

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA
CHƯƠNG TRÌNH NGHIÊN CỨU KHOA HỌC
CÁC GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

CHỦ NHIỆM CHƯƠNG TRÌNH : TS. NGUYỄN NGỌC HIẾN

ĐỀ TÀI:

**CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG
KHẢ NĂNG TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG
VIỆC CHO DÂN CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC
TRONG QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH.**

Mã số : 2001 - 54 - 061

Chủ nhiệm đề tài : PGS. THKH. Nguyễn Văn Thâm

Hà Nội, 2003

Các thành viên tham gia:

PGS.TS.Nguyễn Hữu Khiển

PGS.Trần Duy Khang

TS. Nguyễn Vĩnh Oánh

TS. Nguyễn Nghĩa Vụ

TS. Bùi Đức Kháng

ThS. Bùi Xuân Lự

ThS. Hoàng Xuân Tuyên

Học viên Cao học Nguyễn Trọng Vinh

Học viên Cao học Phan Viết Hải

Và các cộng tác viên khác

MỞ ĐẦU

1. Tính cần thiết của đề tài nghiên cứu.

Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, phần nói về *Đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế*, có đoạn viết: "Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là nhà nước pháp quyền của dân do dân vì dân". Báo cáo nhấn mạnh phải "Kiện toàn tổ chức ...Thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng Luật trung tâm dân ý.

Chăm lo cho con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người...

Đổi mới cơ chế, xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo của công dân"⁽¹⁾.

Giải quyết những vấn đề trên đây rõ ràng là rất cấp thiết hiện nay để tiếp tục đưa đất nước ta đi lên theo con đường mà Đảng ta và nhân dân ta đã lựa chọn. Tuy nhiên, đó là những vấn đề rất lớn và liên quan đến nhiều lĩnh vực mà như thực tế cho thấy, nhiều năm qua chúng ta làm chưa tốt. Liên quan trực tiếp đến các nhiệm vụ đặt ra trên đây có vấn đề phải làm thế nào để nâng cao năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Nếu không có các giải pháp để góp phần làm tốt nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thì chủ trương đúng đắn được Đại hội Đảng chỉ rõ như vừa nhắc trên đây sẽ khó có thể thực hiện tốt. Sẽ không thể có một Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân nếu hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và

m:Đảng cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Sdd. tr. 131-133.

giải quyết công việc cho dân không được cải thiện một cách cơ bản. Một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch và vững mạnh mà chúng ta đang phấn đấu xây dựng phải là một nền hành chính trong đó các cơ quan của bộ máy chính quyền luôn luôn có những cách thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân một cách hữu hiệu, luôn luôn gần dân theo đúng nghĩa của từ này chứ không phải chỉ trên hình thức. Vấn đề đặt ra là chúng ta cần có những giải pháp gì để nâng cao không ngừng năng lực đó của các cơ quan nhà nước? Trong khuôn khổ của công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước, các giải pháp đó cần đặt ra ở mức độ nào cho hợp lý? Giải quyết vấn đề đó chắc chắn sẽ có ích rất nhiều cho yêu cầu xây dựng một nhà nước pháp quyền của dân, vì dân mà chúng ta đang đặt ra hiện nay. Đó là lý do mà chúng tôi đã dựa vào để chọn đề tài nghiên cứu *"Các giải pháp nhằm nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước trong quá trình cải cách hành chính"*. Đề tài nằm trong khuôn khổ chương trình chung về các giải pháp thúc đẩy công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước đang được tiến hành tại Học viện Hành chính Quốc gia do TS. Nguyễn Ngọc Hiến làm chủ nhiệm.

2. Các nhiệm vụ cụ thể và giới hạn nghiên cứu của đề tài

Những nhiệm vụ cụ thể của đề tài được đặt ra như sau:

- Nghiên cứu cơ sở lý luận của vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và các quan niệm về hoạt động này từ trước đến nay để làm sáng tỏ tính quy luật tất yếu của nó trong quá trình xây dựng nhà nước của mọi thời đại, đặc biệt là trong thời kỳ hiện đại;
- Nghiên cứu những đặc điểm của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đặt ra đối với các cơ quan hành chính nhà nước trong giai đoạn quản lý nền kinh tế theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của nhà nước. Đây là giai đoạn có nhiều biến đổi trong quản lý kinh tế và xã hội, đòi hỏi phải có một cách nhìn mới trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Đề tài đặt nhiệm vụ

nghiên cứu để làm sáng tỏ điều đó trong thực tế nước ta cũng như qua kinh nghiệm một số nước có điều kiện khảo sát và nghiên cứu tư liệu.

- Khảo sát tình hình thực tế về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở một số cơ quan hành chính ở trung ương và địa phương để góp phần đánh giá một cách khách quan những vấn đề đã làm và chưa làm được trong thực tế của hoạt động này ở nước ta thời gian qua. Từ đó nêu lên những kinh nghiệm và bài học cần thiết cho nhiệm vụ đổi mới hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thời gian tới.

- Đề xuất các giải pháp nhằm góp phần nâng cao năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và đổi mới công tác này trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay .

Một khi những nhiệm vụ trên được giải quyết thì cũng có nghĩa là đề tài đã góp phần vào việc tiếp tục làm cho công cuộc cải cách nền hành chính có cơ sở để phát triển trong thời gian tới. Đó cũng chính là cái mới của đề tài mà trong các nghiên cứu khác trước về cải cách hành chính chưa được đề cập đến một cách toàn diện.

Về giới hạn của đề tài: Trong khuôn khổ của một đề tài cấp Bộ, ở đây chúng tôi chỉ tập trung nghiên cứu những vấn đề về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước. Hoạt động này của các cơ quan lập pháp và cơ quan dân cử (Hội đồng nhân dân các cấp) không phải là trọng tâm nghiên cứu của đề tài. Nếu được đặt ra cũng chỉ để so sánh thêm trong những trường hợp mà hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân không thể tách rời giữa các cơ quan của bộ máy nhà nước nói chung.

3. Lịch sử nghiên cứu vấn đề trên thế giới và trong nước

Theo những tài liệu mà chúng tôi thu thập được, việc nghiên cứu các vấn đề về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước trên thế giới cũng như ở nước ta đã được một số người đề cập đến với những mức độ khác

nhau. Hai tài liệu quan trọng nhất của các nhà nghiên cứu trên thế giới có liên quan nhiều đến vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước là cuốn "*Đổi mới hoạt động của Chính phủ*" của hai tác giả người Mỹ : Đêvít Ăuxbót và Tét Gheblo⁽¹⁾, và cuốn "*Cải cách chính trị - con lối chính trị cuối thế kỷ XX*" của các nhà nghiên cứu Trung quốc do Tinh Tinh làm chủ biên ⁽²⁾. Trong cuốn "*Đổi mới hoạt động của Chính phủ*", các tác giả đã trình bày một loạt vấn đề về hoạt động của nhà nước trong nền kinh tế thị trường, các phương thức và yêu cầu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong giai đoạn mới để bảo đảm cho nhà nước có thể điều hành tốt nhất các lĩnh vực của đời sống xã hội. Với nhiều ví dụ sinh động, các tác giả đã chứng minh hoạt động của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường hiện đại không còn giống như trước đây nữa. Nó hướng vào khách hàng của mình một cách rõ rệt và mang nhiều đặc điểm mới. Nhà nước Mỹ trong hoạt động của mình vì sự tồn tại và phát triển của nó, đã tự điều chỉnh một cách mạnh mẽ thái độ tiếp xúc đối với người dân mà nó xem là khách hàng của mình. Thái độ trách nhiệm trước công dân được đề cao. Mặc dù cuốn sách được viết theo yêu cầu của thị trường tư bản chủ nghĩa, nhưng nhiều vấn đề được nêu ra trong đó, theo quan điểm của chúng tôi, là rất đáng để tham khảo. Ở các nước phương tây, vấn đề đang nghiên cứu cũng được đề cập đến trong một số tác phẩm khác. Ví dụ như trong cuốn *Quản trị hành vi tổ chức* của Paul Hersey, Ken Blanc Hard hoặc trong cuốn *Quản lý hành chính- Lý thuyết và thực hành* của của các tác giả người Pháp Michel Amel, Francis Bonnet, Joseph Jacobs v.v...

Còn ở Trung Quốc, theo cuốn sách đã dẫn trên đây, một cuộc cách mạng thực sự cũng đã diễn ra trong quan niệm về vai trò của Nhà nước với công dân trong nền kinh tế thị trường. Trung quốc đã mạnh dạn đổi mới cơ cấu, chuyển đổi chức năng của chính quyền và đặc biệt kiên quyết chống lại chủ nghĩa quan liêu trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và nhiều vấn đề khác. Cuốn sách cũng nêu lên nhiều mô hình tốt để làm ví dụ minh họa chứng minh tính cần thiết của

⁽¹⁾ Do Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia ấn hành năm 1997.

⁽²⁾ Do Nhà Xuất bản Công an nhân dân ấn hành năm 2002

việc cải cách hành chính, đổi mới quan niệm về vai trò của nhà nước trong thời kỳ mới. Chúng tôi cho rằng nhiều kinh nghiệm của Trung Quốc là rất quý giá cho chúng ta.

Ở Việt Nam, phần lớn các tác giả viết về hành chính và cải cách hành chính như Đoàn Trọng Truyền, Mai Hữu Khuê, Bùi thế Vĩnh, Nguyễn Ngọc Hiến, Đinh Văn Mậu, Nguyễn Hữu Khiển, Vũ Huy Từ, Nguyễn Duy Gia⁽¹⁾ v.v...trong các tác phẩm của mình đều đề cập trên những mức độ khác nhau vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường và trách nhiệm của cán bộ, công chức trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo yêu cầu mới. Quan điểm chung dễ nhận thấy của các nhà nghiên cứu Việt Nam hiện đại là do đất nước ta đã chuyển đổi từ quản lý nền kinh tế theo cơ chế tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, nên vai trò của nhà nước cũng yêu cầu phải được chuyển đổi cho thích hợp. Nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới cũng đặt ra nhiều yêu cầu mới. Muốn đẩy mạnh cải cách hành chính, theo nhiều nhà nghiên cứu Việt Nam, trước mắt chúng ta phải vượt qua nhiều lực cản. Một trong những lực cản đó chính là cách làm việc, là nhận thức của cán bộ trong bộ máy nhà nước, là chủ nghĩa quan liêu, xa dân. Nó đòi hỏi cán bộ phải vượt qua chính mình, phải đến với dân ⁽²⁾. Kết quả nghiên cứu của chúng tôi cho thấy việc tổng kết lại một cách có hệ thống các vấn đề về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân vẫn còn chưa được chú ý nhiều trong các tác phẩm của các nhà nghiên cứu nước ta. Đây sẽ còn là vấn đề đòi hỏi nhiều công sức của các nhà nghiên cứu cũng như của các cán bộ quản lý các ngành, các cấp.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

⁽¹⁾ Về các tác phẩm của những tác giả kể tên ở đây xin xem ở bản Danh mục các tài liệu thảo.

⁽²⁾ Xem: Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên): *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001., tr.50-54.

Mọi người đều biết, các vấn đề về Nhà nước và công dân luôn luôn là những vấn đề nhạy cảm, có tính xã hội rộng lớn, có tính lịch sử và gắn liền với quan điểm giai cấp trong nhận thức luận vấn đề. Chính vì vậy, khi nghiên cứu đề tài của mình, chúng tôi rất có ý thức vận dụng quan điểm của Đảng ta, vận dụng lý luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, tư tưởng Hồ Chí Minh để xem xét các vấn đề thuộc nội dung đề tài. Những vấn đề về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của cơ quan nhà nước được nhìn nhận dưới góc độ lịch sử, có sự tiếp thu truyền thống và so sánh với yêu cầu của thời đại mới để đánh giá những thành công và tồn tại trong lĩnh vực này.

Các phương pháp nghiên cứu khoa học chuyên ngành như phương pháp điều tra xã hội học, phương pháp thống kê, so sánh đã được sử dụng để thu thập và xử lý các thông tin thu được phục vụ cho đề tài. Trong khuôn khổ của đề tài, chúng tôi đã thực hiện một cuộc điều tra xã hội học tại 4 địa phương của một huyện thuộc tỉnh Ninh Bình để lấy chất liệu làm thí dụ nghiên cứu vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở cơ sở. Tuy chưa có điều kiện để thực hiện một cuộc điều tra rộng lớn, nhưng các số liệu thu thập được từ một cuộc điều tra thử nghiệm như vậy rất bổ ích cho nhiệm vụ nghiên cứu của chúng tôi.

5. Về các nguồn tư liệu được sử dụng để nghiên cứu đề tài

Trong quá trình nghiên cứu đề tài, nhóm nghiên cứu đã sử dụng nhiều nguồn tư liệu khác nhau. Ngoài các tài liệu thu nhận được trong quá trình khảo sát thực tế, chúng tôi đặc biệt quan tâm thu thập một số tài liệu được các cơ quan chức năng cho phép nghiên cứu liên quan đến công tác tiếp dân như tài liệu tại Văn Phòng Quốc hội, tại Bộ Lao động Thương binh và xã hội, tại Ban Tổ chức cán bộ của Chính phủ

(nay là Bộ Nội vụ), tại Thanh tra Nhà nước và một số cơ quan địa phương ... Những tài liệu này đã giúp chúng tôi rất nhiều khi đánh giá thực trạng tình hình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở các cơ quan nhà nước ta thời gian qua.

Một nguồn tư liệu không kém phần quan trọng mà chúng tôi rất quan tâm đó là tài liệu được công bố trên báo chí hoặc trên các ấn phẩm thông tin của các cơ quan nghiên cứu. Những tài liệu này nhiều khi hết sức thú vị vì nó mang hơi thở của cuộc sống, được các phóng viên báo chí ghi lại trong nhiều trường hợp rất đặc biệt. Các tư liệu đã được chúng tôi cố gắng cập nhật để không lạc hậu về mặt thời gian.

Trong đề tài chúng tôi cũng sử dụng một số tư liệu trong các báo cáo khoa học của đồng nghiệp và một số luận văn có liên quan của sinh viên cao học tại Học viện Hành chính Quốc gia. Nhân đây chúng tôi xin chân thành cảm ơn các nhà nghiên cứu, các cơ quan Trung ương và địa phương đã giúp chúng tôi thu thập tư liệu phục vụ cho đề tài.

6. Cấu trúc của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài chúng tôi gồm tất cả 3 chương và một phần phụ lục.

Chương I: *Các cơ quan nhà nước với vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.* Chương này giới thiệu những quan niệm chung về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, những cách thức chủ yếu để giải quyết nhiệm vụ này của các cơ quan nhà nước. Cũng trong chương này chúng tôi đã giới thiệu một số nét về sự phát triển các quan niệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới, kinh nghiệm của một số nước trong lĩnh vực có thể tham khảo để nghiên cứu các vấn đề của Việt Nam.

Chương II: *Thực trạng tiếp cận và giải quyết các yêu cầu của công dân tại một số cơ quan nhà nước trung ương và địa phương thời gian qua.* Chương này trình bày một số kết quả qua khảo sát và điều tra tại một số cơ quan để làm cơ sở thực tiễn cho việc đề xuất các giải pháp nhằm giải quyết các nhiệm vụ của đề tài đặt ra.

Chương III: *Các giải pháp nhằm nâng cao năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong giai*

đoạn mới. Chương này là kết quả rút ra từ quá trình nghiên cứu đề tài trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn.

Phần phụ lục của đề tài là một số báo cáo chuyên đề của cộng tác viên, các số liệu tham khảo và một số tài liệu có tính chất giới thiệu tư liệu để người đọc tiện so sánh, đối chiếu khi cần thiết.

Đề tài này được hoàn thành với sự giúp đỡ của nhiều cộng tác viên là cán bộ đang làm việc tại các cơ quan nhà nước và một số nhà nghiên cứu trong cũng như ngoài Học viện Hành chính Quốc gia. Nhân đây nhóm nghiên cứu đề tài xin chân thành cảm ơn các cơ quan, các nhà nghiên cứu đã giúp chúng tôi điều kiện để hoàn thành nhiệm vụ do đề tài đặt ra. Tất nhiên, do trình độ của nhóm nghiên cứu cũng như do nhiều lý do khách quan khác, đề tài không thể tránh được những thiếu sót. Chúng tôi mong nhận được nhiều ý kiến đóng góp của các nhà chuyên môn, các nhà quản lý để có thể tiếp tục hoàn thiện thêm công trình nghiên cứu của mình.

Hà Nội, tháng 7 năm 2003

TM nhóm Nghiên cứu

Chủ nhiệm đề tài: **PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm**

CHƯƠNG I

CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC VỚI VẤN ĐỀ TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN

I. QUAN NIỆM CHUNG VỀ TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

1.1. Cơ sở lý luận và phương pháp luận của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Trước hết, trong lĩnh vực đang được nghiên cứu ở đây, chúng ta cần làm rõ một vấn đề có tính cơ bản, đó là: khái niệm *tiếp cận với công dân* của các cơ quan nhà nước cần được xem xét trên những phương diện nào, và vì sao Nhà nước phải làm tốt nhiệm vụ này?

Theo nhận thức của chúng tôi, khái niệm *tiếp cận công dân* cần được hiểu trên cả hai phương diện: Nhà nước phải tự mình đến với dân, gần dân theo chức năng và quyền hạn được giao, và dân phải được tạo điều kiện thuận lợi để đến với Nhà nước khi họ có nhu cầu cần sự hỗ trợ của Nhà nước nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình. Ở đây Nhà nước là người giữ quyền chủ động và công dân có quyền đòi hỏi sự quan tâm của Nhà nước như một trách nhiệm tất yếu phải thực hiện vì Nhà nước là người quản lý mọi mặt của đời sống xã hội.

Chúng ta đều biết rằng, trong lịch sử phát triển của xã hội loài người, Nhà nước đã xuất hiện như một hiện tượng chính trị - xã hội, một hiện tượng lịch sử. Xuất hiện cùng với sự phân chia xã hội thành giai cấp đối kháng, Nhà nước là công cụ của một giai cấp nhất định nắm được quyền thống trị xã hội, đồng thời là một tổ chức chính trị - xã hội có quyền lực công, được giao nhiệm vụ quản lý đất nước, bảo đảm an ninh quốc gia, giữ vững trật tự xã hội. Xã hội càng phát triển thì vai trò của quản lý nhà nước ngày càng tăng. Đó là vai trò tổ chức các

hoạt động của đời sống xã hội, tạo khả năng phát triển cho các lĩnh vực, tạo sự hợp tác thúc đẩy xã hội tiến lên. Quản lý nhà nước chính là sự biểu hiện khả năng mà xã hội có thể sử dụng bộ máy nhà nước để tổ chức và điều chỉnh cuộc sống của mọi người phù hợp với yêu cầu của cuộc sống cộng đồng.

Nhà nước được tổ chức thành bộ máy để hoạt động. Đó là một hệ thống cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương có chức năng, quyền hạn, phạm vi hoạt động và nhiệm vụ cụ thể. Trong bộ máy đó có các cơ quan thuộc hệ thống lập pháp, hệ thống tư pháp và hệ thống hành pháp. Đến lượt mình, các cơ quan đó đều hoạt động dựa vào các yêu cầu của đời sống xã hội, phục vụ con người.

Cần nhấn mạnh rằng Nhà nước và xã hội dù ở thời đại nào cũng đều có sự gắn bó chặt chẽ với nhau. Sự phát triển kinh tế xã hội quyết định sự phát triển của Nhà nước và đến lượt mình, sự phát triển của Nhà nước luôn luôn góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

Về hình thức, tổ chức bộ máy nhà nước ở mỗi quốc gia, mỗi thời kỳ lịch sử đều có sự khác nhau. Tuy nhiên, một số cơ quan đặc trưng cho quyền lực Nhà nước như quân đội, cảnh sát, toà án v.v... thì dù dưới chính thể nào cũng đều có cả và chúng đều chịu sự điều khiển của giai cấp nắm quyền thống trị.

Nhà nước đặt ra pháp luật và sử dụng nó như một công cụ quan trọng để quản lý các mặt của đời sống xã hội, quản lý dân cư. Pháp luật có vai trò quy định vị trí, quyền và trách nhiệm của mỗi công dân cũng như tổ chức trong đời sống cộng đồng theo quan điểm của giai cấp cầm quyền. Do vậy, quan hệ giữa Nhà nước và pháp luật là vô cùng quan trọng. Lênin từng nói rằng: “Ý chí, nếu nó là ý chí của Nhà nước thì phải được biểu hiện dưới hình thức một đạo luật do chính quyền đặt ra”⁽¹⁾. Và “nếu không có một bộ máy đủ sức cưỡng bức người ta tuân theo những tiêu chuẩn của pháp quyền thì pháp quyền có cũng như không”⁽²⁾. Như vậy, Nhà nước, pháp luật, công dân là những phạm trù liên quan

(1) V.I.Lênin: Toàn tập, tiếng Việt. NXB Tiến bộ. Mát-xcơ-va, 1977, t.39, tr.78

(2) V.I.Lênin: Toàn tập, tiếng Việt. NXB Tiến bộ. Mát-xcơ-va, 1976, t.33. tr.121

chặt chẽ với nhau. Xử lý tốt mối quan hệ này là điều kiện quan trọng để thúc đẩy xã hội phát triển và đó cũng chính là lý do tồn tại của mọi Nhà nước trong lịch sử.

Thật ra, ngay từ thời Hy Lạp cổ đại, Aristốt (384-322 tr.CN) - người được C.Mác gọi là nhà tư tưởng vĩ đại nhất của thời cổ đại, khi đề cập đến các vấn đề pháp luật, cũng đã từng cho rằng bản chất của Nhà nước được bộc lộ trong pháp quyền, bởi lẽ bằng pháp luật các quyền chung của công dân được thể hiện và củng cố. Theo Aristốt, nhiệm vụ của pháp luật là trợ giúp các cá nhân tự thỏa mãn trong các mối quan hệ về quyền. Công lý theo ông được thể hiện qua các quy phạm pháp luật. Hành động một cách công bằng tức là hành động theo pháp luật. Công lý do đó còn có nghĩa là mối tương quan của pháp luật với các công dân của quốc gia⁽¹⁾.

Cũng trong thời Hy Lạp cổ đại, một nhà cầm quyền nổi tiếng tại Atthènes là Périclès (499-429 Tr.CN) đã đưa ra chủ trương mọi người dân đều có quyền hạn như nhau, và dân là chúa tể tối cao trong một quốc gia ⁽²⁾.

Như vậy, quan hệ giữa Nhà nước và công dân đã có từ thời cổ đại, ngay từ khi Nhà nước mới ra đời và ý nghĩa của mối quan hệ đó từ lâu, trên những mức độ khác nhau, đã được các học giả quan tâm.

Trong thời kỳ cách mạng tư sản đang lên (đầu thế kỷ XVII), nhiều học giả tư sản phương Tây cũng đã nêu lên yêu cầu phải củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân để chống lại các tư tưởng bảo thủ, bảo vệ nền quân chủ.

Bênedích Xpinôđa (1632-1677), nhà triết học duy vật nổi tiếng của Hà Lan vào thời kỳ nói trên đã viết trong tác phẩm *Luận về thần học - chính trị* rằng pháp luật của Nhà nước bị phá vỡ bởi hành động của những nhà cầm quyền đã gây lên sự căm phẫn và khinh miệt của dân chúng. Nhà nước, cũng như bất kỳ

⁽¹⁾ Xem: Lịch sử các học thuyết chính trị trên thế giới. NXB Văn hoá Thông tin, Hà Nội, 2001, tr.88-89

⁽²⁾ Trích theo: Phạm Côn Sơn trong cuốn *Khoa học quản lý và tổ chức cơ sở xí nghiệp*. NXB Đồng Tháp, 1993. tr.44

bộ phận nào của tự nhiên, đều muốn tự bảo vệ, hơn nữa quyền tồn tại của Nhà nước đó do sức mạnh của nó quyết định; sức mạnh này suy giảm khi Chính phủ tiến hành các hoạt động thù địch với quyền lợi của đa số. Khi gây nên sự công phẫn của công chúng, Nhà nước bị suy yếu đi, và do đó quyền tồn tại của nó bị suy giảm. Và ngược lại, Nhà nước sẽ hùng mạnh khi nó không chỉ bảo đảm việc duy trì cuộc sống cho mỗi công dân, mà còn thoả mãn các nhu cầu của họ ⁽¹⁾.

Vào năm 1652, nhà triết học Anh Giêracđơ Uynxtenli đã viết trong tác phẩm *Quy luật của tự do* rằng cần có sự can thiệp của Chính phủ cách mạng vào các quan hệ xã hội nhằm thiết lập sở hữu chung. Cần phải trao cho nhân dân quyền tự do chính trị, để nền cộng hoà thúc đẩy dần dần việc loại trừ chế độ tư hữu... ⁽²⁾

Trong lịch sử phát triển của các tư tưởng về Nhà nước còn có nhiều nhà nghiên cứu nói về quan hệ giữa Nhà nước và công dân như là một yếu tố tất yếu bảo đảm cho Nhà nước hoạt động và tồn tại bền vững. Nhưng có thể nói chỉ đến khi chủ nghĩa Mác-Lênin xuất hiện thì vấn đề đang nói đến mới có sự chuyển biến về chất trong nhận thức lý luận và quan trọng hơn là trong thực tiễn hoạt động của bộ máy nhà nước.

Trong tác phẩm *Nhà nước và cách mạng*, khi nói đến nền dân chủ vô sản Xô viết, Lênin từng nhấn mạnh rằng đó là lần đầu tiên trong lịch sử các quyền tự do chính trị đối với quần chúng lao động được bảo đảm, và chính từ đó mà quần chúng lao động được tham gia tích cực vào điều hành nhà nước của mình. Lênin chỉ ra rằng, chỉ sau khi giai cấp công nhân nắm được chính quyền, trong điều kiện nền chuyên chính vô sản, quần chúng nhân dân mới được vươn lên tham gia độc lập không chỉ trong các cuộc bầu cử, mà còn trong điều hành nhà nước hàng ngày. Trong tác phẩm này Lênin đã mở ra bản chất của nền chuyên chính kiểu mới, đánh giá nó như sự lãnh đạo nhà nước từ phía giai cấp công nhân liên minh với quần chúng lao động, có mục đích của mình là đè bẹp những

⁽¹⁾. Xem: Lịch sử các học thuyết chính trị. Sdd, tr. 250-251

⁽²⁾ Xem: Lịch sử các học thuyết chính trị. Sdd, , tr. 263

kể áp bức, xây dựng xã hội mới- xã hội xã hội chủ nghĩa và cộng sản chủ nghĩa
(1).

Ở phương đông, trong đó có nước ta, tư tưởng về một nhà nước gần dân cũng được nói đến từ rất sớm. Chẳng hạn như, ngay từ thời kỳ trung cổ, ý nghĩa tiến bộ của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đã được một số học giả Trung quốc lúc đó nhấn mạnh là để thực thi sự công bằng theo quy định của pháp luật, chống lại kẻ ác bá, thu phục nhân tâm, bởi vì mất dân là mất tất cả. Nhà tư tưởng lỗi lạc của Trung Quốc thời phong kiến là Khổng Phu Tử (551 - 479 trước CN) từng nói:

“ Người có nước, có nhà, không lo ít dân mà lo dân không đều, không lo nghèo mà lo không yên. Nếu dân đã đều thì không nghèo, đã hoà thì không ít, đã yên thì không nghiêng đổ.

Như thế, nếu biết người ở xa không phục, hãy sửa văn đức để người ta đến với mình. Người ta đã đến thì làm cho người ta được yên”

(Văn hữu quốc hữu gia giả, bất hoạn quả nhi hoạn bất quân, bất hoạn bản nhi hoạn bất an; cái quân vô bản, hoà vô quả, an vô khuynh. Phù như thị, cố viễn nhân bất phục, tắc tu văn đức dĩ lai chi. Ký lai chi, tắc an chi)⁽²⁾.

Diễn đạt theo ngôn ngữ hiện đại của chúng ta ngày nay, có thể nói Khổng Tử, dù sống trong thời kỳ cách chúng ta ngày nay hàng mấy ngàn năm, cũng đã quan niệm rằng muốn cho nước nhà bền vững, yên ổn thì phải làm sao cho dân gắn với nước. Phải tìm cách cho dân tiếp cận được với Nhà nước, mà muốn làm như vậy Khổng Tử cho là phải “sửa văn đức”.

Hoặc cũng trong cuốn Luận ngữ của Khổng Tử có chép một câu chuyện như sau:

“Thầy Tử Cống hỏi về việc trị nước.

Đức Khổng Tử đáp:” Phải đủ lương thực, đủ binh lực, được dân tín phục”

(1) Xem: V.I.Lênin , Toàn tập, tiếng Việt. NXB Tiến bộ. Mát-xcơ-va,1977,t.25, tr. 443

(2) Xem: Khổng Tử, Chu Hy tập chú: Luận ngữ. Nhà Xuất bản Văn học, Hà Nội, 2002, tr. 639- 640

Thầy Tử Cống hỏi:” Bất đắc dĩ mà phải bỏ một trong ba điều ấy, bỏ điều gì trước?

Đức Khổng Tử đáp:” Bỏ binh lực”

“Thầy Tử Cống hỏi:” Bất đắc dĩ mà phải bỏ một trong hai điều ấy, bỏ điều gì trước?

Đức Khổng Tử đáp:” Bỏ lương thực. Nếu dân không tin phục thì nước không thể đứng vững được” (Khử thực. Dân vô tín bất lập)⁽¹⁾.

Như thế từ thời Khổng Tử, người Trung Hoa đã quan niệm rằng có thể bỏ tất cả nhưng phải giữ lấy dân. Tất nhiên, muốn giữ được dân thì không Nhà nước không thể xa dân mà phải gần dân.

Truyền thống thu phục nhân tâm qua việc trực tiếp tiếp cận với công dân, giáo dục con người để họ tin theo nhà nước của mình từ nhiều năm nay rất được Đảng cộng sản Trung quốc quan tâm. Bằng cách đó Đảng và Nhà nước Trung Quốc cách mạng đã và đang động viên được trên một tỷ người dân Trung Quốc đứng lên theo mình xây dựng cuộc sống mới. Thấy rõ tầm quan trọng to lớn của việc gần dân, trong công cuộc cải cách nền hành chính, một trong những trọng tâm mà Đảng cộng sản và Chính phủ Trung Quốc đang ra sức thực hiện là khắc phục bằng được bệnh quan liêu, xa rời dân của các cơ quan hành chính Nhà nước hiện nay. Về căn bệnh này ở Trung quốc hiện đại, Đặng Tiểu Bình - kiến trúc sư của thời kỳ đổi mới ở Trung Quốc, từng mô tả như sau: "Ngất ngưỡng trên cao, lạm dụng chức quyền, thoát ly thực tế, xa rời quần chúng, phô trương hình thức, chỉ giỏi nói suông, tư tưởng cứng nhắc, bảo thủ giáo điều, bộ máy công kênh, người nhiều việc ít, bất chấp hiệu quả, không chịu trách nhiệm, không giữ lòng tin, công văn giấy tờ, đùn đẩy lẫn nhau, đầy đáng quan cách, thích kiêu dạy người, thù hằn thù dập, lừa trên dối dưới, cửa quyền hống hách, tự

⁽¹⁾ Xem: Khổng Tử, Chu Hy tập chú: Luận ngữ. Nhà Xuất bản Văn học, Hà Nội, 2002, tr.444-445

tư tự lợi, tham ô lộng hành..."⁽¹⁾ Đặng Tiểu Bình mô tả rất nặng như vậy vì ông cho rằng muốn đất nước Trung Quốc đi lên phải tiêu diệt căn bệnh đó, phải làm cho Nhà nước gần dân, tiếp cận được trực tiếp với dân càng nhiều càng tốt. Trung quốc hiện đại quả nhiên đang nêu một tấm gương có ý nghĩa lớn về việc chống lại chủ nghĩa quan liêu của các cơ quan hành chính nhà nước dưới chế độ mới, rất đáng để chúng ta học tập. Người Trung Quốc biết đây là việc khó khăn, nhưng họ cho rằng vì tiền đồ dân tộc, vì lợi ích của nhân dân, Trung Quốc không còn sự lựa chọn nào khác. Như thế có thể nói việc chống lại chủ nghĩa quan liêu, làm cho dân hiểu rõ mục tiêu của Nhà nước, làm cho Nhà nước gần dân hơn, xưa nay đều được các chính thể ở Trung Quốc xem là rất hệ trọng .

Ở nước ta, các triều đại phong kiến lúc đang lên đều dựa vào dân để mưu nghiệp lớn. Chẳng hạn như, dưới thời nhà Trần, khi được vua Trần Anh Tông (1293-1314) hỏi về kế giữ nước, Trần Hưng Đạo từng nói rằng: "Khoan thư sức dân để làm kế sâu rễ bền gốc, đó là thượng sách giữ nước" (khoan dân lực dĩ vi thâm căn cố đế chi kế). Câu nói này của Trần Hưng Đạo đã trở nên rất nổi tiếng và về sau được người đời luôn nhắc đến.^(*)

Dưới thời nhà Lê, Nguyễn Trãi (1380 - 1442) - người anh hùng dân tộc đã có công giúp Lê Lợi đánh đuổi quân Minh dành lại độc lập cho dân tộc, khi nói đến việc xây dựng nhà nước bền vững cũng quan niệm rằng nước phải gắn liền với dân. Ông nói: "Mến người có nhân là dân, mà chở thuyền và lật thuyền cũng là dân"⁽²⁾. Chính lịch sử thời đại mà ông đã sống làm cho Nguyễn Trãi thấy rõ một chân lý là: Nhà nước muốn tồn tại bền vững không thể tách rời dân. Nhà Trần trước đó - một triều đại với nhiều chiến công hiển hách, ba lần đánh thắng

⁽¹⁾ Tinh Tinh : Cải cách Chính phủ - Cơ lốc chính trị cuối thế kỷ XX. NXB Công an nhân dân,

Hà Nội, 2002, tr.126

^(*) Xem: Phan Huy Lê: *Hưng Đạo Đại Vương Trần Quốc Tuấn - Một nhân cách lớn*. Trong cuốn Một chặng đường nghiên cứu lịch sử. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 403-404.

