

# BÀN VỀ LÃNH ĐẠO VÀ QUẢN LÝ TRONG CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

ĐỖ QUỐC SAM \*

*Cải cách hành chính không đơn thuần là thay đổi về thủ tục hành chính trong các cơ quan nhà nước, mà thực chất là sự đổi mới phương thức quản lý nhà nước, hay đổi mới thể chế quản lý hành chính nhà nước. Bài viết này nêu lên những vấn đề đáng quan tâm liên quan đến lãnh đạo và quản lý hành chính ở nước ta hiện nay.*

## 1 - Khái niệm về lãnh đạo, quản lý

Các nhà nghiên cứu chưa thống nhất được về một định nghĩa rõ ràng, rành mạch cho hai từ trên, song đều khẳng định, lãnh đạo và quản lý là hai công việc khác nhau, thậm chí khác nhau rất cơ bản. Theo Từ điển tiếng Việt, "lãnh đạo" là *đề ra chủ trương và tổ chức động viên thực hiện*, còn "quản lý" là *tổ chức và điều khiển các hoạt động theo các yêu cầu đã đề ra*. Như vậy có thể hiểu, lãnh đạo quyết định đường lối, sách lược, gắn với những vấn đề tổng quát, còn quản lý là tổ chức thực hiện, xử lý những vấn đề rất thực tế. Lãnh đạo nặng về lĩnh vực chính trị, người lãnh đạo là nhà chính trị, còn quản lý nặng về lĩnh vực hành chính, người làm quản lý là những "nhà hành chính".

Về phương thức tác động, lãnh đạo sử dụng chủ yếu là phương pháp động viên, thuyết phục, gây ảnh hưởng, còn quản lý dựa vào pháp luật và các thể chế, quy chế. Về hiệu lực, lãnh đạo giúp cho quần chúng nhân dân tự tổ chức và làm cho ảnh hưởng của lãnh đạo lan tỏa ra toàn xã hội, còn quản lý thường thông qua hoạt động của chính quyền tác động trực tiếp đến nhân dân, hiệu lực là trực tiếp.

Về nội dung chức năng, lãnh đạo gồm có: xác định phương hướng, mục tiêu lâu dài, lựa chọn chủ trương chiến lược, điều hòa phối hợp các mối quan hệ và động viên thuyết phục con người. Chức năng quản lý bao gồm các việc: xây dựng kế hoạch, sắp xếp tổ chức, chỉ đạo điều hành và kiểm soát tiến trình hoạt động.

Tuy nhiên, lãnh đạo và quản lý lại có nhiều chỗ tương đồng, đều phục vụ chung một mục đích, gần như bổ sung cho nhau, đan xen nhau mà không cản trở nhau. Công việc quan trọng của quốc gia hay chỉ của một doanh nghiệp cũng cần cả lãnh đạo và quản lý. Đương nhiên, lãnh đạo phải đi trước một bước, biết nhìn xa trông rộng, vạch đường chỉ lối và nói chung, không thể có sai lầm (đáng kể); lại phải biết theo dõi tiến trình quản lý bằng con mắt chiến lược và cuối cùng đánh giá kết quả chung, không chỉ của quá trình quản lý.

Phương thức lãnh đạo của Đảng có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của công cuộc cải cách hành chính và sự đúng đắn của thể chế chính trị chung: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ.

\* GS

## 2 - Lãnh đạo và quản lý đối với công cuộc cải cách hành chính

Đến nay, có thể thống nhất rằng: cải cách hành chính không chỉ đơn thuần là thay đổi về thủ tục hành chính trong các cơ quan nhà nước, mà thực chất đó là sự đổi mới phương thức quản lý nhà nước, hay đổi mới thể chế quản lý hành chính nhà nước. Liên quan đến vấn đề lãnh đạo và quản lý trong cải cách hành chính có mấy vấn đề đáng quan tâm sau:

