được những người có năng lực thực sự vào đội ngũ cán bộ, công chức, đồng thời cũng tạo cơ hội bình đẳng cho mọi người trong quá trình tuyển dụng; hạn chế các biểu hiện tiêu cực trong việc tuyển dụng công chức.

Thứ hai, mặc dù, trong quy định cụ thể của từng văn bản quy phạm pháp luật, có thể có quy định về các căn cứ tuyển dụng, công bố thời gian tuyển dụng, nhưng nhìn chung, các quy định về tuyển dụng công chức qua các thời kỳ đều có một hạn chế giống nhau, đó là, chưa đưa ra được các nguyên tắc pháp lý cơ bản cho quá trình tuyển dụng cán bộ, công chức để đảm bảo cho việc tuyển dụng công chức được thực hiện đúng đắn.

Để tuyển dụng cán bộ, công chức thực hiện tốt, phải dựa trên các nguyên tắc như: sự bình đẳng của mọi công dân trong quá trình tuyển dụng, công khai, minh bạch trong tuyển dụng, trọng dụng nhân tài... Tuy nhiên, các quy định về tuyển dụng cán bộ, công chức hiện hành chưa thể hiện rõ các nguyên tắc này.

Thứ ba, việc tuyển dụng cán bộ, công chức được thực hiện bằng hình thức thi tuyển hoặc xét tuyển, trong đó thi tuyển là phổ biến. Nhưng trên thực tế, nhiều địa phương khi thực hiện chính sách “chiêu hiền, đãi sỹ” đã “xé rào” bằng việc tuyển thẳng những người có trình độ cao vào công chức (Ví dụ: Quyết định 77/2005/QĐ-UB ngày 26/5/2005 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội quy định việc tuyển thẳng vào công chức dự bị những thủ khoa tốt nghiệp xuất sắc).

Trong khi Nghị định 117/2003/NĐ-CP quy định chỉ xét tuyển trong trường hợp: cần bổ sung đội ngũ công chức cho vùng sâu, vùng xa và một số đối tượng ưu tiên. Mặt khác, để trở thành công chức có rất nhiều con đường: từ doanh nghiệp nhà nước, từ bộ máy của tổ chức chính trị- xã hội... chuyển sang. Điều này dẫn tới sự bất bình đẳng trong quá trình tuyển dụng: Những người tham gia thi tuyển phải trải qua một cuộc cạnh tranh gay gắt, còn đối với các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, trong nhiều trường hợp, không tổ chức thi tuyển mà xét tuyển dụng trực tiếp. Nhưng sau khi một người đã vào biên chế trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, thì họ lại có thể được chuyển sang bộ máy nhà nước, do vậy, tạo ra sự bất bình đẳng trong tuyển dụng công chức.

Thứ tư, Thông tư 09/2004/TT-BNV, Thông tư 74/2005/TT-BNV quy định, trong quá trình tuyển dụng, các cơ quan có thẩm quyền tuyển dụng, căn cứ vào tính chất đặc điểm chuyên môn nghiệp vụ của ngạch cần tuyển có thể bổ sung thêm một số điều kiện dự tuyển khác. Vì vậy, nhiều cơ quan tuyển dụng đã đặt ra các điều kiện bất bình đẳng, phân biệt về mặt xã hội trong quá trình tuyển dụng, vi phạm nguyên tắc bình đẳng và thu hút rộng rãi sự tham gia của công dân vào quá trình tuyển dụng công chức (những điều kiện này không phải xuất phát từ đặc thù của công vụ). Ví dụ, có nơi, đặt ra điều kiện chỉ tuyển dụng những người có hộ khẩu thường trú tại địa phương; có nơi đặt ra điều kiện chỉ tuyển những người tốt nghiệp hệ đào tạo chính quy loại khá trở lên, không chấp nhận hình thức đào tạo khác, có nơi đặt ra tiêu chuẩn về chiều cao, trong khi yêu cầu công việc đó không cần thiết đòi hỏi về chiều cao...

Thứ năm, việc quy định công khai tuyển dụng còn chưa cụ thể. Nghị định 117/2004/NĐ-CP và các Thông tư hướng dẫn có quy định việc thông báo công khai tuyển dụng, nhưng thông báo bao nhiêu lần trên các phương tiện thông tin đại chúng, mỗi lần cách nhau bao nhiêu thì không cụ thể. Việc này dẫn đến hạn chế thông tin tuyển dụng, làm cho người lao động thiếu thông tin.

Thứ sáu, việc tổ chức tuyển dụng được trao cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Vì vậy, các cơ quan tuyển dụng chỉ tiến hành tổ chức tuyển dụng khi có được biên chế được cơ quan

nhà nước có thẩm quyền quyết định (thực chất là cơ chế xin- cho). Trong khi đó, các cơ quan nhà nước thường có xu hướng tìm mọi cách để bảo vệ chỉ tiêu biên chế của mình và có xu hướng xin tăng biên chế, không có cơ quan nào xin giảm biên chế. Do vậy, việc tuyển dụng ở các Bộ, địa phương là khác nhau, không dựa trên quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể nhân lực của nền công vụ. Từ đây, phát sinh trường hợp có nơi việc tuyển dụng dễ (tỷ lệ cạnh tranh thấp, đề thi dễ...) ngược lại có nơi việc tuyển dụng khó (tỷ lệ cạnh tranh cao, đề thi khó...) dẫn đến sự thiếu tính khách quan, công bằng, minh bạch trong tuyển dụng. Đồng thời, cơ chế xin- cho biên chế làm mất đi tính chủ động của các cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý nguồn nhân lực của mình.

Thứ bảy, đối với các đối tượng đăng ký tham gia tuyển dụng công chức, các quy định trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức chức năm 2003 và các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành chưa có quy định cụ thể về tuyển dụng nhóm người tàn tật, mặc dù Pháp lệnh về Người tàn tật (ngày 30/7/1998) quy định: "Cơ quan hành chính, sự nghiệp không được từ chối nhận người tàn tật vào làm việc khi người tàn tật đó đủ tiêu chuẩn để được tuyển chọn làm công việc phù hợp mà cơ quan có nhu cầu tuyển dụng" (Điều 21). Nghị định 55/1999/NĐ-CP ngày 10/7/1999 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh về người tàn tật quy định:

Các cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở lên, các đơn vị sự nghiệp có nhu cầu tuyển mới cán bộ, công chức, viên chức hoặc những công việc tuyển theo hợp đồng lao động, đều phải thông báo công khai và không được từ chối nhận người tàn tật đủ năng lực phù hợp với tiêu chuẩn chức danh công việc. Các tiêu chuẩn tuyển chọn phải được áp dụng chung cho cả người không tàn tật và người tàn tật, trừ trường hợp do có liên quan đến tính chất nghề nghiệp, công việc. (Điều 13)

Trên thực tế, trong các quy định về tuyển dụng công chức các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều không đề cập đến nhóm đối tượng này. Điều này, một mặt chưa đảm bảo sự bình đẳng giữa các công dân trong quá trình tham gia công

vụ, mặt khác chưa thể hiện các cơ quan nhà nước chưa quan tâm, tạo điều kiện về việc làm, hoà nhập cộng đồng đối với người tàn tật, có tâm lý, coi đó là việc của xã hội, của các doanh nghiệp.

Tóm lại, các quy định về tuyển dụng công chức ở nước ta hiện nay đã có sự thay đổi rất lớn từ việc quy định hình thức xét tuyển là phổ biến chuyển sang quy định hình thức thi tuyển là phổ biến. Tuy nhiên, các quy định hiện hành về tuyển dụng vẫn chưa thật sự tạo ra được sự thu hút rộng rãi sự tham gia của công dân vào tuyển dụng; tính cạnh tranh, khách quan, công bằng trong quá trình tuyển dụng chưa cao. Bên cạnh đó, việc tổ chức thực hiện trên thực tế còn chưa nghiêm, còn có hiện tượng tiêu cực trong quá trình thi tuyển, tạo ra một tâm lý cho xã hội là việc thi tuyển công chức chỉ là hình thức. Vì vậy, để tuyển được những người thực sự có tâm, có tài cho vào đội ngũ công chức, cần phải tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành về thi tuyển công chức.

2.1.4. Những quy định về quản lý, sử dụng, đánh giá, bổ nhiệm cán bộ, công chức

Sau khi đã tạo dựng được đội ngũ cán bộ, công chức, vấn đề quan trọng tiếp theo là thực hiện quản lý, sử dụng cán bộ, công chức như thế nào để đảm bảo đội ngũ đó thực hiện công vụ một cách có hiệu lực, hiệu quả, phát huy được năng lực, sở trường của mỗi một cán bộ, công chức.

Văn bản đặt nền móng cho việc quản lý, sử dụng công chức là Sắc lệnh 188/SL ngày 09/5/1948 về việc “Lập một chế độ mới cho công chức Việt Nam thích hợp với nền dân chủ cộng hoà và công cuộc kháng chiến kiến quốc”. Theo Sắc lệnh này, việc quản lý, sử dụng công chức được thực hiện trên các nguyên tắc:

- Trọng dụng thành tích, tài năng, được biểu hiện ở chỗ, những “công chức về các ngành chuyên môn mà có bằng cấp cao hơn mà có công dụng thực tế, hoặc có năng lực tương đương sẽ được hưởng một khoản phụ cấp chuyên môn”.(Điều 6 của Sắc lệnh 188/SL). Đây là một quy định mà rất có giá trị để tham khảo, vận dụng vào việc quản lý cán bộ, công chức hiện nay. Việc trọng dụng cán bộ, công chức không chỉ đơn thuần dựa vào bằng cấp, mà việc có bằng

cấp cao đó phải có công dụng thực tế. Hiện nay nhiều cán bộ, công chức có nhiều bằng cấp song “công dụng thực tế” thì còn nhiều hạn chế. Mặt khác, một số địa phương, khi thực hiện chính sách “chiêu hiền, đãi sĩ”, khuyến khích những người có trình độ cao (thạc sĩ, tiến sĩ) về công tác ở địa phương, nhưng ít chú trọng đến năng lực thực sự của công chức đó có hay không và nếu có thì có phù hợp với thực tế của địa phương hay không. Do vậy, dẫn đến thực tế là có trường hợp tuyển được các thạc sĩ, tiến sĩ, song địa phương lại không sử dụng được, hoặc bản thân họ không phát huy được khả năng của mình. Mặt khác, việc trọng dụng tài năng của công chức phải được thể hiện thông qua những ưu đãi cụ thể về mặt vật chất và tinh thần. Còn hiện nay, nhà nước mới chỉ ưu tiên cho những người có học vị cao trong quá trình thi tuyển công chức (được cộng điểm, hưởng bậc lương cao hơn), không có phụ cấp chuyên môn.

- Nguyên tắc thống nhất ngạch, bậc; Nguyên tắc “nâng đỡ phụ nữ và đồng bào miền núi làm công chức”.

Văn bản quan trọng tiếp theo làm cơ sở pháp lý cho việc quản lý, sử dụng công chức là Sắc lệnh số 76-SL ngày 20/5/1950 về việc ban hành Quy chế công chức, trong đó các quy định về quản lý, sử dụng công chức đã được quy định cụ thể hơn so với Sắc lệnh 188/SL. Quy chế công chức năm 1950 đã xác định những nội dung cơ bản của việc quản lý, sử dụng công chức (tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động, chuyển chuyển, khen thưởng, kỷ luật công chức, ngạch, bậc, công chức, chấm dứt công vụ).

Quy chế công chức năm 1950 cũng phân biệt rõ thẩm quyền của cấp quản lý công chức với thẩm quyền của cấp sử dụng công chức (điều 12). Việc uỷ quyền quản lý, sử dụng công chức cũng được Quy chế quy định (điều 9, 10 của Quy chế). Đây là những quy định thể hiện quan điểm phân cấp quản lý rất đúng đắn, phù hợp với điều kiện cụ thể của nước ta ở những năm 1950.

Quy chế cũng đã có những quy định cụ thể về chuyển ngạch (qua thi chuyển ngạch để lên ngạch trên), đổi ngạch (điều 32, 33, 37 của Quy chế)

Theo Quy chế này, việc chuyển ngạch cao hơn phải thông qua thi chuyển ngạch. Mặt khác, công chức có thể bị xếp xuống ngạch dưới nếu “công chức

không đủ năng lực để làm những công việc của ngạch mình sẽ theo đề nghị của Hội đồng tuyển ngạch, bị xếp xuống ngạch dưới, hoặc phải thôi việc” (Điều 35 của Quy chế). Đây là hai quy định, rất có giá trị tham khảo vào quá trình hoàn thiện các quy định về ngạch, bậc công chức hiện nay. Ngay từ những năm 1950 đã quy định: việc nâng ngạch đã phải qua thi chuyển ngạch, tạo điều kiện để sàng lọc, lựa chọn những người có đủ điều kiện để được nâng ngạch cao hơn. Mặt khác, quy định tại điều 35 của Quy chế về xếp xuống ngạch dưới khi “công chức không đủ năng lực” đã cho phép đào thải ra khỏi đội ngũ công chức những người có năng lực kém, đảm bảo nguyên tắc “có vào, có ra”, “có lên, có xuống” đối với công chức. Trong khi đó, hiện nay, các quy định về nâng ngạch, hạ ngạch không có quy định này, mà chỉ quy định công chức bị hạ ngạch khi có vi phạm kỷ luật. Điều này, tạo ra sự trì trệ “an phận thủ thường” của đội ngũ công chức

Ngoài ra, Quy chế đã đề cập tương đối toàn diện đến các chế độ đãi ngộ cho công chức như: chế độ nghỉ phép (điều 73, 74), chế độ nghỉ không hưởng lương (điều 76), chế độ khám chữa bệnh (điều 77), chế độ thương tật (điều 89, 90), chế độ hưu trí (điều 92)...

Tóm lại, Quy chế công chức trong sắc lệnh số 76-SL đã quy định tương đối đầy đủ về quản lý, sử dụng công chức, theo hướng tạo điều kiện để công chức phát huy hết khả năng của mình, xây dựng đội ngũ công chức trung thành với Tổ quốc, nhân dân, từng bước chuẩn hoá, chính quy đội ngũ công chức.

Trong những năm 1960- 1980, bên cạnh việc thay đổi phạm vi công chức, thay vì phân biệt rõ công chức với các nhóm đối tượng lao động khác như trong Sắc lệnh 76-SL (như đã phân tích ở phần trên), đến giai đoạn này, công chức được xếp chung vào các đối tượng lao động trong khu vực nhà nước và được gọi chung là “cán bộ, viên chức”. Để có cơ sở quản lý, sử dụng cán bộ, viên chức, Chính phủ ban hành Nghị định số 23/CP ngày 30/6/1960 về phân loại tổ chức, phân loại chức vụ của cán bộ và viên chức khu vực hành chính, sự nghiệp.

Theo Điều 8 của Nghị định 23/CP thì việc phân loại chức vụ của cán bộ, viên chức căn cứ vào các tiêu chuẩn: nhiệm vụ công tác; trình độ đào tạo. Theo

cách phân loại này, công chức được xếp chung với các đối tượng lao động trong các đơn vị sự nghiệp, trong các tổ chức kinh tế của nhà nước. Việc phân loại không chia rõ thành các ngạch, bậc, mà theo công việc đảm nhận. Đồng thời, Nghị định 23/CP đã tách rõ hai loại công việc: Công việc lãnh đạo, công việc chuyên môn nghiệp vụ, kỹ thuật, công việc có tính chất phục vụ hành chính. Cách phân loại này tương tự như cách phân loại trong Nghị định 195/1998/NĐ-CP sau này.

Để quản lý tốt cán bộ, viên chức, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Thông tư số 244-TTg ngày 19/10/1960 về chế độ định kỳ hàng năm nhận xét cán bộ, nhân viên.

Các quy định trong hai văn bản nói trên đã bước đầu tạo cơ sở pháp lý cho việc đánh giá cán bộ, nhân viên. Tuy nhiên, các tiêu chí đánh giá còn chung chung, định tính nhiều, không có các tiêu chí định lượng, chủ yếu đánh giá về phẩm chất chính trị nhiều hơn là đánh giá năng lực chuyên môn nghiệp vụ, mức độ thành thạo, kỹ năng giải quyết công việc của cán bộ, nhân viên. Đồng thời, kết quả đánh giá mới chỉ dừng ở mức lưu vào hồ sơ cán bộ, nhân viên, chứ chưa được sử dụng để phân loại, phân hoá cán bộ, nhân viên. Do vậy, việc đánh giá ít có kết quả trên thực tế.

Các quy định về ngạch, nâng, chuyển ngạch cán bộ, nhân viên trong giai đoạn này không được chú ý ban hành. Việc nâng ngạch, chuyển ngạch theo sự phân công trực tiếp của cơ quan, đơn vị. Việc nâng bậc trong ngạch chủ yếu dựa vào thâm niên công tác, không có sự kiểm tra, sát hạch, nên tạo ra một tâm lý trì trệ rất lớn trong đội ngũ cán bộ, nhân viên.

Các quy định cụ thể liên quan đến quản lý, sử dụng điều động, chuyển, biệt phái cán bộ, nhân viên, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, nhân viên cũng chưa được chú ý ban hành, nên số lượng các văn bản về quản lý, sử dụng cán bộ, viên chức trong giai đoạn này không có nhiều.

Một điểm mốc quan trọng liên quan đến quản lý, sử dụng cán bộ, viên chức đó là việc ngày 14/11/1987, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Quyết định 217/HĐBT về việc đổi mới cơ chế quản lý đối với xí nghiệp quốc doanh, trong

đó, đã tách đối tượng là người lao động trong các xí nghiệp nhà nước ra khỏi biên chế nhà nước.

Năm 1991, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 169/HĐBT ngày 25/5/1991 về Công chức. Mặc dù Nghị định này chỉ đề cập đến việc xác định phạm vi công chức, chưa đề cập đến nội dung quản lý, sử dụng công chức, song đó là cơ sở để tuyển chọn đúng, quản lý, sử dụng có hiệu quả đội ngũ công chức nhà nước, là cơ sở để từng bước xác lập các quy định pháp luật điều chỉnh một cách chuyên biệt đối với đội ngũ công chức.

Tóm lại, trong thời gian dài trước 1998, việc xây dựng cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý, quản lý, sử dụng công chức chưa được quan tâm đúng mức, nên hệ thống các quy phạm pháp luật về nội dung này cũng vẫn còn sơ sài, đơn giản.

Từ 1998 đến nay các quy định về quản lý, sử dụng công chức có sự phát triển vượt bậc về chất khi Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 được ban hành.

Lần đầu tiên, các quy định về quản lý, sử dụng công chức được hệ thống hoá tương đối đầy đủ trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 và nội dung quản lý nhà nước về cán bộ, công chức được đề cập đến tại Chương V của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, theo đó, nội dung quản lý cán bộ, công chức gồm: Ban hành các văn bản pháp luật, điều lệ, quy chế về cán bộ, công chức; Lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức; Quy định chức danh và tiêu chuẩn cán bộ, công chức; Tổ chức thực hiện việc quản lý, sử dụng và phân cấp quản lý cán bộ, công chức...

Việc xác định được nội dung quản lý cán bộ, công chức là một bước phát triển quan trọng của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Trên cơ sở đó sẽ làm rõ được mối quan hệ giữa nhà nước với cán bộ, công chức; xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý cán bộ, công chức.

Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 cũng đã đưa ra các quy định chung về điều động, biệt phái cán bộ, công chức (điều 28, 29 của Pháp lệnh)

Tuy nhiên, nhìn tổng thể, các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 về quản lý, sử dụng cán bộ, công chức mới chỉ mang tính chất định hướng. Các quy định về nguyên tắc sử dụng, bố trí cán bộ, công chức; về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, từ chức, chuyển chuyển, điều động cán bộ, công chức; đánh giá cán bộ, công chức; nâng ngạch, chuyển ngạch cán bộ, công chức chưa được Pháp lệnh đề cập đến. Các vấn đề này được quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ, các Bộ. Nói cách khác, các quy định của Pháp lệnh về quản lý, sử dụng cán bộ, công chức mới chỉ dừng ở mức độ quy định “khung”, chứ chưa quy định cụ thể tiếp về quản lý, sử dụng công chức.

Trên cơ sở Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Nghị định 95/1998/NĐ-CP đã xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quản lý, sử dụng cán bộ, công chức (điều 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 của Nghị định).

Nghị định đã đưa ra cách phân loại mới để làm cơ sở, căn cứ cho việc phân cấp quản lý công chức. Theo đó, công chức được phân loại theo trình độ đào tạo, phân loại theo vị trí công tác (Điều 3, Nghị định 95/1998/NĐ- CP).

Cách phân loại theo trình độ đào tạo như Nghị định 95/1998/NĐ-CP chưa kết hợp được giữa trình độ đào tạo và tính chất công việc mà công chức đảm nhận, chưa làm rõ được mối quan hệ giữa tính chất công việc, trình độ đào tạo với yêu cầu của ngạch công chức. Vì vậy, dẫn đến sự hiểu lầm khi công chức đã học xong một chương trình đào tạo nào đó, thì sẽ đương nhiên được xếp chuyển vào ngạch cao hơn. Do đó, không ít cơ quan nhà nước đã không cử các công chức đi học, vì sợ rằng đi học về sẽ khó xếp lương cho họ.

Nghị định 95/1998/NĐ-CP đã cụ thể hoá các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 về nâng ngạch, chuyển ngạch công chức. Theo tinh thần của Nghị định thì việc nâng ngạch phải qua kỳ thi nâng ngạch công chức. Việc xét thi nâng ngạch căn cứ vào nhu cầu, vị trí công tác của cơ quan nơi công chức đang làm việc. Người được cử dự thi tham gia nâng ngạch phải được Hội đồng sơ tuyển đồng ý cử dự thi.

Tuy nhiên, các quy định về thi nâng ngạch công chức trong nghị định 95/1998/NĐ-CP vẫn còn mang nặng tính “xin- cho”, thể hiện ở việc hàng năm, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải xây dựng kế hoạch, chỉ tiêu thi nâng ngạch và gửi về Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ để phân bổ chỉ tiêu dự thi (điều 24). Song dựa vào tiêu chí nào để các cơ quan nhà nước xây dựng kế hoạch, chỉ tiêu thi nâng ngạch, cũng cứ căn cứ nào để Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ phân bổ chỉ tiêu cho các Bộ, Tỉnh thì Nghị định và các văn bản pháp luật liên quan đến không có quy định cụ thể. Chính điều này đã tạo ra sự phân bổ chỉ tiêu mang tính chủ quan, phụ thuộc vào khả năng “xin” và “cho” giữa Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ với các Bộ, Tỉnh. Mặt khác, Nghị định không quy định sự cạnh tranh trong thi nâng ngạch, do vậy, trên thực tế, các Bộ, Tỉnh thường cử số người dự thi theo đúng chỉ tiêu được phân bổ, dẫn đến tình trạng: thi nâng ngạch chủ yếu là để giải quyết chế độ tiền lương cho công chức, chứ không tạo ra sự cạnh tranh giữa các công chức, tạo ra tâm lý “sống lâu lên lão làng”, “xếp hàng đến lượt”.

Nghị định 95/1998/NĐ- CP đã có những quy định về điều động, biệt phái công chức.

Các quy định về đánh giá công chức được quy định trong Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ngày 05/12/1998 của Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ về việc ban hành Quy chế đánh giá công chức hàng năm. Việc đánh giá công chức được thực hiện hàng năm, dựa trên các mặt: Chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước; Kết quả công tác; Tinh thần kỷ luật; Tinh thần phối hợp trong công tác; Tính trung thực trong công tác; Lối sống, đạo đức; Tinh thần học tập nâng cao trình độ; Tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân; Đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo đơn vị, ngoài những nội dung trên còn phải đánh giá về kết quả hoạt động của đơn vị, khả năng tổ chức quản lý đơn vị, tinh thần hợp tác với đơn vị bạn và mức độ tín nhiệm với mọi người.

Trong 8 tiêu chí đánh giá công chức, chỉ có 1 tiêu chí có thể định lượng được (kết quả công tác). Bản thân tiêu chí này cũng chỉ mới phản ánh được một góc độ là: công chức đã làm được bao nhiêu việc trong một năm, mà không đánh

giá được là hiệu quả trên thực tế công việc. Do vậy, mới tập trung đánh giá người, chứ chưa tập trung đánh giá kết quả thực tế công việc.

Quy trình đánh giá cán bộ, công chức theo Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC còn mang tính chủ quan, khép kín, do công chức và cơ quan nhà nước tự đánh giá, thiếu đi một sự đánh đặc biệt quan trọng đó là sự đánh giá từ phía “khách hàng”, từ xã hội, sự đánh giá từ người được thụ hưởng kết quả do công vụ đem lại.

Điều quan trọng không kém là đối với những công chức xếp loại chưa hoàn thành nhiệm vụ thì họ bị như thế nào?, pháp luật chưa có chế tài cụ thể. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến sự trì trệ trong thực thi công vụ của công chức.

Nghị định 117/2003/NĐ-CP được ban hành thay thế cho Nghị định 95/1998/NĐ-CP, song về cơ bản, các quy định về quản lý, sử dụng công chức không có gì thay đổi nhiều so với Nghị định 95/1998/NĐ-CP, ngoại trừ việc thay đổi về cách phân loại công chức.

Đối với các quy định về bổ nhiệm chức vụ, trước năm 1998, chưa có nhiều các quy định về bổ nhiệm chức vụ. Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 đã không có quy định nào về việc bổ nhiệm chức vụ- dù là những quy định có tính nguyên tắc. Nghị định 95/1998/NĐ-CP cũng chỉ có những quy định về bổ nhiệm công chức sau khi hết thời gian tập sự (Điều 19). Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 cũng không có quy định nào về vấn đề này.

Tuy nhiên, Nghị định 117/2003/NĐ-CP đã bổ sung quy định về bổ nhiệm chức vụ tại điều 32, cụ thể là:

1. Việc bổ nhiệm công chức giữa chức vụ lãnh đạo được thực hiện căn cứ vào yêu cầu, nhiệm vụ của cơ quan, tiêu chuẩn, điều kiện của vị trí lãnh đạo, theo thẩm quyền và trình tự thủ tục quy định về bổ nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo.
2. Công chức giữa chức vụ lãnh đạo được bổ nhiệm có thời hạn, khi hết thời hạn giữ chức vụ phải được xem xét để bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại.

3. Công chức được bố trí sang làm công tác khác hoặc được bổ nhiệm chức vụ mới thì đương nhiên thôi giữ chức vụ đang đảm nhiệm

Quy định này cũng mới chỉ có tính chất nguyên tắc, chưa quy định cụ thể.

Việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại cán bộ, công chức lãnh đạo được thực hiện theo Quyết định 27/2003/QĐ-Ttg của Thủ tướng Chính phủ ngày 19/02/2003 về việc ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo được áp dụng cho việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo gồm các chức vụ từ cấp phó trưởng phòng và tương đương trở lên ở các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp và ở các doanh nghiệp nhà nước.

Điều 3 của Quy chế này quy định những nguyên tắc trong việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo như: theo phân cấp quản lý của Trung ương; đúng quy trình, thủ tục; tập trung dân chủ, phát huy trách nhiệm của người đứng đầu; Bảo đảm sự ổn định, kế thừa và phát triển của đội ngũ cán bộ, công chức...

Quy chế quy định chung về điều kiện bổ nhiệm, gồm các điều kiện về phẩm chất, năng lực, sức khỏe, tuổi bổ nhiệm lần đầu. (Điều 6 của Quy chế); quy định về trình tự bổ nhiệm (Điều 7, Điều 11 của Quy chế).

Trên cơ sở quy định chung của Nghị định 117/2003/NĐ-CP, Quyết định 27/2003/QĐ-Ttg, các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã cụ thể hoá để ban hành các quy định liên quan đến bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo thuộc quyền quản lý của mình.

Tuy nhiên, các quy định về bổ nhiệm bổ nhiệm, bổ nhiệm lại còn có những hạn chế nhất định, đó là:

- Nguyên tắc cạnh tranh, minh bạch trong bổ nhiệm chưa được đề cập đến, chưa có quy định cụ thể về việc tự ứng cử, do vậy, quy định về bổ nhiệm, bổ nhiệm lại nói chung vẫn mang tính khép kín;

- Tiêu chuẩn của nhiều chức danh lãnh đạo (như chức danh Trưởng phòng thuộc Cục, Trưởng phòng thuộc Sở, Trưởng phòng cấp huyện) chưa được quy định cụ thể, nên căn cứ để bổ nhiệm còn chung chung, thiếu tính chính xác;

- Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức nhà nước trong việc quyết định bổ nhiệm (hoặc giới thiệu người) chưa được đề cập cụ thể và chưa có chế tài cụ thể xử lý trong trường hợp người có thẩm quyền bổ nhiệm người không đủ năng lực, phẩm chất vào một chức vụ lãnh đạo;

- Các quy định về thời hạn, thủ tục, hồ sơ chưa được quy định thống nhất.

Tóm lại, các quy định về quản lý, sử dụng, đánh giá, bổ nhiệm cán bộ, công chức cũng đã từng bước phát triển qua các thời kỳ, làm cơ sở pháp lý cho quản lý đội ngũ công chức. Tuy nhiên, các quy định hiện nay về quản lý, sử dụng cán bộ, công chức còn một số hạn chế cơ bản như:

Một là, các quy định về quản lý biên chế còn nặng về tính "xin- cho", chưa tạo sự chủ động cho các cơ quan nhà nước trong quản lý nguồn nhân lực;

Hai là, các quy định về nâng ngạch, bậc cán bộ, công chức thiếu tính cạnh tranh, nặng về thâm niên công tác, bằng cấp, chưa chú trọng đến năng lực thực sự, kỹ năng thực hiện công vụ;

Ba là, các quy định về đánh giá cán bộ, công chức còn nặng về định tính, thiếu các tiêu chí đánh giá định lượng, cách thức đánh giá công chức chủ quan, thiếu quy định về sự tham gia của công dân, xã hội vào đánh giá công chức; chưa có các quy định về sử dụng kết quả đánh giá công chức;

Bốn là, các quy định về bổ nhiệm cũng chưa tạo ra tính cạnh tranh, trách nhiệm trong việc đề cử, bổ nhiệm cán bộ, công chức chưa được xác định rõ; sự phân biệt giữa miễn nhiệm, cách chức, từ chức chưa rõ ràng;

Năm là, các quy định về mặt thủ tục quản lý, sử dụng cán bộ, công chức (như thủ tục điều động, chuyển chuyển, biệt phái) chưa được quy định cụ thể.

Sáu là, về tổng thể, các quy định về quản lý, sử dụng, đánh giá giữa các

nhóm đối tượng công chức, viên chức mặc dù được quy định trong hai văn bản khác nhau (Nghị định 117/2003/NĐ-CP và Nghị định 116/2003/NĐ-CP) nhưng về nội dung thì không khác nhau nhiều, trong khi tính chất hoạt động của hai nhóm đối tượng này là khác nhau, do vậy, chưa tạo ra được sự điều chỉnh chuyên biệt đối với hoạt động của từng nhóm đối tượng khác nhau.

2.1.5. Những quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức

Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức là một trong những nội dung quan trọng nhằm nâng cao chất lượng nguồn lực trong bộ máy nhà nước.

Trong thời gian dài từ 1945- 1998 do điều kiện đặc thù của đất nước có chiến tranh; mặt khác do nhận thức chưa đúng đắn về tầm quan trọng của công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, nên các văn bản quy phạm pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cũng như công tác tổ chức thực hiện trên thực tế chưa được nhà nước quan tâm đúng mức.

Sự điều chỉnh trực tiếp của pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong cả hai giai đoạn này hầu như không có. Điều này thể hiện ở chỗ, rất ít các văn bản quy phạm pháp luật quy định trực tiếp về vấn đề này mà nằm chung trong các quy định của pháp luật về giáo dục, đào tạo. Vì thiếu cơ sở pháp lý cho đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức sau khi tuyển dụng, cùng với các yếu tố khách quan, chủ quan khác, nên đội ngũ cán bộ, công chức trong một thời gian dài không được đào tạo, bồi dưỡng một cách kịp thời những kiến thức, kỹ năng mới để đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, tạo ra một sự hẫng hụt rất lớn về kiến thức, kỹ năng, nhất là kiến thức, kỹ năng về quản lý nhà nước, về pháp luật. Việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chủ yếu do các Bộ, ngành, địa phương tự xây dựng nội dung chương trình, tự tổ chức thực hiện, thiếu một đầu mối quản lý thống nhất, thiếu một cơ sở pháp lý chung thống nhất cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Điểm mốc quan trọng đánh dấu sự phát triển, thay đổi quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức của giai đoạn trước 1998 là Quyết định số 874/TTg ngày 20/11/1996 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ và công chức

Quyết định 874/TTg đã thể hiện tư duy mới trong đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, theo hướng thiết thực, phù hợp hơn với thực tiễn, vạch ra những định hướng cơ bản cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức như: Xác định việc đào tạo, bồi dưỡng theo từng chức danh, theo ngạch công chức; Đào tạo, bồi dưỡng gồm cả kiến thức chuyên môn nghiệp vụ và kiến thức, kỹ năng quản lý nhà nước; Hình thức đào tạo, bồi dưỡng đa dạng...