⁽²⁾ Nguyễn Trãi: *Toàn tập*, Nhà Xb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1976, tr.203

quân Nguyên Mông, cuối cùng đã sụp đổ vì theo Nguyễn Trãi đã "cậy mình giàu mạnh, mặc dân thống khổ, chỉ ham vui chơi..."⁽¹⁾. Nhà Hồ kế đó đã thất bại trong việc lãnh đạo nhân dân bảo vệ nền độc lập dân tộc chống lại kẻ thù phương Bắc cũng là do gây ra "chính sự phiền hà, để trong nước lòng dân oán hận" (Bình Ngô đại cáo).

Tây Sơn Nguyễn Huệ đã thống nhất được đất nước sau thời Trịnh Nguyễn phân tranh và đánh bại quân Thanh xâm lược cũng là nhờ biết dựa và dân.

Triều đại phong kiến cuối cùng trong lịch sử nước ta là nhà Nguyễn, sau một thời gian tồn tại và phát triển cũng để mất lòng dân, cuối cùng đã để mất nước vào tay thực dân Pháp.

Sau khi nước nhà được độc lập vào năm 1945, trong quá trình xây dựng chính quyền nhân dân, Chủ tịch Hồ Chí Minh với tư cách là người sáng lập ra chính quyền cách mạng, từ rất sớm, trong *Thư gửi Ủy ban nhân dân các kỳ, tỉnh huyện và làng*, đã nhấn mạnh: "Chúng ta phải hiểu rằng, các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng, đều là công bộc của dân, nghĩa là để gánh vác việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân như trong thời kỳ dưới quyền thống trị của Pháp, Nhật.

Việc gì có lợi cho dân, ta phải hết sức làm.

Việc gì hại đến dân, ta phải hết sức tránh" ⁽²⁾.

Tư tưởng trên đây của Hồ Chí Minh được Người nói đến không chỉ một lần mà rất nhiều lần trong suốt cuộc đời vì dân vì nước của Người. Mục tiêu đặt ra trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo lời dạy của Hồ Chí Minh là làm cho dân hiểu Nhà nước, hiểu cán bộ để luôn luôn đi theo Chính phủ, đi theo các mạng. Khi nói về bản chất dân chủ của Nhà nước ta Hồ Chí Minh viết:

"Nước ta là nước dân chủ.

(1) Nguyễn Trãi: *Toàn tập*, Nhà Xb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1976, tr.196

(2) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, tập IV, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 56-57

Bao nhiêu lợi ích đều vì dân.

Bao nhiêu quyền hạn đều là của dân.

Công việc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân.

Chính quyền từ xã đến Chính phủ trung ương do dân cử ra.

Đoàn thể từ trung ương đến xã đều do dân tổ chức nên.

Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân”⁽¹⁾.

Nhờ xây dựng được một nhà nước gần dân, được nhân dân ủng hộ mà công cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp và tiếp theo là cuộc chống Mỹ cứu nước của dân tộc ta do Đảng ta lãnh đạo đã thành công rực rỡ. Cũng với bản chất như vậy, Nhà nước ta đã thực hiện thành công những nhiệm vụ chiến lược của quá trình xây dựng xã hội mới ở nước ta, tiến hành công cuộc đổi mới với nhiều thành tựu đáng kể trong thời gian qua. Thoả mãn quyền lợi của người dân, được dân tin cậy - đó là một trong những tiêu chuẩn để đánh giá hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước mà chúng ta đã và đang phấn đấu xây dựng.

Theo bản chất của mình, dù dưới thời đại nào, Nhà nước đều là một chủ thể quản lý xã hội theo quan điểm của giai cấp cầm quyền thống trị. Để quản lý xã hội, Nhà nước đề ra pháp luật và sử dụng pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Dĩ nhiên, luật pháp không đơn thuần là ý chí của giai cấp thống trị mà đó còn là sự phản ánh các quy luật khách quan của sự phát triển xã hội. Một xã hội tiến bộ hay lạc hậu đều được phản ánh trong các quy phạm pháp luật hình thành trong đó.

Nhà nước thực hiện sự tiếp cận của mình đối với công dân thông qua quy định của pháp luật, thông qua những cơ chế thích hợp do Nhà nước quy định. Đến lượt mình, các quy định của pháp luật đóng vai trò bảo đảm sự ổn định và khả năng phát triển của xã hội thông qua việc thực hiện các quy định đó của từng người dân. Xã hội càng có nhiều biến động thì vai trò của pháp luật trong việc ổn định và phát triển của xã hội càng quan trọng. Do vậy, mọi cuộc cải

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập V, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 698

cách, nếu không đặt trên cơ sở của luật pháp sẽ khó có khả năng đi đến thành công tốt đẹp. Muốn xã hội phát triển, luật pháp do Nhà nước nêu ra phải được người dân ủng hộ và thực hiện tự giác. Và để được mọi người ủng hộ, những quy định của pháp luật phải hợp lý và công bằng, phản ánh được nguyện vọng chính đáng của đại đa số nhân dân lao động. Đó cũng chính là yêu cầu mà trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, bất cứ Nhà nước nào đều phải đặt ra.

Nhà nước xã hội chủ nghĩa của chúng ta là một kiểu nhà nước mới, có khả năng tập hợp rộng rãi mọi tầng lớp nhân dân hoạt động theo sự quản lý của mình. Sở dĩ như vậy vì Nhà nước ta đại diện chung cho quyền lợi của những người lao động đã đứng lên làm chủ vận mệnh của mình dưới sự lãnh đạo của Đảng. Quản lý của Nhà nước trước hết thể hiện ở sự điều chỉnh các quan hệ xã hội, các lợi ích xã hội theo yêu cầu phát triển chung của toàn xã hội. Để được mọi người tuân thủ, sự điều chỉnh đó phải dựa trên quyền lực nhà nước được luật pháp công nhận. Và để quản lý được xã hội, để được mọi người dân thừa nhận, ủng hộ mình, Nhà nước cần phải có sự hiểu biết đầy đủ và chính xác các nhu cầu của đời sống xã hội, thấu hiểu được lợi ích và mong muốn chính đáng của người dân. Trong quá trình đó, Nhà nước với các cơ quan của mình và các nhân viên làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước phải có nghĩa vụ tuân thủ mọi quy định của pháp luật như mọi người dân khác, không được tự mình đứng trên luật pháp, *mọi người đều bình đẳng trước pháp luật*. Đó là điều kiện cơ bản để các cơ quan hành chính Nhà nước có thể thực hiện việc tiếp cận với công dân một cách hiệu quả.

Một vấn đề khác không thể không nhấn mạnh ở đây, đó là cần tôn trọng và bảo đảm trên thực tế các quyền tự do cơ bản của công dân trong quá trình quản lý xã hội theo pháp luật. Nhà nước cần phải xác định cho chính mình và những người đại diện cho Nhà nước khi thực thi công vụ một trách nhiệm pháp lý rõ ràng về các hành vi của họ khi tiếp cận để giải quyết công việc cho dân và cho tổ chức nói chung. Cần có những cơ chế, những phương thức hợp thì công dân

mới có thể có điều kiện để thông qua đó yêu cầu các cơ quan và công chức nhà nước nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật.

Theo quy định của Hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy Nhà nước, các cơ quan công quyền có quyền hạn nhiệm vụ xác định và phải có quyền lực đủ mạnh để quản lý đất nước, quản lý Xã hội. Nếu bộ máy này vì lý do vào đó bị suy yếu hoặc “tê liệt” thì xã hội lâm vào tình trạng rối loạn, vô chính phủ. Song về bản chất, quyền lực Nhà nước không phải là quyền lực “tự thân”, mà trong chế độ dân chủ của chúng ta “mọi quyền lực thuộc về nhân dân”. Nhân dân thông qua bộ máy Nhà nước để thực hiện quyền lực của mình được Hiến pháp quy định. Xét cho cùng, các cơ quan quản lý Nhà nước phải thực thi quyền lực của mình theo chức năng nhiệm vụ được nhân dân uỷ quyền với mục đích tối thượng là phục vụ nhân dân - chủ thể của quyền lực đảm bảo lợi ích cá nhân và lợi ích toàn xã hội được pháp luật quy định. Hoạt động của mọi cơ quan trong bộ máy nhà nước phải đặt dưới sự kiểm soát của nhân dân.

Tiếp cận với công dân tức là tiếp cận với các quan hệ xã hội gắn liền với đặc điểm của từng giai đoạn lịch sử cụ thể. Trong những giai đoạn khác nhau, các quan hệ xã hội của con người trong đó dĩ nhiên đều mang những nét đặc thù khác nhau mà chúng ta không thể không tính đến. Hơn nữa, các quan hệ xã hội nhiều khi còn lệ thuộc vào tập quán, vào truyền thống dân tộc, đặc điểm văn hoá của các cộng đồng dân cư mà việc điều chỉnh chúng không phải duy nhất chỉ dựa trên luật pháp. Có những quy tắc xã hội hình thành từ lâu đời liên quan đến đạo đức, tập quán hay những quy tắc tôn giáo, tín ngưỡng, trên thực tế đã tham gia bằng cách này hay cách khác vào việc tạo ra trật tự xã hội và được mọi người tự giác công nhận. Trong trường hợp đó, việc điều chỉnh các quan hệ xã hội và thực hiện nhiệm vụ tiếp cận công dân của các cơ quan nhà nước không những vừa phải dựa trên cơ sở luật pháp mà còn phải tính đến tập quán của các cộng đồng dân cư và các truyền thống văn hoá đang được mọi người tôn trọng. Chẳng hạn từ xa xưa trong xã hội người Việt đã có truyền thống tôn trọng tình làng nghĩa xóm, “thương người như thể thương thân”. Trong đời sống xã hội thường

nhật những người già có kinh nghiệm luôn được tôn vinh. Việc điều chỉnh các quan hệ xã hội theo pháp luật trong đời sống hiện đại cần phải góp phần củng cố các tập quán tốt đẹp đó, bảo vệ thuần phong mỹ tục để xã hội ổn định hơn và để sự phát triển, không làm mất đi những quan hệ truyền thống tốt đẹp vốn rất cần cho bất cứ xã hội nào. Tất nhiên, cũng cần phải thấy rằng, bên cạnh những truyền thống tốt, trong xã hội của chúng ta cũng có nhiều truyền thống lạc hậu chưa bị loại bỏ, kiểu “phép vua thua lệ làng”, coi lệ làng cao hơn phép nước, cục bộ địa phương, thiếu tôn trọng pháp luật v.v... Việc sử dụng pháp luật để hạn chế các tập quán không tốt đó là rất cần thiết để phát huy vai trò của Nhà nước trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Hiện nay, việc dân chủ hoá đời sống xã hội và quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường nhiều thành phần hoạt động dưới sự điều tiết của Nhà nước đang tạo nên những biến đổi sâu sắc trong lối sống và tâm lý của người Việt Nam ta. Trong hoàn cảnh đó, mọi người đều có những cơ hội và điều kiện để phát triển nhân cách, xây dựng cho mình một cuộc sống phù hợp với yêu cầu của thời kỳ mới và được pháp luật bảo vệ. Trong quá trình tiếp cận với công dân, các cơ quan nhà nước một mặt cần sử dụng đúng quyền lực của mình do luật pháp quy định, mặt khác cần chú ý rằng sự phát triển của các điều kiện kinh tế xã hội luôn đòi hỏi luật pháp phải có sự phát triển thích ứng. Cần nghiên cứu để thấy được những quy định nào đã trở nên lạc hậu với yêu cầu của việc quản lý xã hội trong điều kiện mới để có những bổ sung, điều chỉnh kịp thời, làm cho pháp luật không kìm hãm sự phát triển đi lên của xã hội, đồng thời không tạo ra tình trạng dân chủ quá trớn. Chẳng hạn như, thực tiễn từ lâu đã cho thấy rằng trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành thời gian qua có khá nhiều quy định còn mang tính chung chung, kêu gọi, mà thiếu các cơ chế bảo đảm để thực thi cụ thể; hay có những quy định trong luật pháp tự mâu thuẫn với nhau nên rất khó thực hiện thống nhất, thậm chí bị những người xấu lợi dụng để mưu lợi cá nhân. Những điều đó một mặt đã làm cho việc thực thi pháp luật trở nên kém hiệu quả, và mặt khác cũng làm cho lòng tin của nhiều người dân vào pháp

luật nhà nước bị giảm sút. Từ đó, việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước không tránh được khó khăn. Khắc phục những tồn tại đó trước hết là trách nhiệm của các cơ quan trong bộ máy nhà nước có chức năng soạn thảo các văn bản pháp luật, nhưng một mặt khác không kém phần quan trọng, là trách nhiệm của các cơ quan trực tiếp làm việc với dân. Các cơ quan nhà nước thông qua việc tiếp cận và giải quyết công việc hàng ngày cho dân kịp thời phát hiện và đề xuất những giải pháp phù hợp, xử lý kịp thời những tình huống mới. Trong một xã hội đang có nhiều biến đổi và phát triển không ngừng, đa dạng như hiện nay, thói quen tìm tòi, phát hiện những tồn tại của hệ thống luật pháp hiện hành sẽ là điều rất có lợi và cần thiết khi các cơ quan nhà nước thực hiện việc tiếp cận với công dân để giải quyết yêu cầu cho họ theo quy định của luật pháp. Do những biến chuyển nhanh chóng của đời sống xã hội trong nền kinh tế thị trường hiện đại mà nhu cầu này ngày càng trở nên cấp bách hơn bao giờ hết.

Như thế, trong khi không thể chấp nhận máy móc mọi quy định đã lạc hậu trong điều hành công việc và tiếp cận với công dân, thì đồng thời chúng ta cũng không thể thụ động trước những thay đổi của đời sống. Trong vấn đề này, điều quan trọng là phải có những phương thức thích hợp để xử lý, để chuyển hướng và kịp thời đưa ra những quy định mới. Nói cách khác, trong tình hình mới, *chúng ta cần những thể chế mới và những hình thức tổ chức mới* tương ứng để có thể trên cơ sở đó thực hiện việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân một cách hiệu quả. Và do những biến đổi trong xã hội mới là rất nhanh chóng và đa dạng nên nhiều khi cần phải đưa ra những thử nghiệm nhằm tìm kiếm khả năng thay đổi phương pháp tiếp cận trên những phạm vi khác nhau, thực hiện những điều chỉnh cần thiết và loại bỏ những bất hợp lý ngay trong quá trình giải quyết các nhiệm vụ do đời sống thực tế đặt ra.

Ví dụ như một trong những hình thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để phổ biến các quy định của pháp luật cho dân mà các cơ quan Nhà nước từ trước tới nay vẫn thực hiện đó là gửi các văn bản đến cho dân thông quan cơ

quan chính quyền các cấp. Phải chăng đó là hình thức hiệu quả nhất hay còn có những hình thức khác tốt hơn để người dân tiếp cận với pháp luật? Về điều này trong chương sau chúng tôi sẽ làm sáng tỏ thêm qua khảo sát thực tế của mình. Điều cần nói ở đây là, về lý thuyết cũng như trên thực tế đã cho thấy, có nhiều con đường để thực hiện nhiệm vụ đang được nói đến. Hiệu quả của các cách làm khác nhau đó tùy thuộc vào rất nhiều yếu tố. Nếu có một hệ thống văn bản luật pháp được xây dựng khoa học thì sau khi được chuyển đến cho người dân, các văn bản đó sớm muộn sẽ phát huy tác dụng của mình như là một công cụ quản lý xã hội quan trọng. Nhưng nếu các văn bản có nhiều khuyết tật (mà điều này thì không hiếm lắm), thì càng đưa xuống cho người dân bao nhiêu, hậu quả sẽ càng khó lường bấy nhiêu như thực tế đã từng cho thấy. Đó là chưa kể rằng do cách truyền đạt còn nhiều hạn chế của các cơ quan chức năng mà có khi dù đã có văn bản trong tay, người dân chưa hẳn đã hiểu được nội dung của chúng một cách thấu đáo để từ đó có được một sự tuân thủ như chính quyền mong muốn.

Một yếu tố cũng có ý nghĩa quan trọng trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước, đó là sự hiểu biết và ý thức tôn trọng pháp luật của người dân cũng như của chính cán bộ đang làm việc trong các cơ quan của bộ máy nhà nước. Thực tế cho thấy rằng, hiểu biết pháp luật không đầy đủ chính là một loại rào cản nhiều khi rất khó vượt qua trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan hành chính nhà nước. Sở dĩ có thể nói được như vậy là vì điều đó làm cho pháp luật nhiều khi không được thực thi đầy đủ, gây nghi ngờ của người dân đối với cơ quan nhà nước. Từ đó, có thể thấy rằng hiểu biết pháp luật là điều kiện quan trọng mà các cơ quan nhà nước phải tạo được để nâng cao khả năng tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Và chẳng, hiểu biết pháp luật cũng chính là điều kiện để tăng cường quản lý nhà nước theo pháp luật. Đó là một yêu cầu có tính khách quan của sự phát triển xã hội.

Từ những điều đã nói ở trên, có thể thấy một trong những mục tiêu quan

trọng của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là làm sao cho người dân hiểu được chính sách của Nhà nước để họ ủng hộ và làm theo pháp luật. Vì thế, từ xưa đến nay, thành công của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân nhiều hay ít chính là ở chỗ các cơ quan Nhà nước làm cho nhân dân nắm được ý định của mình đến đâu. Sẽ là thuận lợi nếu ý định đó là đúng đắn, mang lại lợi ích chính đáng cho dân. Ngược lại người dân sẽ không ủng hộ nhà nước nếu họ nhận thấy rằng các cán bộ của cơ quan Nhà nước đã không vì lợi ích chung mà chỉ vì lợi ích của một số người để hành động.

Cho nên, khi nói đến hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước, một vấn đề thường được nhiều người quan tâm là đánh giá hiệu quả của hoạt động đó như thế nào? Có thể dựa trên những cơ sở nào, tiêu chuẩn nào để thực hiện việc đánh giá? Ở đây cần chú ý đến quan điểm, nguyên tắc được lấy làm chỗ dựa để đánh giá, cần phải như thế nào để bảo đảm được tính khách quan, công bằng và thích hợp với yêu cầu của nhiệm vụ đặt ra trong từng thời kỳ cụ thể. Việc đánh giá phải xét trên cả hai phương diện: hoạt động của các cơ quan trong việc tiếp cận công dân công dân và kết quả thực tế của việc giải quyết yêu cầu của dân theo luật định.

Về đánh giá chất lượng và hiệu quả của hoạt động này, theo quan điểm của chúng tôi, có thể dựa trên một số tiêu chí như sau:

- Quá trình tiếp cận có giúp cho các cơ quan nhà nước nắm được một cách đầy đủ và chính xác ý kiến của người dân về quá trình thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm của nhà nước đối với dân hay không ;
- Có bảo vệ được dân và đấu tranh kiên quyết với những hành vi vi phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân hay không;
- Có tạo điều kiện để giúp cho người dân tham gia xây dựng và thực hiện các quyết định của các cơ quan chính quyền các cấp hay không;
- Có giải quyết một cách nhanh chóng các vấn đề của người dân đặt ra hay không.

Một trong những tiêu chuẩn quan trọng nhất được mọi người thừa nhận, đó là sự thoả mãn của người dân về cách giải quyết của các cơ quan nhà nước đối với yêu cầu chính đáng của người dân. Ngoài ra, xét một cách toàn diện, hiệu quả của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân mà các cơ quan nhà nước tiến hành trong quá trình hoạt động của mình chính là nó mang lại *sự ổn định của các quan hệ xã hội, sự phát triển mối quan hệ gắn bó giữa nhà nước và công dân và góp phần ngăn chặn các hành vi sai trái của công chức nhà nước khi làm việc với dân.*

Nếu không có một sự tiếp cận tốt với công dân, các cơ quan nhà nước sẽ mất dần mối liên hệ với dân và từ đó sẽ không thể hoạt động có hiệu quả. Về nguyên tắc, nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cần được xác lập vừa trên cơ sở bảo vệ quyền lợi của công dân, nhưng phải vừa trên cơ sở không làm ảnh hưởng đến sự phát triển chung của cộng đồng, bảo đảm được sự ổn định của toàn xã hội.

Tóm lại, từ những điều vừa trình bày ở trên, xét về phương diện lý luận và phương pháp luận, việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước nói chung là một yêu cầu tất yếu xuất phát từ bản chất của Nhà nước là một tổ chức có chức năng quản lý xã hội. Đây là một quan hệ hai chiều. Việc tiếp cận với công dân là để tạo điều kiện cho Nhà nước thực thi pháp luật do mình đề ra, để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo quan điểm của Đảng và Nhà nước và cũng là để nhằm giải quyết tốt nhất các yêu cầu chính đáng của người dân. Trong quá trình đó, không chỉ người dân cần đến Nhà nước mà các cơ quan nhà nước cũng cần đến dân như là một điều kiện cho sự tồn tại và phát triển của chính mình. Và ở đây pháp luật luôn luôn đóng một vai trò quan trọng bảo đảm cho quá trình này được thực hiện theo những yêu cầu cần thiết. Luật pháp càng phát triển thì việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước càng thuận lợi và có hiệu quả. Luật pháp càng có nhiều hạn chế thì việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và giải quyết những đề nghị của dân càng gặp nhiều khó khăn. Dĩ nhiên, cùng với luật pháp còn có nhiều yêu

câu khác cần phải thực hiện tốt, phải có phương pháp thích hợp thì việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân mới mang lại hiệu quả thực sự.

1.2. Các cách thức chủ yếu trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan hành chính nhà nước

Vấn đề được đặt ra ở đây là: bằng cách nào các cơ quan của bộ máy hành chính nhà nước có thể thực hiện nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo chức năng và quyền hạn của mình một cách hiệu quả?

Thực tế cho thấy, để tiếp cận với công dân, các cơ quan nhà nước có thể có nhiều cách thức khác nhau. Có những cách thức truyền thống được áp dụng ở nhiều lúc, nhiều nơi, nhưng cũng có những cách thức chỉ xuất hiện trong những điều kiện cụ thể nhất định. Cùng với các cách thức là những phương tiện cần thiết được sử dụng theo những yêu cầu khác nhau và phù hợp với những điều kiện cụ thể. Dưới đây sẽ tìm hiểu một số cách thức thông dụng thường thấy trong thực tế từ trước đến nay.

1.2.1. Tiếp cận trực tiếp với công dân trong quá trình giải quyết công việc.

Tiếp cận trực tiếp được hiểu là các cơ quan nhà nước thông qua đại diện của mình trực tiếp gặp gỡ công dân để nghe ý kiến của họ, trực tiếp giải quyết công việc cho dân theo trách nhiệm và quyền hạn của mình. Đây là cách tiếp cận có tính truyền thống được thực hiện phổ biến ở mọi cơ quan hành chính nhà nước từ trước đến nay. Trong những thời kỳ lịch sử khác nhau, cách tiếp cận này tuy có mang những sắc thái khác nhau do những quy chế cụ thể quy định, nhưng về cơ bản vẫn là cách tiếp cận được thực hiện thông qua các viên chức làm việc trong các cơ quan chính quyền các cấp với người dân để nghe ngóng nguyện vọng của dân và đánh giá tình hình, đồng thời giải quyết công việc cho dân khi họ có yêu cầu. Trong một số trường hợp, người đứng đầu cơ quan chính quyền các cấp, kể cả cấp tối cao, cũng thực hiện cách tiếp cận này và hiệu quả là rất lớn. Đây có thể xem là các thức tiếp cận công dân cơ bản được áp dụng không

chỉ trong giai đoạn hiện nay mà cả trong nhiều thời kỳ trước đây.

Tuy nhiên, cần nói rằng, trong các thời kỳ trước đây, như thực tế lịch sử cho thấy, khi Nhà nước do các giai cấp bóc lột nắm giữ thì chỉ vào những giai đoạn thịnh trị và đi lên của các nhà nước đó, việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo con đường trực tiếp mới được chú ý. Nó được xem như là một biện pháp của các Nhà nước thống trị nhằm nắm được những thông tin chính xác từ người dân và đề ra những biện pháp cần thiết phục vụ cho nhiệm vụ củng cố quyền cai trị của mình. Còn vào những giai đoạn khi chính quyền nhà nước bị suy yếu, khi do bất bình trước sự áp bức của giai cấp cầm quyền, quần chúng nhân dân đứng lên đòi quyền lợi cho mình, thì hình thức tiếp cận trực tiếp với công dân của nhà nước bóc lột không còn ý nghĩa tiến bộ. Thậm chí, như lịch sử của nhiều thời kỳ trước đây đã ghi lại, người dân còn bị đàn áp thẳng tay khi tìm cách để nói lên nguyện vọng chính đáng của mình và đòi hỏi nhà nước của giai cấp thống trị phải quan tâm. Tình trạng đó không phải là ngoại lệ với bất cứ nhà nước bóc lột nào, ở phương Tây cũng như ở phương Đông, kể cả ở nước ta trước đây.

Có một thực tế lịch sử rất cần nhắc lại ở đây là, trước kia người dân sống trong chế độ cũ thường bị ràng buộc bởi nhiều luật lệ khắt khe. Những người nghèo khổ thì bị khinh miệt, thân phận không rõ ràng. Vì thế cho nên, dù chính quyền nhà nước có đưa ra một số quy định thì việc trực tiếp gặp gỡ và giải quyết công việc cho dân lúc đó cũng rất hạn chế. Nhà nước càng suy yếu thì việc tiếp cận trực tiếp với công dân càng không được quan tâm. Việc đến được công đường để trình bày nguyện vọng của người dân theo quy định của luật pháp khi đó chỉ còn mang tính hình thức. Vào những thời kỳ như vậy giai cấp thống trị vì mải mê tranh dành quyền lực nên không còn quan tâm đến việc nghe ngóng nguyện vọng của người dân như lúc bình thường, cho dù đó là nguyện vọng chính đáng được quy định trong pháp luật. Chính vì thế, có thể nói rằng phương thức tiếp cận công dân trực tiếp, tuy là phổ biến và mọi nhà nước đều chú ý áp dụng, nhưng hiệu quả của nó thì rất khác nhau do những điều kiện áp dụng

không giống nhau. Điều này như là một quy luật phổ quát có thể thấy ở nhiều nước trên thế giới và qua nhiều thời đại lịch sử khác nhau vẫn không thay đổi.

Ở nước ta, lịch sử còn ghi lại nhiều cuộc *vi hành* của các bậc quân vương thời thịnh trị nhằm trực tiếp tìm hiểu tình hình đời sống của dân. Theo nhiều đạo luật dưới thời phong kiến, người dân có thể đến công đường để đưa đơn trình bày nguyện vọng của mình với quan chức sở tại, hoặc trực tiếp đưa trình lên cơ quan tối cao, lên nhà vua những oan sai mà quan chức địa phương gây ra cho bản thân mình. Trong nhiều thời kỳ, nhà vua còn cử đại diện của mình đi khảo sát tình hình các đị phương để giải quyết tại chỗ những yêu cầu chính đáng của người dân, tìm hiểu đời sống của dân.

Đặc biệt, lịch sử Việt Nam ta còn mãi mãi khắc đậm dấu ấn của Hội nghị Diên Hồng thời Nhà Trần do Thượng Hoàng nhà Trần tổ chức vào năm 1284 với các bô lão thời đó để hỏi ý kiến về việc nên hoà hay nên đánh lại quân Nguyên Mông hùng mạnh nhất thế giới lúc bấy giờ đang muốn xâm chiếm nước ta. Khi được hỏi điều đó các bô lão đều đồng thanh trả lời quyết đánh và quân dân ta thời kỳ đó đã ghi vào lịch sử nước nhà một chiến công hiển hách, ba lần đánh bại quân Nguyên Mông xâm lược, bảo vệ được nền độc lập của dân tộc⁽¹⁾. Cách tiếp cận như thế với người dân dưới thười Nhà Trần khi nước nhà gặp cơn nguy biến rõ ràng đã để lại cho hậu thế một bài học vô cùng quý giá. Về sau nhà Trần để mất nước, nước ta bị Nhà Minh đô hộ. Lê Lợi và bộ tham mưu xuất sắc của ông, trong đó có người anh hùng, nhà chiến lược Nguyễn Trãi, một lần nữa đã đi vào dân để tuyên truyền, tập hợp lực lượng, sau 10 năm kháng chiến gian khổ đã đánh đuổi được quân Minh, dành lại độc lập cho dân tộc.

Có bài học của những năm kháng chiến chống Minh, sau khi nước nhà được độc lập, các triều đại nhà Lê đã đưa thành thể chế nhiều quy định về tiếp cận công dân để bảo đảm cho chính quyền luôn có trách nhiệm đối với nguyện vọng của người dân. Trong Quốc triều hình luật (Luật Hình triều Lê) Điều 134

⁽¹⁾ Xem: Hà Văn Tấn, Phạm Thị Tâm: Cuộc kháng chiến chống xâm lược Nguyên Mông thế kỷ thứ XIII, Nxb khoa học xã hội, Hà Nội 1974.

chương Chế có ghi rằng: "Những quan viên cùng quân dân có việc phải tâu cáo lên nhà vua, hay sai người đệ tờ tâu, mà quan đại thần hay nhà quyền thế cậy mình là thế gia cao quý, hoặc các quan đồng liêu sợ tội đến mình, sai người đón đường cướp lấy tờ tâu và bắt giam người dâng tờ tâu, thì *định tội* như tội bị cáo trong tờ tâu. Nếu là việc cơ mật thì *định tội lưu* hay *tội chết*. Người đem tờ tâu đã đến bốn cửa hoàng thành mà còn đón cướp bắt giữ thì tội thêm một bậc; gia nhân của người sai đi đón bắt cũng bị cùng một tội; nếu người bị sai đi là quân dân và liêu thuộc của người sai đi, thì tội nhẹ hơn hai bậc. Người giữ cửa thành thấy việc ấy mà không tâu, hay đồng tình cướp lấy tờ tâu, hay ngăn cấm không cho người vào cửa để dâng tờ tâu, thì cũng cùng một tội với người đi đón bắt. Nếu người dâng tờ tâu mà bị đón bắt, lại không cáo giác ra thì bị tội nhẹ hơn ba bậc"⁽¹⁾. Xem thế thì đủ thấy dưới thời Nhà Lê, việc tạo điều kiện để nhà chức trách các cấp trực tiếp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân rất được quan tâm.

Dưới triều Nguyễn, vào thời kỳ hưng thịnh nhất của triều đại này, một số quy định cũ của Nhà Lê còn được lưu giữ nhưng không nhiều. Đặc biệt đáng nói là dưới thời Minh Mệnh, một số quy định được sử sách ghi chép lại cho thấy ông vua này rất chú ý củng cố mối quan hệ trực tiếp giữa Nhà nước và dân để bảo vệ sự bền vững cho triều đại mình. Sách Đại Nam thực lục chính biên của Quốc Sử quán triều Nguyễn chép rằng Minh Mệnh thường tổ chức các phái đoàn thanh tra do một hoặc hai viên đại thần đứng đầu đi kinh lý các tỉnh. Đoàn kinh lý này được vua trao quyền rất lớn, có thể thay mặt vua giải quyết công việc tại chỗ và báo cáo sau, thậm chí "tiền trăm hậu tấu" (chém trước, trình sau)

Tháng 3 năm Minh Mệnh thứ 8 (1827), thấy dân ở Bắc thành kêu ca nhiều vì quá cực khổ, nhiều người phải đi phiêu tán, quan địa phương thì bắt người tùy tiện, xử chém bừa bãi, nhà vua muốn cử người làm Kinh lược đại sứ thay vua đi vỗ về dân chúng, bèn bàn với quần thần rằng:" Nguyễn Văn Hiếu trước ở Nam

⁽¹⁾ Quốc triều hình luật. Sdd. tr. 98

Định có tiếng về chính sự tốt, lại vốn hiểu rõ công việc quan lại, tình tề dân gian, sai đi kinh lược có được không?”. Mọi người đều cho là được. Minh Mệnh bèn lấy Nguyễn Văn Hiếu làm Kinh lược đại sứ, Hoàng Kim Xán làm phó sứ và Thân Văn Duy làm tham biện.

Tháng 4 năm ấy, đoàn Kinh lược sứ đến Nam Định, đi thăm các huyện ấp, xét hỏi nỗi đau khổ của dân, Nguyễn Văn Hiếu, Hoàng Kim Xán đến đây, xử kiện tụng, xét gian tang, quan lại ai cũng sợ hãi. Bọn cai án Nam Định Phạm Thanh, thư ký Bùi Khắc Kham là những kẻ tham lam giáo quyệt, địa phương cho là người hung ác. Nguyễn Văn Hiếu sai giải đến chợ trấn chém ngang lưng, tịch thu gia tài chia cho dân nghèo.

Minh Mệnh hay tin đó dụ Bộ hình rằng:” Giết bọn lai một ấy dẫu là việc nhỏ, mà quan hệ đến việc khuyên răn rất lớn”¹ (1).

Ngoài ra, đoàn Kinh lược cũng xử tội chết tri phủ Kiến Xương Nguyễn Công Tuy vì tội tham nhũng, cách chức một số tri phủ, tri huyện vì tội dung túng cho bọn nha lại nhũng nhiễu dân ² (2).

Tháng 2 năm Minh Mệnh thứ 17(1836), Minh Mệnh sai quan đi kinh lý ở 6 tỉnh Nam Kỳ. Trong lời dụ đoàn Kinh lược sứ trước khi lên đường Minh Mệnh căn dặn:”Nay phái Kinh lược sứ đi đến 6 tỉnh thay Trầm kinh lý một phen, phạm tất cả việc quân dân, hễ điều hại nên bỏ, điều lợi nên làm thì chuẩn cho lần lượt tâu lên mà làm” ⁽³⁾. Nhà vua còn nhấn mạnh thêm: ”Chuyến đi này là việc rất quan trọng, lớn lao. Bọn người đều là đại thần được đặc cách lựa chọn, phải nên mở rộng mưu hay, làm lợi, trừ hại, gỡ oan uổng cho địa phương. Phạm làm mọi

(1) Quốc sử quán Triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục chính biên*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 1964, tập VIII, tr.210.

(2) . Quốc sử quán Triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục chính biên*, NXB Khoa học xã hội, , Hà Nội, 1964, tập VIII, tr.211.

(3),(4): Xem: Quốc sử quán Triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục chính biên*, NXB Khoa học xã hội, , Hà Nội, 1967, tập XVIII, tr .51, 186,187.

việc đều phải một mực công bằng, trung trực, để đi đến chỗ thấy đều ổn thoả, như chính Trẫm đi kinh lý vậy"⁽⁴⁾.