a) Mặc dầu đã qua nhiều đợt cải tiến trong công việc hành chính, song quá trình ra quyết định thường vẫn bị kéo dài, hiệu quả chậm và không cao. Nguyên nhân chủ yếu là do giữa *lãnh đạo và quản lý còn có chỗ chông chéo, trùng lặp, làm thay hoặc phân công, phân cấp không rõ ràng*. Một phần khác là do *một cơ chế phân công trong bộ máy nhà nước chưa khoa học*, theo đó gần như bất cứ việc gì muốn quyết định cũng phải có sự thỏa thuận của những ngành có liên quan, cấp dưới có khi cần thỏa thuận của cấp trên, cấp trên có lúc cũng phải có sự thỏa thuận của cấp dưới. Mỗi một quyết định được coi là có ý nghĩa quan trọng nào đó thì thời gian xác định nhiệm vụ, xây dựng đề án, thông qua thỏa thuận, xin ý kiến về quy hoạch chung, ý kiến về các nội dung của đề án, sửa chữa hoàn chỉnh văn bản và thông qua lần cuối... cũng phải mất từ 1 đến 2 năm. Thời gian gọi là thể chế hóa, viết thành văn bản pháp quy dưới dạng luật, pháp lệnh hay nghị định và thông qua cũng không dưới 6 tháng đến 1 năm. Văn bản hướng dẫn của các ngành liên quan cũng mất khoảng 6 tháng hay 1 năm. Như vậy, một chủ trương hay chính sách, có thể đã có tên trong một nghị quyết của Đảng hay danh mục nhiệm vụ công tác của Nhà nước, cũng cần có trên 2 năm để đưa vào thực hiện, còn thời gian thực hiện kéo dài bao nhiêu lâu thì thường không xác định rõ, có thể có việc không bao giờ kết thúc.

Thực ra, quá trình ra quyết định có thể tránh được các khâu chông chéo, trùng lặp bằng cách sắp xếp, thiết kế (lại) quy trình ra quyết định

theo 2 nguyên tắc đã có: Thứ nhất, một công việc chỉ do một cơ quan (và quy cho chỉ do một người) chịu trách nhiệm đầy đủ và có quyền quyết định cuối cùng; Thứ hai, ngành nào và cấp nào có khả năng điều hành có hiệu quả nhất thì giao công việc cho ngành đó hoặc cấp đó ra quyết định và chịu trách nhiệm đầy đủ về công việc đó. Như vậy sẽ không có việc nào mà hai cơ quan cùng có quyền quyết định, kể cả phần việc lãnh đạo và quản lý: nếu là thuộc chức năng lãnh đạo thì do cơ quan lãnh đạo chịu trách nhiệm, kể cả trước pháp luật; nếu là thuộc chức năng quản lý thì chỉ một cơ quan quản lý chịu trách nhiệm, cơ quan lãnh đạo chỉ cần chủ yếu là tiến hành hậu kiểm, xem xét kết quả của công việc đã thực hiện mà không cần đi sâu vào chi tiết công việc thực hiện như thế nào.

Nguyên nhân mất nhiều thời gian do "cơ chế thỏa thuận" là vì các văn bản pháp luật của nước ta thường quy định mỗi bộ, mỗi ngành đều "chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về toàn ngành trên toàn lãnh thổ". Vì vậy, mỗi khi một văn bản của một ngành có động chạm đến một vấn đề, thuế chẳng hạn, phải có sự thỏa thuận (bằng văn bản) của ngành tài chính, có liên quan đến đầu tư phải có thỏa thuận của ngành kế hoạch,... Và theo cách làm đó, các dự án đầu tư thường phải thông qua rất nhiều cửa vì đều liên quan đến những vấn đề thuộc nhiều bộ, ngành khác nhau (từ xử lý chất thải đến phòng cháy, chữa cháy...). Để tránh bớt những rắc rối do ôm đồm hoặc đùn đẩy trách nhiệm do chính cơ chế trách nhiệm không rõ ràng này, chỉ cần quy định chi tiết các điều kiện cụ thể về tính thuế (khuyến khích hay ưu đãi), các phân ngành được đầu tư và không được đầu tư hoặc nên đầu tư hay không nên đầu tư, các tiêu chí về môi trường và phòng cháy, chữa cháy... để các ngành, các cấp khỏi phải xin ý kiến các ngành hữu quan trước khi ra các văn bản. Các ngành hữu quan sẽ thực hiện hậu kiểm một cách chặt chẽ sau khi thực hiện. Những việc này đều trong thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, không cần đến sửa đổi văn bản luật pháp. Do đó, đây là một nội dung cải cách hành chính nên thực hiện sớm.