Thực tiễn cho thấy, những tinh thần chỉ đạo trong Quyết định 874/TTg là hoàn toàn đúng đắn, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng nội dung, chương trình, tổ chức thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Từ 1998 đến nay, các quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đã được Nhà nước ta quan tâm ban hành và dần tạo thành một hệ thống cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho hoạt động đào tạo, bồi dưỡng công chức.

Trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010 đã xác định một trong những nội dung của chương trình là phải đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Trên cơ sở chương trình tổng thể này, nhà nước đã tiếp tục ban hành nhiều văn bản pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức như: Quyết định 69/2003/QĐ- TTg ngày 29/4/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức giai đoạn I (2003- 2005), Quyết định 161/2003/QĐ-TTg ngày 04/8/2003 ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức...

Bên cạnh đó, Nhà nước ta cũng đã quan tâm đến đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ, công chức để phục vụ cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế, trước mắt là giai đoạn 2003- 2010, được thể hiện qua Quyết định 137/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003 phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003- 2010.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã được quan tâm hơn, bằng Quyết định 03/2004/QĐ-TTg ngày 07/01/2004 phê duyệt định hướng quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn đến năm 2010.

Công tác hợp tác quốc tế về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cũng đã được nhà nước quan tâm, thông qua Quyết định 104/2005/QĐ-BNV ngày 03/10/2005 về việc ban hành quy chế cử cán bộ, công chức đi đào tạo, bồi dưỡng ở nước ngoài bằng nguồn ngân sách nhà nước.

Để tiếp tục đưa công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức có nề nếp, thiết thực, hiệu quả, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 40/2006/QĐ-TTg ngày 15/02/2006 về việc phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2006- 2010.

Nhìn một cách tổng thể, các quy định của pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nói chung và công chức nói riêng ngày càng được nhà nước quan tâm, chú ý hoàn thiện.

Từ chỗ chưa có văn bản quy định trực tiếp về việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nên công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế như: công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chậm được đổi mới, cải tiến, chưa gắn với yêu cầu xây dựng một đội ngũ công chức chuyên nghiệp, hiện đại, phục vụ nhu cầu của sự nghiệp đổi mới...

Song trong những năm gần đây (đặc biệt là từ 2003 trở lại đây) các văn bản quy phạm pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đã được quan tâm ban hành nhiều hơn, tạo ra cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Trên cơ sở đó, hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đã có những chuyển biến tích cực cả về nội dung, chương trình, giáo trình, phương pháp, hình thức đào tạo, bồi dưỡng. Nội dung chương trình đào tạo, bồi dưỡng cũng từng bước được chuẩn hoá, thống nhất.

Bên cạnh những ưu tiên đó, có thể thấy các quy định pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức vẫn còn một số hạn chế nhất định như:

- Các chương trình khung về bồi dưỡng các ngạch công chức chưa được chuẩn hoá thống nhất (trừ chương trình bồi dưỡng ngạch cán sự) và cũng chưa có những quy định khung về bồi dưỡng các ngạch viên chức.

- Các quy định về kiểm tra, đánh giá cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chưa được ban hành ;

- Chưa quy định cụ thể để khuyến khích đề cán bộ, công chức tự học tập;
- Giá trị pháp lý của các văn bản, chứng chỉ chưa hợp lý (Quyết định 05/2007/BNV quy định bằng cử nhân hành chính, thạc sỹ hành chính, tiến sỹ hành chính chỉ thay thế được cho các chứng chỉ bồi dưỡng trong thời hạn 5 năm).

Những hạn chế này cần được khắc phục, nhằm làm cho hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ngày có hiệu quả thiết thực hơn.

2.1.6. Những quy định về quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức

Quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức là một trong những nội dung rất quan trọng của chế định pháp luật về công vụ, công chức, đặt nền tảng cho mối quan hệ giữa nhà nước với cán bộ, công chức trong quá trình thực thi công vụ. Quyền, nghĩa vụ của cán bộ, công chức thường được chia thành hai nhóm:

Thứ nhất, những quyền, nghĩa vụ như mọi công dân, bởi vì trước khi là cán bộ, công chức, họ phải là công dân Việt Nam, nên đương nhiên có những quyền và nghĩa vụ của công dân;

Thứ hai, những quyền, nghĩa vụ dành riêng cho cán bộ, công chức, với tư cách là một trong những chủ thể cơ bản thực thi công vụ. Trong nhóm thứ hai này, lại chia thành hai nhóm:

- Những quyền, nghĩa vụ chung của mọi cán bộ, công chức;
- Những quyền, nghĩa vụ riêng cho từng loại cán bộ, công chức, từng chức vụ, chức danh cán bộ, công chức.

Trong phần này, chỉ đề cập đến các quy định của pháp luật quy định về quyền, nghĩa vụ chung của mọi cán bộ, công chức.

Để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức là công bộc của nhân dân, ngay từ những năm đầu của Nhà nước Việt Nam kiểu mới, các quy định về quyền, nghĩa vụ cán bộ, công chức nói chung và công chức nói riêng đã được Nhà nước ta quan tâm xây dựng, ban hành.

Trong giai đoạn 1945- 1959, trên cơ sở Hiến pháp 1946, Quy chế công chức năm 1950, đã quy định về quyền, nghĩa vụ của công chức một cách tương đối đầy đủ.

Nghĩa vụ của công chức là: “Công chức Việt Nam phải phục vụ nhân dân, trung thành với Chính phủ, tôn trọng kỷ luật, có tinh thần trách nhiệm và tránh làm những việc có hại đến thanh danh công chức hay đến sự hoạt động của bộ máy nhà nước. Công chức Việt Nam phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư.” (Điều 2- Quy chế Công chức năm 1950).

Các quyền lợi cơ bản của công chức đã được xác lập: Hưởng lương; nghỉ hàng năm; trợ cấp; tham gia hoạt động về chính trị, văn hoá, xã hội; quyền chuyển ngạch; quyền được khen thưởng; quyền nghỉ phép; quyền hưu trí ...

Như vậy các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công chức đã được Quy chế đề cập đến. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử, các quy định về quyền, nghĩa vụ công chức chưa được cụ thể hoá, việc tổ chức thực hiện trên thực tế chưa được đầy đủ.

Trong giai đoạn tiếp theo từ 1959 đến 1980, trên cơ sở các quy định chung của Hiến pháp 1959, các văn bản quy phạm pháp luật khác đã từng bước cụ thể hoá, quy định về quyền, nghĩa vụ của công nhân, viên chức như:

- Quyền được hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội theo Nghị định 218-CP ngày 27/12/1961 ban hành Điều lệ tạm thời về các chế độ bảo hiểm xã hội đối với công nhân viên chức nhà nước;

- Nghĩa vụ tuân thủ kỷ luật lao động (Nghị định 195-CP ngày 31/12/1964 ban hành Điều lệ về kỷ luật lao động trong các xí nghiệp, cơ quan nhà nước);

- Nghĩa vụ bảo vệ tài sản của nhà nước (Nghị định 49-CP ngày 09/4/1968 ban hành Chế độ trách nhiệm vật chất của công nhân, viên chức đối với tài sản của nhà nước).

Chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công và chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên và cơ quan nhà nước được quy định tương đối đầy đủ tại Nghị định 217-CP ngày 08/6/1979. Đặc biệt là Nghị định 217-CP có riêng một điều quy định về chế độ phục vụ nhân dân: “Mọi tổ chức và cá nhân, mỗi cán bộ, nhân viên nhà nước trên mọi lĩnh vực và cương vị công tác đều phải hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân...” (Điều 13- Nghị định 217-CP).

Như vậy, mối quan hệ giữa cán bộ, nhân viên với nhân dân đã được nhà nước quy định tương đối cụ thể.

Bên cạnh đó, quyền được khen thưởng cũng đã được Nghị định 217-CP quy định (Điều 24).

Tóm lại, trong giai đoạn 1959- 1980, các quy định về quyền, nghĩa vụ của cán bộ, nhân viên nhà nước cũng như của công chức đã được quy định đầy đủ, chi tiết hơn so với giai đoạn trước đó. Điều này đã góp phần thuận lợi cho việc quản lý công chức, xây dựng mối quan hệ gắn bó, mật thiết giữa công chức với nhân dân, tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng đội ngũ công chức trung thành với Nhà nước, phục vụ nhân dân.

Hiến pháp 1980 quy định nghĩa vụ phục vụ nhân dân của các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước nói chung và công chức nói riêng tại điều 8: "Tất cả các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước phải hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe và chịu sự giám sát của nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa. Nghiêm cấm mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền".

Hiến pháp 1980 cũng quy định nghĩa vụ nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp, pháp luật của nhân viên nhà nước, công chức tại Điều 12: "Tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, nhân viên nhà nước, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp, pháp luật".

Quyền hưởng chế độ bảo hiểm xã hội được Hiến pháp 1980 quy định tại điều 59.

Kế thừa và phát triển các quy định của các Hiến pháp trước đó, Hiến pháp 1992 tiếp tục có các quy định trực tiếp về quyền, nghĩa vụ của cán bộ, viên chức nhà nước. Theo đó nghĩa vụ phục vụ nhân dân được quy định tại điều 8: "Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân...". Nghĩa vụ tuân thủ Hiến pháp, pháp luật được quy định tại điều 12: "Các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật...".

Hiến pháp 1992 cũng tiếp tục quy định quyền hưởng tiền lương, bảo hiểm xã hội, nghỉ ngơi đối với viên chức nhà nước (điều 56- Hiến pháp 1992).

Bên cạnh các quy định mang tính nguyên tắc của Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992, các quy định cụ thể về quyền nghĩa vụ của cán bộ, nhân viên nhà nước trong giai đoạn này vẫn được thực hiện theo các quy định trước đó.

Như vậy, khi đất nước đã thống nhất, chuyển sang nhiệm vụ cách mạng mới, song các quy định của pháp luật về quyền, nghĩa vụ của cán bộ, công chức đã không được sửa đổi, bổ sung kịp thời để phù hợp với thực tiễn. Vì vậy, trong một thời gian dài, các quyền, nghĩa vụ của cán bộ, công chức chưa thực sự được quan tâm đúng mức để tạo thành động lực thực sự thúc đẩy đội ngũ công chức hoàn thành tốt công vụ được giao, tận tụy phục vụ nhân dân.

Từ 1998 đến nay, trên cơ sở các quy định của Hiến pháp 1992, lần đầu tiên các quyền, nghĩa vụ của cán bộ, công chức được quy định tương đối tập trung trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, theo đó, cán bộ, công chức có các nghĩa vụ cơ bản sau:

- Trung thành với Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo vệ sự an toàn, danh dự và lợi ích quốc gia;
- Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước, thi hành nhiệm vụ, công vụ theo đúng quy định của pháp luật;
- Tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân;
- Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, tham gia sinh hoạt với cộng đồng dân cư nơi cư trú, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân;
- Có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư; không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng;
- Có ý thức tổ chức kỷ luật và trách nhiệm trong công tác; thực hiện nghiêm chỉnh nội quy của cơ quan, tổ chức; giữ gìn và bảo vệ của công, bảo vệ bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật;
- Thường xuyên học tập nâng cao trình độ, chủ động, sáng tạo, phối hợp trong công tác nhằm hoàn thành tốt nhiệm vụ, công vụ được giao;

- Chấp hành sự điều động, phân công của cấp có thẩm quyền;
- Cán bộ, công chức có các quyền lợi cơ bản:
 - Được nghỉ hàng năm, nghỉ các ngày lễ, nghỉ việc riêng theo quy định của Bộ Luật Lao động;
 - Được nghỉ không hưởng lương sau khi được sự đồng ý của người đứng đầu cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức;
 - Được hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội theo quy định của Bộ Luật Lao động; Công chức nữ còn được hưởng các quyền lợi dành cho lao động nữ do Luật Lao động quy định;
 - Được hưởng chế độ hưu trí;
 - Được hưởng tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, công vụ được giao, chính sách về nhà ở, các chính sách khác và được bảo đảm điều kiện làm việc;
 - Được quyền tham gia hoạt động chính trị, xã hội theo quy định của pháp luật;
 - Được pháp luật và nhân dân bảo vệ khi thi hành nhiệm vụ, công vụ;
 - Được hưởng chế độ ưu đãi trong trường hợp công tác tại vùng cao, vùng sâu, vùng xa...

Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 cũng đã quy định những việc cán bộ, công chức không được làm (các điều 15, 16, 17, 18, 19, 20)

Ngoài ra, quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức còn được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật khác như: Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm (ngày 26/02/ 1998), Pháp lệnh Chống tham nhũng (ngày 26/02/ 1998) sau này là Luật Thực hành tiết kiệm và chống lãng phí (ngày 29/11/ 2005), Luật Phòng chống tham nhũng (ngày 29/11/2005) và các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Trên cơ sở quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003, Chính phủ cũng đã có những quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức cấp xã (theo Nghị định 114/2003/NĐ-CP); của công chức dự bị (theo Nghị định 115/2003/NĐ-CP).

Như vậy, trong giai đoạn từ 1998 đến nay, các quy định về quyền, nghĩa vụ cán bộ, công chức đã được quan tâm xây dựng, tạo nên một hệ thống cơ sở pháp lý ngày càng đầy đủ, hoàn thiện hơn.

Bên cạnh đó, những quy định về quyền, nghĩa vụ cán bộ, công chức hiện nay còn có những hạn chế nhất định, đó là:

Thứ nhất, các quy định về nghĩa vụ cán bộ, công chức quy định trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức (bao gồm cả Pháp lệnh năm 1998 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung năm 2000 và 2003) cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn nặng về định tính, ít các quy định mang tính định lượng, do vậy, khó xác định, đánh giá được trên thực tế; mặt khác các quy định về nghĩa vụ của cán bộ, công chức phần lớn là các nghĩa vụ mang tính chính trị nhiều hơn là mang tính pháp lý.

Thứ hai, chưa quy định rõ quyền, nghĩa vụ của nhóm cán bộ, công chức lãnh đạo với nhóm cán bộ, công chức chuyên môn, nghiệp vụ, cũng như sự khác biệt về quyền nghĩa vụ giữa các ngạch công chức với nhau;

Thứ ba, chưa quy định cụ thể về nghĩa vụ phối kết hợp trong thực hiện cán bộ, công vụ của công chức nhằm đảm bảo tính đồng bộ trong tổ chức thực hiện công vụ.

Thứ tư, do các các quy định về quyền, nghĩa vụ (đặc biệt là các quy định về nghĩa vụ) mang định tính nhiều nên làm cho cơ sở để xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức khó xác định, việc đánh giá tính chất, mức độ vi phạm không được rõ ràng, dẫn đến việc xử lý kỷ luật trong nhiều trường hợp không chính xác.

Thứ năm, việc quy định quyền, nghĩa vụ giống nhau cho tất cả các đối tượng khác nhau trong cùng Pháp lệnh Cán bộ, công chức: cán bộ (cả cán bộ nhà nước và cán bộ trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội), công chức (cả công chức trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, công chức), viên chức là không đảm bảo tính khoa học, logic của sự điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ, bởi vì tính chất công việc của mỗi một nhóm đối tượng khác nhau, do đó, họ phải có những quyền và nghĩa vụ khác nhau.

Mặt khác, bản thân mỗi một nhóm đối tượng làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội đã chịu sự điều chỉnh của những văn bản của tổ chức đó. Việc Nhà nước ấn định quyền, nghĩa vụ cho cán bộ của các tổ chức này thể hiện sự can thiệp quá sâu của Nhà nước vào hoạt động của họ, dẫn tới tình trạng "nhà nước hoá" tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, làm cho các tổ chức này phụ thuộc vào nhà nước về biên chế, tiền lương, nên bị hạn chế sự tự chủ.

2.1.7. Những quy định về khen thưởng cán bộ, công chức

Khen thưởng là một trong những biện pháp quan trọng để động viên cán bộ, công chức phấn đấu hoàn thành tốt công vụ được giao; mặt khác, ghi nhận, tôn vinh những công lao, thành tích, đóng góp của cán bộ, công chức đạt được trong quá trình thực thi công vụ. Vì vậy, các quy định về khen thưởng cán bộ, công chức cũng được ban hành, cùng với các quy định khác của pháp luật điều chỉnh về công vụ, công chức.

Điều 37 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 quy định, cán bộ, công chức có thành tích trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét khen thưởng theo các hình thức như: Giấy khen; Bằng khen; Danh hiệu vinh dự nhà nước; Huy chương; Huân chương. Việc khen thưởng cán bộ, công chức được thực hiện theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, Điều 38 của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 còn quy định: nếu cán bộ, công chức lập thành tích xuất sắc trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét nâng ngạch, nâng bậc trước thời hạn theo quy định của Chính phủ.

Các quy định quan trọng của pháp luật về thi đua, khen thưởng như: Nghị định 56/1998/NĐ-CP ngày 30/7/1998 về việc quy định các hình thức, đối tượng và tiêu chuẩn khen thưởng của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, cụ thể hoá tiêu chuẩn khen thưởng huân chương lao động; Luật Thi đua, khen thưởng ngày 26/11/2003 (sửa đổi, bổ sung ngày 14/6/2005); Nghị định 121/2005/NĐ-CP ngày 30/9/2005 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng...

Như vậy, về tổng thể, việc khen thưởng cán bộ, công chức được thực hiện theo những quy định chung của pháp luật về thi đua khen thưởng.

Đây là đặc điểm của các quy định về khen thưởng cán bộ, công chức ở nước ta từ 1945 đến nay. Bởi vì các quy định về khen thưởng cán bộ, công chức trước năm 1998 cũng quy định tương tự như vậy. Chẳng hạn, Nghị quyết 47-NQ/HĐNN của Hội đồng nhà nước ngày 29/9/1981 ban hành Điều lệ khen thưởng tổng kết thành tích kháng chiến chống Mỹ, cứu nước. Nghị quyết này được áp dụng chung cho tất cả các cá nhân, tổ chức có thành tích trong kháng chiến chống Mỹ, cứu nước; Nghị định 53- HĐBT ngày 25/02/1985 của Hội đồng Bộ trưởng ban hành điều lệ khen thưởng thành tích thực hiện kế hoạch nhà nước và các nhiệm vụ công tác khác áp dụng chung cho mọi tổ chức, cá nhân...

Cần thấy rằng, như mục 1.1.1. đã phân tích, hoạt động của cán bộ, công chức có đặc thù là mang tính trí tuệ, lao động gián tiếp. Vì vậy, hiệu quả công vụ đem lại trong nhiều trường hợp rất khó xác định, khó tính toán được ngay, hoặc khó có thể quy thành các giá trị vật chất để từ đó có những hình thức khen thưởng phù hợp. Vì vậy, trên những nguyên tắc chung của pháp luật về thi đua, khen thưởng, cần thiết phải có những quy định riêng về khen thưởng đối với cán bộ, công chức phù hợp với tính chất hoạt động của cán bộ, công chức.

Mặt khác, các quy định về khen thưởng hiện nay chưa thật sự là yếu tố kích thích người cán bộ, công chức làm việc tốt hơn, do giá trị vật chất kèm theo phần “khen” còn khiêm tốn, trong khi để đạt danh hiệu lao động giỏi, tiên tiến, họ phải phấn đấu liên tục cả năm. Còn việc xét nâng bậc lương trước thời hạn, với không chế tỷ lệ được nâng bậc lương trước thời hạn không quá 5% tổng số người trong biên chế hưởng lương được nâng bậc lương trước thời hạn trong 1 năm, nên số người được nâng bậc lương trước thời hạn cũng không được nhiều. Như vậy, một người, chỉ cần hoàn thành nhiệm vụ, cứ đều đặn 3 năm (hoặc 2 năm tùy theo ngạch công chức), họ được lên lương một cách đều đặn, đủ thâm niên, hệ số

lương thì được thi nâng ngạch. Quy định đãi ngộ công chức như vậy đã tạo ra tâm lý “sống lâu lên lão làng”, “đến hẹn lại lên”, triệt tiêu đi sự phấn đấu vươn lên của đội ngũ công chức, tạo ra đội ngũ công chức trì trệ.

2.1.8. Những quy định về kỷ luật cán bộ, công chức

Trong quá trình thực thi công vụ, không tránh khỏi những trường hợp cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật nhà nước, vi phạm pháp luật dẫn tới hệ quả là nhà nước xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức đó. Các quy định của pháp luật về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được hình thành rất sớm, tiếp tục phát triển hoàn thiện theo thời gian.

Theo Điều 56- Quy chế công chức năm 1950, thì tùy theo lỗi nhẹ hay nặng, công chức phạm lỗi sẽ phải chịu một trong các hình thức kỷ luật: cảnh cáo, khiển trách, hoãn dự thăng thưởng trong hạn một hay hai năm, xóa tên trong bảng thăng thưởng, giáng một hay hai trật, từ chức bắt buộc, cách chức.

Quy chế cũng quy định quyền bào chữa hoặc nhờ người khác bào chữa của người bị xem xét kỷ luật. (Điều 59 của Quy chế). Đây là một điểm rất đáng chú ý trong việc xử lý kỷ luật công chức theo Quy chế này. Trong các quy định sau này về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, Nhà nước ta đã không quy định cán bộ, công chức có quyền nhờ người khác bào chữa. Trong trường hợp công chức vi phạm hình sự thì ngoài việc phải chịu trách nhiệm hình sự, công chức vẫn phải chịu trách nhiệm kỷ luật (Điều 69 của Quy chế). Nếu công chức bị cách chức, thì sẽ không được tuyển bổ vào ngạch nào nữa.

Các quy định trên đã tạo ra những cơ sở pháp lý cơ bản cho việc xử lý kỷ luật công chức, góp phần tạo ra trật tự pháp luật, pháp chế trong công vụ, cùng với cả nước thực hiện cuộc kháng chiến chống Pháp thắng lợi.

Tuy nhiên, các quy định về xử lý kỷ luật công chức trong Quy chế công chức năm 1950 còn một số thiếu sót , bao gồm:

Một là, chưa quy định cụ thể những hành vi tương ứng với hình thức kỷ luật (trường hợp nào thì bị khiển trách, trường hợp nào thì bị cảnh cáo...);

Hai là, chưa có quy định cụ thể để phân hoá xử lý kỷ luật trong trường hợp lỗi cố ý và lỗi vô ý;

Ba là, chưa quy định về các trường hợp không xử lý kỷ luật, các tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng trách nhiệm kỷ luật.

Bốn là, những quy định về thời hạn xử lý kỷ luật, thời hạn thi hành quyết định kỷ luật, quyền khiếu nại của công chức chưa được quy định

Những năm tiếp theo từ 1960- 1998, đội ngũ cán bộ, công chức viên chức có nhiều thay đổi, số lượng cán bộ, công chức, viên chức tăng lên nhanh chóng. Cán bộ, công chức viên chức chung một sự điều chỉnh pháp luật. Vì vậy, các quy định về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, viên chức, công nhân nhà nước cũng được áp dụng chung cho công chức.

Sự điều chỉnh của pháp luật đối với kỷ luật công nhân, viên chức nhà nước được thể hiện trước hết trong Nghị định 195-CP ngày 31/12/1994 Ban hành điều lệ về kỷ luật lao động trong các xí nghiệp cơ quan nhà nước. Điều 5- Theo Nghị định 195-CP, thì các hình thức kỷ luật gồm: khiển trách, cảnh cáo, hạ tâng công tác, hạ cấp bậc kỹ thuật, chuyển đi làm việc khác, buộc thôi việc”. Nghị định cũng quy định quyền khiếu nại; thời gian xét xoá bỏ kỷ luật là một năm.

Như vậy, so với các quy định về kỷ luật công chức trong Quy chế công chức năm 1950, thì các quy định về kỷ luật trong Nghị định 195- CP đã có những thay đổi nhất định về hình thức kỷ luật. Việc thay đổi này nhằm phù hợp với việc mở rộng các đối tượng bị kỷ luật (bao gồm cả những công nhân trong các xí nghiệp nhà nước). Mặt khác, Nghị định 195-CP cũng quy định rõ hơn về thời hạn thi hành quyết định kỷ luật, quyền khiếu nại của người bị kỷ luật. Các văn bản hướng dẫn thi hành bước đầu đã có những giải thích về các trường hợp bị kỷ luật. Song những quy định này vẫn còn chưa được lượng hoá nhiều, phần lớn là định tính. Do vậy, việc kỷ luật trên thực tế, có nhiều trường hợp thiếu tính khách quan, phụ thuộc nhiều vào ý chí chủ quan của Hội đồng kỷ luật.

Năm 1979, Hội đồng Chính phủ có Nghị định 217-CP ngày 08/6/1979 ban hành Bản quy định về chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công và chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên và cả cơ quan nhà nước.

Theo Bản quy định này, việc xử lý đã có nhiều thay đổi về hình thức kỷ luật, theo đó, có các hình thức xử phạt sau: Không được xét khen thưởng định kỳ 6 tháng, hàng năm; bị kéo dài thời hạn xét nâng bậc lương; khiển trách; cảnh cáo; hạ bậc lương hoặc hạ chức vụ; cách chức; buộc thôi việc; truy tố trước toà án để trừng trị theo pháp luật.

Từ năm 1998 đến nay, các quy định về kỷ luật cán bộ, công chức đã có sự phát triển nhất định.

Về đối tượng, hình thức kỷ luật, Điều 39 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 quy định:

"1. Cán bộ, công chức quy định tại các điểm 2, 3, 4 và 5 Điều 1 của Pháp lệnh này vi phạm các quy định của pháp luật, nếu chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự, thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm phải chịu một trong những hình thức kỷ luật sau đây:

a. Khiển trách; b. Cảnh cáo; c. Hạ bậc lương; d. Hạ ngạch; đ. Cách chức; e. Buộc thôi việc".

Ngoài ra "Cán bộ, công chức phạm tội bị Toà án phạt tù mà không được hưởng án treo thì đương nhiên bị buộc thôi việc, kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật" (Điều 44 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998).

Cụ thể hoá chi tiết, hướng dẫn thi hành quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 về xử lý kỷ luật công chức có Nghị định 97/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức.

Nghị định 97/1998/NĐ-CP xác định căn cứ để xử lý kỷ luật công chức, theo đó, công chức chỉ bị xử lý kỷ luật khi vi phạm các quy định tại Điều 6, Điều 7, Điều 8 và các Điều thuộc Chương III của Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật khác nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Nghị định 97/1998/NĐ-CP cũng quy định những trường hợp không xử lý kỷ luật đối với công chức có hành vi vi phạm kỷ luật khi mắc bệnh tâm thần hoặc bị bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hành vi của mình hoặc phải thi hành quyết định của cấp trên quy định tại Điều 8 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998.

Trong nội dung của Nghị định 97/1998/NĐ-CP đã quy định tương đối cụ thể những hành vi vi phạm kỷ luật và mức xử lý tương ứng, ví dụ: hình thức khiển trách áp dụng đối với công chức khi có hành vi vi phạm lần đầu, nhưng ở mức độ nhẹ...; (Điều 12, Nghị định 97/1998/NĐ-CP).

Đối với trường hợp vi phạm việc cấp phát, sử dụng, văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp được xử lý theo hướng dẫn của Thông tư 22/2002/TT-TCCBCP ngày 23/4/2002 hướng dẫn việc xử lý cán bộ, công chức, cán bộ, cán bộ trong doanh nghiệp nhà nước vi phạm việc cấp phát, sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp.

Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Nghị định 97/1998/NĐ-CP đã quy định tương đối đầy đủ và thống nhất thủ tục xử lý kỷ luật, về thời hiệu xử lý kỷ luật, thời hạn thi hành quyết định kỷ luật.

Tuy nhiên, trong những văn bản này còn có hạn chế như: thế nào là vi phạm kỷ luật nghiêm trọng, gây tổn hại lớn cho nhà nước, tái phạm, vi phạm nhiều lần, không đủ phẩm chất, đạo đức, không thể tiếp tục đảm nhiệm công việc là vấn đề mà Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Nghị định số 97/1998/NĐ-CP, Thông tư số 05/1999/TT-TCCP chưa quy định rõ. Điều đó gây khó khăn rất nhiều cho việc xử lý, thậm chí làm phát sinh cả những hiện tượng tiêu cực trong xử lý kỷ luật công chức.

Bên cạnh các quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, thì còn có các quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức trong Pháp lệnh Chống tham nhũng năm 1998.

Mặt khác, trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, Pháp lệnh Chống tham nhũng năm 1998 và các văn bản hướng dẫn thi hành đều chưa quy định trách nhiệm kỷ luật nặng hơn đối với nhóm cán bộ, công chức lãnh đạo.

Các văn bản nói trên cũng chưa quy định rõ về các yếu tố chủ quan (lỗi, động cơ, mục đích) của vi phạm kỷ luật để làm căn cứ xử lý kỷ luật. (Trong khi, Điều 27 Nghị định 217/CP ngày 26/4/1979 đã quy định việc xử lý kỷ luật phải căn cứ theo mức độ lỗi vi phạm, như vậy, không có sự kế thừa giữa các văn bản).

Bên cạnh việc kỷ luật cán bộ, công chức, có hai trường hợp rất gần với việc kỷ luật là từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức cũng đã được pháp luật quy định tới, cụ thể là trong Quyết định 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/02/2003 về việc ban hành quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo.

Pháp luật hiện hành chưa xác định, phân biệt các trường hợp miễn nhiệm: miễn nhiệm do nhu cầu công tác, do vi phạm kỷ luật, cũng như từ chức do tự nguyện, do năng lực yếu kém phải từ chức, nếu không phải bị cách chức.

Sau khi Pháp lệnh Cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2003; Quốc hội ban hành Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Phòng chống tham nhũng thì việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật như: Pháp lệnh Cán bộ, công chức, Nghị định 35/2005/NĐ-CP về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức; Nghị định 84/2006/NĐ-CP quy định về bồi thường thiệt hại, xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Nghị định 107/2006/NĐ-CP quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức do đơn vị mình quản lý, phụ trách...

Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật này đã tạo cơ sở pháp lý cho việc xử lý kỷ luật các cán bộ, công chức, viên chức, đảm bảo cho việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật, xử lý đúng người, đúng tính chất, mức độ sai phạm.

Nghị định 35/2005/NĐ-CP có những quy định tương đối cụ thể, rõ ràng điều chỉnh những vấn đề cơ bản của việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức như: xác định rõ các trường hợp bị xử lý kỷ luật; quy định những trường hợp chưa xem xét kỷ luật đối với cán bộ, công chức; quy định các nguyên tắc xem xét xử lý kỷ luật cán bộ, công chức; quy định về nguyên tắc làm việc của Hội đồng kỷ luật, thời hạn xử lý kỷ luật, thời gian thi hành quyết định kỷ luật ...

Ngoài việc xử lý kỷ luật được quy định tại Nghị định 35/2005/NĐ-CP, cán bộ, công chức còn bị xử lý kỷ luật do vi phạm các quy định của pháp luật về

thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo Nghị định số 84/2006/NĐ-CP quy định về bồi thường thiệt hại, xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức cho thấy, các quy định của pháp luật về vấn đề này còn một số điểm chưa quy định một cách hợp lý, cần phải được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn.

Thứ nhất, về căn cứ xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

Điều 2 Nghị định 35/2005/NĐ-CP quy định các trường hợp cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật bao gồm:

“1. Vi phạm việc thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức quy định tại Điều 6, 7 và Điều 8 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ.

