

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

BÁO CÁO TỔNG HỢP ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ

MÃ SỐ: 99-98-142

LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN KHOA HỌC HÀNH CHÍNH

Các Thành viên:

- **TS. Lê Thị Vân Hạnh - Chủ nhiệm**
- **PGS.TS. Võ Kim Sơn**
- **Th.S. Nguyễn Thị Hồng Hải**
- **Th.S. Đỗ Thị Hải Ninh**
- **Th.S. Phạm Thu Lan**
- **Th.S Nguyễn Đức Tú**
- **Th.S Lê Văn Hoà**
- **GVC Trần Ngọc Oanh**
- **CN Phạm Thị Giang**

Hà Nội, tháng 12 năm 2004

5285

28/4/2005

MỤC LỤC

<i>NỘI DUNG</i>	<i>TRANG</i>
1. GIÁ THUYẾT KHOA HỌC CỦA ĐỀ TÀI	04
2. GIỚI THIỆU	05
2.1. LÝ DO LỰA CHỌN ĐỀ TÀI	05
2.2. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI	06
2.3. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI	07
2.4. NHỮNG KHÓ KHĂN, THUẬN LỢI KHI NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI	08
2.5. NĂNG LỰC VÀ KINH NGHIỆM NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ/NHÓM TÁC GIẢ PHÙ HỢP VỚI VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU	09
3. MỤC TIÊU NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI	10
4. CÁC HOẠT ĐỘNG NGHIÊN CỨU ĐÃ THỰC HIỆN	12
4.1. NGHIÊN CỨU CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO	12
4.2. THAM GIA HỘI THẢO VỀ NHỮNG VẤN ĐỀ CÓ LIÊN QUAN	13
4.3. THAM KHẢO Ý KIẾN CÁC CHUYÊN GIA	13
4.4. ĐƯA KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀO ÁP DỤNG TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH ĐÀO TẠO CHÍNH THỨC CỦA KHOA	14
5. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU THU ĐƯỢC	14
5.1. NHỮNG CĂN CỨ LÀM CƠ SỞ ĐỐI CHIẾU KHI KHI NGHIÊN CỨU VỀ LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN KHOA HỌC HÀNH CHÍNH	14
5.2. TRƯỚC THẾ KỶ 19, NHỮNG NGHIÊN CỨU VỀ HÀNH CHÍNH CHỈ MỚI DỪNG LẠI Ở MỨC SƠ KHAI TRONG CÁC HỌC THUYẾT VỀ NHÀ NƯỚC HOẶC TRONG CÁC HỌC THUYẾT CHUYÊN BIỆT VỀ THUẬT CAI TRỊ CỦA NHÀ NƯỚC VÀ BỘ MÁY NHÀ NƯỚC	21

5.2.1. Tư tưởng hành chính công thời Cổ đại Hy Lạp và Trung Hoa	21
5.2.2. Tư tưởng hành chính công thời kỳ Trung đại	33
5.2.3. Tư tưởng hành chính công thế kỷ 16-17	35
5.2.4. Tư tưởng hành chính công thế kỷ 17-18 : Đặc trưng bởi sự xuất hiện các yếu tố của khoa học hành chính	38
5.3. SỰ RA ĐỜI CỦA KHOA HỌC HÀNH CHÍNH VÀ NHỮNG THĂNG TRẦM LỊCH SỬ	43
5.3.1. Woodrow Wilson (1856-1924) cha đẻ của Khoa học hành chính	43
5.3.2. Giai đoạn 1900-1926: Đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 1 về Sự phân đôi Chính trị và Hành chính	46
5.3.3. Giai đoạn 1927-1937 được đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 2: Các nguyên tắc hành chính	50
5.3.4. Giai đoạn 1950-1970, đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 3: Hành chính công với tư cách là khoa học chính trị	56
5.3.5. Giai đoạn 1956-1970, được đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 4: Hành chính công với tư cách là khoa học quản lý	73
5.3.6. Giai đoạn từ 1970 đến nay được đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 5: Hành chính công với tư cách là Khoa học hành chính	81
5.4. KHOA HỌC HÀNH CHÍNH: CÁC CÁCH TIẾP CẬN VÀ LÝ THUYẾT HÀNH CHÍNH	83
5.4.1. Các cách tiếp cận	83
5.4.2. Lý thuyết hành chính	87
5.5. HÀNH CHÍNH PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN LÝ CÔNG - XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN LÝ LUẬN CỦA KHOA HỌC HÀNH CHÍNH	89
6. ĐỀ XUẤT ÁP DỤNG	96
7. KẾT LUẬN	96
8. TÀI LIỆU THAM KHẢO	98

1. GIẢ THUYẾT KHOA HỌC

Lịch sử khoa học hành chính là một đề tài lớn và có thể nghiên cứu theo nhiều cách tiếp cận khác nhau. Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu chỉ giới hạn phạm vi nghiên cứu bằng giả thuyết sau:

Căn cứ vào định nghĩa phạm trù "Khoa học"¹ trong các từ điển bách khoa hiện hành, nhóm nghiên cứu cho rằng, hành chính công với tư cách là một khoa học thực sự ra đời và phát triển vào cuối thế kỷ 19, mặc dầu tri thức, kinh nghiệm và thực tiễn hành công đã xuất hiện rất sớm, cùng với sự ra đời của nhà nước đầu tiên từ thời kỳ Cổ đại (khoảng những năm 4000 trước Công nguyên ở phương Đông và khoảng 3000 năm trước Công nguyên ở Phương Tây²

Việc khẳng định thời gian ra đời của khoa học hành chính sẽ giúp ích cho các nghiên cứu tiếp theo về khoa học hành chính. Trong báo cáo nghiên cứu này, chúng tôi dùng phương pháp đối chiếu, tức là sử dụng hệ thống khái niệm và lý thuyết của khoa học hành chính hiện đại để soi vào lịch sử nhằm tìm ra những tư tưởng, hệ tư tưởng có liên quan đến khoa học hành chính để khẳng định lại một lần nữa giả thuyết đặt ra nếu không tìm thấy một hệ thống lý luận nào hoàn chỉnh hơn hệ thống lý thuyết được phát triển bắt đầu từ thế kỷ 19.

¹ Từ điển Bách khoa toàn thư, NXB Chính trị, Hà Nội, ; Từ điển Bách khoa toàn thư, Bản Tiếng Nga, NXB Tiến bộ, Moscow, 1999; Từ điển Triết học, Bản tiếng Nga, Từ điển Triết học, Nhà XB VHTT, Hà Nội, 2002 và một số từ điển tiếng Anh

² Xem Ăng Ghen Ph., Nguồn gốc gia đình, chế độ tư hữu và Nhà nước, NXB Sự thật, 1961.

2. GIỚI THIỆU

2.1. LÝ DO LỰA CHỌN ĐỀ TÀI

Việc lựa chọn đề tài "Lịch sử phát triển khoa học hành chính" xuất phát từ những lý do sau đây:

- Học viện HCQG là trung tâm đầu tiên và duy nhất hiện nay nghiên cứu và giảng dạy về khoa học hành chính - một môn khoa học hết sức mới mẻ ở Việt Nam. Tuy nhiên, cho đến nay, một bức tranh toàn cảnh về sự ra đời và phát triển của khoa học hành chính, về những mô hình lý thuyết và tác dụng của nó đối với thực tiễn vẫn đang là một lĩnh vực còn "bỏ ngỏ".
- Khoa Khoa học hành chính của Học viện HCQG ra đời năm 1995 có nhiệm vụ nghiên cứu, biên soạn và giảng dạy các môn học thuộc lĩnh vực chuyên ngành hành chính học. Vì vậy, việc nghiên cứu lịch sử ra đời và phát triển của khoa học hành chính là một nhiệm vụ của Khoa.
- Là những giảng viên trực tiếp giảng dạy các chuyên đề liên quan đến khoa học hành chính, việc tìm hiểu hệ thống lý luận của hành chính công với tư cách là một khoa học độc lập là một yêu cầu và nhiệm vụ bắt buộc.

2.2. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI

Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu xuất phát từ những lý do sau:

- Hành chính học là một lĩnh vực nghiên cứu mới ở Việt Nam, được quan tâm từ những năm đầu của thập kỷ 90. Mặc dầu đã có nhiều công trình nghiên cứu về lĩnh vực này song mới chỉ dừng lại ở phản ánh thực tiễn quản lý nhà nước. Cho đến nay chưa có một nghiên cứu nào về khoa học hành chính cùng với một hệ thống các khái niệm, quy luật và các học thuyết đặc trưng, giống như các ngành khoa học khác đã làm.
- Khoa học hành chính với hệ thống lý luận đặc trưng đang là một vấn đề được quan tâm hàng đầu trong cải cách hành chính khi đang thiếu vắng một hệ thống lý luận "dẫn đường".
- Là một trung tâm đào tạo đại học và sau đại học về Hành chính công, việc nghiên cứu lịch sử phát triển để khẳng định vị trí của mã ngành Hành chính công là một đòi hỏi hết sức cấp thiết trong quản lý nhà nước về giáo dục đào tạo hiện nay.
- Để khẳng định vị trí và tầm quan trọng của Học viện Hành chính quốc gia, việc khẳng định tính độc lập của Hành chính công với tư cách là một khọc học là cần thiết và cấp bách nhằm nhận được sự quan tâm và ủng hộ nhiều hơn nữa từ Đảng và Nhà nước.

- Để củng cố lòng tin vào tính chuyên nghiệp của những người đang theo đuổi lý luana và thực tiễn Hành chính công.

2.3. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

Hành chính học là một khoa học tương đối "trẻ" hơn so với các ngành khoa học khác, mặc dầu những ý tưởng về hành chính công đã xuất hiện từ rất lâu cùng với sự ra đời của nhà nước

Thực ra, cho đến nay người ta chưa khẳng định một cách chính xác hành chính học ra đời từ bao giờ. Nhiều nhà nghiên cứu phương Tây đã phân tích các ý tưởng về hành chính công trong các học thuyết về nhà nước từ thời Cổ đại để tìm ra những cơ sở cho sự ra đời của khoa học hành chính sau này. Tuy nhiên, Khoa học hành chính thực sự trở thành một môn khoa học chỉ khi hình thành được một hệ thống các khái niệm và học thuyết theo đúng nghĩa của nó. Vì thế, cho đến nay, mặc dầu có rất nhiều tài liệu viết về lịch sử hành chính công và khoa học hành chính thì vẫn chưa có được một sự nhất trí cao về lĩnh vực này.

Ở Việt Nam, khoa học hành chính lại càng mới mẻ. Cho đến nay chưa có một nghiên cứu nào về khoa học hành chính cùng với một hệ thống các khái niệm, quy luật và các học thuyết đặc trưng của nó. Vì vậy, nhóm nghiên cứu đề tài có một tham vọng hơi lớn so với khả năng hiện có của nhóm. Tuy nhiên, nghiên cứu về hành chính công và lịch sử phát triển của khoa học này đang là một yêu cầu cấp bách đối với các cán bộ nghiên cứu và giảng dạy về hành chính công.

2.4. KHÓ KHĂN, THUẬN LỢI KHI NGHIÊN CỨU

Khi thực hiện nghiên cứu đề tài, nhóm tác giả gặp rất nhiều khó khăn như:

- Do khoa học hành chính là một lĩnh vực mới mẻ ở Việt Nam, những tài liệu cần và có thể khai thác được chủ yếu là bằng tiếng nước ngoài.
- Trong nhóm nghiên cứu hầu như không có ai được đào tạo một cách "bài bản" về khoa học hành chính, vì vậy khi tiếp cận với lĩnh vực nghiên cứu này có nhiều cách nhìn nhận khác nhau và theo nhiều hướng khác nhau.
- Đây là đề tài của khoa, phân công theo kiểu mệnh lệnh hành chính nên thiếu sự tham gia một cách có trách nhiệm và sự "đam mê" cần có.
- Khi đề tài được phê duyệt, một số thành viên đề tài hoặc là sinh con, hoặc là được cử đi học, hoặc là nghỉ hưu.
- Kinh phí có hạn

Tuy nhiên, các thành viên của đề tài đều nhận thấy trách nhiệm nặng nề của Khoa lúc bấy giờ nên đã rất cố gắng tìm hiểu từ nhiều nguồn tài liệu, tham gia viết sách, tham gia các cuộc hội thảo và giảng dạy thí điểm về những vấn đề đang nghiên cứu.

2.5. NĂNG LỰC VÀ KINH NGHIỆM NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ/NHÓM TÁC GIẢ PHÙ HỢP VỚI VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

Tham gia nghiên cứu đề tài gồm những thành viên sau đây:

- **TS Lê Thị Vân Hạnh**, chủ nhiệm đề tài - là giảng viên trực tiếp giảng dạy và nghiên cứu các chuyên đề liên quan đến khoa học hành chính như : Hành chính công, Hành chính phát triển và cải cách hành chính; Hành chính so sánh. TS. Hạnh cũng có điều kiện được chuyển đổi qua một khoá đào tạo thạc sỹ về Hành chính phát triển và Quản lý tại Vương Quốc Anh. TS Hạnh có thể sử dụng thành thạo tiếng Anh và Nga.
- **PGS.TS Võ Kim Sơn**, là một trong những chuyên gia đầu tiên khai phá lĩnh vực nghiên cứu mới mẻ này. PGS Sơn đã có rất nhiều công trình nghiên cứu cũng như kinh nghiệm tư vấn trong lĩnh vực hành chính công. PGS. Sơn có khả năng đọc, viết và dịch tài liệu từ nhiều thứ tiếng.
- **Th.S. Nguyễn Thị Hồng Hải** là một giảng viên được đào tạo thạc sỹ tại Vương Quốc Anh. Th.S Hải cũng trực tiếp tham gia giảng dạy môn Hành chính công và là người sử dụng tiếng Anh rất thành thạo.
- **Th.S Đỗ Thị Hải Ninh** được đào tạo chính quy thạc sỹ tại Cộng hoà Liên bang Đức, có khả năng sử dụng tiếng Anh và Đức thành thạo. Th.S Ninh cũng là giảng viên trực tiếp tham gia giảng dạy môn Hành chính công của Khoa lúc bấy giờ.

- **Th.S Nguyễn Đức Tú** tốt nghiệp khoá đào tạo Thạc sỹ về Hành chính ở Cộng hoà Liên bang Đức, có khả năng đọc và dịch các tài liệu tiếng Đức thành thạo.
- **Th.S. Phạm Thu Lan** tốt nghiệp khoá đào tạo Thạc sỹ ở Úc, có khả năng sử dụng thành thạo tiếng Anh. Th.S Lan cũng tham gia giảng dạy các chuyên đề liên quan đến hành chính công, đặc biệt là môn lịch sử hành chính Việt Nam.
- **Th.S. Lê Văn Hoà**, là giảng viên được đào tạo "bài bản" qua khoá đào tạo Cử nhân hành chính (bằng 2) và Cao học hành chính. Thạc sỹ Hoà cũng là giảng viên trực tiếp giảng dạy môn Hành chính công của Khoa.
- **GVC Trần Ngọc Oanh**, đã nghỉ hưu. GVC Trần Ngọc Oanh có kinh nghiệm giảng dạy các chuyên đề liên quan đến quản lý nhà nước và được trau dồi các kiến thức liên quan từ các chuyên gia Liên xô (cũ).
- **CN Phạm Thị Giang** chịu trách nhiệm làm các thủ tục tài chính và photocopy tài liệu.

3. MỤC TIÊU NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI

Tham vọng của nhóm nghiên cứu đề tài là phác hoạ được một bức tranh toàn cảnh về sự hình thành và phát triển của khoa học hành chính từ những ý tưởng sơ khai đến một hệ thống các khái niệm,

các luận điểm gắn bó chặt chẽ với nhau về mặt lôgích và phản ánh bản chất, quy luật hoạt động, phát triển của hành chính công.

Vì vậy, mục tiêu cụ thể mà đề tài cần đạt được là:

- Chứng minh rằng mặc dầu thực tiễn, tri thức và kinh nghiệm hành chính công đã xuất hiện từ rất lâu cùng với sự ra đời của nhà nước đầu tiên thì những ý tưởng về bản chất, quy luật của hành chính công mới chỉ là sơ khai trong các học thuyết về nhà nước.
- Chứng minh được rằng hành chính công thực sự ra đời khi thực tiễn hành chính công được công nhận là độc lập tương đối khỏi cách hoạt động chính trị.
- Chứng minh được hành chính công thực sự trở thành một khoa học từ cuối thế kỷ 19, khi có đầy đủ các yếu tố cấu thành một khoa học như: (i) Tri thức, kinh nghiệm; (ii) Tri thức lý luận; (iii) Phương pháp, cách xử lý; (iv) Giả thuyết và kết luận.
- Xây dựng một bức tranh toàn cảnh về sự thăng trầm của khoa học hành chính từ khi ra đời cho đến nay.
- Đưa ra được những kết luận chung về khoa học hành chính và hướng áp dụng vào giảng dạy, nghiên cứu.

4. CÁC HOẠT ĐỘNG NGHIÊN CỨU ĐÃ THỰC HIỆN

Vì đây là một đề tài nghiên cứu về lịch sử khoa học hành chính, thuộc lĩnh vực khoa học cơ bản, để đạt được mục tiêu nghiên cứu, nhóm nghiên cứu đã thực hiện các hoạt động sau:

4.1. NGHIÊN CỨU CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, nhóm đề tài đã tham khảo tài liệu thuộc các thể loại sau:

- Sách tham khảo. Do chưa có các tài liệu liên quan bằng tiếng Việt nên các sách tham khảo mà nhóm nghiên cứu sử dụng đều là tiếng nước ngoài.
- Tài liệu các cuộc Hội thảo chuyên đề, đặc biệt là : (i) Hội thảo do DA VIE/92/002 do UNDP tài trợ về Hành chính công: Khái niệm và Kinh nghiệm, năm 1994; (ii) Toà đàm quốc tế về Cải cách nền hành chính nhà nước, năm 1996;
- Tài liệu nghiên cứu của các đồng nghiệp về các vấn đề có liên quan, như (i) Vấn đề về lịch sử hành chính nhà nước phong kiến Việt nam trong đề tài cấp bộ của TS. Nguyễn Anh Tuấn; Nghiên cứu về tư tưởng hành chính công trong thời kỳ Cổ đại, Trung đại ở Hy Lạp, La Mã và Trung Hoa của GS Bùi Thế Vĩnh; Các tài liệu về lịch sử nhà nước và pháp luật, Lịch sử các học thuyết chính trị của PGS.TS. Đinh Văn Mậu và PGS.TS Phạm Hồng Thái, Lưu Kiếm Thanh...
- Các bài giảng của các giáo sư nước ngoài tập huấn cho giảng viên của Học viện tại Việt Nam hoặc ở nước ngoài.

- Các bài báo trong các tạp chí trong nước và ngoài nước về các vấn đề có liên quan.

4.2. THAM GIA CÁC CUỘC HỘI THẢO KHOA HỌC VỀ NHỮNG VẤN ĐỀ CÓ LIÊN QUAN

Các thành viên của đề tài đã tham gia viết bài cho các Hội thảo, sách và tạp chí về những vấn đề liên quan đến Hành chính công và Cải cách hành chính như:

- Lịch sử khoa học hành chính một trăm năm ở phương Tây
- Vài nét về sự phát triển Khoa học hành chính trong thế kỷ 20: Các cách tiếp cận và các mô hình lý thuyết
- Quá trình hình thành khoa học hành chính ở Việt nam
- Các giải pháp thúc đẩy phát triển lý luận về hành chính và cải cách hành chính
- So sánh hành chính ASEAN
- Hành chính so sánh Việt Nam và Hàn Quốc
- Vai trò của Nhà nước và Hành chính công trong nền kinh tế thị trường ...

4.3. THAM KHẢO Ý KIẾN CỦA CÁC CHUYÊN GIA

Trong quá trình nghiên cứu, nhóm đề tài đã thường xuyên trao đổi, nhận được và thừa kế những ý tưởng quý báu từ GS Đoàn Trọng Truyền; GS.TS. Bùi Thế Vĩnh, đặc biệt về phân các tư tưởng sơ khai về hành chính công trong thời kỳ Cổ đại và Trung đại Hy lạp-La mã-Trung hoa.

4.4. ĐƯA KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀO ÁP DỤNG TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH ĐÀO TẠO CHÍNH THỨC CỦA KHOA

Kết quả nghiên cứu của đề tài đã được đưa vào giáo trình giảng dạy của Khoa Khoa học hành chính và các tài liệu tham khảo như:

- Hành chính công - Giáo trình Cử nhân
- Hành chính phát triển và cải cách hành chính nay là Hành chính phát triển và chính phủ điện tử - tài liệu dùng cho đào tạo Cao học
- Hành chính so sánh - tài liệu dùng cho đào tạo Cao học
- Hành chính công - Sách tham khảo dùng cho đào tạo Sau đại học

5. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU THU ĐƯỢC

5.1 NHỮNG CĂN CỨ LÀM CƠ SỞ ĐỐI CHIẾU KHI ~~KHI~~ NGHIÊN CỨU VỀ LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN KHOA HỌC HÀNH CHÍNH

- **Khoa học** là một lĩnh vực hoạt động của con người - mà chức năng của nó là hoàn thiện và hệ thống hoá nhận thức khách quan về thực tại. Khoa học là một hình thức tồn tại của nhận thức xã hội, nó vừa là hoạt động nhằm đạt được những kiến thức mới, vừa là kết quả của hoạt động đó - tổng của các kiến thức - nền tảng của bức tranh khoa học về thế giới khách quan, thể hiện từng lĩnh vực kiến thức khoa học riêng biệt. Mục tiêu trực tiếp của khoa học là mô tả, giải thích và tiên đoán về các quá trình và hiện tượng của thực tế khách

quan - đối tượng nghiên cứu của khoa học, trên cơ sở những luật đã được phát minh ³.

- **Khoa học** là hệ thống tri thức về tự nhiên, xã hội và tư duy, được tích lũy trong quá trình nhận thức, trên cơ sở thực tiễn, được thể hiện bằng những khái niệm, phán đoán, học thuyết. Nhiệm vụ của khoa học là phát hiện ra bản chất, tính quy luật của các hiện tượng, sự vật, quá trình từ đó mà dự báo về sự vận động, phát triển của chúng, định hướng cho hoạt động của con người. Khoa học giúp cho con người ngày càng có khả năng chinh phục tự nhiên và xã hội. Khoa học vừa là một hình thái ý thức xã hội, vừa là một dạng hoạt động, một công cụ nhận thức.

