

## Vai trò và ý nghĩa của sự liên thông trong hoạt động công vụ ở Việt Nam hiện nay

GS.TS Nguyễn Hữu Khiển

Nguyên Phó Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

Liên thông trong hoạt động công vụ là sự liên hệ và tác động qua lại của các yếu tố tạo nên mối liên hệ trong hoạt động công vụ; là các quyết định hành chính diễn ra một cách thông suốt trong quản lý nhà nước nhằm phục vụ và đáp ứng đòi hỏi chính đáng của Nhân dân, của tổ chức. Chính vì vậy, đảm bảo tính liên thông trong hoạt động công vụ hiện nay luôn có ý nghĩa rất quan trọng trong việc lãnh đạo, điều hành phát triển đất nước.

### **Liên thông là thuộc tính của mọi hoạt động**

Theo nghĩa thông thường, liên thông là sự liên đới, tác động lẫn nhau có tính liên tục và hệ thống. Liên thông có tính khách quan và tính phổ biến. Tính khách quan thể hiện qua việc quan hệ liên thông không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của con người. Tính phổ biến thể hiện ở chỗ bất cứ ở đâu và khi nào cũng đều có sự biểu hiện của sự liên thông. Do đó, trong thực tiễn không thể tìm ra một thực thể, hiện tượng nào trong thế giới khách quan, cũng như trong xã hội mà không có liên thông (với thực thể khác, hiện tượng).

Liên thông có những đặc trưng cơ bản sau:

*Một là*, liên thông là đối lập của sự đứt đoạn. Trong đó, liên thông là tuyệt đối, đứt đoạn là tương đối, tạm thời.

*Hai là*, tính hệ thống trong liên thông có liên hệ logic. Trong nhận thức, dễ dàng nhận biết, xem xét và thực chất hơn những quan hệ liên thông trực tiếp.

*Ba là*, mỗi loại liên thông cụ thể có tính lịch sử.

*Bốn là*, liên thông giữa các thực thể có mối quan hệ không gian và thời gian.

*Năm là*, nhận thức về liên thông bị chi phối bởi yếu tố khách quan và chủ quan.

*Sáu là*, liên thông có ý nghĩa xã hội sâu sắc ở sự lan tỏa.

*Bảy là*, hiệu quả (hiệu suất, điều kiện) tùy thuộc vào chất lượng của các yếu tố (trong sự vận động của liên thông).

*Tám là*, thống nhất giữa nội dung và hình thức. Trước hết, liên thông thể hiện tính nhân quả của các yếu tố tác động và tạo ra hệ quả nhất định. Nội dung của liên hệ chính là quan hệ về thẩm quyền quy định trong văn bản pháp luật hoặc văn bản hành chính. Hình thức là sự áp dụng phù hợp vào thực tiễn, tạo điều kiện cho các quan hệ xã hội vận động thuận lợi. Hoạt động kiểm tra, thanh tra chính là sự điều chỉnh để bảo đảm nội dung và hình thức liên kết, đồng thuận với nhau. Trong đời sống xã hội, những liên hệ có thể là chủ quan trong quan hệ này, nhưng là khách quan trong quan hệ khác. Ví dụ, thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan hành chính là khách quan, vì không phải do họ đặt

ra; nhưng lại là chủ quan đối với những con người cụ thể ở năng lực nhận thức, thái độ chấp hành, động cơ, mục đích tổ chức thực hiện...).

*Chín là*, yếu tố chủ quan tác động tích cực tới các liên thông trong đời sống xã hội. Cụ thể, con người đóng vai trò tích cực trong các quan hệ liên thông trong xã hội. Đó là các yếu tố năng lực, kinh nghiệm, động cơ thái độ, phẩm chất đạo đức... trong từng quan hệ cụ thể.

Khi phân tích các đặc trưng của quan hệ liên thông trong thế giới khách quan, không có nghĩa là chúng đứng riêng, độc lập. Trái lại, đó chỉ là cách khái quát từng quan hệ điển hình, không yếu tố đặc trưng nào đứng độc lập mà không tác động hay chịu tác động của các đặc trưng khác. Những đặc trưng nêu trên của liên thông mang tính phổ biến khi chúng ta nghiên cứu những mối quan hệ cụ thể. Tính liên thông đóng vai trò cơ sở khi phân tích liên thông trong quan hệ xã hội cụ thể, xác định, trong đó có việc phân tích yếu tố liên thông trong công vụ.

