

# VÀI NÉT VỀ HỆ THỐNG CÔNG VỤ CỘNG HÒA PHÁP

■ NGUYỄN THU HƯƠNG (\*)

**Đ**ặc điểm của hệ thống công vụ Pháp so với các nước khác không phải là sự bền chặt với nguyên tắc chức nghiệp - điều mà người ta có thể thấy ở nhiều quốc gia, mà là phạm vi rộng lớn của nền công vụ. Từ sau cuộc cải cách ngày 13/7/1983 (ngày ban hành Luật về Quy chế chung của công chức), Chính phủ và các công sở hành chính không còn là những cơ quan độc lập có công chức làm việc. Những người làm việc trong các đơn vị hành chính địa phương (xã, tỉnh, vùng) và trong các công sở tự quản của các đơn vị hành chính địa phương này đều là công chức. Đặc biệt, các giáo viên cũng được coi là công chức; họ chiếm gần một nửa số công chức trong nền công vụ nhà nước.

Điều 2 của Luật 13/7/1983 qui định: "công chức" được dùng để gọi các viên chức nhà nước chính ngạch, được tuyển dụng, để bặt 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, vùng, tỉnh, xã và công sở tự quản, kể cả các cơ sở y tế. Cuộc cải cách ngày 13/7/1983 qui định các nhân viên làm việc trong các đơn vị hành chính địa phương và các công sở y tế là "công chức". Quy chế chung về công chức hiện hành bao gồm bốn đạo luật; Luật ngày 13/7/1983 gồm các qui định có thể áp dụng cho mọi công chức; Luật ngày 10/1/1984 gồm các qui định áp dụng cho công chức nhà nước, Luật ngày 26/1/1984 qui định áp dụng cho công chức địa phương và Luật ngày 9/1/1986 áp dụng cho công chức y tế.

(\*) Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước,  
Bộ Nội vụ

Xét về mặt pháp lý, hệ thống công vụ Pháp là một loạt các cơ chế và thiết chế không mang tính đặc thù của Pháp. Nhưng sự tổng hợp và liên kết các quy chế này tạo nên mô hình nền công vụ Pháp (mặc dù nền công vụ này đã mô phỏng các hệ thống công vụ khác trên thế giới).

Bài viết này đề cập cơ chế và thể chế liên quan đến chức nghiệp, quyền và nghĩa vụ của công chức.

## 1. Các nguyên tắc chức nghiệp của công chức

Hệ thống hành chính Cộng hoà Pháp có tổ chức bên trong rất chặt chẽ, xuất phát từ khái niệm ngạch công chức. Chế độ tuyển dụng thông qua thi tuyển và các quy tắc phát triển chức nghiệp không chỉ cho phép công chức phát triển thông qua nâng bậc mà còn cho phép chuyển hướng nghề nghiệp của họ một cách tạm thời hoặc lâu dài.

### Cơ cấu ngạch bậc đặc biệt

Ở Pháp (cũng như các nước khác), ngạch công chức về nguyên tắc tương ứng với chuyên ngành nghiệp vụ. Chính vì vậy 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 về công chức.

Trong nền công vụ nhà nước, mỗi cơ quan có các nhân viên cùng thực hiện một chức năng, nhưng thuộc về các ngạch khác nhau. Lại có những ngạch chỉ có hai, ba nhân viên. Cá biệt có ngạch chỉ có một nhân viên. Sự chia nhỏ này trong nền công vụ làm tăng chi phí quản lý, cản trở sự cơ động về nghề nghiệp và tạo ra các đặc thù vô căn cứ. Ví dụ: phần lớn các ngạch chia thành 3 hay 4 bậc, nhưng lại có một số ngạch có tới 11 bậc mà không có lý do

chính đảng nào ngoài yếu tố lịch sử và chủ nghĩa nghiệp đoàn.