Như vậy, có thể nói rằng, dù hiệu quả còn thấp như thực tế lịch sử đã chứng minh và mục tiêu đặt ra là để bảo vệ quyền lợi của giai cấp phong kiến, các triều đại phong kiến Việt Nam, ở những mức độ khác nhau, đều có ý thức tổ chức việc trực tiếp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để hiểu được nguyện vọng và thực tế đời sống của người dân dưới quyền cai quản của các chức sắc do triều đình cử ra. Trong thời kỳ nhà nước phong kiến đang lên, những biện pháp được chính quyền áp dụng để tiếp cận trực tiếp với công dân đã có những đóng góp nhất định góp phần củng cố các quan hệ xã hội lúc đó. Song, do bản chất giai cấp của mình, chính quyền phong kiến cuối cùng vẫn bộc lộ là một bộ máy hết sức quan liêu, bóc lột người dân một cách thậm tệ, cuối cùng chỉ biết đến quyền lợi ích kỷ của giai cấp mình, cho nên ngày càng bị nhân dân phản đối mạnh mẽ. Điều này cho phép cắt nghĩa vì sao, như là một quy luật, cứ cuối mỗi triều đại phong kiến, khởi nghĩa nông dân đã nổi lên khắp nơi, kéo dài nhiều năm liền làm lung lay và cuối cùng đã làm sụp đổ nhiều triều đại từng một thời thịnh trị và đã có những chiến công hiển hách.

Sau cách mạng tháng 8-1945 chính quyền được trao lại về tay nhân dân và một thời đại mới đã bắt đầu trong lịch sử nước ta. Trong quá trình xây dựng Nhà nước kiểu mới và bảo vệ nền độc lập của dân tộc, phương thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trực tiếp rất được chính quyền mới quan tâm. Từ những ngày đầu xây dựng chính quyền mới ở các cấp, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã căn dặn cán bộ các địa phương rằng: “Muốn cho dân yêu, muốn được lòng dân, phải giải quyết hết các vấn đề đau khổ khốn đến đâu mặc lòng những vấn đề quan hệ đến đời sống của dân. Phải chấp đơn, phải xử kiện cho dân mỗi khi người ta đem tới.”⁽¹⁾ Chính Hồ Chí Minh là tấm gương sáng trong việc trực tiếp tiếp cận với

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập IV, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 47-48

dân. Trong cuộc đời hoạt động cách mạng của mình, hễ có điều kiện là Hồ Chí Minh lại tìm cách để trực tiếp gặp gỡ các tầng lớp nhân dân để động viên mọi người hăng hái lao động, chiến đấu bảo vệ Tổ quốc. Đối với đồng bào Miền Nam, do điều kiện đất nước bị chia cắt không đến thăm được, Người nói Miền Nam luôn trong trái tim tôi, và trong di chúc để lại Người mong đến ngày thống nhất để đi thăm đồng bào hai miền Nam Bắc. Hồ Chí Minh yêu cầu: "Cán bộ tỉnh phải đến tận các huyện, các xã; cán bộ huyện phải đến tận các xã, các thôn"⁽¹⁾. Quả thật Hồ Chí Minh là vị lãnh tụ mà việc gặp gỡ các tầng lớp nhân dân đã thành niềm mong muốn thường xuyên của Người. Dù bất cứ nơi đâu, ở bất cứ thời gian nào Người đều hết sức quan tâm đến việc làm sao trực tiếp gặp được dân, nghe dân trình bày nguyện vọng của mình. Vào những lúc khó khăn nhất là lúc Hồ Chí Minh nghĩ đến ý kiến của dân. Người nói: "Để mười lần không dân cũng chịu, khó trăm lần dân liệu cũng xong"⁽²⁾. Nếu như trước đây, vào thời kháng chiến chống quân xâm lược Nguyên Mông thế kỷ thứ XIII, lịch sử đã từng ghi dấu ấn một Hội nghị Diên Hồng do các vua Nhà Trần triệu tập để nghe các bô lão bàn kế đánh giặc, thì vào những năm ác liệt của cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước ở thế kỷ XX vừa qua, lịch sử nước ta cũng chứng kiến một lần tiếp cận và giải quyết công việc cho dân tương tự do Hồ Chí Minh triệu tập bàn định về quyết tâm đánh Mỹ giải phóng Miền Nam thống nhất đất nước - Đó là Hội nghị chính trị đặc biệt năm 1964 .

Quan điểm và tấm gương của Hồ Chí Minh trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đã được Đảng và Nhà nước ta học tập và vận dụng trong quá trình đấu tranh cách mạng lâu dài để bảo vệ độc lập dân tộc và xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam cho đến tận ngày nay trong quá trình đổi mới

(1) Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập V, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 711

(2) Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập XII, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 212

đất nước. Các hình thức tiếp cận trực tiếp với công dân qua nhiều thời kỳ khác nhau của cách mạng nước ta đã dần dần được hoàn thiện. Nhiều chỉ thị, Nghị quyết của Đảng ta đã được ban hành và sau đó nhiều văn bản của Nhà nước đã dần dần thể chế hoá các yêu cầu của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Trên nền tảng tư tưởng pháp lý cơ bản, bao trùm và nhất quán mọi quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, tất cả các bản Hiến pháp của ta sau cách mạng từ Hiến pháp đầu tiên năm 1946 đến các Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 đều quy định rất rõ các vấn đề liên quan đến việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước, cụ thể là :

- Quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong việc liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe và giải quyết tâm tư, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của công dân theo chức năng, nhiệm vụ được luật pháp quy định.

- Quyền hạn và nghĩa vụ của công dân trong việc tiếp xúc và trình bày kiến nghị kể cả khiếu nại tố cáo các hành vi sai phạm của cán bộ cơ quan Nhà nước .

Những quy định về việc tiếp cận trực tiếp và giải quyết công việc cho dân theo thẩm quyền do luật định không chỉ được nêu trong các Hiến pháp của chế độ mới mà còn được ghi nhận trong nhiều văn bản dưới luật khác. Những quy định đó đã được triển khai qua nhiều thời kỳ của quá trình bảo vệ và xây dựng đất nước ta dưới sự lãnh đạo của Đảng từ năm 1945 đến nay. Đảng và Nhà nước ta thông qua việc tiếp xúc với quần chúng nhân dân đã phát động thành công nhiều cuộc vận động trong suốt những năm kháng chiến chống Pháp và chống Mỹ, nhờ đó đã động viên được nhiều sức người, sức của phục vụ thắng lợi cho sự nghiệp bảo vệ và xây dựng Tổ quốc.

Đặc biệt là từ sau Đại hội VI của Đảng, nhiều Nghị quyết, chỉ thị của Đảng về tăng cường mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước với nhân dân đã được ban hành và triển khai thực hiện . Thông qua đó "quyền làm chủ của nhân dân trong tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, xã hội đã từng bước được phát

huy”⁽¹⁾. Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá IX (tháng 3 năm 2003) đã nhận định rằng gần đây “việc tập hợp nhân dân với các hình thức đa dạng có bước phát triển mới”⁽²⁾. Chúng ta có thể thấy trong thực tế nhiều năm qua đã có rất nhiều biện pháp cụ thể được áp dụng nhằm làm cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trực tiếp thuận lợi và sinh động. Ví dụ như cán bộ chính quyền trực tiếp gặp dân để giải thích chính sách cho dân, vận động nhân dân tham gia các phong trào thi đua yêu nước; Các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp tổ chức gặp gỡ cử tri trước và sau mỗi kỳ bầu cử để báo cáo kế hoạch hoạt động của mình; Các cơ quan chính quyền các cấp đều tổ chức phòng tiếp dân để gặp gỡ trực tiếp và tiếp nhận các yêu cầu của dân, tổ chức các đoàn kiểm tra xuống các địa phương để giải quyết các đơn từ khiếu tố cho dân v.v...Nhiều tổ chức Đảng và nhiều cơ quan đã có truyền thống trong việc tổ chức thăm nhân dân nơi cơ quan đóng trong những ngày lễ hoặc lúc đông bào gặp khó khăn do thiên tai, địch họa, tổ chức tham gia lao động với nhân dân. Tất cả các biện pháp cụ thể đó đã làm sinh động hơn phương pháp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của chính quyền mới trong hàng chục thập kỷ qua.

Kể từ khi đất nước ta bước vào thời kỳ mới, thời kỳ thực hiện công cuộc đổi mới toàn diện do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo, song song với việc đổi mới về kinh tế, xây dựng nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, Đảng và Nhà nước ta đã đưa ra chủ trương tiến hành cải cách nền hành chính nhà nước, tiếp tục hoàn thiện Nhà nước Việt nam xã hội chủ nghĩa “của dân, do dân, vì dân”. Các Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 3 và lần thứ 7 khoá VIII cũng như Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đều khẳng định tính tất yếu phải cải cách nền hành chính Nhà nước và xem đó như là một nội dung quan trọng trong đường lối đổi mới của Đảng cộng sản Việt

⁽¹⁾Xem: Văn kiện Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.9

⁽²⁾ Xem: Văn kiện Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá IX, Sdd. tr.10

Nam. Trong quá trình cải cách nền hành chính nhiều năm qua, vai trò của việc tiếp cận trực tiếp với công dân ngày càng được đề cao và thực tế đã mang lại nhiều kết quả đáng khích lệ. Những hạn chế trong phương thức này cũng dần dần được khắc phục. Năm 1994 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 38/CP về *“Cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức”* với mục tiêu làm cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước được đổi mới thiết thực và hiệu quả hơn. Sau gần 10 năm thực hiện Nghị quyết, phương thức trực tiếp tiếp cận với công dân của các cơ quan Nhà nước đã được mở rộng hơn nhiều so với trước đây. Chính phương thức này đã góp phần tích cực chống lại bệnh quan liêu trong các cơ quan Nhà nước - một căn bệnh mà do nhiều nguyên nhân đã tồn tại khá lâu trong các cơ quan Nhà nước của chúng ta, đã từng gây nhiều tổn hại cho uy tín của bộ máy Nhà nước.

Tiếp theo Nghị quyết về *“Cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức”*, năm 1998 Chính phủ đã ban hành kèm theo Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11 tháng 5 bản *Quy chế thực hiện dân chủ ở xã*, theo đó hình thức tiếp cận công dân trực tiếp của các cơ quan chính quyền địa phương một lần nữa được khẳng định là hết sức quan trọng. Điều 1 của bản quy chế nhấn mạnh mục tiêu của việc thực hiện dân chủ ở xã là nhằm "phát huy quyền làm chủ, sức sáng tạo của nhân dân xã, động viên sức mạnh vật chất và tinh thần to lớn của nông dân và nhân dân trong phát triển kinh tế, ổn định chính trị, xã hội, tăng cường đoàn kết nông thôn...ngăn chặn và khắc phục tình trạng suy thoái, quan liêu tham nhũng...". Để tiếp tục cụ thể hoá nhiệm vụ của chính quyền xã trong việc thực hiện quy chế dân chủ ở xã, vừa qua Chính phủ đã ban hành kèm theo Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7-7-2003 bản Quy chế thứ hai về thực hiện dân chủ ở xã. Điểm mới của bản Quy chế lần này là đã quy định cụ thể những việc chính quyền cấp xã phải thông tin kịp thời và công khai để dân biết; những việc dân có quyền bàn và quyết định

trực tiếp; những việc dân được tham gia ý kiến trước khi Nhà nước quyết định; những việc dân giám sát kiểm tra việc thực hiện của Nhà nước. Điều đó cho thấy Nhà nước ta ngày càng nêu cao tính chủ động của mình trong hoạt động tiếp cận công dân. Điều cần quan tâm trong giai đoạn hiện nay và sau này là việc triển khai thực hiện quy chế dân chủ đã ban hành như thế nào trong đời sống hiện thực. Trong các chương sau chúng tôi sẽ trở lại bàn về vấn đề này.

Gần đây, phương pháp tiếp cận trực tiếp với công dân được phát triển rất đa dạng, trong đó có hình thức *đối thoại trực tiếp với các nhóm công dân* do các cơ quan tổ chức để thu thập ý kiến nhằm tìm cách cải tiến hoạt động của mình. Các cuộc đối thoại có thể để thăm dò về việc triển khai một chính sách, có thể để đánh giá một giai đoạn hoạt động của cơ quan và đều được người dân rất ủng hộ. Qua các cuộc đối thoại có nhiều việc cần làm đã được các cơ quan tiếp thu và thực hiện nhanh chóng, sự đồng thuận giữa lãnh đạo và người dân được tăng cường. Đây là một biểu hiện mới rất đáng khuyến khích của quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội hiện nay. Trong những năm gần đây của thời kỳ đổi mới, chúng ta đã chứng kiến nhiều cuộc đối thoại trực tiếp với các nhóm công dân, nhất là với các nhà doanh nghiệp mà người chủ trì là đích thân Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng hoặc là người đứng đầu cơ quan nhà nước cấp tỉnh. Các cuộc đối thoại đó đã làm sinh động thêm mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân theo những yêu cầu mới của quá trình phát triển đất nước. Phát triển trên hình thức đối thoại như vậy, vào tháng 8-2003 một cuộc đối thoại giữa đại diện cơ quan ngoại giao Việt Nam tại các nước và 700 nhà doanh nghiệp đã được tổ chức tại Hà Nội nhằm giúp cho các doanh nghiệp tìm được con đường ngắn nhất vươn ra thế giới trong thời kỳ hội nhập. Các cơ quan ngoại giao trong thời kỳ hội nhập đã và đang trở thành một cầu nối quan trọng hỗ trợ các hoạt động xúc tiến và bảo vệ lợi ích của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế, cung cấp cho các doanh nghiệp những thông tin về chính sách, thị trường đối tác để tránh những rủi ro không đáng có.

Tóm lại, tiếp cận trực tiếp với công dân và qua đó giải quyết nguyện vọng của dân đặt ra cho các cơ quan nhà nước là một cách tiếp cận cơ bản và có ý nghĩa quan trọng trong mọi thời kỳ. Cách thức này đã và đang được cải tiến, ngày càng có nhiều biểu hiện sinh động hơn, mang lại nhiều hiệu quả cao hơn.

1.2.2. Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thông qua đại diện của dân và các tổ chức quần chúng .

Hình thức thứ hai của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đang được các cơ quan Nhà nước áp dụng hiện nay là tiếp xúc qua đại diện của dân, qua các tổ chức quần chúng như Đoàn thanh niên, Hội Phụ nữ, Công đoàn v.v... Đây cũng là một phương thức quan trọng để tập hợp mọi tầng lớp nhân dân, lôi cuốn họ thông qua các đoàn thể của mình tham gia vào các hoạt động của bộ máy nhà nước. Để thực hiện tốt phương thức tiếp cận này tất nhiên phải có cơ chế thích hợp. Hình thức tiếp cận này mới xuất hiện trong thời hiện đại.

Chúng ta đều biết rằng chủ thể quyền lực nhà nước theo quan điểm của chủ nghĩa Mác- Lênin là nhân dân. Nhưng quyền lực Nhà nước không nằm trong tay các cá nhân riêng lẻ mà nằm trong tay nhân dân được tổ chức thành Nhà nước. Để giám sát hoạt động của nhà nước, các tổ chức của nhân dân luôn luôn có vai trò đặc biệt. Việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thông qua đại diện của dân và các tổ chức quần chúng của nhân dân chính là điều kiện quan trọng để Nhà nước thể hiện vai trò của mình trong hệ thống chính trị, nói rộng hơn là trong đời sống chính trị-xã hội đã được tổ chức.

Xét đến cùng, có thể xem việc tiếp cận với công dân thông qua đại diện của dân và các tổ chức quần chúng được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật là một hình thức để bảo đảm cho sự tham gia đông đảo của nhân dân lao động vào quản lý nhà nước. Nó phản ánh tính ưu việt của nhà nước kiểu mới mà chúng ta gọi là "Nhà nước của dân, do dân, vì dân". Để phát huy tính ưu việt của mình, Nhà nước kiểu mới này luôn luôn tạo điều kiện để nhân dân có

thể tham gia nhiều nhất vào hoạt động quản lý Nhà nước với các hình thức như: tham gia làm việc trong các cơ quan nhà nước thông qua tuyển chọn những người có tài năng, có nghiệp vụ chuyên môn cần thiết cho các cơ quan, bầu người đại diện của mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước, tham gia thảo luận các vấn đề do Nhà nước nêu ra liên quan đến quyền lợi chung của mọi người, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua những cơ chế thích hợp, đóng góp trí tuệ để giải quyết những vấn đề quan trọng của Nhà nước. Đó không chỉ là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước mà còn là điều kiện để tạo nên sức mạnh thực sự của nhà nước kiểu mới vì theo cách đó Nhà nước sẽ luôn luôn được nhân dân bảo vệ. Chính theo nghĩa đó mà trong thời kỳ mới Đảng ta đã chủ trương ..." tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước⁽¹⁾.

Một trong những biểu hiện cụ thể của việc tiếp cận công dân thông qua đại diện của dân là hình thức tiếp xúc cử tri của các cơ quan dân cử và tiếp dân của các cơ quan các cấp theo quy định chung. Cách làm này ngày càng được quan tâm trong hoạt động của các cơ quan nhà nước của ta và cũng đã mang lại nhiều lợi ích thiết thực.

Như thế, có thể nói tiếp cận với công dân thông qua đại diện của dân, thông qua các tổ chức quần chúng trong hệ thống chính trị và các tổ chức cộng đồng là một nhu cầu khách quan và có tính tất yếu trong hoạt động của các cơ quan nhà nước của chúng ta. Đó cũng là điều kiện để nâng cao vị trí và vai trò của các tổ chức xã hội, đoàn thể quần chúng trong hệ thống chính trị của chúng ta hiện nay.

⁽¹⁾ Đảng cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VIII, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997, tr.41.

Cũng phải nói rằng cách tiếp cận với dân thông qua người đại diện của họ trong các nhà nước trước đây cũng không phải là không có, nhưng nhiều khi chỉ mang tính hình thức. Chỉ từ khi Nhà nước của nhân dân xuất hiện thì hình thức này mới được chú ý và mang tính bản chất của Nhà nước kiểu mới.

Trong công cuộc đổi mới hiện nay Đảng và Nhà nước ta đang tìm mọi biện pháp cụ thể để phát huy hơn nữa vai trò của các tổ chức quần chúng và rất xem trọng việc tiếp cận với các tổ chức của nhân dân để tăng cường khối đoàn kết toàn dân. Nghị quyết Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá IX đã nhấn mạnh chủ trương của Đảng trong thời gian tới là: "Không ngừng hoàn thiện các cơ chế dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Tiếp tục hoàn thiện và thực hiện tốt *Quy chế dân chủ ở cơ sở*, cụ thể hoá để thực hiện phương châm: dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra trong tất cả các loại hình tổ chức và đơn vị cơ sở thuộc các cấp, các ngành, kể cả trong các cơ quan Đảng và Nhà nước, mặt trận và các đoàn thể nhân dân."⁽¹⁾

1.2.3. Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thông qua văn bản và các hình thức thông tin khác

Từ xưa đến nay sử dụng văn bản và các phương tiện thông tin khác để tiếp cận với công dân vẫn là một trong những hình thức được nhiều thể chế nhà nước quan tâm. Theo hình thức này, mỗi khi có công việc cần thông báo, bàn bạc với dân, thu thập thông tin từ dân, các cơ quan chính quyền các cấp thông qua các văn bản được soạn thảo dưới nhiều thể loại khác nhau để thông báo cho dân biết. Các văn bản đó hoặc được yêu cầu triệu tập dân để phổ biến, hoặc dán ở những nơi công cộng cho nhiều người biết và truyền đạt cho nhau.

Thời phong kiến người ta gọi cách làm trên đây là “cáo thị”. Thời kỳ đó

⁽¹⁾ Xem: Văn kiện Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.20-21.

cũng có trường hợp cơ quan chính quyền phong kiến cử người đi thông báo tin tức, chủ trương của nhà vua cho dân mà không qua văn bản. Trước đây, khi khoa học kỹ thuật chưa phát triển, hình thức này rất được chú ý, và để đề phòng trường hợp thông báo sai lệch các chiếu chỉ, mệnh lệnh của nhà vua, nhiều triều đại phong kiến nước ta trước đây đã quy định phạt rất nặng những người khi thực hiện nhiệm vụ truyền đạt các mệnh lệnh của triều đình đã làm lệch lạc các thông tin, gây hiểu lầm cho dân.

Ngày nay khi các phương tiện thông tin hiện đại phát triển thì hình thức truyền đạt thông tin của Nhà nước cho dân được thực hiện thuận lợi và chính xác hơn nhiều so với trước đây. Thực tế cho thấy rằng hình thức đó thực sự đã mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước. Việc sử dụng các loại hình văn bản để truyền đạt chủ trương chính sách cho nhân dân cũng phát triển. Nhiều văn bản liên quan đến công việc của dân thường được các cấp chính quyền và các cơ quan niêm yết ở những nơi công cộng hoặc được công bố trên báo chí. Việc thực hiện thường xuyên và linh hoạt các hình thức thông báo thông tin từ cơ quan Nhà nước cho dân qua các phương tiện thông tin trong thời kỳ hiện đại đã góp phần làm cho Nhà nước và công dân có điều kiện gần nhau hơn, người dân tin tưởng ở Nhà nước nhiều hơn. Tất nhiên, khi sử dụng một phương tiện trung gian nào đó để tiếp cận với đối tượng thì trong mọi trường hợp, hiệu quả của phương thức này sẽ lệ thuộc không chỉ vào ý định của các chủ thể mà còn lệ thuộc vào chính chất lượng của phương tiện được sử dụng, vào khả năng nhận thức của đối tượng và một số yếu tố khác. Ví dụ, nếu văn bản được dùng để truyền đạt chủ trương của Nhà nước với dân thì các văn bản phải được soạn thảo sao cho dân dễ dàng hiểu được khi họ tiếp xúc với văn bản. Nếu vì một lý do nào đó mà dân không hiểu được ý nghĩa của văn bản thì cơ chế nào là tốt nhất để họ có thể trao đổi với cơ quan đã phát hành văn bản? Ngoài ra cũng cần chú ý đến nơi và hình thức công bố văn bản như thế nào cho phù hợp với thực tế. Ở một số nước, người ta quy

định rằng nếu một chủ trương được nêu trên văn bản mà không công bố theo đúng quy định thì văn bản đó không có hiệu lực thi hành và khi người dân có vi phạm theo nội dung của văn bản đó các cơ quan Nhà nước không có quyền xử. Quy định đó rõ ràng là rất cần thiết. Đó là những vấn đề mà các cơ quan nhà nước cần quan tâm giải quyết để phát huy được hết ưu điểm của các phương tiện thông tin khi sử dụng chúng vào mục tiêu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Một trong những cách thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thường được sử dụng trong quá trình hoàn thiện các văn bản pháp luật lớn hoặc để biết được ý kiến của người dân về một vấn đề trọng đại trong đời sống cộng đồng đó là hình thức *trưng cầu dân ý*. Như đã có nói đến ở trên đây, nhiều cuộc trưng cầu dân ý trong lịch sử liên quan đến vận mệnh của cả dân tộc và trong những thời điểm gay cấn nhất người dân bao giờ cũng chứng tỏ sự sáng suốt của mình. Ở nhiều nước, trưng cầu dân ý và thăm dò dư luận từ lâu đã trở thành một sinh hoạt bình thường trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Ở nước ta, những văn bản quan trọng như Hiến pháp hoặc Hiến pháp sửa đổi, một số bộ luật có tính nhạy cảm như luật đất đai, luật thuế v.v... trước khi công bố chính thức cũng được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng để lấy ý kiến toàn dân.

1.2.4. Tiếp cận công dân thông qua việc giải quyết các đơn thư khiếu nại tố cáo

Hình thức này thật ra là một hình thức hỗn hợp. Có trường hợp người dân trực tiếp mang đơn thư đến cơ quan nhà nước để khiếu nại hay tố cáo và được giải quyết trực tiếp. Nhưng cũng có trường hợp đơn thư khiếu nại được gửi đến các cơ quan qua đường bưu điện và việc trả lời của các cơ quan cho người dân cũng qua đường bưu điện. Hình thức này cũng rất phát triển trong thời gian gần đây và được ghi nhận trong pháp luật là một quyền của công dân. Trong phần khảo sát thực tế hoạt động tiếp cận công dân chúng tôi sẽ có dịp trở lại nói về

hình thức này kỹ hơn.

Như vậy có thể nói rằng trong thực tế có rất nhiều hình thức khác nhau của việc tiếp cận công dân mà các cơ quan nhà nước đã sử dụng. Trên thực tế mỗi hình thức tiếp cận đều có những yêu cầu khác nhau và nó đòi hỏi phải vận dụng gắn liền với thực tế của từng thời kỳ cũng như phải gắn với mục tiêu của việc tiếp cận công dân.

1.3. Quan niệm về trách nhiệm và mục tiêu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước .

1.3.1. Về trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Thực tế cho thấy rằng các thể chế khác nhau luôn có những quan niệm khác nhau về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Ở nước ta các chính quyền của thời kỳ trước cách mạng Tháng 8-1945, như đã có dịp nói ở trên, cũng quy định trách nhiệm tiếp cận với dân, nhưng không phải là vì quyền lợi của dân mà trước hết là do yêu cầu tồn tại của chính bộ máy nhà nước đó. Trừ một vài trường hợp ngoại lệ thấy ở các triều đại phong kiến đang lên, còn nói chung, trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trước đây ít khi được đề cao theo yêu cầu của dân. Việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân phần lớn được đặt ra là để giúp các cơ quan của bộ máy cai trị nắm được phản ứng của dân trước những chính sách hiện hữu và đàn áp những tư tưởng chống đối lại sự thống trị của giai cấp cầm quyền. Ngoài ra, các thể chế cũ cũng quy định rất ngặt nghèo về trách nhiệm cá nhân trong việc tiếp cận với dân. Những người không được giao trách nhiệm thì không có quyền tiếp xúc với dân, thậm chí như đã nói ở trên, khi tự ý làm việc đó còn bị phạt nặng. Luật hình triều Lê ghi rằng: "Những kẻ giả xưng là sứ nhà vua cho ra ngoài xem xét mọi việc, để lừa dối các quan ty, làm huyền hoặc nhân dân thì xử tội đồ hay lưu. Giả làm người của quan trong triều sai ra , thì

nhẹ tội hơn làm sứ giả của nhà vua một bậc; giả làm người của các quan lộ, huyện sai đi thì lại giảm cho một bậc nữa” (*đồ là giam cầm, bắt làm việc khổ sai, lưu là đày đi nơi xa -TG*)⁽¹⁾. Quy định đó chứng tỏ rằng chính quyền phong kiến không khuyến khích mọi nha dịch tiếp cận với dân mà chỉ giao trách nhiệm cho một số người nhất định. Điều này một mặt là đề cao người có trách nhiệm tiếp xúc với dân theo mệnh lệnh của nhà vua hay quan lại các cấp, nhưng mặt khác nó cũng cho thấy nhà nước phong kiến không muốn có việc tiếp dân một cách tự do, không muốn mở rộng hoạt động này.

Nhà nước của dân theo quan điểm mới tất nhiên không quan niệm về trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân như nhà nước cũ trước đây, mà chủ trương rằng tiếp cận công dân là *trách nhiệm chung* của mọi cán bộ làm việc trong bộ máy nhà nước, dù rằng sự phân công vẫn rất cần thiết. Cần nói rằng sự phân công và trách nhiệm chung của cán bộ làm việc trong bộ máy nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân không hề mâu thuẫn nhau mà bổ sung cho nhau. Nếu chỉ những ai được phân công mới thực hiện việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thì đại bộ phận cán bộ sẽ không có cơ hội nào để hiểu biết nguyện vọng của dân. Bệnh xa dân sẽ từ đó mà phát triển.

Nhưng nếu không có sự phân công cần thiết thì sẽ làm nảy sinh sự ỷ lại, đùn đẩy nhau và khi người dân có yêu cầu cụ thể sẽ không có ai chịu trách nhiệm cụ thể đứng ra trực tiếp giải quyết. Như vậy tất nhiên sẽ gây ra nhiều điều không tốt trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Về điều này Chủ tịch Hồ Chí Minh từng nhấn mạnh: "Cán bộ chính quyền và cán bộ đoàn thể địa phương phải cùng nhau bàn tính kỹ càng, *cùng nhau chia công rõ rệt*, rồi cùng nhau đi giải thích cho dân hiểu, cổ động dân, giúp dân đặt kế hoạch, tổ chức nhân công, sắp xếp việc làm, khuyến khích, đôn đốc, theo dõi, giúp đỡ dân giải quyết những điều

⁽¹⁾ Xem "Quốc triều hình luật". Sđ d. tr. 191

khó khăn”⁽¹⁾. Người cũng nhắc nhở rằng nếu cử một số cán bộ ra để làm việc với dân còn “những cán bộ khác không trông nom, giúp đỡ, tự cho mình không có trách nhiệm là sai lầm rất to, rất có hại”⁽²⁾. Chính Hồ Chí Minh ngay từ sau khi cách mạng tháng Tám thành công và thành lập Nhà nước kiểu mới không lâu, ngày 17-9-1945, trong một bức thư gửi các đồng chí ở Nghệ An, đã nhắc nhở phải đề phòng việc thiếu trách nhiệm với dân. Người viết: " ... chúng ta đã phá tan chế độ quân chủ chuyên chế mấy nghìn năm nay...Chúng ta đã lập nên một chính thể *Dân chủ Cộng hoà*... Nay bước đầu công việc dọn dẹp, sắp đặt, giữ gìn, kiến thiết. ...Chính sách của Chính phủ là:

- Củng cố sự đoàn kết toàn dân.

- Sửa đổi những khuyết điểm khắp các phương diện...Cán bộ ta nhiều người cù cung tận tụy, hết sức trung thành với nhiệm vụ, với Chính phủ, với quốc dân. Nhưng cũng có người lên mặt làm quan cách mạng, hoặc là độc hành độc đoán, hoặc là dĩ công vi tư ...làm cho dân oán đến Chính phủ và Đoàn thể ”⁽³⁾.

Để thực hiện tốt trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân dĩ nhiên cần một cơ chế thích hợp, nhưng trước hết đó là vấn đề nhận thức của cán bộ trong các cơ quan nhà nước. Thực tế cho thấy rằng, nếu trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân được xác định thường xuyên thì những thiếu sót của cơ chế trong công tác này có thể được khắc phục và hiệu quả sẽ không ngừng được nâng cao. Nếu thiếu sự nhận thức đúng đắn về trách nhiệm thì các hạn chế về cơ chế tiếp dân sẽ bị khoét sâu và kết quả của công việc này luôn luôn bị hạn chế. Chính vì lý do đó mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khoá IX (tháng 3 năm 2003) đã yêu cầu: "Hoạt động của các

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập V, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 699

⁽²⁾ Như trên.

⁽³⁾ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập IV, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 19-21

cơ quan Nhà nước phải đặt nhiệm vụ phục vụ nhân dân lên trên hết, giải quyết đúng đắn và nhanh chóng các công việc có quan hệ trực tiếp đến đời sống nhân dân; thực hiện đúng đắn chính sách đại đoàn kết dân tộc của Đảng"... "Giáo dục cán bộ công chức phong cách "trọng dân, gần dân, hiểu dân, học dân và có trách nhiệm với dân", "nghe dân nói, nói dân hiểu, làm dân tin"⁽¹⁾

1.3.2. Về mục tiêu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân

Nếu nhìn một cách tổng quát, mục tiêu chung của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở mọi thời kỳ trong lịch sử đều là để giúp cho quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với công dân được cải thiện, tạo điều kiện để củng cố quyền lực của bộ máy Nhà nước.

Xét một cách cụ thể, các mục tiêu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân có thể thấy ở các phương diện chủ yếu sau đây:

Trước hết, tiếp cận công dân là để Nhà nước có điều kiện hiểu được đời sống và nguyện vọng của người dân, hiểu được phản ứng của người dân trong quá trình thực hiện các chính sách do Nhà nước ban hành. Đó là mục tiêu mà mọi nhà nước dù ở thời đại nào cũng đều đặt ra cho mình, dù kết quả thu được phục vụ cho quyền lợi của giai cấp thống trị nào.

Bộ máy nhà nước như chúng ta đều biết, là một cơ cấu gồm nhiều tầng nấc với nhiều cơ quan khác nhau, hoạt động trên những phạm vi khác nhau. Hiểu được nguyện vọng của dân trong thực tế là điều không hoàn toàn đơn giản. Xu thế xa dân của các nhà nước là một xu thế có tính phổ biến do nhiều lý do khách quan cũng như chủ quan của chính các công chức làm việc trong bộ máy nhà nước. Cũng có trường hợp là do cơ chế trung gian tạo ra. Do không tiếp cận với công dân một cách thường xuyên nên những thông tin về đời sống nhân dân, về chính sách của nhà nước trong hiện thực nhiều trường hợp không được các cơ quan nhà nước hiểu một cách chính xác, đầy đủ. Hệ quả của điều đó là các chính sách đúng không kịp thời đánh giá để phát huy, các chính sách sai không

(1) Văn kiện Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương khóa IX, Hà Nội, 2003, tr. 20-22

kịp thời sửa chữa. Nếu tình trạng đó tích tụ và kéo dài thì hệ quả lớn nhất của nó sẽ là sự phản đối của nhân dân ngày càng mạnh mẽ với nhà nước thống trị và nó sẽ làm cho nhà nước ngày càng suy yếu dẫn đến chỗ bị lật đổ. Chính vì thế mà trước đây, dưới các triều đại phong kiến, dù là nhà nước của giai cấp phong kiến, nhưng việc tiếp cận với dân để hiểu được lòng dân vẫn được các triều đại quan tâm. Lịch sử nước ta còn ghi nhận rằng trước hoạ xâm lăng của Nhà Minh, Hồ Nguyên Trừng, con trai cũng đồng thời là tướng nhà Hồ đã nói với cha mình là Hồ Quý Ly rằng: "Không sợ đánh, chỉ sợ lòng dân không theo".

Làm cho dân hiểu nhà nước thực chất là công tác dân vận mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhiều lần nói là rất hệ trọng với sự nghiệp cách mạng của chúng ta. Người nói: "Dân vận kém thì việc gì cũng kém"⁽¹⁾.