### **Liên thông trong hoạt động công vụ**

Liên thông trong hoạt động công vụ được xem xét như sự liên hệ, tác động qua lại của các yếu tố tạo nên mối liên hệ trong quản lý nhà nước. Mặt khác, liên thông trong công vụ còn được hiểu là các quyết định hành chính (trong các quan hệ) diễn ra một cách thông suốt trong quản lý nhà nước. Tuy nhiên, liên thông là sự thống nhất giữa nội dung và hình thức. Nội dung là các mặt vật chất của quan hệ vận động trong liên thông theo hướng tích cực. Hình thức là các biểu hiện ra bên ngoài như các kiểu tác động, các mối liên hệ, liên kết. Như vậy, sự thông suốt, trôi chảy mới chỉ nói lên hình thức bên ngoài của liên thông công vụ.

Công vụ, theo cách tiếp cận hẹp gắn liền với hoạt động hành chính nhà nước, là loại hoạt động được thực hiện bởi đội ngũ công chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật. Công vụ gắn với toàn bộ hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, tạo ra các quan hệ trong quản lý. Mỗi quan hệ tạo nên sự liên hệ cụ thể, xác định. Các quan hệ công vụ gắn với hệ thống tổ chức, từ đó hình thành khái niệm hệ thống công vụ. Khi xác định sự liên thông trong công vụ, cần căn cứ vào những đặc trưng khách quan của các quan hệ liên thông mang tính phổ biến, trong đó liên thông trong công vụ là những tình huống xác định, cụ thể.

Vì vậy, liên thông trong công vụ có những yêu cầu cần xem xét một cách khách quan, khoa học cả về phương diện lý luận và thực tiễn: bảo đảm sự liên thông trong công vụ góp phần tích cực cho quản trị xã hội một cách liên tục, hiệu quả, đúng pháp luật; trên cơ sở phân tích sự liên thông trong công vụ để tìm ra những bất cập gây cản trở, làm chậm quá trình thích ứng của hoạt động quản lý đối với yêu cầu ngày càng cao về pháp quyền, hiệu quả, dân chủ... trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính và xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, phục vụ Nhân dân.

Kết cấu liên thông trong hoạt động công vụ là các hình thái liên thông theo những nhóm đối tượng quản lý dựa trên pháp luật hiện hành. Nói cách khác, nghiên cứu liên

thông trong công vụ cần phải chỉ rõ những loại liên thông nào trong hệ thống công vụ hiện nay. Dựa trên hệ thống pháp lý hành chính và những đặc trưng của liên thông đã nêu trên, có thể xác định những nhóm liên thông dưới đây:

*Một là*, theo quan hệ hành chính: quan hệ ra mệnh lệnh - phục tùng (chấp hành - điều hành). Nhóm này tạo ra hệ thống các quan hệ trong hệ thống hành chính nhà nước giữa Chính phủ với các bộ; Chính phủ với các địa phương; quan hệ các cấp chính quyền địa phương; trong nội bộ tổ chức hành chính. Cơ sở của quan hệ này tạo ra vị trí của người đứng đầu trong tổ chức.

*Hai là*, quan hệ theo chức năng. Một cơ quan có chức năng quản lý đối với một ngành, lĩnh vực có thẩm quyền chi phối hoạt động công vụ đối với toàn bộ lĩnh vực đó trong hệ thống hành chính. Đó là các hoạt động điều hành về tài chính; giáo dục, khoa học, tài nguyên và môi trường...

*Ba là*, liên thông hình thành quan hệ thẩm quyền trong quản lý nhà nước, theo đó tạo ra liên hệ giữa thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng (quan hệ giữa ngành và lãnh thổ). Theo đó, hệ thống thẩm quyền chung (theo lãnh thổ, quản lý toàn diện) chịu sự hướng dẫn kiểm tra của hệ thống thẩm quyền riêng.