Vì vậy, vài năm gần đây chính sách công vụ hướng tới việc điều hoà cơ cấu bên trong của các ngạch, hợp nhất các ngạch trên thực tế, các thành viên thực hiện cùng một chức năng. Chính sách này được coi là điều kiện cần thiết để thực hiện thành công quá trình tản quyền hành chính hết sức quan trọng bắt đầu từ năm 1992. Từ đây, dần thiết lập các ngạch theo xu hướng liên bộ, mô phỏng theo "lô gích nghề nghiệp".

Mỗi ngạch hoặc "khung làm việc" gắn với một trong ba loại công chức A, B hoặc C. Công chức loại A chiếm tỷ lệ lớn nhất (37%). Công chức loại A không chỉ bao gồm các cán bộ hành chính cao cấp mà còn bao gồm cả giáo viên trung học và giảng viên đại học (chiếm 3/4 số công chức loại A). Công chức loại A là tên gọi truyền thống của các ngạch nổi tiếng nhất (Hội đồng Nhà nước, Thanh tra tổng hợp, Viện Thẩm kế...)

Công chức loại B tương ứng với các chức vụ đòi hỏi năng lực, trí tuệ và mức độ trách nhiệm thấp hơn. Loại này chiếm số đông trong nền công vụ địa phương, nhưng chỉ chiếm 28% công chức nhà nước ở trung ương.

Công chức loại C là các công chức thừa hành, chiếm 30% tổng số công chức ở trung ương.

Trong nền công vụ nhà nước ở trung ương còn có một loại công chức thứ tư, đó là công chức loại D. Song từ khi có thoả thuận ký kết với công đoàn vào năm 1990, loại công chức này dần ít đi. (Nền công vụ ở địa phương chưa từng có công chức loại này).

### **Bình đẳng và công trạng: vị trí của thi tuyển**

Đồng thời với nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật, nguyên tắc bình đẳng tiếp cận công việc nhà nước đã nói rõ trong "Tuyên ngôn quyền con người và công dân" ngày 26/8/1789. Đây là một nguyên tắc hiến định, cấm mọi sự phân biệt với lý do quan điểm chính trị, triết học... Nguyên tắc bình đẳng trong tiếp cận việc làm cấm người nước ngoài làm ở một số ngạch hoặc một số chức vụ nếu như những ngạch và chức vụ đó liên quan đến công quyền hoặc chủ

quyền quốc gia. Nguyên tắc này không cản trở qui định riêng của một số ngạch đưa ra điều kiện về tuổi tác, thâm niên hoặc bằng cấp. Nguyên tắc bình đẳng trong tiếp cận làm việc cũng không cấm Chính phủ được toàn quyền bổ nhiệm trên cơ sở các tiêu chí về quan điểm chính trị đối với một số chức vụ cao cấp. Nguyên tắc này không chỉ áp dụng cho việc tiếp cận nền công vụ mà còn tiếp tục được áp dụng trong suốt sự nghiệp của công chức. Tuy nhiên, nguyên tắc này chỉ bình đẳng đối với các thành viên trong cùng một ngạch.

Hệ thống công vụ của Pháp ngoài việc được xây dựng trên cơ sở bình đẳng, còn được xây dựng trên cơ sở công trạng. Chính vì vậy, phương thức tuyển dụng thông thường là thông qua thi tuyển.

Thi tuyển thường được tổ chức để lựa chọn và bổ nhiệm nhân lực vào một ngạch nào đó. Người ta cũng tổ chức thi để tuyển sinh cho Trường Hành chính. Sau khi ra trường, tùy theo kết quả học tập, học viên được bổ dụng vào các ngạch khác nhau. Trường Hành chính quốc gia Pháp mỗi năm tuyển hàng trăm học viên. Những người này, sau khi học xong được phân loại theo thành tích học tập và được bổ dụng vào các ngạch lớn của nhà nước. Tuy nhiên, Trường Hành chính này không phải là trường duy nhất. Ở Pháp có nhiều trường hành chính cùng hoạt động theo nguyên tắc như vậy.