2. Vi phạm những việc cán bộ, công chức không được làm quy định tại Điều 15, 16, 17, 17 và Điều 20 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003

3. Vi phạm pháp luật bị Tòa án tuyên là có tội hoặc bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật”.

Tuy nhiên, các quy định tại các điều 6 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 về nghĩa vụ của cán bộ, công chức, về những việc cán bộ, công chức không được làm phần lớn là những quy định định tính, là các nghĩa vụ chính trị (như: tận tụy phục vụ nhân dân, có nếp sống lành mạnh; không gây bè phái...). Do vậy, việc xác định tính chất, mức độ của hành vi vi phạm kỷ luật làm căn cứ cho việc ra quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức khi vi phạm các điều này là rất không thống nhất, bởi vì mỗi một Hội đồng kỷ luật người có thẩm quyền có những quan điểm đánh giá khác nhau. Thông tư 03/200/TT-BNV hướng dẫn thi hành Nghị định 35/2005/NĐ-CP cũng không có sự hướng dẫn, giải thích chi tiết thế nào được coi là không tận tụy phục vụ, không tôn trọng nhân dân, chây lười trong công tác...

Điều 8 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức quy định về nghĩa vụ chấp hành mệnh lệnh cấp trên của cán bộ, công chức theo đó: “Cán bộ, công chức phải

chấp hành quyết định của cấp trên; khi có căn cứ để cho là quyết định đó trái pháp luật thì phải báo cáo ngay với người ra quyết định và không phải chịu trách nhiệm của việc thi hành quyết định đó”. Quy định này của Pháp lệnh Cán bộ, công chức thường được hiểu là quy định mang tính nguyên tắc, xác định nghĩa vụ phục tùng mệnh cấp trên của cán bộ, công chức nhằm đảm bảo tính pháp chế, thống nhất, liên tục trong công vụ. Quy định này có một số nội dung chưa được Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn làm sáng tỏ, gồm:

- Quyết định của cấp trên có thể là những quyết định liên quan đến thực hiện nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền của cơ quan, đơn vị và những quyết định không liên quan đến thực hiện nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền của cơ quan, đơn vị. Đối với loại quyết định thứ hai, cán bộ, công chức có phải chấp hành hay không?

- Trong trường hợp báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người ra quyết định, thì thời gian để báo cáo là bao nhiêu? Hình thức báo cáo như thế nào: bằng văn bản là tốt nhất, nhưng bằng miệng, điện thoại..., có được không? Trách nhiệm của cấp trên trực tiếp của người ra quyết định khi nhận được thông tin này như thế nào? Trong thời gian bao nhiêu họ phải trả lời cho người báo cáo? Nếu cấp trên trực tiếp của người ra lệnh ban hành quyết định, thì người cán bộ, công chức sẽ phải chấp hành quyết định của ai: Của thủ trưởng trực tiếp, hay của cấp trên trực tiếp của thủ trưởng mình? Hoặc người cán bộ, không báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người ra quyết định mà lại báo cáo lên cấp trên nữa (báo cáo vượt cấp) thì có được không? Đây là những vấn đề rất quan trọng để xác định trách nhiệm của cán bộ, công chức trong khi chấp hành quyết định của cấp trên, tuy nhiên, pháp luật về cán bộ, công chức lại chưa có các quy định cụ thể.

- Giả sử, trong trường hợp mệnh lệnh sai trái của cấp trên có các dấu hiệu cấu thành tội phạm, thậm chí là dấu hiệu của những tội phạm đặc biệt nghiêm trọng, thì người cán bộ, công chức sẽ xử lý như thế nào? Nội dung này chưa được pháp luật quy định cụ thể, chi tiết.

Điều 17 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 quy định một trong số các việc cán bộ, công chức không được làm, là: “không được thành lập, tham

gia thành lập hoặc tham gia quản lý, điều hành các doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh, hợp tác xã, bệnh viện tư, trường học tư, tổ chức nghiên cứu khoa học tư”. Vậy thế nào là “tham gia quản lý”? Việc “tham gia quản lý” ở đây có thể được hiểu theo hai nghĩa: nghĩa hẹp, đó là việc cán bộ, công chức trực tiếp tham gia vào bộ máy quản lý của các tổ chức đó, hoặc họ góp từ 51% vốn điều lệ trở lên, và theo điều lệ của các doanh nghiệp đó, họ có quyền quyết định. Theo nghĩa rộng hơn, “tham gia quản lý” có thể được hiểu là tham gia vào việc quyết định các vấn đề của doanh nghiệp, không chỉ với tư cách là những người trong bộ máy quản lý doanh nghiệp, mà còn với tư cách là những cổ đông góp vốn vào doanh nghiệp. Như vậy, cán bộ, công chức có quyền tham gia mua bán cổ phiếu trên thị trường chứng khoán không? Nếu có, thì giá trị được mua đến đâu? Đây là vấn đề mà các văn bản pháp luật về cán bộ, công chức cũng như các văn bản pháp luật về kinh doanh chưa quy định cụ thể, dứt khoát. Trong Luật Doanh nghiệp (năm 2005), điều 13, khoản 2, quy định về những đối tượng không được quyền thành lập và quản lý doanh nghiệp, cũng quy định về những đối tượng không được quyền “thành lập và quản lý doanh nghiệp” tại Việt Nam. “Quản lý” trong Luật Doanh nghiệp được hiểu theo nghĩa hẹp như đã trình bày ở trên. Tuy nhiên, có sự khác nhau về từ ngữ: Trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 quy định là không được “tham gia quản lý”, còn trong Luật Doanh nghiệp năm 2005 quy định là không được “quản lý”. Như vậy, Luật Doanh nghiệp quy định chính xác hơn, và cũng phù hợp với thực tế hơn.

Mặt khác, đối với trường hợp xử lý kỷ luật khi cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật và "bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật", đây là quy định chung chung, không cụ thể, và thực tiễn cũng dễ bị vi phạm khi xem xét kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Bởi vì, có rất nhiều loại vi phạm pháp luật, với tính chất, mức độ khác nhau, nhưng đến mức độ nào bị kỷ luật, thì Nghị định 35/2005/NĐ-CP chưa quy định cụ thể.

Thứ hai, về những trường hợp không bị xử lý kỷ luật, ngoài những trường hợp được quy định Điều 4 của Nghị định 35/2005/NĐ-CP còn có các trường hợp

khác cũng cần được xác định là không vi phạm kỷ luật, đó là:-Trường hợp phòng vệ chính đáng, trường hợp tình thế cấp thiết, đây là những trường hợp mà tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi bị loại trừ, do vậy cũng không thể truy cứu trách nhiệm kỷ luật đối với cán bộ, công chức trong những trường hợp này.

Mặt khác, trong thời gian qua, xuất hiện thực tế là một số cán bộ, công chức, viên chức dũng cảm đứng lên đấu tranh với các hiện tượng tiêu cực. Trong quá trình đó, họ cũng có những hành vi nhất định không đúng với quy định của pháp luật. Vậy thì xử lý họ như thế nào? Ví dụ: Trường hợp một công chức để có các bằng chứng tố cáo những tiêu cực trong việc thi cử, nên đã mang điện thoại di động vào phòng thi, sử dụng điện thoại di động để chụp, quay lại những hình ảnh vi phạm quy chế thi. Tuy nhiên, bản thân hành vi đó cũng đã vi phạm quy chế của Bộ Giáo dục, vì giám thị không được sử dụng điện thoại trong khi làm nhiệm vụ coi thi, vậy có xử lý họ về việc vi phạm quy chế thi không? Thực tế cho thấy, các cơ quan có thẩm quyền đã không xử lý kỷ luật những trường hợp trên, nhưng đưa vào trường hợp nào để loại trừ trách nhiệm kỷ luật của cán bộ, công chức thì về mặt pháp lý, Nghị định 35/2005/NĐ-CP chưa quy định.

Thứ ba, về hình thức kỷ luật đối với cán bộ, công chức cấp xã

Việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức cấp xã được quy định trong Nghị định 114/2003/NĐ-CP về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn. Theo điều 17, khoản 2 của Nghị định 114/2003/NĐ-CP thì cán bộ, công chức cấp xã có thể bị áp dụng một trong năm hình thức kỷ luật: Khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, cách chức, buộc thôi việc (không có hình thức hạ ngạch). Tuy nhiên, theo Nghị định 121/2003/NĐ-CP về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, Nghị định 204/2004/NĐ-CP về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, thì lương của công chức chuyên môn cấp xã cũng được xếp theo các ngạch: chuyên viên, cán sự, nhân viên. Vậy thì tại sao lại không có hình thức hạ ngạch đối với công chức chuyên môn cấp xã? Việc quy định không có hình thức hạ ngạch đối với công chức chuyên môn cấp xã là không đảm bảo nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật trong khi xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

Thứ tư, đối với việc thi hành các quyết định kỷ luật cán bộ, công chức Điều 43 của Pháp lệnh Cán bộ công chức năm 2003 quy định: “Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này thì bị kỷ luật bằng hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức thì bị kéo dài thời gian nâng bậc lương thêm một năm; trong trường hợp bị kỷ luật bằng một trong các hình thức từ khiển trách đến cách chức thì không được bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời hạn ít nhất một năm, kể từ khi có quyết định kỷ luật”.

Nghiên cứu các quy định của pháp luật về thi hành quyết định kỷ luật cũng như thực tiễn áp dụng cho thấy, các quy định này chưa thật sự tạo ra sự bình đẳng, sự tương xứng giữa tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm kỷ luật với chế tài mà người có hành vi vi phạm kỷ luật phải gánh chịu, cũng như chưa tạo ra sự nghiêm minh trong quá trình xử lý kỷ luật cán bộ, công chức. Cụ thể là thời hạn thi hành quyết định kỷ luật đối với các hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức là một năm, và chế tài là đối với các trường hợp này đều bị kéo dài thời gian nâng bậc lương một năm, không được bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời gian một năm, kể từ ngày ký quyết định kỷ luật. Như vậy, tính chất, mức độ vi phạm nhẹ, nặng khác nhau, nhưng hậu quả về bất lợi về mặt vật chất mà người vi phạm phải gánh chịu là như nhau (đều bị kéo dài thời gian nâng bậc lương 1 năm, không được bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời gian một năm, kể từ ngày ký quyết định kỷ luật). Chẳng hạn, theo điều 20 của Nghị định 35/2005/NĐ-CP thì hình thức khiển trách được “áp dụng đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật lần đầu nhưng ở mức độ nhẹ”, còn hình thức kỷ luật cách chức được “áp dụng đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ có hành vi vi phạm kỷ luật và pháp luật nghiêm trọng không thể tiếp tục đảm nhiệm chức vụ được giao” (Điều 24). Như vậy, với quy định của điều 43 Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003 và Nghị định 35/2005/NĐ-CP đã vô hình dung tạo ra cách xử lý như nhau cho những vi phạm kỷ luật có tính chất, mức độ nhẹ, nặng khác nhau.

Đối với hình thức kỷ luật cách chức, Điều 41 của Pháp lệnh cán bộ, công chức, điều 27 của Nghị định 35/2005/NĐ-CP quy định: Cán bộ, công chức lãnh đạo bị kỷ luật bằng hình thức cách chức được bố trí làm công tác khác.

Song các văn bản pháp luật về kỷ luật cán bộ, công chức đã không có những quy định cần thiết để giải thích “công tác khác” là công tác nào, ở vị trí tương đương hay thấp hơn so với vị trí lãnh đạo cũ. Vì vậy, dẫn đến trên thực tế, có người, bị kỷ luật cách chức ở bộ phận này, nhưng được chuyển sang làm cán bộ, công chức lãnh đạo ở bộ phận khác tương đương, như vậy có được coi là hợp lý không? Trên thực tế, việc một người bị cách chức, nhưng lại được chuyển sang giữ chức vụ lãnh đạo ở bộ phận khác đã không nhận được sự ủng hộ rộng rãi từ phía xã hội, thậm chí còn tạo cảm giác là Nhà nước xử lý chưa nghiêm minh các cán bộ, công chức lãnh đạo khi họ có vi phạm kỷ luật. Mặt khác thế nào là “một chức vụ cao hơn” cũng chưa được quy định rõ.

Thứ năm, các quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức hiện hành đều chưa có những quy định phân biệt các hình thức xử lý kỷ luật đối với các loại, mức độ lỗi, động cơ, mục đích; chưa quy định về những tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ, trách nhiệm kỷ luật; về trách nhiệm tăng nặng đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức nhà nước nói chung và của cán bộ, công chức lãnh đạo nói riêng.

Thứ sáu, hoạt động của công chức và viên chức có tính chất khác nhau nhưng đều áp dụng chung những hình thức xử lý kỷ luật là không hợp lý.

2.1.9. Những quy định về xác lập, chấm dứt công vụ

Xác lập, chấm dứt công vụ là một trong những nội dung mà chế định pháp luật về công vụ, công chức đề cập tới, nhằm xác định những căn cứ pháp lý cho việc thiết lập công vụ và chấm dứt công vụ.

2.1.9.1. Những quy định về xác lập công vụ

Thông thường, pháp luật quy định các căn cứ để xác lập công vụ bao gồm:

Thứ nhất, bầu cử: công dân có thể tham gia công vụ thông qua việc được bầu để giữ các chức vụ trong các cơ quan nhà nước (như: Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Hội đồng nhân dân...). Việc bầu cử này tuân theo các quy định của

pháp luật về bầu cử và tổ chức bộ máy nhà nước (như: Luật bầu cử Đại biểu Quốc hội, Luật bầu cử Đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân...). Trường hợp này không nằm trong phạm vi điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức.

Thứ hai, tuyển dụng: công dân có thể tham gia công vụ thông qua việc tham gia tuyển dụng, nếu đáp ứng được các yêu cầu của tuyển dụng, với hai hình thức tuyển dụng: thi tuyển hoặc xét tuyển (đã trình bày tại mục 2.1.3.);

Thứ ba, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại: căn cứ này thường được áp dụng để bổ nhiệm một người giữ một chức vụ lãnh đạo (đã trình bày tại mục 2.1.4).

2.1.9.2. Các quy định về chấm dứt công vụ

Công vụ được chấm dứt trong những trường hợp như:

Thứ nhất, do thôi việc

Quy định về thôi việc được thể hiện trong Điều 32 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998:

1. Cán bộ, công chức quy định tại các điểm 2, 3, 4, 5 Điều 1 của Pháp lệnh này được thôi việc và hưởng chế độ thôi việc trong các trường hợp sau đây:

- a) Do sắp xếp tổ chức, giảm biên chế theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền;
- b) Có nguyện vọng thôi việc và được cơ quan, tổ chức có thẩm quyền đồng ý.

2. Cán bộ, công chức tự ý bỏ việc thì bị xử lý kỷ luật, không được hưởng chế độ thôi việc và các quyền lợi khác, phải bồi thường chi phí đào tạo theo quy định của pháp luật.

Cụ thể hoá quy định trên, Nghị định 96/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 quy định về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức. Theo đó, trong trường hợp cán bộ, công chức thôi việc do sắp xếp tổ chức, giảm biên chế theo quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền được hưởng trợ cấp tìm việc làm; nếu không tìm được việc làm thì mỗi năm làm việc được tính bằng một tháng lương hiện hưởng và phụ cấp (nếu có); trong trường hợp thôi việc do tự nguyện thì

được hưởng trợ cấp mỗi năm làm việc được tính bằng 1/2 tháng lương hiện hưởng và phụ cấp (nếu có). Ngoài ra, cả hai trường hợp trên đều được hưởng chế độ trợ cấp xã hội, bảo hiểm xã hội và các chế độ khác theo quy định của pháp luật. (Điều 2, 3, 4 của nghị định 96/1998/NĐ-CP).

Sau khi Pháp lệnh Cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung năm 2003 thì hai trường hợp thôi việc (do tự nguyện và do sắp xếp, giảm biên chế) được điều chỉnh bằng hai văn bản khác nhau.

Trường hợp thôi việc do tự nguyện được quy định tại Nghị định 54/2005/NĐ-CP ngày 19/4/2005 về chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với cán bộ, công chức. Theo Nghị định này, trong trường hợp thôi việc do tự nguyện, người thôi việc được hưởng mức trợ cấp theo công thức: mỗi năm làm việc được hưởng 1/2 tháng lương hiện hưởng và phụ cấp (nếu có).

Trường hợp thôi việc do sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế được quy định tại Nghị định 132/2007/NĐ-CP ngày 08/8/2007 về chính sách tinh giản biên chế, trong đó có sự phân hoá các nhóm đối tượng: Những người thuộc diện tinh giản biên chế nhưng về hưu trước tuổi; những người thuộc diện tinh giản biên chế nhưng chuyển sang làm việc ở các tổ chức không hưởng lương thường xuyên từ ngân sách nhà nước; những người thôi việc ngay; những người thôi việc sau khi đi học. (Điều 5, 6, 7 của Nghị định 132/2007/NĐ-CP), nhưng nói chung, họ được hưởng lương hưu (cho dù chưa đủ tuổi) hoặc trợ cấp thôi việc, trợ cấp tìm việc làm tùy theo năm làm việc. (Nghị định 132/2007/NĐ-CP chỉ có hiệu lực đến hết ngày 31/12/2011)

Nhìn chung, mức trợ cấp thôi việc trong trường hợp tự nguyện thấp hơn so với trường hợp thôi việc do sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế. Chính điều này làm cho cán bộ, công chức ít khi chủ động tự nguyện thôi việc, mà họ muốn được hưởng chế độ thôi việc do sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế hơn

Những quy định về cách tính để hưởng chế độ thôi việc do tự nguyện hiện nay, về cơ bản giống như các quy định trước năm 1998 về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức (Nghị định 24/CP ngày 08/11/ 1962 về ban hành Điều lệ tuyển dụng và cho thôi việc công nhân, viên chức Nhà nước; Nghị định

109/HĐBT ngày 12/4/1991 về sắp xếp tổ chức biên chế hành chính sự nghiệp; Quyết định 76/HĐBT ngày 09/3/1992 về chủ trương, biện pháp đẩy mạnh sắp xếp biên chế hành chính sự nghiệp).

Thứ hai, chấm dứt công vụ do cán bộ, công chức bị chết

Trường hợp cán bộ, công chức bị chết trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ thì xem xét để công nhận là liệt sỹ theo quy định của pháp luật (Điều 14-Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998). Trường hợp cán bộ, công chức chết vì bệnh tật, ốm đau...người thân của họ được hưởng chế độ tử tuất theo quy định của pháp luật lao động và bảo hiểm xã hội.

Thứ ba, công vụ chấm dứt do cán bộ, công chức đủ tuổi nghỉ hưu

Nội dung của chế độ nghỉ hưu của cán bộ, công chức nói chung là pháp luật về lao động quy định. Chế định pháp luật về công vụ, công chức chủ yếu quy định về thủ tục hành chính để thực hiện chế độ nghỉ hưu của cán bộ, công chức.

Trước năm 1998, quy định về thủ tục nghỉ hưu của cán bộ, công chức còn rất ít, chỉ có Chỉ thị 668-Ttg ngày 11/11/1994 về một số vấn đề trong việc thực hiện chế độ nghỉ hưu đối với cán bộ, viên chức, theo đó vào đầu quý 4 hàng năm, các cơ quan nhà nước phải tiến hành lập danh sách cán bộ, viên chức đến tuổi nghỉ hưu của năm sau và thông báo trước 6 tháng chuẩn bị người thay thế, bàn giao công việc, giải quyết các chế độ, chính sách. Cán bộ, viên chức các cấp, khi đã có quyết định nghỉ hưu thì sau 3 tháng cơ quan quản lý cán bộ, viên chức phải làm xong sổ hưu để cơ quan bảo hiểm trả lương theo chế độ. (Điều 1 của Chỉ thị 668-Ttg).

Tình trạng này kéo dài cho đến khi Chính phủ ban hành Nghị định 143/2007/NĐ-CP ngày 10/9/2007 quy định về thủ tục nghỉ hưu đối với cán bộ, công chức đủ điều kiện nghỉ hưu. Trong đó, Nghị định quy định về thủ tục, thời điểm thông báo, thời điểm ra quyết định nghỉ hưu và hưởng chế độ hưu trí đối với cán bộ, công chức đủ điều kiện nghỉ hưu(trừ trường hợp nghỉ hưu do tự nguyện, do sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế và cũng không áp dụng đối với các chức danh cấp cao của Nhà nước). Theo quy định của Nghị định, trước 06

tháng tính đến ngày cán bộ, công chức đủ tuổi nghỉ hưu thì cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức ra thông báo bằng văn bản để cán bộ, công chức biết; đồng thời báo cáo cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức biết và chuẩn bị người thay thế. Trước 03 tháng tính đến ngày cán bộ, công chức đủ tuổi nghỉ hưu, người có thẩm quyền ra quyết định nghỉ hưu, trong đó phải có điều ghi rõ thời điểm nghỉ hưu. Bằng quy định này, việc thực hiện chế độ nghỉ hưu đối với cán bộ, công chức dần dần đi vào nề nếp.

Thứ tư, công vụ chấm dứt do cán bộ, công chức bị thi hành kỷ luật ở mức buộc thôi việc

Những quy định về thi hành kỷ luật buộc thôi việc trước năm 1998 đều quy định: cán bộ, công chức bị kỷ luật ở mức buộc thôi việc thì không được hưởng chế độ thôi việc cũng như các chế độ bảo hiểm xã hội khác (Nghị định 195/CP ngày 31/12/1964; Nghị định 217- CP ngày 08/6/1979).

Nghị định 97/1998/NĐ-CP về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức cũng quy định tương tự.

Tuy nhiên, hiện nay, theo quy định của Nghị định 35/2005/NĐ-CP về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức thì: "Cán bộ, công chức bị kỷ luật buộc thôi việc không được hưởng chế độ thôi việc theo quy định của nhà nước nhưng được cơ quan bảo hiểm xã hội xác nhận thời gian làm việc đã đóng bảo hiểm xã hội để thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội theo quy định của pháp luật" (Khoản 1, Điều 28).

2.1.10. Những quy định về đạo đức công vụ

Những giá trị cơ bản của đạo đức của nền công vụ của dân, do dân, vì dân đã được sớm thiết lập trước hết thông qua những quy định có tính nguyên tắc của Hiến pháp năm 1946 và các Hiến pháp tiếp theo. Trong Hiến pháp 1946, tuy không có quy định trực tiếp về đạo đức công vụ, nhưng những quy định của Hiến pháp 1946 về việc xây dựng một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt là định hướng cho việc thiết lập các giá trị của đạo đức công vụ. Những quy định tiếp theo trong giai đoạn này đã bước đầu ghi nhận trực tiếp những giá trị căn bản nhất của đạo đức công vụ, thể hiện trong Quy chế công chức (năm 1950).

Theo đó "người công chức phải đem tất cả sức lực và tâm trí, theo đúng đường lối của Chính phủ và nhằm lợi ích của nhân dân mà làm việc." (Lời nói đầu của Quy chế công chức năm 1950). Đồng thời "Công chức Việt Nam phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư" (Điều 2 của Quy chế công chức năm 1950). Hiến pháp 1959 đã quy định nguyên tắc "Tất cả nhân viên nhà nước phải...hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân" (Điều 6- Hiến pháp 1959).

Điều lệ về kỷ luật lao động trong các xí nghiệp, cơ quan nhà nước (được ban hành theo Nghị định 195-CP ngày 31/12/1964) khi quy định về chế độ kỷ luật cũng đã đề cập tới những giá trị đạo đức của công nhân, viên chức nhà nước như: tôn trọng các quy phạm, quy trình công nghệ, thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí (Điều 2 của Điều lệ).

Chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công và chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên và cơ quan nhà nước (được ban hành theo Nghị định 217-CP ngày 08/6/1979) cũng đã đề cập đến các giá trị đạo đức công vụ, thông qua quy định về chế độ phục vụ nhân dân, trong đó, mỗi cán bộ, nhân viên nhà nước đều phải "hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân...mọi người phải có thái độ ân cần, hoà nhã, khiêm tốn, lịch sự với nhân dân. Nghiêm cấm mọi thái độ và hành động quan liêu, cửa quyền, hách dịch, vô trách nhiệm với nhân dân" (Điều 13 của Bản quy định).

Trong Hiến pháp năm 1980, những giá trị đạo đức này được thể chế hoá thông qua quy định tại điều 8: "Tất cả các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước phải hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân...Nghiêm cấm mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền". Hiến pháp 1992 tiếp tục quy định những giá trị này.

Từ năm 1998 trở lại đây, các giá trị cơ bản của đạo đức công vụ ngoài việc được khẳng định trong Hiến pháp, còn được quy định trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 1998). Pháp lệnh Cán bộ, công chức quy định cán bộ, công chức là công bộ của nhân dân, phải không ngừng rèn luyện phẩm chất đạo đức (Điều 2). Điều 6 của Pháp lệnh quy định: Cán bộ, công chức phải trung thành với nhà nước, tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân; có nếp sống lành mạnh,

trung thực, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư; không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng.

Cụ thể hoá các quy định của Pháp lệnh, có Quyết định 129/2007/QĐ- TTg ngày 02/8/2007 ban hành Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước, trong đó quy định những giá trị đạo đức cần phải tuân theo trong giao tiếp và ứng xử như: tôn trọng, nhã nhặn, trung thực, thân thiện. Bộ Nội vụ cũng có quyết định 03/2007/QĐ-BNV ngày 26/02/2007 về việc ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong bộ máy chính quyền địa phương. Các quy định này cũng quy định một số giá trị đạo đức trong ứng xử như: chân thành, nhiệt tình, trung thực, gương mẫu chấp hành các giá trị đạo đức xã hội.

Nghiên cứu những quy định về đạo đức công vụ cho thấy, tuy gần đây đã có những quy định cụ thể thể chế hoá các giá trị cơ bản của đạo đức công vụ (Quyết định 129/2007/QĐ- TTg và Quyết định 03/2007/QĐ-BNV), nhưng nhìn chung, nhiều giá trị cơ bản của đạo đức chưa được thể chế hoá cụ thể, chủ yếu mới thể hiện dưới dạng các quy định có tính nguyên tắc chung. Chính vì vậy, việc đánh giá đạo đức công vụ gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, cán bộ, công chức tự rèn luyện đạo đức công vụ theo những chuẩn mực đạo đức cá nhân của họ nhiều hơn là những chuẩn mực chung của đạo đức công vụ và được thực hiện qua các biện pháp có tính chất tuyên truyền, giáo dục hơn là các biện pháp pháp lý. Điều này cũng làm giảm đi nhiều hiệu quả của vấn đề nâng cao đạo đức công vụ cho cán bộ, công chức.

Tóm lại, cùng với sự phát triển của pháp luật Việt Nam kiểu mới nói chung, chế định pháp luật về công vụ, công chức nói riêng đã có sự phát triển nhất định về nội dung được thể hiện qua các điểm cơ bản sau:

Một là, đã quy định các nguyên tắc cơ bản để tổ chức và thực hiện công vụ phục vụ nhân dân, được thể hiện tập trung trong các quy định của Hiến pháp;

Hai là, đã quy định tương đối đầy đủ các quan hệ công vụ giữa Nhà nước với cán bộ, công chức (quy định về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức); về những giá trị cơ bản

của đạo đức công vụ như: trung thành với nhà nước, cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư.

Ba là, nội dung các quy định về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, bổ nhiệm đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng kỷ luật cán bộ, công chức từng bước được đổi mới phù hợp với sự phát triển của thực tiễn theo hướng xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp.

Bên cạnh những ưu điểm nói trên, những hạn chế cơ bản về mặt nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức gồm:

Một là, chế định pháp luật về công vụ, công chức chậm được đổi mới, chưa theo kịp sự phát triển chính trị- kinh tế- xã hội của đất nước và thế giới. Điều này thể hiện rõ nét ở mối quan hệ giữa nhà nước với cán bộ, công chức, nhà nước quản lý cán bộ, công chức theo quy định cũ: quy định việc tuyển dụng, bổ nhiệm nặng về hình thức, chưa đảm bảo tính bình đẳng, cạnh tranh trong tuyển dụng, bổ nhiệm; chủ yếu quản lý "người" chưa chú trọng quản lý "việc", do vậy, trong nhiều trường hợp, nhà nước chỉ quản lý được "người", không quản lý được việc và càng không quản lý được kết quả đầu ra của công vụ; các quy định về quản lý biên chế, nâng ngạch, nâng bậc trên cơ sở của quan hệ "xin-cho", chưa phát huy được tính chủ động của các cơ quan nhà nước trong quản lý nguồn nhân lực; các quy định về quyền, nghĩa vụ cán bộ, công chức chưa thực sự là động lực thúc đẩy công chức tận tâm, tận lực phục vụ nhân dân, phục vụ nhà nước; quy định về trách nhiệm, khen thưởng, kỷ luật trong công vụ chưa được xác định rõ ràng, minh bạch; quy định về đánh giá cán bộ, công chức mang tính chủ quan, khép kín, thiếu sự tham gia của công dân, xã hội trong đánh giá công vụ, cán bộ, công chức; thiếu các quy định tạo ra sự cạnh tranh, đào thải trong đội ngũ cán bộ, công chức nên tạo ra sức ì trong đội ngũ công chức, vì họ được nhà nước bảo hộ suốt đời (trừ trường hợp vi phạm pháp luật) , "có vào, không có ra", "có lên, không có xuống", "đến hẹn lại lên". Các giá trị cơ bản của đạo đức công vụ (như: trung thành với nhà nước, cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư) mới chỉ được quy định chung mà chưa được thể chế hoá cụ thể.

Hai là, nội dung chế định công vụ, công chức phát triển chưa toàn diện, đồng bộ thể hiện ở điểm, chế định này mới chỉ tập trung quy định về cán bộ, công chức, các quy định về công vụ chưa được quan tâm đúng mức; mới tập trung giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước với cán bộ, công chức, còn mối quan hệ giữa cán bộ, công chức (và các chủ thể khác được giao thực hiện công vụ) với công dân, xã hội chưa được đề cập nhiều. Sự thiếu đồng bộ còn thể hiện ở điểm các quy định về thủ tục trong thực hiện công vụ chưa được quan tâm xây dựng, hoặc có nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu về công khai, minh bạch, đơn giản, dễ tiếp cận, dễ thực hiện.

Ba là, chế định công vụ, công chức đã không thiết lập các quy định nhằm điều chỉnh chuyên biệt đối với công vụ do công chức đảm nhiệm. Phạm vi công chức luôn bị thay đổi, lao động của công chức chưa được phân biệt với lao động của các nhóm đối tượng khác trong cơ quan, tổ chức nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội. Đây là nguyên nhân chính làm cho đội ngũ công chức ở nước ta bị xáo trộn, thiếu tính ổn định, chuyên nghiệp, do vậy, họ cũng thiếu những phẩm chất, trình độ, kỹ năng cần thiết của một công chức. Mặt khác, trong xu thế xã hội hoá các hoạt động cung cấp dịch vụ công, các đơn vị sự nghiệp được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về hoạt động, tổ chức, biên chế, ngân sách, thì việc xác lập các quy định của pháp luật điều chỉnh riêng đối với viên chức là hoàn toàn cần thiết và có thể thực hiện được. Tuy nhiên, hiện nay, các quy định về viên chức vẫn chưa được tách rõ, làm cho sự điều chỉnh của chế định này không phù hợp với thực tiễn. Vì không quy định điều chỉnh chuyên biệt đối với công chức nên đã gây khó khăn trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật về công vụ, công chức cũng như trong quá trình tổ chức thực hiện chúng; mặt khác, dẫn đến tình trạng "nhà nước hoá" tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, hạn chế quyền chủ động, sáng tạo của các đơn vị sự nghiệp của nhà nước cũng như tình trạng dựa dẫm, ỷ lại của các tổ chức này vì được Nhà nước bao cấp về biên chế, tiền lương.

Những hạn chế về mặt nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức trong giai đoạn hiện nay làm cho chế định này lạc hậu so với thực tiễn, tạo

ra những rào cản về mặt pháp lý cản trở quá trình xây dựng nền công vụ chính quy, chuyên nghiệp, tạo ra đội ngũ công chức hoạt động trì trệ, kém hiệu lực, hiệu quả, không đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi thực tiễn phát triển của đất nước. Vì vậy, việc khẩn trương tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức là một yêu cầu, đòi hỏi khách quan, cấp thiết của thực tiễn.

