

PHÂN ĐỊNH CÁN BỘ VÀ CÔNG CHỨC- VẤN ĐỀ CƠ BẢN VÀ QUAN TRỌNG ĐỂ ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

*TS. Trần Anh Tuấn, Viện trưởng
Viện Khoa học tổ chức nhà nước*

Cán bộ, công chức, viên chức là những thuật ngữ cơ bản của chế độ công vụ, công chức, thường xuyên xuất hiện trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Trong khoa học hành chính, theo các cách tiếp cận khác nhau, người ta đã đưa ra nhiều cách giải thích về khái niệm công chức và viên chức. Nhưng nhìn chung, các đặc điểm cơ bản liên quan đến công chức, viên chức nhà nước trong các khái niệm này không khác nhau nhiều. Theo cách hiểu một cách khái quát nhất, đó là những người được Nhà nước tuyển dụng, nhận một công vụ hoặc một nhiệm vụ nhất định, do Nhà nước trả lương và có nghĩa vụ, bổn phận phục vụ nhân dân, phục vụ Nhà nước theo các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, phạm vi và đối tượng là công chức hoặc viên chức nhà nước lại là khác nhau đối với mỗi quốc gia khác nhau. Sự khác nhau này phụ thuộc vào thể chế chính trị, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước, và chịu ảnh hưởng của lịch sử và văn hóa dân tộc mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, trải qua một thời gian dài cho đến trước khi Luật cán bộ, công chức được ban hành năm 2008, trong nhận thức cũng như trong các hoạt động quản lý, chúng ta chưa xác định được rõ ràng cán bộ; công chức; viên chức. Trong hệ thống pháp luật của nước ta, kể từ Hiến pháp 1992 (đã sửa đổi, bổ sung) cho đến các luật khác (ví dụ như Luật tổ chức Chính phủ; Luật tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; Luật bình đẳng giới; Luật Luật sư; Luật chứng khoán; Luật Bảo hiểm xã hội; Luật trợ giúp pháp lý; Luật công nghệ thông tin; Luật đấu thầu; Luật công an nhân dân; Luật nhà ở; Luật phòng chống tham nhũng; Luật giáo dục;.....) đều có những điều, khoản quy định sử dụng nhiều lần các cụm từ "cán bộ", "công chức", "viên chức". Nhưng chưa có một văn bản luật nào giải thích các cụm từ này. Trong điều kiện thể chế chính trị của Việt Nam, có một điểm đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức luôn có sự liên thông với nhau. Theo yêu cầu nhiệm vụ, cơ quan có thẩm quyền có thể điều động, luân chuyển họ giữa các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội. Với điểm đặc thù này, việc nghiên cứu để xác định cán bộ; công chức; viên chức tương đối khó và phức tạp. Trong đời sống xã hội, cụm từ "cán bộ" từ lâu có một tình trạng là được sử dụng trong phạm vi rất rộng rãi, không hạn chế và chẳng theo một quy tắc, quy định nào. Tương tự, cụm từ "công chức" và "viên chức" cũng vậy. Khi người ta thấy việc sử dụng cụm từ nào mang lại hiệu quả hoặc lợi ích thì cụm từ đó đương nhiên được sử dụng ngay; hoặc có khi người ta sử dụng luôn cả cụm từ dài "cán bộ, công chức, viên chức" để chỉ bất cứ ai làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội. Vì vậy, việc xây dựng và thực hiện cơ chế quản lý, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ cũng như đối với công chức và viên chức hiện nay về cơ bản là giống nhau, chưa thể hiện được những điểm khác nhau giữa các nhóm gắn với đặc điểm và tính

chất hoạt động khác nhau của cán bộ với công chức, viên chức. Vấn đề làm rõ cán bộ; công chức; viên chức đã được Luật cán bộ, công chức giải quyết tương đối triệt để và khoa học, phù hợp với lịch sử hình thành đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và thể chế chính trị của Việt Nam. Đây được coi là một thành công của Luật cán bộ, công chức. Từ đây chúng ta có căn cứ và cơ sở để tiếp tục đẩy mạnh việc hoàn thiện và đổi mới cơ chế quản lý đội ngũ cán bộ; đội ngũ công chức; đội ngũ viên chức làm việc trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội.

Nhìn lại lịch sử, năm 1950 khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh 76/SL ban hành Quy chế công chức, trong đó khái niệm công chức Việt Nam chỉ được xác định trong phạm vi các cơ quan Chính phủ. Do hoàn cảnh kháng chiến sau đó, nên tuy không có văn bản nào bãi bỏ Sắc lệnh 76/SL nhưng trên thực tế các nội dung của quy chế đó không được áp dụng. Sau ngày giải phóng miền Nam 30/4/1975, thống nhất đất nước, chúng ta thực hiện chế độ cán bộ trên phạm vi cả nước, theo đó tất cả những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội, doanh nghiệp nhà nước, nông trường, lâm trường và lực lượng vũ trang đều được gọi chung trong một cụm từ là “cán bộ, công nhân viên nhà nước”. Bất kể ai khi kê khai lý lịch nếu làm việc trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị xã hội, doanh nghiệp nhà nước... đều ghi ở mục thành phần bản thân là "cán bộ, công chức viên nhà nước".