b) Những thay đổi nêu trên, ngoài việc có thể giảm nhiều thời gian dùng cho thủ tục hành chính và tránh được những tranh chấp không cần thiết, còn có một tác dụng rất quan trọng là trong mọi công việc hành chính đều có thể quy định một cách không thể nhầm lẫn trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan, thậm chí từng người, đối với mỗi công việc được phân công hay được giao trước pháp luật nhà nước. Từ đó sẽ *giảm bớt tình trạng có thành tích thì nhận về mình, còn thiếu sót thì đùn đẩy cho người khác hoặc cho tập thể, hay có những cơ quan có quyền ra quyết định nhưng lại không chịu trách nhiệm trực tiếp về chính quyết định đó*. Vấn đề phân định rõ trách nhiệm và cân đối giữa quyền hạn và trách nhiệm đã được nhắc đến từ lâu, lần này nên được làm rõ để đổi mới triệt để.

Như vậy, việc phân định rành mạch trách nhiệm giữa cơ quan lãnh đạo và cơ quan quản lý có ý nghĩa rất quan trọng đối với công việc cải cách hành chính. Dĩ nhiên, sự phân công cụ thể giữa lãnh đạo và quản lý không phải là lúc nào cũng dễ thực hiện. Trong thực tế, sẽ có những công tác trong đó các phần trách nhiệm đan xen nhau, thường là những vụ việc trong phạm vi hẹp, quy mô không lớn, lúc đó có thể giao cho cơ quan quản lý chịu trách nhiệm cả việc ra quyết định, thực hiện và chịu trách nhiệm cuối cùng về toàn bộ công việc. Còn đối với phần lớn các công việc nhà nước, thường là công việc có tính chiến lược hoặc quy hoạch phải đi trước một bước, được quyết định trên đại thể dưới hình thức một văn bản của cơ quan lãnh đạo, sau đó được quy định cụ thể hơn thành chủ trương của Nhà nước bằng một văn bản có tính ràng buộc pháp lý (thể chế hóa). Cuối cùng là ban hành văn bản của Chính phủ để thực thi những chủ trương trên. Việc phân định trách nhiệm lúc mở đầu công việc và truy cứu trách nhiệm khi kết thúc chắc chắn sẽ được thuận tiện hơn nếu việc phân công giữa chức năng lãnh đạo và chức năng quản lý được thực hiện rõ ràng và rành mạch.

c) Muốn cho sự phân công giữa chức năng lãnh đạo và chức năng quản lý luôn luôn được rõ ràng và rành mạch, điều rất quan trọng là cần

*thể chế hóa, càng tỉ mỉ càng tốt, mối quan hệ giữa lãnh đạo và quản lý ở cả cấp trung ương và các cấp địa phương*. Hình thức thể chế hóa có thể dưới dạng luật pháp, nghị quyết, kể cả thỏa ước giữa các cơ quan đứng đầu về lãnh đạo và quản lý. Công việc thể chế hóa này cần chú ý đặc điểm thể chế chính trị của nước ta là bộ máy nhà nước gồm có Quốc hội (một viện - cơ quan quyền lực cao nhất) và Chính phủ (cơ quan hành chính cao nhất), trong đó quan hệ lãnh đạo của Đảng cầm quyền đối với Quốc hội nên được coi là quan trọng nhất, vì Quốc hội là nơi biểu ý chí, đường lối, phương châm của Đảng thành chủ trương, chính sách của Nhà nước dưới dạng luật pháp, nghị quyết của Quốc hội. Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nên dựa chính vào uy tín của Đảng, vào sự tin tưởng của Đảng đối với người dân và đại biểu của nhân dân được bầu chọn một cách dân chủ. Mặt khác, để bảo đảm hiệu quả của việc phân công trách nhiệm lãnh đạo và quản lý, cần xây dựng một cơ chế kiểm tra giám sát chặt chẽ, tốt nhất là một hệ kiểm tra "tự động", có nghĩa là, trong chuỗi các khâu công tác lãnh đạo và quản lý, khâu sau có trách nhiệm kiểm tra lại kết quả của khâu trước, khâu trước có đạt yêu cầu thì khâu sau mới tiếp tục tiến hành.