2.2. THỰC TRẠNG HÌNH THỨC CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC HIỆN NAY

2.2.1. Hình thức thể hiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức

Cùng với sự phát triển về nội dung, hình thức của chế định pháp luật về công vụ, công chức cũng có sự thay đổi, phát triển. Từ 1998 đến nay, chế định pháp luật này được thể hiện trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, một số văn bản quan trọng như:

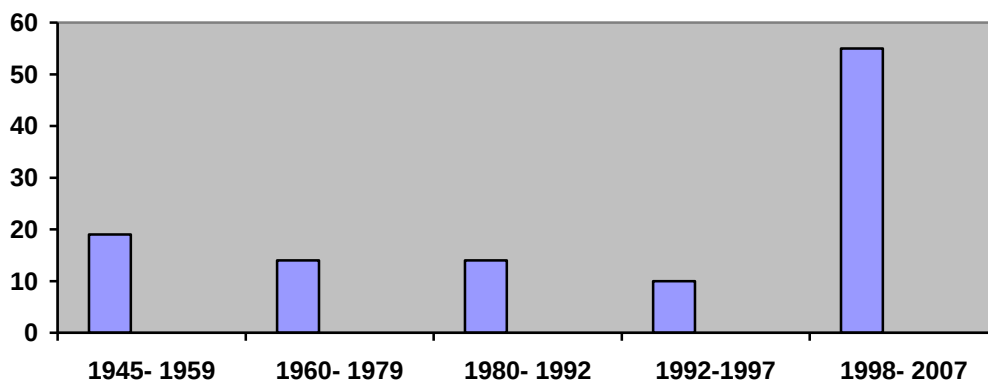
- Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001);
- Pháp lệnh Cán bộ, công chức (ban hành 1998 và được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2000, 2003);
- Luật Thực hành tiết kiệm (2006), Luật Phòng chống tham nhũng (2006);
- Các nghị định của Chính phủ, một số nghị định quan trọng như: Nghị định 114/2003/NĐ-CP về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn; Nghị định 115/2003/NĐ-CP về chế độ công chức dự bị; Nghị định 116/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước; Nghị định 117/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước; Nghị định 35/2005/NĐ-CP về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức; Nghị định 54/2005/NĐ-CP về chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với cán bộ, công chức, Nghị định 84/2006/NĐ-CP về bồi thường thiệt hại, xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Nghị định 118/2006/NĐ-CP về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ,

công chức; Nghị định 143/2007/NĐ-CP quy định thủ tục thực hiện nghỉ hưu đối với cán bộ, công chức đủ điều kiện nghỉ hưu...

Ngoài ra, các quy phạm pháp luật của chế định này còn được thể hiện trong nhiều quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ: quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

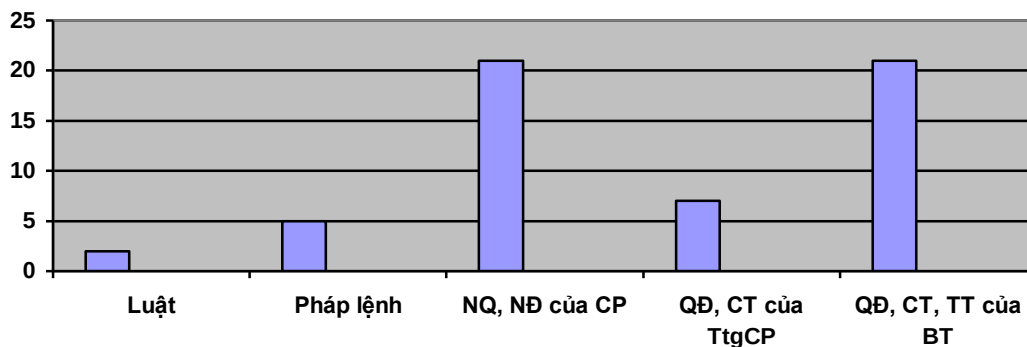
Nếu thống kê các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về công vụ, công chức (không bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật quy định chuyên ngành công vụ trên từng lĩnh vực quản lý nhà nước) cho thấy sơ bộ quá trình phát triển về hình thức của chế định này:

Biểu đồ 1: So sánh số lượng văn bản quy phạm pháp luật của chế định pháp luật về công vụ, công chức qua các thời kỳ:



(Nguồn: tác giả tự thống kê).

Biểu đồ 2: Cơ cấu các loại văn bản quy phạm pháp luật của chế định pháp luật về công vụ, công chức từ 1998- 2007



(Nguồn: tác giả tự thống kê).

2.2.2. Nhận xét hình thức của chế định pháp luật công vụ, công chức

Qua việc khảo sát, thống kê nêu trên, cho thấy, về hình thức, chế định pháp luật về công vụ, công chức có những ưu điểm, nhưng cũng còn có những hạn chế nhất định.

Thứ nhất, các ưu điểm cơ bản về mặt hình thức của chế định

- Số lượng các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về công vụ, công chức ngày càng tăng, đặc biệt là từ 1998 đến nay. Trong tổng số văn bản quy phạm từ 1945 đến nay, giai đoạn từ 1998- 2007 chiếm đến 48% (giai đoạn 1945- 1959:17%; giai đoạn 1960- 1979: 13%; giai đoạn 1980- 1991:13%; giai đoạn 1992- 1997: 10%). Sự phát triển về số lượng văn bản quy phạm pháp luật từ 1998 trở lại đây đã tạo ra hệ thống cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ điều chỉnh các vấn đề về công vụ, công chức, đặc biệt là về cán bộ, công chức thì phần lớn các quan hệ liên quan đến quản lý quản lý cán bộ, công chức đều đã có văn bản quy phạm pháp điều chỉnh. Điều này góp phần tạo ra phương thức quản lý công vụ, cán bộ, công chức theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền cũng như của xã hội.

- Những quy phạm mang tính nguyên tắc cho việc xây dựng nền công vụ của dân, phục vụ dân đã được xác lập, kế thừa qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, hiện được quy định trong đạo luật cơ bản nhất: Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001). Đây là xuất phát điểm quan trọng, làm cơ sở xây dựng hệ thống các quy phạm pháp luật của chế định pháp luật về công vụ, công chức.

- Giá trị pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật từ 1998 đến nay được nâng cao hơn. Chẳng hạn, trong tổng số văn bản quy phạm pháp luật của chế định pháp luật về công vụ, công chức từ 1998 đến nay, số lượng văn bản quy phạm pháp luật là Nghị quyết, Nghị định do Chính phủ ban hành chiếm 37% (số lượng Luật: 4%; Pháp lệnh 9%; Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ: 13%; Quyết định, Chỉ thị, Thông tư của Bộ trưởng: 37%). Việc nâng cao giá trị pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật cũng đã góp phần tạo ra sự thực thi công vụ theo đúng tinh thần của Hiến pháp ngày tốt hơn, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong quá trình các chủ thể có thẩm quyền thực hiện công vụ.

- Các điều luật được trình bày tương đối logic, chặt chẽ, cụ thể hoá, lượng hoá nhiều hơn, nhiều điều luật có tên gọi, làm cơ sở thuận lợi về mặt pháp lý cho quá trình thực hiện công vụ và quản lý công chức.

- Nhiều văn bản quy phạm pháp luật đều quy định cụ thể về thời điểm có hiệu lực thi hành, đối tượng thi hành, những văn bản (hoặc một phần văn bản) bị thay thế, quy phạm pháp luật hết hiệu lực thi hành, do vậy, việc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực công vụ, cán bộ, công chức thuận lợi hơn.

Thứ hai, những hạn chế cơ bản về mặt hình thức của chế định

Bên cạnh những ưu điểm trên, về mặt hình thức, chế định pháp luật công vụ, công chức còn có những hạn chế cơ bản sau đây:

- Mặc dù số lượng các văn bản được ban hành nhiều, nhưng các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao (Luật, Pháp lệnh) vẫn chiếm số lượng rất ít, trong khi đó, số lượng các văn bản quy pháp luật có giá trị pháp lý thấp chiếm số lượng nhiều (Quyết định, Chỉ thị, Thông tư của Bộ trưởng chiếm đến 37% tổng số văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong lĩnh vực công vụ, công chức từ 1998 đến nay). Vì vậy, làm cho giá trị pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật của chế định pháp luật này nhìn chung là không cao, dễ dẫn đến tình trạng vi phạm pháp chế trong lĩnh vực công vụ, công chức. Mặt khác, do có quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành (các văn bản này thường được ban hành chậm), nên vô hình chung đã vô hiệu hoá hiệu lực thực tế của Luật, Pháp lệnh. Các điều luật còn nặng về định tính nhiều hơn là định lượng, phải cần nhiều văn bản hướng dẫn thi hành.

- Phần lớn các văn bản quy phạm pháp luật của chế định pháp luật về công vụ, công chức chưa có sự thống nhất giữa nội dung văn bản với tên gọi văn bản. Chẳng hạn, Pháp lệnh Cán bộ, công chức không quy định rõ những đối tượng nào là cán bộ, đối tượng nào là công chức. Nghị định 117/2003/NĐ-CP có tên là: "Về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước", nhưng trong Điều 1 của Nghị định khi xác định về phạm vi điều chỉnh của Nghị định lại quy định cả việc tuyển dụng, quản lý, sử dụng cán

bộ, công chức trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, trong khi các tổ chức này đương nhiên không phải là cơ quan nhà nước...; nhiều điều luật chưa có tên gọi. Các thuật ngữ "cán bộ", "công chức", "viên chức" được sử dụng không thống nhất giữa các văn bản, mỗi một văn bản có những quy định xác định phạm vi cán bộ, công chức, viên chức khác nhau, làm cho quá trình tổ chức thực hiện không thống nhất.

- Do chưa có văn luật điều chỉnh chung về công vụ, nên các văn bản quy phạm pháp luật về công vụ, công chức còn tản mạn, nằm ở nhiều văn bản có giá trị pháp lý cao, thấp khác nhau, không thống nhất, sự ổn định của các văn bản thấp, gây khó khăn cho quá trình thực hiện cũng như dễ dẫn đến tình trạng vi phạm pháp luật trong lĩnh vực công vụ, công chức. Với ý nghĩa, tầm quan trọng của công vụ, cũng như giá trị lao động to lớn của cán bộ, công chức, cho đến nay, vẫn chưa có văn bản luật để điều chỉnh tập trung công vụ, nên đây là một trong những nhược điểm lớn của chế định pháp luật này về mặt hình thức.

Kết luận chương 2

Nghiên cứu thực trạng chế định pháp luật về công vụ, công chức từ 1998 đến nay (có sự so sánh nhất định với các giai đoạn trước đó), cho thấy:

1. Chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta có quá trình hình thành, phát triển liên tục qua các giai đoạn khác nhau của đất nước, góp phần xây dựng một nền công vụ phụng sự Tổ quốc, nhân dân, xây dựng đội ngũ công chức trung thành với Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, tận tâm, tận tụy phục vụ nhân dân, là đầy tớ của nhân dân.

Hiện nay, chế định công vụ, công chức đã quy định hầu hết những quan hệ cơ bản của chế độ công vụ, công chức: xác lập những nguyên tắc của công vụ; quy định về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đánh giá, bổ nhiệm cán bộ, công chức; quyền, nghĩa vụ cơ bản của cán bộ, công chức; chế độ khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức; về xác lập, chấm dứt công vụ, về đạo đức công vụ.

2. Bên cạnh đó, chế định công vụ, công chức hiện nay còn nhiều hạn chế cần phải được tiếp tục nghiên cứu để khắc phục, đó là:

- Chưa thể chế hoá một cách cụ thể các nguyên tắc cơ bản của công vụ; các khái niệm pháp lý cơ bản về công vụ, chức vụ nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức chưa được xác định chính xác, rõ ràng;

- Chế định pháp luật về công vụ, công chức chủ yếu quy định về cán bộ, công chức (quy định về "người"), chưa quy định cụ thể về công vụ (quy định về "việc"), đặc biệt là những vấn đề cơ bản của công vụ: các nguyên tắc, mục tiêu của công vụ; chức vụ nhà nước; chức trách các ngạch, bậc công chức... chưa được quy định rõ ràng;

- Chưa hình thành được các quy định của pháp luật điều chỉnh một cách chuyên biệt đối với từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức, viên chức, cũng như giữa nhóm đối tượng cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước với đội ngũ cán bộ trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội;

- Các quy định cụ thể về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật công chức được thiết kế theo mô hình "chức nghiệp" song chậm được đổi mới, sửa đổi, bổ sung kịp thời, mang nặng tư duy pháp lý cũ, do vậy tạo nên đội ngũ công chức khép kín, thiếu tính cạnh tranh, đào thải, chưa thực sự thúc đẩy đội ngũ công chức toàn tâm, toàn ý phục vụ nhân dân, xã hội, Nhà nước; các giá trị cơ bản của đạo đức công vụ (như: trung thành với nhà nước, cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư) mới chỉ được quy định chung mà chưa được thể chế hoá cụ thể.

- Các quy định về thủ tục quản lý công chức (nhất là thủ tục điều động, chuyển, biệt phái) chưa được quy định cụ thể, thống nhất;

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của chế định công vụ, công chức tản mạn, thiếu tính thống nhất, chưa được xây dựng ở một trình độ lập pháp cao, giá trị pháp lý của các văn bản còn thấp, ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình tổ chức thực hiện trên thực tế.

Những hạn chế này làm cho chế định pháp luật đã và đang là những trở ngại về mặt pháp lý cho việc hoàn thiện nền công vụ trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền và xã hội công dân ở Việt Nam. Vì vậy, khẩn trương hoàn thiện chế định pháp luật này là yêu cầu, đòi hỏi khách

quan, cấp thiết của thực tiễn nhằm tạo ra hệ thống cơ sở pháp lý phù hợp với thực tiễn, đồng bộ để xây dựng nền công vụ trung thành với Tổ quốc, phục vụ nhân dân, góp phần thúc đẩy sự phát triển chung của đất nước.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

3.1. NHU CẦU HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

Pháp luật nói chung, chế định pháp luật về công vụ, công chức nói riêng chịu sự tác động của nhiều nhân tố khách quan, chủ quan khác nhau. Khi trong xã hội xuất hiện những điều kiện, tiền đề làm thay đổi các nhân tố này thì pháp luật tất yếu cần phải thay đổi để phù hợp với các nhân tố khách quan, chủ quan mới. Vì vậy, phần này tập trung phân tích các nhân tố tạo ra nhu cầu cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, bao gồm:

3.1.1. Đáp ứng sự phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế của Việt Nam

Trong tác phẩm “Sự khôn cùng của triết học”, C.Mác nhận xét: “Trong thời đại nào cũng thế, chính vua chúa phải phục tùng những điều kiện kinh tế, chứ không bao giờ vua chúa ra lệnh cho những điều kiện kinh tế được. Chẳng qua chế độ pháp luật về chính trị, cũng như về dân sự chỉ là việc nói lên, ghi chép lại những quyền lực về kinh tế”^{5- tr93}. Điều này có nghĩa là, khi xem xét, giải quyết vấn đề pháp luật phải xuất phát trước hết từ điều kiện cơ sở kinh tế của xã hội đó. Nhìn nhận trong các mối quan hệ của pháp luật, thì mối quan hệ giữa kinh tế và pháp luật có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng: Sự phát triển kinh tế là nguyên nhân trước hết dẫn đến sự xuất hiện của pháp luật (cũng như của nhà nước); đồng thời sự phát triển kinh tế cũng sẽ quyết định đến nội dung, tính chất, hình thức, xu hướng vận động của pháp luật. Pháp luật phụ thuộc vào kinh tế, nhưng có sự tác động ngược trở lại đối với kinh tế, nó có thể thúc đẩy kinh tế phát triển (nếu phù hợp với kinh tế) và có thể kìm hãm sự phát triển của kinh tế (nếu phản ánh không đúng kinh tế).

Vì vậy, sự cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật Việt Nam nói chung và chế định pháp luật về công vụ, công chức nói riêng, trước hết xuất phát từ những yêu cầu, đòi hỏi của các quan hệ kinh tế ở nước ta hiện nay.

Quá trình đổi mới từ 1986 đến nay, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn và có ý nghĩa lịch sử, ngoài việc đất nước đã ra khỏi khủng hoảng kinh tế- xã hội, có sự thay đổi cơ bản và toàn diện thì “kinh tế tăng trưởng khá mạnh, sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được đẩy mạnh. Đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt. Hệ thống chính trị và khối đại đoàn kết dân tộc được củng cố và tăng cường”^{22- tr67}.

Trong lĩnh vực kinh tế “thể chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa bước đầu được xây dựng. Thị trường hàng hoá phát triển tương đối nhanh, một số loại thị trường mới đã hình thành”^{22- tr57}. Mặt khác, nền kinh tế tăng trưởng đều đặn hàng năm theo hướng năm sau cao hơn năm trước, chẳng hạn "Tổng sản phẩm trong nước (GDP) 5 năm (2001-2005) tăng bình quân 7,51%/năm"^{22- tr142}.

Việc chuyển từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường đã và đang làm cho các quan hệ kinh tế ở Việt Nam ngày càng đa dạng, phong phú (như sự đa dạng về hình thức sở hữu, thành phần kinh tế, hình thức đầu tư, đa dạng thị trường: vốn, bất động sản, lao động, khoa học, công nghệ...). Các quan hệ kinh tế vận hành theo các quy luật của nền kinh tế thị trường. Nhà nước trong nền kinh tế thị trường đã có sự thay đổi nhất định về nội dung của chức năng tổ chức và quản lý nền kinh tế. Nhà nước tập trung làm tốt các chức năng như: “Định hướng sự phát triển bằng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và cơ chế, chính sách trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc của thị trường”^{22- tr78}. Đồng thời “thực hiện quản lý nhà nước bằng hệ thống pháp luật, giảm tối đa sự can thiệp hành chính vào hoạt động thị trường của doanh nghiệp. Tách chức năng quản lý hành chính của Nhà nước khỏi chức năng quản lý kinh doanh của doanh nghiệp”^{22- tr79}.

Để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, điều tất yếu là phải đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nói chung, công vụ nói riêng. Việc

duy trì những công vụ trên cơ sở các quy định pháp luật lạc hậu đã tạo ra một hệ thống công vụ cứng nhắc, phục tùng mệnh lệnh cấp trên một cách thụ động, không quan tâm đến kết quả đầu ra của công vụ, tạo ra đội ngũ công chức trì trệ, quan liêu, thờ ơ, thiếu trách nhiệm trong quá trình thực thi công vụ. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải thực thi công vụ một cách nhanh nhạy, linh hoạt, thích ứng phù hợp với sự vận động, biến đổi nhanh chóng của các quan hệ kinh tế thị trường. Hoạt động đó phải có tính hiệu quả, sao cho với một chi phí thấp nhất, nhưng lại có thể tạo ra được một "môi trường pháp lý và cơ chế, chính sách thuận lợi để phát huy các nguồn lực của xã hội cho phát triển, các chủ thể hoạt động kinh doanh bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh, công khai, minh bạch, có trật tự, kỷ cương"^{22- tr78}. Do vậy: "Để tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động kinh tế, phải thường xuyên hoàn thiện pháp luật về tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, pháp luật về cán bộ, công chức..."^{56- tr29}.

Đại hội IX khẳng định cần phải đổi mới và hoàn thiện khung pháp lý, tháo gỡ mọi trở ngại về cơ chế, chính sách và thủ tục hành chính "để huy động tối đa mọi nguồn lực, tạo sức bật mới cho phát triển sản xuất, kinh doanh của mọi thành phần kinh tế với các hình thức sở hữu khác nhau"^{20- tr188}.

Mặt khác, cần thấy rằng, tồn tại trong môi trường kinh tế thị trường, nên nền công vụ tất yếu sẽ bị "nhiễm" các yếu tố thị trường ở một mức độ nhất định, đòi hỏi tổ chức thực hiện công vụ cũng có tính thị trường như: tính cạnh tranh, tính trách nhiệm, tính tin cậy, tính chuyên nghiệp, tính hiệu quả trong công vụ... Các điều kiện của kinh tế thị trường sẽ có những ảnh hưởng quan trọng đến nội các quy định về công vụ. Điều này đòi hỏi phải có sự thay đổi trong các quy định của pháp luật đối với công vụ, mà trong đó, trước hết là hoàn thiện các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức.

Muốn đổi mới công vụ nhằm đáp ứng các yêu cầu, đòi hỏi của nền kinh tế thị trường, trước nhất, phải tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức. Bởi vì, đây là chế định trực tiếp điều chỉnh các quan hệ công vụ chung, trực tiếp quy định về quyền và nghĩa vụ của đội ngũ công chức, chủ thể quan trọng trực tiếp thực thi quyền lực nhà nước, thực thi các hoạt động

quản lý nhà nước. Sự hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức sẽ tạo ra một cơ sở pháp lý đầy đủ, vững chắc cho công vụ.

Song song với quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường là quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Ngày nay, toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế đã trở thành một xu thế khách quan, đem lại cả những thời cơ và thách thức nhất định, có ảnh hưởng to lớn đến kinh tế- chính trị- xã hội của mỗi một quốc gia, trong đó có nền công vụ của quốc gia đó. Đại hội IX đã xác định:

Toàn cầu hoá kinh tế là xu thế khách quan, lôi cuốn các nước, bao trùm hầu hết các lĩnh vực, vừa thúc đẩy hợp tác, vừa tăng sức ép cạnh tranh và tính tuỳ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế... Đối với nước ta, tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế trong thời gian tới được nâng lên một bước gắn với việc thực hiện các can thiệp quốc tế, đòi hỏi chúng ta phải ra sức nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh và khả năng độc lập tự chủ của nền kinh tế^{20- tr157,158}.

Những tác động tích cực và tiêu cực của quá trình toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế đã và đang đặt ra trước Việt Nam những cơ hội và thách thức lớn, trong đó có cả sự tác động đối với hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung và chế định pháp luật công vụ, công chức nói riêng.

Những cơ hội lớn cho việc hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức ở Việt Nam bao gồm:

- Có nhiều điều kiện, cơ hội trong việc học hỏi, nghiên cứu các quy định pháp luật về công vụ, công chức của các nước trên thế giới để có thể tiếp thu, vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam;

- Có thể nhận được nhiều sự giúp đỡ của cộng đồng quốc tế trong quá trình hoàn thiện chế định công vụ, công chức thông qua các hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này (bao gồm cả sự hỗ trợ về mặt vật chất, nhân lực, đào tạo nhân lực, chuyển giao công nghệ lập pháp...);

- Chủ động hội nhập, và “Chính việc gia nhập WTO, hội nhập nền kinh tế thế giới cũng thúc đẩy tiến trình cải cách trong nước, bảo đảm cho tiến trình cải cách của ta đồng bộ hơn, hiệu quả hơn”^{29}. Sự thúc đẩy của quá trình hội nhập

này cũng bao gồm cả sự thúc đẩy quá trình đổi mới, hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức, là động lực khách quan cho việc hoàn thiện chế định pháp luật này diễn ra nhanh hơn, đồng bộ hơn, hiệu quả hơn;

- Quá trình hội nhập quốc tế góp phần làm cho nền kinh tế- xã hội của đất nước phát triển, do vậy, sẽ có thêm khả năng đầu tư các nguồn tài chính, phát huy dân chủ, trí tuệ xã hội vào quá trình hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức.

Bên cạnh đó, những thách thức lớn cho việc hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức là:

- Sự ảnh hưởng của tư duy pháp lý cũ vẫn còn nặng nề, chi phối đến quá trình soạn thảo, ban hành, tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật nói chung và chế định công vụ, công chức nói riêng. Chẳng hạn, tư duy “xin- cho”, cơ chế “Bộ chủ quản”, cơ chế bao cấp...; sự ảnh hưởng của tư duy về một nền hành chính truyền thống, “hành chính cai trị”, “sống lâu lên lão làng”...;

- Các công việc phải thực hiện để hoàn thiện được chế định pháp luật công vụ, công chức là rất lớn, với những yêu cầu, đòi hỏi cao, trong khi Việt Nam còn có những hạn chế nhất định về nhân lực, trình độ, ngân sách...

- Quá trình hoàn thiện chế định công vụ, công chức phải được thực hiện trong tổng thể quá trình hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hoàn thiện pháp luật Việt Nam, do vậy đòi hỏi phải có một chiến lược, định hướng đúng đắn, khoa học, sự phối hợp đồng bộ của tất cả các thiết chế nhà nước;

- Trong quá trình hoàn thiện này, không thể tránh khỏi sự đụng độ, va chạm lợi ích đòi hỏi Nhà nước ta phải xử lý tốt các mối quan hệ lợi ích, trong đó đặt lợi ích nhân dân, dân tộc lên trên.

Để phục vụ cho việc phát triển kinh tế và hội nhập, chế định công vụ, công chức phải có tính thống nhất, ổn định, tính dự báo trước, công khai, minh bạch, phù hợp với những chuẩn mực chung của pháp luật quốc tế. Điều này chỉ có được khi Nhà nước ta thực hiện những công việc cần thiết để tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức.

3.1.2. Quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, xã hội công dân ở Việt Nam

Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa là một tất yếu khách quan ở Việt Nam, bởi vì, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là cơ sở để Nhà nước ta thể hiện được đúng bản chất Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Đại hội IX đã xác định: “Nhà nước ta là công vụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”^{20- tr 48}

Một trong những yêu cầu để xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam đã được đại hội IX chỉ rõ: “Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực. Hoàn thiện chế độ công vụ, quy chế công chức, coi trọng cả năng lực và đạo đức”^{20- tr49}.

Đại hội X tiếp tục xác định phương hướng: “Để đi lên chủ nghĩa xã hội, chúng ta phải phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa... xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân”^{22- tr69}.

Yêu cầu đặt ra trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền liên quan đến công vụ, công chức là:

Đổi mới chính sách cán bộ và công chức quản lý cán bộ, xây dựng chế độ công vụ rõ ràng, minh bạch, đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực gắn với chế độ hưởng thụ thoả đáng và công bằng. Thực hiện đầy đủ nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ và phục vụ dân đối với các cơ quan và công chức^{22- tr255}.

Quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam đang đặt ra những nhiệm vụ to lớn, trong đó, có việc phải tiếp tục hoàn thiện chế định công vụ, công chức, sao cho nội dung của chế định đó phản ánh được đó là một chế độ công vụ được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật; dân chủ, phục tùng ý chí nhân dân và phục vụ nhân dân; thể hiện tính chịu trách nhiệm cao của nền công vụ trước nhân dân, xã hội, nhà nước; tạo mối quan hệ

bình đẳng, trách nhiệm qua lại giữa Nhà nước, công chức, công dân trong quá trình thực thi công vụ. Chế định công vụ, công chức cùng với các chế định pháp luật khác, phải tạo ra được hệ thống cơ sở pháp lý dân chủ, minh bạch, nhân văn trong công vụ. Để công vụ đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền, nhu cầu cần thiết, cấp bách là phải tiếp tục hoàn thiện chế định công vụ, công chức để tạo ra một cơ sở pháp lý vững chắc, đầy đủ, toàn diện, phù hợp với thực tiễn cho thực thi công vụ. Công vụ phải được điều chỉnh bằng pháp luật- trong đó chủ yếu là các đạo luật, chứ không phải là bằng các văn bản dưới luật.

Mặt khác, cùng với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam, quá trình xây dựng xã hội công dân ở Việt Nam cũng đòi hỏi cần phải tiếp tục hoàn thiện chế định này để phù hợp với xã hội công dân. Xã hội công dân được hiểu một cách khái quát đó là xã hội mà trong đó “mỗi người tự coi mình là một chủ thể tích cực trong các quá trình chính trị, kinh tế, xã hội” {72- tr42}. Xã hội công dân được thể hiện thông qua sự tồn tại của các tổ chức xã hội (các hiệp hội, tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, các tổ chức phi Chính phủ...). Các tổ chức xã hội này được hình thành, hoạt động trên một nguyên tắc căn bản nhất đó là tự nguyện, tự quản, và “xã hội công dân có vai trò ngày một to lớn trong việc kiểm tra và giám sát nhà nước” {72- tr43}. Với sự hiện diện của xã hội công dân, công dân, tổ chức xã hội sẽ có những đòi hỏi nhà nước phải tạo nhiều cơ hội, hình thức để họ tham gia vào công vụ, giám sát, kiểm tra công vụ. Trong xã hội công dân, thì: "Công chức, cơ quan quyền lực được đặt vào vị trí "công bộc" của nhân dân chứ không là "quan cai trị". Bộ máy nhà nước hoạt động theo nguyên tắc minh bạch, công khai, có trách nhiệm..." {34- tr55}. Khi thực thi công vụ, đội ngũ công chức sẽ phải chịu sự kiểm soát, đánh giá của xã hội công dân. Điều này tất yếu dẫn đến nhu cầu phải tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức, phải thiết kế chế định pháp luật công vụ, công chức theo hướng mở, sao cho mọi công dân, tổ chức xã hội có nhiều cơ hội nhất tham gia vào công vụ, giám sát, kiểm tra, đánh giá đội ngũ công chức trong quá trình thực thi công vụ. Xã hội công dân có quyền đánh giá, phản biện đối với nhà

nước; nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin, giải trình, sẵn sàng chịu trách nhiệm đến cùng trước nhân dân, xã hội về các quyết định, các hoạt động của mình. Nhà nước phải tôn trọng, tiếp thu ý kiến, nguyện vọng, lợi ích của xã hội công dân và có quyền bác bỏ nếu các ý kiến, nguyện vọng, lợi ích đó là bất hợp pháp.

3.1.3. Cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính dân chủ, phục vụ nhân dân, dân tộc

Sự phát triển kinh tế- xã hội, dân chủ của toàn cầu cũng như ở Việt Nam đã và đang tác động đến toàn bộ tổ chức và hoạt động của nhà nước nói chung, nền hành chính nói riêng, trong đó có yêu cầu phải chuyển đổi từ nền hành chính “cai trị” truyền thống sang nền hành chính phát triển, dân chủ, phục vụ. Quá trình này đặt ra nhu cầu cần phải hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức để tạo ra hệ thống cơ sở pháp lý phục vụ cho cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính dân chủ, phục vụ nhân dân. Bởi vì, nhìn tổng thể, hơn 60 năm qua, nền công vụ Việt Nam được xây dựng, tổ chức thực hiện trên nền tảng bản chất của một nhà nước của dân, do dân, vì dân. Song vì nhiều nguyên nhân khách quan, chủ quan, nên nền công vụ Việt Nam mang nặng dấu ấn của một nền hành chính truyền thống, mang nặng nhiều tính “cai trị”, quản lý nhiều hơn là tính phục vụ.

Vì vậy, nền công vụ tồn tại chủ yếu trên cơ sở quan hệ quyền lực- phục tùng một cách cứng nhắc, nhiều khi chủ quan, duy ý chí. Cán bộ, công chức thường lấy việc chấp hành mệnh lệnh của cấp trên là cơ sở quan trọng nhất để đánh giá công vụ của mình. Họ ít khi quan tâm, xem xét, đánh giá sự tác động của công vụ trên các phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, lợi ích thiết thực mà công vụ đem lại cho nhân dân, cho xã hội. Nhà nước chủ yếu quản lý các yếu tố "đầu vào" của công vụ (như ấn định trước về thời gian, nhân lực, vật lực, kế hoạch thực hiện...) ít quan tâm đến quản lý, đánh giá kết quả "đầu ra" của công vụ (đánh giá hiệu quả thực tế mà công vụ đem lại cho công dân, xã hội, nhà nước). Công vụ vận hành theo xu hướng vì bản thân nền hành chính nhiều hơn là vì lợi ích nhân dân, xã hội. Những hạn chế này của chế độ công vụ đã cản

trở nhiều tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, không thể hiện đúng đắn và đầy đủ bản chất Nhà nước ta.

Việc duy trì tư duy cũ:

Sẽ là sai lầm nếu cứ giữ quan niệm như vậy về nhà nước và hành chính khi mà nhà nước đã chuyển từ thể chế cai trị, cai quản, sang cơ quan phục vụ làm các "dịch vụ hành chính" đối với dân, công dân- là khách hàng của hành chính" {84- tr18}.

Quy luật vận động của xã hội đang theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, hội nhập, mở cửa, dân chủ hoá mọi mặt đời sống nhà nước và xã hội đang đòi hỏi, yêu cầu nền hành chính nói chung và chế độ công vụ ở nước ta nói riêng phải có sự thay đổi, chuyển từ nền hành chính truyền thống, cai trị nền hành chính phát triển, mang tính phục vụ. Nền hành chính, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước không tồn tại vì mình, mà phải vì nhân dân, dân tộc. Nhân dân xuất hiện không phải với tư cách là người bị quản lý mà với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước, là khách hàng của hành chính. Họ là người đánh giá khách quan và công tâm nhất về sự phục vụ của nhà nước, của bộ máy hành chính.