Thứ hai, tiếp cận công dân là để truyền đạt và giải thích các chính sách của nước, hướng dẫn, người dân thực hiện các chính sách đó một cách đúng đắn. Mục tiêu này cũng hết sức quan trọng vì trong nhiều trường hợp, kết quả của việc thực hiện các chính sách đã đề ra lệ thuộc rất lớn vào quá trình giải thích và hướng dẫn chúng cho mọi người thực hiện. Thiếu một sự hướng dẫn thích hợp và cần thiết các chính sách có thể không có được tác động vào đời sống hiện thực như Nhà nước mong muốn, thậm chí có thể không có tác động gì. Hồ Chí Minh từng nói: "Dân vận trước hết phải tìm mọi cách giải thích cho mỗi một người dân hiểu rõ rằng: Việc đó là lợi ích cho họ và nhiệm vụ của họ, họ phải hăng hái làm cho kỳ được. Bất cứ việc gì phải bàn bạc với dân, hỏi ý kiến và kinh nghiệm của dân, cùng với dân đặt kế hoạch cho thiết thực với hoàn cảnh địa phương, rồi động viên, tổ chức toàn dân ra thi hành"⁽²⁾.

Thứ ba, tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là để kiểm tra việc thực hiện chính sách của cán bộ thuộc quyền, chống lại bệnh quan liêu. Kinh nghiệm cho thấy không phải bao giờ các cán bộ thuộc quyền của các cơ quan cũng nghiêm

(1) Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập V, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 700

(2) Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập V, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 698-699

túc thực hiện chính sách của cấp trên. Không ít trường hợp chính sách của nhà nước đã bị các cơ quan có chức năng thi hành làm cho sai lệch hoặc chỉ thực hiện một phần. Khi những chính sách đó liên quan đến quyền lợi của công dân thì nó làm cho dân không đồng tình ủng hộ nhà nước. Trong những trường hợp như vậy việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân sẽ cho phép phát hiện để kịp thời điều chỉnh việc thực hiện các chính sách theo đúng yêu cầu đã đề ra một cách nhất quán, góp phần giải quyết những yêu cầu bức xúc của dân, cải thiện được quan hệ giữa nhà nước và công dân.

Thứ tư, tiếp cận công dân là để học tập nhân dân, nghe dân phê bình, từ đó mà giải quyết công việc tốt hơn. Nhân dân ở bất cứ thời kỳ nào cũng là người sáng tạo, là người làm nên lịch sử. Nguồn tri thức trong nhân dân là vô tận. Chính sự tiếp cận với dân sẽ là điều kiện để các cơ quan nhà nước hiểu rõ cần làm gì cho dân, làm gì để dân tin và vì sao dân không tin mình. Cần nói rằng, ngay từ những năm 50, sau khi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp thắng lợi, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã căn dặn cán bộ phải xem trọng ý kiến của quần chúng. Trong một bài trên báo Nhân dân Người viết: "Nhân dân ta đã tiến bộ nhiều...đã thẳng thắn bày tỏ ý kiến của mình...Đó là một điều tốt: Nó làm cho nhân dân càng gần gũi và tin tưởng chính quyền. Nó làm cho đoàn thể và chính quyền càng hiểu thấu nguyện vọng của quần chúng, càng thấy rõ những thiếu sót của mình để sửa chữa"⁽¹⁾. Người còn nói: "Không gần gũi dân thì không hiểu biết dân. Không hiểu biết dân thì không học hỏi được những kinh nghiệm và sáng kiến của dân. Không học hỏi dân thì không lãnh đạo được dân..."⁽²⁾. Những nhận thức như vậy có thể nói vẫn là bài học thời sự cho chúng ta hôm nay.

Tóm lại, mục tiêu tiếp cận công dân là đa dạng. Chúng tạo ra định hướng để giải quyết công việc cho dân phù hợp với yêu cầu thực tế ngày một tốt hơn.

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh, Toàn tập, t.VIII, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr238.

⁽²⁾ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập VI, Nhà XB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 88

II. SỰ PHÁT TRIỂN CỦA CÁC QUAN NIỆM VỀ TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN TRONG THỜI KỲ MỚI

II.1. Quan niệm về vai trò của Nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong giai đoạn mới.

Trong một vài thập kỷ cuối của thế kỷ XX và bước vào những năm đầu của thế kỷ XXI này, thế giới đã và đang được chứng kiến nhiều biến động. Những đổi mới rộng rãi và sâu sắc trên nhiều lĩnh vực, nhất là về khoa học kỹ thuật, đã diễn ra trên phạm vi toàn thế giới. Trên bình diện chính trị-xã hội, việc Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu sụp đổ đã để lại nhiều bài học. Chiến tranh lạnh kết thúc và thế giới bước vào thời kỳ toàn cầu hoá. Hội nhập về kinh tế diễn ra mạnh mẽ và kéo theo nhiều hệ quả khác nhau về xã hội.

Ở nước ta trong những năm vừa qua cũng có nhiều biến đổi mà điểm quan trọng nhất là chúng ta đã chuyển sang quản lý nền kinh tế theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Nhà nước không còn trực tiếp quản lý sản xuất mà đóng vai trò điều tiết theo pháp luật nền sản xuất mới. Các cơ chế quản lý mới xuất hiện nhằm đáp ứng sự biến đổi của nền kinh tế vận hành theo cơ chế mới. Nhà nước không bỏ tiền đến cùng cho những doanh nghiệp của mình làm ăn thua lỗ như trước đây mà các doanh nghiệp làm ăn như vậy phải tự chịu trách nhiệm. Phương thức kiểm tra buộc phải thay đổi khi Nhà nước đã giao quyền tự chủ cho các doanh nghiệp. Chúng ta sẽ có dịp trở lại để phân tích kỹ hơn tình hình đổi mới trong quản lý nhà nước của Việt Nam ta trong mối liên hệ với vấn đề quan hệ giữa Nhà nước với công dân ở các chương sau. Điều cần nói ở đây là quan hệ đó do yêu cầu thực tế đòi hỏi ngày nay đã có nhiều đổi mới.

Trong tình hình nói trên, ở nhiều quốc gia trên thế giới cũng như chính ở Việt Nam chúng ta, các mô hình công sở và quản lý công sở kiểu mới đã được nghiên cứu và đưa ra thử nghiệm có kết quả. Đã xuất hiện ngày càng nhiều những công sở phi tập trung hoá trong điều hành công việc và đi theo đó quyền

điều hành đã được giao nhiều hơn cho cấp dưới. Các công sở được đổi mới này hoạt động mềm dẻo hơn, dễ thích nghi hơn với những thay đổi của môi trường mới. Xuất hiện trong thực tế hiện nay những sự cạnh tranh mới, sự lựa chọn những công sở phục vụ tốt theo cơ chế ít quan liêu hơn để quan hệ dễ dàng với người dân. Sự sáng tạo và hiệu quả trong giải quyết công việc được khuyến khích đang mở ra nhiều triển vọng cho việc đổi mới quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Quan niệm về một xã hội công dân ngày càng được chú ý. Những công sở không đáp ứng được nhu cầu của công dân khi đến giải quyết công việc sẽ tự mình phải có những thay đổi. Những cán bộ không đáp ứng được yêu cầu của công việc dần dần tự mình thấy phải có trách nhiệm học tập, thay đổi cách làm việc của mình theo yêu cầu mới.

Một biểu hiện điển hình ở nước ta có thể nói đến ở đây là thực hiện các Nghị quyết của Đảng, Nghị quyết 38/CP ngày 4-5-1994 của Chính Phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính phục vụ công việc của tổ chức và công dân cùng nhiều văn bản khác, chúng ta bắt đầu cải cách mạnh các thủ tục hành chính để thúc đẩy việc tiếp cận của các cơ quan nhà nước với công dân theo yêu cầu mới. Các quy định cũ về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân khi giải quyết công việc từng gây lãng phí thời gian và đặc biệt là cho thấy tính cửa quyền của bộ máy nhà nước đã dần dần thay được thay đổi. Để tiếp tục thúc đẩy khuynh hướng này phát triển, ngày 12-8-2003 Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định số 169/QĐ-TTg phê duyệt đề án *Đổi mới phương thức điều hành và hiện đại hoá công sở của hệ thống hành chính nhà nước giai đoạn I (2003-2005)*. Đây là một nhiệm vụ cần thiết nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế và cũng là để làm tốt hơn việc tiếp cận công dân trong thời kỳ mới. Đề án yêu cầu hoàn thiện và nâng cao hơn nữa chất lượng quản lý hành chính theo hướng mỗi việc phải có một tổ chức, một cá nhân chịu trách nhiệm; xiết chặt kỷ luật, đề cao trách nhiệm cá nhân của cán bộ, công chức bằng các quy định cụ thể, đổi mới phương thức điều hành của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước.

Những năm vừa qua chúng ta trên thực tế chưa làm được tất cả mọi điều mong muốn nhưng điều quan trọng là những thay đổi về thủ tục hành chính trong quan hệ với dân đã mang lại những nhận thức mới rất có ý nghĩa. Có thể nêu lên một số mặt quan trọng trên phương diện này như sau:

Thứ nhất, những đổi thay ban đầu trong cách thức quan hệ với công dân cho thấy, các cơ quan nhà nước với những quy định cũ mang tính quan liêu, xa dân, vận hành một cách chậm chạp và những quy định trói buộc vô lý theo một tôn tri trật tự không thay đổi, thực sự đang gặp nhiều khó khăn trong điều hành công việc cũng như trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân thời kinh tế thị trường. Chúng phản ánh nhiều nhược điểm của một hệ thống hành chính công kênh, hoạt động kém hiệu quả, không theo kịp các thay đổi của sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Hệ thống đó đòi hỏi phải được đổi mới nhanh chóng.

Thứ hai, khi áp dụng những thủ tục hành chính mới để tiếp cận với công dân và tổ chức nhằm giải quyết công việc cho dân nhanh hơn, hiệu quả hơn, chúng ta nhận thấy rằng sự uỷ quyền để điều hành công việc là vô cùng cần thiết trong thời kỳ mới. Hệ thống tập trung hoá quyền hạn một cách máy móc, các cấp bậc trung gian quá nhiều trong bộ máy quan liêu cũ, việc quá tập trung vào các quy định mà thiếu quan tâm đến chất lượng và hiệu quả công việc là điều hoàn toàn không có lợi trong nền kinh tế thị trường. Vấn đề đã được làm sáng tỏ hơn qua thực tế là ngày nay, trong tình hình mới, quan trọng không những chỉ ở chỗ làm sao cho công việc của dân được giải quyết, mà cái chính là phải giải quyết nhanh để không bỏ qua cơ hội vươn lên của mọi người, đồng thời phải quản lý được các công việc một cách hiệu quả. Như thế có nghĩa là bộ máy làm việc phải thực sự có năng lực chứ không phải là bộ máy với những con người sử dụng quyền lực một cách máy móc, lạnh lùng với dân. Chúng ta ngày càng nhận ra rằng công sở của bộ máy quan liêu cũ chỉ phù hợp với thời kỳ bao cấp, thời kỳ mà sự phát triển xảy ra một cách chậm chạp, thong thả. Việc tiếp dân trong thời kỳ đó có thể diễn ra suốt ngày này sang ngày khác cho đến khi nào tìm được

một cơ quan nhà nước muốn giải quyết, và điều đó cũng còn lệ thuộc vào thẩm quyền rất ít khi biến đổi của các cơ quan. Sự chờ đợi một cơ quan có đủ thẩm quyền giải quyết công việc khi một người dân có yêu cầu theo quan niệm cũ gần như là điều không có gì phải bàn cãi, cho dù nhiều khi phải đợi chờ rất lâu và chúng ta cũng không biết rõ vì sao chỉ có cơ quan đó mới có quyền giải quyết công việc. Mô hình đó về trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước đến nay rõ ràng không còn thích hợp. Nó hạn chế việc tăng cường lòng tin của người dân đối với các cơ quan nhà nước.

Thứ ba, các thiết chế được hình thành trong thời kỳ bao cấp về việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân không đủ tính mềm dẻo trong một thời kỳ mà sức ép của hội nhập kinh tế quốc tế là rất lớn và sự tham gia của người dân vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước là rất mạnh mẽ. Các thiết chế đó cũng không đáp ứng được nhu cầu của một thời kỳ mà thông tin đến với mọi người dân ngày càng nhanh chóng và đa dạng do sự bùng nổ của thông tin và kỹ thuật truyền thông. Đó là chưa kể rằng ngày nay nhận thức của người dân đang không ngừng được nâng cao và mọi người đang ngày càng có thói quen lựa chọn những dịch vụ tốt nhất theo yêu cầu của mình nên cách phục vụ của các công sở như thời bao cấp sẽ khó có thể thoả mãn nhu cầu của dân.

Theo quan niệm mới, trách nhiệm của nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là phải đáp ứng được nhu cầu của khách hàng chính là công dân của mình; phải đem lại cho người dân khả năng lựa chọn những dịch vụ tốt nhất phù hợp với yêu cầu của họ. Trách nhiệm của Nhà nước với công dân - khách hàng phục vụ của mình là dắt dẫn chứ không phải là ra lệnh, làm cho người dân thấy rõ ý nghĩa của một sự lựa chọn nào đó chứ không làm thay cho họ trong việc lựa chọn cách thực hiện công việc. Nói cách khác, tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo quan niệm mới là để trao quyền và khuyến khích họ lựa chọn các dịch vụ do nhà nước và các tổ chức được uỷ quyền cung cấp có lợi cho họ. Đó chính là vai trò mới của Nhà nước trong lĩnh vực này. Việc kiểm soát hoạt động của các công sở trong quá trình quan hệ với dân trước

kia được thực hiện trong công sở, ngày nay, theo quan niệm mới chủ yếu được thực hiện ở ngoài công sở, dựa trên sự đánh giá của cộng đồng về các hoạt động mà công sở tiến hành trong thực tế nhằm phục vụ nhân dân.

Thứ tư, từ những điều nói trên, chúng ta rõ ràng cần có một cơ chế mới về tiếp cận công dân trong thời kỳ xây dựng và quản lý nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay với những yêu cầu mới mà trên đây đã nói đến.

Biến đổi quan trọng nhất trong quan niệm về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước mà chúng ta có thể thấy đã được định hình ở nhiều nước cũng như ở nước ta trong một vài thập kỷ trở lại đây là *các cơ quan ngày càng phải chủ động đến với dân* để nắm bắt các yêu cầu của dân và từ đó tìm cách phục vụ dân tốt hơn.

II.2. Kinh nghiệm của một số nước trong việc tiếp cận công dân thời kỳ của nền kinh tế thị trường.

Trong thời kỳ mới ở nhiều nước trên thế giới quan điểm và phương pháp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước cũng có nhiều thay đổi và có những kinh nghiệm rất đáng để chúng ta suy nghĩ và học tập.

Ở Mỹ, gần đây các nhà nghiên cứu của nước này đã tổng kết lại những kinh nghiệm thu được trong quá trình nhiều năm đổi mới hoạt động của Chính phủ theo tinh thần doanh nghiệp và cho thấy nhiều điều bổ ích. Những thay đổi trong quản lý khu vực công ở đất nước này đã có ảnh hưởng khá mạnh đến việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo tinh thần mới. Tinh thần đó, theo Đêvít Auxbót và Tét Gheblơ, có thể nêu lên qua một số luận đề như:

- Chính phủ xúc tác: cầm lái chứ không phải bơi chèo;
- Chính phủ cộng đồng: Giao quyền hơn là phục vụ;
- Chính phủ có tính cạnh tranh: đưa cạnh tranh vào việc cung ứng dịch vụ;
- Chính phủ hoạt động theo hướng nhiệm vụ: biến đổi các tổ chức hoạt động

theo hướng luật lệ;

- Chính phủ hoạt động theo hướng khách hàng: đáp ứng những nhu cầu của khách hàng chứ không phải bộ máy quan liêu;
- Chính phủ phi tập trung hoá: từ hệ thống cấp bậc đến sự tham gia và hợp tác;
- Chính phủ hướng vào thị trường: thúc đẩy sự thay đổi thông qua thị trường v.v...⁽¹⁾.

Những luận đề đó trên thực tế đã được hình thành và áp dụng từ những thập niên cuối của thế kỷ trước tại Mỹ và chúng đã mang lại một bầu không khí mới trong hoạt động của các công sở nước này kèm theo nhiều thành tựu đáng kể trong việc tổ chức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để thực hiện các cải cách do Nhà nước khởi xướng. Từ những kinh nghiệm thực tế, người Mỹ cho rằng “cảnh sát có thể hoạt động có hiệu quả nhất nếu họ giúp đỡ các cộng đồng để các cộng đồng tự giúp lấy mình”⁽²⁾. Về việc kiểm soát các hành động phục vụ cho đời sống cộng đồng, người Mỹ thừa nhận là một sai lầm khi “để cho cảnh sát, các bác sĩ, các thầy giáo và các nhà hoạt động xã hội có toàn bộ quyền kiểm soát, trong khi những người dân mà họ phục vụ thì lại không có một sự kiểm soát nào cả”. Và chính điều đó theo họ đã làm “ huỷ hoại lòng tin và quyền hạn của công dân”⁽³⁾ Để khắc phục tình trạng không mấy tốt đẹp đó người Mỹ chủ trương

“đưa sự tự chủ ra khỏi bộ máy quan liêu, trao nó cho cộng đồng” và chủ trương đó đã mang lại nhiều lợi ích trong quản lý nhà nước đối với xã hội hiện đại. Phải chăng đó là bài học tốt không chỉ cho nước Mỹ?

Trong giai đoạn mới của sự phát triển, người Mỹ đã đưa ra chủ trương cần xây dựng một chính phủ hoạt động theo hướng khách hàng mà theo đó các cơ

⁽¹⁾ Xem: Đêvít Auxbót và Tét Gheblơ : *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997

⁽²⁾ Đêvít Auxbót và Tét Gheblơ : *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*. Sdd. tr. 95

⁽³⁾ Đêvít Auxbót và Tét Gheblơ : *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*. Sdd. tr. 61

quan Chính phủ không được phép coi thường các đối tượng- khách hàng phục vụ của họ. Chủ trương này được hình thành dựa trên nguyên tắc hoạt động của các doanh nghiệp, đó là doanh nghiệp không được phép coi thường khách hàng của mình vì như vậy nó sẽ dễ mất khách hàng và lượng hàng hoá bán ra sẽ suy giảm làm cho doanh nghiệp thua lỗ. Hoạt động theo nguyên tắc này, Chính phủ cần tạo ra nhiều dịch vụ cho công dân lựa chọn phù hợp với yêu cầu của họ. Mô tả đặc điểm này Đêvít Âuxbót và Tét Gheblơ viết: "Khi những người tiêu dùng đã quen với sự lựa chọn mà phải đến những cơ quan nhà nước cung cấp những dịch vụ tiêu chuẩn hoá thì họ ngày càng bỏ đi chỗ khác"⁽¹⁾. Lý do đó làm cho Chính phủ phải cải biến chính bản thân mình. Nó để cho người dân tự lựa chọn người cung ứng dịch vụ cho mình, buộc những người cung ứng dịch vụ phải có trách nhiệm với mình. Nó tạo nên tinh thần tôn trọng khách hàng và kích thích sự đổi mới hơn nữa, tạo nên sự gắn bó nhiều hơn giữa các khách hàng, tạo ra cơ hội lớn hơn cho sự bình đẳng ⁽²⁾. Quan niệm đó buộc các cơ quan chính phủ phải tiếp cận trực tiếp với công dân cũng giống như doanh nghiệp phải trực tiếp tiếp cận với khách hàng để nghe nhu cầu của họ nhằm phục vụ tốt hơn khách hàng của mình. Như vậy có thể nói các nhà nghiên cứu người Mỹ đã đưa ra một cách lý giải mới khá thuyết phục về yêu cầu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong điều kiện mới của nền kinh tế thị trường rất đáng đáng để suy nghĩ và rút kinh nghiệm. Tuy vậy cũng cần phải nói rằng không phải mọi đề xuất của các nhà nghiên cứu ở Mỹ cũng được tiếp thu thuận lợi và toàn bộ. Năm 1990, trong *Chương trình cải cách hành chính của Mỹ*, Tổng thống Mỹ khi đó là Bill Clinton nêu lên mục tiêu cải cách là làm cho toàn thể Chính phủ liên bang giảm bớt lãng phí, tăng hiệu suất, thay đổi hành vi thái độ công tác của các công chức từ hách dịch, cử quyền sang sáng tạo và chủ động hơn. Để đạt được mục tiêu đó,

⁽¹⁾ Đêvít Âuxbót và Tét Gheblơ : *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*. Sdd. tr. 2 61

(2) Xem: Như trên, tr. 280-285

Chính phủ Mỹ đã nêu lên 4 phương hướng đổi mới hoạt động của nền hành chính như sau:

Một là, xoá bỏ tệ quan liêu hành chính;

Hai là, ưu tiên trước hết dành cho khách hàng. Theo phương hướng này một nhiệm vụ đặt ra là phải cơ cấu lại các hoạt động để đáp ứng được các nhu cầu cơ bản của nhân dân. Các thủ tục phức tạp và phiền hà đến nhân dân là một trở ngại lớn trong mối quan hệ giữa nền hành chính với nhân dân do đó phải xoá bỏ, đơn giản hoá các giấy tờ. Các cơ quan phải cơ cấu lại để phục vụ nhu cầu của dân chứ không phải bắt dân theo những quy định sẵn có;

Ba là, trao quyền cho công chức để thực hiện công tác tốt hơn;

Bốn là, cắt giảm các đầu mối không cần thiết. ⁽¹⁾

Những đổi mới trên đây chứng tỏ sự tự điều chỉnh của nhà nước tư bản ở Mỹ vì sự tồn tại của nó, để tự bảo vệ mình là rất mạnh. Dĩ nhiên là Nhà nước Mỹ có mục tiêu của mình khi đề ra các biện pháp tự điều chỉnh. Giai cấp tư sản cầm quyền ở nước Mỹ hiện đại không muốn sức mạnh của Nhà nước suy giảm bởi những hành động thù địch với dân chúng. Nhưng dù với mục tiêu nào thì những biện pháp mà nước Mỹ đang thực hiện như thực tế cho thấy là có hiệu quả. Điều chúng ta quan tâm là qua đó chúng ta có thể thấy được rằng đổi mới các biện pháp kỹ thuật trong việc xác lập mối quan hệ giữa nhà nước và công dân trong nền kinh tế hướng về phía thị trường là rất quan trọng. Chúng có thể mang lại cho Nhà nước những lợi ích thiết thực theo mục tiêu đã được đặt ra.

Ở Trung Quốc từ năm 1986 công cuộc cải cách và đổi mới bắt đầu đề ra nhiều vấn đề để giải quyết, trong đó có vấn đề chống lại bệnh quan liêu xa dân của các cơ quan nhà nước mà ở trên đã có nhắc đến. Cho đến thời điểm bắt đầu tiến hành cải cách ở Trung Quốc bệnh quan liêu của các cơ quan nhà nước đã được đưa ra mổ xẻ trên nhiều bình diện: hình thức cũng như tác hại của nó. Theo các nhà nghiên cứu Trung Quốc, nước này vào thời điểm những năm 90 có một

⁽¹⁾ Xem: Vũ Huy Từ (Chủ biên): Hành chính học và cải cách hành chính. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr.144-146.

một bộ máy nhà nước rất “công kênh, chức năng chồng chéo, ngành này dẫm chân ngành kia, thủ tục phiền hà, cái đáng quản thì không quản, cái không đáng quản thì tranh nhau quản”. Trong bộ máy đó có quá nhiều quan chức “ngồi chơi xơi nước”⁽¹⁾. Người nhàn rỗi càng nhiều thì chi tiêu càng tốn kém nhưng việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để giải quyết công việc lại thực hiện không tốt. Các nhà nghiên cứu Trung Quốc đã tổng kết tình hình như sau: “Có một số cán bộ do bận ăn nhậu tiệc tùng liên miên nên không còn thời gian và sức lực để làm việc bình thường được, không thể đi sâu xuống cơ sở điều tra nghiên cứu giải quyết công việc. Có nhiều cán bộ đi xuống cơ sở cũng chỉ cưỡi ngựa xem hoa, ăn nhậu một hồi, tán dương thành tích rồi thành công trở về. Có những cán bộ “nâng cốc lên là chính sách nói lỏng, cầm đũa lên là phê duyệt xong ngay”, ăn nhậu xong thì chính sách, quy định, chế độ đều vút lên chín tầng mây, rồi làm những việc hại nước hại dân”⁽²⁾).

Để khắc phục tình trạng trên Trung Quốc chủ trương thực hiện chế độ phân công phụ trách, tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan và nhân viên quản lý, giảm bớt hội họp. Trên bình diện vĩ mô Chính phủ chủ trương tinh giản các Bộ, Ngành chuyên môn, tăng cường các Bộ, Ngành giám sát và điều tiết. Điều này có nghĩa là tăng cường việc đi sâu đi sát công việc với dân và cơ quan cấp dưới để chống lại bệnh quan liêu cố hữu đã nói trên, chuyển hướng hoạt động của các cơ quan chính quyền sang quy hoạch, điều tiết, phục vụ và giám sát ⁽³⁾. Trong nền kinh tế thị trường, theo quan điểm của Trung Quốc, chính quyền không thể là vận động viên mà là một trọng tài. Mà đã là trọng tài thì phải luôn theo sát vận động viên để đánh giá chính xác. Đó là một biến đổi quan trọng trong nhận thức của người Trung quốc thời gian qua. Dựa trên nhận thức mới như vậy Trung Quốc đã xây dựng một thể chế kinh tế thị trường trên đất

⁽¹⁾ Xem: Tinh Tinh: Cải cách chính phủ..., Sdd. tr. 29

⁽²⁾ Như trên

⁽³⁾ Như trên tr. 111

nước mình và xây dựng một thể chế hành chính phù hợp với kinh tế thị trường. Và thực tế cho thấy Trung Quốc đã tiến nhanh trên con đường mới rất đáng để ngưỡng mộ và học tập.

Kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc tìm một mô hình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan chính phủ trong cải cách hành chính cũng rất đáng để chúng ta tham khảo. Cải cách hành chính ở Nhật Bản được chú ý nhiều nhất từ năm 1996 sau khi nước này thành lập Hội đồng cải cách hành chính và cải cách cơ cấu. Kể từ thời Minh Trị duy tân, đây là cuộc cải cách được đánh giá là lớn nhất trong lịch sử Nhật Bản. Theo các nhà nghiên cứu Nhật Bản, Chính phủ và bộ máy quản lý Nhà nước nói chung của nước này trong nhiều năm đã hoạt động theo xu hướng phục vụ quyền lợi của các nhóm nhỏ mà chưa chú ý đến quyền lợi chung của người dân, còn người dân thì có tâm lý ỷ vào nhà nước. Cải cách hành chính ở Nhật Bản trong giai đoạn mới là nhằm phục vụ tốt hơn cho nền kinh tế thị trường phát triển. Mục tiêu được đặt ra là xây dựng một nền hành chính có đủ quyền lực, năng lực, hiệu quả trong hoạt động, một nền hành chính được dân chủ hoá, quốc tế hoá và hiện đại hoá. Theo giáo sư Nishio Masaru của trường Đại học Tổng hợp Quốc gia Tôkyô, trong số các yêu cầu đặt ra cho việc cải cách cơ cấu chính trị của Nhật bản, cần phải chú ý đến việc cải cách mối quan hệ giữa Nhà nước và tư nhân, giữa nhà nước Trung ương và chính quyền địa phương.⁽¹⁾ Sở dĩ như vậy là do các quy định về quyền tự trị được ghi trong Hiến pháp năm 1946 đã không được tôn trọng triệt để, mặc dù giới nghiên cứu đánh giá rằng đó là một Hiến pháp tiến bộ, đề cao dân chủ hoá và khẳng định quyền tối cao thuộc về nhân dân. Các địa phương muốn được tăng quyền nhiều hơn và họ cũng muốn vai trò của các đoàn thể được tăng cường. Thông qua các cải cách như vậy các địa phương mong muốn có thể xây dựng địa phương mình thịnh vượng, phát huy đặc điểm của địa phương về điều kiện tự nhiên, lịch sử và văn hoá.

⁽¹⁾ Xem: Nền hành chính và cải cách hành chính của Nhật bản, Việt Nam và Trung quốc (Kỷ yếu Hội thảo khoa học), Trung tâm Nghiên cứu Nhật bản xuất bản Hà Nội, 1996. tr. 18-19.

Khi nói đến kinh nghiệm của Nhật Bản cần nhấn mạnh rằng đây là một đất nước đất không rộng, tài nguyên thiên nhiên ít ỏi nhưng lại thành công trong việc phát triển kinh tế, tạo nên một quốc gia phát triển. Một trong những kinh nghiệm của Nhật bản^{la} để quản lý tốt và đưa đất nước tiến lên cần xây dựng được một nhà nước ngày càng thâm nhập được sâu vào các lĩnh vực của đời sống xã hội với một hệ thống cơ quan hành pháp có quyền hạn rất lớn. Chính nhờ quyền hạn đó mà việc soạn thảo cũng như tổ chức thực hiện các chính sách đã thu được nhiều kết quả. Trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân các cơ quan hành pháp có vai trò rất lớn là hướng dẫn thi hành các văn bản hành pháp để bảo đảm cho các văn bản đó có ý nghĩa trong thực tế đời sống. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy làm cho bộ máy các cơ quan hành pháp yếu đi cũng có nghĩa là làm cho việc quản lý các mặt của đời sống không có hiệu quả. Nhưng cần nói rằng để đạt được kết quả trong việc thực hiện các chính sách đã ban hành, các cơ quan hành pháp ở Nhật Bản không dùng quyền lực để ra lệnh mà tìm phương pháp thuyết phục để tạo sự nhất trí từ những người thực hiện. Tiếp cận, thương lượng để tìm giải pháp tối ưu và sự nhất trí cho việc thực thi chính sách là một nét đặc trưng trong kiểu điều hành ở Nhật Bản rất đáng được quan tâm⁽¹⁾. Có nhà nghiên cứu đã nhận xét rằng người Nhật luôn luôn hành động theo sự nhất trí của tập thể và đó chính là nguồn gốc sức mạnh của Nhật Bản.

Thái Lan là nước những năm qua cũng có nhiều biến đổi trong việc xây dựng nền hành chính phát triển theo hướng phục vụ nền kinh tế thị trường. Kinh nghiệm đáng quan tâm nhất ở Thái Lan trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước là sử dụng các hệ thống thông tin hiện đại với hệ máy tính nối mạng để giúp cho các cơ quan thu được nhanh chóng và đầy đủ các thông tin về các mặt hoạt động của đời sống xã hội, của công dân, từ đó thực hiện quản lý xã hội một cách hiệu quả. Đến năm 2002, trên mạng máy

⁽¹⁾ Xem thêm: Lê Văn Sang: *Vài suy nghĩ về đặc điểm của nền hành chính Nhật bản và ảnh hưởng của nó đến phát triển kinh tế*. Trong cuốn: *Nền hành chính và cải cách hành chính của Nhật bản* □ Sdd, tr.78-81.

tính của Thái Lan đã tích hợp được nhiều thông tin trực tiếp từ các địa phương liên quan đến từng người dân như tiểu sử, tình hình nghề nghiệp, thậm chí cả tình hình sức khoẻ, tài sản cố định v.v...Người dân Thái Lan ở nhiều địa phương có thể thông qua mạng máy tính để liên hệ trực tiếp với chính quyền, để nhận các dịch vụ do nhà nước cung cấp. Nhờ có mạng thông tin viễn thông với sự hỗ trợ của máy tính, trong những năm qua quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và công dân ở Thái Lan đã được cải thiện rõ rệt.

Ở New Zealand trong những năm 1988, 1989 Chính phủ nước này đã thông qua và thực hiện một đạo luật với cố gắng đặt nền móng cho một khuôn khổ quản lý mới với mục tiêu xác định vai trò của các bên trong việc quản lý tổ chức; phân bổ các nguồn lực trên cơ sở kết quả cần đạt được; phân quyền quản lý trên cơ sở trách nhiệm đối với kết quả công việc; Khuyến khích để nâng cao chất lượng hoạt động; thông tin đầy đủ về các kết quả đạt được và tình hình của tổ chức, cơ quan. Trong quá trình đó ở New Zealand việc cụ thể hoá hoạt động trước khi triển khai được coi trọng. Đặc biệt rất đáng quan tâm một quan điểm cải cách của New Zealand là thiết lập các mục tiêu nhằm chuyển từ quản lý đầu vào sang quản lý đầu ra ⁽¹⁾

Cuối cùng là một vài kinh nghiệm của nước Anh mà chúng tôi muốn nêu ở đây như một đại diện của châu Âu.

Ở nước Anh cải cách hành chính được bắt đầu từ năm 1979 với quan niệm cho rằng nếu như Chính phủ giữ vai trò hạn chế hơn thì có lợi cho mọi người hơn. Theo quan niệm đó, Chính phủ Anh đã quyết định chuyển giao hàng loạt các công cụ của Nhà nước cho tư nhân sở hữu, để chúng lệ thuộc vào sự điều chỉnh của thị trường, với mong muốn cải tiến hiệu quả và tính cạnh tranh của chúng. Sau đó từ cuối những năm 80 công cuộc cải cách nền công vụ ở Anh được đẩy mạnh khi phong trào nghiên cứu có tên gọi là “Các bước tiếp theo”

⁽¹⁾ Xem: Hồ Diệp: *Quản lý để nâng cao chất lượng thực thi công việc trong các cơ quan Chính phủ - Kinh nghiệm của New Zealand*. Thông tin Cải cách nền hành chính Nhà nước, Bộ Nội vụ ấn hành, Số 36 tháng 6-2003. tr.16-17.

(The Next Step studies) được khởi xướng với mục tiêu đặt ra là xây dựng một nền hành chính quốc gia thống nhất mục tiêu hoạt động. Nó cũng hướng tới mục tiêu cho phép những người cung cấp dịch vụ làm việc không bị quấy nhiễu bởi sự can thiệp của các nhà chính trị và Chính phủ Trung ương. Mọi người, kể từ những người hoạch định chính sách tới những người chịu trách nhiệm thực hiện chính sách được thể hiện rõ ràng, công khai quan điểm của mình.