Mỗi khoa học phát triển gồm có 4 yếu tố cơ bản: (i) Tri thức, kinh nghiệm; (ii) Tri thức lý luận; (iii) Phương pháp, cách xử lý; (iv) Giả thuyết và kết luận.⁴

- **Học thuyết/Lý thuyết** là hệ thống những ý tưởng cơ bản về một lĩnh vực kiến thức nhất định. Là một hình thức tồn tại của nhận thức khoa học, đưa ra một nhận định tổng thể về tính quy luật và các mối quan hệ cơ bản của thực tại khách quan. Tiêu chí đánh giá chân lý cũng như cơ sở của lý thuyết chính là thực tiễn.
- **Lý luận:** Là một dạng tri thức khoa học đáng tin cậy về một tổng thể các khách thể nào đó. Nó là hệ thống các luận điểm

³ Từ điển Bách khoa toàn thư, Bản tiếng Nga

⁴ Từ điển bách khoa Việt Nam

gắn bó chặt chẽ với nhau về mặt lôgích và phản ánh bản chất, các quy luật hoạt động, phát triển của khách thể để nghiên cứu. Về mặt kết cấu, lý luận bao gồm nhiều yếu tố khác nhau, trong đó các yếu tố quan trọng nhất là: (a) các sự kiện khoa học đã được tích lũy, kể cả các kết quả nghiên cứu thực nghiệm; (b) Tập hợp các quy tắc suy lý lôgích và chứng minh được chấp nhận trong khuôn khổ của lý luận; (c) Tập hợp các khái niệm, các nguyên lý cơ bản cùng các quy luật, các định lý, các hệ quả được suy ra từ căn cứ thực nghiệm và các khái niệm, các nguyên lý cơ bản ấy bằng con đường suy lý lôgích và chứng minh tương ứng

- **Hành chính** là: Tiến trình mà theo đó các quyết định và các chính sách được thực hiện còn *Hành chính công* có mối liên quan chặt chẽ với việc thực thi luật pháp, ban hành và thực hiện các luật lệ, văn bản pháp quy và thực hiện chính sách công. "Công" có thể đối lập với hành chính phi lợi nhuận, hành chính tư nhân hoặc hành chính doanh nghiệp. Trong cai trị, hành chính thiên về chức năng của hàng hành pháp, mặc dầu hành chính tư pháp và lập pháp cũng là trách nhiệm của hai ngành trên. Hành chính công vừa là nghệ thuật, vừa là khoa học, có mục đích quản lý việc công và thực hiện các nhiệm vụ được giao. Các yếu tố quan trọng của hành chính công bao gồm tổ chức, nhân sự, và tài chính. Hành chính công như một khoa học hàn lâm có mục đích cải thiện quá trình giải quyết vấn đề trong những lĩnh vực trên.⁵

⁵ Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, *The public Administration dictionary*, Second edition, Michigan University, 1988 và *Lexicon of terms and concepts in Public Administration*, Public Policy and Political Science, Second Edition, Kiev, 1998

- **Hành chính công:** Tiến trình mà theo đó các nguồn lực công và nhân sự được tổ chức và phối hợp để ban hành, thực hiện và quản lý các quyết định, chính sách công. Hành chính công được đặc trưng bởi bộ máy thư lại, các hoạt động có phạm vi rộng lớn, đa ngành và trách nhiệm hành chính cao⁶.

- **Khoa học hành chính:** Trong các tài liệu hiện hành và từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam, Khoa học hành chính được định nghĩa là *khoa học nghiên cứu các quy luật quản lý có hiệu quả những công việc xã hội của các tổ chức hành chính nhà nước*. Định nghĩa này làm nổi bật được vai trò chủ chốt của của các tổ chức hành chính nhà nước trong hệ thống các lý thuyết về hành chính công, làm nổi bật làm nổi bật được bản chất của khoa học hành chính là tìm ra ra những quy luật vận hành khách quan trong hoạt động quản lý của bộ máy hành chính nhà nước. Vì vậy, khái niệm "**Public Administration**" trong các tài liệu tiếng Anh có thể hiểu theo hai góc độ: (i) thực tiễn, dịch là *Hành chính công*; và (ii) khoa học, có thể dùng là *Khoa học hành chính* hoặc ở nhiều tài liệu được dịch là *Khoa học hành chính*.

Nội dung của khoa học hành chính bao gồm: *Hành chính công phổ thông*; và *hành chính công chuyên sâu*. Nhiệm vụ của hành chính công phổ thông còn gọi hành chính học cơ bản (hay lý luận) là vạch ra những quy luật cơ bản nhất trong quản lý hành chính. Nhiệm vụ của hành chính công

⁶ Như trên

chuyên sâu là nghiên cứu những quy luật trong quản lý hành chính ở những lĩnh vực chuyên ngành.

Những nội dung cơ bản của khọc học hành chính công cho đến nay có thể tạm khái quát là:

- ***Lý luận và nguyên lý hành chính*** - khái quát những quan điểm, nguyên tắc, phương thức tổ chức và hoạt động chung trong quá trình ra đời và phát triển về lý luận, tư tưởng và thực tiễn của hành chính học;
- ***Chức năng hành chính*** - xuất phát nhận thức đúng đắn về chức năng hành chính, vạch ra những quy luật trong quản lý hành chính nhằm đạt được hiệu lực và hiệu quả hành chính cao nhất;
- ***Môi trường hành chính*** - Nêu rõ tác động của môi trường bên ngoài như môi trường xã hội, môi trường lịch sử, kinh tế, chính trị...tới tổ chức hành chính đồng thời nghiên cứu những đặc điểm mang tính quy luật bên trong giữa các thành phần cấu trúc của một tổ chức hành chính, cũng như mối quan hệ qua lại giữa môi trường bên trong và bên ngoài của tổ chức;
- ***Thể chế hành chính*** - Vạch rõ vai trò và mối quan hệ giữa thể chế của nền Hành chính với hoạt động quản lý thực tiễn của nền Hành chính Nhà nước;
- ***Tổ chức hành chính*** - vạch rõ nguyên tắc chỉ đạo việc xây dựng chủ thể của quản lý hành chính, nghiên cứu

bộ máy tối ưu để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của tổ chức hành chính;

- ***Lãnh đạo hành chính*** - nêu rõ vai trò chủ đạo của sự lãnh đạo hành chính trong quản lý hành chính, chất lượng, quy trình và phong cách và phương pháp lãnh đạo trong hành chính;
- ***Quyết định hành chính*** - nêu rõ nguyên tắc, tiến trình, phương pháp và thể chế khoa học hoá việc ra những quyết định hành chính;
- ***Thông tin hành chính*** - nêu rõ vai trò thiết yếu không thể thiếu được của thông tin hành chính trong quản lý hành chính, cơ chế quản lý, xử lý, vận dụng thông tin hành chính có hiệu quả;
- ***Chấp hành hành chính*** - mối quan hệ giữa việc thực hiện chính sách, ra các quyết định hành chính trong quản lý hành chính, nêu rõ các khâu và nguyên tắc trong chấp hành hành chính;
- ***Kiểm soát hành chính*** - nêu rõ vai trò của cơ chế kiểm tra và giám sát hành chính trong hệ thống hành chính nhà nước, nghiên cứu các nguyên tắc, tiến trình và phương pháp kiểm tra, giám sát hành chính;
- ***Pháp quy hành chính*** - nghiên cứu nguyên tắc, tiến trình và biện pháp thực hiện pháp chế hoá quản lý

hành chính nhà nước, khẳng định pháp luật là tiêu chí quan trọng trong quản lý hành chính nhà nước;

- **Công vụ, công chức** - nêu rõ nguyên tắc, chế độ và phương pháp quản lý có hiệu quả đội ngũ công chức hành chính nhằm mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của họ trong công vụ;
- **Quản lý tài chính công**- nghiên cứu những vấn đề liên quan tới quản lý tài chính công như dự báo, lập và quản lý ngân sách công...
- **Hành chính công sở** - nêu rõ nguyên tắc xây dựng và thiết lập các thực thể quản lý hành chính - các công sở hành chính; những biện pháp tối ưu để thực hiện có hiệu quả các hoạt động quản lý; mục đích của việc khoa học hoá, hiện đại hoá phương pháp quản lý cùng với việc thực hiện nó;
- **Phương pháp hành chính và hiệu lực, hiệu quả hành chính** - nêu rõ ý nghĩa của phương pháp hành chính trong quản lý hành chính, giới thiệu và nghiên cứu những phương pháp tối ưu nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính;
- **Cải cách hành chính** - nghiên cứu những lý luận, xu hướng tất yếu và những quy luật, quy tắc chung trong cải cách hành chính;

- **Hành chính so sánh** - gồm hai cách tiếp cận chính: *so sánh các nền hành chính khác nhau trên thế giới*: nghiên cứu, so sánh cơ cấu tổ chức bộ máy và nguyên tắc vận hành của các hệ thống quản lý hành chính khác nhau ở các nước trên thế giới nhằm tìm ra những quy luật chung của một nền hành chính có hiệu quả; và *so sánh trong nước*: nghiên cứu, so sánh tổ chức và hoạt động của các cơ quan có cùng tên gọi nhưng trong thực tế lại thực hiện các chức năng khác nhau, đồng thời so sánh những cơ quan có cùng chức năng nhưng mang tên gọi khác nhau để tìm ra quy luật nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động hành chính.

5.2 TRƯỚC THẾ KỶ 19, NHỮNG NGHIÊN CỨU VỀ HÀNH CHÍNH CHỈ MỚI DỪNG LẠI Ở MỨC SƠ KHAI TRONG CÁC HỌC THUYẾT VỀ NHÀ NƯỚC HOẶC TRONG CÁC HỌC THUYẾT CHUYÊN BIỆT VỀ THUẬT CAI TRỊ CỦA NHÀ NƯỚC VÀ BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

5.2.1 Tư tưởng hành chính công thời Cổ đại Hy Lạp

Nếu dùng hệ thống lý luận của khoa học hành chính hiện nay để soi sáng lịch sử, chúng ta có thể khẳng định một cách chắc chắn rằng thực tiễn hành chính công đã xuất hiện từ khi xuất hiện nhà nước. Như vậy, sẽ không sai khi nói rằng thực tiễn hành chính công xuất hiện sớm nhất ở Ai cập, Trung hoa. Tuy nhiên, theo nhận định của các nhà khoa học hành chính, trước

1880 hầu như không có tác phẩm nào viết riêng về hành chính với tư cách là một khoa học⁷.

Theo các tài liệu hiện hành, thời kỳ Cổ đại bắt đầu từ khi chế độ công xã nguyên thủy tan rã, chế độ chiếm hữu nô lệ ra đời⁸. Thời kỳ Cổ đại phương Đông xuất hiện vào khoảng những năm 4000 trước công nguyên, còn ở phương Tây xuất hiện vào khoảng những năm 3000 trước công nguyên và kết thúc vào khoảng thế kỷ thứ V). Thời kỳ Cổ đại đánh dấu một bước phát triển lớn của xã hội loài người khi xuất hiện bộ máy thống trị giai cấp đầu tiên trong lịch sử. Chính vì vậy, vào thời điểm này các tư tưởng mới về nhà nước, về bộ máy cai trị và cách cai trị bắt đầu nở rộ. Có thể kể đến các nhà tư tưởng lớn thời Cổ đại như: Platon (Hy Lạp, 427-347 trước CN); Aristote (Hy Lạp, 384-322, trước CN), Cicero (La mã, 106-43 trước CN); Protagorat (Hy Lạp, 485-411 trước CN); Socrate (470-399 trước CN); Khổng Tử (Trung quốc, 551-479 trước CN); Mạnh Tử (Trung quốc, 372-289 trước CN); Tuân Tử (Trung quốc, 298-238 trước CN); Hàn Phi (Trung quốc, 280-233 trước CN)...

Các tư tưởng sơ khai về hành chính công thời Cổ đại có thể tóm tắt lại là:

- Sự ra đời của nhà nước với những ưu thế của nhà nước đối với phát triển. Đặc biệt, Platon trong tác phẩm nổi tiếng "Politia" đã đưa bức tranh về một nhà nước lý

⁷ Theo The Guide to the Foundations of Public Administration, Daniel W.Martin, New York, 1984

⁸ Theo Ăng Ghen, Nguồn gốc của gia đình, chế độ tư hữu và Nhà nước", Sự thật, 1961, tr.268

tương với khả năng ra các quyết định nhằm thoả mãn được các nhu cầu của xã hội. Platon coi việc ban hành chính sách và thực hiện chính sách là chức năng cơ bản của nhà nước.

- Nhiệm vụ cơ bản của nhà nước quan tâm đến "lương thực, thực phẩm", "bảo vệ bằng vũ trang", "sự phồn vinh" và "công lý..."⁹
- Vai trò của Nhà nước Cổ đại trong việc điều chỉnh những mối quan hệ xã hội thông qua việc đề ra và thực hiện các chính sách "tốt nhất" cho sự tồn tại của con người và cộng đồng.
- Bản chất tự nhiên của pháp quyền và của các đạo luật là nhằm củng cố đại vị của tầng lớp chủ nô và bảo vệ lợi ích của tầng lớp đó.
- Tuy nhiên, nhà nước được thiết lập nên theo ý định của cộng đồng và mục đích của nhà nước phải đảm bảo sự tồn tại của tất cả các thành viên.
- Từ những mô tả khác nhau về nhà nước ngoài ta nhận thấy hình bóng của tổ chức hành chính giống như ngày nay với sự phân chia theo ngành, theo sự phân công lao động và được cơ cấu theo nhiều tầng. Quyền lực tối cao được tập trung vào người đứng đầu.

⁹ Aristote, trích trong Từ điển Triết học, bản tiếng Nga, Moscow, 1990

- Yêu cầu về đạo đức và năng lực đối với những người đảm đương các chức trách của nhà nước. Những yêu cầu này, thậm chí vẫn còn có ý nghĩa cho đến sau này.
- Sự điều chỉnh các mối quan hệ đời sống trong Nhà nước là quá trình diễn ra thống nhất và dường như không có sự khác biệt
- Việc thi hành các quyết định có tính chất bắt buộc vì các quyết định đó do con người đề ra nhằm đảm bảo sự tồn tại của nhà nước do giai cấp chủ nô thống trị

Tuy nhiên, các nhà tư tưởng Cổ đại Hy Lạp đã mới chỉ đặt vấn đề mà chưa giải đáp được nhiều câu hỏi có liên quan như:

- Làm thế nào giải quyết được mâu thuẫn giữa một bên là nhà nước với tư cách là được thiết lập nên theo ý định của cộng đồng và phải đảm bảo sự tồn tại tốt nhất của cộng đồng và một bên là nhà nước với tư cách là công cụ bảo vệ lợi ích của giai cấp chủ nô thống trị.
- Một chính sách đúng và tốt nếu nó giúp đạt được mục đích chung nhưng mục đích chung do ai quyết định.
- Việc ban hành và thực hiện chính sách là quan trọng và cần được thực hiện bởi một chủ thể đặc biệt nhưng chủ thể đó là ai và có đặc điểm gì thì các nhà tư tưởng lúc bấy giờ còn bỏ ngỏ.

- Tổ chức của Nhà nước tham gia vào việc thi hành pháp luật là những tổ chức quan trọng. Việc đề ra và thực hiện chính sách cũng đều do một loại tổ chức đặc biệt thực hiện nhưng chưa xác định được tổ chức đó là tổ chức nào, có liên quan đến tổ chức làm luật không.
- Những cơ quan và nhân sự đặc biệt thực thi chức năng ban hành và thực thi chính sách đồng thời cũng là những người "bảo vệ luật", họ là các "hội đồng" hay "thủ lĩnh" nhưng chưa tìm ra được một khái niệm đặc biệt nào để áp dụng cho việc thi hành luật.
- Chưa tách biệt được hai hoạt động làm luật và thi hành luật, mặc dầu đã tìm ra đó là hai hoạt động thể hiện bản chất Nhà nước.
- Chưa có sự tách biệt cần thiết đối với các tổ chức đề ra luật, ban hành luật, đề ra chính sách và thực hiện chính sách.

▪ **Tư tưởng hành chính công thời kỳ văn hoá Hy Lạp - La Mã**

Có thể nói, Cicero (106-43 trước CN) là nhà tư tưởng nổi tiếng thời kỳ này. Ông đã đưa ra các học thuyết về nhà nước với những nỗ lực tìm ra một hình thức nhà nước tốt nhất. Theo Cicero, nền cộng hoà (Republica) là một tổ chức nhà nước tốt nhất. Cicero đã bàn nhiều đến nội dung của một chính sách tốt nhất và thông qua đó có được những đạo luật

đúng đắn và hợp lý nhất. Tuy nhiên, khác với các nhà tư tưởng thời Cổ đại, Cicero không bàn nhiều đến việc thi hành những đạo luật đó. Trong tác phẩm "de legibus" Cicero đã giải thích tính chất tự nhiên của pháp luật. Theo ông, chức năng phát triển và thi hành luật thuộc các quan chức cao cấp và ác công sở của nhà nước thực hiện mà ông gọi là "magistratus". Nhiệm vụ của các "magistratus" là phải phát triển các đạo luật một cách tích cực và việc thi hành một cách tích cực các đạo luật cũng phụ thuộc vào các "magistratus".

Nhìn tổng thể và phân tích theo tính đa dạng của các hoạt động của nhà nước thì "magistratus" được tổ chức theo sự phân công lao động và được phân cấp theo chiều dọc từ cao xuống thấp, đến tận địa phương. Những lĩnh vực hoạt động của "magistratus" bao trùm lên toàn bộ đời sống xã hội như quân sự, tài chính, nhà tù, tiền tệ, toà án...Có sự khác nhau về thẩm quyền, ví dụ, một số quan chức cao cấp chịu trách nhiệm về lương thực, thực phẩm và các dịch vụ vui chơi, giải trí công cộng, trong khi các quan chức cao cấp khác lại chịu trách nhiệm về thanh tra, kiểm tra đối với việc quản lý hộ khẩu và trình báo nhân khẩu, giám sát xây dựng đường xá, cầu cống, cung cấp nước...Có loại quan chức chuyên chịu trách nhiệm đối với những tranh chấp về pháp lý. Ngoài ra ông còn đề cập đến các thiết chế khác của bộ máy nhà nước thông qua việc mô tả hai tổng chỉ huy và mười sỹ quan cao cấp của dân tộc La Mã và của Thượng nghị viện. Tuy nhiên, việc phân định ranh giới chức năng giữa các thiết chế này chưa được nhắc đến, đặc biệt là ranh

giới giữa Senat và "magistratus" (hội đồng quản lý thành phố) mặc dầu ông có đề cập đến trách nhiệm khác nhau giữa Senat - lập pháp và magistratus - đề ra và thực hiện chính sách...

▪ **Tư tưởng hành chính công trong thời kỳ Trung hoa Cổ đại**

Các nhà tư tưởng Trung hoa thời Cổ đại đã tập trung nhiều vào vấn đề trị nước, cứu vãn quốc gia khỏi cảnh binh đao, lập lại trật tự. Vì vậy, ở thời nhà Chu đã xuất hiện hai chủ thuyết về trị nước: (i) Muốn giữ nguyên chế độ phong kiến bằng cách tăng uy quyền cho các thiên tử, buộc các chư hầu phải phục tùng. Con đường để củng cố các quy tắc đạo đức nhằm phục vụ địa vị độc tôn, đặc quyền của giai cấp chuyên chế bề trên là một trong những trào lưu tư tưởng thời bấy giờ; (ii) Thay chế độ cũ bằng một chế độ mới. Dùng chính sách độc tài để cai trị, lập chế độ quan chủ chuyên chế.

Có thể phân tích, tìm ra những ý tưởng vô cùng quý báu về hành chính công trong các học thuyết về nhà nước, về phép cai trị và quan điểm về người cai trị trong các trường phái triết học Trung hoa Cổ đại.

Quan niệm về đức trị

Khổng tử (551-479 trước CN)

Tư tưởng Nhân trị được thể hiện ở quan niệm "Thiên tử" - bậc thánh nhân, lĩnh mệnh trời trị dân. "Thiên tử" là "cầu nối" giữa "Trời" và "Người", noi gương Trời mà hành sự, sống cuộc đời thánh thiện.

Cứu cánh của chính quyền là phải lo cho dân được hạnh phúc. Người cai trị lấy tu thân để sửa mình, nhận biết và coi trọng hiền tài để sử dụng. Người cai trị phải có đức mới giữ được thiên mệnh của mình.

Chân dung người lãnh đạo trong tư tưởng của Khổng tử là mẫu người thiện, mỹ, thuộc tầng lớp quý tộc và quân tử - được hội tụ đủ Trí - Nhân - Dũng. Trong đó, Trí là trí giác, trí tuệ giúp có khả năng nhận biết sự vật, phân biệt phải, trái, thiện, ác; Nhân là đức độ, là nền móng của Nho giáo, và trọng hơn tài cán. "Nhân" cốt yếu là "thương người"; Dũng của người quân tử là cố gắng thực hiện đến cùng, chịu nhục hơn người, hiền đạt không kiêu, gặp tai ương không biến đổi. Người quân tử có đủ ba điều: có nhân tức là chẳng lo buồn, có trí tức là chẳng lầm lạc và có dũng tức là không sợ sệt ("nhân giả bất ưu, trí giả bất hoặc, dũng giả bất cự").

Trong Cửu Kinh của tập Trung Dung, Khổng tử đã đặt ra điều cơ bản về phép trị nước, bao trùm các hoạt động ứng xử trong mọi trường hợp liên quan đến chính sách cai trị của Nhà nước. Là một vị Vua phải biết tu thân, thương yêu nhân dân, trọng kẻ sĩ, đãi kẻ tài, ưu ái hiền nhân, tránh xa dèm pha, nịnh hot, phân bổ qua lại, khuyến khích

gia tăng người, của trong nước, đối đãi tử tế với người xứ lạ nước ngoài... làm cho bốn phương hâm mộ kính nể.

Khổng Tử đề cao lòng tin của dân chúng đối với Nhà nước, mất lòng tin, chính quyền sẽ đổ. Để cai trị tốt, theo ông, "nhà cầm quyền phải có ba điều kiện: lương thực cho đủ nuôi dân, binh lực cho đủ bảo vệ dân, và lòng tin của dân đối với mình"¹⁰.

Nhà nước không chỉ quan tâm đến việc làm giàu của dân chúng mà còn phải chăm lo đến đời sống tinh thần, phải giáo dục dân chúng. Nội hàm những thuật ngữ được dùng trong các tác phẩm của Khổng tử như "Đạo nhân" (triết lý về cai trị), sự tương quan giữa "Nhân" với "Lễ", "Nghĩa" với "Trí", "Dũng", "Lợi", "Bổn lộc", "Dưỡng dân", "Giáo dân", "Chính hình", "Hành vi cai trị", "Chính danh"... rất gần với những khái niệm trong khoa học hành chính ngày nay.

Mạnh Tử (372-289 trước CN)

Tư tưởng vương đạo, bá đạo, lấy yếu tố huyết thống trong đạo trị nước là đức độ và tài năng. Mạnh Tử phân ra thành 6 loại người: Thiện nhân, Tín nhân; Mỹ nhân, Đại nhân (quân tử), Thánh nhân, và Thần nhân. Thiên tử là bậc thánh nhân, là sự tích tụ cao độ của nhân, nghĩa, lễ trí. Vua là thiên tử, là thánh nhân phải biết bảo vệ nhân dân.