Đến năm 1998, khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được ban hành, những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, Nhà nước, đoàn thể được gọi chung trong một cụm từ là” cán bộ, công chức”. Lúc này, phạm vi và đối tượng đã được thu hẹp lại hơn so với trước nhưng vẫn gồm cả khu vực hành chính, khu vực sự nghiệp và các cơ quan của Đảng, đoàn thể. Vấn đề ai là cán bộ, ai là công chức cũng không xác định được. Những người làm việc trong các tổ chức, đơn vị còn lại như doanh nghiệp nhà nước, lực lượng vũ trang thì do các văn bản pháp luật về lao động, về sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam, về công an nhân dân.... điều chỉnh. Với quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức, các tiêu chí: Công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương từ Ngân sách nhà nước mới chỉ là những căn cứ để xác định một người có phải là "cán bộ, công chức" hay không. Tuy nhiên vấn đề ai là cán bộ, ai là công chức vẫn chưa được giải quyết.

Năm 2003, khi sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức, Nhà nước đã thực hiện việc phân định biên chế hành chính với biên chế sự nghiệp. Việc phân định này đã tạo cơ sở để bước đầu đổi mới cơ chế quản lý đối với cán bộ, công chức trong các cơ quan Nhà nước với cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước. Nhưng vấn đề khái niệm công chức và viên chức cũng chưa giải quyết được. Có chăng, trong Nghị định số 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ gọi tắt cán bộ, công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước là viên chức và Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ gọi tắt cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước là công chức. Và như vậy,

cách gọi tắt này không giải quyết được vấn đề cơ bản: khái niệm cán bộ, khái niệm công chức, khái niệm viên chức.

Vì không làm rõ ràng và phân biệt được cán bộ với công chức, viên chức đã dẫn đến những hạn chế và khó khăn trong quá trình xác định những điểm khác nhau (bên cạnh những điểm chung) về quyền và nghĩa vụ, về cơ chế và các quy định quản lý, tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, kỷ luật, chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động của cán bộ cũng như của công chức, viên chức. Đây là nhiệm vụ cơ bản, quan trọng và đầu tiên mà Luật cán bộ, công chức phải thực hiện. Qua đó, làm rõ được những tiêu chí và cơ chế để xác định ai là cán bộ, ai là công chức... Đây chính là một tiền đề cơ bản để tạo nên những đổi mới và cải cách thể hiện trong Luật cán bộ, công chức, tạo cơ sở để giải quyết những vấn đề mà thực tiễn quản lý đang đặt ra. Đồng thời đây cũng là căn cứ để xác định rõ đối tượng điều chỉnh của Luật và để đưa đội ngũ viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập do một văn bản luật khác điều chỉnh.

Theo quy định của Luật cán bộ, công chức thì cán bộ và công chức có những tiêu chí chung là: công dân Việt nam, trong biên chế; hưởng lương từ Ngân sách nhà nước (*trường hợp công chức làm việc trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì tiền lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật*). Ngoài những tiêu chí chung nói trên, giữa cán bộ và công chức được phân định theo các tiêu chí riêng được thể hiện ở Điều 4 Luật cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, cán bộ và công chức còn được phân định căn cứ theo cấp hành chính (trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã).

Tiêu chí để xác định cán bộ được căn cứ vào cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ. Cán bộ luôn gắn liền với chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ; hoạt động của họ gắn với quyền lực chính trị được nhân dân hoặc các thành viên trao cho và chịu trách nhiệm chính trị trước Đảng, Nhà nước và nhân dân. Việc quản lý cán bộ phải thực hiện theo các văn bản pháp luật tương ứng chuyên ngành điều chỉnh hoặc theo Điều lệ. Do đó, căn cứ vào các tiêu chí do Luật cán bộ, công chức quy định, các chức vụ, chức danh cán bộ trong cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị xã hội được các cơ quan có thẩm quyền của Đảng căn cứ Điều lệ của Đảng, của tổ chức chính trị- xã hội quy định cụ thể. Chức vụ, chức danh cán bộ trong cơ quan nhà nước được xác định theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Tòa án nhân dân, Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Kiểm toán nhà nước và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Tiêu chí để xác định công chức được căn cứ vào cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh. Công chức được tuyển dụng lâu dài, hoạt động của họ gắn với quyền lực công hoặc thẩm quyền hành chính được cơ quan có thẩm quyền trao cho và chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Công chức có trong các cơ quan của Đảng,

tổ chức chính trị- xã hội, Nhà nước, trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập, trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp. Việc quy định công chức trong phạm vi như vậy xuất phát từ mối quan hệ liên thông giữa các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị xã hội trong hệ thống chính trị. Đây là điểm khác biệt của Việt Nam với một số nước trên thế giới nhưng lại hoàn toàn phù hợp với điều kiện cụ thể và thể chế chính trị ở Việt Nam. Bên cạnh đó, việc xác định công chức có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của các đơn vị sự nghiệp công lập chính là thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức cung cấp các dịch vụ thiết yếu và cơ bản cho người dân, bảo đảm sự cân đối giữa các vùng, lãnh thổ có mức sống chênh lệch, thực hiện mục tiêu dân chủ và công bằng xã hội. Trong điều kiện hiện nay, vai trò của Nhà nước đang được đề cao trong nền kinh tế thị trường, khắc phục ảnh hưởng của suy thoái kinh tế tác động đến sự ổn định xã hội thì việc quy định công chức có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập lại càng có ý nghĩa. Tuy nhiên, phạm vi công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập rộng hay hẹp còn tùy thuộc vào quy mô, phạm vi hoạt động của từng đơn vị sự nghiệp; phụ thuộc vào cấp hành chính có thẩm quyền thành lập và quản lý.