Đến năm 1991 ở Anh xuất hiện việc cạnh tranh để đạt chất lượng cao cho phép đấu thầu các dịch vụ trước đây chỉ do Nhà nước nắm và bản Hiến chương quyền lợi công dân (Citizen's Charter) được xây dựng. Bản Hiến chương này nhấn mạnh vai trò của người công dân như là khách hàng của nền hành chính và như thế một quan niệm mới về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan hành chính nhà nước đã hình thành⁽¹⁾. Đặc điểm của hệ thống các cam kết dịch vụ khách hàng mà nước Anh xây dựng là bảo đảm một số nguyên tắc chung trong quá trình vận hành của chúng, cụ thể là:

- Quy định rõ các tiêu chuẩn dịch vụ và thực hiện đánh giá hoạt động cung cấp dịch vụ theo tiêu chuẩn đã đề ra;
- Cung cấp đầy đủ, rõ ràng và công khai các thông tin về quy trình hoạt động dịch vụ;
- Các tiêu chí dịch vụ phải bảo đảm tính thực thi, độ tin cậy và luôn được cải tiến theo sự thay đổi của tình hình;
- Phản ánh được nguyện vọng và sự thoả mãn của khách hàng về hoạt động chất lượng dịch vụ thông qua điều tra lấy ý kiến đóng góp của họ;
- Sẵn sàng giúp đỡ và đối xử lịch sự với khách hàng;
- Sẵn sàng sửa chữa khi có sai sót;
- Đảm bảo "giá trị của đồng tiền" (tính kinh tế, hiệu suất và hiệu quả)

(1) Xem: Vũ Huy Từ (Chủ biên): *Hành chính học và cải cách hành chính*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr.131-133.

trong hoạt động dịch vụ ⁽¹⁾.

Theo các nguyên tắc trên, ở Vương quốc Anh đã có nhiều bản cam kết khách hàng được xây dựng và áp dụng có kết quả. Đánh giá ý nghĩa của điều đó, giới chuyên môn cho rằng đó là một hoạt động cải cách có tính cách mạng làm thay đổi tư duy quản lý, làm biến chuyển thái độ và hành vi của các nhà lãnh đạo cũng như của nhân viên trong các cơ quan hành chính khi thực hiện các dịch vụ hành chính phục vụ công dân như là khách hàng của mình. Nó giúp cho người dân có cơ hội trực tiếp tham gia vào hoạt động xây dựng chính sách và giám sát việc thực hiện các chính sách của các cơ quan nhà nước. Nó thúc đẩy sự đổi mới trong hoạt động của các cơ quan nhà nước vì muốn thực hiện tốt các cam kết dịch vụ, các cơ quan nhà nước phải có bộ máy thích hợp, phải phát triển nguồn nhân lực. Hoạt động của các cơ quan đó phải tính đến hiệu quả kinh tế-xã hội, phải thoả mãn được khách hàng là công dân của mình.

Ở Cộng hoà liên bang Đức và một số nước Bắc Âu, trong vài thập niên cuối cùng của thế kỷ trước, quan niệm về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của chính quyền cũng có những bước biến chuyển mới. Quan niệm được các nước này đặc biệt quan tâm là quyền thông tin của công dân. Nhờ những cơ chế cụ thể khác nhau, trên thực tế quyền thông tin của dân đã được đáp ứng ở một mức độ đáng kể, nhất là đối với những vấn đề liên quan đến cuộc sống hàng ngày của người dân.

Kinh nghiệm của một số nước đại diện cho các châu lục mà chúng tôi nêu làm ví dụ trên đây chưa phải là đầy đủ nhưng chúng có thể cho phép rút ra một nhận xét chung là trong xu thế phát triển của nền kinh tế thị trường và toàn cầu hoá về kinh tế đang mở rộng trên phạm vi mọi châu lục, hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước ở nhiều quốc gia đều có những biến đổi. Các quốc gia đều chú ý đến việc làm sao cho công dân có

⁽¹⁾ Theo: Nguyễn Tiến Dũng: *Cải cách Chính phủ ở các nước phát triển*. Thông tin cải cách nền hành chính nhà nước, Viện Nghiên cứu khoa học tổ chức Bộ Nội vụ phát hành, Số 37 (7-2003), tr.15.

quyền nhiều hơn trong việc lựa chọn các dịch vụ mà không áp đặt như trước đây. Mục tiêu của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là đưa ra những sự hướng dẫn, tìm hiểu nhu cầu của người dân như là khách hàng của nền hành chính. Như thế lợi ích của hai bên đều được bảo đảm.

Từ những khảo cứu trên đây về vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước qua các thời kỳ và kinh nghiệm của một số nước thế giới trong lĩnh vực này trong những năm gần đây, có thể bước đầu rút ra một số nhận xét sau đây:

1- Trong quá trình hoạt động của mình, mọi nhà nước trong lịch sử đều đưa ra những chủ trương và cách thức để tiếp cận và giải quyết công việc cho dân với nhiều mục tiêu khác nhau. Mục tiêu cơ bản mà mọi nhà nước đều mong muốn đạt tới là để hiểu được nguyện vọng của dân, nắm được thái độ của dân đối với các cơ quan, các quan chức nhà nước, để truyền đạt chính sách của Nhà nước và kiểm tra việc triển khai các chính sách đó trong thực tế. Tất nhiên, không phải lúc nào và ở nơi nào mục tiêu đó cũng thực hiện được, dù rằng các biện pháp đề ra nhiều khi khá cụ thể. Sở dĩ như vậy là vì việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là một hoạt động chịu tác động của nhiều yếu tố từ phía Nhà nước cũng như từ phía công dân và nhiều điều kiện khách quan khác.

2 - Lịch sử cho thấy những Nhà nước mạnh, có tư tưởng tiến bộ luôn luôn tìm những biện pháp thiết thực để tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, luôn chú ý đến nguyện vọng chính đáng của dân, khuyến khích người dân phản ánh nguyện vọng của mình với các cơ quan nhà nước, do đó luôn được dân ủng hộ. Ngược lại những nhà nước có tư tưởng bảo thủ luôn tìm cách đàn áp nguyện vọng nhân dân, không dám tiếp cận rộng rãi với nhân dân trên tinh thần dân chủ và hiểu biết.

3 - Xã hội càng phát triển thì yêu cầu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân càng cao, Nhà nước càng cần phải nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, xem đó là điều kiện quan trọng để phát huy vai trò của bộ máy

nhà nước trong đời sống. Sở dĩ như vậy vì nhu cầu của công dân trong xã hội hiện đại ngày càng cao và hết sức đa dạng. Người dân ngày càng đòi hỏi Nhà nước phải làm hết trách nhiệm của mình, và nếu muốn được dân ủng hộ thì Nhà nước không thể thoái thác các trách nhiệm mà dân phó thác khi cử đại diện vào làm việc trong đó. Nếu năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân không được nâng cao tương xứng với nhiệm vụ đặt ra, không nắm bắt kịp thời nguyện vọng của người dân thì các cơ quan Nhà nước sẽ bị dân phản đối, thậm chí vùng lên chống lại. Đó là điều đã được thực tế chứng minh.

4- Đổi mới và tăng cường năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ngày nay có thể xem là một trong những thước đo quan trọng của sự đổi mới hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước hiện đại. Xét cho cùng, việc đổi mới cơ chế hoạt động của các cơ quan, đổi mới bộ máy nhà nước và cơ cấu của nó, xây dựng mới chế độ công vụ mà trong công cuộc cải cách hành chính hiện nay nhiều nước cũng như ở nước ta đang tiến hành, đều nhằm hướng tới mục tiêu tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và phục vụ người dân tốt hơn. Điều đó một mặt vì sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, mặt khác vì sự tồn tại của chính bản thân Nhà nước.

CHƯƠNG II

THỰC TRẠNG TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TA THỜI GIAN QUA

I- CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LÝ VỀ HOẠT ĐỘNG TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN TRONG GIAI ĐOẠN MỚI.

Trước hết cần nói rằng, trong nhiều năm qua, ngay từ trước khi Đảng ta đề xướng chủ trương đổi mới đất nước, tăng cường xây dựng chủ nghĩa xã hội và xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, giải quyết đơn thư, tố cáo, kiến nghị của công dân đối với bộ máy Nhà nước đã được tăng cường và đạt được kết quả nhất định. Trên cả hai phương diện, quy định pháp lý và thực hiện trong thực tế đều có những bước phát triển. Tuy nhiên cũng trên lĩnh vực này hiện còn không ít vấn đề về nhận thức cần giải quyết.

Trên bình diện tổng quan trong mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, giữa cơ quan công quyền và công dân hiện còn có một khoảng cách không nhỏ. Hoạt động tiếp dân để giải quyết yêu cầu nguyện vọng của nhân dân vốn là vấn đề rất bình thường được Hiến pháp và các luật tổ chức bộ máy Nhà nước quy định, song về quy mô cũng như hiệu quả, hoạt động này còn rất nhiều hạn chế, hay cũng có thể nói là kết quả còn thấp. Trong một số trường hợp hậu quả của nó thậm chí đã vượt xa giới hạn của "vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân", ảnh hưởng không nhỏ đến lòng tin của người dân đối với Đảng và Nhà nước.

Trên nguyên tắc của việc xây dựng Nhà nước kiểu mới do Đảng của giai cấp công nhân lãnh đạo, dựa trên khối đoàn kết toàn dân, cũng như trong thực tiễn hoạt động của Nhà nước ta mấy chục năm qua, chúng ta luôn khẳng định

Nhà nước ta là Nhà nước hướng về mục tiêu phục vụ nhân dân, gắn bó máu thịt với nhân dân để tồn tại. Tuy nhiên, không thể phủ nhận rằng, ngày càng có những biểu hiện đáng lo ngại trong quan hệ giữa Nhà nước với dân trong tình hình mới, đặc biệt là trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế sang quản lý theo cơ chế thị trường. Chúng ta không thể xem thường những căn bệnh của bộ máy nhà nước mà Chủ tịch Hồ Chí Minh trước đây cũng như Đảng ta ngày nay đã nhiều lần chỉ rõ rất nguy hại, đó là bệnh quan liêu, cửa quyền, bệnh xa dân hiện đang có xu hướng ngày một gia tăng.

Chính vì vậy, trong nhiều kỳ họp Quốc hội, tiếp theo là trong các kỳ họp của Chính phủ, việc nghiên cứu vấn đề tiếp dân, giải quyết tâm tư, nguyện vọng của công dân đã được đặt ra một cách nghiêm túc. Quốc hội và Chính phủ coi đây là một bộ phận gắn bó hữu cơ với việc cải cách bộ máy Nhà nước nói chung và yêu cầu đổi mới để nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước với tiêu chí là Nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Hoạt động tiếp dân trong thời kỳ mới là sự phản ánh mối quan hệ giao tiếp giữa một bên là công dân hoặc một bộ phận công dân (đối tượng quản lý) với một bên là các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền mà nội dung xác định là người dân tìm đến cơ quan nhà nước phản ánh tâm tư, nguyện vọng và yêu cầu cơ quan nhà nước can thiệp hướng dẫn hoặc trực tiếp giải quyết một số vấn đề cụ thể có liên quan đến lợi ích cá nhân hoặc cộng đồng mà bản thân họ không đủ thẩm quyền giải quyết. Những nguyện vọng này xuất phát từ nhu cầu lợi ích khác nhau có thể đúng, có thể sai nhưng đều được đặt trong mối quan hệ xã hội được pháp luật quy định.

Xét trên bình diện phát triển của chế độ dân chủ, từ quan hệ “thần dân” của nhà vua sang chế độ “công dân” của xã hội hiện đại, đây là một bước phát triển nhảy vọt trong mối quan hệ giữa công dân và bộ máy nhà nước. Do đó, muốn hiểu đúng bản chất của vấn đề cần xuất phát từ nguồn gốc, bản chất Nhà nước, từ thể chế dân chủ trong việc giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và công

dân, trong đó quan hệ tiếp dân còn là sự phản ánh cụ thể, sinh động của thể chế dân chủ đã được xác lập.

Theo bản chất của nhà nước dân chủ của chúng ta, ngoài mối quan hệ chức năng, nhiệm vụ được nhân dân uỷ quyền trong việc giải quyết các vấn đề có liên quan đến nghĩa vụ, quyền lợi của công dân được luật pháp quy định, không thể có mối quan hệ nào khác, nhất là các quan hệ có ý thức hoặc vô thức tạo ra bức tường ngăn cách giữa cơ quan “công quyền” và người dân, như thái độ “cửa quyền” hoặc “ban ơn”, “lợi dụng chức quyền để sách nhiễu” v.v... Đó là những quan hệ biến dạng không đúng với quan điểm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của cơ quan trong một Nhà nước của dân, do dân và vì dân mà Đảng và Nhà nước ta đã xác định. Như vậy, hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo đúng nghĩa của nó là nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan công quyền, là chế độ công vụ bắt buộc không thể thoái thác của mọi cấp, mọi ngành trong bộ máy nhà nước. Việc tìm đến các cơ quan nhà nước để phản ánh tâm tư, nguyện vọng và yêu cầu giải quyết các lợi ích chính đáng của mình là quyền lợi và cũng là nghĩa vụ của công dân trong thiết chế dân chủ của chúng ta.

Trong quá trình cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy Nhà nước, Chính phủ đã có nhiều văn bản hướng dẫn và quy định trách nhiệm cụ thể của chính quyền các cấp trong lĩnh vực tiếp dân. Chẳng hạn như bản Thông tư số 436/TTg ngày 13/9/1958 của Thủ tướng Chính phủ đã xác định khá cụ thể như sau:

“Nghiên cứu và giải quyết các việc khiếu nại và tố cáo của nhân dân là một trách nhiệm quan trọng của tất cả các cơ quan nhà nước các cấp trước nhân dân. Giải quyết tốt và kịp thời khiếu tố của nhân dân là biểu thị tinh thần phụ trách của các cơ quan Nhà nước trước nhân dân, là thiết thực bảo đảm quyền tự do dân chủ của nhân dân, thoả mãn các nhu cầu thiết thân của nhân dân, nhờ đó mối liên hệ giữa Nhà nước với nhân dân sẽ được tăng cường. Việc nghiên cứu và giải quyết đơn thư khiếu tố của nhân dân còn có tác dụng giúp chính quyền nắm

tình hình chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, kịp thời uốn nắn những lệch lạc sai lầm của cán bộ và cơ quan nhà nước và bổ sung chủ trương, chính sách”.

Để đảm bảo cơ sở pháp lý cao hơn cho các hoạt động tiếp dân và đặc biệt là quyền khiếu nại tố cáo của công dân từ các văn bản dưới luật (Nghị định) của Chính phủ đã được nâng lên ở cấp có thẩm quyền cao hơn thành các pháp lệnh (1981) và (1991) do Hội đồng Nhà nước ban hành và cuối cùng là Luật khiếu nại tố cáo do Quốc hội ban hành.

Do vị trí và tầm quan trọng của vấn đề, năm 1992 khi ban hành hiến pháp 1992, quyền khiếu nại tố cáo của công dân đã được quy định cụ thể trong điều 74 của Hiến pháp 1992 :

“Công dân có quyền khiếu nại tố cáo với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào.

Việc khiếu nại tố cáo phải được cơ quan Nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định.

Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của nhân dân phải được kịp thời và xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự.

Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác”. Trên cơ sở đó Luật khiếu nại tố cáo cũng đã được ban hành.

Như vậy, vấn đề tiếp dân gắn liền với việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước đã được pháp chế hoá. Hoạt động tiếp dân trên ý nghĩa đó mang đầy đủ tính chất của hoạt động pháp lý, đảm bảo quyền dân chủ của công dân.

Cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội (2002) quy định:

“Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri, thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và cơ quan Nhà nước hữu quan”. (Điều 51)

“Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tiếp công dân. Khi nhận được kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân, Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người kiến nghị, khiếu nại, tố cáo biết, đôn đốc và theo dõi việc giải quyết. Người có thẩm quyền giải quyết phải thông báo cho Đại biểu Quốc hội về kết quả giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo đó trong thời hạn theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo không thoả đáng, Đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, Đại biểu Quốc hội có quyền người đứng đầu cơ quan hữu quan cấp trên của cơ quan đó giải quyết” (Điều 52)

“Đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cá nhân, cơ quan tổ chức, đơn vị hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật”. “Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu, cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thông báo cho Đại biểu Quốc hội biết việc giải quyết. Quá thời hạn nói trên mà cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị không trả lời thì đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với người đứng đầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên đồng thời báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định” (Điều 53).

Như vậy, Hiến pháp và các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước sau này đã quy định rất rõ trách nhiệm và quyền hạn của Đại biểu Quốc hội, người

đại diện cao nhất cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cũng như của công chức nhà nước trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Thông qua Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội, cử tri và công dân gửi gắm nguyện vọng, niềm tin của mình và trao trách nhiệm cho những người “đại biểu nhân dân” do chính mình bầu ra để bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân, thực hiện quyền lực Nhà nước của mình trong Quốc hội.

Năm 2003, Quốc hội khoá XI tại kỳ họp thứ 3 đã thảo luận và thông qua Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội. Đây là lần đầu tiên một đạo luật về quyền giám sát của Quốc hội được thông qua. Nó sẽ tạo cho Quốc hội và các đại biểu Quốc hội một khả năng và cơ chế mới cần thiết trong giai đoạn hiện nay để yêu cầu các cơ quan nhà nước thực hiện đúng đắn trách nhiệm của mình trước công dân. Cơ chế giám sát thích hợp sẽ là một bảo đảm quan trọng để Nhà nước với các cơ quan của mình trong quá trình hoạt động không đi chệch quỹ đạo chung đã được xác định là hoạt động vì dân.

Về phần mình, trong thời gian này các cơ quan hành chính nhà nước cũng đã ban hành nhiều văn bản dưới luật để thể chế hoá thêm một bước các quy định về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước theo chức năng nhiệm vụ được giao. Những văn bản đó áp dụng trong thực tiễn đã mang lại nhiều kết quả khả quan mà ở trên chúng tôi đã có dịp nói đến.

II. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN GIAI ĐOẠN 1992-2002

II.1. Hoạt động tiếp dân của Quốc hội và cơ quan trung ương trong giai đoạn 1992 - 1997 (Quốc hội khoá IX):

Theo báo cáo của Văn phòng Quốc hội, trong thời gian từ năm 1992 đến 1996, các cơ quan quản lý nhà nước (nói chung) đã tiếp dân và nhận được 355.148 đơn khiếu nại và 60.845 đơn tố cáo, phân bổ như sau :

- Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nhận được 148.254 đơn.

- Tòa án nhân dân tối cao nhận được 4.270 công khiếu nại về án hình sự và 16.990 đơn khiếu nại về án dân sự.

- Văn phòng Quốc hội đã nhận được 31.219 đơn thư khiếu nại tố cáo và đề đạt nguyện vọng của nhân dân đối với Quốc hội.

- Các đoàn Đại biểu Quốc hội địa phương đã tiếp dân và nhận được khoảng gần 10.000 đơn thư (của 61 đoàn Đại biểu Quốc hội) ⁽¹⁾.

Nội dung các đơn từ trên liên quan đến nhiều vấn đề khác nhau trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, nhưng khiếu nại về nhà đất là nhiều nhất (chiếm 40% tổng số đơn khiếu nại). Một số tỉnh phía Nam khiếu nại về nhà, đất chiếm tới 80%. Ngoài ra có một số đơn thư khiếu nại về công tác xét xử của tòa án, công tác thi hành án, bắt giam giữ trái phép và một số vấn đề có liên quan đến chính sách hậu phương quân đội.

Một số đơn thư tố cáo cán bộ chủ chốt ở các cấp, các ngành, thủ trưởng một số cơ quan kinh tế, đơn vị quân đội và một số cán bộ trong ngành tư pháp, tòa án, công an Viện kiểm sát nhân dân vi phạm pháp luật, lợi dụng chức quyền, tham nhũng, buôn lậu, nhận hối lộ. Về lĩnh vực tư pháp, các đơn tố cáo tập trung chủ yếu vào một số cán bộ công an, tòa án, kiểm sát nhận hối lộ đã làm sai lệch vụ án.

Ở nông thôn các đơn thư thường tập trung tố cáo cán bộ chủ chốt ở xã, hợp tác xã, huyện lập quỹ trái phép, bán đất, cấp đất không đúng thẩm quyền, tham ô cắt xén thủy lợi phí.

Về kết quả giải quyết, theo báo cáo của Thanh tra Nhà nước, trong giai đoạn 1992 - 1996, do hoạt động tích cực của các cấp, các ngành và việc kiểm tra đôn đốc của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan hữu quan, việc xem xét, giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân đã đạt được kết quả đáng kể.

⁽¹⁾ Nguồn: Tài liệu của Trung tâm Thông tin báo chí Văn phòng Quốc hội.

Các cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong cả nước đã xét, giải quyết với các mức độ khác nhau được 184.336/225.820 vụ khiếu nại (đạt tỷ lệ 81,63%). Riêng các cấp tỉnh, thành phố, Bộ, ngành giải quyết 92%; cấp quận, huyện sở đạt 74%; cấp xã, phường đạt 89%.

Về đơn tố cáo : Trong 5 năm 1992 -1996 các cơ quan hành chính nhà nước đã giải quyết với các mức độ khác nhau được 27.147/33.192 vụ tố cáo, đạt tỷ lệ 81,78%. Các cấp Bộ, ngành, tỉnh, thành phố đạt 81%; cấp huyện, quận, sở đạt 72%, cấp xã, phường có số đạt 88% ⁽¹⁾.

Các đơn tố cáo chưa được giải quyết đều có liên quan đến cán bộ có chức có quyền hoặc chưa đủ chứng cứ để giải quyết. Tuy nhiên , kết quả khảo sát cũng cho thấy thời gian qua việc tổ chức tiếp dân giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân còn nhiều biểu hiện hình thức, hiệu quả thấp ; đơn thư tồn đọng còn lớn(20% khiếu nại thuộc phạm vi hành chính và 50% khiếu nại về bản án dân sự).

Việc xử lý đơn thư còn lòng vòng, giải quyết khiếu nại tố cáo còn chậm; nhiều vụ việc còn giải quyết kéo dài, xử lý thiếu trách nhiệm, sợ va chạm còn phổ biến. Nhiều vụ việc đã được giải quyết đúng pháp luật nhưng việc thi hành các quyết định thiếu nghiêm túc làm nhân dân bất bình. Hiện tượng thiếu tin tưởng ở các cấp chính quyền địa phương và các cơ quan hữu quan dẫn đến tình trạng gửi đơn vượt cấp lên các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ còn nhiều.

Hiệu lực giám sát, đôn đốc giải quyết các đơn thư khiếu nại của công dân còn nhiều hạn chế. Thiếu các chế tài cần thiết để buộc các cơ quan hữu quan giải quyết theo yêu cầu mà Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội đề xuất. Tỷ lệ “hồi âm” của các cơ quan hữu quan trả lời yêu cầu của

⁽¹⁾ Nguồn: Tài liệu của Trung tâm Thông tin báo chí Văn phòng Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội còn rất thấp (không quá 30%) là hiện tượng rất đáng quan tâm. Những tồn tại trên đây đã làm giảm lòng tin của nhân dân đối với bộ máy Nhà nước (trong đó có Quốc hội) và phần nào đã làm tăng thêm quy mô và tính chất của hoạt động khiếu kiện trong giai đoạn hiện nay.

II.2. Hoạt động tiếp dân của Quốc hội và cơ quan trung ương trong giai đoạn 1997- 2002 (Quốc hội khoá X):

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá X, công tác tiếp dân và giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân đã được tăng cường trên cả hai phương diện : Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và tổ chức chỉ đạo thực tiễn.

Cùng với việc ban hành Luật khiếu nại tố cáo, các quy định về quyền hạn, trách nhiệm của công dân và trách nhiệm quyền của các cơ quan Nhà nước các cấp (các cấp xử lý cuối cùng) đã được xác định cụ thể hơn một bước, đặc biệt trong đó đã nhấn mạnh trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan Nhà nước trong việc tiếp dân và giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân theo thẩm quyền.

Tiếp theo đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành hai văn bản 168/KL UBTVQH) và Nghị quyết 228/NQ UBTVQH10 quy định cụ thể về trách nhiệm của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội, đoàn Đại biểu Quốc hội trong toàn bộ quá trình tiếp công dân, xử lý đơn thư, chuyển Công văn của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội đến cơ quan có trách nhiệm chỉ rõ yêu cầu, thời hạn giải quyết và phúc đáp trở lại kết quả giải quyết đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Đại biểu Quốc hội. Việc quy định rõ trách nhiệm của Đại biểu Quốc hội và đoàn Đại biểu Quốc hội trong việc tiếp dân, xử lý đơn thư và đôn đốc kiểm tra các cơ quan hữu quan trong việc giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân là bước tiến quan trọng trong việc tăng cường vai trò vị trí của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội, làm tròn nhiệm vụ của “Người đại biểu Nhân dân” trong việc giải quyết tâm tư nguyện vọng của nhân dân, xử lý vụ việc từ điểm xuất phát thuộc phạm vi trách nhiệm

của chính quyền địa phương trước hiện tượng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm và tình trạng “khiếu kiện vượt cấp”.

Ngoài việc tăng cường vai trò của Đại biểu Quốc hội và đoàn Đại biểu Quốc hội các địa phương, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cũng đã cử nhiều đoàn đi giám sát các địa phương nhất là các khu vực trọng điểm, chỉ đạo xem xét một số vụ việc trọng điểm tồn tại lâu năm để phối hợp giải quyết.

Về phần các cơ quan hành chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ đã ra nhiều văn bản hướng dẫn các cấp các ngành thực hiện tốt công tác tiếp dân và giải quyết đơn thư khiếu nại của công dân theo quy định của luật khiếu nại tố cáo. Đồng thời, dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, 16 đoàn kiểm tra liên ngành đã được thành lập để kiểm tra đôn đốc và giải quyết tại chỗ các vụ khiếu kiện đông người và tồn đọng nhiều năm, cụ thể là năm 2000 : 6 đoàn tại 21 tỉnh, thành phố; năm 2001 : 10 đoàn tại 29 tỉnh, thành phố. Hoạt động này trong năm 2002 và năm 2003 vẫn được tiếp tục và mang lại hiệu quả thiết thực.

Tuy nhiên công tác tiếp dân và nhất là vấn đề giải quyết đơn thư khiếu nại của công dân trong giai đoạn 1997 - 2002 vẫn chưa đáp ứng yêu cầu mong muốn của Đảng và Nhà nước. Số lượng đơn thư khiếu kiện vẫn tăng, quy mô tính chất phức tạp hơn đặt ra những vấn đề mới cần tiếp tục giải quyết trên phạm vi cả nước.

Các số liệu tổng quan thu được qua khảo sát cho thấy trong giai đoạn 1997 - 2001 của nhiệm kỳ Quốc hội khoá X, chỉ riêng Văn phòng Quốc hội đã tiếp 28.972 lượt công dân đến khiếu kiện.

Tại các đoàn Đại biểu Quốc hội địa phương (61 tỉnh, thành phố) theo thống kê chưa đầy đủ đã tiếp trên 10.000 lượt người đến khiếu kiện. ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nguồn: Tài liệu của Trung tâm Thông tin báo chí Văn phòng Quốc hội.

Điều đáng chú ý là chẳng những số lượng công dân đến các cơ quan Nhà nước để khiếu kiện tăng lên mà quy mô tính chất và mức độ phức tạp “có tổ chức” và “thái độ quyết liệt” ngày càng tăng.

Biểu hiện rõ nhất là tình trạng khiếu kiện đông người tập trung thành đoàn không chỉ ở các tỉnh đồng bằng Bắc Bộ mà cả ở các tỉnh Trung Bộ và Nam Bộ. Nhiều đoàn có số lượng hàng trăm người kéo đến trụ sở tiếp công dân, đến các cơ quan TW và trước cửa nhà riêng các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước. Việc khiếu kiện đông người không chỉ đơn lẻ ở từng địa phương mà còn có sự liên kết mọi nơi giữa các xã trong một huyện, các huyện trong một tỉnh và có trường hợp nhiều tỉnh với nhau. Hầu hết các đoàn đi khiếu kiện đông người đều có tổ chức, có người cầm đầu, có chuẩn bị khẩu hiệu và có các phương tiện sinh hoạt. Tính chất của nhiều đoàn đi khiếu nại, tố cáo đông người không đơn thuần là phản ánh, kiến nghị với các cơ quan Nhà nước như trước đây mà mang màu sắc “đấu tranh, đưa yêu sách” với các cơ quan Nhà nước. Số lượng đơn thư gửi đến Quốc hội, các cơ quan Quốc hội và Văn phòng Quốc hội đã được tiếp nhận và xử lý cũng ngày một tăng, cụ thể như sau:

- Năm 1997 : 16.091 (trong số này có 22% đơn trùng lặp các năm trước).
- Năm 1998 : 14.656 (trong số này có 24% đơn trùng lặp các năm trước).
- Năm 1999 : 20.725 (trong số này có 37% đơn trùng lặp các năm trước).
- Năm 2000 : 18.978 (trong số này có 34% đơn trùng lặp các năm trước).
- Năm 2001 : 24.067 (trong số này có 35% đơn trùng lặp các năm trước)⁽¹⁾.

Phân tích nội dung đơn thư khiếu nại, tố cáo cho thấy ngoài những nội dung đã đề cập trước đây, có một số điểm mới mới xuất hiện. Ví dụ:

* Về khiếu nại :

⁽¹⁾ Nguồn: Tài liệu của Trung tâm Thông tin báo chí Văn phòng Quốc hội.

Các đơn thư tập trung chủ yếu trong việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng và chính sách đền bù di dời dân . Số này chiếm tới trên 50 % và ở hầu hết các tỉnh, thành phố đều có.

Ngoài ra, trong nhiều đơn thư còn khiếu nại đòi lại quyền sử dụng đất cũ. Tình trạng này diễn ra ở khắp các tỉnh thành phố, đặc biệt là các tỉnh phía Nam (đất đưa vào HTX, đưa vào các Nông trường, đất do các lực lượng vũ trang quản lý v.v...).

Một số đơn thư khiếu nại về chính sách, chế độ hỗ trợ với cán bộ lão thành cách mạng, B,C,K, Bà mẹ Việt Nam anh hùng.

Một bộ phận rất quan trọng là khiếu nại về hoạt động của các cơ quan tư pháp như về bắt, giam, giữ và xử án không đúng pháp luật , tình trạng đúng, sai không rõ ràng...

** Về tố cáo :*

Ngoài nội dung tố cáo cán bộ chủ chốt các cấp lợi dụng chức quyền để tham nhũng, các đơn thư còn nói lên một số vấn đề mới với quy mô lớn hơn như tố cáo cán bộ chủ chốt ở các cấp chính quyền, nhất là ở cơ sở có nhiều sai phạm trong quản lý, mất dân chủ, tham nhũng. Điều này xảy ra ở hầu hết các địa phương trong cả nước. Tố cáo tình trạng sử dụng ngân sách địa phương trái quy định, đề ra các khoản lệ phí trái phép, không công khai tài chính và nhất là việc cấp đất, chiếm dụng đất đai trái với quy định của luật đất đai.

Cần nói thêm rằng, qua 2 nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX và khoá X, tính đến năm 2001, có thể nói mặc dù tình hình khiếu kiện của công dân ngày một tăng, quy mô và mức độ gay gắt ngày càng cao, nhưng nếu đi sâu phân tích các nội dung đơn thư mà công dân gửi đến các cơ quan Nhà nước để khiếu nại và tố cáo thì thấy bên cạnh số đơn trùng lặp chưa được giải quyết thoả đáng (khoảng 30%), cũng còn một tỷ lệ đáng kể đơn thư kém chất lượng. Các số

liệu sau đây phần nào cho thấy rõ chất lượng các đơn thư khiếu tố mà các cơ quan nhà nước nhận được thời gian qua:

- Các đơn thư khiếu nại tố cáo đúng : Chiếm trên 50%.
- Khiếu nại tố cáo có mặt đúng, có mặt sai : 25%.
- Khiếu nại tố cáo sai hoàn toàn : 25%.

Như vậy, nếu đứng trên bình diện chung của cả nước để xét có thể thấy số đơn khiếu nại tố cáo đúng hoặc đúng một phần chiếm trên dưới 70%. Đó là sự phản ánh chẳng những tâm tư nguyện vọng chính đáng của đa số nhân dân mà còn thể hiện thái độ thẳng thắn, trung thực và thái độ trách nhiệm của công dân trước các hiện tượng tiêu cực đang diễn ra trong xã hội với mong muốn chính đáng là xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh như Đảng đã đề ra.

Về kết quả giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân đối với Quốc hội và các cơ quan Nhà nước, theo báo cáo tổng hợp của Thanh tra Nhà nước, nhìn chung các đơn thư đã được tiến hành xem xét nghiêm túc. Các cơ quan nhà nước nói chung đã xây dựng nền nếp tiếp dân định kỳ với sự có mặt của các đồng chí lãnh đạo địa phương và Đại biểu Quốc hội ứng cử tại địa phương.

Cũng theo báo cáo của các cấp có thẩm quyền ở TW và địa phương, số lượng đơn thư đã được xem xét, giải quyết dưới các mức độ khác nhau chiếm khoảng 75% đến 80%. Tất nhiên, số liệu đó chưa thể nói lên các kết quả cuối cùng mà một mặt khác cũng còn tùy thuộc vào tính triệt để của các quyết định giải quyết và mức độ thoả mãn của công dân trước các quyết định đó. Dầu sao, đó cũng là một kết quả tốt. Điều cần nói là nếu các cơ quan nhà nước địa phương có cách giải quyết hợp tình, hợp lý đúng pháp luật và dân chủ, công khai thì sẽ bớt đi nhiều khiếu kiện phức tạp hoặc hạn chế bớt tình trạng khiếu kiện lên cơ quan Nhà nước cấp cao hơn. Số liệu điều tra cũng cho thấy rằng

việc phúc đáp của các cơ quan hữu quan đối với Quốc hội còn rất thấp: khoảng 26,6% so với số Công văn mà các cơ quan của Quốc hội chuyển đến.

Tình hình nói trên là rất đáng quan tâm vì nó phản ánh hiệu quả “can thiệp” của Quốc hội với chức năng là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với việc giải quyết đơn thư khiếu nại của công dân còn nhiều hạn chế.