Vì vậy, yêu cầu đặt ra là phải xây dựng được một chế độ công vụ có hiệu lực, hiệu quả; linh hoạt, năng động, thích ứng với sự phát triển của kinh tế- xã hội; đội ngũ công chức có năng lực, thực thi công vụ có hiệu quả, năng suất cao, khách quan, công bằng, vô tư, phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn và chịu trách nhiệm đến cùng về những công vụ do mình thực hiện.

Để thoả mãn được những yêu cầu trên, đòi hỏi cần thiết phải hoàn thiện chế định công vụ, công chức, đề trước hết, tạo ra sự thay đổi trong nội dung các quy định của pháp luật đối với công vụ, hướng công vụ theo đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân, dân tộc, phục vụ nhân dân, dân tộc.

3.1.4. Xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp

Đánh giá về thực trạng cán bộ nước ta nói chung (trong đó có cả đội ngũ công chức), Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 (Khoá VIII) Về chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã chỉ rõ, đội ngũ

cán bộ tuy đông nhưng không đồng bộ, vẫn còn tình trạng "vừa thừa, vừa thiếu". Trình độ kiến thức, năng lực lãnh đạo và quản lý chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ mới, nhất là về quản lý kinh tế thị trường, quản lý xã hội, luật pháp... Nhìn chung đội ngũ cán bộ hiện nay, xét về chất lượng và cơ cấu chưa ngang tầm với đòi hỏi của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Đại hội X cũng đã chỉ ra một trong những yếu kém của đội ngũ cán bộ, công chức là: "Một bộ phận cán bộ, đảng viên, kể cả cán bộ chủ chốt, yếu kém về phẩm chất và năng lực, vừa thiếu tính tiên phong, gương mẫu, vừa không đủ trình độ hoàn thành nhiệm vụ"^{22- tr65}.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là có nguyên nhân về mặt pháp lý. Đó là, trong một thời gian dài, chế định pháp luật về công vụ, công chức nói riêng cũng như các quy định khác của pháp luật về công vụ, công chức chưa có các quy định điều chỉnh một cách chuyên biệt để hình thành đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp.

Điều này được thể hiện ở các quy định về tuyển dụng, bổ nhiệm công chức (công chức được tuyển dụng, bổ nhiệm chủ yếu căn cứ vào bằng cấp, thâm niên công tác, chưa dựa vào năng lực thực sự, kỹ năng thực hiện công vụ); ở các quy định về tiêu chuẩn công chức (các tiêu chuẩn mới chú trọng đến phẩm chất chính trị, chưa chú trọng đến các tiêu chuẩn về trình độ, kỹ năng); ở các quy định về sắp xếp, sử dụng công chức (ít quan tâm đến tính chuyên nghiệp, ổn định của đội ngũ công chức), ở các quy định về đào tạo, bồi dưỡng công chức (chú trọng đến quy định đào tạo, bồi dưỡng về trình độ lý luận chính trị, chưa chú trọng đến quy định đào tạo, bồi dưỡng về quản lý hành chính, kỹ năng, thái độ phục vụ). Mặt khác, những quy định về quy hoạch, kế hoạch có tính định hướng để xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp chậm được xây dựng, ban hành, dẫn đến công tác tổ chức, quản lý đội ngũ công chức trên thực tiễn còn nhiều lúng túng, bị động, chắp vá.

Nguyên nhân trên, cùng với nhiều nguyên nhân khác quan, chủ quan khác nhau, làm cho đội ngũ công chức hiện nay thiếu đi tính chuyên nghiệp trong quá trình phục vụ nhà nước, phục vụ, công dân, xã hội, biểu hiện ở chỗ,

đội ngũ công chức bị xáo trộn, thiếu tính ổn định; trình độ chuyên môn, nghiệp vụ không sâu; năng lực chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, thiếu kỹ năng tổ chức, thực hiện công vụ; tinh thần, thái độ phục vụ còn chậm chạp, quan liêu, một số trường hợp hách dịch, cửa quyền, không công bằng, vô tư, khách quan, thiếu tôn trọng nhân dân- khách hàng chủ yếu của công vụ. Công vụ được thực hiện trên cơ sở những thủ tục cũ kỹ, rườm rà, phức tạp, cơ sở vật chất thiếu thốn, thao tác thủ công; không ít các trường hợp thiếu tinh thần trách nhiệm hoặc thiếu trách nhiệm đến cùng trong công vụ.

Trong khi đó, sự phát triển kinh tế- xã hội của đất nước, sự chuyển đổi từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ, cùng với quá trình dân chủ hoá đời sống nhà nước, xã hội yêu cầu, đòi hỏi phải có một đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp, có đầy đủ các phẩm chất về chính trị, năng lực chuyên môn, kỹ năng quản lý, tinh thần, thái độ phục vụ nhân dân, phục vụ nhà nước cao để tổ chức thực hiện một cách đúng đắn, nhanh chóng, có hiệu lực, hiệu quả công vụ, trung thành với Nhà nước, toàn tâm, toàn ý phụng sự Tổ quốc, nhân dân.

Vì vậy, việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức để đặt ra các chuẩn mực pháp lý làm cơ sở cho quá trình xây dựng đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp là một trong những vấn đề đặc biệt quan trọng, tạo ra đội ngũ công chức thực sự là đầy tớ của nhân dân, phục vụ nhân dân.

3.1.5. Những hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện chế định

Thực tiễn tổ chức thực hiện công vụ đã đặt ra nhu cầu cần phải có một chế định pháp luật về công vụ, công chức được xây dựng phù hợp với quy luật vận động của kinh tế- xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Song trên thực tế, chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam đã và đang bộc lộ nhiều hạn chế (đã được trình bày cụ thể trong chương 2). Những hạn chế đó đã tạo ra những rào cản, trở ngại về mặt pháp lý cho quá trình đổi mới tổ chức, thực hiện công vụ ở Việt Nam.

Về tổng thể, nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức còn lạc hậu, chậm được đổi mới, chưa theo kịp sự phát triển kinh tế- xã hội, tất yếu dẫn tới tổ chức thực hiện công vụ không đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn.

Những quan điểm, đường lối lãnh đạo của Đảng về công vụ, công chức chậm được thể chế hoá, thể chế hoá chưa đầy đủ nên quan điểm, đường lối đó cũng chậm đi vào cuộc sống do thiếu cơ sở pháp lý để triển khai trên thực tế, tạo nên hiệu ứng giảm lòng tin của xã hội, nhân dân vào tính hiện thực của chủ trương, đường lối lãnh đạo của Đảng.

Những xu thế phát triển chung của thời đại trong lĩnh vực công vụ, công chức chưa được phản ánh kịp thời vào trong các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức: chuyển từ hành chính "cai trị" sang "hành chính phục vụ", mở rộng sự tham gia của xã hội, nhân dân vào quá trình thực hiện công vụ, minh bạch hoá, hiện đại hoá công vụ...Do vậy, tạo ra sự tụt hậu về sự điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ.

Các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức còn thiếu tính toàn diện: các quy phạm liên quan đến công chức được quan tâm xây dựng, ban hành trong khi các quy phạm liên quan đến công vụ còn rất ít, dẫn đến hệ quả là nhà nước mới chỉ tập trung "quản người", chưa "quản việc"- phản ánh tư duy quản lý cũ, trong khi đó, nền hành chính hiện đại phải "quản việc", thay vì "quản người".

Chế định công vụ, công chức còn thiếu tính thống nhất giữa các quy phạm, gây khó khăn, lúng túng, lộn xộn trong quá trình tổ chức thực hiện, vi phạm pháp chế trong tổ chức thực hiện công vụ.

Hình thức của chế định pháp luật về công vụ, công chức cũng chưa đáp ứng được những yêu cầu của thực tiễn.

Trong nhiều trường hợp, những hạn chế, khiếm khuyết đó, một mặt, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công vụ vì phải tuân theo các quy định pháp luật cũ, lạc hậu, không toàn diện, thống nhất. Mặt khác, công vụ dễ bị vi phạm, bị lợi dụng để phục vụ cho lợi ích bất hợp pháp của một số cơ quan, tổ chức, cá nhân,

xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức do các quy định đó còn nhiều lỏng lẻo, sơ hở, bất cập, giá trị pháp lý thấp.

Ở một góc độ khác, có thể thấy rằng, trong những năm qua, hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung đã có nhiều đổi mới cả về nội dung, hình thức, nhất là trong lĩnh vực kinh doanh, tổ chức bộ máy nhà nước, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, hình sự, dân sự, đất đai, tổ tụng hình sự, tổ tụng dân sự. Chẳng hạn Luật Doanh nghiệp (2005) với nguyên tắc "công dân có quyền tự do kinh doanh, trừ những lĩnh vực pháp luật cấm"; sự phân cấp mạnh mẽ trong Luật Tổ chức Chính phủ (2001), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (2003); Bộ Luật Dân sự (2005) với việc đảm bảo thực sự nguyên tắc bình đẳng, tự nguyện, tự chịu trách nhiệm; Luật Đất đai (2003) với quan điểm xây dựng thị trường bất động sản ở Việt Nam...

Để những đổi mới này thực sự đi vào cuộc sống, đòi hỏi phải thay đổi các quy định pháp lý về công vụ. Tuy nhiên, so với các chế định pháp luật khác trong hệ thống pháp luật, chế định pháp luật công vụ, công chức chậm đổi mới, điều này tạo nên sự không đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật, làm giảm đi rất nhiều hiệu quả của tiến trình cải cách pháp luật ở Việt Nam.

Do vậy, cần thiết phải tiếp tục đổi mới, hoàn thiện chế định công vụ, công chức cả về nội dung và hình thức, làm cho chế định này cùng với các chế định khác, tạo thành một hệ thống cơ sở pháp lý phù hợp với thực tiễn với điều kiện phát triển kinh tế- xã hội của đất nước, đồng bộ, trên cơ sở đó đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công vụ, đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn.

3.2. PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

Xuất phát từ bản chất Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn quá trình phát triển kinh tế- chính trị- xã hội của Việt Nam, cơ sở lý luận về công vụ, công chức, việc hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức cần được thực hiện theo những phương hướng cơ bản sau đây:

3.2.1. Xây dựng chế định pháp luật về công vụ, công chức toàn diện, thống nhất, đồng bộ

Các quan hệ xã hội nói chung và các quan hệ xã hội phát sinh trong tổ chức thực hiện công vụ không tách rời nhau, luôn tồn tại trong một chỉnh thể thống nhất, tác động qua lại với nhau. Điều này tất yếu dẫn tới việc điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, công chức phải đảm bảo tính toàn diện, thống nhất, đồng bộ. Nếu chỉ nhấn mạnh đến việc điều chỉnh một khía cạnh nào đó của các quan hệ công vụ sẽ làm giảm đi hiệu lực, hiệu quả của công vụ.

Do vậy, quá trình hoàn thiện chế định công vụ, công chức cần phải xác định một cách đầy đủ các quan hệ xã hội cần phải điều chỉnh và tương ứng với nó là xây dựng hệ thống các quy phạm pháp luật toàn diện, thống nhất, đồng bộ trên các khía cạnh:

Thứ nhất, tính toàn diện, thống nhất, đồng bộ về mặt nội dung trong nội tại chế định công vụ, công chức và giữa chế định công vụ, công chức với các chế định khác của pháp luật. Chế định công vụ, công chức phải bao quát, điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội cơ bản chủ yếu về công vụ, công chức: quan hệ liên quan đến xác lập, chấm dứt công vụ; các nguyên tắc chi phối quá trình tổ chức thực hiện công vụ; trình tự, thủ tục thực hiện công vụ; đánh giá công vụ; các quan hệ về tuyển dụng, quản lý, sử dụng công chức.

Các quy phạm pháp luật có nội dung điều chỉnh nhất quán các quan hệ công vụ từ bắt đầu công vụ cho đến khi kết thúc công vụ, quy định thống nhất giữa quyền, nghĩa vụ của các bên tham gia vào công vụ.

Đồng thời, giữa chế định công vụ, công chức có sự phù hợp thống nhất với các chế định khác của pháp luật. Công vụ không chỉ chịu sự điều chỉnh của riêng một chế định công vụ, công chức, mà còn chịu sự điều chỉnh của nhiều chế định pháp luật khác. Sự thống nhất, đồng bộ giữa chế định công vụ, công chức với các chế định khác của pháp luật là một yếu tố quan trọng tạo nên sự điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ một cách đầy đủ, hiệu lực, hiệu quả.

Thứ hai, sự phù hợp về nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức với thực tiễn kinh tế- chính trị- xã hội của nước ta

Để đảm bảo chế định pháp luật về công vụ, công chức có hiệu lực, hiệu quả thực sự trong thực tiễn cũng như phát huy được vai trò quan trọng của chế định trong quá trình đổi mới tổ chức công vụ, quản lý công chức, các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức phải phản ánh, đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn phát triển kinh tế- chính trị- xã hội ở Việt Nam. Chế định này phải được xây dựng theo hướng tạo cơ sở pháp lý cho công vụ được thực hiện một cách minh bạch, nhanh chóng, liên tục, thống nhất, có hiệu quả nhất, phục vụ kịp thời các yêu cầu, đòi hỏi chính đáng của xã hội, công dân. Mặt khác, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để Nhà nước, xã hội kiểm soát công vụ, ngăn ngừa những hành vi lạm dụng công vụ, xác định rõ trách nhiệm của từng chủ thể trong quá trình thực hiện công vụ.

Ngoài ra, cũng cần quan tâm đến việc hoàn thiện về mặt hình thức của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Một trong những hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức như trong chương 2 đã phân tích, đó là sự hạn chế về mặt hình thức. Những hạn chế về mặt hình thức này ảnh hưởng xấu đến sự điều chỉnh của chế định đối với công vụ, tới quản lý công chức. Do vậy, khi hoàn thiện chế định công vụ, công chức phải chú ý đến hình thức của chế định (được thể hiện thành các văn bản quy phạm pháp luật là nguồn của chế định). Giữa tên gọi của văn bản quy phạm pháp luật, tên điều luật phải phù hợp với nội dung của văn bản, điều luật đó; các khái niệm pháp lý cần được sử dụng thống nhất.

Quá trình hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức cũng cần đi theo hướng xây dựng các quy định của chế định rõ ràng, cụ thể, hạn chế đến mức thấp nhất các quy định mang tính nguyên tắc, định hướng, định tính. Điều này sẽ giúp cho các văn bản luật có thể đi vào thực tiễn nhanh chóng, được áp dụng trực tiếp, thay vì phải sử dụng quá nhiều văn bản hướng dẫn như hiện nay, góp phần đảm bảo quá trình tổ chức thực hiện chế định được thống nhất, đồng bộ, nâng cao tính pháp chế trong quá trình thực thi công vụ.

3.2.2. Xây dựng chế định pháp luật phù hợp với nền công vụ phục vụ nhân dân một cách chính quy, chuyên nghiệp

Trong nền công vụ phục nhân dân, thì hiệu quả thực tế phục vụ nhân dân là tiêu chí cao nhất đánh giá mức độ phục vụ nhân dân. Do vậy, phải chú trọng vào việc xây dựng các quy định để kiểm soát, đánh giá kết quả thực tế đầu ra của công vụ, thay vì tập trung vào việc kiểm soát, đánh giá đầu vào như hiện nay. Nhà nước phải xác định trước được một cách rõ ràng những mục tiêu cần phải phục vụ nhân dân trong quá trình thực thi công vụ của đội ngũ công chức.

Những mục tiêu đó phải được quy định cụ thể, chi tiết cho từng chức vụ, chức danh, ngạch công chức. Việc đánh giá công chức dựa trên kết quả thực tế công việc mà họ đạt được thay vì chỉ đánh giá thái độ, lập trường, quan điểm, tác phong... như hiện nay. Bởi lẽ, trên thực tế, nhiều công chức có lập trường, quan điểm vững vàng, thái độ đúng đắn, nhưng công vụ mà họ thực hiện thì không đạt được hiệu lực, hiệu quả cao.

Hiệu lực, hiệu quả của công vụ phải được lượng hoá càng nhiều càng tốt, và được cân nhắc một cách toàn diện trên tất cả các phương diện: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội.

Tính hiệu lực của công vụ được thể hiện trên các khía cạnh: khả năng tổ chức thực hiện pháp luật của cơ quan nhà nước; khả năng đảm bảo cho pháp luật được thực hiện trên thực tế; khả năng tương thích, ứng phó kịp thời với các diễn biến thực tiễn; khả năng xử lý các vi phạm pháp luật một cách kịp thời, nhanh chóng, công minh, đúng pháp luật.

Tính hiệu quả của công vụ thể hiện trên các khía cạnh: chi phí của nhà nước cho công vụ, chi phí của xã hội trong quá trình tham gia công vụ (gồm các chi phí về nhân lực, vật lực, thời gian và các chi phí xã hội khác) hiệu quả thực tế mà công vụ đem lại cho xã hội, công dân. Công vụ có làm cho đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân có được nâng lên hay không? Có đáp ứng kịp thời và thoả mãn các yêu cầu, đòi hỏi hợp pháp của công dân không? Có góp phần làm cho hoạt động của nhà nước tốt hơn hay không?... Nói cách khác “tiêu chí để đánh giá hiệu quả hoạt động của nhà nước là khả năng phục vụ nhân dân, là công cụ để nhân dân làm chủ về kinh tế, chính trị, xã hội, sử dụng tốt và có hiệu quả các quyền, thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ của mình”^{72- tr93}.

Tính phục vụ của công vụ còn được thể hiện ở góc độ khác: đó là nhà nước cần quy định công dân có quyền lựa chọn những chủ thể nào tổ chức thực hiện công vụ tốt nhất. Chẳng hạn: công dân có thể làm chứng minh thư nhân dân tại bất kỳ cơ quan nào công an cấp huyện nào, thay vì theo địa giới như hiện nay...(tất nhiên để thực hiện được việc này, chỉ riêng việc sửa đổi, bổ sung chế định công vụ, công chức thì chưa đủ, mà đòi hỏi nhiều yếu tố khác, chẳng hạn như nền hành chính phải được vận hành trên một cơ sở hạ tầng thông tin hiện đại, đầy đủ, cập nhật kịp thời).

Để có một nền công vụ phục vụ nhân dân, cần phải quy định rõ nghĩa vụ tôn trọng nhân dân, lắng nghe, tiếp thu, trả lời ý kiến, nguyện vọng của nhân dân, sự phản biện xã hội trong quá trình tổ chức thực hiện công vụ. Điều này thể hiện ở việc cần thiết phải xây dựng bộ quy tắc ứng xử trong quá trình thực thi công vụ, tạo cơ sở pháp lý cho một mối quan hệ gần gũi, cởi mở, có trách nhiệm qua lại với nhau.

Mặt khác, tạo cơ sở pháp lý cho việc thiết lập rộng rãi mối quan hệ trực tiếp hai chiều giữa các cơ quan nhà nước với xã hội, công dân thông qua việc ứng dụng các thành tựu của công nghệ thông tin vào quản lý nhà nước.

Muốn cho công vụ phục vụ tốt nhân dân, điều kiện quan trọng là công vụ phải được thực hiện một cách vô tư, khách quan, chuyên nghiệp, phải có các quy định pháp luật bảo vệ công chức trước các can thiệp trái pháp luật.

Sự vô tư, khách quan được thể hiện ở chỗ, trong quá trình thi hành công vụ, công chức chỉ phụ thuộc vào các quy định của pháp luật mà không bị chi phối bởi các tác động khác (như quan hệ tình cảm, bệnh thành tích...). Thực tiễn cho thấy, trong thời gian qua, không ít các trường hợp, công chức do các tác động trái pháp luật dẫn tới vi phạm pháp luật (như trường hợp một số công chức lãnh đạo cơ quan quản lý về giáo dục do sức ép của bệnh thành tích nên đã chỉ đạo nâng không điểm thi tốt nghiệp, một số công chức kế toán, thủ quỹ phải chi một số khoản bất hợp pháp theo mệnh lệnh của thủ trưởng...).

Các chủ thể trong quá trình thi hành công vụ phải đối xử với các công dân- khách hàng của mình một cách bình đẳng, không phân biệt địa vị xã hội của

họ. Không thể có tình trạng, người này được phục vụ tốt hơn, còn người kia được phục vụ kém hơn. Công chức cũng phải tôn trọng các quy định của pháp luật, yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn khách quan trước khi họ quyết định (hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định) và thực hiện quyết định đó. Để có được điều này, chế định pháp luật về công vụ, công chức phải xác lập được một các rõ ràng hình thức pháp lý của mối quan hệ "quyền lực- phục tùng" trong quá trình tổ chức thực hiện công vụ; giới hạn can thiệp của các cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan cấp dưới nhà nước, của thủ trưởng với nhân viên; quyền bảo lưu ý kiến của công chức; giá trị pháp lý của các thông tin phản hồi từ phía xã hội, công dân đối với các chủ thể thực hiện công vụ.

Trong nền kinh tế thị trường, tính chuyên nghiệp của công vụ đòi hỏi công vụ phải được thực hiện dựa trên một kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ vững vàng, sâu sắc, thái độ, kỹ năng phục vụ một cách chính quy, hiện đại. Đội ngũ công chức thi hành công vụ một cách thành thạo, năng động, sáng tạo, chịu trách nhiệm về công vụ của mình và đảm bảo đúng quy trình, thủ tục do pháp luật quy định. Họ làm việc với tinh thần hăng say, cống hiến cho xã hội, nhà nước nhiều nhất; hoàn thành tốt công vụ được giao trong mọi điều kiện, hoàn cảnh.

Mặt khác, người công chức cũng phải luôn thích ứng được với sự thay đổi của công việc, chức danh, chức vụ, môi trường, điều kiện làm việc. Khi nền kinh tế của Việt Nam ngày càng phát triển mạnh mẽ, nhất là sau khi chúng ta gia nhập WTO, những tác động tích cực và tiêu cực của nền kinh tế thị trường đến toàn bộ đời sống, kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước cả về chiều ngang và chiều sâu, tất yếu dẫn đến nền hành chính nói chung và chế độ công vụ nói riêng luôn phải thay đổi để thích nghi với nền kinh tế thị trường. Công chức phải được chuẩn bị trên mọi phương diện để thích nghi với sự tác động đó, đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Ví dụ: Sự ứng dụng của công nghệ thông tin vào quản lý, đòi hỏi người công chức phải làm việc nhanh hơn, sử dụng thành thạo máy tính; sự minh bạch hoá công vụ sẽ làm mất đi những khoản thu nhập “ngầm” của công chức, do vậy, họ phải đối mặt với sự giảm sút về thu nhập, sự tham gia ngày càng rộng rãi, sâu rộng của xã hội vào các công việc của nhà nước sẽ làm cho người công

chức có cảm giác họ bị mất đi nhiều quyền hạn, quyền lợi, họ bị giám sát chặt chẽ hơn và phải phục vụ nhiều hơn...

Như vậy, khi hoàn thiện chế định công vụ, công chức, phải chú ý đến các quy định, yêu cầu về tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng của từng chủ thể tham gia công vụ nói chung và của từng chức danh, ngạch bậc công chức nói riêng, xác định cụ thể định mức lao động cho từng chức trách công chức. Các tiêu chuẩn, định mức này phải có tính thiết thực, phù hợp với thực tiễn, tránh việc đặt ra những tiêu chuẩn không thực sự cần thiết cho công vụ đó.

Đồng thời, cần có những quy định để tạo quyền chủ động, sáng tạo cho các chủ thể trong quá trình thực hiện công vụ, thay vì họ quá bị phụ thuộc vào một phương án đã được xác định trước đó.

3.2.3. Đảm bảo dân chủ, minh bạch, cạnh tranh trong công vụ

Dân chủ, minh bạch hoá công vụ là một trong những yêu cầu, đòi hỏi quan trọng công vụ trong nhà nước pháp quyền. Các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức cần được quy định theo hướng mở rộng các quyền dân chủ của nhân dân trong tham gia vào công vụ, quy định nhiều hình thức để nhân dân tham gia vào thực hiện công vụ. Đồng thời, quy định nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể thực hiện công vụ trong việc tôn trọng, tạo mọi điều kiện để nhân dân thực hiện quyền dân chủ của mình trong lĩnh vực công vụ.

Cần xây dựng hình thức pháp lý cụ thể cho các quyền dân chủ chính trong nội bộ tất cả các cơ quan, tổ chức của nhà nước (không chỉ giới hạn trong phạm vi các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương cho đến cấp huyện theo quy định Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan(Nghị định 71/1998/NĐ-CP ngày 08/ 9/1998).

Chế định công vụ, công chức cần phản ánh được tính minh bạch của công vụ thông qua các quy định về công khai hoá tất cả các vấn đề về tổ chức, thực hiện công vụ và kết quả của công vụ (trừ các vấn đề thuộc bí mật nhà nước), trách nhiệm giải trình, chịu trách nhiệm đến cùng của các chủ thể thực thi công vụ.

Bên cạnh đó, sự cạnh tranh trong công vụ là một yếu tố tích cực nhằm góp phần giảm chi phí, nâng cao chất lượng hiệu lực, hiệu quả của công vụ. Điều này được thể hiện trên các khía cạnh sau: thứ nhất, sự cạnh tranh sẽ tạo ra những công vụ có chất lượng tốt với những chi phí hợp lý, thông qua đó, nhân dân được hưởng sự phục vụ tốt nhất từ phía nhà nước với chi phí thấp nhất; thứ hai, thúc đẩy đội ngũ công chức luôn luôn phải phấn đấu hoàn thành tốt công vụ được giao, nếu họ không muốn bị đào thải, qua đó, góp phần khắc phục tình trạng trì trệ, “an phận thủ thường”, “đến hẹn lại lên” trong đội ngũ công chức. Mặt khác, tạo cơ hội tự khẳng định mình, cơ hội phát triển cho các công chức có phẩm chất, năng lực, loại bỏ những công chức yếu kém cả về phẩm chất, năng lực.

Sự cạnh tranh này phải được áp dụng trong toàn bộ quá trình quản lý công chức, từ khâu tuyển dụng cho đến sử dụng, đánh giá, khen thưởng... công chức. Công chức là một loại người lao động, do vậy họ cũng phải chấp nhận sự cạnh tranh của thị trường lao động.

Tính cạnh tranh không chỉ áp dụng cho quá trình tuyển dụng, quản lý, sử dụng công chức mà còn phải được áp dụng cho cả quá trình tổ chức thực hiện công vụ, theo hướng tạo ra cơ sở pháp lý cho sự cạnh tranh giữa khu vực công và khu vực tư bằng các hợp đồng đấu thầu chuyên giao công vụ, bằng cách đó, chuyển nhà nước vừa là người "cung cấp" vừa là người "sản xuất" thành người "quản lý" và người "mua" các công vụ. Chẳng hạn, "Nhiều quốc gia khi cần tuyển công chức, cơ quan nhà nước không trực tiếp tổ chức thi tuyển mà bằng hình thức thuê một công ty tư nhân tuyển chọn giúp trên cơ sở yêu cầu, đòi hỏi của cơ quan quản lý công vụ"^{84-tr19}. Trong trường hợp này, với tư cách là 'người mua', nhà nước có quyền lựa chọn cho mình những sản phẩm theo các tiêu chuẩn do mình đặt ra với chi phí thấp nhất, giúp cho các cơ quan nhà nước bớt được các công việc sự vụ để tập trung vào công tác quản lý, song lại huy động được sự tham gia rộng rãi của xã hội vào công vụ.

3.3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

Để hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức trên cơ sở những định hướng trên, những giải pháp cơ bản nhằm góp phần hoàn thiện chế định pháp luật này, bao gồm:

3.3.1. Nhận thức, thể chế hoá các nguyên tắc của công vụ

Trong chương 1 đã xác định, công vụ nhằm hiện thực hoá quyền lực nhà nước. Do vậy, quyền lực nhà nước đi vào cuộc sống có hiệu lực, hiệu quả, đúng đắn, tạo ra được các giá trị to lớn cho xã hội hay không, phụ thuộc rất lớn vào qua trình công vụ được thực hiện như thế nào.

Trong mỗi một nhà nước, công vụ của nhà nước đó được thực hiện theo những nguyên tắc khác nhau phụ thuộc vào trước hết bản chất của nhà nước đó, vào sự phát triển kinh tế- xã hội, các yếu tố quốc tế, thậm chí cả sự ảnh hưởng của các yếu tố có tính truyền thống như: lịch sử dân tộc, đặc điểm về văn hoá, tâm lý dân tộc, tập quán, phong tục, tôn giáo... của xã hội đó.

Các nguyên tắc của công vụ được hiểu là những tư tưởng chỉ đạo, những nguyên lý chi phối, xuyên suốt toàn bộ quá trình thực thi công vụ. Việc nhận thức thể chế hoá đầy đủ, kịp thời các nguyên tắc công vụ sẽ làm cho các quan hệ công vụ được thực hiện một cách đúng đắn trên thực tế, làm cho công vụ đem lại những hiệu quả thiết thực nhất cho xã hội, công dân, nhà nước.

Vì vậy, việc nhận thức đúng đắn và thể chế hoá đầy đủ các nguyên tắc công vụ là giải pháp có tính tiên quyết trong quá trình hoàn thiện chế định pháp luật công vụ, công chức.

Có nhiều nguyên tắc của công vụ, chẳng hạn các nguyên tắc của công vụ có thể bao gồm các nguyên tắc chung và các nguyên tắc riêng. Các nguyên tắc chung của công vụ được hiểu là những nguyên tắc phản ánh các quy luật, các mối quan hệ phổ biến, cơ bản, bản chất của công vụ. Mặt khác, đối với công vụ trong từng lĩnh vực, của từng chủ thể thực hiện khác nhau, có thể có các quy luật, các quan hệ và các mối liên hệ qua lại đặc thù của quá trình thực hiện công vụ, và do đó sẽ tạo thành các nguyên tắc riêng của công vụ trong từng lĩnh vực. Với tư cách là một chế định pháp luật điều chỉnh những quan hệ công vụ chung,

nên chế định pháp luật về công vụ, công chức phải thể chế hoá các nguyên tắc chung của công vụ.

Công vụ ở nước ta được thực hiện trên bản chất của Nhà nước ta là “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nòng cốt là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức” - Điều 2 Hiến pháp 1992. Đồng thời công vụ ở Việt Nam được thực hiện trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền, đẩy mạnh việc hội nhập khu vực và toàn cầu. Trong bối cảnh tổng quát trên thì các nguyên tắc chung, cơ bản của công vụ ở Nhà nước ta cần phải được nhận thức và thể chế hoá bao gồm:

Thứ nhất, nguyên tắc công vụ phải thể hiện ý chí nhân dân, đáp ứng, phục vụ cao nhất các lợi ích của nhân dân, xã hội, Nhà nước.

Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, do vậy công vụ phải thể hiện được ý chí của nhân dân, phục vụ lợi ích nhân dân. Công vụ không được đi ngược với ý chí nhân dân, dân tộc, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, xã hội, Nhà nước. Mục đích cao nhất của công vụ là phục vụ nhân dân, xã hội, nhà nước.

Công vụ phải được thực hiện trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật, trong đó các chủ thể thực thi công vụ phải tôn trọng tuyệt đối tính tối thượng của Hiến pháp và họ luôn luôn phải trả lời cho câu hỏi: Nếu thực hiện công vụ này thì sẽ đem lại lợi ích gì cho người dân? Và ở đây cần phải nhấn mạnh nguyên tắc mà Hồ Chủ tịch đã nói: Việc gì có lợi cho dân thì hết sức làm, việc gì có hại cho dân thì hết sức tránh.

Cũng vì nguyên tắc này mà công vụ không vì mục đích lợi nhuận. Sự thoả mãn về quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, xã hội là tiêu chí để đánh giá mức độ, tính chất phục vụ của công vụ. Nói cách khác “tiêu chí của việc đánh giá hiệu quả hoạt động của Nhà nước là khả năng phục vụ nhân dân, là công cụ để nhân dân làm chủ về kinh tế, chính trị- xã hội, sử dụng tốt và có hiệu quả các quyền, thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ của mình”^{72- tr93}.

Để đảm bảo công vụ được thực hiện theo đúng ý chí của nhân dân trong thì một mặt nhân dân phải được tham gia vào quá trình trước, trong và sau khi thực hiện công vụ. Đồng thời nhân dân có quyền kiểm tra, giám sát toàn bộ quá trình thực hiện công vụ.