### **3 - Lãnh đạo và quản lý với thể chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ**

Thể chế trên chứa đựng nhiều nội dung cần phải tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để làm rõ và có biện pháp thực hiện cho hiệu quả tốt nhất. Ở đây chỉ xin nói đến vài vấn đề liên quan đến lãnh đạo, quản lý và một vài gợi ý cho hướng nghiên cứu tiếp tục như sau:

*Thứ nhất:* Quan trọng trước hết là mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân, vị trí tương đối của chủ thể này đối với hai chủ thể kia và trong mối quan hệ chung. Trong đó, đứng trên góc độ quyền lực mà nói, thì nhân dân là chủ thể có vị trí quan trọng nhất, có toàn bộ quyền lực. Hiến pháp ghi rõ: "Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân". Quyền quản lý của Nhà nước

chỉ là quyền ủy thác của nhân dân và quyền lãnh đạo của Đảng cũng là một phần trong quyền quản lý (quản lý hiểu theo nghĩa rộng) mà nhân dân thừa nhận. Khẩu hiệu "nhân dân làm chủ" tức là thực hiện quyền lực của nhân dân trong việc điều hành, quản lý đất nước và xã hội. Trong thực tế, vấn đề thể chế hóa quyền làm chủ của nhân dân còn là công việc mới mẻ ở nước ta, ngoài việc ban hành Quy chế Dân chủ ở cơ sở và phân biệt dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp ra, chưa có biện pháp thực hiện gì mới hơn.

Trong mối quan hệ giữa ba chủ thể, Đảng, Nhà nước và nhân dân, cũng như giữa ba chức năng, lãnh đạo, quản lý và làm chủ, vai trò làm chủ của nhân dân giữ vị trí *tiền đề* cho cả ba chức năng, vì không có nhân dân làm chủ thì sự lãnh đạo và quản lý cũng không còn thuộc về chủ nghĩa xã hội nữa. Nhà nước quản lý giữ vai trò làm phương tiện hay *điều kiện* để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân trong công việc quản lý quốc gia và xã hội. Còn sự lãnh đạo của Đảng giữ vị trí *then chốt* trong việc phát huy quyền làm chủ của nhân dân và dẫn dắt chính quyền nhà nước quản lý đất nước. Điều quan trọng ở đây là bước vào giai đoạn mới, nhịp độ công nghiệp hóa và xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ngày càng khẩn trương, đồng thời, trình độ dân sinh và dân trí cũng ngày càng cao thì yêu cầu nâng cao chất lượng của lãnh đạo và quản lý sẽ ngày càng cấp thiết và bức xúc. Sự đổi mới này trước sau cũng phải thực hiện, song nếu chủ động làm trước thì có lợi hơn nhiều so với bị động đi sau.

*Thứ hai:* Từ khi Cách mạng Tháng Tám thành công đến nay, có thể nói mối quan hệ giữa lãnh đạo - quản lý - làm chủ hay giữa Đảng, Nhà nước, nhân dân về cơ bản là tốt đẹp, trách nhiệm quản lý của tổ chức Nhà nước thực hiện có hiệu quả, vai trò, vị trí lãnh đạo của Đảng đối với nhân dân, xã hội và Nhà nước được thừa nhận và củng cố. Tuy nhiên, đứng trước giai đoạn phát triển mới, có nhu cầu thực sự nâng cao mối quan hệ đó lên một bước mới, làm cơ sở vững chắc cho sự nghiệp đổi mới và phát triển.