¹⁰ Theo Tử Cống hỏi Khổng Tử, nếu trong ba điều ấy, bắt buộc phải bỏ bớt 1 điều thì bỏ điều nào trước? Đáp: bỏ binh lực; Nếu bắt buộc phải bỏ tiếp đi điều nào trước? Đáp: Lương thực. Vì nếu dân mà không tin nhà cầm quyền thì nhà cầm quyền sẽ đổ

Chính lòng nhân đạo hay bất nhân của Vua sẽ giúp cho Vua có được hay mất đi thiên hạ của mình.

Trong xã hội có hai hạng người: Người lao tâm cai trị người khác còn kẻ lao lực thì bị người khác cai trị. Kẻ bị cai trị nuôi dưỡng người còn kẻ cai trị được người nuôi dưỡng. Mạnh Tử đã phân biệt lao động trí óc và lao động chân tay. Ông cũng nhận thấy tầm quan trọng của lao động trí óc trong xã hội văn minh. Người quân tử cai trị người dân thôn dã và nếu người quân tử được sử dụng tốt thì nước giàu, xã hội thái bình, dân chúng được giáo hoá.

Trị vì đất nước là một nghề cao quý nên người cai trị phải được tuyển dụng và đào tạo chu đáo vì phép cai trị là nghệ thuật và khoa học. Các quan chức phải được thử thách trong hoàn cảnh khắc nghiệt nhằm giáo dục ý chí, đúc kết những bài học kinh nghiệm từ thực tiễn để thành công sau này.

Hai đường lối để trị nước, trị dân là Vương đạo và Bá đạo. Vương đạo - minh quân dùng đức cai trị. Bốn phận của bậc vương là phải chăm lo đến đời sống của muôn dân và giáo hoá dân. "Trong sự chinh phục lòng dân, nền chính trị tốt không bằng nền giáo dục tốt". Biện pháp tốt nhất để giáo dân là nêu gương tốt của Vua. Còn Bá đạo là trị dân bằng bạo lực. Vương đạo và bá đạo là hai thái cực. Vương đạo là tốt còn bá đạo là xấu.

Tuân tử (khoảng 298-238 trước CN)

Giống như Khổng tử, phân thành năm hạng người khác nhau là "dũng nhân", "Sỹ", "Quân tử", "Hiền nhân" và "Đại thánh". Trong đó, Thánh là kẻ "trọn được nhân luân". Vua là người giỏi hợp quần, là khuôn phép cho thiên hạ. Vua cai trị dân là mưu cầu lợi ích cho dân chứ không phải để thoả mãn tư lợi. Vương đạo và Bá đạo đều có thể là tốt. Vì "bá" là trọng pháp luật, là thương dân. Vua được sinh ra là để "...chế ngự bầy tôi, không có người trên chế ngự kẻ dưới thì cái hại của thiên hạ sẽ sinh ra vì sự phóng túng nham dự".

Để có thể trị dân, người quan tử phải học, "lúc đầu để làm kẻ sỹ, sau là để làm thánh nhân" và "Người đi học lấy cái vua thánh làm thầy, lấy cái quy chế của các vua thánh làm phép tắc".

Thuật trị nước, trị dân: Quân đạo, Vương đạo và Vong quốc chi đạo. Đặc biệt, Tuân tử chủ trương trị dân bằng lễ, nhạc và hình pháp. Lễ là nhằm ngăn ngừa những việc chưa xảy ra, còn pháp luật là để trị những cái đã xảy ra. Nhạc là vui, là cái mà con người không thể thiếu được. Vì vậy, nhạc là lấy cái đẹp, cái hay tự nhiên mà cảm hoá lòng người. Đó chính là cái thịnh đức của việc trị người. Hình pháp là "cái gốc của thiên hạ, ngăn cấm điều bạo ngược, ghét bỏ điều ác là để răn những điều chưa xảy ra.

Quan niệm về pháp trị

Hàn phi (khoảng 280-233 trước CN)

Mối liên hệ giữa kẻ trên kẻ dưới không nhất thiết phải có tình thân như cha con. Nếu chỉ dùng nghĩa để duy trì trật tự trong xã hội chắc chắn sẽ gặp thiếu sót. Ông khẳng định: Nếu dùng luật pháp ban đầu thì khổ nhưng về lâu dài thì có lợi; dùng lòng dân thì có sự vui ngay bây giờ mà về sau thì khổ. Bậc thánh nhân cân nhắc sự nặng nhẹ và chọn lấy cái lợi lớn hơn.

Hàn Phi đặc biệt chú ý đến những hoạt động của nhà nước mà ở đó vai trò pháp luật được đề cao. Ông đưa ra bốn phương pháp trị dân: (i) Bề trên lo việc cày ruộng, khẩn đất để gia tăng tài sản của dân; (ii) Sửa hình, trừng phạt nặng là để cấm gian tà; (iii) Đánh thuế tiền, gạo là để tích lũy đầy kho phòng lúc mất mùa; (iv) Gom hết sức dân để chiến đấu quyết liệt thắng giặc.

Tóm lại, tri thức thực tiễn, kinh nghiệm và những nỗ lực khái quát hoá kinh nghiệm, phương pháp hành chính đã được các nhà tư tưởng cổ đại đề cập đến nhiều qua các học thuyết về nhà nước, thuật trị nước, vai trò lãnh đạo và phẩm chất cần có của người đứng đầu thiên hạ, các hoạt động của chính quyền và vai trò của pháp luật. Nhiều tri thức còn có ý nghĩa sâu sắc cho đến ngày nay.

5.2.2 Tư tưởng hành chính công thời kỳ Trung Đại

Thời đại Trung Đại bắt đầu từ cuối thế kỷ thứ IV đầu thế kỷ V, sau khi Đế Chế La mã sụp đổ và tồn tại cho đến khi xuất hiện các hình thức ban đầu của xã hội Tư bản chủ nghĩa (thế kỷ XIV-XV). Hệ tư tưởng thống trị lúc bấy giờ là hệ tư tưởng tôn giáo. Ở châu Âu, chiến thắng của Thiên chúa giáo đã làm thay đổi nhiều tư tưởng của thời Cổ đại, làm cho chúng mang màu sắc tôn giáo.

Vì vậy, ở giai đoạn này mặc dầu vẫn nhận thấy vai trò quan trọng của nhà nước như một thiết chế quan trọng nhằm bảo vệ trật tự xã hội, bảo vệ đất nước chống giặc ngoại xâm và tạo ra hạnh phúc cho dân thì quyền lực của giáo hoàng vẫn đứng trên quyền lực của Nhà nước. Các nhà tư tưởng thời Trung đại (Augustine ở Hippo; Thomas ở Aquin, Marisilius ở Padua) đã coi các đạo luật, chính sách do Nhà nước ban hành về những luân lý đạo đức là xuất phát từ trật tự tồn tại tự nhiên do các quy luật tự nhiên mà Chúa Trời tạo ra. Nhà thờ có vai trò quan trọng trong các hoạt động của nhà nước, Nhà thờ phải quan tâm đến việc duy trì cơ cấu xã hội, bảo vệ các cá nhân có quyền lực và bảo vệ nhà nước. Vì vậy ý tưởng xây dựng nhà nước 'của Chúa Trời' của Augustine đã chống lại những cố gắng của nhân dân để tự xây dựng và thực hiện lịch sử của mình.

Nhà nước được phân thành nhiều cấp và quyền lực được phân bố không giống nhau. Bộ máy nhà nước được phân thành "rộng" và "hẹp", trong đó hội đồng, thẩm phán, linh mục phòng vệ là những bộ phận hẹp của nhà nước. Văn bản pháp quy quan trọng

mà mọi người đều phải tuân theo là luật pháp. Lập pháp chính là dân, Dân là một cấp có thẩm quyền đầu tiên trong ba thẩm quyền: quyền cai trị, quyền tư vấn và quyền lập pháp.

Marsilius (1275-1342) đã tiếp cận sát hơn các vấn đề mà nhà triết học về nhà nước đã đưa ra. Ông trả lời các câu hỏi có sẵn từ trước tới nay và có những câu trả lời riêng. Mục đích của nhà nước đã được ông định nghĩa và luận cứ không mang tính siêu hình hay thần bí tôn giáo. Marsilius phân định ranh giới những bộ phận “hẹp” với những bộ phận “rộng” của nhà nước. Ông coi hội đồng, thân phán, linh mục phong vệ là những bộ phận “hẹp” của nhà nước. Ông coi việc bầu ra chính phủ “đường như là một biện pháp hoàn chỉnh nhất và tốt nhất”. Về mặt này, luật pháp được gắn chặt với mục tiêu là được ràng buộc. Nó là “văn bản pháp quy” mà người ta phải làm theo. Nhưng luật pháp không chỉ gắn với môi trường kinh tế - xã hội, mà còn có sự gắn bó với hệ thống chính trị, ví dụ: Thẩm pháp và cuối cùng là gắn với “người cai trị”. Ông coi người lập pháp chính là dân. Dân là một thẩm cấp có quyền là người thẩm cấp đầu tiên. Ông gọi và nêu ra ba “quyền lực”: Quyền lực cai trị, quyền lực tư vấn và quyền lực tư pháp. Trong tác phẩm của mình, từ câu đầu đến phần kết luận, ông đều cho rằng dân hoặc một thẩm cấp có quyền là người lập pháp, mà không cần xem đến nó có thực hiện được tiếp hay không và có ý nghĩa to lớn hay không. Thẩm cấp thứ hai là chính phủ. Chính phủ có một công cụ đặc biệt và cụ thể là “lực lượng vũ trang” (Bảo đảm nền an ninh nội bộ và nền an ninh đối với bên ngoài). Lực lượng này là nha thi hành, thực thi các quyết định. Chính phủ được diễn tả với tư cách là thẩm cấp “có sau, là một kiểu công cụ hoặc cấp thi hành”. Điều đó là hip

lý hơn, vì nó là cấp thực hiện các quy phạm pháp luật. Những bộ phận còn lại do chính phủ thiết lập nên. Ngoài ra, Marsilius còn đề ra nhiều tiêu chuẩn đạo đức mà vua phải có trong quá trình thực thi quyết định.

5.2.3 Tư tưởng hành chính công thế kỷ 16-17

J.Bodin, Th.Hobbes và V.L.von Seckendorff

Tác phẩm của Marsilius chỉ có tính chất gợi ý, nên ít được chú ý. Vì vậy, sự phát triển học thuyết nhà nước và sự phát triển tổ chức nhà nước lịch sử đã tụt lại một khoảng thời gian dài đằng sau tư tưởng của ông, nó đi ngược lại so với kết quả của Montesquien. Trước hết ở J.bodin (1529-1596) lại thấy một loạt các quan điểm về việc thi hành luật, nhưng không được tách biệt rõ nét như của Marsilius.

Trong tác phẩm “Les Six Livres de la République” (Sáu cuốn sách của nền cộng hoà), tất cả các luận đề từ xưa tới nay đã được nêu ra để xem xét. Cụ thể là: mục tiêu của nhà nước, tính hợp pháp của luật pháp), vv.. J.Bodin nhận thấy trong nội bộ tổ chức nhà nước có các công sở và các công chức cao cấp (“magistrate”), nó thực hiện các quy định của vua. Những công việc thực hiện này là: thưởng, phạt, đốc lính, thu thuế, xây dựng thành lũy, vv... Các công sở và các công chức cao cấp thực thi pháp luật trong cuộc sống và có hiệu lực cho tất cả. Các công sở và các công chức cao cấp này được đặt dưới người quân chủ; quân chủ phát triển luật pháp chính thống trong chế độ quân chủ chính thống, nghĩa là đưa ra những đạo luật đúng và tốt. Có thể nói rộng ra rằng, Bodin nhận thấy có một tổ chức thi hành đặc

biệt đặt dưới người quân chủ. Dù thế nào thì người quân chủ này cũng thống nhất hai chức năng thành một: đề ra chính sách và quản lý tối cao việc thi hành chính sách. Nếu ở Marsilius xưa kia coi trật tự chức năng là bên cạnh nhau, còn ở Bodin thì trật tự chức năng lại được hình dung theo chiều dọc. Nếu bỏ qua sự khác biệt này thì “magistrate” của Bodin có thể được coi như là một tổ chức thi hành đặc biệt và như vậy thông qua đó có thể được gọi là hành chính công.

Hoàn toàn tương tự, đó là những lý luận của Thomas Hobbes theo hướng nhận thực luận. Thomas Hobbes (1588-1679), trong tác phẩm “Leviathan” (Quoái vật) ông đã bắt đầu đề cập đến vấn đề hành chính. Trong chương XXIII, Th.Hobbes trình bày “Public ministes of Sovereign Powr” (Nội các của quyền uy tối cao). Những người phục vụ này của nhà nước được tin cậy trong việc quản lý (administration) các đạo luật tích cực, mà có được xác định bởi người chủ quyền thống trị (vua, chúa, vv..) Công việc của nền “hành chính” được Th.Hobbes mô tả như là việc thi hành kiểu công cụ. Như vậy cần phải được đặt ra rõ ràng là thông qua “nội các” (Public ministers) “nền hành chính” chứng minh không có chức năng nào khác hơn là việc thi hành luật. Trong phần trình bày tiếp theo, Hobbes — tương tự như các tiền bối của ông - đưa ra những hình ảnh về nền hành chính (administration) lịch sử của nhà nước Anh. Ông mô tả ở đây vô số những cơ sở được tổ chức có phân công lao động (ví dụ như người cai quản tài nguyên, lực lượng vũ trang, trường học, thẩm phán và toà án, vv).

Cùng trong khoảng thời gian ấy ở Đức, V.L von Seckendorff (1626-1692) đã trình bày về việc thi hành pháp luật vận dụng nhiều từ (administration) (hành chính) và từ “Verwaltung” (hành chính) trong tác phẩm “Teustcher Fuerstenstaat” (Nhà nước lãnh chúa Teutsch), Seckendorff cũng như các bậc tiền bối của ông đã đi vào mục tiêu “đúng đắn” của chính sách nhà nước, mục tiêu đó phải được tồn tại để bảo đảm giữ gìn, tạo dựng một trật tự, pháp luật tốt vì hạnh phúc chung và để quan tâm đến việc bảo đảm các quyền. Người chủ quyền lực chính trị “Policey” là người chủ đất nước (Hoàng đế, Lãnh chúa). Người chủ đất nước đó có một tổ chức thi hành đặc biệt để thực thi pháp luật, mà pháp luật này do ông ta hoàn toàn có quyền ban hành ra và phát triển nó. Tổ chức thi hành này gồm “Hội đồng” của lãnh chúa, thánh đường và phòng tài chính quốc gia.

Những nhiệm vụ của các công sở thuộc lãnh chúa cũng được mở rộng như quyền lực chính trị của ông chủ đất nước (an ninh nội bộ và an ninh đối với bên ngoài, cải thiện phúc lợi chung cho nhiều lĩnh vực của đời sống, chăm sóc sức khỏe, cung cấp nước, giáo dục và đào tạo, nông nghiệp, chăm sóc người già, vv) của nhà nước.

Tuy nhiên cách diễn đạt các từ “administration” và “Verwaltung” (2 từ đều có nghĩa là hành chính cả) nhìn chung là không rõ ràng so với quan niệm ngày nay. Seckendorff không biết một trường hợp nào về sự phân chia theo chiều ngang của “administration” và của “Verwaltung”, nghĩa là việc tách chức năng hành pháp khỏi chức lập pháp theo nghĩa là tồn tại song song. Trong trường hợp có thể nói rằng, Seckendorff cũng như

Bodin và tất cả những người trước Marsilius chỉ bàn đến trật tự chức năng theo chiều dọc, về cơ bản tất cả các chức năng “Policey” (chính trị) được thống nhất trong tay một ông chủ đất nước (Der summum imperii). Chừng nào việc định khái niệm “administration” và “Verwaltung” hành chính theo nội dung rộng, bao quát kể cả chức năng đề ra chính sách thì chừng đó nó sẽ chưa tập trung vào công việc thi hành. Như vậy thì một tư tưởng riêng biệt và đặc biệt về hành chính công theo nghĩa của giả thiết ban đầu — không thể có được.

5.2.4 Tư tưởng hành chính công thế kỷ 17-18 : Đặc trưng bởi sự xuất hiện các yếu tố của khoa học hành chính

Kameralien ở Áo và Đức

Trường phái **Kameralien** phát triển ở Áo và ở Đức vào thế kỷ 17 -18. Lúc bấy giờ trong các trường đại học người ta bắt đầu giảng dạy môn học Kameral. Kaneralien dịch từ tiếng Đức có nghĩa là “Khoa học quản lý nhà nước”, theo tiếng Anh nghĩa là “Public Administration” (Hành chính công), còn bản thân từ này xuất phát từ gốc La tinh “Camera”, bởi lẽ dưới chế độ chuyên chế ở Phổ, kể từ thế kỷ thứ XVIII quản lý hành chính thường được thực hiện dưới hình thức tập thể nhằm lấy lại sự cân bằng cho chế độ tập trung quyền lực.

Những mầm mống đầu tiên của môn khoa học Kameral có thể tìm thấy trong tập “Luận văn về cảnh binh” của Nicolat De la Mare (1639 — 1723). Công trình dày 4 tập này được Nicolat De la Mare cho xuất bản khi ông đang là một thượng thư bộ binh

cho như Vua ở thành phố Satle. Có thể coi ông là cha đẻ của “khoa học cách binh”. ông đã nghiên cứu cấu trúc công cụ hành chính và đường lối, các cách thức thúc đẩy cải tiến công việc.

Jan Anry Diadonn Fon Yuschi (người Đức 1700-1771) đã cho công bố một loạt công trình về hệ thống tiền tệ, các xí nghiệp công nghiệp, sản nghiệp của nhà thờ và tài chính của nhà nước trong giai đoạn 1758 - 1764. Cùng với Jan Eten Piutter (1725-1807), Yuschi đã đặt nền móng cho khoa học Kameran.

Nổi tiếng nhất trong số các nhà bác học Kameralien là Lorensow Phon Stein (1815-1890), người Đan mạch, giảng dạy tại trường đại học Kil. Tác phẩm chính của ông là “Lý thuyết quản lý nhà nước” gồm 8 tập và được công bố ở Stuttgart vào năm 1866 - 1884. Stein và các học trò của mình không chỉ dừng lại ở “Lý thuyết quản lý nhà nước” mà trên cơ sở những khuyến nghị, đã thực hiện những cải cách quan trọng trong việc tổ chức các bộ thay thế các cơ quan tập thể, lựa chọn và đào tạo công chức, tổ chức lại bộ máy quản lý. Theo quan điểm của Stein, mục đích của khoa học hành chính là thực hiện các nguyên tắc quản lý xã hội theo nghĩa rộng nhất. Stein phụ trách tạp chí “Nước Áo”, và ông đã làm sáng tỏ các vấn đề khoa học hành chính và luật hành chính. Gần gũi đương bên cạnh ông hơn cả là học trò của ông — Lut -vich Gumplovich (1838-1909). Lut -vich Gumplovich là giáo sư trường đại học Grade, người chịu ảnh hưởng rất lớn của tư tưởng lý luận Pháp (các đại biểu như Vivien và Jedo).

Sẽ là không đúng nếu cho rằng khoa học của trường phái Kameralien thuần túy chỉ là những tìm tòi, phát hiện về mặt lý thuyết. Những người theo trường phái Kameran đã làm được nhiều hơn thế, đặc biệt ở Áo và Đức. Thế kỷ thứ XIX những nước này nắm trong tay guồng máy quản lý hành chính cao cấp, nhờ đó mà đảm bảo được cho mình quyền thống trị đối với các dân tộc khác mà họ cai trị. Tóm lại cần phải cho rằng học thuyết của các nhà khoa học trường phái Kameral gắn với quản lý thông qua các cơ quan luận đàm (hình thức quản lý hành chính như thể tồn tại ở Đức cho đến đầu thế kỷ XIX). Sau này việc lập ra các Bộ làm xích lại nền hành chính của Đức với các nền hành chính ở các nước khác. Ngày nay chỉ còn ở Thụy điển vẫn giữ lại được một số quy định độc lập tương tự hệ thống Kameran trong quản lý hành chính của Nhà nước đối với các Bộ.

Kể từ cuối thế kỷ XIX khoa học Kameral bước vào thời kỳ suy tàn. Nguyên nhân suy tàn là: khi nghiên cứu Nhà nước, các khoa học Kameral bị khoa học chính trị nuốt mất.

Pháp

Vào cuối thế kỷ thứ XVIII và hầu như suốt thế kỷ thứ XIX, xuất hiện nhiều công trình tuyệt tác về các vấn đề quản lý hành chính. Các học giả Pháp dường như đã làm một cuộc chạy tiếp sức cho những người theo trường phái Kameral. Các nhà hoạt động chính trị, các nhà hành chính học, các nhà báo, các giảng viên của các trường đại học đều viết các công trình về quản lý hành chính. Trong tất cả các công trình đó đều khuyến nghị những cải cách, nhưng chỉ một phần trong số những khuyến

ngộ đó về sau được thực hiện. Như chúng ta đã thấy trong phần III tiếp theo, kể cả các tác phẩm văn học cũng đóng góp một phần nhất định công sức của mình vào đó. Tuy nhiên, phần lớn các tác phẩm đó chỉ nằm trong bóng tối, không được công bố do có quá thừa thãi những công trình nghiên cứu pháp luật được xuất bản vào cuối thế kỷ 19.

Điều này cũng xảy ra tương tự với công trình của Dzac Pese “Bàn về cảnh binh và toà thị chính” được công bố năm 1789. Công trình này ngày nay bị lãng quên, nhưng cho ta làm quen với những quan niệm của người Pháp về bộ máy hành chính trước cách mạng. Trong bài viết của mình, Pese trút sự tức giận lên chế độ quan liêu: “Văn phòng không phải Hội đồng”. và “những con mọt giấy”, đừng có biến mình thành những nhà hành chính hoặc những nhà làm luật. Thế mà hàng ngày chúng ta lại phải thấy điều đó ở chính nước Pháp!.

Charles-Jan Bonnen và tác phẩm “Các nguyên tắc quản lý” (1912) của ông đưa chúng ta vào lĩnh vực lý thuyết trần trụi các quan niệm tư tưởng. Học thuyết đó có sức cổ vũ ở các công trình của Lavoadiê, đề xuất xây dựng một môn khoa học hành chính như kiểu xây dựng môn khoa học chính xác.

Thời phục hưng, Quân chủ thánh bầy, Cộng hoà đệ nhị đào dạt những công trình nghiên cứu về các vấn đề quản lý. Các tác giả cũng đã nhận thức được ý nghĩa của quản lý như là một hiện tượng xã hội mà phát triển của nó dưới chế độ nghị viện chủ yếu thể hiện bằng sự gia tăng số lượng viên chức nhà nước. Trong số rất nhiều các công trình có thể kể đến công trình “Đạo đức hành

chính” của Jinleber Imbert (1825) và các tác phẩm của Charles Diuveire.