Thứ hai, nguyên tắc công vụ tôn trọng khách quan

Nguyên tắc này xuất phát từ sự cần thiết phải tuân thủ những đòi hỏi của các quy luật khách quan (tự nhiên, xã hội), những khả năng hiện thực của các lực lượng xã hội trong tất cả các quá trình thực hiện công vụ.

Nguyên tắc này phản ánh sự lệ thuộc của hệ thống công vụ vào: Đặc điểm, trình độ phát triển và các quy luật của xã hội; trước hết là của kinh tế- xã hội; Các mục tiêu xã hội được đặt ra và được thực hiện trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định; Các phương tiện và các nguồn lực hiện có thể thực hiện được công vụ.

Nội dung của nguyên tắc được thể hiện ở chỗ, trong quá trình thực hiện công vụ, các chủ thể có thẩm quyền thực hiện công vụ phải nhận thức, tôn trọng các quy luật khách quan, dựa vào các điều kiện khách quan để xây dựng các phương án thực hiện công vụ. Trong quá trình thực hiện, họ cần phải bám sát vào diễn biến của thực tiễn khách quan để có những hành động tiếp theo kịp thời. Chẳng hạn, khi thực hiện hoạt động di dân ra khỏi vùng nguy hiểm do các điều kiện khách quan (như do bão, lũ, động đất...) cần phải tính toán và dự báo chính xác những diễn biến của thời tiết, của cơ sở vật chất phục vụ cho việc di dân,...để thực hiện hoạt động di dân có hiệu quả nhất; hoặc khi thực hiện hoạt động cưỡng chế đối với hành vi vi phạm pháp luật cần phải tính toán các điều kiện khách quan có thể ảnh hưởng (tích cực, tiêu cực) đến quá trình cưỡng chế. Các yêu cầu, định mức lao động đặt ra cho công vụ phải được xác lập phù hợp với thực tiễn khách quan và luôn được sửa đổi, bổ sung kịp thời phù hợp với sự phát triển chung của xã hội.

Sự vi phạm nguyên tắc khách quan, sẽ dẫn đến những mất mát to lớn trong đời sống xã hội, hướng những nỗ lực của xã hội theo hướng vô căn cứ hoặc tiêu cực, kìm hãm sự phát triển, gây nên sự khó chịu bởi những người thực

hiện các tác động có tính nhà nước; nó cũng gây ra sự lãng phí cho nhà nước, xã hội, công dân.

Thứ ba, nguyên tắc dân chủ trong công vụ

Dân chủ trong công vụ, bao hàm cả hai góc độ: Dân chủ trong các mối quan hệ hướng ngoại (tức là mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội, công dân) và trong mối quan hệ hướng nội (tức là trong nội bộ nhà nước).

Ở góc độ hướng ngoại, trước hết đòi hỏi phải xác lập những mối quan hệ qua lại giữa xã hội, công dân với nhà nước, trong đó, nội dung quan trọng nhất là nhân dân có quyền tham gia vào công vụ ở một trạng thái tích cực, chủ động nhất.

Nhân dân tham gia vào quá trình thực hiện công vụ có thể bằng nhiều hình thức, như trực tiếp thực hiện công vụ khi được nhà nước uỷ quyền; gián tiếp tham gia thực hiện thông qua các tổ chức xã hội mà mình là thành viên; thông qua việc thực hiện các hoạt động giám sát công vụ; nhân dân tham gia góp ý vào công vụ, quyền khiếu nại, quyền tố cáo công vụ trái pháp luật...

Quy định việc mở rộng dân chủ trong công vụ một mặt phát huy tính tích cực của nhân dân đối với các công vụ của nhà nước, mặt khác tạo điều kiện để nhân dân giám sát được công vụ, góp phần làm hạn chế đến mức thấp nhất những công vụ trái pháp luật.

Ở góc độ hướng nội, trong nội bộ các cơ quan, tổ chức nhà nước cũng phải bảo đảm quyền dân chủ cho các công chức. Đây là một góc độ mà lâu nay Nhà nước ta ít quan tâm tới. Nếu không có dân chủ bên trong, khó có thể nói đến dân chủ bên ngoài. Các chủ thể thực thi công vụ (trên thực tế phần lớn là các cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước) phải có quyền dân chủ, biểu hiện cụ thể là họ phải có quyền chủ động nêu các vấn đề, các đề xuất liên quan đến quá trình thực hiện nhiệm vụ, chức năng của cơ quan, đơn vị mình, tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến vào các quyết định của cơ quan, đơn vị; chủ động xây dựng các phương án, kế hoạch thực hiện công vụ; giám sát việc thực thi công vụ của thủ trưởng cơ quan, đơn vị. Nhà nước không nên đặt đội ngũ cán bộ công chức vào tình trạng chỉ chấp hành mệnh lệnh của cấp trên một cách thụ động.

Thứ tư, nguyên tắc pháp chế của công vụ

Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản của tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta nói riêng và của công vụ nói riêng. Công vụ nhằm vào việc thoả mãn những nhu cầu, quyền, lợi ích hợp pháp của con người, do vậy, mọi công vụ đều phải được pháp luật điều chỉnh, phải được tuân theo Hiến pháp, pháp luật một cách vô điều kiện.

Mặt khác, khi xác định xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam là một công việc tất yếu, thì đương nhiên công vụ phải được thực hiện trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật.

Nguyên tắc này đòi hỏi những nội dung cơ bản của mục tiêu, nhiệm vụ, chức năng, cơ cấu, quá trình tổ chức thực hiện công vụ phải được thể chế hoá đầy đủ.

Hơn nữa, pháp luật không chỉ đơn giản quy định đầy đủ các vấn đề về công vụ, mà quan trọng hơn là trong các văn bản quy phạm pháp luật đó phải thể hiện được tính nhân văn, công lý, công bằng, hợp tác, đảm bảo các quyền, tự do và nghĩa vụ của con người trong quá trình thực hiện công vụ.

Nguyên tắc pháp chế trong công vụ đòi hỏi:

- Công vụ và sự phát triển của công vụ phải có các cơ sở pháp lý đầy đủ, vững chắc, phù hợp với Hiến pháp, thực tiễn Việt Nam, với các chuẩn mực chung của pháp luật quốc tế. Các cơ sở pháp lý này phải được thể hiện trong các văn bản luật, đồng thời thể hiện ở việc công vụ được thực thi trên thực tế theo các đạo luật đó;

- Phải có trật tự pháp lý rõ ràng của công vụ, nhất là trật tự ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật;

- Mọi chủ thể khi thực hiện công vụ phải tôn trọng Hiến pháp, pháp luật, đặc biệt là tôn trọng tính tối thượng của Hiến pháp, chấp hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật;

- Mọi vi phạm pháp luật phát sinh trong quá trình thực thi công vụ đều phải được xử lý kịp thời, nghiêm minh, mà trước hết là những vi phạm pháp luật của chính các thể thực thi công vụ. Song song với việc xử lý vi phạm pháp luật

thì phải: "Xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền"^{22- tr126}.

Thứ năm, nguyên tắc công khai, minh bạch trong công vụ. Một số quan điểm đưa ra nguyên tắc "Công khai trong công vụ. Nguyên tắc này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải công khai hoá các quy định của nền công vụ và hoạt động công vụ, trừ các bí mật quốc gia"^{86- tr50,51}. Tuy nhiên, ngoài tính công khai, còn phải có tính minh bạch trong công vụ và chúng gắn kết chặt chẽ với nhau, đi liền với nhau.

Tính công khai làm cơ sở cho tính minh bạch và ngược lại, tính minh bạch tạo cơ sở vững chắc cho tính công khai.

Nguyên tắc này là một trong những thể hiện quan trọng tính dân chủ, pháp quyền của nhà nước và nó bảo đảm mối liên hệ chặt chẽ của công vụ với xã hội, với các công dân, tạo cơ sở cho xã hội, công dân có thể kiểm soát được công vụ, qua đó kiểm soát được quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân chứ không phải thuộc về một người hoặc một nhóm người nào. Đại hội X của Đảng xác định: "Thực hiện đầy đủ nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ và phục vụ dân đối với các cơ quan và công chức".^{22- tr254}

Nguyên tắc này bao gồm các nội dung:

- Sự công khai hoá của công vụ: sự công khai ở đây phải bao hàm cả những công vụ đã thực hiện trong quá khứ, những công vụ đang thực hiện ở hiện tại và những công vụ mà Nhà nước dự định sẽ thực hiện trong tương lai; trong tất cả các khâu lập pháp, hành pháp, tư pháp; ở tất cả các cấp, ngành. Các quy định liên quan đến công vụ như về thời gian, địa điểm, thẩm quyền, thủ tục, các loại giấy tờ cần có... phải được đăng tải kịp thời và điều quan trọng không kém là thông báo càng sớm càng tốt; không chỉ công khai các văn bản quy phạm mà công khai cả các văn bản cá biệt; các thông tin này phải kịp thời, đảm bảo tính thời sự, phù hợp với nhu cầu thực tiễn, tránh tình trạng che giấu, bưng bít thông tin để phục vụ cho lợi ích của một số cá nhân;

- Tính dễ tiếp cận của công vụ đối với các công dân. Xã hội, công dân phải được Nhà nước tạo mọi điều kiện thuận lợi để tiếp cận và tham gia các công

vụ. Xã hội, công dân có quyền tiếp cận, tìm hiểu, sử dụng các thông tin liên quan đến công vụ (trừ các lĩnh vực bí mật Nhà nước);

- Sự kiểm tra của xã hội, của công dân đối với công vụ, bao gồm cả sự tham gia của các phương tiện thông tin đại chúng, đối với các quá trình chuẩn bị thực hiện, thực hiện và kết quả thực hiện công vụ;

- Các chủ thể thực thi công vụ phải có trách nhiệm giải trình và chịu trách nhiệm đến cùng về công vụ do mình thực hiện. Sự giải trình này kèm theo là việc xử lý các sai phạm (nếu có) trong quá trình thực hiện công vụ, và kết quả xử lý này cũng phải được công khai. Mặt khác, xác định rõ quyền, nghĩa vụ của bên là Nhà nước, bên kia là xã hội, công dân trong quá trình thực hiện công vụ;

- Sự phán quyết về tính hợp pháp của công vụ của Tòa án. Công dân có quyền khởi kiện ra Tòa án các công vụ trái pháp luật để bảo vệ các quyền và tự do của công dân đã được quy định trong Hiến pháp, đồng thời cần "xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp" {22- tr127}.

Như phần trên đã phân tích, các nguyên tắc của công vụ ở nước ta, trong một chừng mực nhất định, đã được thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, các nguyên tắc này phần lớn mới dừng lại ở các nguyên tắc Hiến định, chưa được quán triệt, tuân thủ trong quá trình cụ thể hoá chúng thành các quy phạm pháp luật cụ thể, cũng như trong thực tiễn thực hiện công vụ. Do vậy, để hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức cần phải nhận thức, thể chế hoá đầy đủ các nguyên tắc này, tạo ra cơ sở pháp lý đầy đủ để các nguyên tắc đó đi vào cuộc sống đầy đủ nhất.

3.3.2. Ban hành các quy phạm pháp luật điều chỉnh chuyên biệt phù hợp với tính chất hoạt động các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức", kết hợp giữa mô hình "chức nghiệp" và mô hình "việc làm"

Trong chương 1 và chương 2 của Luận án đã trình bày, hiện nay, chế định công vụ, công chức chưa xác định, phân biệt rõ địa vị pháp lý của các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức", mặc dù tính chất công việc của họ là khác nhau.

Việc không xác định rõ phạm vi công vụ làm cho chế định pháp luật về công vụ, công chức điều chỉnh cả những quan hệ cũng vì lợi ích chung, do tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội thực hiện thể hiện sự can thiệp quá mức cần thiết của pháp luật đối với các quan hệ này. Nó làm cho khó phân biệt giữa giới hạn, phạm vi hoạt động của nhà nước với tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, tăng xu hướng "nhà nước hoá" các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội; làm cho các tổ chức xã hội vừa phụ thuộc nhà nước, vừa y lại nhà nước, dẫn tới hệ quả là không phát triển được xã hội công dân. Không thể đặt vấn đề các tổ chức xã hội phản biện chính sách, pháp luật của nhà nước, cũng như giám sát công vụ một cách khách quan, có hiệu quả khi mà các tổ chức này lại phụ thuộc vào nhà nước về biên chế, tiền lương.

Đồng thời, bản thân trong khu vực công, giữa ba bộ phận: quản lý nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, đơn vị sự nghiệp thì tính chất, nội dung hoạt động của chúng cũng rất khác nhau. Cũng cần thấy rằng, quan điểm xây dựng các quy định pháp luật để điều chỉnh chuyên biệt cho các nhóm đối tượng này đã được xác định ngay từ năm 1991, trong Cương lĩnh Xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, cụ thể là: "Phân định rõ cán bộ dân cử hoạt động theo nhiệm kỳ và các loại công chức, viên chức chuyên nghiệp...Xây dựng quy chế công chức, viên chức trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước, hoạt động sự nghiệp, sản xuất- kinh doanh..."^{21- tr378}. Song rất tiếc, Nhà nước chưa quán triệt và kịp thời thể chế hoá quan điểm chỉ đạo này.

Điều này đòi hỏi, khi hoàn thiện chế định công vụ, công chức, giải pháp đặt ra là nhất thiết và phải ban hành những quy phạm pháp luật điều chỉnh một cách chuyên biệt phù hợp với tính chất hoạt động của các nhóm đối tượng nói trên, cụ thể:

- Xây dựng, ban hành các quy phạm pháp luật riêng cho nhóm "cán bộ nhà nước". Hoạt động của "cán bộ nhà nước" chịu sự điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành tương ứng như: Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; địa vị của cán bộ trong các doanh nghiệp nhà nước do Luật Doanh nghiệp, điều lệ của doanh nghiệp điều

chính; địa vị của cán bộ trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội do điều lệ của tổ chức đó điều chỉnh;

- Quy định rõ phạm vi "công chức", công chức chỉ tồn tại trong bộ máy nhà nước, không có công chức trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, doanh nghiệp. Đồng thời, cần chính thức quy định "những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một chức danh chuyên môn nghiệp vụ ở cấp xã" cũng là công chức, được hưởng quy chế pháp lý công chức đầy đủ. Điều này xuất phát từ cơ sở: Ủy ban nhân dân cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nằm trong hệ thống thống nhất các cơ quan nhà nước, không phải là các cơ quan tự quản địa phương như nhiều nước khác, vì vậy, phải thống nhất quản lý nhóm đối tượng này; về mặt thực tiễn, những người này thực hiện các hoạt động mang tính chất phục vụ, giúp việc cho Ủy ban nhân dân cấp xã, hoạt động của họ gắn với quá trình thực hiện quyền lực nhà nước, do vậy, họ phải được xác định là công chức.

- Xây dựng, ban hành các quy định pháp luật riêng cho nhóm "viên chức nhà nước"- những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước.

Mặt khác, tại chương 1 cũng đã giới thiệu về hai mô hình công chức: mô hình "chức nghiệp" và mô hình "việc làm". Mỗi một mô hình này có những ưu điểm, hạn chế nhất định. Trên thực tế, mô hình công chức của Việt Nam hiện nay đã có sự kết hợp giữa hai mô hình này, nhưng nghiêng về mô hình "chức nghiệp" nhiều hơn, song do tổ chức thực hiện không tốt nên đã để lại nhiều hạn chế. Việc kết hợp giữa hai mô hình "chức nghiệp" và "việc làm" sẽ tạo nên một mô hình công chức mềm dẻo, linh hoạt, thích ứng với nền kinh tế thị trường.

Vì vậy, cần phải ban hành quy định việc áp dụng mô hình "chức nghiệp" đối với nhóm công chức chuyên môn, nghiệp vụ, vì sẽ tạo ra một đội ngũ công chức chuyên môn ổn định, tích lũy được nhiều kinh nghiệm, kỹ năng cần thiết cho quá trình thực hiện công vụ. Đối với nhóm công chức lãnh đạo thì quy định áp dụng mô hình "việc làm", vì sẽ cho phép Nhà nước ta chủ động lựa chọn được những người lãnh đạo có đủ phẩm chất, năng lực, bản lĩnh, trình độ, tránh được sự trì trệ trong nhóm công chức lãnh đạo.

Việc kết hợp như trên cũng sẽ giải quyết được những bất hợp lý về tiền lương giữa nhóm công chức công chức chuyên môn và nhóm công chức lãnh đạo. Hiện nay, công chức lãnh đạo được hưởng lương chuyên môn cộng với phụ cấp lãnh đạo, không có bảng lương riêng, dẫn đến tình trạng lương của người lãnh đạo nhiều khi thấp hơn lương của nhân viên (do có thâm niên ít hơn), trong khi đó công việc, trách nhiệm của người lãnh đạo khác với người làm công tác chuyên môn. Mặt khác, nhiều trường hợp, những người lãnh đạo có chức vụ ngang nhau (ví dụ: cùng là Trưởng phòng, Giám đốc Sở, Vụ trưởng...) nhưng lương của họ khác nhau, trong khi công việc như nhau. Do vậy, phải ban hành quy định hệ thống lương công chức thành hai hệ thống: lương chuyên môn, nghiệp vụ và lương lãnh đạo. Đồng thời, lương của những người làm công tác chuyên môn cũng phải được thiết kế, quy định theo nguyên tắc "làm việc nào, hưởng lương việc đó".

Để tạo nên một chế định pháp luật hoàn thiện, chế định đó phải được thiết kế, xây dựng trên cơ sở các khái niệm đã được chuẩn hoá và thống nhất. Điều này sẽ là cơ sở đảm bảo cho nội dung điều chỉnh của pháp luật đối với công vụ, công chức có tính khoa học, thống nhất, tạo ra các quy định pháp luật thống nhất, đồng bộ, khắc phục những chồng chéo, mâu thuẫn trong nội dung của chế định pháp luật về công vụ, công chức. Từ cơ sở khoa học, thực tiễn, ban hành các quy định để thống nhất, chuẩn hoá những khái niệm cơ bản của công vụ, công chức, bao gồm: Công vụ; chức vụ nhà nước; Các nguyên tắc cơ bản của công vụ; Trách nhiệm công vụ, trách nhiệm giải trình; Công chức; cán bộ, viên chức; Ngạch, nâng ngạch, chuyển ngạch công chức; Chức danh, chức trách công chức.

3.3.3. Ban hành các quy phạm pháp luật trong đó quy định rõ, cụ thể trách nhiệm trong công vụ, trách nhiệm giải trình

Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Do vậy, công vụ phải nhằm phục vụ nhân dân, đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của nhân dân, góp phần ngày càng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân.

Công vụ phải được tổ chức và thực hiện trên cơ sở:

Các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng, đều là công bộc của dân, nghĩa là gánh vác việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân như trong thời kỳ dưới quyền thống trị của Pháp, Nhật. Việc gì có lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì hại đến dân, ta phải hết sức tránh. ^{66- tr341}

Để có được nền công vụ phục vụ dân thì đội ngũ cán bộ, công chức nói chung và đội ngũ công chức nói riêng phải thật sự là những người đầy tớ trung thành của nhân dân, là công bộc của nhân dân. Đại hội X xác định: “Xây dựng một xã hội dân chủ, trong đó cán bộ, đảng viên và công chức phải thực sự là công bộc của nhân dân” ^{22- tr 125}. Điều quan trọng là cần phải “xây dựng và ban hành văn bản pháp quy về chế độ công vụ và công chức. Định rõ nghĩa vụ, trách nhiệm, thẩm quyền, quyền lợi và kỷ luật hành chính. Quy định các chế độ đào tạo, tuyển dụng, sử dụng công chức.” ^{21- tr513}.

Do vậy, để có cơ sở pháp lý cho việc xác định trách nhiệm trong quá trình tổ chức thực hiện công vụ thì giải pháp đưa ra là:

Thứ nhất, ban hành các quy phạm pháp luật với nội dung là quy định rõ, cụ thể nghĩa vụ, bổn phận, trách nhiệm của bất kỳ một chủ thể nào nói chung, đội ngũ công chức nói riêng trong quá trình thực thi công vụ, trong tất cả các quan hệ dọc, ngang, bên trong, bên ngoài của công vụ, bao gồm:

- Nghĩa vụ, bổn phận của công chức trước nhà nước, trước cấp trên: Công chức có nghĩa vụ trung thành với nhà nước, chịu trách nhiệm trước nhà nước, trước cấp trên về công vụ của mình;

- Nghĩa vụ của công chức trước nhân dân, xã hội về công vụ của mình; công chức có nghĩa vụ tận tâm, tận tụy phục vụ nhân dân, đặt lợi ích của nhân dân là mục tiêu cao nhất trong khi thực thi công vụ;

- Nghĩa vụ, bổn phận của công chức đối với đồng nghiệp, cộng sự; Nghĩa vụ của từng cơ quan nhà nước; Nghĩa vụ, bổn phận của từng chức vụ, chức danh công chức;

- Trách nhiệm của tập thể và cá nhân; Trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan với cấp trên và với cấp dưới; Trách nhiệm của nền công vụ;

- Nghĩa vụ, bổn phận của các chủ thể khác khi tham gia vào công vụ, đặc biệt là trong trường hợp các cá nhân công dân, tổ chức xã hội được nhà nước ủy quyền tham gia công vụ.

Đồng thời trách nhiệm công vụ phải được quy định rõ trong toàn bộ quá trình tổ chức thực hiện công vụ, trong từng khâu của công vụ: từ giai đoạn xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật cho đến khâu tổ chức thực hiện, khâu kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm pháp luật.

Xây dựng, ban hành quy định về trách nhiệm, nghĩa vụ, bổn phận trong công vụ, đảm bảo sự thống nhất, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong các quan hệ công vụ, trước hết là sự thống nhất, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ giữa công vụ được giao và những điều kiện nhân lực, vật lực để thực hiện công vụ đó; tiếp theo là sự thống nhất, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ giữa thành tích, công trạng và trách nhiệm pháp lý, với sự tách bạch giữa “công” và “tội”, không thể bù trừ cho nhau trong quá trình xử lý.

Đại hội X xác định:” Phải giao nhiệm vụ rõ ràng và quyền hạn tương xứng cho người đứng đầu từng tổ chức, đơn vị, kể cả quyền hạn về tổ chức bộ máy và nhân sự, đồng thời phải yêu cầu rất cao về trách nhiệm đối với cán bộ...”

{22- tr 182,183}

Bên cạnh việc ban hành về các quy định để xác định trách nhiệm của công chức trước nhà nước, nhân dân về công vụ, thì ngược lại, phải xác định rõ trách nhiệm của công dân, xã hội đối với công vụ. Họ phải tôn trọng, tạo mọi điều kiện để các công chức hoàn thành tốt công vụ, tuân thủ pháp luật, không được cản trở quá trình thực thi công vụ.

Thứ hai, ban hành các quy định về trách nhiệm giải trình của các chủ thể thực hiện công vụ

Sự giải trình của công chức trước cấp trên thể hiện trách nhiệm của công chức đối với các quyết định pháp luật, hành vi công vụ của họ ở cả hai khía cạnh: hợp pháp và hợp lý. Thông qua giải trình, nhà nước, xã hội, công dân hiểu

rõ hơn tại sao công chức lại thực hiện công vụ như vậy, trách nhiệm cả công chức của những người có liên quan đến đâu, qua đó, góp phần tăng tính trách nhiệm, tính minh bạch trong công vụ.

Thực tiễn cho thấy, trong nhiều trường hợp, các cơ quan, tổ chức thực thi công vụ đã không có những giải trình thỏa đáng nhưng không bị truy cứu trách nhiệm pháp lý do các cơ sở pháp lý về giải trình chưa có. Vì vậy, khi hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, cần ban hành các quy định về trách nhiệm giải trình trong công vụ như: quyền yêu cầu giải trình của nhà nước, xã hội, công dân; chủ thể chịu trách nhiệm giải trình, hình thức, thời hạn giải trình, giá trị pháp lý của giải trình, xử lý kết quả giải trình; giám sát việc xử lý kết quả giải trình.

3.3.4. Tổ chức tiến hành pháp điển hoá chế định pháp luật về công vụ, công chức, tiến hành xây dựng, ban hành Luật Công vụ, Quy chế đạo đức công vụ

Thực thi công vụ có một ý nghĩa đặc biệt trong quá trình hiện thực hoá quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, suốt thời gian dài, nội dung các văn bản quy phạm pháp luật việc điều chỉnh công vụ ở nước ta còn lạc hậu, chưa đáp ứng kịp thời những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn, về hình thức còn phân tán, tản mạn, chưa tập trung, dẫn đến sự thiếu thống nhất, đồng bộ. Đối với đội ngũ công chức, cơ sở pháp lý để quản lý họ cũng chủ yếu là các văn bản dưới luật, tính pháp lý của các quy phạm pháp luật trong chế định công vụ, công chức còn thấp (phần lớn thể hiện trong các nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư).

Pháp điển hoá chế định pháp luật về công vụ, công chức, tổ chức xây dựng ban hành Luật Công vụ nhằm tạo ra một cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ, phù hợp với thực tiễn, có hiệu lực pháp lý cao là giải pháp rất quan trọng trong quá trình hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức.

Mặt khác, các quan hệ công vụ, đội ngũ công chức ở nước ta hiện nay tương đối ổn định, các cơ sở lý luận, thực tiễn cho việc xây dựng một nền công vụ của nhà nước trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập quốc tế cũng như cho việc xây dựng một đội ngũ công chức thực sự là công bộc của

nhân dân tương đối đầy đủ. Do vậy, đã có đủ điều kiện về cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn để xây dựng Luật Công vụ và cần khẩn trương tổ chức xây dựng, ban hành Luật Công vụ trong thời gian sớm nhất.

Để pháp điển hoá tốt chế định pháp luật về công vụ, công chức, một số giải pháp cụ thể bao gồm:

3.3.4.1. Tổng điều tra, thống kê, đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện chế định công vụ, công chức, thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, dự báo xu hướng vận động của các quan hệ công vụ

Quá trình hoàn thiện pháp luật nói chung và chế định công vụ, công chức nói riêng bao giờ cũng bắt nguồn trước hết từ các nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Mặt khác, khi hoàn thiện chế định công vụ, công chức, thì đối tượng trực tiếp chịu sự tác động của sự thay đổi nội dung chế định công vụ, công chức là đội ngũ công chức. Do vậy, tiến hành hoạt động tổng điều tra, thống kê, phân tích, đánh giá thực trạng quá trình tổ chức thực hiện chế định công vụ, công chức, thực trạng đội ngũ này là một điều cần thiết, giúp Nhà nước ta có thêm các cơ sở thực tiễn cho việc hoàn thiện chế định công vụ, công chức.

Chỉ có đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện chế định này mới có thể phát hiện ra từ khía cạnh thực tiễn những điểm hạn chế, bất cập, lạc hậu, mâu thuẫn, chồng chéo của các quy định pháp luật về công vụ, công chức, để từ đó có các giải pháp cụ thể hoàn thiện chế định công vụ, công chức.

Đồng thời, như trong chương 1 đã phân tích, ở Việt Nam, đội ngũ công chức nằm trong tổng thể đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nói chung, giữa các nhóm đối tượng này luôn có sự chuyển dịch qua lại lẫn nhau. Vì vậy, không chỉ tổng điều tra, thống kê, đánh giá riêng đội ngũ công chức mà cần thiết phải tổng điều tra, thống kê, đánh giá tổng thể đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước để từ đó giúp chúng ta có cái nhìn toàn diện về đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nói chung và đội ngũ công chức nói riêng.

Trên cơ sở đó, xác định được những nhân tố tác động tích cực, tiêu cực đến công vụ, đặc biệt là xác định được xu hướng vận động của các quan hệ công

vụ, của đội ngũ công chức, để xây dựng, ban hành các quy định pháp luật điều chỉnh công vụ phù hợp với thực tiễn.

Quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân tất yếu sẽ buộc công vụ chuyển từ trạng thái "cai trị", "cai quản" sang trạng thái "phục vụ". Như vậy, phải chuyển đa số các quy phạm có tính mệnh lệnh- phục tùng, bắt buộc trong chế định công vụ, công chức sang các quy phạm có tính lựa chọn, tùy nghi, đảm bảo cho công dân, xã hội có quyền lựa chọn công vụ tốt nhất.

Xu hướng phát triển kinh tế, xã hội, dân chủ hoá đời sống nhà nước của đất nước ta tất yếu cũng sẽ làm cho sự tham gia của công dân, xã hội vào công vụ ngày càng rộng rãi hơn, cho nên cần có các quy định tạo nên sự tham gia rộng rãi, cạnh tranh trong quá trình thực hiện công vụ. Từ đó, chuyển dần nhà nước là người trực tiếp thực hiện công vụ sang thành người quản lý công vụ. Ví dụ, thay vì chấp hành viên thi hành án dân sự phải thực hiện các công việc tổng đạt giấy tờ, nhà nước có thể chuyển giao cho các doanh nghiệp bưu chính trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh... Do đó, cần xây dựng một hệ thống các quy phạm pháp luật làm cơ sở cho sự tham gia rộng rãi bằng nhiều hình thức của công dân, xã hội vào công vụ.

Mặt khác, sự phát triển của nền kinh tế sẽ dễ dẫn đến xu hướng thu nhập của người lao động trong các doanh nghiệp sẽ cao hơn so với công chức, trong khi các quy định quản lý tài chính càng ngày chặt chẽ hơn, nên các khoản thu ngoài lương của công chức sẽ thu hẹp dần. Điều này sẽ dẫn đến tình trạng "chảy chất xám" trong bộ máy nhà nước và tâm lý mong muốn trở thành công chức sẽ giảm bớt. Cho nên, trong quá trình hoàn thiện chế định công vụ, công chức, cần có các quy định cụ thể để thu hút chất xám, nhân tài phục vụ nhà nước.

3.3.4.2. Tổ chức thực hiện rà soát, hệ thống hoá, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công vụ, cán bộ, công chức, viên chức với sự tham gia của xã hội

Công vụ, công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức không chỉ chịu sự điều chỉnh của chế định công vụ, công chức, mà còn chịu sự điều chỉnh của

nhiều quy phạm pháp luật thuộc các ngành luật khác nhau. Các quy phạm pháp luật này do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành trong nhiều thời điểm khác nhau. Để đảm bảo sự toàn diện, thống nhất, đồng bộ trong quá trình hoàn thiện chế định công vụ, công chức, không thể chỉ rà soát, đánh giá, hệ thống hoá riêng một chế định công vụ, công chức mà phải thực hiện đối với tất cả các quy định của pháp luật liên quan đến công vụ, công chức.

Hoạt động này phải được thực hiện thường xuyên với sự tham gia rộng rãi của xã hội. Nhà nước có thể ký hợp đồng, đặt hàng với các tổ chức nghiên cứu khoa học hoặc kết hợp giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức nghiên cứu khoa học, các nhà khoa học, các chuyên gia để thực hiện công tác rà soát, đánh giá văn bản pháp luật. Giải pháp này giúp cho công tác rà soát, hệ thống hoá, đánh giá, nhận xét về chế định công vụ, công chức cũng như các quy định có liên quan đến công vụ, công chức mang tính khách quan, toàn diện hơn so với việc các cơ quan nhà nước tự đánh giá sản phẩm của chính mình, đồng thời, huy động được trí tuệ khoa học vào công tác rà soát, hệ thống hoá, đánh giá chế định công vụ, công chức, tất nhiên sẽ với chi phí hợp lý nhất.

Trên cơ sở rà soát, hệ thống hoá toàn bộ các quy định liên quan đến công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, sẽ giúp cho các cơ quan có thẩm quyền đánh giá chính xác hơn chế định công vụ, công chức trong tổng thể các quy định của pháp luật về công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, thấy được những nội dung còn mâu thuẫn, chòng chéo giữa chế định công vụ, công chức với các chế định khác của pháp luật; những nội dung đã thống nhất với các chế định khác, từ đó có phương án hoàn thiện chế định công vụ, công chức theo hướng đồng bộ, phù hợp với các chế định khác nằm trong hệ thống pháp luật nước ta nói chung.