Thi tuyển giữ một vị trí quan trọng. Việc tiếp cận phần lớn các ngạch thuộc loại A và B là cơ hội cho những người từ ngoài cơ quan (thường là sinh viên), đây còn là cơ hội cho những người làm việc trong bộ máy hành chính (công chức hoặc nhân viên hành chính khác), từ một ngạch hay một loại thấp hơn. Đây là phương thức "thi tuyển nội bộ"; kỳ thi này là điều kiện để nâng ngạch hoặc thăng tiến trong cùng một ngạch. Tuy nhiên, thi cử không phải là phương thức duy nhất để tiếp cận chất lượng công chức, mà có thể bằng hình thức "sát hạch nghề nghiệp" đơn thuần, hoặc căn cứ vào độ tuổi... Vì thế, con đường tiếp cận công việc trong nền hành chính Pháp rất phong phú.

### **Diễn biến chức nghiệp:**

Nguyên tắc chức nghiệp và cấu trúc nền công vụ theo "ngạch" cho phép mọi công chức

ạt động chức nghiệp theo con đường  
ng cùng một ngạch với những bảo  
ng bậc.

ại nâng bậc. Thực tế, mỗi ngạch  
ậc (từ 2 đến 10 hoặc hơn nữa, tùy  
ạch). Công chức phải lần lượt trải  
không được bỏ qua bậc nào trừ  
ng nợ thi vượt bậc. Theo truyền thống, sự  
thay đổi về bậc quyết định bởi khả năng tài  
chính của mỗi cơ quan và thành tích của mỗi  
công chức. Về nguyên tắc, thành tích của công  
chức được thủ trưởng đơn vị đánh giá, căn cứ  
vào bản đánh giá chất lượng lao động hằng  
năm. Trên cơ sở đó, sẽ lần lượt chọn ra những  
người được nâng bậc mỗi khi có vị trí khuyết ở  
bậc trên. Ở một số ngạch, sự thăng tiến "theo  
lựa chọn" này có thể thay thế bằng một kỳ kiểm  
tra hoặc thi nâng bậc. Như vậy, bất chấp  
nguyên tắc chức nghiệp, không một công chức  
nào có được bảo đảm chắc chắn được chuyển  
lên bậc cao hơn.

Chức nghiệp của công chức không phải lúc  
nào cũng là một đường thẳng. Trước tiên, mỗi  
thay đổi về bậc (theo nguyên tắc) phải đi kèm  
một sự thay đổi về công việc. Ngoài ra, vẫn ở  
trong một ngạch, thậm chí một bậc, một công  
chức cũng thường xuyên thay đổi công việc, có  
thể do yêu cầu của bản thân họ, có thể do yêu  
cầu của cấp trên.

Chức nghiệp của công chức không phải lúc  
nào cũng diễn ra trong cùng một ngạch. Mọi  
hình thức "biệt phái" hay "điều động" cho phép  
công chức thực hiện một phần chức nghiệp của  
họ ở bên ngoài cơ quan, thậm chí trong các tổ  
chức tư nhân. Điều này mở ra khả năng sử  
dụng nhân viên một cách linh hoạt (được coi là  
có lợi đối với cả công chức và cơ quan); đồng  
thời có quy định bảo đảm công chức có thể trở  
lại cơ quan ban đầu nếu muốn (hoặc đôi khi  
nếu cơ quan yêu cầu). Trong một số trường  
hợp, công chức có thể được phép vĩnh viễn rời  
bỏ ngạch ban đầu và bắt đầu sự nghiệp mới ở  
một ngạch khác. Tuy nhiên, các cơ hội nghề  
nghiệp này chủ yếu qui định cho các công chức  
loại A.