Tác phẩm nổi tiếng của Alecxandere Franxoa Vivien “Những bút ký về hành chính”, xuất bản lần thứ nhất năm 1845, lần thứ hai năm 1850, là một tác phẩm công phu trong lĩnh vực khoa học hành chính. Tác phẩm này được hoàn thành trên cơ sở của một kế hoạch thống nhất và các quan niệm độc đáo của riêng ông. Các công trình của ông có nghĩa thực tế rất lớn cho dù phải trải qua những biến động chính trị rthời bấy giờ. Có lẽ, nhờ công trình này của ông, đã lập ra các bộ chuyên môn, đã thông qua luật viên chức và các thủ tục để tuyển chọn viên chức, phân quyền bộ máy. Ví dụ, năm 1848 theo đề nghị của Viven đã thành lập trường hành chính, song trường này đã bị xoá bỏ dưới thời Cộng hoà đệ Nhị.

Dưới thời Cộng hoà đệ Nhị không có những thành tựu rực rỡ trong lĩnh vực khoa học hành chính, nhưng dù sao thì đây cũng là thời của những đỉnh cao tiến bộ khi mà cải cách đương thực hiện, khi sự cần thiết của những cải cách đó từ trong quá khứ đã được lên tiếng bảo vệ. Những cải cách này thúc đẩy sự ổn định chính trị. Chúng ta biết rằng năm 1870 đã lập các tiểu ban mà các ban này là tiền đề cho nhiều cuộc cải cách được thực hiện trong những năm đầu thời Cộng hoà đệ Tam (Luật về tổng hội đồng, luật về Toà thị chính, quy chế của Hội đồng nhà nước, thủ tục quan hệ với các hội đồng cấp tỉnh..).

5.3 SỰ RA ĐỜI CỦA KHOA HỌC HÀNH CHÍNH VÀ NHỮNG THĂNG TRẦM LỊCH SỬ

5.3.1 Woodrow Wilson (1856-1924)¹¹ cha đẻ của Khoa học hành chính

Có thể nói, Woodrow Wilson (1856-1924, cựu Tổng thống Mỹ) là người đầu tiên đặt nền móng cho những nghiên cứu nghiêm túc về hành chính công trong tác phẩm mang tên: "Nghiên cứu về Hành chính công" năm 1887. Với việc khẳng định: "Thực hiện hiến pháp khó hơn là xây dựng nên nó", Woodrow Wilson bắt đầu nhấn mạnh tới sự quản lý của chính phủ và việc sử dụng lực lượng tri thức để thực hiện có hiệu quả việc quản lý một quốc gia.

Bằng việc khẳng định sự khác nhau cơ bản giữa hoạt động chính trị và hoạt động hành chính trong các tổ chức nhà nước Ông đã nêu lên những vấn đề cơ bản gợi ý cho các nhà nghiên cứu hành chính công như: hành chính công thực chất là gì ? mối quan hệ đúng đắn và cần thiết trên thực tế giữa các lĩnh vực hành chính

¹¹ Woodrow Wilson (1856-1924), tổng thống thứ 28 của Hợp chúng quốc Hoa kỳ, giáo sư chính trị, hành chính. Công trình "Nghiên cứu hành chính" của Ông viết vào năm 1887 đã được xem như là sự khởi đầu cho các nhà khoa học nghiên cứu hành chính công. Bài báo là kết quả của các phong trào đòi hỏi phải cải cách hệ thống quản lý và đặc biệt là việc ban hành Luật công vụ trước đó. Ông cho rằng nền hành chính công có thể hoạt động một cách khoa học nếu như các nhà hành chính công được tự do tập trung vào việc thực thi các chính sách do các nhà lập pháp và hành pháp ban hành ra. Ông nêu ra 4 nội dung cần quan tâm:

1. Khoa học hành chính phải dựa trên một mô hình tổ chức riêng và nó được áp dụng cho mọi chế độ chính trị.
2. Khoa học hành chính phải tự mình ly khai ra khỏi các lĩnh vực của các nhà chính trị.
3. Giá trị dẫn dắt các nhà hành chính là hiệu quả.
4. Nền hành chính có hiệu quả đòi hỏi phải tập trung quyền lực quản lý.

Nền tảng cho các ý tưởng về hành chính của W. Wilson là hành chính là trung lập, không phụ thuộc hay có sự khác biệt với chính sách, chính trị và chế độ hiện tại. Nước Mỹ do đó có thể học tập kinh nghiệm quản lý của Đức, Anh hay Pháp. Tuy vậy, Ông cũng đã đưa ra hai tiên đề:

- Nền hành chính phải thích ứng với ý tưởng chính trị và hiến pháp của quốc gia.
- Cần có sự phân biệt giữa hành chính và chính trị.

và chính trị là như thế nào?; và liệu nghiên cứu hành chính có thể trở thành một ngành khoa học trừu tượng giống như các ngành khoa học tự nhiên khác hay không?

Vào 1887, W.Wilson đã khẳng định một cách chắc chắn rằng : "khoa học hành chính...là sự ra đời thế kỷ của chúng ta (cuối 19), hầu như là sản phẩm của thế hệ chúng ta. Không một ai viết một cách hệ thống về hành chính như một ngành khoa học về cai trị cho đến khi thế kỷ này đã trải qua gần hết một nửa...Cho đến ngày nay tất cả những nhà nghiên cứu về chính trị mà chúng ta được đọc các tác phẩm của họ đều viết về mỗi một điều: đó là Hiến pháp của Nhà nước" (Wilson, 1887, tr.198)

Wilson đã nghiên cứu các công trình khoa học của các giáo sư Đức và Pháp thời bấy giờ và ông phát hiện ra một điều là Pháp và Đức là hai quốc gia có hệ thống chính trị và hiến pháp hoàn toàn khác với Mỹ song đều có cơ cấu hình kim tự tháp giống nhau mặc dầu các hoạt động chi tiết được thực hiện bên trong cũng không giống nhau. Wilson đã đi đến kết luận rằng các hoạt động hành chính giống nhau mà định hướng ở bên trên lại không giống nhau ở từng quốc gia.

Giả thuyết đầu tiên khiến Wilson được coi là cha đẻ của khoa học hành chính là: các vấn đề hành chính cần được thực hiện bằng các phương pháp riêng chứ không phải các kế hoạch chung chung của chính quyền. Ông khẳng định: "Lĩnh vực của hành chính là một lĩnh vực thực hiện các nhiệm vụ. Hành chính tách biệt khỏi sự thúc ép và các cuộc tranh luận của chính trị. Nó còn hầu như bị tách khỏi các cuộc tranh luận có thể xảy

ra khi nghiên cứu hiến pháp. Nó là một phần của đời sống chính trị, chỉ giống như các biện pháp của phòng tài vụ là một phần của đời sống xã hội; chỉ giống như máy móc là một phần của sản phẩm được sản xuất" (1887, 211) Nói một cách khác "các vấn đề hành chính không phải là các vấn đề chính trị. Chính vì như vậy mà các biện pháp hành chính của các nước khác nhau có thể được khái quát hoá, thoát khỏi những ràng buộc về cơ cấu hiến pháp và chính trị thành hệ thống lý luận. Đó chính là các biện pháp thực thi nhiệm vụ, chúng giống nhau ở các chế độ khác nhau.

Wilson giải thích rất hợp lý rằng: " Khi chúng ta nghiên cứu hệ thống hành chính của Pháp và Đức, biết rằng chúng ta không tìm kiếm các nguyên tắc chính trị, chúng ta không cần quan tâm đến một tí nào các nguyên nhân về hiến pháp hay chính trị mà người Đức hay người Pháp dùng để giải thích với chúng ta. Nếu tôi nhìn thấy một kẻ sát nhân mài sắc một con dao một cách thông minh tôi có thể học cách mài dao của hắn mà không cần phải học ý đồ giết người; và cũng tương tự như vậy, nếu tôi thấy một người theo chủ nghĩa quân chủ cố gắng quản lý tốt một văn phòng tôi có thể học phương pháp quản lý của anh ta mà không cần phải theo phái quân chủ. Anh ta có thể phục vụ nhà vua tốt hơn, còn tôi sẽ tiếp tục phụng sự nhân dân tốt hơn; nhưng tôi cần phải thích phục sự người có chủ quyền tối cao của tôi giống như anh ta phụng sự vua của mình. Bằng việc phân biệt sự khác nhau này về quan điểm, đó là, bằng việc nghiên cứu hành chính như là một phương thức đưa các quan điểm chính trị vào thực tiễn thuận lợi, như là một phương thức tạo ra cái mà chính trị hướng tới một cách dân chủ....Như vậy chúng ta sẽ học được

những gì mà hệ thống của các nước khác đã dạy chúng ta mà không mắc phải sai lầm. Vì vậy, chúng ta có thể quyết định trọng lượng cần điều chỉnh cho phương pháp nghiên cứu so sánh. Vì vậy, chúng ta có thể nghiên cứu kỹ lưỡng "giải phẫu học" các hệ thống chính quyền nước ngoài mà không sợ bị "lây" bất kỳ căn bệnh nào của họ..." (Wilson, 1887, 220)

Chính quan điểm này của Wilson đã khởi đầu sự "phân đôi" hành chính-chính trị và đặt nền móng chính thức cho những nghiên cứu nghiêm túc và độc lập của hành chính.

5.3.2 Giai đoạn 1900-1926: Đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 1 về Sự phân đôi Chính trị và Hành chính

Mô hình đầu tiên này được **Frank J. Goodnow** và **Leonard D. White** ¹² đề cập đến trong tác phẩm "Chính trị và hành chính" năm 1900, trong đó Goodnow đã đưa ra luận điểm là: "hai chức năng khác biệt của chính phủ... là chính trị... liên quan tới chính sách về thể hiện ý chí của quốc gia..." trong khi đó "... hành chính phải liên quan tới việc thực hiện các chính sách này"¹³. Chính sự phân biệt về quyền lực đã tạo nên cơ sở cho sự khác biệt này: ngành lập pháp được hỗ trợ bởi khả năng thực hiện của ngành tư

¹² Leonard D. White (1891 - 1958) là kiến trúc sư của nền hành chính công ở Mỹ. Trong tác phẩm "Nhập môn về nghiên cứu hành chính" công xuất bản lần đầu tiên vào năm 1926 đã được coi như là nền tảng cho việc đưa ra ý tưởng về một nền hành chính và lĩnh vực nghiên cứu riêng về nó. Theo Ông nền hành chính không phải dựa trên luật, tào án mà dựa trên các nguyên tắc quản lý và Ông đặc biệt nhấn mạnh về vấn đề quản lý nhân sự trong nền hành chính. Ông cũng là người đầu tiên tiến hành điều tra dư luận xã hội về hoạt động của nền hành chính. Theo kết quả của Ông, chính phủ cấp liên bang trung thực hơn cấp dưới và người làm công cho các xí nghiệp tư nhân hình như thật thà hơn, trung thực hơn. Ông cũng có ảnh hưởng rất lớn đến việc thành lập các Ủy ban liên quan đến việc thi tuyển công chức cũng như đánh giá công chức được hành lập vào năm 1934 ở Mỹ.

Ông công bố một số công trình như: The Federalists - những người theo chủ nghĩa liên bang; The Jeffersonians và The Jacksonians; The Republican Era- kỷ nguyên của nền cộng hoà. Nhiều người đã đánh giá các công trình của L.D. White cũng tương đương với công trình của W.Wilson.

¹³ Frank J. Goodnow, Politics and Administration, New York, 1900, tr. 10-11

pháp, thể hiện ý chí của nhà nước và lập ra các chính sách; ngành hành pháp thực thi các chính sách này một cách "vô tư" và phi chính trị.

Trọng tâm của mô hình lý thuyết này là nơi diễn ra các hoạt động hành chính công. Trong quan điểm của Goodnow và những người theo học thuyết của ông, hành chính công là trọng tâm của bộ máy thư lại của chính phủ. Tuy lập pháp và tư pháp phải thừa nhận có phần hành chính trước các hoạt động của chúng, thì trách nhiệm và chức năng quan trọng nhất của lập pháp và tư pháp là sự thể hiện ý chí của nhà nước. Để nhấn mạnh sự khác biệt của các hoạt động hành chính với các hoạt động chính trị các nhà nghiên cứu theo mô hình này đã đưa ra một lập luận giản đơn nhưng có sức lôi cuốn cao là "không có kiểu làm một con đường riêng của các đảng viên cộng hoà" cũng như "không có kiểu làm đường riêng của các đảng viên đảng dân chủ"... mà chỉ có một kiểu làm con đường đúng đắn nhất - đó là kiểu hành chính-kỹ thuật".

Phong trào nghiên cứu một cách hàn lâm về hành chính công chính thức được thực hiện vào những năm 20 của thế kỷ này sau khi Leonard D. White cho xuất bản cuốn sách "Làm quen với nghiên cứu Hành chính công" năm 1926. Có thể nói rằng đây là cuốn sách đầu tiên chuyên sâu về lĩnh vực hành chính. Trong tác phẩm quan trọng này White đã đưa ra một số nguyên tắc như : chính trị không được xâm phạm vào hành chính; quản lý thích hợp với nghiên cứu khoa học; hành chính công có thể trở thành một ngành khoa học độc lập; và khác với chính trị, sứ mệnh của

hành chính là kinh tế và hiệu quả¹⁴. Theo ông White, hành chính khác với chính trị ở chỗ:

- “Hành chính là một quá trình đơn nhất, ở bất kỳ nơi nào thấy được, nó đều đồng nhất về mặt nội dung qua các đặc tính quan trọng của nó”. Vì vậy, không nhất thiết phải nghiên cứu riêng về hành chính trung ương, hành chính địa phương; mặc dù trong đó cũng có những điểm khác biệt đáng lưu ý, suy cho cùng, sự quản lý của các nhà hành chính đều có cùng một "vỏ bọc" bên ngoài.
- Trước hết hành chính là một nghệ thuật song cũng đang có một xu hướng là chuyển nó thành một ngành khoa học. Các nhà hành chính hiện nay có rất nhiều trang thiết bị và kiến thức hệ thống để hỗ trợ cho họ trong công việc. Khoa học giúp đưa các phương thức hành chính vào thực tiễn công tác hàng ngày và giúp bỏ dần đi lối làm việc chỉ theo kinh nghiệm chủ nghĩa. Quản lý sẽ hỗ trợ rất nhiều cho việc phát triển hành chính công.
- “Hành chính đã, đang, và sẽ trở thành trọng tâm của vấn đề quản lý hiện đại của chính phủ”. Những ý tưởng này có phần nghiêng nhiều hơn về hành chính công, tuy nhiên cũng có những ảnh hưởng nhất định đối với hành chính tư, bởi vì, phần sau này sẽ phân tích cụ thể thêm về mối tương quan và ảnh hưởng giữa hành chính công và hành chính tư, nhất là trong xã hội hiện đại.

¹⁴ Xem Dwight Waldo, "Public Administration" in Political Science, 1968, tr. 153-189

- Vì thế, “nên bắt đầu nghiên cứu về hành chính trên cơ sở của quản lý hơn là trên nền tảng pháp luật”. Việc bắt đầu từ nghiên cứu pháp luật làm cho hành chính chú trọng nhiều hơn vào các phương diện pháp lý và tính chất hình thức của nó hơn là các đặc điểm mang tính tác nghiệp. Pháp luật, nhất là luật hành chính - có lẽ có ảnh hưởng nhiều nhất và qui định những giới hạn đối với nền hành chính, nếu hành chính công mong muốn được hoàn thiện dần thông qua việc nghiên cứu một cách có hệ thống, thì nó phải quay trở về với chức năng quản lý.

Mô hình lý thuyết 1 này đã tạo nên sự *phân biệt mạnh mẽ* giữa *chính trị và hành chính*. Sự phân biệt này cũng đã được thể hiện trong chương trình đào tạo tại các trường tổng hợp ở Mỹ: trong khi các nhà hành chính học giảng dạy về lý thuyết tổ chức, lập ngân sách, và những vấn đề về nhân sự thì các nhà chính trị lại giảng dạy về chính phủ, về các tiến trình lập pháp, hành vi tư pháp, các chính sách của nhà nước và chính quyền địa phương...

Cũng cần phải nhấn mạnh rằng vào thời điểm này khi chủ nghĩa tư bản phát triển thành chủ nghĩa đế quốc, vấn đề đấu tranh lật đổ ách thống trị của giai cấp tư sản, giành chính quyền về tay giai cấp công nhân nổi lên một cách bức thiết. V.I.Lê nin - vị lãnh tụ vĩ đại của giai cấp công nhân và phong trào cộng sản quốc tế đã khôi phục và trình bày có hệ thống các quan điểm của C.Mác và Ph.ăng ghen về Nhà nước bằng việc phân tích các nhiệm vụ mang tính chuyên môn hoá của nhà nước chuyên chính vô sản. Mặc dầu không thành các học

thuyết chuyên biệt về hành chính nhà nước thì đây cũng là một minh chứng quan trọng cho trào lưu chung trên thế giới về xu hướng phân đôi các hoạt động mang tính chuyên môn hoá của nhà nước khỏi các hoạt động chính trị. Chính sự phân biệt này đã đưa đến những đóng góp không nhỏ của các nhà khoa học hành chính trong việc tìm ra các "nguyên tắc" của hành chính.

5.3.3 Giai đoạn 1927-1937 được đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 2: Các nguyên tắc hành chính

Cuốn sách thứ hai được đánh giá là khá đầy đủ và sâu sắc về lĩnh vực hành chính là cuốn "Các nguyên tắc Hành chính công" của W.F. Willoughby, xuất bản năm 1927. Cuốn sách này được xem là sự kế thừa sự nghiệp của White, khi Willoughby khẳng định: sự tồn tại khách quan của các nguyên tắc hành chính công và sự cần thiết phải khám phá ra chúng; và các nhà hành chính phải là những chuyên gia trong lĩnh vực của mình nếu họ học được cách áp dụng những nguyên tắc này.

Đây là giai đoạn mà hành chính công đạt tới cực điểm của sự nổi danh trong giới hàn lâm lúc bấy giờ. Các nhà nghiên cứu hành chính công đã được giới công nghiệp và chính phủ ủng hộ bởi kiến thức về quản lý của họ. Vì vậy, trọng tâm nghiên cứu của hành chính - sự tinh thông cơ bản của nó dưới hình thức các nguyên tắc hành chính đã được chú trọng quá mức, được "tô vẽ và thổi phồng" trong khi chưa có sự quan tâm một cách nghiêm túc về vị trí cần phải có của hành chính công. Trong thực tế, hành chính công có mặt ở khắp mọi nơi. Theo nhận thức của mô

hình lý thuyết 2, sự tồn tại của các nguyên tắc hành chính trong thực tế là có thực và chúng có mặt ở tất cả các cơ cấu hành chính bất kể đó là cơ cấu chức năng gì: văn hoá, môi trường, thể chế v.v... mà không có sự ngoại lệ.

Những tác phẩm được xem có giá trị trong giai đoạn này là "Kinh nghiệm sáng tạo" của **Mary Parker Follet (1924)**¹⁵, "Quản lý công nghiệp và quản lý tổng hợp" của Henri Fayol (1930) và Các nguyên tắc của Tổ chức của Mooney và Alan C. Reiley (1939). Tất cả các tác phẩm trên đều đưa ra những nguyên tắc hành chính nhất định. Vì thế, các nhà lý thuyết tổ chức đã gán cho trường phái này cái tên "quản lý hành chính" vì nó chỉ chú trọng đến các vị trí quản lý cấp cao nhất trong thang bậc quản lý trong các tổ chức. Ví dụ, theo **Henri Fayol (1841-1925)**¹⁶ lần đầu tiên, khi nghiên cứu các chức năng quản lý cấp

¹⁵ Mary Parker Follett (1868-1933) là nhà lý luận về hành chính và là người đầu tiên đề cập đến chủ nghĩa nhân văn trong tổ chức và Bà cho rằng con người là vấn đề chính của hoạt động quản lý hiện đại. Bà đã bị chinh phục bởi tính động của quá trình tâm lý giữa con người với nhau và đã tập trung vào nghiên cứu cách giải quyết mâu thuẫn. Cách quan niệm của Bà khác với nhiều người khác khi đánh giá mâu thuẫn. Bà đưa ra ba cách để giải quyết mâu thuẫn cũng như các vấn đề liên quan đến hoạt động lãnh đạo. Bà cho rằng quyền lực không phải là cái gì để uỷ quyền hay để ban phát. Nó là cái mà các nhà quản lý hay công nhân phải cố gắng để có. Bà đã có công đưa hành chính công tiếp cận đến hành vi thay cho cách tiếp cận tính. Bà là một người có tư tưởng rất rộng trên các lĩnh vực như lãnh đạo, tâm lý, động lực, kế hoạch và quyền lực và quyền hạn.

¹⁶ Henri Fayol (1841-1925) là một kỹ sư nhưng lại rất tin rằng những chức năng quan trọng của hành chính có thể được mô tả ra và có thể dạy cho người khác học. Đó được gọi là những nguyên tắc của hành chính. Tuy các công trình của Ông viết ra vào lúc Ông đã 75 tuổi, nhưng đó là những kiến thức tích lũy được trong nhiều năm làm việc với tư cách là nhà quản lý. Với trình độ quản lý có một không hai, Ông đã thành công trong việc lập ra á hoạch hoạt động; dự báo kinh tế xã hội; đánh giá và giám sát hoạt động của công nhân; phối hợp, điều phối nhiều đơn vị trong tổ chức; biết kiểm soát hoạt động và đưa các hoạt động theo đúng kế hoạch. Ông coi hành chính như là một quá trình và chính điều này mâu thuẫn với thực tế lúc đó đặt hành chính dưới sự kiểm soát của các chuyên gia. Theo Ông một nền hành chính tốt là một quá trình chứa đựng nhiều nhiều tố nhất định chung cho nhiều tổ chức. Có thể kể ra một số nguyên tắc chung là: (1) Thống nhất chỉ huy; (2) Vô nhân xưng nghĩa là mọi thông tin phải đi qua một kênh chính thức; (3) Không gián của sự kiểm soát là có giới hạn; (4) Tập trung quyền lực quản lý; (5) Trách nhiệm với các hoạt động. Những nguyên tắc của Fayol đưa ra sau này đã được Gulick và Urwick sử dụng để nghiên cứu hành chính công và đã viết trong các công trình về khoa học hành chính cũng như đưa các lời khuyên cho Tổng thống Mỹ Franklin D. Roosevelt.