3.3.4.3. Sửa đổi, bổ sung các quy định của chế định công vụ, công chức

Đây là giải pháp trước mắt, trong khi Nhà nước chưa ban hành được Luật Công vụ, bao gồm:

Một là, bổ sung các quy định về quyền tham gia, giám sát công vụ của công dân, xã hội

- Quy định về các quyền, hình thức tham gia công vụ của công dân, xã hội và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong việc tạo điều kiện để công dân, xã hội tham gia công vụ;

- Quy định về quyền, hình thức giám sát của công dân, xã hội đối với công vụ; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc lắng nghe, tiếp thu, trả lời các phản biện của công dân, xã hội đối với công vụ của mình;

- Quy định về các hình thức quan hệ giữa cơ quan nhà nước, công chức với công dân, xã hội, trong đó, ngoài việc quy định về các hình thức quan hệ truyền thống (như tiếp xúc trực tiếp, qua đơn thư, công văn) thì chú trọng đến việc quy định các hình thức quan hệ, giao dịch điện tử.

Hai là, xây dựng các quy định về công khai, minh bạch hoá quá trình tổ chức thực hiện công vụ, gồm:

- Quyền được thông tin của công dân, xã hội về công vụ (từ quy hoạch, kế hoạch, tổ chức thực hiện; kết quả thực hiện; đánh giá công vụ..); phạm vi, giới hạn thông tin cung cấp; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin về công vụ, hình thức cung cấp, thời hạn, thời gian cung cấp thông tin;

- Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền.

Ba là, đối với tuyển dụng, bổ nhiệm công chức

- Đối với việc tuyển dụng công chức, nói chung cần quy định thống nhất tiêu chuẩn dự tuyển công chức, xoá bỏ các quy định có tính phân biệt về mặt xã hội (như loại hình bằng cấp, nơi cư trú, chiều cao...) để đảm bảo sự tham gia rộng rãi của công dân tham gia vào tuyển dụng công chức, (trừ một số trường hợp theo yêu cầu của một số công vụ đặc thù cần có những tiêu chuẩn riêng trong tuyển dụng); có các quy định cụ thể đối với việc tuyển dụng người tàn tật.

- Quy định công khai, minh bạch các thông tin về tuyển dụng công chức trong tất cả các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương. Các thông tin về tuyển dụng công chức này bao gồm: Thông tin về tuyển dụng công chức hàng năm và dự kiến các năm tiếp theo. Hiện nay, các thông tin về tuyển dụng công chức mới được công bố theo chỉ tiêu hàng năm, và chỉ thông báo trước ngày

tuyển dụng 30 ngày (điều 10 của Nghị định 117/2003/NĐ- CP), điều này làm cho người lao động thường lâm vào tình trạng bị động, họ không có nhiều thời gian để chuẩn bị tốt nhất cho việc tham gia vào tuyển dụng công chức, và cũng không có nhiều người biết về thông tin tuyển dụng, nên đã hạn chế rất nhiều về số người đăng ký tuyển dụng. Thông tin về số lượng công chức tuyển dụng, vị trí, chức danh tuyển dụng cho từng bộ phận, từng cơ quan, đơn vị; về hồ sơ, thủ tục tuyển dụng, thời gian, địa điểm, mẫu hồ sơ (nếu có); về nội dung thi tuyển (hoặc xét tuyển).

Các thông tin này cần được thể hiện đầy đủ, chi tiết trên trang Web của các cơ quan nhà nước và được cập nhật kịp thời, không nên chỉ thông báo vắn tắt, còn muốn biết thông tin chi tiết, những người dự tuyển phải đến cơ quan tuyển dụng hỏi thêm, điều này gây khó khăn cho họ.

- Quy định hình thức thi tuyển công chức áp dụng cho tất cả các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương; quy định rõ, cụ thể các trường hợp được xét tuyển.

Bên cạnh việc tuyển dụng công chức theo chế độ chức nghiệp (suốt đời) cần chuyển dần sang chế độ việc làm (hợp đồng), đồng thời có sự chuyển đổi giữa hai chế độ này. Ví dụ: công chức chức nghiệp, nhưng theo nguyện vọng bản thân hoặc theo yêu cầu công việc họ có thể đăng ký chuyển sang chế độ hợp đồng và ngược lại.

- Quy định việc hết thời gian tập sự cũng phải qua thi thay vì chỉ qua tự đánh giá của công chức và đánh giá của cơ quan nhà nước như hiện nay. (Điều 19 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP)

- Quy định việc chuyển giao tổ chức thi tuyển công chức cho các cơ sở đào tạo (thông qua hợp đồng) và tổ chức thi tuyển công chức thống nhất trong phạm vi cả nước thay vì cơ quan tuyển dụng thành lập Hội đồng thi tuyển như hiện nay. Hội đồng thi tuyển công chức phải độc lập với cơ quan tuyển dụng công chức; cơ quan tuyển dụng công chức chỉ căn cứ vào kết quả mà Hội đồng thi tuyển công bố để quyết định tuyển dụng. Qua đó, đảm bảo tính khách quan, công bằng trong tuyển dụng công chức, hạn chế các tiêu cực có thể xảy ra trong

quá trình thi tuyển công chức. (Điều 26 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định 09/2007/NĐ-CP)

Bốn là, đối với các quy định về quản lý, sử dụng, công chức

Quy hoạch, kế hoạch phát triển đội ngũ công chức cần được quan tâm xây dựng. Mặt khác, các quy hoạch, kế hoạch này phải được thể hiện dưới dạng các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý công chức và được công khai, minh bạch hoá. Trên cơ sở đó, đội ngũ công chức có định hướng phấn đấu cũng như nhân dân, xã hội có cơ sở để kiểm tra, giám sát việc thực công tác quy hoạch, kế hoạch đối với đội ngũ công chức.

Các quy định về quản lý, sử dụng công chức phải đảm bảo nguyên tắc đúng việc, đúng người, vì việc xếp người, không vì người xếp việc; đảm bảo hiệu quả công việc; phân định rõ thẩm quyền của cơ quan quản lý công chức và cơ quan sử dụng công chức.

Đối với cơ quan quản lý công chức, có quyền tuyển dụng, bổ nhiệm công chức, áp dụng một số hình thức kỷ luật công chức.

Đối với cơ quan sử dụng công chức có quyền phân công công tác, điều chuyển nội bộ, áp dụng một số hình thức kỷ luật công theo phân cấp; công chức có quyền đề nghị cơ quan sử dụng công chức bố trí công việc theo đúng ngạch bậc chuyên môn, nghiệp vụ của công chức.

Xây dựng các quy định cụ thể về trách nhiệm trong việc đề cử, bổ nhiệm công chức lãnh đạo trên quan điểm: "Thực hiện chế độ trách nhiệm trong đề cử, bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo theo hướng cấp trưởng giới thiệu cấp phó, cấp sử dụng trực tiếp giới thiệu đề cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định"^{22- tr128}.

Đối với việc bổ nhiệm công chức lãnh đạo, cần quy định tiêu chuẩn cụ thể cho từng chức danh, trên cơ sở đó tạo ra sự cạnh tranh giữa các ứng cử viên: Các ứng cử viên phải có chương trình hành động, qua sự thi tuyển bởi một Hội đồng khách quan, độc lập với cơ quan tuyển dụng. Quan điểm cạnh tranh, thi tuyển đối với các chức danh công chức lãnh đạo không phải là mới hoàn toàn, vấn đề là chúng ta có mạnh dạn áp dụng hay không. Hội nghị trung ương lần thứ ba (khoá X) cũng đã định hướng: "Thí điểm tiến tới mở rộng thi tuyển công khai

một số chức danh cán bộ quản lý cấp phòng, cấp vụ... Cán bộ, công chức dự kiến được bổ nhiệm, đề bạt phải trình bày chương trình hành động trước khi ghi phiếu tín nhiệm..."^{23- tr18}.

Quy định thống nhất, đơn giản, minh bạch các thủ tục về điều động, chuyển chuyên, biệt phái công chức.

Quy định quản lý công chức theo đầu việc (khoán việc) và kết quả đầu ra của công việc được giao thay vì quản lý theo giờ hành chính như hiện nay. Điều này, một mặt, làm phát huy tính chủ động, sáng tạo của cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện công vụ của mình, không nhất thiết phải gò bó vào những thủ tục, quy trình vốn đã cứng nhắc song lại chậm thay đổi. Mặt khác, giúp cho cơ quan quản lý, sử dụng cán bộ, công chức không phải quá sa đà vào việc kiểm soát từng hoạt động cụ thể của cán bộ, công chức mà vẫn đảm bảo quản lý được cán bộ, công chức, quản lý được các công việc của cơ quan mình.

Quy định cụ thể các công việc cụ thể, với những yêu cầu đầu ra cụ thể đối với từng chức danh, với các định mức lao động cụ thể: thời gian hoàn thành công việc, tính đúng đắn, hợp pháp của công việc, sự đầy đủ về hồ sơ, thủ tục. Các định mức lao động phải thường xuyên được đánh giá để sửa đổi, bổ sung kịp thời, tránh việc áp dụng các định mức lao động đã lạc hậu, lỗi thời.

Ban hành tiêu chuẩn các ngạch bậc công chức ở các ngành một cách đầy đủ, làm cơ sở pháp lý để chuẩn hoá đội ngũ công chức. Các tiêu chuẩn này, ngoài những tiêu chuẩn về phẩm chất chính trị, cần chú trọng hơn các tiêu chuẩn về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng thực hiện các công việc và phải được lượng hoá càng nhiều càng tốt.

Đối với các quy định về thi nâng ngạch phải thể hiện được tính cạnh tranh trong thi nâng ngạch, theo đó, Nhà nước chỉ quy định các điều kiện về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng để dự thi nâng ngạch; không quy định về thâm niên công tác, nặng về bằng cấp, bậc lương (ví dụ, hiện nay, điều kiện để có thể dự thi nâng ngạch từ chuyên viên lên chuyên viên chính là phải ở bậc lương không thấp hơn 2 bậc so với bậc 1 của ngạch chuyên viên) (Điều 24 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định 09/2007/NĐ-

CP) . Các công chức có quyền tự do đăng ký dự thi nâng ngạch, nếu họ thấy có đủ trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng của ngạch dự thi. Đồng thời, quy định số người dự thi nâng ngạch phải cao hơn số người trúng tuyển. Điều này sẽ tạo ra một động lực phấn đấu mạnh mẽ cho các công chức, loại bỏ được tư tưởng "sống lâu lên lão làng" lâu nay, khắc phục tình trạng "chuyên viên làm việc của chuyên viên chính", "chuyên viên chính chỉ hơn chuyên viên về thâm niên", đồng thời tạo điều kiện cho người có năng lực thực sự được bổ nhiệm xứng đáng vào các ngạch cao hơn.

Đưa quy định sát hạch định kỳ công chức vào việc quản lý công chức. Đội ngũ công chức cần phải được sát hạch thường xuyên nhằm phát hiện kịp thời những người có năng lực, loại bỏ những người yếu kém trong đội ngũ công chức. Việc sát hạch này, phải được tiến hành theo thời gian nâng bậc lương, tương tự như việc thi tay nghề để nâng bậc lương trong các doanh nghiệp. Công chức không đạt kết quả đỗ trong kỳ thi sát hạch phải bị chuyển xuống bậc hoặc ngạch thấp hơn, tùy theo kết quả của kỳ thi sát hạch. Như vậy, sẽ khắc phục tình trạng "chỉ có lên, không có xuống" của công chức. (Hiện nay, công chức chỉ bị chuyển xuống bậc, ngạch dưới khi bị kỷ luật ở hình thức hạ ngạch).

Ban hành các quy định, định mức cụ thể trong việc quản lý, sử dụng tài sản công, gắn trách nhiệm với quyền lợi của công chức trong quá trình quản lý, sử dụng tài sản công.

Năm là, sửa đổi, bổ sung các quy định về đánh giá công chức

Xây dựng quy định về đánh giá công chức với bộ tiêu chí đánh giá bao gồm các tiêu chí định lượng cụ thể. Bên cạnh tiêu chí đánh giá công chức về phẩm chất, đạo đức thì chú ý đến các tiêu chí về tính chất, mức độ, phạm vi, khối lượng các công việc, mức độ hoàn thành công việc, kết quả công việc đạt được, hiệu quả công việc đem lại trên thực tế, yêu cầu đặt ra là "Đánh giá và sử dụng cán bộ trên cơ sở tiêu chuẩn, lấy hiệu quả công tác thực tế và sự tín nhiệm của nhân dân làm thước đo chủ yếu" {20- tr142} .

Bổ sung quy định về sử dụng kết quả đánh giá công chức, theo đó, ngoài những trường hợp đạt thành tích xuất sắc được khen thưởng thì phải có các quy

định xử lý đối với trường hợp không đạt yêu cầu, theo hướng, nếu không đạt yêu cầu thì phải bị hạ bậc hoặc hạ ngạch; trường hợp nhiều năm liên không đạt yêu cầu thì phải cho thôi việc. (Điều 37, 38 của Nghị định 117/2003/NĐ-CP)

Quy định về sự tham gia của công dân, xã hội vào việc đánh giá công chức thông qua đơn đặt hàng của nhà nước với các tổ chức, đơn vị khác.

Sáu là, về quyền, nghĩa vụ của công chức

Quyền, nghĩa vụ của công chức được quy định một cách cụ thể, bên cạnh các quyền, nghĩa vụ đã được quy định hiện hành, cần quan tâm đến các nội dung:

- Quy định cụ thể nghĩa vụ của công chức trong thực hiện công vụ; trách nhiệm của công chức đối với kết quả, hiệu quả công vụ được giao;

- Quy định về trách nhiệm của công chức lãnh đạo;

- Quy định quyền bảo lưu ý kiến của công chức trước mệnh lệnh của cấp trên;

- Quy định về các quyền dân chủ của công chức trong cơ quan nhà nước (trên cơ sở tổng kết, đánh giá quá trình thực hiện Nghị định của Chính phủ số 71/1998/NĐ-CP ngày 08/ 9/1998 ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan);

- Quy định quyền và nghĩa vụ học tập, nâng cao trình độ của công chức (hiện nay mới quy định quyền được học tập);

- Quy định cụ thể về các quyền ưu tiên của công chức trong khi thi hành công vụ như: quyền được ưu tiên sử dụng các phương tiện giao thông, thông tin, liên lạc, quyền trưng dụng nhân lực, vật lực, quyền sử dụng các công cụ hỗ trợ trong khi thi hành công vụ (hiện nay quyền ưu tiên này chỉ được quy định cho một số đối tượng, chủ yếu trong lực lượng vũ trang);

- Quy định về trách nhiệm giải trình của các chủ thể thực hiện công vụ;

- Quy định về các nguyên tắc cơ bản của đạo đức công vụ.

Bảy là, đối với các quy định liên quan đến xử lý kỷ luật công chức, cần phải sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về xử lý kỷ luật cán bộ, công

chức cụ thể, chi tiết, rõ ràng hơn, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, cụ thể là:

- Cần có các quy định cụ thể hoá những nghĩa vụ của cán bộ, công chức theo hướng càng lượng hoá được nhiều càng tốt, vừa là cơ sở thuận lợi cho cán bộ, công chức thực thi công vụ, nhiệm vụ của mình, vừa thuận lợi cho việc xác định căn cứ để xử lý kỷ luật;

- Đối với nghĩa vụ chấp hành quyết định của cấp trên, cần quy định cụ thể: đó là việc chấp hành các mệnh lệnh, quyết định liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền của cơ quan, đơn vị; đồng thời, quy định cụ thể nghĩa vụ của người ra lệnh (và cấp trên của người ra lệnh) khi nhận được thông tin phản hồi từ phía cán bộ, công chức thực thi mệnh lệnh đó; quy định rõ hình thức báo cáo của cán bộ, công chức tới người ra quyết định (cấp trên của người ra quyết định); bổ sung quy định loại trừ trách nhiệm kỷ luật đối với cán bộ, công chức trong trường hợp, vì lý do khách quan mà họ không thể báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người ra quyết định, cũng như quyền từ chối thi hành những quyết định sai trái của cấp trên khi có dấu hiệu cấu thành tội phạm;

- Phân biệt rõ giữa việc cán bộ, công chức tham gia, quản lý điều hành các doanh nghiệp (trừ trường hợp pháp luật cho phép) với việc cán bộ, công chức có được mua cổ phiếu, và do vậy, có quyền tham dự Đại hội đồng cổ đông trong các doanh nghiệp cổ phần hay không? Quy định cấm cán bộ, trực tiếp quản lý, điều hành các doanh nghiệp sẽ hợp lý hơn. Trên thực tế, Nhà nước chỉ có thể biết được cán bộ, công chức có trực tiếp quản lý điều hành các doanh nghiệp hay không; còn việc cán bộ, công chức có đứng đằng sau, núp bóng người khác để góp vốn vào các doanh nghiệp thì rất khó kiểm soát. Nhưng Nhà nước có thể cho cán bộ, công chức tham gia mua cổ phiếu, khi đó, họ tham gia vào công ty với tư cách là một cổ đông bình thường. Nhà nước có thể không chế tỷ lệ cổ phiếu mà một cán bộ, công chức được mua của một công ty, khi đó, họ không thể chi phối được hoạt động của doanh nghiệp;

- Bổ sung quy định việc xử lý kỷ luật công chức phải căn cứ vào tính chất, mức độ lỗi, động cơ, mục đích vi phạm kỷ luật; (Điều 5 của Nghị định 35/2005/NĐ-CP);

- Bổ sung quy định trường hợp loại trừ trách nhiệm kỷ luật: tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng; Bổ sung các quy định về các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ trách nhiệm kỷ luật; (Điều 4 của Nghị định 35/2005/NĐ-CP);

- Bổ sung hình thức hạ ngạch đối với công chức cấp xã; (Điều 17 của Nghị định 114/2003/NĐ-CP);

- Sửa đổi các quy định về thi hành quyết định kỷ luật, theo hướng, các chế tài phải được phân hoá, mỗi một hình thức kỷ luật có một chế tài xử lý riêng. Chẳng hạn, đối với hình thức khiển trách, kéo dài thời gian nâng bậc lương, thời gian không được bổ nhiệm vào các chức vụ mới là 6 tháng, hình thức cảnh cáo là 1 năm, cách chức là 2 năm. Quy định rõ, đối với hình thức cách chức, việc bố trí công tác khác phải ở một vị trí thấp hơn so với trước khi bị kỷ luật. (Điều 26, 27, 28 của Nghị định 35/2005/NĐ-CP)

3.3.4.4. Tổ chức xây dựng ban hành Luật Công vụ

Giải pháp quan trọng để hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức là tiến hành pháp điển hoá thông qua việc tổ chức xây dựng ban hành Luật Công vụ trên cơ sở những phương hướng đã nêu ở trên

Hiện nay, Nhà nước đang soạn thảo dự thảo Luật Cán bộ, công chức^{110}. Dự thảo này, theo Nghị quyết 49/2005/QH11 của Quốc hội ngày 19/11/2005 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có tên là "Luật Công vụ" đã được công bố để lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, sau Phiên họp thứ 6 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XI ngày 28/02/2008, Dự thảo này đã được đổi tên thành "Luật Cán bộ, công chức"^{111}.

Dự thảo Luật Cán bộ, công chức (sau đây xin gọi tắt là Dự thảo) có một số điểm tiến bộ quan trọng:

Một là, đã quy định rõ nhóm đối tượng "cán bộ" và nhóm đối tượng "công chức" (Điều 4, các khoản 3, 4 của Điều 7);

Hai là, dự định kết hợp giữa chế độ chức nghiệp và chế độ việc làm đối với công chức (Điều 30, Điều 35);

Ba là, đề cập đến đạo đức công vụ (Mục 4, Mục 5 của chương I);

Bốn là, đã phân biệt quyền, nghĩa vụ của công chức chuyên môn, nghiệp vụ và công chức lãnh đạo quản lý (Mục 2 của chương II);

Năm là, chú trọng đến kết quả thực hiện công việc trong việc đánh giá công chức (Mục 6 của chương IV); quy định việc đào thải công chức trong trường hợp hai năm liên bị xếp loại yếu (Điều 63, khoản 2);

Sáu là, đề cập đến thanh tra công vụ (Chương VI).

Tuy nhiên, Dự thảo này, về mặt nội dung, còn những hạn chế nhất định, chưa thể hiện một tư duy pháp lý khoa học về công vụ, công chức, thể hiện qua các điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng không chính xác

Dự thảo quy định "Luật này quy định về về hoạt động công vụ và cán bộ, công chức", nhưng quan niệm về "công vụ" trong Dự thảo quá rộng, khi quy định: "Hoạt động công vụ ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam bao gồm các hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội; hoạt động của tổ chức sự nghiệp công và của cán bộ, công chức nhằm bảo vệ và phục vụ lợi ích của nhân dân và xã hội"- Điều 2 của Dự thảo.

Việc mở rộng phạm vi công vụ sang cả các công việc của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội là không đúng với bản chất của công vụ, vì công vụ phải gắn với quyền lực nhà nước (đã phân tích ở chương 1 của luận án).

Chính vì mở rộng phạm vi, đối tượng điều chỉnh, nên dẫn đến một mâu thuẫn là: Dự thảo quy định chung về cán bộ, công chức, những các quy định cụ thể trong dự thảo phù hợp với đối tượng là công chức trong bộ máy nhà nước nhiều hơn là phù hợp với cả các cán bộ do bầu cử, cán bộ trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội. Ví dụ: đối với cán bộ giữ các chức vụ bầu cử đã có các văn luật tương ứng điều chỉnh (Luật Tổ chức Quốc Hội, Luật Tổ chức Hội đồng

nhân dân và Ủy ban nhân dân; đối với thẩm phán, kiểm sát viên cũng đã có Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân điều chỉnh cụ thể, từ quyền, nghĩa vụ, đến tiêu chuẩn tuyển dụng, bổ nhiệm...

Mặt khác, Dự thảo dự định Luật Cán bộ, công chức được áp dụng đối với cả cán bộ, công chức của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội. (Điều 1, khoản 2 của Dự thảo). Ở đây vẫn thể hiện tư duy bao cấp, “nhà nước hoá”, sự can thiệp quá sâu của nhà nước đối với tổ chức và hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, phá vỡ nguyên tắc tự nguyện, tự quản trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức này, không phù hợp với xu thế xây dựng xã hội dân sự ở Việt Nam.

Thứ hai, những nguyên tắc của công vụ được Dự thảo nêu trong Điều 3 còn chung chung, sơ sài (đó là: 1. Chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. 2. Tôn trọng và bảo đảm thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. 3. bảo đảm công khai, minh bạch và chịu sự giám sát của nhân dân. 4. Bảo đảm tính liên tục, thống nhất, thông suốt và theo trình tự, thứ bậc hành chính). Mặt khác, nội dung Dự thảo cũng chưa thật sự quán triệt và cụ thể hoá các nguyên tắc này trong những quy định tiếp theo của Dự thảo.

Thứ ba, Dự thảo đã không đưa ra được danh mục các chức vụ nhà nước chịu sự điều chỉnh của Luật Cán bộ, công chức, trong khi chức vụ nhà nước là một yếu tố cấu thành đặc biệt quan trọng của cơ quan nhà nước và nền công vụ.

Để chuyển sang chế độ công vụ việc làm, Nhà nước phải xác định được các công việc của mình, tương ứng với đó là các chức vụ trong bộ máy nhà nước. Nhà nước phải xác định được những chức vụ nào chịu sự điều chỉnh của Luật Cán bộ, công chức, những chức vụ nào sẽ chịu sự điều chỉnh của các Luật chuyên ngành khác. Như vậy, mới có căn cứ để tuyển người phù hợp với việc và trả lương tương ứng với việc mà họ đảm nhiệm.

Do không đưa ra danh mục các chức vụ nhà nước, nên trong phần quyết định vị trí việc làm (Điều 30 của Dự thảo) chưa rõ, chỉ là sự chuyển đổi ngôn ngữ từ “quyết định biên chế” theo quy định hiện hành thành “quyết định số vị trí việc làm” như trong Dự thảo.

Thứ năm, khái niệm pháp lý về “công chức” trong Dự thảo đã không tạo ra sự điều chỉnh của pháp luật một cách chuyên biệt đối với từng nhóm đối tượng: “công chức”, “viên chức”

Điều 4 của Dự thảo quy định, đối với đơn vị sự nghiệp công thì chỉ "những người được tuyển dụng và bổ nhiệm vào một ngạch làm việc trong bộ máy lãnh đạo, quản lý ở tổ chức sự nghiệp của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội" mới coi là công chức. Còn đối với những người khác thì không được quy định trong Dự thảo. Điều này không hợp lý, vì cùng là hoạt động trong đơn vị sự nghiệp, người được coi là công chức, người không. Mặt khác, Việt Nam đang trong quá trình cải cách hành chính, trong đó có xu hướng tách các đơn vị sự nghiệp của nhà nước khỏi các cơ quan nhà nước. Đây là xu hướng đã được thực tiễn kiểm nghiệm là đúng đắn, phải mất nhiều thời gian mới thực hiện được. Do vậy, cần nhất thiết tách bạch hẳn các đối tượng làm việc trong đơn vị sự nghiệp thành một nhóm đối tượng riêng và Nhà nước sẽ ban hành những quy riêng để điều chỉnh hoạt động của nhóm đối tượng này.

Thứ sáu, về tổng thể, các quy định trong Dự thảo quy định về quản lý, tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá công chức vẫn chưa mang tính cạnh tranh, đào thải. Những quy định để thể hiện sự kết hợp giữa mô hình "chức nghiệp" và mô hình "việc làm" chưa được thể hiện rõ nét.

Thứ bảy, quy định về Thanh tra công vụ mới chỉ tập trung về thanh tra công vụ nội bộ (Chương VI của Dự thảo quy định: Thanh tra công vụ là thanh tra việc thực hiện việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; các điều kiện đảm bảo cho hoạt động công vụ). Trong khi đó, một trong nội dung rất quan trọng của Thanh tra công vụ là thanh tra các mối quan hệ công vụ bên ngoài (giữa công chức với các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong khi công chức thực thi công vụ) chưa được Dự thảo đề cập đến.

Thứ tám, các quy định về kỷ luật công chức vẫn chưa thể hiện sự phân hoá chế tài đối với các vi phạm kỷ luật có tính chất, mức độ khác nhau, khi quy định việc thi hành quyết định kỷ luật giống nhau cho các hình thức kỷ luật khác nhau (Điều 85 của Dự thảo).

Những hạn chế về nội dung này sẽ làm cho Luật Cán bộ, công chức (nếu được thông qua như Dự thảo) chưa thực sự tạo ra được sự đổi mới trong nội dung các quy định của chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam.

Về hình thức, Dự thảo có những hạn chế cơ bản sau đây:

Một là, tính chất pháp điển hoá của Dự thảo chưa cao, thể hiện ở chỗ các quy định của Dự thảo chủ yếu là việc nhắc lại, hệ thống hoá các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 và một số Nghị định của Chính phủ quy định thi hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

Hai là, các điều luật vẫn còn nặng về định tính, quy định chung, ít có các quy định cụ thể, trong khi đó, nhiều vấn đề đã có thể quy định cụ thể trực tiếp trong Luật (như: tuổi tuyển dụng, thời hạn đăng tin thông báo về tuyển dụng, thời hạn tập sự, nguyên tắc xử lý kỷ luật...). Vì vậy, về cơ bản đây vẫn là một Luật "khung" (nếu được thông qua). Chẳng hạn, theo Điều 90 của Dự thảo, thì có đến 40 vấn đề cần Chính phủ quy định cụ thể.

Ba là, các định nghĩa pháp lý chưa thống nhất, chặt chẽ về logic. (Ví dụ: Điều 7 khoản 15 Dự thảo quy định: “Công sở là nơi làm việc của cơ quan, tổ chức, có tên gọi riêng, có địa chỉ cụ thể để thực hiện các hoạt động công vụ và là nơi cán bộ, công chức thi hành công vụ thường xuyên”; Điều 70 Dự thảo quy định: “Công sở bao gồm trụ sở và công trình xây dựng, các tài sản khác thuộc khuôn viên trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức. Như vậy, sẽ dẫn đến cách hiểu: “công sở” đồng nghĩa với “trụ sở”...

Bốn là, một số điều luật, nhiều điều luật được trình bày còn chưa chặt chẽ, rõ ràng về ngôn ngữ.

Năm là, Dự thảo mới tập trung quy định về cán bộ, công chức- mà thực chất là quy định về công chức (tức là mới quy định về "người"), các quy định về công vụ (quy định về "việc") còn ít, vì vậy, vẫn chưa khắc phục được khiếm khuyết của chế định pháp luật về công vụ, công chức như đã phân tích ở chương 2. Dự thảo mới chủ yếu hệ thống hoá các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức và một số nghị định, chưa làm thay đổi căn bản nội dung của chế định pháp luật công vụ, công chức.

Do vậy, để khắc phục những hạn chế nêu trên, cần thiết xây dựng dự thảo Luật Công vụ, trong đó tập trung điều chỉnh công vụ do công chức thực hiện. Đối với các đối tượng khác (cán bộ do bầu cử, viên chức trong đơn vị sự nghiệp) sẽ do các văn bản quy phạm pháp luật khác điều chỉnh. Luật công vụ phải tập trung giải quyết được các vấn đề mấu chốt sau đây:

- Chuẩn hoá và thống nhất các khái niệm: Công vụ, chức vụ, công chức và xác định công chức bao gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch làm việc trong các cơ quan, tổ chức nhà nước (như trong chương 1 của Luận án đã trình bày);

- Quy định về các chức vụ nhà nước; phân loại công chức;

- Thể chế hoá các nguyên tắc cơ bản của công vụ ở nước ta để thể hiện đó là một nền công vụ của dân, do dân, vì dân;

- Quy định sự cạnh tranh trong đội ngũ công chức thông qua việc thay đổi các quy định về tuyển dụng, bổ nhiệm, quản lý, sử dụng công chức trên tinh thần "có vào có ra", "có phát triển, có đào thải", "có lên, có xuống";

- Quy định rõ quyền, nghĩa vụ của công chức; quyền hạn và trách nhiệm tương xứng và rõ ràng;

- Quy định chế độ trách nhiệm trong thực thi công vụ.

Trên cơ sở đó, Luật Công vụ cần có các nội dung với các định hướng cơ bản sau:

- Công vụ, mục đích của công vụ, trong đó xác định công vụ phải gắn với tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước; mục đích của công vụ là phục vụ nhân dân, dân tộc;

- Các nguyên tắc của công vụ trong môi trường của nền kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền: dân chủ; pháp chế; bình đẳng; công khai, minh bạch; hiệu lực, hiệu quả.

- Chức vụ, phân loại chức vụ nhà nước, danh mục các chức vụ nhà nước chịu sự điều chỉnh của Luật;

- Công khai, minh bạch, cạnh tranh trong công vụ; Sự tham gia, giám sát của công dân đối với công vụ;

- Công chức, phân loại công chức, ngạch, bậc công chức, trong đó, xác định công chức chỉ gồm những người phục vụ trong bộ máy nhà nước;
- Tuyển dụng, sử dụng, quản lý, đánh giá công chức theo nguyên tắc "có vào có ra", "có phát triển, có đào thải", "có lên, có xuống";
- Quyền, nghĩa vụ của công chức; Khen thưởng, kỷ luật công chức
- Thanh tra công vụ;
- Trách nhiệm công vụ.

Để đảm bảo chất lượng của Dự Luật Công vụ, trong quá trình soạn thảo, ban hành Luật Công vụ cần tổ chức lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân về dự thảo luật, thu hút các chuyên gia, nhà khoa học và quá trình soạn thảo, tổ chức cho xã hội phản biện dự thảo; quá trình Quốc hội thảo luận và thông qua phải đảm bảo tính dân chủ, phát huy trí tuệ tập thể Quốc hội vào quá trình xây dựng Luật Công vụ. Mặt khác, cũng cần phải tổ chức nghiên cứu thực tiễn pháp luật về công vụ, công chức của một số nước trên thế giới để có thể tiếp thu, vận dụng những ưu điểm của các pháp luật đó vào thực tiễn Việt Nam. Đồng thời, cần chú ý đối chiếu giữa các quy định của dự thảo luật công vụ với các quy định của pháp luật quốc tế nhằm đảm bảo tính tương thích, phù hợp giữa Luật Công vụ (khi được thông qua) với pháp luật quốc tế.

Bên cạnh đó, cần thấy rằng chế định công vụ, công chức có quan hệ chặt chẽ với các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Vì vậy, để xây dựng chế độ công vụ của dân, do dân, vì dân thì ngoài việc hoàn thiện chế định công vụ, công chức, tất yếu sẽ đòi hỏi phải hoàn thiện các quy định khác của pháp luật liên quan đến tổ chức thực hiện công vụ như: các quy định về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; các quy định về tài chính (tiền lương, công tác phí; định mức chi hành chính; nhà, xe công vụ)... , trong đó trước hết là các quy định của Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước... Trên cơ sở đó, mới có thể tạo nên được sự phù hợp thống nhất, đồng bộ giữa tất cả các quy định của pháp luật liên quan đến công vụ, công chức.