Trong mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, Đảng thực hiện sự lãnh đạo về chính trị, nhưng không vì thế mà không chịu sự ràng buộc của luật pháp; cũng không thể hòa vào trong Nhà nước, quốc gia hóa, hành chính hóa, làm thay hay hoạt động trùng lặp, vì như phần trên đã nói, chức năng của Đảng và Nhà nước hoàn toàn khác nhau, không thể nhầm lẫn.

Trong mối quan hệ giữa Đảng và nhân dân, Đảng thực hiện sự lãnh đạo, dựa vào đường lối, phương châm, chính sách để động viên, thuyết phục và tổ chức nhân dân thực hiện. Đảng là một bộ phận tiên tiến trong nhân dân, nằm trong nhân dân, giúp nhân dân thực hiện quyền làm chủ. Đồng thời, Đảng phải luôn luôn tranh thủ nắm bắt ý nguyện và những xét đoán của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng và đảng viên.

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, Nhà nước là một phần của xã hội (nhân dân) được tách ra, và vô hình trung, nằm trong phần trên của xã hội. Bộ máy nhà nước được sự ủy thác của nhân dân, thay mặt nhân dân để quản lý xã hội, quan hệ với nhân dân là giữa "công bộc" và "chủ nhân", song trong thực tế, Nhà nước thường quen đứng trên nhân dân và đảo ngược vai trò "chủ - tớ", đây là tình trạng cần thay đổi. Phải chăng, ở đây cần phân biệt rõ Nhà nước cai trị với Nhà nước phục vụ. Chỉ có chuyển sang kiểu Nhà nước phục vụ mới có thể bảo đảm được bản chất công bộc của cán bộ công chức nhà nước.

*Thứ ba:* Sự nghiệp đổi mới lãnh đạo và quản lý đặt ra nhiều việc phải làm. Riêng với đòi hỏi nâng cao chất lượng của hệ thống lãnh đạo - quản lý - làm chủ, có thể nêu ra một số hướng sau:

Về ngắn hạn, có thể có mấy vấn đề lớn là:

- Cải thiện mối quan hệ giữa Đảng với nhân dân: *Đảng là lực lượng nòng cốt trong nhân dân, phải đứng trong hàng ngũ nhân dân, không thể đứng bên trên để quyết định mọi việc.* Trái lại, Đảng vừa bảo vệ và đề cao quyền lợi của nhân dân, vừa động viên thuyết phục, giúp nhân dân làm chủ vận mệnh của đất nước và của bản thân mình, luôn luôn tạo ra sự đồng tình và ủng hộ cao của nhân dân đối với đường lối,

chính sách của Đảng. Đó là bảo đảm cho tính "chính đáng" của sự lãnh đạo của Đảng.

- Đối mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và Chính phủ thực chất là *đối mới phương thức cầm quyền của Đảng*. Điều cơ bản ở đây là cần phân định rõ phạm vi chức năng giữa lãnh đạo và quản lý, quy định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm, tổ chức Đảng không làm thay công tác chính quyền, cơ quan chính quyền không y lại vào tổ chức Đảng, cả hai bên không làm việc trùng lặp và chồng chéo lên nhau, đồng thời đề cao trách nhiệm đối với Đảng, Nhà nước và pháp luật. Trong mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, khâu trọng yếu là quan hệ với Quốc hội, là nơi biểu ý chí của lãnh đạo thành luật pháp nhà nước. Tuy nhiên, cũng không nên vì sự quan trọng mà để cho một số chủ trương, thậm chí dự án phát triển phải qua hai lần quyết định, trong đó có một lần trở thành hình thức. Phải chăng, nên tách ra thành hai phần, *phần chủ trương chính trị phải thông qua lãnh đạo của Đảng, còn phần chuyên môn, hành chính, Nhà nước để cho Quốc hội hoàn toàn quyết định*. Như vậy sẽ phù hợp hơn với ý tưởng toàn bộ quyền lực thuộc về nhân dân, mà Quốc hội là đại diện hợp pháp.