Một số tác phẩm của Ông đã được in sau khi Ông mất hoặc tái bản như: Industrial and General Administration;

cao trong các tổ chức ông đã đưa ra 14 nguyên tắc quản lý mà cho đến nay chúng vẫn còn được sử dụng rộng rãi với các tên mà chính ông đặt cho chúng - những nguyên tắc quản lý hành chính: (1) phân công lao động rành mạch; (2) quyền uy của người chỉ huy; (3) kỷ luật; (4) quyền hạn đi đôi với trách nhiệm; (5) thống nhất lãnh đạo; (6) chỉ huy thống nhất và liên tục; (7) lợi ích cá nhân phụ thuộc vào lợi ích chung; (8) hệ thống thứ bậc rõ ràng; (9) tập trung kết quả và kiểm tra; (10) công bằng; (11) nhân sự ổn định; (12) thù lao thích đáng; (13) sáng tạo; (14) có tinh thần đồng đội...

Bên cạnh đó, một số nhà nghiên cứu theo mô hình này (còn được gọi là "quản lý khoa học"), đã phát triển các nguyên tắc hiệu quả để tối đa hoá hiệu quả của quản lý. Sự đóng góp nổi bật nhất ở đây phải kể đến **Frederick W. Taylor**¹⁷ với tác phẩm nổi

¹⁷ Frederick Winslow Taylor (1856-1915) là một kỹ sư cơ khí, được gọi là cha đẻ của khoa học quản lý tức là ngành khoa học khám phá ra phương pháp có hiệu quả nhất để thực thi bất kỳ công việc gì; đó là việc sử dụng tri thức khoa học để tìm ra thời gian ngắn nhất hoàn thành công việc. Thành công của Ông trong các nhà máy sản xuất đã được áp dụng trong một số đơn vị của khu vực công như kho vũ khí, Nhà máy đóng tàu của chính phủ. Nhưng những phát kiến của Taylor đã bị chính công nhân chỉ trích và có lúc đã không được áp dụng. Tuy nhiên những ý tưởng như : tiêu chuẩn hoá, hiệu quả, tiết kiệm khi đưa ra để tìm "cách tốt nhất" để quản lý công nhân và " cách tốt nhất để công nhân thực hiện công việc của mình được nhiều người khác tiếp tục nghiên cứu và vận dụng vào trong hoạt động quản lý các doanh nghiệp nói chung và sau này cả trong bộ máy hành chính nhà nước. Thuyết quản lý khoa học của Ông được trình bày trong cuốn sách "Principles of Scientific Managemet xuất bản năm 1911. Trung tâm của lý thuyết quản lý khoa học của F.Taylor là có một cách tốt nhất để thực hiện một vấn đề nào đó và nhà quản lý phải tìm cách xác định cách đó bằng một dãy các hoạt động được gọi là khoa học quản lý. Công việc phải được chia nhỏ đến mức có thể để xác định được đâu ra; xác định được những hoạt động và thủ tục không cần thiết. Phân tích này sẽ tạo cơ sở cho việc thiết kế lại cách tốt nhất để tiến hành công việc hơn là dựa kiến thức truyền thông chỉ tay trong đầu công nhân.vào chỉ tay.Nghiên cứu thời hạn và sự di chuyển của công nhân đã được sử dụng để xác định thời gian cần thiết để làm và làm như thế nào; cách hiệu quả nhất được xác định; công cụ và thủ tục được chuẩn hoá nhằm cho phép đạt được năng suất cao nhất; đồng thười lương cũng được xác định trên cơ sở đó. Một ngày làm việc công bằng được xác định trên nguyên tắc quản lý kho học hơn là sự trao đổi giữa nhà quản lý với người lao động. Hiệu quả cao hơn khi công nhân phù hợp với máy móc; khi người công nhân được chọn phù hợp với năng lực của họ; công nhân được chọn cũng theo những tiêu chuẩn. Lý thuyết này về một phương diện nào đó coi công nhân cũng là một công cụ của quá trình sản xuất. Quản lý khoa học được xem như là một bộ phận của lý thuyết tổ chức cổ điển, hoạt động trong một cơ cấu tổ chức với không gian kiểm soát hạn chế, quyền lực tập trung và theo hệ thống thức bậc;

tiếng "Các nguyên tắc quản lý khoa học" (1911) và một số tác phẩm của **Frank và Lillian Gilbreth**. Tuy nhiên, các nguyên tắc quản lý khoa học của Taylor và Gilbreth không tác động nhiều lắm đến hành chính công vì chúng chú trọng nhiều đến các cấp quản lý thấp trong các tổ chức. Ví dụ, theo Taylor những nguyên tắc quản lý khoa học, mà theo ông, giúp cho các tổ chức tăng cường hiệu quả là:

- Phát triển một chuỗi hành động cho mỗi khâu của một công việc
- Tăng cường chuyên môn hoá
- Lựa chọn một cách khoa học, đào tạo và phát triển nhân viên
- Lập kế hoạch và phân công công việc
- Thiết lập các phương pháp và thời gian chuẩn mực cho mỗi nhiệm vụ
- Sử dụng hệ thống lương bổng để thúc đẩy, khuyến khích

Cũng theo trường phái lý thuyết này, **Max Weber (1864-1920)**¹⁸ - một nhà xã hội học người Đức đã phát triển *khái niệm bộ máy quan liêu* với mục tiêu phát triển hàng loạt các quy tắc

Năm 1915, Hiệp hội Taylor đã được thành lập nhằm thúc đẩy việc áp dụng phương pháp quản lý khoa học.

¹⁸ Max Weber (1864-1920) là cha đẻ của lý thuyết bộ máy thư lại. Cách tiếp cận của Ông về bộ máy hành chính nhà nước có khá nhiều điểm giống với các quan điểm đã được nêu ở Mỹ như quan điểm của Taylor; Wilson; Fayol hay Gulick và Urwick mặc dù các quan điểm của Ông chỉ mới được biết đến khi công trình của Ông được dịch sang tiếng Mỹ vào những năm 1946. M. Weber đã tập trung nghiên cứu của mình vào câu hỏi: tại sao người dân cảm thấy trách nhiệm của họ trong việc chấp hành mệnh lệnh mà không cần đánh giá ý nghĩa và giá trị của các mệnh lệnh đó đối với họ. Ông nhấn mạnh đến tổ chức xã hội nói chung và vai trò của nhà nước nói riêng. Ông muốn làm rõ mối quan hệ quyền thực thi- tức năng lực thực hiện và quyền pháp lý của nhà nước Ông nhấn mạnh đến ba loại quyền: quyền lực truyền thống; quyền lực thần thánh và quyền lực pháp lý. Đó cũng là những cơ sở để Ông mô tả hình thức tổ chức thứ bậc trong hoạt động dựa vào các loại quyền lực đó.

và thủ tục để các thành viên trong một tổ chức được sử dụng một cách công bằng. Max Weber đã khẳng định vai trò quan trọng trong xã hội của các tổ chức thư lại quan liêu với chức năng quản lý xã hội. Theo ông, một tổ chức được quản lý có hiệu quả phải tuân thủ các nguyên tắc hành chính sau:

- Sắp xếp các cơ quan theo *hệ thống thứ bậc*, cơ cấu hành chính của bộ máy thư lại là theo hình tháp, mỗi cơ quan cấp dưới chịu sự kiểm soát của cơ quan cao hơn.
- *Phân công lao động hợp lý* và *có hệ thống*, mỗi cơ quan hay chức vụ có phạm vi thẩm quyền xác định cụ thể được thể hiện thành các trách nhiệm và quyền hạn.
- Các quy tắc được viết chính thức *thành văn bản*, và các thể thức được ứng dụng một cách nhất quán. Những quy tắc này được thực hiện và tuân thủ nghiêm ngặt, phù hợp với các quy định pháp luật của Nhà nước độc quyền nắm pháp luật và có đầy đủ các lực lượng cưỡng chế trong tay.
- Tính chất *vô nhân xưng* - các viên chức lệ thuộc vào một trình tự vô nhân xưng và các tiêu chí thực hiện được quy định trong các văn bản chính thức.
- Tính *trung lập* là biểu hiện đặc trưng của người viên chức trong bộ máy thư lại. Các viên chức được tuyển lựa và đề bạt thông qua chức nghiệp trên cơ sở năng lực kỹ thuật của họ, không xem xét tới các mặt khác như địa vị xã hội, lòng trung thành hay sự ủng hộ của họ.

Mặc dù gặp khá nhiều khó khăn để trở thành một môn khoa học độc lập, sự ra đời của Hiệp hội hành chính công Mỹ là một bước ngoặt trong sự phát triển khoa học hành chính trên thế giới. Các

bài báo của **Luther H. Gulick và Lyndall Urwick** ¹⁹về Khoa học hành chính năm 1937 đã khẳng định thêm sự tiến triển của khoa học hành chính. Đối với hai ông, các nguyên tắc là quan trọng, song các tác giả trên đã không chú trọng đến nơi có thể áp dụng những nguyên tắc đó. Ở đây vì quá chú trọng đến các nguyên tắc mà những vấn đề mấu chốt chưa đưa ra được. Họ cho rằng có những nguyên tắc có thể được suy diễn từ những nghiên cứu các tổ chức con người theo các kiểu liên kết. Những nguyên tắc này có thể được xem như một vấn đề kỹ thuật tổng quát và hai ông đã đưa ra 7 nguyên tắc của hành chính được viết tắt bằng những chữ cái đầu của tiếng Anh là POSDCORB, trong đó:

- **P** lanning - lập kế hoạch
- **O** rganizing - tổ chức
- **S** taffing - công tác cán bộ
- **D** irecting - chỉ huy
- **C**o ordinating - phối hợp
- **R** eporting - báo cáo
- **B** udgeting - lập ngân sách

¹⁹ Luther Gulick và Lyndall F. Urwick là đồng tác giả của bài báo nổi tiếng được công bố năm 1937. Hai ông là những người có ảnh hưởng rất lớn đến nền hành chính công ở Mỹ. Bài báo này đánh dấu sự phát triển ở mức độ cao của khoa học hành chính. Hai Ông đề ra trách nhiệm của hoạt động quản lý công tập trung vào cụm từ viết tắt POSDCORB nghĩa là: **P**lanning; **O**rganizing; **S**taffing; **D**irecting; **C**Oordinating; **R**eporting và **B**udgeting. Gulick đề ra rằng mỗi một vị trí trong tổ chức được đặc trưng bằng 4 nội dung: mục đích; quá trình thực hiện; yêu cầu về nhân sự và vật chất để thực hiện; vị trí hoạt động. Nếu như cả 4 yếu tố đó không hoàn toàn giống nhau thì cơ cấu thứ bậc và quyền lực cũng sẽ rất khác nhau. Thứ bậc trong quản lý lý chỉ có giá trị 1/3. Phân công công việc có ý nghĩa quan trọng của tổ chức. POSDCORB tuy bị chỉ trích song do thiếu cơ sở thay thế cho nên vẫn được sử dụng rộng rãi.

Thực ra, Gulick và Urwick quá hiểu rằng những nguyên tắc của họ không phải là những thực tế bất biến về bản chất, song nó đơn giản và dễ hiểu về các hoạt động cần phải có của một tổ chức bất kể dưới hình thức nào. Tuy nhiên, theo thời gian những nguyên tắc trên đã trở thành "các nguyên tắc khoa học cầm nang" trong tâm trí của nhiều học giả và các nhà quản lý thực hành.

5.3.4. Giai đoạn 1950-1970, đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 3: Hành chính công với tư cách là khoa học chính trị

a. Những thách thức đối với các mô hình lý thuyết 1 và 2 (1938-1947)

Sau khi Gulick và Urwick công bố các tác phẩm của mình, hành chính công bước vào một giai đoạn thử thách về mặt nhận thức. Năm 1938 xuất hiện cuốn "Các chức năng hành pháp" của Chester Barnard. Tuy ảnh hưởng của cuốn sách không mạnh lắm đối với hành chính công vào lúc bấy giờ song lại tác động đến Herbert Simon khi ông đang viết cuốn sách "Hành vi hành chính" - một tác phẩm quan trọng và có nhiều đóng góp vào sự phát triển của khoa học hành chính. Sự bất đồng quan điểm giữa các nhà nghiên cứu hành chính đã phân hành chính công thành hai hướng tưởng như mâu thuẫn song lại bổ sung và làm vững chắc thêm cho nhau trong thập kỷ 40 là: (i) chính trị và hành chính không bao giờ có thể bị phân chia; và (ii) các nguyên tắc hành chính phải là cái gì đó nhỏ hơn là sự thể hiện cuối cùng tính hợp lý về quản lý.

- *Phản đối sự phân đôi chính trị và hành chính*

Thực ra sự bất đồng quan điểm này nảy sinh vào những năm 30. Cuốn sách "Các yếu tố của Hành chính công" do Fritz Morstein Marx chủ biên ra đời năm 1947 là một trong những tác phẩm chính nghi vấn giả thuyết về sự phân đôi giữa chính trị và hành chính. Tất cả 14 bài báo của cuốn sách do các nhà thực tiễn viết đã chỉ ra rằng cái gọi là "hành chính độc lập" trong thực tế lại "mang nặng chính trị". Người ta đã đặt ra các câu hỏi như, liệu một quyết định mang tính kỹ thuật về ngân sách hoặc nhân sự có thật là khách quan và phi chính trị không hay là nó mang nặng tính chủ quan và chính trị? Liệu có phải lúc nào cũng có thể phân biệt rõ sự khác nhau giữa chính trị và hành chính? Liệu việc phân biệt rõ ràng chính trị và hành chính lúc nào cũng cần thiết và có giá trị không? Liệu cơ sở của sự phân đôi chính trị và hành chính có phải là ngây thơ, khờ khạo không? Các bài báo đã đặt nhiều vấn đề tương tự như vậy làm dấy lên một phong trào tư duy lại trong các nhà nghiên cứu và thực tiễn, thậm chí cả những người trước kia ra sức ủng hộ sự phân đôi giữa chính trị và hành chính.

Allen Schick đã khẳng định trong "Vết thương của chính trị" rằng "hành chính" và "chính trị" là những gì hoàn toàn không thể tách rời nhau được. Vào những năm 40 người ta chỉ muốn nhấn mạnh rằng các nhà hành chính công cũng như các nhà lập pháp ra những quyết định chính trị và các chính sách công. Allen Schick khẳng định rằng hành chính công luôn luôn phục vụ quyền lực và có quyền lực, rằng sự phục vụ quyền lực là để

giúp giới quyền lực giữ vững sự cai trị có hiệu quả hơn. Theo ông, tất cả mọi người đều có lợi từ sự cai trị tốt của chính phủ...mỗi quan tâm cố định đến quyền lực luôn được nguy trang bằng sự chia rẽ giữa chính trị và hành chính. Song sự phân đôi, hơn là giữ chúng tách biệt nhau, thực ra lại đưa ra một khuôn khổ để đưa chúng lại gần nhau và chính sự phân đôi giữa hành chính và chính trị đã tạo nên uy thế cho hành chính đối với chính trị: hiệu quả thắng sự đại diện, sự hợp lý thắng quyền lợi cá nhân...Cuối cùng, sự phân đôi đã bị phản đối không phải vì nó tách chính trị ra khỏi hành chính mà vì nó hợp nhất chúng theo cách vi phạm các chuẩn mực đa nguyên của các khoa học chính trị sau chiến tranh²⁰.

- Sự "phá vỡ" các nguyên tắc hành chính

Xuất hiện đồng thời cùng với những thách thức chống lại sự phân đôi truyền thống giữa chính trị và hành chính với luận một điểm cơ bản: không có cái gọi là "nguyên tắc" hành chính. Năm 1946, **H. Simon**²¹ đã báo trước về cuốn sách "Hành vi hành

²⁰ Xem Allen Schick, "The Trauma of Politics: Public administration in the sixties" in Mosher, American Public Administration, tr.152.

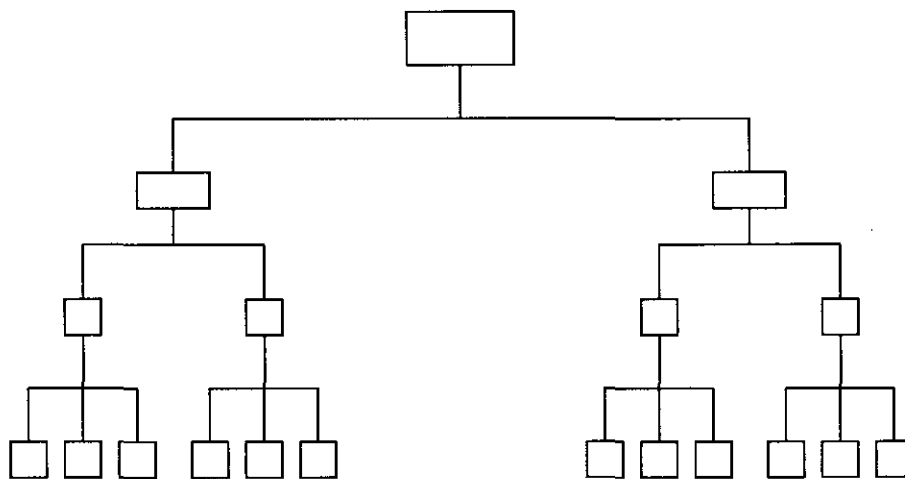
²¹ Herbert A. Simon (1916-19) là một nhà lý thuyết hành chính và kinh tế nhưng cũng là một nhà khoa học đa năng. Ông hoạt động trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Tác phẩm "hành vi hành chính" năm 1947 của Ông được coi như là một cuộc cách mạng trong cách tư duy về hoạt động quản lý. Trong tác phẩm này, lần đầu tiên Ông phê phán tính không rõ ràng, nhất quán trong cách tiếp cận của Gulic và Urwick về hoạt động của các nhà quản lý. Theo Ông chuyên môn hoá không giúp cho các nhà quản lý lựa chọn một trong hai phương án có thể; thống nhất chỉ huy lại có sự mâu thuẫn với chuyên môn hoá; phạm vi kiểm soát lại mâu thuẫn với cả hai nguyên tắc trên.v.v. Ông đưa ra quan điểm cho rằng: tổ chức, mục đích, quá trình, khách hàng và địa chỉ hoạt động là những yếu tố luôn tác động lẫn nhau và sự kết hợp của nó theo các cách khác nhau có thể tạo ra tổ chức. Khi lựa chọn một sự liên kết nào đó của các yếu tố trên có thể toạ ra sự mâu thuẫn với các cách lựa chọn khác. Theo Ông tổ chức là một quá trình ra quyết định và để hiểu tổ chức, cần hiểu tất cả các yếu tố cấu thành nên tổ chức. Các quyết định được hình thành trong tư duy và bị hạn chế tính tối ưu toàn diện của nó khi không đủ thông tin và do đó mọi quyết định đưa

chính" - một tác phẩm chống lại các nguyên tắc hành chính của mình trong bài báo ""Những điều phổ biến của hành chính" được in trong tạp chí Hành chính công. Ngay năm sau, trong cùng một tạp chí, Robert A. Dahl đã cho ra đời một bài nghiên cứu mang tên "Khoa học Hành chính: Ba vấn đề", trong đó ông cũng tranh luận rằng sự phát triển các nguyên tắc hành chính tổng hợp bị ngăn cản bởi những trở ngại do sự ganh đua vì sự thắng thế của các giá trị trong các tổ chức, trong sự khác nhau giữa các phẩm chất cá nhân, và các khuôn khổ xã hội khác nhau do sự khác nhau của các nền văn hoá. Tác phẩm chính của Waldo "Nhà nước hành chính: Một nghiên cứu của lý thuyết chính trị về hành chính công Mỹ" năm 1948 cũng đã công kích quan điểm về sự không đổi của các nguyên tắc hành chính, sự mâu thuẫn của phương pháp luận đã được sử dụng để xác định chúng, và sự nghèo nàn của các giá trị kinh tế và hiệu quả chi phối tư duy trong lĩnh vực này.

Sự mở sê dũ dội nhất quan điểm về các nguyên tắc hành chính xuất hiện vào năm 1947 trong tác phẩm "Hành vi hành chính: Một nghiên cứu về các tiến trình ra quyết định trong tổ chức hành chính" của H. Simon. Trong tác phẩm này Simon đã chỉ ra rằng đối với mỗi nguyên tắc hành chính đều có một nguyên tắc đối kháng, vì vậy, việc nêu ra ý tưởng về các nguyên tắc có thể cần phải được xem xét lại. Ví dụ, các tài liệu truyền thống về hành chính công cho rằng bộ máy thư lại phải có một phạm vi kiểm soát hẹp nếu các mệnh lệnh muốn truyền đạt cho nhau và thực thi một cách hiệu quả. Phạm vi kiểm soát có nghĩa là một

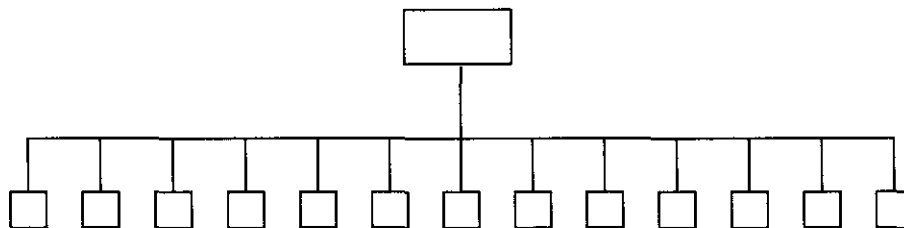
ra đều có thể hài lòng từng bộ phận và không thể chờ đợi sự hài lòng chung mới có quyết định. Các công trình của Ông tập trung nhiều vào lý thuyết quyết định

nhà quản lý có thể kiểm soát tốt nhất một số lượng hạn chế các nhân viên; khi số lượng vượt quá (thẩm quyền khác nhau phụ thuộc vào số lượng nhân viên dưới quyền), việc trao đổi các mệnh lệnh trở nên bị xuyên tạc và sự kiểm soát trở nên vô hiệu quả và lỏng lẻo. Một tổ chức tuân theo nguyên tắc "phạm vi kiểm soát hẹp" sẽ có một mô hình cơ cấu "cao/đọc/gây" như sau:



Vấn đề phạm vi kiểm soát cũng trở thành một nguyên tắc. Theo sự quan sát của Simon, các nghiên cứu khác về hành chính cũng đưa ra một quan điểm có sức mạnh tương tự để bảo vệ một nguyên tắc hoàn toàn đối lập: nếu các tổ chức muốn tối ưu hoá việc trao đổi thông tin hiệu quả và giảm bớt sự bóp méo thông tin (bằng cách nâng cao trách nhiệm và sự kiểm soát) thì cần phải có càng ít cấp càng tốt, có nghĩa là tổ chức phải có cơ cấu "phẳng". Logic đằng sau nguyên tắc này là rất ít người cần phải truyền đạt thông điệp lên trên hoặc xuống dưới, và như thế thì tốc độ và mức độ chính xác của các thông tin đến nơi cần

thiết càng cao. Trong thực tế, nguyên tắc này cũng gây ấn tượng không kém. Cơ cấu thang bậc "phẳng" đòi hỏi một tổ chức phải có cơ cấu như sau:



Rõ ràng rằng hai nguyên tắc trên hoàn toàn trái ngược nhau về quan điểm và vì vậy, theo định nghĩa chúng không thể là những "nguyên tắc". Tình trạng tiến thoái lưỡng nan này đã bao quanh toàn bộ các tác phẩm truyền thống về hành chính. Simon đã không chỉ đơn thuần chỉ ra những mâu thuẫn trong các tài liệu truyền thống về hành chính công mà điều quan trọng hơn là ông đã nhận thức lại được toàn bộ vấn đề. Ông hiểu được rằng các nhà ra các quyết định hành chính muốn có được sự lựa chọn hợp lý (có thể là sự lựa chọn tốt nhất), song lại có rất nhiều biến số trên đường đi tới một sự lựa chọn hợp lý nhất. Trong cuốn sách của mình Simon đưa ra quan điểm rằng sự lựa chọn cần được khám phá bằng việc tìm kiếm chúng; rằng thực ra chỉ có một số ít sự lựa chọn thay thế cần được chú ý tới; rằng thông tin cũng cần được phát hiện trong suốt quá trình tìm kiếm; và rằng các nhà ra quyết định thường thay vì lựa chọn một phương án tốt nhất hơn thường lựa chọn phương án làm thoả mãn quan điểm của họ.