3.3.4.5. Ban hành quy chế đạo đức công vụ

Ban hành quy chế đạo đức công vụ làm cơ sở để xây dựng nền đạo đức công vụ phục nhân dân, dân tộc, đồng thời là cơ sở để nhân dân, xã hội giám sát hoạt động của các công chức.

Xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam tất yếu đòi hỏi Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, song không có nghĩa là tuyệt đối hoá vai trò của pháp luật, xem nhẹ vai trò điều chỉnh của các nhân tố khác, đặc biệt là đạo đức.

Các quy tắc đạo đức được hình thành trên cơ sở những quan niệm, ý niệm của con người về điều thiện, điều ác, lòng trung thực, nghĩa vụ của họ. Trong đời sống xã hội, đạo đức có vai trò to lớn trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Bản chất của sự điều chỉnh này thể hiện ở chỗ, trên cơ sở những quy tắc đạo đức cho phép phân biệt hành vi xấu, tốt, hợp đạo lý, không hợp đạo lý, phân biệt được hành vi nào cần phải lên án, hành vi nào cần được khuyến khích. Các quy tắc đạo đức được sử dụng trong xã hội như là những tiêu chuẩn của hành vi. Các tư tưởng, tiêu chuẩn, quan niệm đạo đức được hình thành trên cơ sở tình cảm, niềm tin của con người. Chính đạo đức đã ngăn cản người ta làm những điều ác, điều xấu, những hành vi gây thiệt hại cho xã hội, thúc đẩy con người vươn tới cái chân, cái thiện, cái mỹ, cái rất con người. Vì vậy con người gắn bó với nhau bằng những hành vi đạo đức rất sâu sắc và đạo đức là tác nhân điều chỉnh bên trong con người. Đạo đức là hiện tượng mang tính ý chí, nó phản ánh sự mong muốn, khát vọng của con người. Đạo đức trong xã hội xã hội chủ nghĩa xuất phát từ con người và trở lại phục vụ chính con người, phục vụ cho đấu tranh giải phóng con người khỏi mọi sự áp bức về mặt tinh thần và bóc lột về mặt vật chất, là "hết lòng hết sức phục vụ nhân dân. Vì đảng, vì dân mà đấu tranh quên mình, gương mẫu trong mọi công việc" {66a- tr 285}.

Trong việc điều chỉnh hành vi của con người đạo đức có thể mạnh, nhược điểm riêng và pháp luật có thể mạnh, nhược điểm riêng. Nếu điều chỉnh bằng đạo đức, việc thực hiện sẽ chủ yếu dựa vào sự tự giác, sự thúc đẩy từ lương tâm của mỗi một chủ thể do đó nó thường đem lại hiệu quả cao. Tuy nhiên nó không có được một sự bảo đảm chắc chắn như được bảo đảm bằng nhà nước. Mặt khác các chuẩn mực đạo đức không thống nhất giữa các giai cấp, các tầng lớp và mỗi

một cá nhân cho nên khó có sự đánh giá thống nhất về việc thực hiện hành vi của con người. Còn nếu điều chỉnh bằng pháp luật thì nó được đảm bảo thi hành trong mọi trường hợp bởi nhà nước. Song trong trường hợp pháp luật không phù hợp với lợi ích, quan niệm đạo đức của một chủ thể nào đó, thì việc thực hiện pháp luật không có hiệu quả cao. Đồng thời, cũng cần tính đến yếu tố truyền thống trong việc điều chỉnh hành vi con người của xã hội Việt Nam do bị ảnh hưởng, chi phối rất lớn tư tưởng đạo phật, nho giáo, tư tưởng đức trị mà những điều này thường gắn với đạo đức. Bởi vậy việc kết hợp giữa pháp luật và đạo đức trong việc điều chỉnh hành vi con người sẽ đem lại hiệu lực, hiệu quả cao và là một mối quan hệ mà các nhà lập pháp, thi hành pháp luật buộc phải tính đến.

Công chức thực thi công vụ trên cơ sở các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, thái độ, tinh thần, ý thức trách nhiệm của công chức trong quá trình thực thi công vụ, trong mối quan hệ với công dân phục thuộc rất nhiều vào đạo đức công vụ. Pháp luật có được chấp hành nghiêm chỉnh hay không, phụ thuộc rất lớn vào các giá trị đạo đức công vụ, bởi vì, các giá trị đạo đức cơ bản của công vụ cũng phù hợp với các yêu cầu, đòi hỏi của pháp luật khi thực hiện công vụ.

Những giá trị đạo đức công vụ cơ bản bao gồm: Cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư. Chẳng hạn, "Liêm tức là không tham ô và luôn luôn tôn trọng, giữ gìn của công và của nhân dân. Chính tức là việc phải, thì dù nhỏ cũng làm, việc trái, dù nhỏ cũng tránh" {66b- tr 409}. Thiện đồng nghĩa với phục vụ nhân dân, phục tùng pháp luật và ác là ngược lại. "Nói về mỗi một người chúng ta, nếu hết lòng phụng sự tổ quốc, phục vụ nhân dân thế là thiện. Nếu chỉ lo cho lợi ích riêng của mình, không lo đến lợi ích chung của nước nhà, của dân tộc, thế là ác. Thực hành chí công, vô tư, cần kiệm liêm chính, thế là thiện. Nếu phạm phải quan liêu, mệnh lệnh, tham ô, lười biếng, thế là ác" {66- tr 679}.

Những giá trị đạo đức này, nếu được tôn trọng, sẽ giúp cho đội ngũ công chức thực thi công vụ tốt hơn, tôn trọng nhân dân, phục vụ nhân dân tốt hơn. Các quan hệ công vụ được thực hiện một cách đúng đắn, những hiện tượng vi như: tham ô, lãng phí, cửa quyền, sách nhiễu, quan liêu, vô cảm, thiếu trách

nhệm, những tác động tiêu cực của nền kinh tế thị trường sẽ bị đẩy lùi, góp phần tạo ra đội ngũ công chức thực sự là đầy tớ của nhân dân.

Để củng cố, bảo vệ các giá trị đạo đức công vụ cơ bản, bên cạnh việc bồi dưỡng, giáo dục, rèn luyện về mặt đạo đức cho công chức, thì cần thiết phải thể chế hoá các giá trị đạo đức trên, tạo cho các giá trị đạo đức công vụ cơ bản một giá trị pháp lý nhất định, đảm bảo về mặt pháp lý cho các giá trị đạo đức đó.

Hiện nay, chế định pháp luật công vụ, công chức đã có những quy định thể chế hoá các giá trị đạo đức công vụ trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 1998) và một số văn bản quy phạm pháp luật khác (đã trình bày trong mục 2.1.10). Trong dự thảo Luật Cán bộ, công chức (Chương II, các Mục 4, mục 5 của Dự thảo Luật Cán bộ, công chức) cũng đã có những quy định về đạo đức và văn hoá giao tiếp của công chức như: Cần, kiệm, liêm, chính, chí, công, vô tư, trung thực và tận tụy với công việc, tận tụy phục vụ nhân dân.

Tuy nhiên, cần thấy rằng, các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản hiện hành cũng như các quy định về đạo đức công chức trong Dự thảo Luật Cán bộ, công chức (nếu được Quốc hội thông qua) cũng mới chỉ là những quy định có tính chất quy định khung về đạo đức công vụ. Do vậy, bên cạnh việc hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức, cần thiết phải có một quy chế đạo đức công vụ, bộ quy tắc mẫu về ứng xử trong công vụ về những giá trị đạo đức của nền công vụ phụng sự Tổ quốc, nhân dân, dân tộc, tạo nên tính đồng bộ trong quá trình điều chỉnh các quan hệ công vụ. Trên cơ sở bộ quy tắc mẫu, các cơ quan nhà nước vận dụng, cụ thể hoá xây dựng quy chế đạo đức công vụ phù hợp với những yêu cầu cụ thể của công vụ do cơ quan mình đảm nhiệm.

Kết luận chương 3

1. Quá trình phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế của Việt Nam đã và đang làm cho các quan hệ kinh tế ở nước ta ngày càng đa dạng, phong phú, các quan hệ kinh tế vận hành theo các quy luật của nền kinh tế thị trường, đòi hỏi cần phải có những sự thay đổi trong tổ chức và thực hiện công vụ để đáp ứng được yêu cầu của kinh tế. Mặt khác, một trong những yêu cầu để xây dựng nhà

nước pháp quyền Việt Nam là cần phải có đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực, chế độ công vụ, công chức hoàn thiện, coi trọng cả năng lực và đạo đức. Quá trình cải cách hành chính cũng đòi hỏi phải xây dựng được nền hành chính phục vụ nhân dân, dân tộc. Những yêu cầu, đòi hỏi này dẫn đến một nhu cầu tất yếu cần phải tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức.

2. Việc hoàn thiện chế định công vụ, công chức cần đi theo hướng xây dựng chế định pháp luật về công vụ, công chức toàn diện, thống nhất, đồng bộ; xây dựng nền công vụ phục vụ nhân dân một cách chính quy, chuyên nghiệp; đảm bảo dân chủ, minh bạch, cạnh tranh trong công vụ

3. Một số giải pháp cơ bản để tiếp tục hoàn thiện chế định công vụ, công chức bao gồm: Nhận thức, thể chế hoá các nguyên tắc của công vụ; ban hành các quy phạm pháp luật điều chỉnh chuyên biệt phù hợp với tính chất hoạt động của các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức", kết hợp giữa mô hình "chức nghiệp" và mô hình "việc làm"; ban hành các quy phạm pháp luật trong đó quy định định rõ, cụ thể trách nhiệm trong công vụ, trách nhiệm giải trình; Tổ chức tiến hành pháp điển hoá chế định pháp luật về công vụ, công chức, tiến hành xây dựng, ban hành Luật Công vụ, Quy chế đạo đức công vụ.

Các giải pháp này cần được thực hiện trong quá trình tổng thể hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, pháp luật Việt Nam, từ đó tạo ra một chế định pháp luật công vụ, công chức thống nhất, đồng bộ, phù hợp với thực tiễn, góp phần xây dựng nền công vụ của dân, do dân, vì dân.

KẾT LUẬN

Nghiên cứu chung về chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay, rút ra một số kết luận sau:

1. Công vụ là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước và pháp lý, do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đảm nhiệm theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của nhà nước. Công vụ diễn ra trên các lĩnh vực: lập pháp, hành pháp, tư pháp, do nhiều chủ thể có thẩm quyền thực hiện, trong đó, công chức là nguồn nhân lực cơ bản trong bộ máy nhà nước và là lực lượng chủ yếu trực tiếp thực hiện công vụ. Ở mỗi một nước khác nhau, phạm vi công chức khác nhau, phụ thuộc vào bản chất nhà nước cũng như những đặc điểm riêng về chính trị- kinh tế- xã hội của quốc gia đó. Ở nước ta, phạm vi công chức theo quy định của pháp luật luôn có sự thay đổi qua các giai đoạn khác nhau của đất nước. Từ góc độ khoa học luật học, thì công chức Việt Nam là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước Việt Nam (ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, ở trong nước hoặc ngoài nước), được xếp vào một ngạch công chức, mang tính chuyên nghiệp, mỗi ngạch có chức danh, tiêu chuẩn riêng, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

2. Để điều chỉnh công vụ cần phải có một hệ thống cơ sở pháp lý bao gồm các quy định của nhiều ngành luật, nhưng trực tiếp và quan trọng là chế định pháp luật về công vụ, công chức- một chế định của Luật Hành chính, bao gồm một nhóm các quy phạm pháp luật hành chính điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa nhà nước với đội ngũ công chức trong quá trình thực hiện công vụ, gồm các quan hệ về xác lập, chấm dứt công vụ, chức vụ nhà nước, các nguyên tắc cơ bản của công vụ; tuyển dụng, tập sự, quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức; quyền, nghĩa vụ của công chức, về đạo đức công vụ. Mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, công chức được thể hiện qua sự hoàn thiện cả về mặt nội dung và hình thức của chế định.

3. Nghiên cứu thực trạng chế định pháp luật về công vụ, công chức ở nước ta cho thấy, chế định pháp luật này có quá trình hình thành, phát triển liên tục qua các giai đoạn khác nhau của đất nước, góp phần xây dựng một nền công vụ phụng sự Tổ quốc, nhân dân, xây dựng đội ngũ công chức trung thành với Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, tận tâm, tận tụy phục vụ nhân dân, là đầy tớ của nhân dân. Chế định pháp luật về công vụ, công chức đã điều chỉnh hầu hết những quan hệ cơ bản của chế độ công vụ, công chức: xác lập những nguyên tắc cho công vụ; quy định về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, bổ nhiệm công chức; về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công chức; quy định về khen thưởng, kỷ luật công chức; về xác lập, chấm dứt công vụ, về đạo đức công vụ.

Bên cạnh những ưu điểm trên, chế định công vụ, công chức còn nhiều hạn chế cần phải được tiếp tục nghiên cứu để khắc phục đó là: Chưa thể chế hoá một cách cụ thể các nguyên tắc cơ bản của công vụ; các khái niệm cơ bản về công vụ, chức vụ nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức chưa được xác định chính xác, rõ ràng; Chế định pháp luật về công vụ, công chức chủ yếu quy định về công chức, chưa quy định cụ thể về công vụ, đặc biệt là những vấn đề cơ bản của công vụ như các nguyên tắc, mục tiêu của công vụ; chức vụ nhà nước; chức trách các ngạch bậc công chức...chưa được quy định rõ ràng, do vậy thiếu đi tính đồng bộ, cân đối trong quá trình điều chỉnh công vụ; Chưa hình thành được sự điều chỉnh của pháp luật một cách chuyên biệt đối với từng nhóm đối tượng cán bộ, công chức, viên chức, cũng như giữa đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong bộ máy nhà nước với đội ngũ cán bộ làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội; Các quy định cụ thể về tuyển dụng, tập sự, quản lý, sử dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật công chức được thiết kế theo mô hình "chức nghiệp" nhưng chậm được đổi mới, sửa đổi, bổ sung kịp thời, mang nặng tư duy pháp lý cũ do vậy tạo nên đội ngũ công chức còn khép kín, thiếu tính cạnh tranh, đào thải, chưa thực sự thúc đẩy đội ngũ công chức toàn tâm, toàn ý phục vụ nhân dân, xã hội, Nhà nước; về đạo đức công vụ chưa được quy định cụ thể. Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của chế định công vụ, công chức còn tản mạn, thiếu tính thống nhất, chưa được xây dựng ở

một trình độ lập pháp cao, giá trị pháp lý của các văn bản còn thấp, ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình tổ chức thực hiện trên thực tế.

4. Quá trình phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế của Việt Nam đã và đang làm cho các quan hệ kinh tế ở nước ta ngày càng đa dạng, phong phú, các quan hệ kinh tế vận hành theo các quy luật của nền kinh tế thị trường, đòi hỏi cần phải có những sự thay đổi trong tổ chức và thực hiện công vụ để đáp ứng được yêu cầu của kinh tế. Mặt khác, một trong những yêu cầu để xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam là cần phải có đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực, chế độ công vụ, công chức hoàn thiện, coi trọng cả năng lực và đạo đức. Quá trình cải cách hành chính cũng đòi hỏi phải xây dựng được nền hành chính phục vụ nhân dân, dân tộc.

Trong khi đó, những hạn chế của chế định pháp luật về công vụ, công chức đã tạo ra những rào cản, trở ngại về mặt pháp lý cho quá trình đổi mới công vụ, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công vụ; công vụ dễ bị vi phạm, bị lợi dụng để phục vụ cho lợi ích bất hợp pháp của một số cơ quan, tổ chức, cá nhân, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức do các quy định đó còn nhiều lỏng lẻo, sơ hở, bất cập; chế định công vụ, công chức cũng chưa góp phần tạo ra được đội ngũ công chức chính quy, chuyên nghiệp để đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn.

Những yêu cầu, đòi hỏi này dẫn đến một nhu cầu tất yếu cần phải tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức cả về nội dung và hình thức, để trên cơ sở đó đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công vụ, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, xây dựng đội ngũ công chức chính quy, hiện đại, trung thành với Nhà nước, toàn tâm, toàn ý phụng sự Tổ quốc, nhân dân, dân tộc.

5. Việc hoàn thiện chế định công vụ, công chức cần đi theo hướng xây dựng chế định pháp luật về công vụ, công chức toàn diện, thống nhất, đồng bộ; xây dựng nền công vụ phục vụ nhân dân một cách chính quy, chuyên nghiệp; đảm bảo dân chủ, minh bạch, cạnh tranh trong công vụ.

6. Một số giải pháp cơ bản để tiếp tục hoàn thiện chế định công vụ, công chức bao gồm: Nhận thức, thể chế hoá các nguyên tắc của công vụ (các nguyên tắc cơ bản cần được nhận thức, thể chế bao gồm: nguyên tắc công vụ phải thể hiện ý chí nhân dân, đáp ứng, phục vụ cao nhất các lợi ích của nhân dân, xã hội, Nhà nước; nguyên tắc công vụ tôn trọng khách quan; nguyên tắc dân chủ trong công vụ; nguyên tắc pháp chế của công vụ; nguyên tắc công khai, minh bạch trong công vụ); ban hành các quy phạm pháp luật điều chỉnh chuyên biệt phù hợp với tính chất hoạt động của các nhóm đối tượng "cán bộ", "công chức", "viên chức", kết hợp giữa mô hình "chức nghiệp" và mô hình "việc làm"; ban hành các quy phạm pháp luật quy định rõ, cụ thể trách nhiệm trong công vụ, trách nhiệm giải trình; Tổ chức tiến hành pháp điển hoá chế định pháp luật về công vụ, công chức, tiến hành xây dựng, ban hành Luật Công vụ, Quy chế đạo đức công vụ (những giải pháp cụ thể như: tổng điều tra, thống kê, đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện chế định công vụ, công chức, thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và dự báo xu hướng vận động của các quan hệ công vụ; tổ chức thực hiện rà soát, hệ thống hoá, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; sửa đổi, bổ sung các quy định của chế định công vụ, công chức, tổ chức xây dựng ban hành Luật Công vụ.)

Các giải pháp này cần được thực hiện trong quá trình tổng thể hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, pháp luật Việt Nam, từ đó tạo ra một chế định pháp luật công vụ, công chức một cách thống nhất, đồng bộ, phù hợp với thực tiễn, góp phần xây dựng nền công vụ của dân, do dân, vì dân.

Danh mục tài liệu tham khảo

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Ban Tư tưởng- Văn hoá trung ương (2006), *Chuyên đề nghiên cứu nghị quyết Đại hội X của Đảng*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Ban Tổ chức Cán bộ- Chính phủ (1999), *Báo cáo về đợt nghiên cứu khảo sát tháng 3/1999 tại trung Quốc*, [www. caicachhanhchinh. gov.vn](http://www.caicachhanhchinh.gov.vn)
3. Ban Tổ chức Cán bộ- Chính phủ (1994), *Chế độ công chức và Luật Công chức các nước*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Ban Tổ chức Cán bộ- Chính phủ (1997), *Hệ thống công vụ một số nước ASEAN và Việt Nam* , Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. C.Mác (1971), *Sự khốn cùng của triết học*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
6. TSKH Lê Văn Cẩm (1997), *Học thuyết nhà nước pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*, Nxb "Sáng tạo" Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam tại Liên bang Nga, Matxcova.
7. TS. Ngô Thành Can (2007), "Công vụ và luật Công vụ Vương quốc Anh", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (4).
8. Ths. Lương Thanh Cường (2004), "Bàn về khái niệm công vụ ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (4).
9. Ths. Lương Thanh Cường (2004), "Nâng cao ý thức pháp luật cho đội ngũ công chức", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* (6).
10. Ths. Lương Thanh Cường (2005), "Căn cứ xác định phạm vi hoạt động công vụ nhà nước", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* (12).
11. Ths. Lương Thanh Cường (2006), "Xây dựng các nguyên tắc của hoạt động công vụ trong nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* (7).
12. Ths. Lương Thanh Cường (2007), "Một số vấn đề về pháp luật kỷ luật đối với cán bộ, công chức", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* (3).

13. Ths. Bùi Thị Đào (2006), "Cán bộ, công chức, viên chức theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức", *Tạp chí Luật học* (12).
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (1987), "*Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI*", Nxb Sự thật, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), "*Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII*", Nxb Sự thật, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), "*Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), "*Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VIII*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (1999), "*Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khoá VIII*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam, (2004), "*Văn kiện Hội nghị lần thứ 9 Ban chấp hành Trung ương khoá IX*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), "*Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), "*Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), "*Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), "*Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương khoá X*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
24. PGS.TS. Trần Ngọc Đường (2004), "Xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật- Nhiệm vụ trọng tâm xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (7).
25. Nguyễn Minh Đoan (1997), "*Hiệu quả pháp luật- Những vấn đề lý luận và thực tiễn*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
26. Bùi Xuân Đức (1997), "Đại hội lần thứ VIII của Đảng và vấn đề cải cách nền hành chính nhà nước Việt Nam" trong "*Đại hội VIII Đảng Cộng sản Việt*

- Nam và những vấn đề cấp bách của Khoa học về Nhà nước và pháp luật”* ,
Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
27. PGS.TS. Nguyễn Trọng Điều (2007), "Hoàn thiện chế độ công vụ và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức", *Tạp chí Cộng sản* (5).
28. Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng (2006), " Tập trung chỉ đạo cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, thực hiện kiên quyết và đồng bộ giải pháp phòng, chống tham nhũng, lãng phí", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (11).
29. Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng (2006), "Gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, cơ hội- thách thức và hành động của chúng ta", *Tạp chí Cộng sản* (23).
30. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung (2006), "Công chức và cải cách bộ máy hành chính nhà nước", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* (9).
31. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung (2005), "Sự hạn chế quyền lực nhà nước", Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
32. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung (2001), "Pháp luật không chỉ là công cụ của Nhà nước", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* (11).
33. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung (2002), "*Hiến pháp và bộ máy nhà nước*" Nxb Giao thông vận tải, Hà Nội.
34. TS. Hoàng Ngọc Giao (2006), "Bàn về xã hội dân sự", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (11).
35. TS. Trần Minh Hương (2006), "Yêu cầu về văn hoá đối với cán bộ, công chức trong văn bản pháp luật", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (6).
36. Ths.Trần Quốc Hải (2005), "Hoàn thiện thể chế đạo đức công vụ trong giai đoạn hiện nay", *Tạp chí Tổ chức nhà nước* (5).
37. Ths.Trần Quốc Hải (2005), "Về hoàn thiện thể chế công vụ và công chức ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Tổ chức nhà nước*(6).
38. Ths. Tạ Ngọc Hải (2006), "Công vụ và cải cách thể chế công vụ nhà nước", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (11).

39. Hoàng Văn Hảo (1994), “Tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước” trong *“Tìm hiểu về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1992”*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
40. GS. Hoàng Văn Hảo (1997), "Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước theo tinh thần nghị quyết Đại hội thứ VIII của Đảng" trong *“Đại hội VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam và những vấn đề cấp bách của khoa học về Nhà nước và pháp luật”*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
41. Tô Tử Hạ (1998), *"Công chức và vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay"*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
42. PGS. TS. Lê Hồng Hạnh (2002), "Giải pháp tăng cường pháp chế XHCN trong thực tiễn", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (8).
43. PGS.TS. Lê Hồng Hạnh (2002), *"Những nền tảng pháp lý cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam"*, Lưu hành nội bộ.
44. Kazuho Hareyanma (2005), "Cải cách chính phủ trung ương và hệ thống công vụ ở Nhật Bản", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (5).
45. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên) (2002), *"Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam"*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
46. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên) (2002), *"Vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công- Nhận thức, thực trạng và giải pháp"*, Nxb Văn hoá- Thông tin, Hà Nội.
47. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (2006), "Các giải pháp chủ yếu đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (3).
48. Lê Văn Hoè (1995), *"Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân"*, Luận án Tiến sỹ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
49. Nguyễn Khánh (2006), "Đảng lãnh đạo xây dựng nền hành chính nhà nước Việt Nam trong sạch, dân chủ và hiện đại", *Tạp chí Cộng sản* (20).
50. PGS.TS. Hồ Trọng Hoài (2006), “Phát huy dân chủ trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản* (23).

51. Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội (1998), "*Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật* ", Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
52. Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội (2005), "*Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* ", Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
53. Khoa Luật- Đại học quốc gia Hà Nội (2002), "*Nhà nước và pháp luật Việt Nam trước thềm thế kỷ XXI*", Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
54. GS. Mai Hữu Khuê (chủ biên) (2001), "*Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính*", Nxb Lao động, Hà Nội.
55. TS. Tường Duy Kiên (2005), "Tăng cường hoạt động lập pháp bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (5).
56. PGS.TS. Nguyễn Văn Mạnh (2005), "Nhận thức mới về vai trò, chức năng của nhà nước trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và mở cửa ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (5).
57. PGS.TS. Lê Chi Mai (2003), "*Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
58. TS. Lê Chi Mai (2002), "*Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước*", Nxb Lao động- Xã hội, Hà Nội.
59. Lưu Văn Mao (2002), "Nhìn lại việc tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức từ năm 1993 đến nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (5).
60. PGS.TS. Đinh Văn Mậu (2005), "Bảo đảm về tổ chức- pháp lý đối với nền công vụ phục vụ nhà nước và xã hội", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (5).
61. PGS.TS. Đinh Văn Mậu (2006), "Tiêu chuẩn đầu tiên của nền hành chính trong sạch là phòng ngừa tham nhũng", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (3).
62. PGS.TS. Đinh Văn Mậu (2006), "Về bồi thường thiệt hại do công vụ gây ra", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (12).
63. PGS.TS. Đinh Văn Mậu (2006), "Về một cách tiếp cận Luật Công vụ", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (6).

64. PGS.TS. Đinh Văn Mậu (2003), "*Quyền lực nhà nước và quyền công dân*", Nxb Tư pháp, Hà Nội.
65. PGS.TS. Đinh Văn Mậu (2002), "Bàn luận về thẩm quyền hành chính và dịch vụ công", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (8).
66. Hồ Chí Minh (2005), "*Bàn về Nhà nước và pháp luật*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 66a. Hồ Chí Minh (1995) toàn tập, tập 9, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 66b. Hồ Chí Minh (1995) toàn tập, tập 5, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
67. Ths. Vũ Đăng Minh (2003), "Về xây dựng cơ cấu ngạch công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (8).
68. Montesquieu (1996), "*Tinh thần pháp luật*" Nxb Giáo dục, Hà Nội.
69. Nguyễn Bảo Ngọc (2004), "Quy chế công vụ của Vương quốc Anh", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (9).
70. GS.TS. Lê Hữu Nghĩa (2006), "Tu tưởng Hồ Chí Minh với việc nâng cao đạo đức của cán bộ, đảng viên hiện nay", *Tạp chí Cộng sản* (2+ 3).
71. TS. Phạm Duy Nghĩa (2002), "Tính minh bạch- một thuộc tính của pháp luật trong nhà nước pháp quyền", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* (1).
72. GS.TSKH Đào Trí Úc (2005), "*Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*", Nxb CTQG, Hà Nội.
73. Đào Trí Úc (1997), "*Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*", Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
74. Ths. Ngô Hải Phan (2002), "Mối quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật với các dạng trách nhiệm pháp lý khác của công chức", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (3).
75. TS. Thang Văn Phúc, TS. Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Thu Huyền (2004), "*Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới*", Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội.
76. PTS. Thang Văn Phúc (1999), "*Tổ chức bộ máy nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hòa Liên bang Đức*", NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

77. TS. Hoàng Thị Kim Quế (2002), "Một số đặc điểm cơ bản của pháp luật trong nhà nước pháp quyền", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* (4).
78. PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế (2006), "Đạo đức, pháp luật, dân chủ và tự do", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (9).
79. Jean- Jacques Rousseaus (2004), "*Bàn về khế ước xã hội*", Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
80. Jen- Michel Lemoy de Forges, (2004), "*Hệ thống nền công vụ Pháp*" trong "*Bàn về hành chính Pháp*", Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
81. PGS.TS. Võ Kim Sơn (chủ biên) (2002), "*Hành chính công*" Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội.
82. GS.TS. Lê Minh Tâm (2006), "Đổi mới tư duy pháp lý và những hiệu ứng cơ bản của đổi mới tư duy pháp lý trong quá trình hoàn thiện nhà nước và pháp luật Việt Nam", *Tạp chí Luật học* (12).
83. Nguyễn Văn Tâm (1997), "*Đổi mới và hoàn thiện pháp luật về công chức ở nhà nước ta*", Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
84. PGS. TS Phạm Hồng Thái (2006), "Thầu công vụ- Tư tưởng có tính thời đại", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (11).
85. PGS.TS. Phạm Hồng Thái (2006), "Bàn về việc hoàn thiện thể chế công vụ và xây dựng khung của Luật Công vụ Việt Nam", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (8).
86. PGS. TS Phạm Hồng Thái (2004), "*Công vụ, công chức*", Nxb Tư pháp, Hà Nội
87. PTS. Phạm Hồng Thái, PTS. Đinh Văn Mậu (1996), "*Tài phán hành chính ở Việt Nam*" , Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
88. TS. Phạm Hồng Thái, TS. Đinh Văn Mậu (2000), "*Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*", Nxb Tổng hợp Đồng Nai, Đồng Nai.
89. TS. Phạm Hồng Thái (2002), "Bàn về dịch vụ công", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (8).

90. PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng (2006), "Bàn về các nguyên tắc chung của pháp luật Việt Nam trong thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế", *Tạp chí Luật học* (7).
91. PGS.TS Nguyễn Văn Thâm (chủ biên) (2002), "*Thủ tục hành chính- Lý luận và thực tiễn*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
92. TS. Trần Hậu Thành (2005), "*Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*", Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
93. PGS.TS. Vũ Thư (2006), "*Đối tượng điều chỉnh của Luật hành chính và vấn đề phạm vi, cơ cấu của giáo trình Luật hành chính*", *Tạp chí Luật học* (10).
94. PGS.TS. Phan Hữu Thư, (2006), "Bước đầu tìm hiểu xã hội dân sự tại Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (9).
95. Phùng Văn Tửu (1999), "*Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước và pháp luật của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam*", Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
96. PGS. TS. Nguyễn Phú Trọng, PGS.TS. Trần Xuân Sầm (2003), "*Luận cứ khoa học cho việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
97. PGS.TS. Phạm Công Trứ (2005), "60 năm pháp luật lao động Việt Nam: Đôi nét nhận diện", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (8).
98. GS. Đoàn Trọng Truyền (chủ biên) (1992), "*Từ điển Pháp- Việt Pháp luật- Hành chính*" , Nxb Thế giới, Hà Nội.
99. GS. Đoàn Trọng Truyền (chủ biên) (1999), "*So sánh hành chính các nước ASEAN*" Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
100. Viện nghiên cứu hành chính - Học viện Hành chính quốc gia (2002), "*Thuật ngữ hành chính*", Hà Nội.
101. Viện nghiên cứu và đào tạo về quản lý (2005), "*Hành chính công và quản lý hiệu quả Chính phủ*", Nxb Lao động- Xã hội, Hà Nội.
102. Như Ý (chủ biên) (1996), "*Từ điển tiếng Việt thông dụng*", Nxb Giáo dục, Hà Nội.

II. Tài liệu tiếng Anh

103. Burns, John P, Bowornwathana, Bidthya (2001), "*Civil Service Systems in Asia*" NXB Edward Elgar.
104. Constance Horner, Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders (1996), "*Civil Service Reform*", NXB Brookings Inst Pr.
105. Massey, J. McMillian, P. Carmichael, R.A. W. Rhodes (2003), "*Decentralizing the Civil Service*", Nxb McGraw Hill.

III. Tài liệu từ Internet

106. <http://www.legifrance.gouv/>
107. http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/civil_service_reform-1978.htm
108. http://202.108.90.68/laws/laws_2005042801.html
109. <http://web.worldbank.org/>
110. [http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/default.asp?sAction=DETAIL_CON
T&intDocID=775](http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/default.asp?sAction=DETAIL_CON&intDocID=775)
111. [http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/default.asp?sAction=DETAIL_CON
T&intDocID=776](http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/default.asp?sAction=DETAIL_CON&intDocID=776)