*Bốn là*, liên thông hình thành trong quan hệ phối hợp công vụ. Theo đó, một kết quả có được từ một quyết định hành chính cần qua các thao tác tổ chức thực hiện. Mỗi thao tác tương ứng với một chủ thể. Liên hệ đó thực hiện theo hình thức nhất định có quy định. Đó là những quan hệ có tính nghiệp vụ.

### **Những điều kiện bảo đảm tính hiệu quả của liên thông trong công vụ.**

Diễn biến của liên thông trong công vụ thể hiện yếu tố chủ quan rõ rệt (ví dụ, quyền ra quyết định của Chủ tịch UBND là khách quan). Nhưng quyết định đó do ai thực hiện theo thẩm quyền (ban hành và tổ chức thực hiện) lại phụ thuộc vào yếu tố của các cá nhân. Liên thông trải qua bao nhiêu khâu (yếu tố) thì có bấy nhiêu cách thể hiện năng lực chủ quan (như việc thay thế người đứng đầu, luân chuyển vị trí công tác...). Chính yếu tố chủ quan làm cho các quyết định hành chính thể hiện nhiều cung bậc về liên thông: trong đó quyết định hiệu quả là sự thống nhất cao nhất giữa nội dung và hình thức của liên thông công vụ; chất lượng bình thường thể hiện quyết định đúng pháp luật, nhưng hiệu quả chưa cao; chất lượng kém khi quyết định có yếu tố lợi ích nhóm, hoặc vi phạm pháp luật trong tổ chức thực hiện.

Liên thông trong công vụ không tồn tại độc lập, tách biệt đối với khu vực ngoài công vụ. Đó là liên thông công vụ giữa hành pháp với lập pháp; giữa hành pháp với tư pháp trong khu vực nhà nước. Bên cạnh các yếu tố liên thông giữa các quyền theo quan hệ chức năng các cơ quan nhà nước, còn có quan hệ tác động tích cực đối với các thực thể trong hệ thống chính trị. Ở Việt Nam hiện nay, là sự liên thông giữa quyền hành chính trong Nhà nước với định hướng chính trị của Đảng cầm quyền về chiến lược phát triển đất nước, chủ trương hình thành, cải cách và đổi mới hệ thống trong quyền lực nhà nước,

trong đó có cải cách hành chính và hiện đại hóa nền công vụ theo hướng dân chủ, hiện đại và chuyên nghiệp.

### **Bảo đảm tính liên thông trong hoạt động công vụ**

Hoạt động công vụ thể hiện chức năng của nhà nước nói chung và của hệ thống hành chính nhà nước nói riêng. Công vụ không tạo ra của cải vật chất cho xã hội, nhưng tạo ra công cụ pháp lý, kỹ thuật quan trọng để tạo động lực cho phát triển kinh tế, văn hóa và giữ gìn trật tự, an toàn xã hội. Tiếp cận từ khoa học chính sách công, công vụ là việc tổ chức thực hiện, đánh giá chính sách và các giao dịch dân sự trực tiếp hàng ngày. Công vụ chiếm số lượng đông đảo trong nguồn lực công, với chủ thể là cơ quan quản lý nhà nước được giao các nguồn lực to lớn, các cơ quan của hệ thống công quyền. Vì vậy, chất lượng, hiệu quả hoạt động công vụ tác động trực tiếp và mang tính quyết định tới đời sống xã hội. Nghiên cứu thực trạng các quan hệ liên thông trong công vụ cũng chính là nghiên cứu bản chất của nền công vụ. Trong thực tế, có những vấn đề sau cần nghiên cứu về liên thông trong hoạt động công vụ:

*Thứ nhất*, vẫn còn các quyết định công vụ không tuân thủ nguyên tắc chỉ huy - phục tùng; chưa phân định rõ chức năng và trách nhiệm trong hoạt động công vụ. Thực tế hiện nay cho thấy chức năng thống nhất quản lý chưa phát huy được tính độc lập, tự chủ và sáng tạo của cấp dưới và trách nhiệm của cấp trên. Nguyên nhân có thể là do chúng ta vẫn đang tìm kiếm mô hình phân cấp mạnh cho cấp dưới theo nguyên tắc cấp trên làm việc lớn, có tính chính sách, vĩ mô và kiểm tra, đánh giá đối với cấp dưới. Cấp dưới tổ chức thực hiện, thấu hiểu đối tượng, phát hiện tính bất cập của chính sách hay chủ trương, chỉ đạo, điều hành ở bên trên. Đó là logic của mô hình quản trị phong cách dân chủ.