Quan điểm của Simon có vẻ ít mang tính kinh tế mà mang tính hành vi nhiều hơn. Trái với những tài liệu viết về các nguyên tắc hành chính, Simon đưa ra tiến trình ra các quyết định mang tính nhân bản hơn. Vì vậy, ông đưa ra luận điểm rằng những cản trở đối với sự lựa chọn của tổ chức cần được đưa vào không chỉ những yếu tố bên ngoài trong môi trường nhiệm vụ của tổ chức mà còn cả trong những cản trở tồn tại như một phần tồn tại của con người, ví dụ, sự hạn chế về trí nhớ, tính hợp lý và thông tin.

Như vậy, trong khoảng giữa thế kỷ 20 này hai trụ cột của khoa học hành chính : "sự phân đôi chính trị - hành chính" và "các nguyên tắc hành chính" đã bị "ruồng bỏ" bởi những lập luận mới về lĩnh vực này. Chính sự "ruồng bỏ" này đã làm hành chính công, một lần nữa, mất đi những đặc tính riêng của nó.

b. Phản ứng đối với những thách thức trong giai đoạn 1947-1950

Trong cùng một năm khi Simon phê phán các cơ sở hành chính truyền thống trong cuốn "Hành vi Hành chính" của mình, ông đồng thời lại đưa ra một sự lựa chọn mới thay thế các mô hình lý thuyết cũ. Đối với Simon, mô hình lý thuyết mới về hành chính có nghĩa là cần phải có hai loại các nhà hành chính học làm việc hài hoà và tương hỗ với nhau một cách lý trí: một loại thì quan tâm đến việc phát triển khoa học hành chính thuần túy dựa trên có sở tâm lý học xã hội, trong khi trường phái khác lại quan tâm đến việc "thi hành các chính sách công". Theo quan điểm của Simon việc thực hiện chính sách công "không thể dừng lại khi nó chỉ thấm nhuần khoa học chính trị; nó cũng cần phải cố

gắng hấp thụ kinh tế và xã hội học nữa". Tuy nhiên, cả hai "khoa học hành chính thuần túy" và "thực thi chính sách công" cần phải là những thành tố bổ sung cho nhau: "Không có một lý do nào khiến hai nhánh phát triển này của hành chính công được đi song song mà không bổ sung cho nhau, và không thể có mâu thuẫn hoặc xung đột giữa chúng".²²

Như vậy, những thách thức vào cuối thập kỷ 40 đã cho thấy, "những nguyên tắc hành chính" hầu như không phải là sự hiện diện cuối cùng của khoa học, và do đó các nhà khoa học hành chính ngày càng nghi ngờ vào việc các hiện tượng hành chính có thể được giải thích bằng hàng loạt các thuật ngữ khoa học. Sự thuyết phục của Simon rằng tâm lý xã hội cung cấp cơ sở cho sự hiểu biết các hành vi hành chính đã đánh vào các nhà khoa học hành chính làm cho họ lúng túng vì hầu hết họ không được đào tạo về tâm lý xã hội. Khoa học được xem là "giá trị tự do", suy ra "khoa học hành chính", xét trên khía cạnh lôgic, "lỗi" các nhà hành chính công ra khỏi những cái mà phần nhiều trong số họ tưởng là các nguồn nghiên cứu giàu có nhất: lý thuyết chính trị chuẩn mực, khái niệm lợi ích công, và hàng loạt những giá trị của con người.

Sự chỉ trích do Simon và các đồng sự của ông đưa ra đối với các mô hình lý thuyết truyền thống rõ ràng là mối đe dọa không chỉ đối với các nhà khoa học chính trị mà còn cả các nhà khoa học hành chính. Theo họ, các nhà khoa học hành chính có cả "một củ cà rốt" và cả một "chiếc gậy" xui khiến không chỉ "nằm yên" trong khoa học chính trị mà còn tăng cường mối quan hệ với các

²² Xem Herber A. Simon, "A Comment on 'The Science of Public Administration'", 1947, tr.202.

lĩnh vực khoa học khác. "Củ cà rốt" là sự duy trì mối liên hệ nhận thức lô gích giữa chính trị và hành chính - đó là quá trình ra chính sách. Hành chính công xem xét các giai đoạn bên trong của tiến trình đó: sự hình thành các chính sách công trong bộ máy thư lại và việc thực hiện các chính sách công của họ. Khoa học chính trị xem xét các giai đoạn bên ngoài của tiến trình: các áp lực trong chính thể sinh ra sự thay đổi về xã hội và chính trị. Có một lôgích nhất định trong việc tiếp tục mối liên hệ này theo hướng có lợi cho cả hai lĩnh vực chính trị và hành chính. Chiếc gậy là viễn cảnh gây lo lắng cho việc thiết lập lại chỉ để trở thành một "khoa học thuần túy" làm mất đi các đặc điểm thực tế về chính trị và xã hội trong khi cố gắng phát triển một kiểu tư duy kỹ thuật đơn thuần về hành chính công.

Sự đầu hàng của các nhà khoa học hành chính đối với những áp lực từ phía các nhà chính trị học và việc tự họ hoài nghi về sự tồn tại và hình thức tồn tại của lĩnh vực hành chính học đã được thể hiện trong các tạp chí hành chính công vào năm 1950. Ví dụ, năm 1952, Roscoe Martin đã viết một bài báo đăng trong Tạp chí Khoa học Chính trị Mỹ để kêu gọi việc tiếp tục "sự thống trị của chính trị đối với hành chính"²³.

c. Hành chính công trở lại với tư cách là Khoa học chính trị

Do những mối liên quan cơ bản và những chỉ trích gay gắt đối với việc hành chính công mong muốn tách ra độc lập với chính trị, các nhà hành chính công lại nhanh chóng quay trở lại với

²³ Xem Roscoe Martin, "Political Science and Public Administration", *American Political Science Review*, 46, 1952, tr.665.

ngành khoa học "mẹ" là chính trị học. Kết quả là một định nghĩa đã được đổi mới về vị trí của hành chính công với trọng tâm là bộ máy thư lại của chính phủ song mất đi sự chú trọng cần có. Hàng loạt những vấn đề được đưa ra để xem xét lại như liệu cơ chế ngân sách và các chính sách nhân sự có cần được nghiên cứu một cách sâu sắc không? hoặc liệu các nhà nghiên cứu hành chính công có cần quan tâm đến những giả đò triết học của những người theo phái Plato không? hay liệu họ có cần nghiên cứu những lĩnh vực mới như xã hội học, hành chính doanh nghiệp, và tâm lý xã hội vì chúng có liên quan đến việc phân tích các tổ chức và ra các quyết định không?...

Nói tóm lại, đoạn cuối của định nghĩa chủ yếu là sự "thao diễn" để thiết lập lại những mối liên hệ nhận thức giữa hành chính công và chính trị học. Song, kết quả của sự thao diễn này là phải "xác định ngay lập tức" một lĩnh vực, mang tính phân tích và với "những kỹ xảo" quan trọng đặc trưng. Vì vậy, những tác phẩm viết về hành chính công trong giai đoạn này thường nói về lĩnh vực này như "một trọng tâm", một "lĩnh vực cần được quan tâm" hay thậm chí như một "sự đồng nghĩa" với chính trị học²⁴. Phải nói rằng trong giai đoạn này nhiều nhà nghiên cứu hành chính công tỏ ra lo lắng thực sự, ví dụ, Fredrick Mosher tuyên bố "...hành chính công đang trong mối nguy hiểm của sự đồng nghĩa"²⁵, trong khi Martin Landau nói về sự lo lắng của mình về hành chính công rằng "sự cường tráng mạnh mẽ của một thập kỷ về trước (của khoa học hành chính) giờ đây có thể "bay hơi

²⁴ Xem Sisney Mailick & Edward H. Van Ness, *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, 1962, tr. 1-29

²⁵ Xem Fredrick C. Mosher, *Research in Public administration*, *Public Administration Review*, No 16, 1956, tr. 171

"mất với tư cách là một lĩnh vực"²⁶. Và tiếp tục như vậy, trong những năm đầu của thập kỷ 60 nhiều nghiên cứu chính trị học đã cho thấy mối quan tâm đến hành chính công giảm đi rõ rệt. Vào khoảng giữa những năm 60 và 70 số lượng các bài báo viết về hành chính công trong các tạp chí lớn về chính trị học chỉ chiếm vào khoảng 4%.

Tuy nhiên, bước thăng trầm trong phát triển hành chính học trong giai đoạn này đã phản ánh mối quan hệ căng thẳng giữa các nhà nghiên cứu hành chính công và các nhà chính trị học. Đặc biệt là sự xuất hiện việc sử dụng nghiên cứu tình huống với tư cách là một phương pháp nhận thức mới, và sự ra đời hành chính so sánh và hành chính phát triển như những lĩnh vực cấu thành của hành chính học.

Nghiên cứu tình huống

Thực ra, phương pháp nghiên cứu tình huống được áp dụng từ những năm 30, phần lớn là dưới sự bảo hộ của Ủy ban Hành chính công của Hội đồng nghiên cứu các Khoa học xã hội. Cụ thể là các nghiên cứu tình huống đều do các nhà thực tiễn hành chính viết về những vấn đề quản lý và cách thức mà họ giải quyết chúng. Phương pháp này được sử dụng vào thập kỷ 40 và trở thành một hình thức đào tạo mới đầu tiên về hành chính công tại trường Tổng hợp Harvard (Mỹ).

Tầm quan trọng của việc sử dụng nghiên cứu tình huống trong đào tạo và nghiên cứu hành chính công đã khẳng định tính thực

²⁶Xem Landau, The Concept of Decision Making in the "Field" of Public Administration, tr.2

tiến của lĩnh vực khoa học này. Waldo tin tưởng rằng sự xuất hiện phương pháp nghiên cứu tình huống vào thập kỷ 40 và 50 đã phản ánh sự hưởng ứng của các nhà khoa học hành chính đối với cái gọi là "cách mạng hành vi" trong các khoa học xã hội lúc bấy giờ. Một mặt, các nhà hành chính công truyền thống, đặc biệt là những ai tham dự vào khoa học hành chính trong những năm 30 đã chào đón phương pháp nghiên cứu tình huống như một hình thức tồn tại mang tính hành vi và thực tế, và do đó, là một sự bổ sung cho việc thiết lập lại những mối liên quan giữa hành chính học và chính trị học. Phương pháp nghiên cứu tình huống cũng đưa ra một sự lựa chọn thuận lợi đối với yêu cầu của Simon về một "khoa học hành chính đơn thuần" nghiêm khắc, chặt chẽ mà có thể cần phải có một công cụ phương pháp luận của riêng mình. Mặt khác, những nhà khoa học hành chính tham dự vào những nghiên cứu về hành chính công sau này - những người trưởng thành từ khoa học chính trị khi chủ nghĩa hành vi đang được ngưỡng mộ, thì không ủng hộ phương pháp tình huống và đó là câu trả lời của họ đối với những thách thức của các nhà hành vi, tuy nhiên, tạm thời họ cũng phải thừa nhận phương pháp này như một sự thoả hiệp không dễ dàng gì cho lắm. Trong thập kỷ 50-60 còn có một nhóm các nhà hành chính thực tiễn đón nhận phương pháp nghiên cứu tình huống - đó là những quan chức chính phủ đã nghỉ hưu.

Hành chính so sánh²⁷ và Hành chính phát triển

²⁷ Từ sự bắt đầu bằng nhóm hành chính so sánh của Hiệp hội hành chính công của Mỹ, trường phái hành chính công so sánh đã cố gắng để xây dựng lý thuyết chống lại trường phái định hướng thực tiễn mang tính địa phương cục bộ. Trường phái này tìm kiếm kiến thức để hiểu kiến thức. Họ đưa ra 5 điểm: (1) Nghiên cứu lý thuyết; (2) Thúc đẩy vận dụng thực tế; (3) góp phần làm rộng thêm lĩnh vực hoạt động chính trị so sánh; (4) Quan tâm của các nhà nghiên cứu được đào tạo tính truyền thống của luật hành chính; (5) Phân tích so

Hành chính công qua các nền văn hoá khác nhau là một cách tiếp cận mới trong lĩnh vực. Trước sự ruồng bỏ đối với các nguyên tắc hành chính, người ta vẫn cho rằng các yếu tố văn hoá không tạo ra sự khác nhau trong các cơ cấu hành chính vì sự tồn tại của các nguyên tắc. Như White đã nói vào năm 1936 rằng một nguyên tắc của hành chính "là hữu ích với tư cách hướng dẫn các hành động trong nền hành chính công của nước Nga thì cũng hữu ích đối với nền hành chính công của Vương quốc Anh, Irắc và Hợp chủng quốc Hoa Kỳ"²⁸. Tuy nhiên, các nhà hành chính công sau này như Dahl và Waldo đã chỉ ra rằng các yếu tố văn hoá có thể làm cho nền hành chính công ở nơi này khác với nền hành chính công ở nơi khác. Vào cuối thập kỷ 40, trong thực tế, các khoá học về hành chính so sánh đã xuất hiện trong chương trình đào tạo của các trường Tổng hợp ở Mỹ, và vào thập kỷ 50 Hiệp hội Khoa học Chính trị, Hội Hành chính Công Mỹ, và Ngân hàng hành chính công đã thành lập các Ủy ban tài trợ cho các cuộc Hội nghị về hành chính so sánh. Và năm 1960 Nhóm Hành chính so sánh của Hội Hành chính công Mỹ đã ra đời.

sánh cả vấn đề đang xảy ra trong hành chính công. Vào cuối thập kỷ 1960, hành chính so sánh đã vươn đến sự phát triển thông qua số hội viên của nhóm hành chính so sánh tăng lên trên 500 người. Tuy nhiên không ít người đã không nhận thức đúng hành chính so sánh. Năm 1973 Nhóm hành chính công so sánh đã giải tán và tạp chí duy nhất nói về hành chính công so sánh "The Journal of Comparative Public Administration" cũng đã ngừng xuất bản 1974. Người có nhiều đóng góp cho hành chính công so sánh trong hơn 10 năm từ 1960-1970 là Fred W. Riggs. Những tư duy của Ông đã được trình bày trong tác phẩm: Hành chính của các nước đang phát triển - Lý thuyết về một xã hội qua lăng kính - Administration in Developing countries - The Theory of Prismatic Society. Tuy nhiên sau này nhiều vấn đề liên quan đến hành chính so sánh được tiếp tục nghiên cứu nhằm hoàn thiện lý thuyết về khoa học hành chính.

²⁸ Xem Leonard D. White, The Meaning of Principles of Public Administration - John M. Gaus, Leonard D. White, The frontiers of Public Administration, 1936, tr. 22

Hành chính so sánh chú trọng vào 5 vấn đề sau: nghiên cứu lý luận; thuyết phục việc ứng dụng lý thuyết vào thực tế; đóng góp thêm vào lĩnh vực chính trị học so sánh; quan tâm đến các nhà nghiên cứu được đào tạo theo truyền thống của luật hành chính; và phân tích so sánh những vấn đề hành chính công²⁹.

Hành chính công có hai điểm khác biệt so với lĩnh vực hành chính so sánh của nó. Thứ nhất là hành chính mang tính văn hoá, bị ảnh hưởng rất nhiều bởi văn hóa, vì vậy, đôi khi nó mang tính chủ nghĩa địa phương giống như là chủ nghĩa địa phương của khoa học hành vi. Ví dụ, người Mỹ bảo vệ sự hợp ý của nền hành chính công Mỹ qua 4 điểm sau:

- Tất cả các lý thuyết kinh nghiệm đều dựa trên các giá trị khoa học hướng dẫn việc thực hiện phương pháp khoa học;
- việc lựa chọn các môn học để nghiên cứu thường phản ánh sự xã hội hoá của người nghiên cứu và nhu cầu của xã hội mà anh ta/chị ta đang sống;
- Vì con người là khách thể nghiên cứu của các khoa học hành vi, thì các giá trị của con người, các quan điểm, và văn hoá cần phải được đưa vào thành phần của lý thuyết;
- Việc sử dụng lý thuyết hành chính công và các dữ liệu đưa vào thực tế nhất định phải mang tính giới hạn về văn hoá;

Thứ hai là hành chính mang tính chất thực dụng trong khi hành chính so sánh từ khi bắt đầu ra đời đã có mục đích xây dựng lý thuyết.

²⁹ Xem Ferrel Heady, *Comparative Public Administration: Concerns and priorities*, 1962

Trên cơ sở các cách tiếp cận trên, trong thực tế phát triển của hành chính so sánh, có thể tổng kết được ba khuynh hướng chính :

- Khuynh hướng thứ nhất mang tính thực nghiệm nhiều hơn. Có thể mô tả khuynh hướng này như sau: khi nghiên cứu về hành chính so sánh người ta chỉ tập trung vào những nét tốt đẹp điển hình của một mô hình nào đó rồi xây dựng thành điển hình để đem áp dụng cho các quốc gia/tổ chức khác. Cách tiếp cận này là lấy một nước phát triển có nhiều thành công là “tấm gương chung” ví dụ, phong trào “tấm gương nước Mỹ”- một nền hành chính gắn với kinh tế thị trường , cạnh tranh, năng động và có hiệu quả cao-, cho các nước phát triển mà cho đến nay nhiều chuyên gia tư vấn Mỹ và Liên hiệp quốc đang tiến hành ở các nước đang phát triển hoặc chậm phát triển, có ảnh hưởng ít nhiều đến việc lựa chọn mô hình trong công cuộc cải cách hành chính ở các nước này.

Đây là một khuynh hướng ít chú trọng đến các yếu tố môi trường có ảnh hưởng đến việc chấp nhận hoặc áp dụng những điển hình thành công trong hoạt động hành chính của các tổ chức / các mô hình khác. Vì vậy, các nghiên cứu so sánh chỉ mới mang tính bề nổi với những đề xuất thay đổi bằng cách “bắt chước” những điển hình thực tiễn thành công, mà chưa nêu lên những nguyên nhân chính quyết định sự thành công hay thất bại của mô hình, từ đó đưa ra những đề xuất thay đổi cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của mỗi tổ chức, mỗi nền hành chính. Khuynh

hướng này mang lại kết quả nhất định, nhưng nó không toàn diện, và nếu áp dụng máy móc như vậy có thể dẫn đến thất bại.

- Khuynh hướng thứ hai cũng mang tính chất thực tế, song so với khuynh hướng thứ nhất nó bắt đầu đặt vấn đề về việc tìm ra những lý luận chung trong phát triển hành chính. Phương pháp tiếp cận này phát triển từ việc tập trung nghiên cứu những nét khái quát chung của các đạo luật, các văn bản pháp quy điều chỉnh hành vi hành chính và các mối quan hệ tương tác giữa các biến số trong hệ thống hành chính công, rồi tìm cách đưa ra những điểm chung, bao quát được các mô hình hành chính của các nước khác nhau.

Khuynh hướng này xuất phát từ một triết lý hết sức giản đơn được xem là chân lý, là bất kỳ một nền hành chính nào cũng có một số sứ mệnh và chức năng bắt buộc mà các nhà hành chính phải thực thi. Vậy, có những quy luật chung, những nguyên tắc chung mang tính lý luận quyết định hiệu quả của việc thực thi các sứ mệnh, các chức năng đó?.

- Khuynh hướng thứ ba có vẻ hợp lý và linh hoạt hơn cả dựa trên quan điểm kết hợp chặt chẽ lý luận với thực tiễn : *mỗi một quốc gia, một dân tộc, một tổ chức đều có tiếng nói riêng của mình không chỉ trong ngôn ngữ, văn hoá mà còn trong cách tổ chức và hoạt động của bộ máy công quyền thích hợp với môi trường dân tộc, chính trị, kinh tế và xã hội riêng*. Đây là khuynh hướng chú trọng nhiều vào phân

tích thực tiễn ảnh hưởng của môi trường hành chính, đòi hỏi các nghiên cứu phải tập trung phân tích các điều kiện tồn tại và phát triển của nền hành chính trong sự đa dạng, phong phú của các hệ thống chính trị và hệ thống hành chính nhằm giải đáp được các vấn đề như:

- Những đặc điểm nào của bộ máy hành chính là quyết định và vừa phản ánh được yêu cầu thực tế của xã hội, vừa phản ánh được toàn bộ cơ cấu khái quát của nền hành chính, sự phân chia cấp bậc trong bộ máy và khuôn khổ chuyên môn hoá cũng như các xu hướng hành vi trong hoạt động hành chính là vận dụng đúng các nguyên tắc về khoa học tổ chức có hiệu quả thực tế.
- Trong phạm vi nào bộ máy hành chính đa năng được tham dự vào việc ra các chính sách, quyết định quan trọng và trong phạm vi nào thì bộ máy hành chính có quyền thi hành các quyết định đó, bảo đảm được đường lối phát triển của đất nước.
- Những biện pháp quan trọng để thi hành việc kiểm tra hệ thống hành chính từ các nguồn bên ngoài (tức là hoàn toàn khách quan) và hiệu quả của các biện pháp này...

Ảnh hưởng của ngành khoa học "gốc"- Chính trị học

Chính trị học - người "mẹ sinh học", "môn khoa học mẹ" của hành chính công - rõ ràng là có ảnh hưởng sâu sắc đến đặc điểm

của hành chính học. Hành chính công được sinh ra trong lòng của chính trị học, và được nuôi dưỡng trong chiếc nôi chính trị học. Vì vậy, những nhận thức nền tảng của chính trị học có ảnh hưởng rất lớn đến các nhà nghiên cứu hành chính công. Mặc dầu các nguyên tắc hành chính là cần thiết và có giá trị vượt biên giới của một quốc gia thì ảnh hưởng của nền tảng chính trị trong mỗi quốc gia đều tác động không ít đến hành chính công của mỗi nước. Ví dụ, các khái niệm nền tảng của chính trị học Mỹ là giá trị của dân chủ, tính đa nguyên, sự tham gia chính trị rộng rãi, bình đẳng trước pháp luật...tiếp tục giữ vị trí quan trọng trong tâm trí các nhà hành chính công của Mỹ.