Trong phạm vi quyền hạn của mình, cùng với việc ban hành các Nghị quyết quan trọng, trong đó có Nghị quyết chuyên đề số 228 - NQUBTVQH10 “Nghị quyết về việc Đại biểu Quốc hội tiếp công dân, nghiên cứu, chuyển đơn, đơn đốc, theo dõi việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân”, Quốc hội đã góp phần rất quan trọng trong việc phát huy vai trò của Đại biểu Quốc hội và đoàn Đại biểu Quốc hội trong việc tiếp dân và kiểm tra, đơn đốc, giám sát việc giải quyết đơn thư của công dân gửi đến Quốc hội và các cơ quan Nhà nước (trong quá trình phúc đáp còn đạt tỷ lệ thấp). Tuy nhiên, vấn đề là ở chỗ Nghị quyết và các văn bản khác của Quốc hội cũng như các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành chưa được thực thi một cách thật nghiêm túc.

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa X, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội cũng đã tổ chức 34 đoàn công tác giám sát về các địa phương trực tiếp xem xét giải quyết đơn thư khiếu nại của công dân.

Về phía các cơ quan Nhà nước, Chính phủ cũng đã ban hành nhiều văn bản quan trọng liên quan đến vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân như Nghị định 89/CP (1997) và quy chế tiếp công dân; Chỉ thị 35/CT-TTg (1998) về tăng cường hiệu lực giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân v.v... Trong 2 năm 2000 - 2001, Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định thành lập 16 đoàn kiểm tra liên ngành đi kiểm tra và giải quyết trực tiếp tại chỗ trên 50 tỉnh, thành phố nhằm làm rõ trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương và TW đối với việc giải quyết kiến nghị khiếu nại của công dân nhất là đối với các vụ việc tồn đọng lâu dài.

Mặc dầu vậy, cho đến nay công tác tiếp dân và giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân vẫn chưa đạt được hiệu quả mong muốn. Số lượng công dân đến các cơ quan có thẩm quyền để khiếu kiện vẫn còn nhiều, quy mô và tính chất gay gắt trong các đơn thư khiếu kiện ngày càng tăng, việc giải quyết đơn thư khiếu kiện của công dân chưa đạt hiệu quả mong muốn. Đặc biệt, hình thức tiếp dân còn đơn giản nên không đáp ứng được các nhu cầu đặt ra trong lĩnh vực này.

Điều đó có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, song cần nhấn mạnh nguyên nhân chủ yếu là ý thức trách nhiệm kém và tình trạng quan liêu trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước các cấp còn nặng. Nhiều cán bộ còn vi phạm quyền làm chủ của công dân và kỷ cương luật pháp không được tôn trọng. Cấp uỷ và chính quyền nhiều nơi chức coi trọng đúng mức công tác này. Có một thực tế là niềm tin của nhân dân đối với cơ quan công quyền nhiều năm liên bị giảm sút, tiềm ẩn những yếu tố bất bình và “bất ổn định” trong đời sống xã hội rất đáng lo ngại. Nó cho thấy đổi mới về tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước (trong đó có Quốc hội), hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN gắn bó máu thịt với nhân dân, trong đó có vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân, tăng cường pháp chế XHCN là yêu cầu cấp bách hiện nay.

II.3. Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để giải quyết các yêu cầu về chính sách xã hội tại Bộ Lao động thương binh và xã hội

Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để giải quyết các yêu cầu về thực hiện chính sách xã hội là một nhiệm vụ quan trọng từ lâu đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Nhiệm vụ này được giao cho các cơ quan chức năng thực hiện mà trước hết là các cơ quan thuộc ngành Lao động thương binh và xã hội. Do đây là một vấn đề rộng, phạm vi đề tài không cho phép khảo sát mọi cơ quan liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ đặt ra, chúng tôi đã chọn Bộ Lao động Thương binh và xã hội để khảo sát nhằm có được những số liệu

chung nhất phục vụ cho yêu cầu nghiên cứu của đề tài. Thời gian được chọn để khảo sát bắt đầu từ năm 1998 đến năm 2002.

Theo báo cáo của Ban Thanh tra chính sách lao động xã hội thuộc Bộ Lao động Thương binh và xã hội, tình hình tiếp dân để giải quyết các đơn thư khiếu nại tố cáo qua các năm diễn ra như sau:

- Năm 1998: 1095 lượt người;
- Năm 1999: 1401 lượt người;
- Năm 2000: 1110 lượt người;
- Năm 2001: 1699 lượt người;
- Năm 2002 (6 tháng đầu năm): 650 lượt người.⁽¹⁾

Số liệu trên cho thấy hàng năm những người trực tiếp đến cơ quan cao nhất của ngành Lao động thương binh và xã hội để đề nghị giải quyết những vấn đề về chính sách xã hội tương đối lớn và có chiều hướng tăng dần. Nội dung các đề nghị theo báo cáo của cơ quan chức năng là rất đa dạng: Có đề nghị về chế độ đối với người có công với nước vớ thương binh, gia đình liệt sĩ; có đề nghị về chính sách với người lao động, với chính cán bộ của các cơ quan nhà nước các

cấp. Cũng có nhiều người đến để tố cáo cán bộ các cấp chính quyền vi phạm chính sách của Đảng và Nhà nước đối với công dân.

Về thành phần, trong số những người đến gặp Bộ thường có:

- Bà mẹ Việt Nam anh hùng,
- Cán bộ lão thành cách mạng,
- Thân nhân gia đình liệt sĩ,

⁽¹⁾ Nguồn: Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch công tác hàng năm của Ban Thanh tra chính sách lao động xã hội thuộc Bộ Lao động Thương binh và xã hội . Hồ sơ lưu trữ tại Văn phòng Bộ Lao động Thương binh và xã hội .

- Thương binh, bệnh binh,
- Người có công giúp đỡ cách mạng,
- Người hoạt động cách mạng bị địch bắt tù đày,
- Người tham gia các cuộc kháng chiến của dân tộc,
- Cán bộ hưu trí, những người mất sức lao động.

Chiếm tỷ lệ cao nhất theo số liệu thống kê của Bộ Lao động Thương binh và xã hội là thương binh và gia đình liệt sĩ, những người tham gia kháng chiến. Đó là những người thuộc diện đặc biệt rất cần được Nhà nước quan tâm. Thái độ của cơ quan Nhà nước đối với họ thể hiện bản chất tốt đẹp của xã hội ta.

Tại Bộ Lao động Thương binh và xã hội việc tiếp xúc với công dân được tổ chức khá tốt. Có nhiều trường hợp lãnh đạo bộ đã trực tiếp gặp và giải quyết các yêu cầu của dân và cán bộ các cấp đặt ra cho cơ quan chức năng. Hàng tháng lãnh đạo Bộ đều có lịch tiếp dân và được thực hiện nghiêm túc. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy nhiều kiến nghị của dân rất chậm được giải quyết nên đã có trường hợp các khiếu nại kéo dài nhiều năm. Nhiều khiếu nại không giải quyết được là do chưa có những cơ chế thích hợp. Nhiều trường hợp do chính quyền địa phương thiếu trách nhiệm nên người dân đã phải gặp cơ quan cấp trên. Việc chủ động giải quyết các yêu cầu về thực hiện chính sách cho người dân còn nhiều hạn chế. Việc thiếu kỷ cương trong quá trình thực hiện chính sách đã đề ra cũng là nguyên nhân làm cho nhiều khiếu nại của dân không được thực hiện triệt để dẫn đến làm mất lòng tin của dân.

II.4. Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cấp chính quyền và cán bộ địa phương

Hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan và cán bộ chính quyền địa phương là một vấn đề rộng lớn và phức tạp. Nghiên cứu vấn đề này đòi hỏi phải có sự khảo sát rộng rãi và xem xét trên nhiều phương

diện. Trong khuôn khổ của đề tài này tác giả và các cộng tác viên của mình đã nghiên cứu một số tài liệu thu thập được từ các cơ quan và tổ chức khảo sát một địa phương để làm sáng tỏ một số vấn đề đặt ra trong lĩnh vực đang nói đến. Chúng tôi không có tham vọng tìm được mọi câu trả lời cho đề tài qua một số ít tài liệu và một đợt khảo sát nhỏ, nhưng hy vọng có thể có được những nhận xét ban đầu mang tính định hướng để nghiên cứu vấn đề tổ chức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan địa phương đang đặt hiện nay.

Một trong những hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân được mọi người quan tâm tại các địa phương là việc tiếp xúc với dân của các đại biểu hội đồng nhân dân và của cán bộ các cơ quan chính quyền địa phương. Tại Hội nghị toàn quốc về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức vào tháng 3 năm 2003 tại Hà Nội, các báo cáo thống kê về tình hình tiếp xúc cử tri của các địa phương từ năm 1999 đến năm 2002 cho thấy tại các địa phương, số lượt đại biểu Hội đồng nhân dân tiếp xúc với cử tri qua các năm đều có sự biến động. So với luật định, có nhiều địa phương tỷ lệ tiếp xúc với cử tri của đại biểu Hội đồng nhân dân vượt yêu cầu, nhưng cũng có nơi và có năm tỷ lệ này đạt rất thấp. Về hoạt động tiếp dân và trả lời đơn thư cho dân của Hội đồng nhân dân các cấp cũng có tình hình tương tự. Báo cáo thống kê của các địa phương về hoạt động này cho biết tỷ lệ % đơn thư được trả lời so với số đơn thư được chuyển đến cơ quan chức năng ở một số tỉnh là tương đối thấp. Có tỉnh thậm chí chưa đạt được một nửa. Số đơn thư không được trả lời là khá lớn ⁽¹⁾. Trên phương diện tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan chính quyền địa phương, đây là điều rất đáng quan tâm vì nó cho thấy các cơ quan do dân bầu ra chưa thực sự làm hết trách nhiệm của mình trước cử tri.

⁽¹⁾ Nguồn: Hồ sơ Hội nghị toàn quốc về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND (từ ngày 19 đến 21 tháng 3 năm 2003). Tài liệu lưu của Bộ Nội vụ. (Xin xem cụ thể ở phần phụ lục)

Về đợt khảo sát để làm sáng tỏ hơn tình hình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thực tế hoạt động điều hành của các cơ quan nhà nước địa phương, địa phương mà chúng tôi chọn để tiến hành khảo sát là huyện Nho Quan thuộc tỉnh Ninh Bình. Đây là một địa phương đang tiến hành cải cách hành chính và thủ tục hành chính, là nơi có nhiều đặc điểm đáng chú ý, có thể xem là đại diện cho các vùng có mức độ phát triển trung bình của tỉnh Ninh Bình, vừa đồng bằng, vừa miền núi và có một thị trấn. Đó là các xã Quỳnh Lưu, Cúc Phương, Gia Thủy và thị trấn Nho Quan. Tại các địa phương nói trên bộ máy chính quyền đều được bố trí đầy đủ các chức danh chủ chốt theo quy định của nhà nước. Các chức danh như Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND; Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND theo chế độ dân cử, còn các chức danh chuyên môn như Công an, cán bộ Thống kê, Địa chính, Văn phòng HĐND và UBND đều được bố trí chuyên trách. Số cán bộ này có mặt hàng ngày tại trụ sở UBND xã/thị trấn để giải quyết công việc theo chức năng và nhiệm vụ của mình. Việc bố trí cán bộ như vậy cho thấy mặc dù ở vùng xa nhưng bộ máy chính quyền địa phương ở Ninh Bình đã được quan tâm đúng mức để tạo điều kiện giải quyết tốt các yêu cầu của tổ chức và công dân.

Phương pháp khảo sát: Phát câu hỏi và phỏng vấn trực tiếp.

Đối tượng khảo sát là công dân và một số cán bộ các đoàn thể địa phương.

Thời điểm khảo sát: năm 2001, trước khi Ninh Bình thực hiện cải cách hành chính và cải cách thủ tục hành chính.

Sau đây là kết quả tổng hợp của đợt khảo sát.

A. CÁC THÔNG TIN CHUNG VỀ ĐỐI TƯỢNG ĐƯỢC HỎI

Trong quá trình điều tra 150 bộ phiếu điều tra đã được phát cho các đối tượng (Quỳnh Lưu: 36, Cúc Phương: 31, Gia Thủy: 33, Thị trấn Nho Quan: 50). Mỗi bộ phiếu có 30 câu hỏi được đề nghị trả lời. Số người tham gia trả lời

theo các bộ phiếu thu về là 149, đạt 96,6% (Quỳnh Lưu 36 = 100%, Cúc Phương 30 = 96,7%, Gia Thủy 31 = 94%, Thị trấn Nho Quan 48 = 96%). Phần lớn các bộ phiếu thu về đều trả lời đầy đủ tất cả các câu hỏi được nêu trong đó. Căn cứ vào bảng số liệu thống kê trên đây về số người đã tham gia trả lời câu hỏi, có thể thấy trong cuộc điều tra này, người tham gia chủ yếu ở vào lứa tuổi từ 30 tuổi trở lên (91%). Đó là những người đã đủ độ chín và biết rõ các công việc tại địa phương có liên quan đến quy chế dân chủ và thủ tục hành chính đã được thực hiện như thế nào trong thực tế thời gian qua.

Về trình độ học vấn, 100% số người được hỏi đều có trình độ phổ thông cơ sở trở lên, trong đó gần một nửa có trình độ phổ thông trung học. Trình độ hiểu biết như vậy cho phép những người được hỏi có thể tự nghiên cứu được các câu hỏi để trả lời các câu hỏi đầy đủ và chính xác. Có 21% số người tham gia trả lời câu hỏi là phụ nữ. Gần 80% số người trả lời là người Kinh, 21% còn lại là người dân tộc Mường, không có các dân tộc khác.

Về thành phần lao động, có 88 người (chiếm tỷ lệ 61%) trả lời là nông dân. 19% làm nghề khác. Số trưởng thôn, trưởng bản được hỏi và có tham gia trả lời là 29 người, chiếm 20%. Như vậy, số người đã tham gia trả lời câu hỏi chủ yếu là người dân, một số ít trưởng thôn, trưởng bản. Cán bộ chính quyền cấp xã không tham gia trả lời trong cuộc điều tra này.

B. THỐNG KÊ VÀ PHÂN TÍCH CÁC KẾT QUẢ TRẢ LỜI CHO TỪNG LĨNH VỰC CỤ THỂ.

1. Về quan hệ giữa người dân với chính quyền thông qua việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể tại địa phương

1.1 - Những vấn đề do chính quyền tổ chức thực hiện mà người dân được biết:

1.1.1 Kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội của địa phương

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không biết		0	4	20	25 (11%)
- Có biết	36	29	27	28	120 (89%)
Hình thức biết					
- Văn bản	21	19	15	14	69
- Niêm yết	4	0	0	0	4
- Truyền thanh	15	8	21	17	61
- Tiếp xúc cử tri	28	16	12	8	64
- Hội	25	29	25	23	102

Kết quả điều tra cho thấy trên 80% những người được hỏi đều trả lời rằng họ có được biết về kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của địa phương. Hình thức chủ yếu mà qua đó họ có được thông tin là từ các cuộc họp. Các hình thức còn lại cũng có vai trò quan trọng là qua văn bản, qua hệ thống truyền thanh và qua các cuộc tiếp xúc cử tri. Hình thức niêm yết công khai hầu như không được các địa phương sử dụng.

1.1.2 Nghị quyết của HĐND, Quyết định của UBND xã và của cấp trên liên quan đến địa phương.

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không biết	0	3	0	18	21 (6%)
- Có biết	36	27	31	30	124 (94%)
Hình thức biết					
- Văn bản	23	20	17	17	77
- Niêm yết	1	0	0	0	1
- Truyền thanh	9	6	26	18	59
- Tiếp xúc cử tri	28	17	17	8	70
- Hợp	25	28	27	27	107

Số liệu điều tra cho thấy có một tỷ lệ nhất định những người được hỏi không biết tới các văn bản như Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân, Quyết định của Ủy ban Nhân dân và các văn bản của cấp trên gửi về liên quan đến địa phương mình. Số người trả lời có biết các văn bản nói trên là 85%. Trong tình hình hiện nay ở nông thôn, đó là một tỷ lệ tương đối tốt vì nó có khả năng ảnh hưởng tốt tới nhận thức chung của cộng đồng.

Phương thức được áp dụng để tạo điều kiện cho người dân có thể tiếp cận được các Nghị quyết, Quyết định của HĐND, UBND tại các địa phương chủ yếu là qua các cuộc họp, qua tiếp xúc với cử tri của đại biểu HĐND, qua văn bản và một số qua hệ thống truyền thanh của địa phương. Hình thức niêm yết công khai hầu như không được sử dụng.

1.1.3 Về Dự toán, quyết toán ngân sách xã hàng năm; Dự toán thu chi các quỹ; Dự toán các khoản đóng góp để xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng.

Số người trả lời theo nội dung điều tra	Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Tổng số người tham gia		36	31	33	50	150
Số người trả lời:		36	30	31	48	145
- Không biết		0	6	1	28	35 (22%)
- Có biết		36	24	30	20	110 (78%)
Hình thức biết						
- Văn bản		25	17	15	14	71
- Niêm yết		2	0	0	0	2
- Truyền thanh		13	4	24	12	53
- Tiếp xúc cử tri		25	10	18	0	53
- Hợp		23	24	28	24	99

Dự toán, quyết toán ngân sách xã hàng năm, dự toán thu chi các loại quỹ, dự toán các khoản đóng góp để xây dựng cơ sở hạ tầng, công trình phúc lợi công cộng là những vấn đề rất thiết thân đến đời sống của người dân. Chắc chắn là mọi người dân đều rất quan tâm đến vấn đề này. Tuy nhiên, số liệu điều tra cho thấy chỉ có 76% số người được hỏi trả lời là họ có biết các vấn đề nói trên. Tỷ lệ này không cao. Đặc biệt là ở thị trấn Nho Quan có tới 28/48 người được hỏi trả lời là không biết. Tỷ lệ không biết ở đây như vậy là cao (73,68%). Có thể có hai nguyên nhân: hoặc là do cán bộ chính quyền ở đây ít tổ chức phổ biến hoặc là do hình thức phổ biến chưa thiết thực nên người dân không biết. Ở 3 xã còn lại số người không biết là không đáng kể. Về cách thức để biết chủ yếu cũng qua các cuộc họp và qua văn bản. Một số đáng kể được biết qua hệ thống truyền thanh và qua tiếp xúc cử tri (53%).

1.1.4. Về chủ trương cho dân vay vốn sản xuất, xóa đói giảm nghèo

Số người trả lời theo nội dung điều tra	Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
--	----	--------------	---------------	-------------	-------------------------	--------------

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không biết	0	2	0	10	12 (5 %)
- Có biết	36	28	31	38	133 (95%)
Hình thức biết :					
- Văn bản	21	17	14	18	60
- Niêm yết	1	0	0	0	1
- Truyền thanh	11	4	24	15	54
- Tiếp xúc cử tri	9	12	9	3	33
- HỌP	32	30	33	39	134

Về chủ trương, kế hoạch cho dân vay vốn sản xuất, xoá đói giảm nghèo, 91% số người được hỏi trả lời là có biết. Hình thức chủ yếu để biết là qua các cuộc họp (92, %), tiếp theo là qua văn bản và qua hệ thống truyền thanh. Các số liệu này cho thấy các cuộc họp đóng vai trò rất quan trọng trong sinh hoạt ở nông thôn hiện nay. Nó giúp cho người dân tiếp cận được nhiều thông tin liên quan đến cuộc sống của họ và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Việc tăng cường chất lượng các cuộc họp do đó có thể xem là biện pháp quan trọng góp phần nâng cao tính dân chủ trong đời sống của công dân.

1. 2. Về những vấn đề người dân được chính quyền tổ chức tham gia bàn bạc trước khi quyết định:

Quan hệ giữa người dân và cơ quan nhà nước địa phương đặc biệt được thể hiện qua việc tham gia của người dân vào quá trình giải quyết những vấn đề liên quan đến đời sống cộng đồng. Vì vậy đây là vấn đề được nhiều người quan tâm. Dưới đây là những số liệu phản ánh mức độ tham gia của công dân vào quá trình giải quyết các nhiệm vụ ở nông thôn hiện nay tại các địa phương được điều tra.

1.2.1. Về các chủ trương và mức đóng góp của người dân vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng tại địa phương

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia	2	2	0	15	19 (12%)
- Có được tham gia	34	28	31	33	126 (88%)
Hình thức tham gia					
- Họp	34	28	31	33	126
- Phát phiếu lấy ý kiến	0	0	0	0	0
- Các hình thức khác	0	0	0	0	0

Số liệu trên đây cho thấy đại bộ phận (87%) những người được hỏi đều được biết và được tham gia bàn bạc, quyết định các chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng phục vụ cho đời sống tại địa phương mình.

Hình thức được sử dụng duy nhất là qua các cuộc họp. Các hình thức khác như lấy ý kiến qua phiếu điều tra, phổ biến qua văn bản không thấy được sử dụng. Một lần nữa chúng ta thấy các cuộc họp có vai trò rất quan trọng trong sinh hoạt công đồng ở tất cả các địa điểm điều tra. Tuy nhiên, việc không sử dụng các hình thức khác để thông tin và bàn bạc những vấn đề thiết yếu là một hạn chế không thể không nói đến. Chỉ sử dụng các cuộc họp sẽ là điều khó khăn cho những người không có điều kiện đi họp khi muốn tìm hiểu và đưa ra ý kiến của bản thân về các chủ trương của chính quyền liên quan đến quyền lợi trực tiếp của mình.

1.2.2. Về việc thu, chi các loại quỹ của địa phương

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia bàn bạc	2	5	3	16	26 (14%)
- Có được tham gia	34	25	28	32	119 (86%)

Hình thức sử dụng					
- Họp	34	25	28	32	119
- Phát phiếu lấy ý kiến	0	0	0	0	0
- Các hình thức khác	0	0	0	0	0

Có một số lượng người đáng kể (gần 30%) ở thị trấn Nho Quan được hỏi đã trả lời là họ không được biết và tham gia bàn bạc và quyết định việc thu, chi các loại quỹ ở địa phương. Ở 3 xã còn lại số người không biết là ít. Hình thức được sử dụng duy nhất để thông tin và trao đổi với dân cũng là qua các cuộc họp. Như đã phân tích ở trên, đây cũng là một hạn chế.

1.2.3. Việc tham gia giám sát công trình xây dựng do dân đóng góp

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra					
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia	4	3	2	20	29 (18%)
- Có được tham gia	32	27	29	28	116 (76%)
Hình thức sử dụng					
- Họp góp ý	32	27	29	26	114
- Phát phiếu lấy ý kiến	0	0	0	0	0
- Các hình thức khác	4	3	1	2	17

Có một số lượng người đáng kể (gần 30%) ở thị trấn Nho Quan được hỏi trả lời là không được biết và tham gia bàn bạc và giám sát việc triển khai công trình xây dựng do dân đóng góp. Ở 3 xã còn lại số người không biết là không đáng kể. Hình thức được sử dụng duy nhất cũng là qua các cuộc họp. Như đã phân tích ở trên, đây cũng là một hạn chế.

1.2.4. Về quy hoạch phát triển KT-XH dài hạn, hàng năm; phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế phát triển ngành nghề, giải quyết việc làm cho dân.

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia	5	5	15	28	53 (25%)
- Có được tham gia	31	25	16	20	92 (75%)
Hình thức bàn bạc tham gia					
- Họp	31	25	16	20	92
- Phát phiếu lấy ý kiến	0	0	0	0	0
- Đặt hòm thư	0	0	0	0	0

Tổng số cả ở 4 địa phương có 1/4 số người được hỏi (25%) trả lời rằng họ không được tham gia vào việc xây dựng các quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội dài hạn, hàng năm; phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế phát triển ngành nghề, giải quyết việc làm cho dân. Đây là một tỷ lệ cao. Cao nhất là ở thị trấn Nho Quan, tỷ lệ người trả lời không được tham gia lên trên 50%.

Hình thức được sử dụng là qua các cuộc họp. Các hình thức khác không có.

1.2.5. Về Kế hoạch huy động và sử dụng các khoản đóng góp của dân để xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia	1	5	0	22	28 (22%)
- Có được tham gia	35	25	31	26	106 (78%)

<i>Hình thức sử dụng</i>					
- Hợp góp ý	35	25	31	26	117
- Phát phiếu lấy ý kiến	0	0	0	0	0
- Đặt hòm thư	0	0	0	0	0

78% số người được hỏi cho biết họ có được tham gia vào việc bàn bạc về Kế hoạch và dự án huy động sử dụng các khoản đóng góp của dân để xây dựng cơ sở hạ tầng của địa phương. Số người trả lời không được tham gia chủ yếu là ở thị trấn Nho Quan. Hình thức tham gia là qua các cuộc họp. Không thấy có các hình thức khác. Như vậy việc tổ chức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong trường hợp này còn rất đơn giản.

1.2.6. Về việc tham gia giám sát quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo; đánh giá kết quả thanh tra, kiểm tra giải quyết các vụ việc tiêu cực ở địa phương.

<i>Xã</i> Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lư	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia	12	20	19	25	86 (43%)
- Có được tham gia	24	10	12	13	59 (57%)
<i>Hình thức tham gia giám sát</i>					
- Hợp	22	10	11	13	56
- Thanh tra nhân dân	6	0	1	0	7

Rất đáng chú ý là có tới 43% số người được hỏi đã trả lời là họ không được tham gia giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; xem xét kết quả thanh tra, kiểm tra giải quyết các vụ việc tiêu cực ở địa phương. Số lượng người trả lời không

được tham gia ở các địa phương đều tương đối lớn chứng tỏ rằng ở các địa phương tiến hành điều tra đây đều là vấn đề đang đặt ra cần có sự quan tâm để làm tốt hơn.

Hình thức tham gia cũng hạn chế. Thanh tra nhân dân không phát huy được vai trò của mình. Có 2 địa phương là xã Cúc Phương và thị trấn Nho Quan thanh tra nhân dân không hoạt động.

1.2.7. Giám sát việc thu chi các loại quỹ và lệ phí; Kiểm tra kết quả nghiệm thu quyết toán công trình do dân đóng góp

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không được tham gia	7	8	1	21	37(25%)
- Có được tham gia	29	22	30	27	108 (75%)
Hình thức tham gia, giám sát					
- Họp	27	22	30	27	106
- Thanh tra nhân dân	8	1	0	0	9
- Hình thức khác	0	0	0	0	0

Về việc giám sát thu chi các loại quỹ và lệ phí, kết quả nghiệm thu quyết toán các công trình do dân đóng góp, 74% số người được hỏi trả lời là họ có được tham gia. Như vậy số người không được tham gia là gần 1/3 nhưng chủ yếu là ở thị trấn Nho Quan, các địa phương khác không đáng kể. Hình thức tham gia chính là qua các cuộc họp. Thanh tra nhân dân không có vai trò gì đáng kể.

1.2.8. Về việc giám sát hoạt động của UBND và HĐND xã/thị trấn

Số người trả lời theo nội dung điều tra \ Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Không	1	10	1	15	27 (21%)
- Có	35	20	30	33	118 (79%)
Hình thức tham gia, giám sát					
- Họp	35	20	30	33	118
- Thanh tra nhân dân	2	0	0	0	2

Căn cứ vào số liệu trên đây, có thể thấy gần 80% số người trả lời cho biết họ được tham gia giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân và UBND địa phương. Có 2 địa phương tỷ lệ người trả lời không được tham gia giám sát tương đối cao là Cúc Phương và thị trấn Nho Quan (gần 30%). Hai xã còn lại là Quỳnh Lưu và Gia Thủy tỷ lệ người không được tham gia giám sát là rất thấp (dưới 3%). Có hai hình thức tham gia chủ yếu đã được sử dụng là qua các cuộc họp và qua tiếp xúc cử tri, trong đó hình thức tiếp xúc cử tri có tỷ lệ khá cao (gần 90%). Ở cả 4 địa phương điều tra hình thức này đều được thừa nhận là phổ biến.

1.2.9. Tình hình phổ biến chính sách của Đảng và Nhà nước ở địa phương

Số người trả lời theo nội dung điều tra \ Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
I- Mức độ					
- Thường xuyên	16	11	10	22	59 (71%)

-Không th. xuyên	20	18	21	26	85 (29%)
- ý kiến khác					
<i>2- Thời điểm phổ biến</i>					
- Kịp thời	16	9	15	20	60
- Không kịp thời	20	20	16	28	84
- ý kiến khác	0	0	0	0	0

Về tình hình phổ biến chính sách ở địa phương, có 144/150 người tham gia đã trả lời câu hỏi, đạt tỷ lệ 96%. 41% ý kiến trả lời cho biết việc phổ biến chính sách ở các địa phương được thực hiện thường xuyên, 69% ý kiến cho biết việc này không được thực hiện chính quyền thực hiện thường xuyên. Tương tự như vậy, 41% ý kiến phản ánh rằng việc phổ biến chính sách được thực hiện kịp thời, 69% ý kiến cho biết việc phổ biến chính sách không được thực hiện kịp thời. Số liệu điều tra này rất đáng được quan tâm vì nó cho thấy trách nhiệm của các cơ quan địa phương trong việc phổ biến chính sách chưa được quan tâm đúng mức.

Những số liệu điều tra đã trình bày trên đây cho thấy, nhìn chung, việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và thực hiện quy chế dân chủ ở các địa phương đã tiến hành điều tra tại huyện Nho Quan là tương đối tốt. Tại cả 4 điểm điều tra số người được biết về kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, kế hoạch sử dụng đất đai, về Nghị quyết, văn bản của HĐND, UBND và của các cơ quan cấp trên khác, về dự toán, quyết toán ngân sách địa phương, đóng góp xây dựng các công trình công cộng, quỹ cho vay sản xuất xoá đói giảm nghèo chiếm một tỷ lệ khá cao (trên dưới 80%).

Có một tỷ lệ tương tự như trên đây về số người được biết và tham gia bàn bạc, quyết định những vấn đề quan trọng liên quan đến đời sống của công dân như đóng góp của người dân vào việc xây dựng các công trình công cộng, thu chi các quỹ, xây dựng quy ước làng văn hoá mới, thành lập Ban giám sát các công trình công cộng do dân đóng góp. Trên 80% số người được hỏi cho biết họ được tham gia trao đổi về việc sử dụng vốn do dân đóng góp. Việc giới thiệu người vào HĐND cũng tương tự.

Trong số những vấn đề mà kết quả điều tra cho thấy dân còn ít được biết đến có vấn đề quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, về quy hoạch sử dụng đất. Số người không được tham gia trao đổi những vấn đề này lên tới tỷ lệ 30%.

Tỷ lệ người cho rằng mình không được tham gia giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo của dân là đáng suy nghĩ vì đã lên tới gần 60%. Tỷ lệ người không được biết và giám sát việc quản lý đất cũng lên tới 60%. Đó là một tỷ lệ cao. Các số liệu này cho thấy còn có những lĩnh vực mà tính dân chủ ở cơ sở còn chưa được chú ý đúng mức. Căn cứ vào số liệu điều tra, việc phổ biến chính sách cho người dân tại các địa phương cần phải được làm tốt hơn.

2. Về việc thực hiện các thủ tục hành chính trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

2.1. Những vấn đề chung

2.1.1. Về cách thức giải quyết công việc phục vụ dân của các cơ quan nhà nước địa phương

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- HÀi lòng	30	24	22	30	106 (76%)
- Không HÀi lòng	6	6	9	18	39 (24%)
Lý do không HÀi lòng :					
+ Giải quyết chậm	3	4	7	15	29
+ Phải ĐI lại nhiều	3	3	5	19	30
+ Bị sách nhiễu	0	2	0	2	4
+ Không thoẢ đáng	4	2	4	11	21
+ Lý do khác	1	0	0	2	3

Số liệu điều tra cho thấy số người hài lòng với cách thức giải quyết công việc phục vụ dân của các cơ quan nhà nước ở các địa phương đều có tỷ lệ tương đối cao trên (70%).

Số người không hài lòng cao nhất là ở thị trấn Nho Quan (37,5%). ở các địa phương khác tỷ lệ này thấp hơn. Nguyên nhân của việc không hài lòng rất khác nhau, nhưng chủ yếu là thời gian giải quyết lâu, công dân khi có việc phải đi lại nhiều lần mới có kết quả. Một số ít là do giải quyết không thoả đáng. Tình trạng sách nhiễu không có.

2.1.2. Tình hình công khai các thủ tục hành chính với dân

Số người trả lời theo nội dung điều tra	Xã Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Đầy đủ thủ tục	6	10	11	7	34 (22%)
- Một số thủ tục	30	20	18	32	100 (66%)
- Chưa đầy đủ	0	0	2	9	11(8%)

Muốn thực sự thuận lợi trong việc tiếp cận và giải quyết cá yêu cầu của dân thì mọi thủ tục hành chính đều phải công khai hoá. Đây là một yêu cầu rất quan trọng thể hiện sự quan tâm và cách thức làm việc thiết thực hay không của chính quyền địa phương. Số liệu điều tra cho thấy cho đến thời điểm điều tra (tháng 6 năm 2001) yêu cầu này ở tất cả các địa phương đều chưa được thực hiện tốt. Chỉ có 22% số người được hỏi cho rằng các thủ tục hành chính đã được công khai hoá đầy đủ. Có tới 66% số người được hỏi trả lời rằng chỉ có một số thủ tục hành chính được công khai cho dân. Cơ sở tiếp cận và giải quyết công việc cho dân

2.1.3. Sự quan tâm của các cấp chính quyền đối với dân trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính

Số người trả lời theo nội dung điều tra \ Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Quan tâm					
+ Cấp xã	34	27	31	38	130 (84%)
+ Cấp huyện	22	17	15	23	87 (58%)
+ Cấp tỉnh	7	0	0	4	11
- Chưa quan tâm					
+ Cấp xã	3	3	0	9	15
+ Cấp huyện	18	0	11	20	58 (22%)
+ Cấp tỉnh	7	0	0	13	21

84% số người được hỏi cho rằng hiện nay cấp xã đã có sự quan tâm đến nhiệm vụ thực hiện các thủ tục hành chính phục vụ dân. Ở cấp huyện tỷ lệ này là 58%, tức là còn hơn 40% số người được hỏi cho rằng cấp huyện chưa quan tâm đến các vấn đề về thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc cho dân. Điều này cho thấy người dân chủ yếu tiếp xúc với chính quyền cấp xã để đề nghị giải quyết các yêu cầu hàng ngày của mình. Người dân đặc biệt ít thấy được chính quyền cấp tỉnh đã quan tâm đến thủ tục hành chính cho dân như thế nào. Bằng chứng là tỷ lệ người được hỏi nói về sự quan tâm của chính quyền cấp tỉnh rất thấp. Có 2 địa phương dân không trả lời câu hỏi này.