Tuy nhiên, do đặc điểm của thể chế chính trị ở Việt Nam, mặc dù đã phân định cán bộ và công chức theo các tiêu chí gắn với sự hình thành nhưng điều đó cũng chỉ mang tính tương đối. Giữa cán bộ và công chức vẫn có một số trường hợp mang tính chất lưỡng tính. Có trường hợp sẽ vừa là công chức, vừa là cán bộ do thỏa mãn cả hai tiêu chí: vừa theo cơ chế bầu cử, phê chuẩn vừa theo cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức danh, chức vụ. Nhưng cần chú ý là các trường hợp này khi mang tính chất lưỡng tính sẽ có một hoặc một số chức danh kiêm nhiệm. Ví dụ như trường hợp vừa là giám đốc Sở, vừa là tỉnh uỷ viên; hoặc có trường hợp vừa là giám đốc Sở vừa là uỷ viên Uỷ ban nhân dân tỉnh; hoặc có một công chức lại đồng thời là đại biểu Quốc hội hoặc đại biểu Hội đồng nhân dân. Khi đó để xác định cần trở lại tiêu chí chung của cán bộ, công chức đã đề cập ở trên để xác định.

Với các quy định về đối tượng cán bộ và công chức như trên, khoảng hơn 1,4 triệu người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập (không phải là công chức) không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật cán bộ, công chức mà sẽ do một văn bản pháp luật khác điều chỉnh. Những người này được gọi là viên chức. Đây là những người mà hoạt động của họ được thực hiện bởi sự điều hành của các tổ chức, đơn vị sự nghiệp công lập; không nhân danh quyền lực chính trị, không nhân danh quyền lực công mà hoạt động của họ chỉ thuần túy mang tính nghiệp vụ chuyên môn, liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ cơ bản, thiết yếu cho nhân dân.

Việc phân định cán bộ và công chức như trên của Luật cán bộ, công chức là căn cứ để Luật quy định những chương riêng về cán bộ ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; công chức ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; cán bộ, công chức cấp xã. Với những

Chương quy định riêng này, Luật cán bộ, công chức đã tiếp tục tạo được những thành công khác trong việc quy định những vấn đề thể hiện tính đặc thù trong hoạt động công vụ của cán bộ khác với hoạt động công vụ của công chức liên quan đến các nội dung như: quyền và nghĩa vụ, bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm; đào tạo, bồi dưỡng; điều động, luân chuyển; đánh giá; ... Xin nêu một số ví dụ như:

- Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ chung mà cán bộ và công chức đều có. Đối với cán bộ do chịu sự điều chỉnh của cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm nên cán bộ phải chịu trách nhiệm trước Đảng, Nhà nước, nhân dân và trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điểm này thể hiện trách nhiệm chính trị của cán bộ. Còn công chức do chịu sự điều chỉnh của cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm nên công chức phải chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điểm này thể hiện trách nhiệm hành chính của công chức.

- Quy định đánh giá cán bộ có những nội dung khác với đánh giá công chức. Theo Luật quy định, đánh giá cán bộ thực hiện theo 5 nội dung, trong đó điểm khác khi đánh giá công chức là: cán bộ phải đánh giá năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm trong công tác; kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Còn đánh giá công chức gồm 6 nội dung đánh giá. Điểm khác với cán bộ là đánh giá công chức gắn với năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ; tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; thái độ phục vụ nhân dân.

- Việc áp dụng hình thức kỷ luật đối với cán bộ cũng khác với công chức. Cán bộ có 4 hình thức kỷ luật (khiển trách, cảnh cáo, cách chức, bãi nhiệm), còn công chức có 6 hình thức kỷ luật (khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc).

Việc Luật cán bộ, công chức phân định cơ bản được cán bộ và công chức cũng như sau này Nhà nước ban hành Luật viên chức sẽ là cơ sở và căn cứ quan trọng để góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta về cán bộ, công chức và viên chức. Từ đó mà việc quản lý cán bộ, cũng như quản lý công chức và quản lý viên chức sẽ được thực hiện theo một hệ thống các văn bản thống nhất, phù hợp với tính chất, điều kiện làm việc của riêng từng lĩnh vực công tác. Điều này sẽ góp phần thực hiện có hiệu quả về tiếp tục cải cách chế độ công vụ, công chức mà Nghị quyết trung ương 5 Khoá X của Đảng đã đặt ra.