5.3.5. Giai đoạn 1956-1970, được đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 4: Hành chính công với tư cách là khoa học quản lý

Mặc dù Mô hình lý thuyết này xuất hiện gần như đồng thời với Mô hình lý thuyết 3 về thời gian song nó chưa bao giờ nhận được sự ngưỡng mộ rộng rãi với tư cách là một mô hình lý thuyết. Tuy nhiên, sự lựa chọn quản lý (mà đôi khi được gọi là "khoa học hành chính" hoặc "quản lý chung") là một biến số lựa chọn đối với một số không ít các trường phái hành chính công, và đối với một số trường phái, cho đến bây giờ vẫn còn giữ nguyên sự lựa chọn này. Tuy nhiên, trong cả hai mô hình lý thuyết -chính trị học và quản lý, điều quan trọng cần nhận thấy là sự mất đi những đặc điểm đặc trưng và tính độc nhất của hành chính công. Quản lý là một lĩnh vực bao gồm các lý thuyết: tổ chức và hành vi, lập kế hoạch, ra quyết định, và các kỹ thuật khác nhau của "khoa học quản lý" như lý thuyết ma trận, quản

lý nguồn nhân lực, lãnh đạo, động cơ thúc đẩy, giao tiếp, hệ thống thông tin, lập ngân sách, kiểm toán, hiệu suất, và cả thị trường nữa.

Với tư cách là một mô hình lý thuyết, quản lý chú trọng đến các nội dung hoạt động trọng tâm chứ không phải nơi diễn ra các hoạt động trọng tâm đó. Nó đưa ra những kỹ thuật, thường là các kỹ thuật phức tạp đòi hỏi chuyên môn và sự tinh thông nghề nghiệp, nhưng ở trong cơ cấu thể chế nào thì sự chuyên môn đó cần được áp dụng thì lại được xác định một cách rất mơ hồ.

Nhiều người xuất phát từ các trường kinh doanh đã tích cực ủng hộ mô hình lý thuyết quản lý này. Năm 1956 một tạp chí quan trọng do các nhà nghiên cứu hành chính công thành lập mang tên Khoa học hành chính (ba tháng một lần) đã đưa ra giả thuyết rằng hành chính công, hành chính doanh nghiệp và hành chính tổ chức là hậu quả của một sự phân biệt sai lầm, rằng hành chính là hành chính. Một nhà hành chính công, Keith M. Henderson đưa ra lập luận vào giữa thập kỷ 60 rằng lý thuyết tổ chức là, hoặc cần phải là, trọng tâm bao trùm của hành chính công, và không thể bị từ chối như trong các tác phẩm của Herber Simon và những nhà hành vi và hành vi tổ chức vào cuối thập kỷ 50 đầu thập kỷ 60.

Vào những năm đầu của thập kỷ 60 "phát triển tổ chức" bắt đầu lớn mạnh như một lĩnh vực của quản lý. Phát triển tổ chức với tư cách là một lĩnh vực được đặt nền móng từ tâm lý xã hội và các giá trị của dân chủ hoá bộ máy thư lại, bất kể tư hay công, và sự phát triển nội lực của cá nhân các thành viên trong các tổ chức.

Với tư cách là trọng tâm, phát triển tổ chức thể hiện những nỗ lực lựa chọn thay thế chính trị học đối với nhiều nhà nghiên cứu hành chính công. Vì những giá trị này, phát triển tổ chức được các nhà hành chính công tân thời xem như sự đề cập đến một lĩnh vực nghiên cứu có thể so sánh được trong khuôn khổ của quản lý: các giá trị dân chủ có thể được xem xét, các mối quan tâm đến chuẩn mực cần được đề cập, và các phương pháp luận khoa học cứng nhắc cần được áp dụng.

Từ cuối thập kỷ 50 đến giữa thập kỷ 60 nhiều trường phái lý thuyết đã cho ra đời các tạp chí viết về quản lý, đề cao vai trò của quản lý chung như là một người nối nghiệp hợp lý cho các mô hình lý thuyết tiền căn trước kia như hành chính công và hành chính doanh nghiệp. Các trường phái này chú trọng nhiều vào cơ cấu giá trị và bản chất đa ngành của những nghiên cứu về quản lý.

Sự thể hiện mang tính tổ chức về quản lý chung được đặt nền móng tốt bắt đầu xuất hiện từ những năm 50 do Trường Kinh doanh và Hành chính công ở trường Tổng hợp Cornell (Mỹ) khám phá, và qua nhiều năm ba mô hình trường phái quản lý chung đã được phát triển trong các chương trình đào tạo về Hành chính công ở Mỹ. Mô hình thứ nhất được xem là "thuần khiết nhất" là các trường phái khoa học hành chính được thành lập và đề xuất chương trình cấp bằng Thạc sỹ về "hành chính" hoặc "quản lý". Trường phái thứ hai cũng gần gũi với trường phái khoa học hành chính thuần khiết là trường phái quản lý. "Quản lý công" được coi là môn học chính trong chương trình đào tạo Thạc sỹ theo triết lý là cái gì tốt cho kinh

doanh thì cũng tốt cho hoạt động của chính phủ. Mô hình thứ ba lựa chọn những điểm chung giữa hành chính và quản lý có nhấn mạnh những đặc điểm riêng biệt của hành chính công.

Như vậy, trong thập kỷ 60 và đặc biệt là đầu thập kỷ 70 khái niệm quản lý chung đặc biệt "mốt". Có vẻ như là một số nhà hành chính công đã phát hiện được một dòng trong tác phẩm của Woodrow Wilson vào 1887 rằng "lĩnh vực của hành chính công cũng là một lĩnh vực của kinh doanh. Nó được rút ra từ sự vội vàng và tranh chấp của chính trị"³⁰. Có thể quan điểm này của Wilson đã khuyến khích các nhà khoa học quản lý tư duy về hành chính công như một lĩnh vực nhỏ của quản lý chung rộng hơn như Mô hình lý thuyết 4. Họ cho rằng thà là một lĩnh vực nhỏ của quản lý còn hơn là một bộ phận của chính trị học. Trong một chừng mực nào đó thái độ như vậy phụ thuộc vào cách nhìn của người nghiên cứu. Trong một nghiên cứu phân tích hữu ích, James L. Perry và Kenneth L. Kramer đã làm rõ nghĩa cách nhìn nhận này đối với quản lý và hành chính công. Ví dụ, nếu một nhà phân tích tin tưởng rằng mục đích trước tiên của một tổ chức là đạt được những mục tiêu xã hội (như giáo dục...) trái với các mục tiêu phương tiện (như lợi nhuận...); rằng sự khác nhau và giống nhau giữa các tổ chức có thể được hiểu thông qua việc so sánh các tổ chức như một tổng thể chứ không phải từng bộ phận; rằng có một số điểm giống nhau và khác nhau giữa các tổ chức quan trọng hơn là một số điểm giống và khác nhau khác (như ảnh hưởng của chính trị trước các tổ chức công thì khác với đối với các doanh nghiệp tư nhân...) đối lập với quan điểm cho rằng tất cả các điểm tương đồng hoặc khác

³⁰ Xem Wilson, *The Study of Administration*, tr. 209

nhau đều có tầm quan trọng như nhau; và rằng cách tiếp cận phân tích này chú trọng vào việc khám phá các mẫu hình của hành vi tổ chức (như công nghệ và sự thay đổi tổ chức), hơn là các nghiên cứu tình huống) và sau đó sẽ kết luận rằng hành chính công khác với quản lý tư một chút. Các nhà phân tích có quan điểm và cách tiếp cận đối lập có thể sẽ cho rằng những khác nhau giữa quản lý và hành chính công chỉ là giả tạo : quản lý là quản lý. Bảng sau sẽ cho thấy những cách nhìn nhận khác nhau này.

<i>Những vấn đề nảy sinh trong nghiên cứu so sánh</i>	<i>Cách nhìn nhận của các nhà phân tích - những người cho rằng quản lý công và tư giống nhau hơn là khác nhau</i>	<i>Cách nhìn nhận của các nhà phân tích - những người cho rằng quản lý công và tư khác nhau hơn là giống nhau</i>
- Vai trò đúng đắn của một tổ chức đối với môi trường bên ngoài của nó là gì ?	- Đạt được các mục đích phương tiện	- Đạt được các mục đích xã hội. -
- Có thể hiểu sự giống và khác nhau trong việc quản lý các tổ chức bằng cách xem xét các bộ phận của tổ chức hay hay là toàn bộ tổ chức ?	- Sự giống và khác nhau có thể hiểu được bằng cách xem xét các bộ phận của tổ chức.	- Sự giống và khác nhau có thể hiểu được bằng cách xem xét toàn bộ tổ chức.

		-
- Liệu có phải tất cả những điểm giống và khác nhau đều quan trọng như nhau không ?	- Những điểm giống và khác nhau đều quan trọng như nhau.	- Một số điểm giống nhau và một số điểm khác nhau quan trọng hơn những điểm giống và khác nhau khác. -
- Liệu chứng cứ về sự tồn tại những điểm giống và khác nhau giống các tổ chức có thể cần dựa trên các kinh nghiệm tình huống hay các khuôn mẫu trội trong toàn bộ quân số của các tổ chức ?	- Các kinh nghiệm tình huống.	- Các cái khuôn mẫu trội.

Nguồn: James L. Perry and Kenneth, L. Kraemer. Part Three: Is Public Management Similar to or Different From Private Management" Trong: "Public Management: Public and Private Perspectives", 1983, tr. 56

Trong nhiều nghiên cứu, các dữ liệu đã chỉ ra rằng: các kỹ năng thực tế mà các nhà hành chính công cần và các kỹ năng thực tế mà các nhà doanh nghiệp cần khác nhau một cách rõ rệt; và các nhà doanh nghiệp thành công sau này trở thành các nhà quản lý công lại là những người đầu tiên phủ nhận quan điểm cho rằng có những điểm giống nhau quan trọng giữa các khu vực công và

tư. Họ cho rằng những điểm khác biệt giữa hai loại hình hành chính công và hành chính tư là:

- Yếu tố đặc thù nhất của hành chính công là bất kỳ một cái gì mà một cơ quan Nhà nước làm đều là một công tác công trong khi các công ty tư nhân mang tính chất tư, các hoạt động của các công ty này thuộc về công việc riêng của chúng chứ không vì nhân dân nói chung. Mục tiêu chủ yếu của hành chính công là phục vụ nhân dân, trong khi mục tiêu chủ yếu của hành chính tư là mang lại lợi nhuận, càng nhiều càng tốt, cho người chủ doanh nghiệp tư đó.
- Đặc điểm khác biệt thứ hai là bộ máy chính phủ là một bộ máy đặc biệt cả về phạm vi, mức độ, cũng như sự đa dạng của các hoạt động mà chính phủ thực hiện. Cho dù các tập đoàn tư nhân đa quốc gia với tiềm lực kinh tế và tuyển dụng hàng vạn công nhân cũng không thể so sánh được với kích cỡ và các hoạt động của một chính phủ. Hoạt động của một chính phủ là có ảnh hưởng đối với toàn bộ cơ cấu kinh tế và xã hội của một quốc gia.
- Phạm vi hoạt động của các nhà hành chính công bị giới hạn rất chặt chẽ trong khuôn khổ của pháp luật, trong khi các nhà hành chính tư có nhiều độ co dãn cơ động hơn đối với các kết quả cuối cùng (mặc dù vẫn phải thuộc khuôn khổ pháp luật nói chung).
- Theo F. A. Nigro và E. G. Nigro, còn có một khác biệt nữa là các kỹ năng đa dạng trong công tác của chính phủ trung

ương và các cấp chính quyền địa phương thường rộng hơn rất nhiều so với trong công việc của các doanh nghiệp tư nhân.

Tuy nhiên, nhiều tài liệu nghiên cứu lại cho rằng trong thực tế hành chính công và hành chính tư không thể thành công với tư cách là các khu vực riêng lẻ và hoàn toàn độc lập và chính sự phụ thuộc giữa hai khu vực tạo nên thành công. Thêm vào đó, các nhà hành chính công và tư cơ bản là giống nhau trên những khía cạnh không quan trọng. Ở đây, những khía cạnh quan trọng là cái giúp người ta phân biệt giữa hai khu vực công và tư. Vì thế, những nguyên tắc khoa học áp dụng trong khu vực tư (quản lý) thì cũng áp dụng cho khu vực công (hành chính)

Nếu chính trị học ảnh hưởng đến sự phát triển và làm nền tảng cho các giá trị của hành chính công thì quản lý cũng có tác động, tuy không nhiều như chính trị học, đến môn khoa học tương đối mới mẻ này. Tuy nhiên, theo nhiều cách, tác động của quản lý đến hành chính công được xem là tích cực hơn chính trị học rất nhiều, xét về mặt khoa học. Một phần vì quản lý xâm nhập vào hành chính công khi lĩnh vực này bắt đầu bị các nhà chính trị học chỉ trích và muốn thôn tính. Hơn nữa, quản lý không phải là người "họ hàng ruột thịt" với hành chính công như chính trị học, vì vậy nó đảm bảo cho hành chính công có được một sự độc lập nhất định, một khoảng không để tự "thở" và tự phát triển.

Quản lý có nhiều điểm khác biệt và ảnh hưởng lớn đến hành chính công: nó buộc các nhà nghiên cứu hành chính công xem xét lại một cách kỹ lưỡng xem nghĩa của khái niệm "Công" trong "Hành chính công" là gì; nó thuyết phục các nhà nghiên cứu hành chính công rằng hàng loạt những phương pháp luận mới của quản lý là quan trọng và cần thiết đối với hành chính; và nó cung cấp cho hành chính công hàng loạt các phương pháp đánh giá một cái gì đó.

Một trong những tác động mang tính nguyên tắc của mô hình quản lý lên hành chính công có liên quan đến sự khác biệt giữa hành chính "công" và hành chính "tư". Việc xác định "Công" trong hành chính công là cả một vấn đề đối với các nhà khoa học trong một thời gian dài. Một phần điều này là do văn hoá phương Tây, mà theo phân tích của Stanley I. Bem và Gerald F. Gaus, không bao giờ khám phá trọn vẹn cái gọi là "Khái niệm cơ cấu phức tạp" và tính "công" và "tư" trong xã hội, và điều này tác động nhiều đến việc tìm hiểu nghĩa của hành chính công trong giai đoạn này.

5.3.6. Giai đoạn từ 1970 đến nay được đặc trưng bởi mô hình lý thuyết 5: Hành chính công với tư cách là Khoa học hành chính

"Chân dung" của hành chính công với tư cách là một lĩnh vực nhận thức độc lập đã phản ánh điều mà Simon đã dự báo từ 1947. Mặc dù chưa có trong tâm cho lĩnh vực dưới dạng một "khoa học thuần túy" thì đã có những tiến bộ đáng kể, đặc biệt trong lý thuyết tổ chức và khoa học thông tin đã được thể hiện

trong lĩnh vực này. Người ta đã khám phá và áp dụng các kỹ thuật và phương pháp luận riêng của hành chính công. Tuy nhiên, hướng thứ 2 của hành chính công mà Simon gọi là "chính sách công" thì lại không làm được nhiều bằng hướng thứ nhất. Mặc dù vậy, hành chính công được xem là một lĩnh vực có trọng tâm là Chính quyền trung ương, Chính quyền địa phương, Quản lý điều hành, Luật hành chính và tất cả những vấn đề có liên quan đến cái gọi là "lợi ích công".

Phong trào "Hành chính công mới" thực sự bắt đầu từ cuối thập kỷ 60 với cuốn sách "Hướng tới một khoa học hành chính mới" do trường tổng hợp Syracuse (Mỹ) ấn hành năm 1971 đã xem xét lại trọng tâm truyền thống của hành chính công như Hiệu lực, Hiệu quả, Lập ngân sách và các kỹ thuật hành chính đồng thời kêu gọi hướng tới "Hành chính công mới" với trọng tâm là các giá trị, đạo đức và sự phát triển cá nhân của các thành viên trong tổ chức, là mối liên hệ giữa khách hàng với bộ máy thư lại, và các vấn đề lớn như đô thị hoá, công nghệ và bạo lực. Có thể nói "Hành chính công mới" độc lập với cả chính trị học và quản lý. Thay vì chú trọng đến kỹ thuật (như quản lý) và các giá trị dân chủ và quyền lực (như chính trị học), hành chính công chú trọng đến các lý thuyết chuẩn mực, đến triết học và chủ nghĩa hành động.

Điển hình về việc khẳng định hành chính công không phải là quản lý và cũng không phải là khoa học chính trị là bài báo của Luther Gulick đăng trên Tạp chí Hành chính công. Bài báo kể về một quyết định của Tổng thống Mỹ Franklin Roosevelt và khẳng định rằng quyết định của một nhà hành chính khác với

quyết định mang tính hợp lý đơn thuần của nhà quản lý và mang tính chính trị của một chính trị gia. Đó là sự kết hợp cả hai cộng với yếu tố tâm lý con người cùng với các giá trị đạo đức và trách nhiệm xã hội.

5.4 KHOA HỌC HÀNH CHÍNH: CÁC CÁCH TIẾP CẬN VÀ LÝ THUYẾT HÀNH CHÍNH

5.4.1. Các cách tiếp cận

Như trên đã đề cập, tuy tồn tại rất nhiều trường phái tư duy khác nhau trong nghiên cứu hành chính học, song theo các giai đoạn phát triển của hành chính học, những cách tiếp cận tương như rất khác nhau này có thể được tập hợp lại và phân thành ba loại lớn: (i) *cách tiếp cận Hiến pháp - Luật - Lịch sử*; (ii) *cách tiếp cận mô tả cơ cấu*; và (iii) *cách tiếp cận tâm lý - xã hội*. Bên cạnh đó, cũng có những ý kiến cho rằng các nghiên cứu về hành chính công đã được hình thành trên cơ sở ba chức năng của mọi chính phủ là: (i) *cách tiếp cận quản lý*; (ii) *cách tiếp cận chính trị*; và (iii) *cách tiếp cận pháp luật*. Tuy nhiên, mỗi một cách tiếp cận đều có ý nghĩa khoa học trong việc giúp chúng ta phác họa được một bức tranh về hành chính công với một bản chất phức tạp, đa dạng và hết sức sinh động.

▪ *Cách tiếp cận Hiến pháp - Luật - Lịch sử*

Đây là cách tiếp cận dựa trên khuôn khổ các quyền hợp pháp và bổn phận của chính phủ thể hiện trong Hiến pháp, trong các

điều luật và quy định. Theo cách tiếp cận này, các nhà nghiên cứu thường đưa ra những bức tranh rất ***hẹp và cứng nhắc về hành chính nhà nước***. Tuy nhiên, vào nửa cuối của thế kỷ 19, đây là cách tiếp cận chính trong những nghiên cứu của hành chính học “thô sơ”. Hành chính công lúc bấy giờ được xem là một sự hỗ trợ cho luật công hơn là một lĩnh vực chuyên môn hết sức sôi động như ngày nay. Mối quan tâm chủ yếu của những nghiên cứu theo cách tiếp cận này là sự tiêu chuẩn hoá và yếu tố chính trị được coi trọng hơn hơn là yếu tố tổ chức. Đặc biệt, yếu tố đạo đức được coi như là một trong những điều kiện quan trọng nhất của một nền hành chính có hiệu quả.

▪ ***Cách tiếp cận mô tả cơ cấu***

Đây là cách tiếp cận phổ biến nhất trong tất cả những nghiên cứu về hành chính công. Theo cách tiếp cận này, những yếu tố cấu thành của hành chính là tổ chức, quản lý nhân sự, phối hợp và kiểm soát bắt buộc đối với tài chính và pháp luật. Tư duy theo cách như vậy, hành chính công được định nghĩa là “quản lý nhân lực và vật lực trong việc thực hiện những mục tiêu của nhà nước”.

Mặc dầu đây là cách tiếp cận tương đối khoa học, ***cách tiếp cận mô tả cơ cấu*** vẫn bị chỉ trích là không chú trọng tới những vấn đề có liên quan tới môi trường của nền hành chính, chưa quan tâm một cách đầy đủ đến hoạt động hành chính như là một sự hợp tác, phối hợp của những con người nhằm đạt được mục tiêu chung, mà thiếu đặc điểm này, “hành chính” sẽ mất đi phần lớn ý nghĩa. Thêm vào đó, trong khi quá chú trọng vào các kỹ thuật

đối với việc thực thi các chương trình đã được vạch sẵn, cách tiếp cận này đã bỏ qua những khía cạnh lý thuyết về hành chính và hoàn toàn không chú ý tới công dân-những người bị tác động ảnh hưởng trực tiếp bởi các hoạt động hành chính. ***Cách tiếp cận mô tả cơ cấu*** chú trọng vào các vấn đề như cơ cấu tổ chức, kỹ thuật quản lý nhân sự của chính phủ và quản lý tài chính, luật hành chính và trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, những tác phẩm nghiên cứu theo cách tiếp cận này chưa phân biệt rõ ràng hành chính và chính trị. Vì vậy, theo cách tiếp cận này, hành chính học còn có tên gọi là “Hành chính - chính trị”;

▪ ***Cách tiếp cận xã hội - tâm lý***

Đây là cách tiếp cận mới nhất, hiện đại nhất trong những nghiên cứu của hành chính học. Do sự “trỗi dậy” của khoa học hành vi, - một môn khoa học mới nghiên cứu một cách có hệ thống hành vi của con người trong bối cảnh tổ chức, trong hành chính học cũng xuất hiện một cách tiếp cận mới đối với những nghiên cứu về hành chính - cách tiếp cận xã hội-tâm lý. Trong khi các cách tiếp cận khác thường quan tâm đến những vấn đề mang tính chất lý thuyết như hành chính công phải làm những gì và nên tổ chức ra sao cho hợp lý, ***cách tiếp cận xã hội - tâm lý*** có xu hướng quan tâm nhiều hơn tới việc phân tích tình huống thực tế. Theo cách tiếp cận này, ***hành chính học là một lĩnh vực nghiên cứu rất rộng, mà trong đó các mối quan hệ qua lại của con người phải là trung tâm của các hoạt động hành chính***. Những nghiên cứu kiểu này chủ yếu đi sâu vào phân tích những vấn đề như quyền lực; ảnh hưởng của hành vi cá nhân và

nhóm đối với những mục tiêu của tổ chức; ảnh hưởng của phong cách lãnh đạo; tầm quan trọng của việc trao đổi thông tin trong tổ chức; và bản chất cũng như sự phức tạp của quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định...Đây là một cách nhìn nhận mới về hành chính công được hình thành từ những công trình nghiên cứu của các nhà xã hội học, các nhà tâm lý học cùng với các nhà chính trị học.