2.1.4. Về thời gian giải quyết các yêu cầu của dân

Số người trả lời theo nội dung điều tra \ Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Hợp lý	6	17	14	18	55 (36%)
- Lâu:	30	13	17	30	90 (60%)
+ ở cấp xã	12	12	11	20	55
+ ở cấp huyện	24	3	7	18	52
+ ở cấp tỉnh	7	1	4	7	19

Số liệu trên đây cho thấy chỉ có 36% số người được hỏi cho rằng thời gian chờ đợi các cấp chính quyền giải quyết các yêu cầu của công dân đã được quy định hợp lý. Tỷ lệ này được phân bổ tương đối giống nhau giữa các địa phương. Riêng xã Quỳnh Lưu chỉ có 6 người trên tổng số 36 người trả lời (hơn 16%) cho là thời gian quy định hợp lý. 60% còn lại ở các xã cho rằng thời gian quy định để giải quyết công việc cho dân hiện nay là lâu, kể cả ở cấp xã và cấp huyện.

2.1.5. Về thái độ của các cán bộ cơ quan nhà nước khi làm việc với công dân

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Sẵn sàng, vui vẻ:					
+ Cấp xã	34	34	31	41	140 (93%)
+ Cấp huyện	18	6	5	19	48
+ Cấp tỉnh	5	0	0	7	12
- Không nhiệt tình:					
+ Cấp xã	2	1	3	4	10
+ Cấp huyện	7	4	10	17	38 (25%)
+ Cấp tỉnh	4	0	0	6	10

93% số người được hỏi nhận xét rằng thái độ của cán bộ chính quyền cấp xã khi tiếp xúc với dân là sẵn sàng, vui vẻ giải quyết các yêu cầu của dân. Chỉ có một số ít người cho là cán bộ xã không nhiệt tình. Có 33% số người được hỏi trả lời là cán bộ huyện nhiệt tình vui vẻ khi tiếp xúc với dân, 25% cho là không.

2.1.6. Về quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước trong quá trình giải quyết công việc của tổ chức và công dân.

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
Tốt	16	11	7	0	34 (22%)
Bình thường	20	13	23	23	79 (51%)
Kém	0	0	0	23	23 (15%)

Quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết công việc của công dân và tổ chức cho thấy lẻ lỏi làm việc, trách nhiệm chung của các cơ quan đối với dân. Nó cũng cho thấy mức độ gần dân của cơ quan nhà nước các cấp.

Trong 4 địa phương đã khảo sát, có một địa phương là thị trấn Nho Quan cho rằng quan hệ đó hiện nay chưa tốt. Tại đây có gần một nửa số người được hỏi cho là quan hệ đang nói đến là bình thường; một nửa cho là kém. Ở 3 xã còn lại không có ai trả lời là kém. Số đông người được hỏi đều cho rằng quan hệ đó là bình thường. Một tỷ lệ nhất định cho là tốt. Nếu không tính thị trấn Nho Quan, tỷ lệ này là gần 38%.

2.1.7. Thái độ của chính quyền trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Tốt	32	15	16	19	82 (73%)
- Không tốt	4	15	15	29	63(27%)
Lý do:					
+ Quá lâu	4	13	13	26	55
+ Không công bằng	3	6	11	21	40
+ Đi lại nhiều	2	10	8	14	33
+ Lý do khác	2	1	0	5	11

Số liệu khảo sát cho thấy ở cả 4 địa phương số người nhận xét rằng thái độ của chính quyền địa phương trong việc giải quyết khiếu nại tố cáo về đất đai tại địa phương mình là chưa tốt chiếm tỷ lệ khá cao (44%). Nhiều ý kiến cho rằng giải quyết còn chậm (55 ý kiến =37%), và chưa công bằng (40 ý kiến =27%), phải đi lại nhiều lần mới được giải quyết (33 ý kiến =22%) . Như vậy, đây cũng là một lĩnh vực mà trong quá trình cải cách thủ tục hành chính và thực hiện tiếp cận và giải quyết công việc cho dân các địa phương cần phải quan tâm làm tốt hơn. Lưu ý rằng đây là lĩnh vực rất nhạy cảm , nó cho thấy năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước thực sự có tốt hay không.

2.2. Về thực hiện các thủ tục hành chính trong quan hệ với công dân

2.2.1. Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Xã Số người trả lời theo nội dung điều tra	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng cộng
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
- Tốt	10	11	9	25	55(39%)
- Không tốt	26	19	22	23	90(61%)
Lý do:					
+ Quá phức tạp	2	2	3	7	14
+Lâu	7	11	8	24	50
+ Đi lại nhiều	1	6	3	14	24
+ Lý do khác *	18	13	15	17	63

Chủ trương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất đã được triển khai từ khá lâu trên toàn quốc. Tuy nhiên, vì thủ tục phức tạp nên hiện nay công việc này ở hầu khắp các địa phương còn gặp nhiều khó khăn. Kết quả điều tra cho thấy ở Nho Quan công việc này cũng còn chưa đạt kết quả cao. Có tới 61% số người được hỏi trả lời rằng việc thực hiện các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất làm không tốt. Tỷ lệ này phân bố đều ở cả 4 địa phương tiến hành điều tra. Có 50 ý kiến (= 34%) cho rằng giải quyết quá lâu. Khi được phỏng vấn nhiều ý kiến cho rằng có nhiều nguyên nhân tác động gây khó khăn cho việc cấp giấy chứng nhận.

2.2.2. Thủ tục giải quyết chính sách xã hội

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
1- Quy định về thủ tục giấy tờ					
-Hợp lý	22	23	18	28	91(73%)

- Còn quá nhiều giấy tờ	9	2	9	12	32 (22%)
- Có những giấy tờ không cần thiết	1	2	3	6	12
- ý kiến khác	2	0	0	1	3
2- Thời gian giải quyết					
- Hợp lý	18	15	16	15	64(44%)
- Lâu	16	12	14	32	74
- ý kiến khác	0	0	0	0	0
3- Thái độ của các cơ quan giải quyết					
- Có trách nhiệm	16	15	18	22	71(48%)
- Chưa có trách nhiệm	13	7	6	16	42(28%)
- Còn gây phiền hà	5	7	7	8	27(11%)
4- Quy định về lệ phí					
- Bình thường	23	9	25	24	81(48%)
- Cao	13	10	5	13	41(28%)
- ý kiến khác	0	0	0	1	1(7%)

Về thủ tục giải quyết các chính sách xã hội ở địa phương có 73% người được hỏi trả lời rằng các thủ tục giấy tờ do nhà nước quy định về lĩnh vực này là hợp lý. Có 22% ý kiến cho rằng giấy tờ quy định còn quá nhiều.

Có 44% ý kiến trả lời cho rằng thời gian giải quyết được quy định hợp lý, 54% cho là chưa hợp lý.

Về thái độ của các cơ quan khi tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để giải quyết các yêu cầu về chính sách xã hội, có 48% ý kiến trả lời cho là có trách nhiệm, 28% cho là chưa có trách nhiệm. Như vậy trách nhiệm của chính quyền địa phương trong lĩnh vực này là chưa hoàn toàn cao.

2.2.3. Các quy định thủ tục và thái độ của chính quyền trong việc thực hiện hoà giải cho dân

Xã	Quỳnh Lưu	Cúc Phương	Gia Thủy	Thị trấn Nho Quan	Tổng Cộng
Số người trả lời theo nội dung điều tra	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tổng số người tham gia	36	31	33	50	150
Số người trả lời	36	30	31	48	145
1- Quy định về thủ tục giấy tờ					
- Hợp lý	32	28	30	41	131(84%)
- Không hợp lý	4	0	0	4	8
- Có những giấy tờ không cần thiết	0	0	0	0	0
- ý kiến khác	0	0	0	0	0
2- Thời gian giải quyết cho dân					
- Hợp lý	27	24	30	37	118 (76%)
- Lâu	9	4	0	8	21(24%)
- ý kiến khác					
3-Thái độ giải quyết của các cơ quan					
- Có trách nhiệm	26	26	30	36	118(82%)
- Chưa có trách nhiệm	10	1	0	9	20
- Còn gây phiền hà	1	1	0	0	2
- ý kiến khác	0	0	0	0	0

Về các quy định và thái độ của chính quyền trong việc thực hiện hoà giải cho dân 94 % ý kiến được hỏi cho rằng thủ tục giấy tờ trong lĩnh vực này được quy định hợp lý. Về thời gian giải quyết 85 % ý kiến cho là hợp lý. Một tỷ lệ tương tự như vậy đánh giá về trách nhiệm của chính quyền địa phương khi giải quyết các yêu cầu hoà giải của dân. Tuy nhiên, cũng còn 18% ý kiến cho rằng các cơ quan còn thiếu trách nhiệm. Ý kiến về tình trạng gây phiền hà hầu như không đáng kể.

3. Đánh giá chung về tình hình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân tại các địa phương được điều tra

3.1. Nhận xét chung:

Như mọi người đều biết, quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức và công dân cũng như cách thức giải quyết công việc của các cơ quan nhà nước trong thực tế là vấn đề thiết thân đối với mọi người dân. Giải quyết tốt mối quan hệ này sẽ góp phần tăng cường hiệu lực của quản lý nhà nước, nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của công dân và làm tăng niềm tin của nhân dân đối với chính quyền. Nhận thức được điều đó, ở các địa phương của huyện Nho Quan trong nhiều năm qua đã có những cố gắng nhất định trong việc thực hiện tốt các thủ tục hành chính do nhà nước đề ra, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện tốt nghĩa vụ của mình, đồng thời bảo vệ quyền lợi hợp pháp của công dân.

Kết quả khảo sát cho thấy những thủ tục hành chính liên quan đến quyền lợi của công dân đều được chú ý thực hiện. Việc công khai hoá thủ tục hành chính cơ bản là tốt. Thủ tục giấy tờ không phức tạp lắm. Thái độ của cán bộ đối với người dân khi giải quyết công việc là đúng mức, không thấy có hiện tượng gây phiền hà cho dân. Lệ phí quy định cơ bản được thừa nhận là hợp lý. Đó là những ưu điểm chính có thể thấy được qua kết quả đợt khảo sát tại 3 xã và một thị trấn của huyện Nho Quan.

Tuy nhiên kết quả khảo sát cũng cho thấy một số tồn tại cần phải tìm cách khắc phục trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính ở các địa phương như sau:

- Không ít trường hợp tinh thần trách nhiệm của các cán bộ địa phương khi giải quyết công việc cho dân chưa cao. Tỷ lệ người nhận xét về điều này không ít trường hợp lên tới gần 50%, cá biệt có lúc lên trên 50%.

- Thời gian giải quyết công việc cho dân nhìn chung là lâu. Tỷ lệ số người nhận xét về tình hình này ở hầu hết các trường hợp đều cao (thường trên 50%). Nhiều trường hợp không đúng hẹn với dân, nhất là cấp huyện.

- Một số trường hợp lệ phí quy định còn cao.

- Quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết công việc cho dân nhìn chung chưa tốt lắm. Nhiều ý kiến thậm chí cho là không tốt. Điều này ảnh

hưởng đến chất lượng giải quyết công việc mà nhiều ý kiến nhận xét rằng chưa thực sự làm cho người dân hài lòng.

- Bộ máy làm việc chưa gọn nhẹ. Cán bộ còn nhiều người chưa có trình độ nghiệp vụ cao nên giải quyết công việc thường chậm và bị động.

3.2. Về một số điều cần quan tâm khi thực hiện một số thủ tục hành chính và giải quyết yêu cầu của dân trong các lĩnh vực cụ thể.

Trong đợt điều tra, hầu hết các thủ tục hành chính có liên quan đến đời sống cộng đồng ở nông thôn đều đã được khảo sát và có sự đánh giá như đã phân tích ở trên. Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu theo quan điểm của chúng tôi, cần đặc biệt chú ý đến một số lĩnh vực cụ thể mà việc tiếp cận công dân ở địa phương và việc thực hiện các thủ tục hành chính phục vụ dân theo kết quả khảo sát còn nhiều hạn chế. Cụ thể là một số lĩnh vực sau:

- *Về vấn đề quản lý đất đai.* Đây là vấn đề mà thủ tục hành chính có nhiều vướng mắc nhất hiện nay ở nông thôn. Kết quả khảo sát cho thấy ở các địa phương ở đều chưa được giải quyết tốt. Tình trạng tranh chấp đất đai xảy ra thường xuyên nhưng không được chính quyền giải quyết thoả đáng. 43% ý kiến được hỏi trả lời rằng tình trạng này còn để quá lâu không giải quyết. 27% ý kiến trả lời cho biết việc giải quyết còn chưa công bằng. Các khiếu nại và tố cáo về đất đai cũng có tình trạng tương tự. Thủ tục giao đất làm nhà ở cho dân cũng chưa được giải quyết tốt. 35% ý kiến trả lời câu hỏi cho rằng các cơ quan địa phương còn để quá lâu không giải quyết. Chủ trương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không được thực hiện kịp thời. Có 62% ý kiến trả lời cho rằng khi giải quyết vấn đề này giấy tờ còn phức tạp.

Như thế rõ ràng một trong những vấn đề nóng bỏng hiện nay ở nông thôn chính là các yêu cầu của dân về sử dụng đất đai hợp pháp.

- *Về thủ tục thực hiện các chính sách xã hội.* Thủ tục này hiện nay còn đòi hỏi rất nhiều giấy tờ và việc giải quyết của các cấp chính quyền cũng còn chậm. Có

20% ý kiến được hỏi cho rằng các cơ quan chức năng khi giải quyết vấn đề này còn gây phiền hà và thu lệ phí cao. Cần nói rằng nếu vấn đề này không được giải quyết tốt thì một chính sách rất có ý nghĩa của nhà nước sẽ không có tác dụng thực tế và sẽ làm xấu đi hình ảnh của cơ quan thực hiện chính sách trong nhân dân.

- *Về các thủ tục để vay vốn tín dụng.* Thủ tục này hiện nay cũng còn phức tạp vì nhiều giấy tờ. Đặc biệt, có nhiều ý kiến trả lời cho biết nhiều cơ quan chức năng còn thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết các yêu cầu vay vốn của dân (33% ý kiến trả lời). Lệ phí nộp để xin vay còn cao. Như vậy việc vay vốn để phát triển sản xuất sẽ không thuận lợi như người dân mong muốn.

Như thế, để nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước ở trung ương cũng như ở địa phương rõ ràng còn nhiều vấn đề phải giải quyết. Tất nhiên, để giải quyết tốt tất cả mọi vấn đề nói trên cần có một quá trình bởi vì đó không phải là những vấn đề đơn giản. Ngoài ra, những vấn đề trên lại có liên quan đến nhiều vấn đề khác của nền hành chính nhà nước, đòi hỏi phải được giải quyết một cách đồng bộ. Tuy khó khăn nhưng đó là những vấn đề cần thiết phải làm tốt để làm cho hoạt động của bộ máy nhà nước ngày càng mang lại lợi ích thiết thực cho nhân dân và tăng cường mối quan hệ giữa nhà nước với công dân.

Cuộc khảo sát của chúng tôi tuy chỉ tiến hành trên địa bàn một tỉnh nhưng các kết quả điều tra cho thấy nhiều nét chung của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở nhiều địa phương khác. Vì vậy chúng tôi cho rằng có thể dựa vào kết quả khảo sát để đưa ra những khuyến nghị chung cho những vấn đề liên quan đến lĩnh vực đang được nghiên cứu ở đây.

CHƯƠNG III

CÁC GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO NĂNG LỰC TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

I- HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC VÀ CÁC YÊU CẦU TIẾP CẬN CÔNG DÂN TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

1.1. Nhà nước và công dân trong quá trình vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Vấn đề đặt ra ở đây là hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong quan hệ với nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân giai đoạn mới có những gì cần quan tâm? Những vấn đề nào là cốt yếu trong quan hệ giữa Nhà nước với công dân khi vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay ở nước ta có ảnh hưởng đến quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân? Làm sáng tỏ những điều đó sẽ có ý nghĩa rất quan trọng để có thể nêu lên yêu cầu của việc tiếp cận công dân trong thời kỳ mới và từ đó đưa ra những giải pháp cần thiết cho hoạt động này.

Trước hết, cần nhắc lại rằng, sau một thời gian dài quản lý đất nước theo mô hình kế hoạch hoá tập trung, bao cấp dựa trên hình thức sở hữu công cộng về tư liệu sản xuất, từ sau Đại hội VI của Đảng, chúng ta đã thực hiện việc chuyển đổi cơ chế quản lý nền kinh tế theo hướng thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Đây là một bước chuyển biến quan trọng trong nhận thức lý luận cũng như trong chỉ đạo thực tiễn của Đảng ta. Nó đã tạo ra một bước ngoặt trong quá trình tìm kiếm các giải pháp để tiếp tục thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội của nước ta. Ý nghĩa của bước ngoặt này là ở chỗ nó thúc đẩy sự phát triển kinh tế theo một hướng mới, làm cho nước ta không những có đủ sản phẩm

tiêu dùng mà còn có điều kiện tích lũy vốn để mở rộng sản xuất. Mặc dù có những mặt trái cần đề phòng nhưng cơ chế mới đã góp phần làm tăng năng suất lao động, hạn chế các tiêu cực do nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung tạo ra trong nhiều năm trước đây. Nó cũng tạo điều kiện để nền kinh tế nước ta hội nhập với nền kinh tế thế giới, mở rộng giao lưu hàng hoá, dịch vụ, gọi vốn đầu tư từ nước ngoài thuận lợi hơn. Tất cả những điều đó là cơ sở để nước ta có thể nhanh chóng tăng cường được tiềm lực kinh tế của mình và nâng cao vị thế trên trường quốc tế.

Chúng ta đều biết, trong cơ chế cũ từng tồn tại nhiều năm ở nước ta, như đã có nói tới ở trên, Nhà nước là chủ thể chi phối mọi hoạt động sản xuất kinh doanh theo một kế hoạch định trước. Sản xuất và tiêu thụ sản phẩm được thực hiện theo mệnh lệnh của cấp trên. Người lao động và các cơ sở sản xuất kinh doanh trong cơ chế đó không cảm thấy sự thiết thân phải nghiên cứu, ứng dụng các thành tựu mới của khoa học kỹ thuật để nâng cao năng suất lao động, mà thụ động chờ đợi ở kế hoạch và sự chỉ đạo của Nhà nước. Sang thời kỳ mới cách làm đó đã không còn thích hợp. Trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý, một yêu cầu quan trọng đặt ra là Nhà nước phải đóng được vai trò chủ đạo thúc đẩy nhanh chóng quá trình chuyển đổi nền kinh tế theo các đòi hỏi khách quan của kinh tế thị trường, đồng thời hạn chế các mặt tiêu cực của nó trong đời sống xã hội. Muốn thế Nhà nước phải trở thành yếu tố chủ đạo góp phần làm nảy nở những sáng kiến mới. Tất nhiên, trong cơ chế mới chúng ta vẫn cần phải phát huy những mặt tích cực của cơ chế cũ, không phủ nhận một cách sạch trơn, thiếu căn cứ những thành tựu đã đạt được. Chính ở đây vai trò chủ động của Nhà nước là rất quan trọng để tập hợp nhân dân thực hiện các chính sách đổi mới của mình.

Để quản lý xã hội trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, Nhà nước cần có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và đủ mạnh. Theo ý nghĩa đó, trong nhiều năm qua Nhà nước ta đã công bố nhiều bộ luật quan trọng như Luật Lao động, Luật Doanh nghiệp, Luật Hải quan, Luật thuế xuất nhập khẩu v.v...Đồng thời,

nhiều bộ luật liên quan đến hoạt động tiếp cận công dân cũng đã được xây dựng hay sửa đổi cho phù hợp với yêu cầu của thời kỳ mới. Một loạt các văn bản hướng dẫn dưới luật cũng đã từng bước được ban hành nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật của chúng ta. Trên cơ sở của các bộ luật và văn bản hướng dẫn thi hành ngày càng đồng bộ, trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước đang ngày càng được nâng cao.

Đồng thời với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, chúng ta cũng đang tiến hành cải cách bộ máy hành chính, đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ công chức để họ có đủ năng lực vận hành bộ máy nhà nước trong thời kỳ mới. Yêu cầu mà cải cách hành chính đặt ra là bộ máy nhà nước phải được tổ chức gọn nhẹ, chất lượng hoạt động tốt, hiệu lực chỉ đạo mạnh. Đội ngũ công chức phải có trình độ chuyên môn tốt, nắm vững luật pháp và nhất là phải có kỹ năng điều hành thành thạo các hoạt động quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Cần nói rằng, sau một số năm tiến hành cải cách, bộ máy quản lý hành chính của chúng ta tuy đã có những đổi mới quan trọng nhưng vẫn chưa đạt được các yêu cầu cần thiết mà thời kỳ mới đang đòi hỏi. Đặc biệt là cho đến nay bộ máy nhà nước của chúng ta vẫn chưa có hiệu lực đủ mạnh để giải quyết nhiệm vụ quản lý kinh tế-xã hội theo yêu cầu của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Quan liêu và tham nhũng vẫn còn là một căn bệnh trầm trọng trong các cơ quan nhà nước, thậm chí được gọi là "quốc nạn". Nhiều cán bộ không có đủ trình độ chuyên môn theo yêu cầu mới nên vận hành công việc không có hiệu quả. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã chỉ ra các tồn tại về phương diện này như sau: "Tình trạng tham nhũng, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên là rất nghiêm trọng. Nạn tham nhũng kéo dài trong bộ máy của hệ thống chính trị và trong nhiều tổ chức kinh tế là một nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta. Tình trạng quan liêu còn khá phổ biến"⁽¹⁾. Đó là một trong những lý do cốt lõi vì sao chúng ta phải đẩy

⁽¹⁾ Đảng cộng sản Việt Nam; Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 76

mạnh công cuộc cải cách nền hành chính. Để tiếp tục đưa đất nước đi lên, để tồn tại và phát triển, chúng ta không còn con đường nào khác.

Khi nói về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường liên quan đến nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, chúng ta cần thấy rằng chủ thể gây nên sự biến động trong nền kinh tế chính là con người. Chính hoạt động của con người làm cho nền kinh tế vận động từ trạng thái này sang trạng thái khác. Vai trò của Nhà nước là phải điều chỉnh sự vận động đó sao cho có lợi nhất theo quan điểm của mình và vì sự tiến bộ xã hội. Muốn làm được điều đó Nhà nước tất yếu phải có các chương trình kế hoạch phát triển phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của đất nước theo mục tiêu mong muốn. Phải tạo điều kiện cho nền kinh tế nhiều thành phần phát triển, tổ chức quản lý thu nhập quốc dân một cách công bằng để thúc đẩy sản xuất, xoá bỏ độc quyền, tạo một khung pháp lý cho các hoạt động sản xuất kinh doanh được tiến hành thuận lợi.

Đối với người dân, điều quan trọng trong thời kỳ mới mà chúng ta cần quan tâm, đó là sự tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với sự tiến bộ xã hội, tạo nên cho nhân dân một cuộc sống không chỉ no ấm mà còn thực sự được yên bình, được tôn trọng, có văn hoá cao. Sự công bằng xã hội phải được củng cố, phát triển. Trong quá trình phát triển kinh tế đất nước cần giữ được sự đoàn kết trong nhân dân, đoàn kết giữa các thành phần xã hội, giữ gìn bản sắc và truyền thống dân tộc. Càng phát triển kinh tế thì con người càng phải được giải phóng thực sự, phải được làm chủ đất nước, làm chủ vận mệnh của mình trong một đất nước có nền văn hoá hiện đại, đậm đà bản sắc dân tộc. Mọi người càng phải có cơ hội hoàn thiện nhân cách, vươn lên những trình độ mới. Đó là những điều chúng ta không thể không quan tâm khi nói tới các giải pháp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước trong thời kỳ mới.

1. 2. Yêu cầu của các giải pháp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong giai đoạn mới.

Trong giai đoạn mới, với những đặc điểm mới trong hoạt động của bộ máy nhà nước như vừa trình bày trên đây, các yêu cầu của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đặt ra với các cơ quan nhà nước dĩ nhiên không thể như trước đây. Thực tế cho thấy kết quả hoạt động của các cơ quan nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hơn lúc nào hết gắn rất chặt với cách thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để nghe ý kiến của dân. Nhiều ví dụ thực tiễn đã xác nhận điều đó. Một ví dụ: Tại Đà Nẵng thời gian quan nhiều việc lớn đã được thực hiện với sự đồng thuận cao của người dân - điều mà các địa phương khác không làm được. Khi được hỏi kinh nghiệm của địa phương mình, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân thành phố Đà Nẵng đã trả lời: “Biết đối thoại với dân thì việc khó đến đâu cũng tìm ra cách giải quyết”⁽¹⁾. Việc khó mà Chủ tịch Ủy ban Nhân dân thành phố Đà Nẵng nói ở đây là việc giải phóng mặt bằng lấy đất làm đường tại thành phố. Được biết đồng chí Chủ tịch này đã gặp gỡ chuyện trò với đủ mọi đối tượng nhân dân, từ người chèo đò đến người đập xích lô, và cuối cùng thì ông đã được mọi người ủng hộ một cách thuận lợi trong công việc tưởng như không thể làm được. Nếu chúng ta biết rằng, ở nhiều địa phương khác, như báo chí đã đưa tin, đã có trường hợp người dân tự mình kéo đi vượt qua ba cấp công quyền và dân cử (xã, huyện, tỉnh), trực tiếp đến tận nơi làm việc của Chủ tịch nước, của Tổng bí thư, nhà của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Quốc hội, để trình bày nguyện vọng của mình, kêu oan với chính quyền, thì việc làm ở Đà Nẵng rõ ràng là một bài học tốt về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân⁽²⁾. Trong khi Đà Nẵng làm được như vậy thì nhiều địa phương khác lại gặp khó khăn gay gắt trong giải phóng mặt bằng mà báo chí đã nói đến rất nhiều. Sở dĩ như vậy, không nghi ngờ gì rằng ở các địa phương đó cách làm của chính quyền địa phương không tranh thủ được sự đồng tình của người dân.

⁽¹⁾ Xem: Báo *Pháp luật* ngày 17-6-2003. Bài *Đối thoại* (tr.2)

⁽²⁾ Xem: Báo *Sài Gòn Giải phóng* ngày 2-5-2003. Bài *Một vài suy nghĩ xung quanh vấn đề khiếu nại tố cáo* (tr.1)

Từ kết quả của việc nghiên cứu và khảo sát thực tế , chúng tôi cho rằng các giải pháp tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước trong giai đoạn mới cần được xây dựng dựa trên những yêu cầu cơ bản dưới đây:

1.2.1. Trước hết Nhà nước cần đối xử với công dân theo nguyên tắc mà các doanh nghiệp áp dụng để đối xử với khách hàng của mình.

Đã là khách hàng thì có quyền lựa chọn dịch vụ, người cung cấp dịch vụ không có quyền áp đặt mà chỉ thuyết phục khách hàng và phải đưa ra những dịch vụ có chất lượng, luôn luôn được cải tiến. Khách hàng không quan tâm đến cấp bậc của người cung cấp dịch vụ mà quan tâm đến chất lượng dịch vụ được đưa ra phục vụ họ. Chất lượng đó cho thấy họ có được tôn trọng hay không bởi vì nếu mọi dịch vụ đều xấu thì khách hàng không có cơ hội để lựa chọn. Và như thế, nếu bắt buộc họ phải lựa chọn trong số các dịch vụ kém chất lượng thì cũng có nghĩa là họ không hề được tôn trọng. Trong trường hợp người cung cấp dịch vụ không chịu tìm cách thay đổi dịch vụ của mình bằng những dịch vụ mới có chất lượng cao hơn thì khách hàng có quyền bỏ đi. Theo ý nghĩa như vậy, cách tiếp cận và giải quyết công việc cho dân tốt là cách mà các cơ quan nhà nước với những hình thức phục vụ tốt nhất đến với công dân của mình, giống như các doanh nghiệp tìm cách phục vụ khách hàng để giữ khách hàng của mình.

Cần nói rằng để thực hiện được yêu cầu nói trên đối với doanh nghiệp là điều bắt buộc, nhưng với các cơ quan nhà nước thì đó là điều phải phấn đấu. Tại sao như thế? Đơn giản là vì các doanh nghiệp cần có lợi nhuận và họ buộc phải thu nhận được lợi nhuận từ khách hàng để tồn tại và phát triển, nếu không như vậy, họ không có lý do tồn tại. Nói cách khác, doanh nghiệp hiểu rõ rằng chính khách hàng nuôi họ sống và họ phải tôn trọng khách hàng bằng cách cung cấp cho khách hàng những dịch vụ tốt nhất, từ đó mà tăng nhanh lượng khách hàng của mình. Đó thực chất là sự cạnh tranh. Trong khi đó các cơ quan nhà nước,

theo một thói quen cố hữu, lại cho rằng người dân cần mình, mình là người cai trị thì có quyền cung cấp cho dân những gì mà mình có thể, không nhất thiết điều đó phải được dân ủng hộ. Cán bộ nhà nước ăn lương từ ngân sách và họ không nghĩ rằng khách hàng của họ chính là dân. Họ không cho là mình phải cạnh tranh. Người dân, theo cách quan niệm đó luôn luôn phải lệ thuộc vào Nhà nước. Nếu có một đối tượng nào đó mà các cơ quan nhà nước cần phải làm hài lòng thì theo lẽ thông thường đó phải là cơ quan cấp trên của họ, người cấp cho họ kinh phí, trao cho họ các quyền hạn cụ thể v.v... Các nhà nghiên cứu nước ngoài gọi hiện tượng đó là việc làm hài lòng các nhóm lợi ích. Khi người ta chỉ chú tâm phục vụ các nhóm lợi ích thì khách hàng của các cơ quan nhà nước sẽ không phải là công dân như chúng ta mong muốn và đang nói đến ở đây. Ngược lại, khi Nhà nước tiếp cận với công dân trên quan điểm dân là khách hàng của mình thì cách giải quyết vấn đề đặt ra trong quản lý sẽ thay đổi theo hướng vì lợi ích của người dân. Một ví dụ minh họa: Trong một thời gian dài, ở các thành phố lớn của chúng ta ô tô buýt không thu hút được người tham gia giao thông. Nhà nước giao cho các công ty của mình cốt làm sao để hoàn thành kế hoạch. Đối tượng quản lý của Nhà nước khi đó là các công ty, hay nói cách khác, khách hàng của nhà nước là các công ty chứ không phải là người tham gia giao thông, không phải là dân. Khi thiếu phương tiện phục vụ và chất lượng phục vụ không tốt thì các công ty vận tải được cơ quan nhà nước lo với mục tiêu là để hoàn thành kế hoạch được giao. Không ít trường hợp kế hoạch được điều chỉnh. Trong bối cảnh như vậy nhiều công ty xe buýt đã hoạt động cầm chừng. Khả năng đóng góp vào việc nâng cao chất lượng vận tải công cộng ở các thành phố của các công ty đó rất hạn chế. Cho đến năm 2002 vừa qua, tình trạng ùn tắc giao thông ở các thành phố lớn đã đến mức báo động và hệ thống vận tải công cộng với kiểu hoạt động cũ đã không thể tham gia khắc phục. Để làm cho hệ thống xe buýt trở lại hoạt động tốt hơn, góp phần giảm bớt tình trạng ùn tắc giao thông tại các thành phố lớn, mục tiêu vì người dân đã được nêu lên và được xem là trách nhiệm của Nhà nước. Khách hàng của Nhà nước bây giờ

không phải là các công ty xe buýt mà là người dân. Các biện pháp tích cực được nêu lên để khôi phục lòng tin của người dân đối với các phương tiện giao thông công cộng, trong đó văn minh phục vụ được nêu lên hàng đầu. Ví dụ: xe được trang bị các phương tiện phục vụ có chất lượng, khoảng cách mỗi chuyến xe được rút ngắn, hàng hoá công kênh không được lên xe, không tùy tiện dừng xe giữa đường để bắt khách, xe chạy đúng giờ, đúng tuyến, giá vé phù hợp... Các tuyến vận tải hành khách công cộng ở một số thành phố lớn, trước hết là ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh được thiết kế lại theo nguyên tắc tạo thuận lợi tối đa cho hành khách. Phương tiện phục vụ được đổi mới với sự đầu tư lớn của Nhà nước. Lái xe và người phục vụ được huấn luyện theo nguyên tắc phục vụ khách hàng là nhiệm vụ hàng đầu của họ. Và tình hình đã nhanh chóng được cải thiện. Tại Hà Nội và một vài thành phố lớn, chỉ sau một thời gian ngắn xe buýt đã lấy lại được vị trí của mình trong hoạt động giao thông công cộng. Đây là một bài học tốt rất đáng quan tâm trên phương diện tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo quan điểm dân là khách hàng của Nhà nước. Cũng với quan điểm dân là khách hàng của Nhà nước, phải được Nhà nước quan tâm.

Cũng theo quan điểm vì dân, tại kỳ họp thứ ba Quốc hội khoá XI họp vào tháng 6 năm 2003 vừa qua, Quốc hội nước ta đã có một tuyên bố rất được dân hoan nghênh, đó là Nhà nước không được đánh thuế nặng (thuế tiêu thụ đặc biệt) vào một loại phương tiện giao thông của dân là xe máy theo đề nghị của cơ quan chức năng. Các ví dụ vừa trình bày cho thấy một khi Nhà nước coi dân là khách hàng của mình thì bệnh quan liêu của các cơ quan nhà nước sẽ có cơ hội bị hạn chế. Đó cũng là điều mà chúng ta mong muốn. Đồng thời, có thể tin chắc rằng, nếu được đối xử như khách hàng, được cung cấp những dịch vụ tốt, người dân sẽ ủng hộ và đứng về phía Nhà nước.