*Thứ hai*, sự bất cập về tính liên tục giữa nội dung và hình thức trong các quyết định quản lý. Những tình trạng như: 1) Thu hồi để quy hoạch (cơ quan quản lý) nhưng hàng chục năm không làm gì (cơ quan quản lý khác hoặc tổ chức kinh tế); 2) Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý cấp bộ về văn bản, chúng chỉ áp dụng với công chức, viên chức, dẫn đến việc hiện nay phải đề xuất bỏ hàng trăm loại văn bản, chúng chỉ cho đội ngũ này. Có nhiều nguyên nhân, nhưng chủ yếu là do tâm lý quan trọng hóa vai trò, chức năng của các cơ quan chủ quản, thiếu đánh giá thực tế từ đối tượng quản lý, thiếu cơ sở kết nối lý luận và thực tiễn, nhất là đội ngũ công chức chủ chốt. Về phương diện lý luận thì pháp luật là tiêu chuẩn để quản trị xã hội, nhưng pháp luật do con người định ra; do đó khi cần thiết thì pháp luật cần được điều chỉnh, sửa đổi, miễn là không phá vỡ hệ thống và có lợi cho xã hội. Vì vậy, những vấn đề kinh tế - xã hội quan trọng của đất nước cần có sự chỉ đạo trực tiếp của Đảng, Nhà nước, Chính phủ theo dạng “đặt hàng” đối với các viện nghiên cứu, các nhà lý luận và người đứng đầu các đơn vị tham mưu, nghiên cứu chính sách trong bộ máy quản trị nhà nước hiện nay.

*Thứ ba*, chất lượng quản trị quốc gia trong sự kết nối, hợp tác trong các quyết định quản lý của các cơ quan trong hệ thống hành pháp. Xã hội có nhiều mối quan hệ, từ đó tạo ra các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác nhau, do đó cần có sự nghiên cứu nghiêm túc cả

về lý luận và thực tiễn của các cơ quan hành chính, các tổ chức chuyên môn. Nó có thể tạo ra tính kết nối khoa học, tính thực tiễn kinh tế - xã hội cao.

*Thứ tư*, các tác động chủ quan làm cho liên thông hoặc tạo nên động lực, hoặc cản trở phát triển xã hội. Mỗi giai đoạn phát triển, mỗi hình thái của chế độ xã hội sẽ có kiểu tác động khác nhau. Ngay trong một kiểu hình thái chính trị xã hội, đã có sự vận động theo đặc trưng khác biệt ở từng nhà nước cụ thể thông qua quan điểm, chủ trương, những điều kiện tác động tới các liên hệ liên thông. Lịch sử dân tộc nào cũng có những dấu mốc, qua những cá nhân xuất chúng mà thúc đẩy xã hội phát triển..

Từ khi Đảng và Nhà nước ta có chủ trương đổi mới nền công vụ và xây dựng đội ngũ công chức, viên chức (tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, bổ nhiệm vị trí việc làm qua thi tuyển, quy chế) đã hình thành các hệ ngạch, bậc công chức ứng với vị trí, vai trò của từng cá nhân, từng nhóm ngành công chức. Tuy nhiên, tình trạng những người được trao trọng trách nhưng không giữ được vai trò lãnh đạo, sa sút về năng lực, trí tuệ và phẩm chất, chưa đáp ứng được nhiệm vụ chính trị và trách nhiệm xã hội tương ứng với vị trí và thẩm quyền còn tồn tại nhiều trong nền công vụ. Từ phân tích theo vấn đề liên thông trong công vụ, câu hỏi đặt ra phải chăng đó là mối quan hệ liên thông giữa tuyển dụng, sử dụng và đánh giá cán bộ còn bộc lộ có những hạn chế cần được tiếp tục nghiên cứu, đưa ra biện pháp khắc phục trong thời gian tới./.