## **2. Quyền và nghĩa vụ của công chức**

### **Quy chế xã hội của công chức**

Trước hết, đó là hệ thống thang bậc lương

của công chức. So với những người làm công  
ăn lương ở khu vực tư nhân, công chức ngày  
nay được ưu đãi hơn; không chỉ vì họ được bảo  
đảm về việc làm mà còn vì mức lương trung  
bình của công chức cao hơn lương doanh  
nghiệp. Song trên thực tế, tồn tại những tình  
huống rất khác biệt: Lương công chức loại B và  
loại C cao hơn so với khu vực tư; ngược lại, đối  
với các công chức loại A, đặc biệt là đối với các  
công chức cao cấp, lương của họ không cao  
bằng những người làm việc ở khu vực tư cùng  
độ tuổi và cùng chuyên môn nghề nghiệp.

Tất cả các công chức có thâm niên tối  
thiểu 15 năm có quyền hưởng lương hưu tỷ lệ  
thuận với thời gian cống hiến và mức lương mà  
họ đạt được khi kết thúc sự nghiệp. Chế độ  
lương hưu của công chức khác nhiều so với  
chế độ tiền hưu của những người làm công ăn  
lương thuộc khu vực tư. Nhà nước trung ương  
trả lương hưu cho nhân viên từ ngân sách  
chung; trong khi đó lương hưu của công chức  
ở địa phương và công chức y tế lại do các quỹ  
hưu chi trả, mặc dù có cùng mức lương hưu.  
Mặc dù thang bậc và hệ số lương được ấn  
định bởi Chính phủ, các công đoàn công chức  
cũng có quyền đàm phán với Chính phủ về sự  
vận động của hệ thống trả lương và chính  
sách xã hội của nền công vụ theo một đạo  
luật được ban hành năm 1983. Ngoài ra, công  
đoàn có đại diện trong các "Hội đồng công vụ  
cao cấp". Hội đồng này được tham vấn trước  
khi đưa ra những thay đổi quan trọng mang  
tính quy tắc trong nền công vụ. Trong mỗi cơ  
quan, các tổ chức công đoàn là đại diện cao  
nhất tham gia vào các "Ủy ban đối tác hỗn  
hợp". Ủy ban này được cơ quan hỏi ý kiến về  
tổ chức lao động (ví dụ: tin học hoá, đào tạo  
nhân viên), điều kiện làm việc (vệ sinh và an  
toàn lao động). Đặc biệt, mỗi ngạch công chức  
có một "Tiểu ban đối tác hành chính" mà thành  
viên là các đại diện do công chức bầu nên.  
Trước khi đưa ra các quyết định quan trọng tác  
động tới sự nghiệp của nhân viên như cho  
điểm, nâng bậc, chuyển chuyển, kỷ luật... các  
nhà quản lý đều buộc phải lấy ý kiến của Tiểu  
ban này. Công chức rất gắn bó với thiết chế  
này vì nó bảo đảm sự công khai đối với các  
quyết định đưa ra liên quan đến họ.

## **Đạo đức công chức**

Trong khi thực thi nhiệm vụ của mình, các công chức phải tuân thủ nghĩa vụ về đạo đức công chức. Họ phải bảo đảm hoàn thành những nhiệm vụ được giao, phục tùng cấp trên và tôn trọng luật pháp; họ phải tôn trọng bí mật nghề nghiệp và kín đáo về hoạt động nội bộ của cơ quan (đồng thời vẫn phải tôn trọng luật pháp, theo đó họ bắt buộc phải cung cấp thông tin cho công dân). Có thái độ công bằng, không vụ lợi, trung thực trong quan hệ với công dân và trong quan hệ cơ quan.