Một trong những đặc điểm của *cách tiếp cận xã hội - tâm lý* là sự vận dụng các lý thuyết, các khái niệm và các phương pháp của tất cả các khoa học hành vi (xã hội học, tâm lý học, nhân chủng học, và chính trị học) để phân tích cơ cấu tổ chức, các tiến trình hành chính và phương thức mà con người phản ứng lại đối với chúng.

▪ *Cách tiếp cận quản lý*

Cách tiếp cận này liên quan đến chức năng hành pháp của chính phủ với trọng tâm là quản lý và tổ chức các tổ chức công quyền. Giống như Wilson đã khẳng định vào cuối thế kỷ 19, quản lý trong các tổ chức nhà nước cũng không khác gì nhiều lắm so với các tổ chức tư nhân - đó là mục tiêu đối với hiệu quả và hiệu năng.

▪ *Cách tiếp cận chính trị*

Các nghiên cứu theo cách tiếp cận này liên hệ đến chức năng lập pháp của nhà nước. Cách tiếp cận này chú trọng nhiều hơn vào sự bảo vệ những điều đã được quy định trong hiến pháp của một

quốc gia, và chính vì vậy, phạm trù hiệu quả trở nên thứ yếu so với hiệu lực và trách nhiệm.

▪ ***Cách tiếp cận pháp luật***

Cách tiếp cận này được hình thành trên cơ sở chức năng tư pháp của nhà nước, chú trọng đến vai trò của các nhà hành chính trong việc áp dụng và làm cho pháp luật có hiệu lực trong những tình huống cụ thể, đồng thời cũng nhấn mạnh vai trò của các tổ chức công quyền trong việc xử lý khiếu nại, khiếu tố.

5.4.2. Lý thuyết hành chính

Tóm lại, nỗ lực khái quát hoá hành chính công là gì, làm thế nào để cải tiến những gì hành chính công đang làm và làm thế nào để xác định được những việc hành chính công cần làm, tại sao con người lại hành động như họ hành động trong các cơ cấu hành chính hiện nay và làm thế nào mà bộ máy hành chính của chính phủ có thể được điều hành và phối hợp nhằm đạt được các mục tiêu đã xác định là cái đích mà các học thuyết hành chính đang vươn tới. Theo các tài liệu hiện hành, kho tàng lý luận về hành chính công bao gồm các loại sau:

1. ***Lý thuyết mô tả***: mô tả những gì thực sự xảy ra trong các cơ quan hành chính và đưa ra những nguyên nhân có thể của các hành vi quan sát được.

2. **Lý thuyết quy tắc:** quy định những thay đổi theo hướng chính sách công bằng việc khai thác sự tinh thông về chuyên môn của bộ máy thư lại. Ví dụ, khi lý thuyết mô tả mô tả nguyên nhân của một căn bệnh hành chính thì lý thuyết nguyên tắc có thể đưa ra những quy tắc chữa căn bệnh đó. Theo lý thuyết quy tắc, học thuyết hành chính tồn tại là để cải cách, sửa chữa, và làm hoàn thiện hơn các tiến trình của chính phủ.
3. **Lý thuyết quy phạm:** có liên quan đến những vấn đề như liệu bộ máy thư lại hành chính có cần chiếm lấy vai trò mà nó đang có trong hệ thống chính trị và phát triển các chính sách công hay không, và liệu những vai trò đó có cần được ổn định, mở rộng hay hạn chế? Liệu các nhà hành chính công có thể bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng và mức độ nào? Liệu các nhà hành chính công có cần phải đưa ra các kế hoạch toàn diện để bảo vệ các nguồn lực? Liệu các nhà hành chính công có phải vận động hành lang cho các chính sách đã được thiết kế nhằm giải quyết các khủng hoảng về kinh tế, xã hội? Hoặc, liệu có cần duy trì các đặc quyền, đặc lợi phổ biến của các nhà hành pháp và lập pháp do dân cử?. Đây chính là những vấn đề thuộc phạm vi của lý thuyết quy phạm.
4. **Lý thuyết giả định:** chú trọng vào việc nâng cao chất lượng thực tiễn của các tiến trình hành chính bằng những nỗ lực để hiểu được bản chất của con người khi họ có ảnh hưởng đến các thể chế chính trị trong môi trường hành chính.

5. **Lý thuyết công cụ:** khái quát và nâng lên thành lý luận các biện pháp để nâng cao kỹ thuật quản lý hành chính, làm cho các mục đích của chính sách trở nên khả thi hơn. *Lý thuyết công cụ* chính là đỉnh cao của hệ thống lý luận hành chính. Đây chính là lý luận về các công cụ, kỹ thuật, và sự điều chỉnh cần thiết để đạt được các giá trị trong hệ thống chính trị. Nếu không có sự thông thạo về công cụ, và nếu không có một hệ thống thực hiện chính sách công có thể tin cậy được, bốn yếu tố khác của hệ thống lý luận hành chính công sẽ không thể có khả năng áp dụng

5.5 HÀNH CHÍNH PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN LÝ CÔNG - XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN LÝ LUẬN CỦA KHOA HỌC HÀNH CHÍNH

Cùng với sự thay đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường, một mô hình hành chính công mới đã xuất hiện nhằm khắc phục những yếu kém, không phù hợp của mô hình hành chính công truyền thống với nhiều tên gọi khác nhau như: “Quản lý công mới” (New public Management) “Chính Phủ doanh nghiệp”, “Hành chính phát triển”. Sự xuất hiện của mô hình này đã làm cho cách thức hoạt động của khu vực công có nhiều thay đổi đáng kể. Mô hình hành chính công mới đã thực sự trở thành cái đích của nhiều cuộc cải cách hành chính trên thế giới với những ưu điểm như:

- ***Hiệu quả hoạt động quản lý***

Trong mô hình mới, vai trò của khoa học quản lý và các nhà quản lý, nhất là quản lý theo lối quản trị doanh nghiệp được đề cao và chính nó là yếu tố quyết định việc đạt được mục tiêu của quản lý. Theo các nhà quản lý công mới, nếu chúng ta chỉ chú ý đến các vấn đề có tính thủ tục, quy tắc thì chúng ta sẽ mất mục tiêu. Khi không thiết lập được mục tiêu, hay mục tiêu không rõ ràng đều làm giảm hiệu quả quản lý.

Trong việc xác định mục tiêu, môi trường là yếu tố quan trọng. Các nhà hành chính công truyền thống có xu hướng coi trọng môi trường bên trong tổ chức. Các nhà quản lý công mới rất coi trọng môi trường bên ngoài và họ thường đề cao những dự báo chiến lược về môi trường tương lai. Việc đặt ra mục tiêu phải phù hợp và có tính khả thi. Nếu như trong nền hành chính truyền thống, các nhà hành chính chủ yếu là làm nhiệm vụ thi hành mệnh lệnh và làm theo các quy tắc có sẵn, thì ngày nay với tư cách là nhà quản lý, họ phải tính toán, dự đoán, sáng tạo, năng động để đạt được mục tiêu. Vì mục tiêu phải đạt là *hiệu quả của hoạt động quản lý*, các nhà hành chính không quan tâm nhiều đến chu trình, phương pháp, mà quan tâm trước hết đến mục đích có đạt được hay không, cụ thể là hiệu quả đo đếm được, bằng một hệ thống chỉ tiêu đánh giá, lượng hoá, so sánh kết quả/chi phí.

▪ ***Phi quy chế hoá***

Cách tiếp cận mới không đòi hỏi những quy định chặt chẽ tạo thành một mạng lưới dày đặc đòi hỏi một công chức phải tuân thủ một cách cứng nhắc và nghiêm ngặt, mà thay vào đó là cơ

chế mềm dẻo hơn, linh hoạt hơn, dễ thích nghi với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội mới. Người công chức không nhất thiết phải làm công ăn lương suốt đời, mà họ có thể làm hợp đồng toàn phần hay nửa phần thời gian, miễn là họ phải đạt được mục tiêu của tổ chức đặt ra khi làm việc. Người công dân không còn là những người thụ động cầu xin dịch vụ của Nhà nước, mà trở thành các khách hàng-những người đóng thuế và có quyền sử dụng dịch vụ và đòi hỏi được phục vụ tốt nhất.

Phi quy chế hoá được thực hiện bằng cách đơn giản hoá các thể chế, các quy định, thủ tục của Chính phủ vì chúng đã trở nên quá nặng nề và phức tạp, đến nỗi người dân không hiểu nổi, và thậm chí cả các cơ quan hành chính nhà nước cũng khó áp dụng.

▪ *Phân quyền*

Vấn đề này được thể hiện dưới những hình thức khác nhau, ở những mức độ khác nhau, nhưng xu hướng chung là Chính phủ trung ương phân giao quyền hạn, trách nhiệm, thẩm quyền nhiều hơn cho các đơn vị chính quyền địa phương (phân quyền lãnh thổ), hay cho các bộ và các đơn vị tổ chức bên dưới (phân quyền chức năng) trong việc chủ động quản lý các nguồn lực được phân bổ trong phạm vi thẩm quyền của chúng; đồng thời đề cao mối quan hệ vững chắc giữa Chính phủ với bộ phận hoạch định chính sách, giữa cấp hoạch định chính sách với cấp thi hành. Sự “độc lập” ngày càng cao giữa Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương trở thành pháp nhân công pháp đi liền với sự củng cố mạnh mẽ vai trò trung tâm của Chính phủ và Thủ tướng tạo ra những chính sách và phương pháp quản lý năng động, thích ứng

với môi trường luôn luôn biến động do có sự tác động của thị trường.

Phân quyền trong hệ thống hành chính công nhằm đạt được năm mục đích sau:

- Tăng cường hoạch định chính sách ở cấp hành chính trung ương bằng cách giảm bớt hoạt động có tính chất tác nghiệp.
 - Phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, làm cho nền hành chính sát và phù hợp hơn với đặc điểm kinh tế - xã hội địa phương.
 - Phát triển dịch vụ đa dạng hơn theo hướng người tiêu dùng là khách hàng; làm cho dịch vụ công có hiệu quả cao.
 - Phát triển nền dân chủ, tăng cường sự tham gia của công dân trong nền hành chính công.
 - Thúc đẩy sự công bằng, giúp cho các công dân dễ dàng giám sát hoạt động của các nhà chức trách.
-
- ***Áp dụng một số yếu tố của cơ chế thị trường***, như cạnh tranh, đấu thầu, tính hiệu quả, lượng hoá, so sánh kết quả/chi phí, công dân là “khách hàng” của nền hành chính, làm cho nền hành chính trở nên năng động, đa dạng, phong phú, thoát khỏi vỏ ốc quan liêu truyền thống của bộ máy thư lại cũ.
 - ***Gắn bó với chính trị, với Chính phủ, nhà nước và nền hành chính nhà nước***

Đội ngũ cán bộ hành chính, đặc biệt là các cán bộ quản lý cao cấp, là những người. Họ không phải là những người trung lập, không còn hoàn toàn là “chính trị ra đi, hành chính ở lại”. Họ tham dự vào quá trình xác lập đường lối, chính sách. Bản thân họ là những người được rèn luyện chính trị, tham gia công tác chính trị, và làm công tác chính trị và hành chính trong bộ máy hành pháp và nền hành chính nhà nước, và do đó có thể xem họ là chiếc cầu nối giữa quyền lực chính trị với nền hành chính quốc gia.

- ***Xã hội hoá, tư nhân hoá một phần các hoạt động của nhà nước trên cơ sở thực hiện được các mục tiêu và pháp luật nhà nước (luật công), đặc biệt là các dịch vụ công cộng***

Xu hướng này bắt đầu tại Vương quốc Anh từ khi Margret Thatcher lên nắm quyền vào năm 1979, và sau đó nhanh chóng lan rộng ra nhiều nước trên thế giới. Tư nhân hoá không chỉ là con đường nâng cao hiệu quả, mà còn vì bản thân Chính phủ đã có quá nhiều chức năng và ô m đ om, nếu không tư nhân hoá thì không thể đáp ứng nhanh chóng được mọi yêu cầu ngày càng tăng của các công dân. Theo quan niệm của các nhà nghiên cứu, tư nhân hoá không chỉ đơn thuần là bán đi tài sản của Nhà nước, chuyển sở hữu công thành sở hữu tư, mà bao hàm rất nhiều hình thức, trong đó kể cả các hình thức như đấu thầu, làm hợp đồng phụ, cho thuê, hay như cổ phần hoá các doanh nghiệp và tập đoàn hoá các công ty để nâng cao tính cạnh tranh.

Một trong những mục tiêu quan trọng của tư nhân hoá là thu hút được đông đảo các thành phần xã hội, nhất là khu vực tư nhân,

các công dân và các tổ chức phi Chính phủ, tham gia vào hoạt động của nền hành chính công. Trong một chừng mực nào đó, tư nhân hoá có thể được coi là một phần của xã hội hoá. Mức độ, phạm vi tư nhân hoá và xã hội hoá ở các nước khác nhau, tùy thuộc vào hoàn cảnh của mỗi nước và xu hướng chính trị của đảng cầm quyền và Chính phủ đương thời.

- ***Hành chính công không tách khỏi hành chính tư và vận dụng nhiều phương pháp quản lý doanh nghiệp vào các thực tiễn hoạt động của mình***

Tuy phân biệt rõ và không biến nền hành chính công thành tổ chức quản lý tư nhân và theo cơ chế thị trường, song trong xã hội hiện đại và nền kinh tế thị trường, nền hành chính công có thể và đã vận dụng nhiều phương pháp quản lý của các doanh nghiệp tư nhân, nhất là những phương pháp quản lý và kỹ thuật hiện đại. Đó cũng là sự đòi hỏi khách quan của hiệu quả, chất lượng và sự linh hoạt trong đáp ứng các dịch vụ cho yêu cầu ngày càng tăng của công dân cả về số lượng và chất lượng.

Ở nước ta hiện nay, do khu vực tư còn chưa phát triển mạnh, vị trí và vai trò của khu vực tư chưa nổi bật trong đời sống chính trị, kinh tế và xã hội của đất nước, vấn đề “ hành chính công” và “ hành chính tư” chưa được đặt ra để nghiên cứu một cách thực sự cấp bách. Cũng giống như quản lý, hành chính là một nghệ thuật để “hoàn thành công việc”. Nghệ thuật này cũng đòi hỏi các công tác như hướng dẫn, phối hợp, kiểm soát, đánh giá, khuyến khích vật chất và tinh thần, sử dụng các thiết chế quan hệ con người hợp lý nhất để đạt được các mục đích của tổ chức

đề ra. Các quá trình và kỹ năng như vậy là cần thiết cho cả hành chính công và hành chính tư.

▪ ***Xu hướng quốc tế hoá***

Sự quốc tế hoá đời sống kinh tế - xã hội cũng ảnh hưởng đến nền hành chính công của các nước. Việc chia sẻ trách nhiệm đối với những vấn đề toàn cầu như: như nạn ô nhiễm môi trường và hiểm hoạ của hiệu ứng “nhà kính”, vấn đề chống buôn lậu, mafia, bạo lực, khủng bố, vấn đề giới tính, tôn giáo, bảo vệ quyền của trẻ em, v.v. làm cho việc tham gia các cộng đồng quốc tế trở nên bức thiết hơn bao giờ hết đối với các quốc gia. Vì vậy, tuy mức độ chấp nhận thay đổi có khác nhau, phụ thuộc vào thể chế chính trị-kinh tế-xã hội của từng nước thì những thay đổi diễn ra trong nền hành chính hướng tới sự hợp tác song phương, đa phương có hiệu quả là một thực tế không thể phủ nhận.

Tóm lại, với vai trò mới của nhà nước trong kinh tế thị trường, mô hình hành chính công mới tỏ ra được hoan nghênh vì nó thực sự giúp các quốc gia tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nhân dân. Những yếu tố khoa học quản lý, những nhân tố thị trường, những mối quan hệ ngày càng đa dạng và phức tạp giữa chính trị - hành chính - kinh tế, những bước nhảy vọt của khoa học, công nghệ, tin học, xu hướng quốc tế hoá đời sống xã hội của các nước và nhất là trình độ dân trí được nâng cao về mọi mặt (*ý thức về quyền công dân, trình độ văn hoá, kiến thức pháp luật, khoa học - kỹ thuật và quản lý, sự thức tỉnh của loài người trước những nguy cơ và tai hoạ chung của toàn nhân loại* v.v.) đã đặt ra yêu cầu mới đối với các Nhà nước, các Chính phủ và các nền hành chính công. Triết

lý "sự đi lên của một quốc gia gắn liền với nền kinh tế thị trường phát triển với một nhà nước và một cơ cấu hành chính hợp lý" thực sự đang là một bài toán hắc búa đòi hỏi tư duy mới về vai trò của nhà nước và nền hành chính công trong nền kinh tế thị trường nhằm phát triển hệ thống tri thức thực tiễn và lý luận của Khoa học hành chính.

6. ĐỀ XUẤT ÁP DỤNG

Kết quả nghiên cứu của đề tài có ý nghĩa trong việc phát triển lý luận và thực tiễn hành chính công. Trước mắt, kết quả nghiên cứu của đề tài có thể được sử dụng làm tài liệu giảng dạy, tài liệu tham khảo cho các chuyên đề, môn học có liên quan đến khoa học hành chính tại Học viện Hành chính quốc gia.

7. KẾT LUẬN

Những kết quả nghiên cứu của đề tài giúp chúng tôi đi đến những kết luận sau:

- Mặc dầu thực tiễn, tri thức và kinh nghiệm hành chính công đã xuất hiện từ rất lâu cùng với sự ra đời của nhà nước đầu tiên thì những ý tưởng về bản chất, quy luật của hành chính công mới chỉ là sơ khai trong các học thuyết về nhà nước, về quản lý xã hội hay thuật dùng người cai trị...

- Từ thế kỷ 16 -19 đã xuất hiện mầm mống của khoa học hành chính với sự ra đời của các học thuyết mang tính chuyên biệt hơn về quản lý nhà nước, bộ máy công quyền và vai trò của pháp quyền trong quản lý xã hội.
- Tuy nhiên, khoa học hành chính thực sự ra đời khi các hoạt động hành chính công được thừa nhận là độc lập tương đối khỏi các hoạt động chính trị .
- Khoa học hành chính thực sự trở thành một khoa học từ cuối thế kỷ 19, khi xuất hiện đầy đủ các yếu tố cấu thành một khoa học như: (i) Tri thức, kinh nghiệm; (ii) Tri thức lý luận; (iii) Phương pháp, cách xử lý; (iv) Hệ thống các giả thuyết và kết luận.
- Bức tranh toàn cảnh về sự thăng trầm của khoa học hành chính từ khi ra đời cho đến nay cho thấy việc phát triển lý luận, thực tiễn của khoa học hành chính vẫn đang là một yêu cầu cấp bách và cần thiết nhằm củng cố vị trí của lĩnh vực khoa học mang tính liên ngành và ứng dụng cao trong quản lý xã hội.
- Việc xây dựng một hệ thống các luận điểm gắn bó chặt chẽ với nhau về mặt lôgích và phản ánh bản chất, các quy luật hoạt động, phát triển của các tổ chức nhà nước trong điều kiện cụ thể của Việt nam sẽ tạo điều kiện làm giàu thêm kho tri thức lý luận và thực tiễn của khoa học hành chính.

- Sẽ là thuận lợi cho việc phát triển khoa học hành chính khi xây dựng được mạng lưới phối hợp nghiên cứu giữa các nhà nghiên cứu và thực tiễn hành chính công nhằm: (a) Đúc kết các sự kiện khoa học đã được tích lũy, kể cả các kết quả nghiên cứu thực nghiệm; (b) Tập hợp các quy tắc suy lý lôgích và chứng minh được sự chấp nhận chúng trong khuôn khổ của lý luận; (c) Tập hợp các khái niệm, các nguyên lý cơ bản cùng các quy luật, các định lý, các hệ quả được suy ra từ căn cứ thực nghiệm và các khái niệm, các nguyên lý cơ bản ấy bằng con đường suy lý lôgích và chứng minh tương ứng.

8. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên) Hành chính so sánh ASEAN, Nhà Xb Chính trị Quốc gia, Hà nội, 1998.
2. Đoàn Trọng Truyến (chủ biên), Hành chính học đại cương, Nhà Xb Chính trị quốc gia, 1997;
3. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên), Từ điển Pháp-Việt Pháp luật-Hành chính, 1992
4. Lịch sử các học thuyết chính trị trên thế giới (LuuKiếm Thanh, Phạm Hồng Thái dịch), NXB CTQG, 1993
5. Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật, Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái (chủ biên), Hà Nội,
6. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên) Hành chính công, NXB Thống kê, 2003
7. Tổng quan về quá trình hình thành và phát triển của Khoa học hành chính, Hà Nội, 1999.
8. Từ điển bách khoa toàn thư, Hà Nội, 2003

9. Từ điển bách khoa toàn thư, bản tiếng Nga, Moscow, 1992
10. Từ điển triết học, bản tiếng Nga, Moscow, 1990
11. Administration : The Word and the Science, A. Dunsire, Martin Robertson, 1973
12. Administrative Behavior, Herbert A. Simon, Fourth edition, 1997
13. Allen Schick, "The Trauma of Politics: Public administration in the sixties" in Mosher, American Public Administration.
14. Daniel W. Martin, The guide to the Foundations of Public Administration., marcel Dekker, Inc.
15. David Osborn và Ted Gaebler, Sáng tạo lại chính phủ, Viện NCQLKT TU, Hà Nội, 1997. (Bản dịch)
16. Dwight Waldo, "Public Administration" in Political Science, 1968.
17. Ferrel Heady, Comparative Public Administration: Concerns and priorities, 1962.
18. Frank J. Goodnow, Polictics and Administration, New York, 1900.
19. Herber A. Simon, "A Comment on "The Science of Public Administration", 1947.
20. Herber A. Simon, Administrative Behavior : Decision making process in Administrative Organizations, 4th Edition, 1997.
21. Leonard D. White, The Meaning of Principles of Puclic Administration - John M. Gaus, Leonard D. White, The frontiers opf Public Administration, 1936.
22. Lexicon of terms and concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science, Second Edition, Kiev, 1998
23. Modern Public Administration, Felix a.Nigro & Lloyd G.Nigro, Seventh Edition, 1997

24. Nicholas Henry, Public Administration an Public Affairs, Prentice Hall.
25. Peter F.Drucker P. Quản lý vì tương lai, Những năm 1990 và sau đó, Viện NCQLKT TƯ, Hà Nội, 1997. (Bản dịch)
26. Public administration, Roland Drago, Moscow, Progress, 1982 (tiếng Nga, dịch từ tiếng Pháp)
27. Public Administration, Surindar Suri, New Delhi, 1974
28. Public management - The State of the Art, Barry Bozeman, 1993
29. Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, The public Administration dictionary, Second edition, Michigan University, 1988.
30. Robert b. Denhardt, Public Administration : An action orientation, Wadsworth Publishing Company.
31. Roscoe Martin, "Political Science and Public Administration", American Political Science Review, 46, 1952.
32. The Craft of Public Administration, Sixth Edition, 1984