- Nâng cao trách nhiệm của chính quyền nhà nước đối với nhân dân và xã hội bằng cách, một mặt, cần có cơ chế tốt để luôn luôn phản ánh được chính xác, kịp thời ý nguyện của nhân dân và giải quyết một cách nhanh chóng nhất. Mặt khác, cần tạo mọi khả năng để người dân có thể tham dự càng nhiều, càng tốt vào các công việc quản lý đất nước, qua các hoạt động của các tổ chức dân cử và các tổ chức xã hội, đoàn thể nhân dân.

- Thể chế tổng thể Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ cần có một cơ chế kiểm tra, giám sát. Nếu không có một cơ chế giám sát chặt chẽ giữa các chức năng và sự kiểm tra sát sao trong nội bộ các chủ thể thì không tránh khỏi những hiện tượng "việt vị", "lấn sân"..., nhất là giữa lãnh đạo và quản lý. Trong khi đó, sự *giám sát của nhân dân với vai trò của người làm chủ đối với cả hoạt động của Đảng và Nhà nước là cần bản nhất*.

Nhìn về lâu dài, có mấy định hướng có tính chiến lược sau:

- Định hướng dân chủ hóa đã được ghi trong mục tiêu phấn đấu dài hạn, là "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh". Dân chủ vừa là ước nguyện của nhân loại, vừa là phương thức quản lý và lãnh đạo bảo đảm cho ổn định, an ninh và phát triển của các quốc gia. Đối với nước ta, thời gian từ sau Cách mạng Tháng Tám việc làm quen với khái niệm dân chủ còn ngắn, vì vậy vấn đề dân chủ hóa đòi hỏi phải có các bước đi thích hợp. Song, thời gian trước mắt, nếu không sớm phát huy và mở rộng dân chủ thì sẽ giảm rất nhiều động lực phát triển đất nước, cả về nguồn nhân lực và về sự ủng hộ tinh thần cho đường lối phát triển và đổi mới. Trình độ dân trí được nâng cao với một tốc độ khá nhanh hiện nay là bảo đảm tốt cho xu hướng đẩy nhanh nhịp độ dân chủ hóa xã hội chủ nghĩa.

- Định hướng pháp trị hóa hay pháp chế hóa là xu hướng xây dựng nhà nước pháp quyền, trong đó các chủ thể Đảng, Nhà nước, nhân dân đều hoạt động trong phạm vi cho phép của Hiến pháp và pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Muốn vậy, trước hết cần thể chế hóa (cả về chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ, về cơ cấu tổ chức và về cơ chế vận hành) vai trò của mỗi chủ thể trong hệ thống cũng như các mối quan hệ giữa các chủ thể đó. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế và cơ cấu giám sát lẫn nhau giữa ba chủ thể, nhất là giám sát của nhân dân đối với hoạt động của Đảng và Nhà nước. Trong nội bộ mỗi chủ thể lại có cơ chế và cơ cấu kiểm tra riêng, đặc biệt là trong nội bộ chính quyền nhà nước là nơi nắm quyền quản lý quốc gia và xã hội, dễ nảy sinh các biểu hiện lạm quyền, vượt quyền và tiêu cực khác. Chúng ta không chủ trương tam quyền phân lập, không có Quốc hội hai viện, cũng không có hội đồng hiến pháp hay tòa án hiến pháp. Do đó, nên nghiên cứu cơ chế và cơ cấu tổ chức sao cho *các cơ quan trong bộ máy nhà nước có thể tự kiểm tra, giám sát lẫn nhau, bảo đảm quyền lực được thực thi theo đúng pháp luật*. Có như vậy thì các hoạt động của bộ máy mới thực sự an toàn và người dân mới thực sự an tâm. □