Theo một qui định ra đời từ năm 1936, công chức không được kết hợp công việc nhà nước với công việc tư nhân (thậm chí, trong một giới hạn nào đó, không kiêm nhiệm nhiều công việc do nhà nước trả lương). Những năm gần đây, nghĩa vụ "không vụ lợi" được chú ý nhiều hơn. Nếu một công chức thu được lợi ích từ doanh nghiệp hoặc cơ quan mà họ có quan hệ dưới danh nghĩa thẩm quyền hành chính thì có thể bị khởi tố hình sự. Một công chức sẽ bị kiểm tra nếu rời bỏ cơ quan để phục vụ cho doanh nghiệp nào đó. Công chức muốn làm việc cho doanh nghiệp cần nhận được sự đồng ý của "Tiểu ban nghĩa vụ".

### **Thực thi quyền tự do công cộng**

Nguyên tắc về công chức - công dân nêu trên cho phép các công chức làm việc trong nền công vụ được hưởng tất cả các quyền tự do công cộng, kể cả quyền tự do ngôn luận và tự do phát biểu ý kiến. Cấm các cơ quan từ chối quyền được tham gia nền công vụ của một ứng cử viên vì lý do quan điểm. Đồng thời, những quan điểm này sẽ không được phép đưa vào quyết định liên quan đến chức nghiệp của công chức, kể cả việc ghi vào hồ sơ hành chính.

Ở nhiều quốc gia, công chức có nghĩa vụ thận trọng phát biểu một cách ôn hoà, chừng mực khi bàn tới những vấn đề của nền hành chính, của chính phủ hoặc nhà nước. Tuy nhiên, "nghĩa vụ thận trọng" này phụ thuộc vào ngạch bậc của công chức, vào vị trí, loại hình trách nhiệm và bối cảnh bày tỏ ý kiến. Những người phải đặc biệt tuân thủ "nghĩa vụ thận trọng" là các công chức cao cấp, những người tiếp xúc trực tiếp với công chúng và những người phát biểu ở nước ngoài. Ngược lại, các

đại diện của công đoàn viên chức được tự do bày tỏ ý kiến theo chức trách của họ.

Từ năm 1946, các viên chức hành chính Pháp dù là công chức hay không đều được hưởng đầy đủ quyền tự do công đoàn. Và bản thân các công đoàn cũng được thể chế hoá trong tổ chức, vì vậy có "nguyên tắc tham gia". Sự thể chế hoá này tạo điều kiện thuận lợi đặc biệt cho các công đoàn viên chức trong hoạt động, thậm chí các tổ chức công đoàn lớn có thể sử dụng một số công chức cho hoạt động của mình, trong khi công chức đó vẫn được hưởng lương công chức do cơ quan chi trả. Tỷ lệ người lao động tham gia công đoàn trong các cơ quan nhà nước Pháp cao gấp hai lần so với khu vực tư nhưng vẫn thấp hơn rất nhiều so với một số nước khác.

Mô hình nền công vụ Pháp không ngừng vận động, nó là kết quả của truyền thống lâu đời. Tuy nhiên, các nguyên tắc cơ bản vẫn ổn định từ năm 1946. Mô hình nền công vụ này khiến cho nước Pháp có một nền hành chính chất lượng cao, duy trì tính liên tục và ổn định của nhà nước qua các biến động chính trị. Điều có ý nghĩa là mô hình nền công vụ Pháp đóng vai trò quyết định trong việc xây dựng sự gắn kết xã hội. 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 nền công vụ đôi khi bị coi là vật cản cho tính năng động của nền kinh tế hiện đại. nỗ lực thích ứng nền công vụ với những quan niệm và ràng buộc mới thể hiện rõ nét trong các chương trình cải cách hành chính của chính phủ từ nhiều thập kỷ qua ●

### **Tài liệu tham khảo:**

- "Bản về hành chính Pháp" của tác giả Françoise Gallouélec Genuys, NXB Chính trị quốc gia năm 2003.

- Mấy vấn đề về công vụ và công chức nước Cộng hoà Pháp, tài liệu tham khảo nội bộ của Trường hành chính quốc gia năm 1991.

- Bài viết "Cải cách nhà nước tại Pháp" đăng trên Bản tin Cải cách nền hành chính nhà nước số tháng 10/2000.