1.2.2. Luôn luôn cố gắng đi sát dân, tránh được càng nhiều càng tốt các tầng nấc trung gian trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Thoạt nhìn, yêu cầu này không có gì đặc biệt, và hơn nữa nhiều lần chúng ta vẫn nhắc đến nó, ngay cả trong thời kỳ của cơ chế quản lý cũ trước đây. Tuy nhiên, nếu chúng ta biết rằng cho đến nay, đây vẫn là một trong những nhược điểm rất lớn trong hoạt động của các cơ quan nhà nước của ta và tình trạng xa dân của cơ quan nhà nước đến nay vẫn chưa khắc phục được, thì chúng ta sẽ thấy rõ tầm quan trọng thực sự của vấn đề đi sát dân trong giai đoạn mới. Kết quả khảo sát mà chúng tôi đã trình bày trên đã nói đến thực tế xa dân của các cơ quan được khảo sát, nhưng đó không phải là tất cả. Trên các phương tiện thông tin đại chúng gần như thường xuyên có những bài phản ánh ở khía cạnh này hay khía cạnh khác sự xa dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước thời gian qua mà chúng ta có thể dễ dàng nhận thấy.

Trong cơ chế thị trường, đi sát khách hàng và lắng nghe ý kiến của khách hàng luôn là cách làm được các doanh nghiệp chú ý. Chúng ta hàng ngày vẫn thấy các nhân viên tiếp thị của các doanh nghiệp tìm cách đến với từng khách hàng. Họ làm như thế để nhanh chóng bán được sản phẩm của họ cho khách hàng. Việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước của chúng ta phải chăng sẽ rất hữu ích khi áp dụng phương pháp tiếp cận như vậy? Kinh nghiệm cho thấy đi sát người dân sẽ có thể biết được chính xác nguyện vọng của dân. Hơn thế nữa nó còn hạn chế sự lợi dụng của kẻ thù để nắm dân mà khi xa dân chúng ta không thể nào biết hết. Vừa qua một số địa phương miền núi của ta do việc không đi sát dân, chúng ta đã để cho kẻ thù lợi dụng dân để xuyên tạc chính sách của Đảng và Nhà nước. Đó là một bài học mà chúng ta không được quên.

Một khía cạnh khác của vấn đề cũng cần nhấn mạnh là trong cơ chế cũ trước đây, và thậm chí cho đến nay, cách tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước của ta vẫn còn không ít trường hợp phải qua nhiều khâu trung gian. Hiện tượng xa dân của các cơ quan nhà nước do cách làm đó, như đã trình bày trong phần khảo sát (Chương II), càng trở nên trầm trọng hơn. Kết quả là nguyện vọng của người dân đã không được chú ý đúng

mức. Không ít trường hợp như chúng ta đã chứng kiến, nguyện vọng người dân còn bị xuyên tạc bởi các khâu trung gian, nhiều trường hợp còn bị kẻ xấu lợi dụng.

Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới cần phải làm sao để thu hút được người dân tự nguyện đến đóng góp ý kiến với cơ quan Nhà nước và ủng hộ các chủ trương của nhà nước một cách tự nguyện như trường hợp của Đà Nẵng đã giới thiệu trên đây. Thật ra, sự thành công trong việc đi sát dân để giải quyết công việc trong thời kỳ mới không chỉ có trường hợp của Đà Nẵng. Ở Hải Dương vừa qua cũng có trường hợp tương tự. Nhờ "bám dân" mọi lúc, mọi nơi, chỉ trong hơn 10 ngày (từ 16-4 đến 01-5-2003), Ban giải phóng mặt bằng thành phố Hải Dương đã triển khai công tác bồi thường cho trên 2000 hộ dân, thu hồi trên 70% diện tích đất (trên 300 ha) của dự án khu Thương mại, du lịch, văn hoá và du lịch phía tây thành phố Hải Dương đã được Thủ tướng phê duyệt. Điều đáng nói là tuy phải thu hồi một diện tích lớn như vậy trong thời gian ngắn nhưng chính quyền Hải Dương không hề nhận được một đơn khiếu kiện nào của người dân nơi đây. Đó là nhờ cách làm đi sát dân của chính quyền địa phương nơi đây, từ cấp tỉnh tới các phường, xã⁽¹⁾.

Tâm quan trọng của yêu cầu này là ở chỗ nó tiếp thu được tinh thần xây dựng một nhà nước của dân, do dân, vì dân mà chúng ta đang chủ trương. Theo tinh thần đó chất lượng các quyết định quản lý của các cơ quan nhà nước sẽ có khả năng được cải thiện và phục vụ tốt hơn cho nhiệm vụ quản lý các mặt của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước.

Thật ra, tư tưởng Nhà nước phải sát dân không phải là điều hoàn toàn mới mẻ mà từ lâu đã được nêu lên như một phương châm xây dựng Nhà nước kiểu mới. Vấn đề cần nói ở đây là cách thức đi sát dân như đi sát với khách hàng của mình trong điều kiện mới với cơ chế mới thì quả thật chúng ta còn có nhiều điều phải bàn bạc kỹ. Sở dĩ như vậy là vì trong nền kinh tế thị trường những đòi hỏi

⁽¹⁾ Xem *Báo Pháp luật*, ngày 6-5-2003; Bài: *Ghi nhận một cách làm hiệu quả, hợp lý, hợp tình*.

của người dân là hết sức đa dạng và trình độ dân trí của người dân đã được mở rộng. Trên cơ sở như vậy, tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước phải nhanh nhạy, toàn diện và thực tế. Thái độ qua loa, hời hợt và phiến diện sẽ không được người dân chấp nhận một cách nghiêm nhiên như trước kia. Vả chăng, như đồng chí Vũ Oanh từng viết rất đúng rằng: "Khi nhân dân còn ăn chưa đủ no, mặc chưa đủ ấm, lao động chưa đủ việc làm, cuộc sống dầm chân tại chỗ, thậm chí đói, rét, thất nghiệp còn đe dọa ..., mà cấp uỷ Đảng và Nhà nước không cảm thông sâu sắc và không đi sát để tìm biện pháp giải quyết thì không thể có phong trào cách mạng trong nhân dân"⁽¹⁾.

1.2.3. Giải quyết kịp thời và công bằng nguyện vọng của người dân.

Sẽ là một sai lầm và gây tổn hại cho lòng tin của người dân đối với các cơ quan nhà nước nếu những đề nghị của người dân bằng cách này hay cách khác đã đến với các cơ quan nhà nước nhưng không được quan tâm giải quyết một cách công bằng hoặc giải quyết không kịp thời. Trong phần khảo sát thực tế tại các cơ quan trung ương cũng như một số địa phương đã giới thiệu trên đây, việc chậm trễ trong quá trình giải quyết các kiến nghị của dân đã được nói đến như một hiện tượng khá phổ biến thời gian qua. Nguyên nhân của tình trạng đó rất đa dạng. Có nguyên nhân về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, có nguyên nhân về cơ chế quản lý chưa thay đổi và cũng có nguyên nhân về trình độ xử lý, giải quyết vấn đề của đội ngũ cán bộ làm việc trong bộ máy chính quyền và các cơ quan chức năng liên quan. Điều đáng nói là cho đến nay tình trạng chậm trễ trong việc giải quyết các yêu cầu của dân tuy đã có sự cải tiến đáng kể nhưng vẫn chưa đạt được các yêu cầu của thời kỳ mới. Báo Lao động mới đây có nêu lên một trường hợp rất đáng chú ý. Đó là việc một Công ty xây dựng do Bộ Thương mại quản lý (Công ty Vật liệu xây dựng lâm sản), có trụ sở cách trụ sở

⁽¹⁾ Vũ Oanh: *Đổi mới công tác dân vận của Đảng, chính quyền, mặt trận và các đoàn thể*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996. tr.75.

Bộ khoảng 2 km, nhưng kể từ khi cán bộ và công nhân công ty gửi kiến nghị lên Bộ yêu cầu xem xét các sai phạm của Giám đốc công ty, phải mất một năm rưỡi Bộ mới cử đoàn thanh tra đến làm việc. Tiến độ làm việc của đoàn thanh tra cũng rất chậm chạp. Sau hơn một tháng làm việc kết quả vẫn không rõ ràng, thậm chí tình hình ngày càng trở nên rắc rối hơn ⁽¹⁾. Những trường hợp chậm trễ như vậy trong việc giải quyết các kiến nghị của công dân đối với cơ quan nhà nước, rất tiếc không phải là cá biệt. Không ít trường hợp thậm chí để kéo dài đến hàng chục năm không được giải quyết. Nếu chúng ta liệt kê đầy đủ các trường hợp không giải quyết kịp thời yêu cầu của dân trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước ta thời gian qua, chúng ta chắc chắn không thể yên tâm.

Cần nhấn mạnh rằng, nếu trong cơ chế cũ trước đây việc chậm trễ khi giải quyết yêu cầu của dân đã gây nhiều hậu quả, thì trong cơ chế mới hiện nay điều đó càng dẫn đến những hậu quả lớn hơn cho sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Chúng ta đều biết, trong nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường hiện nay sự chuyển biến về kinh tế - xã hội diễn ra rất nhanh chóng, không có tính ngưng đọng như thời kỳ trước. Việc giải quyết các yêu cầu của dân trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân một cách chậm trễ không chỉ làm mất lòng tin của người dân với nhà nước, mà một mặt khác không kém phần quan trọng, là nó còn làm mất đi các cơ hội trong quá trình phát triển do những sai lầm trong quản lý chậm được khắc phục. Bởi thế, không nghi ngờ gì rằng, trong quá trình vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường yêu cầu giải quyết nhanh chóng các kiến nghị của người dân đặt ra cho các cơ quan nhà nước là hết sức cấp thiết.

Đồng thời với yêu cầu giải quyết nhanh chóng, các yêu cầu của dân liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan nhà nước phải được giải quyết một cách thật công bằng, không vụ lợi. Muốn công bằng thì phải khách quan dù điều này không dễ vì cán bộ nhà nước là người có quyền hành. Nhưng nếu giải quyết

⁽¹⁾ Xem: Báo *Lao động* ngày 22 - 6 - 2003. Bài: *Làm người lao động mất lòng tin*.

không công bằng với dân thì hậu quả tất yếu sẽ là sự nghi ngờ của người dân với cơ quan nhà nước, làm mất đi chính sức mạnh của Nhà nước.

1.2.4. Lường trước những khó khăn có thể xảy ra trong quá trình tiếp cận và giải quyết yêu cầu của dân để tránh sự bị động.

Thông thường, khi tiếp cận với công dân, nếu không có một sự tìm hiểu sâu sắc, chúng ta khó có thể đoán được hết mọi mong muốn của người dân đối với cơ quan Nhà nước và do đó cũng khó có thể biết trước được mọi khó khăn sẽ diễn ra khi giải quyết các yêu cầu cho dân. Đó là lý do làm cho nhiều cơ quan không tránh khỏi bị động trước những tình huống bất ngờ. Ví dụ như cách đây không lâu trong quá trình giải toả mặt bằng để mở rộng đường quốc lộ 1A, khi đến địa phận huyện Thanh Trì ngoại thành Hà Nội, Ban Giải phóng mặt bằng đã bất ngờ khi người dân ở một số xã thuộc huyện này đồng loạt đòi tăng giá đền bù và nhất định không chịu giao mặt bằng cho đơn vị thi công nếu yêu cầu của mình không được đáp ứng. Một số địa phương khác cũng có tình trạng như vậy. Gần đây nhất, trên quốc lộ 10 nối hai tỉnh Nam Định và Ninh Bình cũng xảy ra tình trạng một số người dân đột nhiên không chịu giao mặt bằng cho đơn vị thi công mở rộng con đường này để phục vụ cho SEA Games 22 vì muốn có một giá đền bù khác với giá ban đầu đã được thoả thuận và công bố⁽¹⁾. Tình huống này không được lường trước nên khi gặp phải các cơ quan chức năng đã rất khó khăn và phải mất rất nhiều thời gian mới giải quyết được. Rút kinh nghiệm đó, ở những công trình khác, ví dụ như công trình thủy điện Sơn La, các cơ quan có trách nhiệm đã có sự chuẩn bị cho mọi phương án, dự báo các khả năng gặp khó khăn, bàn bạc thống nhất và chuẩn bị trước phương án giải quyết nên kết quả việc giải phóng mặt bằng tuy có khó khăn nhưng đều được thực hiện đúng tiến độ. Trong tình hình có nhiều biến động phức tạp như hiện nay, việc lường trước, dự tính trước các khó khăn trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho

⁽¹⁾ Xem: Bài *Cần sớm giải toả những "lô cốt" trên Quốc lộ 10 để kịp thời phục vụ SEA Games 22*. Báo Pháp luật, ngày 12-8-2003.

dân rõ ràng là có ý nghĩa rất thiết thực. Ở đây sự thống nhất quan điểm giữa các cơ quan và nắm vững luật pháp để vận dụng và giải thích cho dân là điều vô cùng quan trọng. Nó giúp các cơ quan nhà nước trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân luôn luôn làm chủ được tình thế.

1.2.5. Tạo được sự tin cậy của người dân trong quá trình tiếp cận và giải quyết các yêu cầu của dân theo pháp luật.

Yêu cầu này về mặt nội dung không có gì mới nhưng không thể không nhấn mạnh trong tình hình hiện nay. Trước đây đã có một thời, nhất là trong hai cuộc kháng chiến thần thánh chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ xâm lược, người dân rất tin ở cán bộ, đảng viên, tin vào các cơ quan Nhà nước của ta. Tuy nhiên, trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý, một số cán bộ, đảng viên thoái hoá biến chất, đồng thời do cách làm việc của mình mà ở không ít cơ quan trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân tình trạng mất lòng tin của người dân đối với chính quyền ngày một tăng. Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX đã nói về tình trạng này như sau: “Lòng tin vào Đảng, Nhà nước và chế độ của một bộ phận nhân dân chưa vững chắc, phần vì đời sống còn nhiều khó khăn, phần vì bất bình trước những bất công xã hội và tình trạng tham nhũng, quan liêu, lãng phí còn khá phổ biến và nghiêm trọng, kỷ cương phép nước nhiều lúc, nhiều nơi không nghiêm, đạo đức xã hội có mặt xuống cấp, trật tự an toàn xã hội còn phức tạp”⁽¹⁾. Điều đáng nói là việc mất lòng tin đối với Nhà nước không chỉ xảy ra ở miền xuôi mà còn xảy ra ở miền ngược. Về điều này Nguyên Ngọc trong một bài viết tên là *Rừng và cộng đồng* có kể lại một số điều quan sát thấy tại miền núi tỉnh Quảng Nam như sau: Ở miền núi của tỉnh này có lúc nạn đào đãi vàng hết sức nhức nhối làm phá hoại rừng, làm ô nhiễm nguồn nước, ô nhiễm môi trường. Trước tình hình đó “tỉnh đã cho một lực lượng cảnh sát cơ động khá mạnh lên truy quét những kẻ khai thác

⁽¹⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khoá IX*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.11.

tài nguyên bất hợp pháp, phá nát núi rừng. Họ liền bỏ chạy, không phải vào rừng sâu, mà vào các làng của đồng bào dân tộc, được dân làng che dấu(!). Khi lực lượng cảnh sát không thể ở mãi, phải rút đi, họ lại trở ra, lại đào phá..." Nguyên Ngọc đã liên tưởng việc dân bảo vệ bọn phá hoại ngày nay với việc cũng chính họ đã bảo vệ cán bộ cách mạng những năm đen tối của cách mạng Miền Nam 1954-1959 và cảm thấy đau lòng ! ⁽¹⁾

Để có được niềm tin của người dân, cách giải quyết công việc của các cơ quan nhà nước cho dân trước hết phải công bằng, vô tư. Chủ tịch Hồ Chí Minh từng có một câu nói rất nổi tiếng là: “ Không sợ thiếu, chỉ sợ không công bằng” để nhắc nhở cán bộ phải phân phối công bằng trong thời gian đất nước còn khó khăn. Đồng thời, Người cũng dạy muốn dân tin mình thì cán bộ phải biết tin ở dân, dựa vào dân và phải gương mẫu. Lời dạy đó cho đến nay vẫn còn rất thời sự đối với chúng ta. Cần nói rằng tính công bằng trong thời kỳ hiện nay hết sức đa dạng chứ không phải chỉ thể hiện ở chỗ phân phối vật chất, đành rằng đó vẫn là cái cốt tử. Ngày nay người dân có nhiều đòi hỏi mới như về quyền thông tin, quyền được lựa chọn các dịch vụ tốt cho mình, quyền được biết những quyết định của các cơ quan nhà nước liên quan đến lợi ích trực tiếp của mình như việc thu hồi đất đai cho các công trình công cộng, việc xác định các loại thuế mà dân phải đóng góp, thậm chí quyền được biết mục tiêu hoạt động và các sai lầm của cán bộ trong các cơ quan đã ảnh hưởng đến đời sống của dân như thế nào v.v....Làm chưa tốt những điều đó có nghĩa là chưa công bằng với dân và như thế cũng có nghĩa là không tạo được niềm tin của dân với Nhà nước. Có người nói công khai các sai lầm của các cơ quan, cán bộ sẽ làm mất uy tín của Đảng và Nhà nước nhưng đó chỉ là ngộ biện. Chúng ta một lần nữa cần phải nhớ đến những lời căn dặn của Bác Hồ rằng: “*Hễ thấy khuyết điểm phải kiên quyết tự sửa chữa, và giúp đồng chí mình sửa chữa. Phải như thế Đảng mới chóng phát triển, công việc mới chóng thành công. Nếu không kiên quyết sửa*

(1)Xem: *Một góc nhìn của trí thức*. NXB Trẻ, TP Hồ Chí Minh, 2002, tr.41-42.

chữa khuyết điểm của ta, thì cũng như giấu giếm tật bệnh trong mình, không dám uống thuốc, để bệnh ngày càng nặng thêm, nguy đến tính mạng”⁽¹⁾.

Cần phải chú ý đến một trong những đặc điểm quan trọng của giai đoạn hiện nay là sự truyền đạt nhanh chóng các thông tin trong đời sống xã hội và trình độ nhận thức về trách nhiệm của người dân cao hơn trước rất nhiều. Chúng ta không dễ gì có thể dấu diếm được các thông tin và một khi tin tức đã truyền đi, khuyết điểm của cơ quan không che dấu được thì niềm tin của người dân với cán bộ nhà nước càng giảm đi nhanh chóng. Một ví dụ gần đây: Có một bệnh viện ở thành phố Nam định gợi ý thu tiền người bệnh mới cấp thuốc vốn là loại miễn phí (thuốc chữa bệnh lao). Hành vi đó bị bệnh nhân tố cáo với báo chí. Bà Trưởng khoa Điều trị của bệnh viện khiếu nại với báo chí, tố cáo các nhà báo đã phản ánh sai sự thực vì nghe những phần tử xấu gây mất đoàn kết cho bệnh viện. Bà còn đưa ra một số thư khen ngợi, cảm ơn của bệnh nhân gửi tới bà. Tuy nhiên việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trực tiếp cùng với việc nghiên cứu các thông tin khác đã cho thấy đó chỉ là các động tác giả của bà Trưởng khoa, không che dấu được sự thật. Cách làm của bà đã thổi bùng lên sự phản ứng mạnh mẽ của dư luận xã hội chứ không thể giúp khôi phục uy tín của bà và bệnh viện nơi bà công tác ⁽²⁾. Ví dụ vừa kể cho thấy, để tạo niềm tin cho người dân trong quá trình giải quyết yêu cầu của dân, các cơ quan nhà nước phải thật khách quan.

1.2.6. Tạo được sự đồng bộ trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Đồng bộ ở đây có nghĩa là khi tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cần quan tâm đến mối quan hệ giữa các cơ quan với nhau đối với một vấn đề nhất định. Thoạt nhìn đây cũng là một yêu cầu bình thường và có thể xem là tất yếu nên có người xem là không có gì phải bàn bạc. Tuy nhiên, trong thực tế thì vấn

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh, *toàn tập*, tập V, Sdd, tr.233.

⁽²⁾ Xem *Báo Lao động*, ngày 24-6-2003. Bài :*"Đơn khiếu nại của bà Trưởng khoa Điều trị và tố cáo của người bệnh"*

đề không đơn giản. Đã có không ít trường hợp một vấn đề đặt ra liên quan đến nhiều cơ quan, theo lẽ thường là phải cùng xem xét, nhưng vì không có quan hệ với nhau nên không có cơ quan nào đứng ra giải quyết cho dân. Lại có trường hợp cũng vấn đề đó nhưng mỗi cơ quan giải quyết theo cách riêng của mình, thậm chí mỗi đơn vị trong một cơ quan cũng có cách giải quyết riêng làm cho người dân hoặc rất hoang mang, chí ít cũng phải chờ đợi rất lâu.

Hãy lấy tình hình quản lý nhà nước về công tác thi hành án dân sự ở cấp huyện hiện nay làm ví dụ. Đây là vấn đề rất thiết thân với quyền lợi của người dân và là vấn đề mà việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân xảy ra thường xuyên ở các địa phương. Trước đây nhiệm vụ này do phòng Tư pháp huyện thống nhất theo dõi dưới sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân huyện và về chuyên môn trực thuộc sự quản lý của các sở Tư pháp. Từ năm 2001, theo Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27-3-2001 của Chính phủ "Về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh" tình hình đã có nhiều thay đổi. Hiện nay để thực hiện giảm biên chế và theo quy định chung của Nhà nước, về số lượng các phòng chuyên môn của UBND các cấp, nhiều nơi ở cấp huyện phòng Tư pháp không còn nữa. Nhiệm vụ theo dõi thi hành án dân sự được giao cho Văn phòng Ủy ban nhân dân hoặc một phòng chuyên môn có chức năng ghép. Sự khác nhau trong quản lý và theo dõi thi hành án dân sự bắt đầu xuất hiện. Tại nhiều địa phương nhiệm vụ này bị bỏ lỏng. Các đội thi hành án tại địa phương đều do Trung ương quản lý về chuyên môn và có tài khoản, con dấu riêng nên việc theo dõi của chính quyền huyện các nơi cũng rất khác nhau. Khi gặp một vụ án dân sự liên quan đến địa bàn hai huyện trở lên thì tình hình không đơn giản như chúng ta tưởng tượng lúc ban đầu. Nếu chúng ta biết rằng trình độ chuyên môn thi hành án dân sự của đội ngũ cán bộ cơ quan tư pháp các địa phương, nhất là cấp huyện, còn có nhiều hạn chế, bên cạnh đó việc bồi dưỡng chuyên môn cho đội ngũ này thời gian qua chưa được tiến hành thường xuyên nên chưa đáp ứng được yêu cầu giải quyết công việc ngày một phức tạp

hơn trong cơ chế thị trường, thì việc đang tồn tại nhiều vấn đề trong quan hệ với dân là hoàn toàn có thể cắt nghĩa được. Chúng đòi hỏi phải có một cách giải quyết cơ bản và đồng bộ.

Một ví dụ thật hy hữu gần đây được báo Pháp luật công bố cho thấy hậu quả của việc thiếu đồng bộ trong việc tiếp cận với dân như sau: Tại khu công nghiệp Phố Nối A-Hưng Yên, vào tháng 7 năm 2003 nhiều người dân đã đến một nhà máy trấn giữ cửa nhà máy, không cho công nhân đi làm trong nhiều ngày. Xử lý không được, Giám đốc nhà máy phải nói: "Nếu tình trạng này còn tiếp diễn, công ty buộc phải cho công nhân nghỉ việc, đóng cửa nhà máy và trả lại giấy phép đầu tư cho tỉnh" ⁽¹⁾. Nguyên nhân của sự việc bắt nguồn từ một quyết định của UBND tỉnh Hưng Yên số 747/QĐ-UB ngày 7-4-2003, trong đó có quy định việc hỗ trợ kinh phí đào tạo để chuyển đổi nghề nghiệp cho những gia đình đã có đất nhường cho dự án xây dựng nhà máy. Nhưng vì hiểu khác nhau về quyết định đó nên việc thực hiện quyết định đã không được tiến hành đồng bộ, thiếu sự phối hợp giữa nhà máy và chính quyền địa phương trong việc giải thích cho dân. Kết quả là đã có những cách xử lý khác nhau khi trả tiền cho dân dẫn đến mâu thuẫn khó giải quyết. Bài học này về sự nhất quán trong quan điểm của các cơ quan khi quan hệ với dân là rất đáng phải ghi nhớ để tránh dẫn đến những khó khăn không lường trước trong thời mở cửa. Nó cho thấy vấn đề đồng bộ trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân để giải quyết sức yêu cầu của dân là rất quan trọng. Câu hỏi đặt ra là: chúng ta cần làm thế nào để có được sự đồng bộ trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Điều này liên quan đến nhiệm vụ cải cách hành chính cũng như cải cách tư pháp mà hiện nay chúng ta đang đẩy mạnh.

1.2.7. Tạo dựng một môi trường có tính văn hoá cao trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

(1) Xem: Bài "Dân dùng xích khoá cửa nhà máy cấm công nhân đi làm", Báo pháp luật., ngày 28-7-2003, tr.7

Chúng ta đều biết, dù có nhiều cách định nghĩa khác nhau, nhưng nói đến văn hóa là nói đến những giá trị về vật chất và tinh thần do con người tạo ra hoặc thừa nhận, gắn liền với cái đẹp (tính thẩm mỹ), cái thiện (tính nhân bản) và cái đúng (tính chân lý). Một môi trường văn hoá là một hệ thống các giá trị được thừa nhận và truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác trong đời sống con người. Văn hoá là yếu tố quan trọng bảo đảm cho sự phát triển bền vững của xã hội.

Ngày nay các nhà nghiên cứu nói về văn hoá không chỉ trong đời sống hàng ngày của cộng đồng mà còn cả trong tổ chức quản lý xã hội, trong hoạt động của các công sở. Văn hoá là yếu tố không thể thiếu tạo nên sự văn minh trong quản lý của thời đại mới. Các giá trị văn hoá gắn liền với sự điều hành của nhà nước kiểu mới, gắn liền với văn minh chính trị của chính chủ nghĩa xã hội mà chúng ta đang xây dựng, củng cố trong điều kiện mới. Đó là sự theo đuổi vĩnh hằng của xã hội loài người ⁽¹⁾.

Môi trường văn hoá trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân một khi được tạo dựng sẽ mang lại cho hoạt động này của các cơ quan nhà nước một sự phát triển bền vững trong quan hệ với dân. Giá trị quan trọng nhất cần được quan tâm ở đây theo quan điểm của chúng tôi, đó là công dân có được thực sự tôn trọng trong quá trình tiếp cận với cơ quan nhà nước để yêu cầu quyết công việc hay không? Trong quá trình đó, cái đúng có được tôn trọng không và người dân nhận được một thái độ như thế nào trong thực tế? Tất nhiên, trong thực tế không phải mọi yêu cầu của người dân đều hợp lý và đều được giải quyết. Nhưng thái độ có văn hoá được thể hiện thông qua sự giải thích đối với dân, sự quan tâm đến ý kiến của họ và làm cho họ được thoả mãn. Một môi trường như thế sẽ là điều kiện để phá vỡ tính quan liêu trong bộ máy nhà nước. Nó làm cho các quy định xơ cứng không có cơ hội để phát triển.

⁽¹⁾ Xem: Li Liangdong: *Chủ nghĩa xã hội và văn minh chính trị của loài người trong thế kỷ XXI*. Tạp chí Thông tin những vấn đề lý luận, Số 1-2002. tr. 12.

Trong môi trường văn hoá của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân sẽ không có những quy định thành văn bắt buộc cho một hành vi ứng xử này hay một hành vi ứng xử khác. Nó là những thừa nhận của mọi người mà cán bộ làm việc trong cơ quan nhà nước khi áp dụng sẽ mang lại hiệu quả cho công việc. Môi trường này được hình thành do tác động qua lại của nhiều người trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Nếu được duy trì lâu dài nó sẽ tạo nên một tập quán tốt, một phong cách trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Nó cũng tạo nên một sự gắn bó tự nguyện giữa cơ quan nhà nước và công dân trong thực tế. Chẳng hạn như thời gian qua báo chí của ta đã đưa tin rằng ở nhiều doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài công nhân Việt Nam không được chủ đầu tư nước ngoài đối xử tốt, thậm chí bị đánh vì một lý do không rõ ràng. Trước tình trạng đó có nhiều cán bộ công đoàn và cán bộ phụ trách phía Việt Nam giữ thái độ im lặng, thậm chí ủng hộ chủ nước ngoài vì cho rằng công nhân Việt Nam đã không làm việc nghiêm túc. Xét trên khía cạnh văn hoá, một thái độ cần thiết ở đây khi tiếp cận vấn đề sẽ nên như thế nào? Rõ ràng sẽ không thể dựa trên một văn bản nào quy định về thái độ trong việc xử lý mà xem xét được. Ở đây cần một cách nhìn nhận vấn đề xuất phát từ truyền thống thương yêu đùm bọc lẫn nhau của dân tộc ta, một thái độ tìm hiểu và giải thích nguyên nhân để khắc phục. Nói một cách khác, nếu từ cách nhìn văn hoá thì phải xem ở đây người lao động đã được xem là trung tâm chưa? Người ta đã xử sự với công nhân theo quan điểm vì sự tiến bộ hay chỉ vì quyền lợi của giới chủ đơn thuần? Thái độ của cán bộ hướng về đâu là biểu hiện của văn hoá trong tiếp cận với vấn đề đặt ra. Một thái độ vô tâm và máy móc trước đồng nghiệp không phải là thái độ văn hoá. Nó không thể được xem là một giá trị trong cách ứng xử được mọi người thừa nhận. Thái độ đó không thể làm cho con người phát triển nhân cách toàn diện mà cũng không thể làm cho công sở, tổ chức phát triển toàn diện.

Tạo dựng một trường văn hoá cho tiếp cận và giải quyết công việc cho dân có nghĩa là tạo ra sự hợp tác bền vững và tự nguyện giữa Nhà nước và công dân. Trong môi trường đó Nhà nước không thực hiện việc khống chế mà tạo ra sự tin

tương đối với công dân trong quá trình tiếp cận đối với họ. Cán bộ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo đó sẽ giữ một thái độ lắng nghe cần thiết, nhiệt tình và kiên trì phân tích đúng sai để tìm cách xử lý các vấn đề đặt ra. Đồng thời, cơ quan nhà nước thông qua cán bộ của mình cũng phải tạo cho công dân một thái độ văn hoá trong tiếp cận với các cơ quan nhà nước để yêu cầu giải quyết công việc cho mình. Phải làm sao để công dân có thái độ tôn trọng các cơ quan nhà nước, giữ gìn trật tự nơi công sở khi đến gặp gỡ cán bộ để đạt yêu cầu. Về mặt pháp lý Điều 79 luật Khiếu nại tố cáo đã quy định: " Nghiêm cấm việc gây cản trở, gây phiền hà sách nhiễu đối với công dân đến khiếu nại tố cáo, kiến nghị, phản ánh. Nghiêm cấm việc gây rối trật tự ở nơi tiếp công dân, vu cáo , xúc phạm danh dự của cơ quan nhà nước, của người thi hành công vụ". Nhưng đó chỉ là quy định trên pháp lý. Vấn đề là thái độ đối với quy định đó. Nó nằm trong nhận thức của mọi người và việc làm cho các quy định đó trở thành hiện thực, hơn nữa là hiện thực bền vững thì phải có một môi trường văn hoá tốt.

Môi trường văn hoá trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân được hình thành không chỉ trên các quy định pháp lý. Nói cách khác, các quy định pháp lý chưa đủ để tạo nên các giá trị bền vững trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Ở đây, việc thay đổi những quan niệm cũ bằng những quan niệm mới thích hợp là vô cùng cần thiết. Quan niệm quan trọng hàng đầu giờ đây, theo suy nghĩ của chúng tôi, là cách đánh giá, là thái độ đối với dân khi họ đến công sở với các yêu cầu của mình. Các cán bộ có trách nhiệm xử lý yêu cầu của dân sẽ quan niệm như thế nào về họ? Sẽ phải xem quyền lợi của dân là chính hay vì hoàn thành chức trách được giao của mình là chính? Sẽ không phải là sai khi cán bộ chỉ lấy việc hoàn thành chức trách được giao là chính. Tuy nhiên, nếu qua đó chúng ta hy vọng sẽ tăng cường được vai trò và sức mạnh của bộ máy nhà nước và quan hệ giữa Nhà nước với công dân thì chắc chắn rằng chúng ta đã sai lầm. Đơn giản là vì cách làm đó sẽ lại tạo ra một sự xơ cứng, máy móc như trước đây, không quan tâm đến nguyện vọng chính đáng của dân.

Tất nhiên là khi thay mặt cơ quan nhà nước để tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và giải quyết công việc cho dân, các cán bộ thực thi nhiệm vụ có quyền lực nhà nước trong tay, tùy theo mức độ mà họ được uỷ quyền. Nhưng điều đó không có nghĩa là họ có thể bắt buộc được công dân tin theo họ một cách vô điều kiện. Vấn đề là thái độ như thế nào để dân tin họ một cách tự giác. Trong quan hệ với dân cần có một sự thuyết phục, đúng hơn là cần có sự giao lưu và đối thoại chân thành, hơn nữa cần phải thật sự có được sự thông cảm với yêu cầu của người dân khi thấy họ đến với cơ quan nhà nước. Như Chủ tịch Hồ Chí Minh từng dạy, không thể lên mặt quan cách mạng mà thu phục được lòng tin của dân. Khởi thông được mối quan hệ giữa người dân với các cơ quan nhà nước là điều hết sức quan trọng trong văn hoá giao tiếp. Nó sẽ tạo ra một tác động mạnh mẽ trong việc đưa chính sách của Đảng và Nhà nước vào cộng đồng, tạo được niềm tin của người dân vào cán bộ của các cơ quan nhà nước khi thực thi công vụ. Thái độ tiếp cận đúng đắn sẽ làm cho người dân và các bộ của cơ quan nhà nước cùng đứng về một phía trong khi giải quyết công việc cho dân mà không phải là phía đối lập như không ít trường hợp mà chúng ta từng chứng kiến. Đó là thái độ cộng đồng trách nhiệm mà không phải bao giờ chúng ta cũng dễ dàng khởi dậy được từ công dân nếu không có một cách tiếp cận thích hợp. Thái độ cộng đồng trách nhiệm này sẽ là nguồn gốc của những sáng tạo của quần chúng mà nhiều khi chúng ta không thể dự báo hết, giống như trong thời kỳ của cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước mà chúng ta đã hơn một lần chứng kiến. Thời kỳ đó chúng ta đã đánh bại cuộc chiến tranh phá hoại của giặc Mỹ ở Miền Bắc cũng như đánh bại Mỹ ở Miền Nam chính là nhờ có sự sáng tạo của quần chúng nhân dân, ở sự cộng đồng trách nhiệm với mức độ cao của mỗi người dân khi thực hiện đường lối chống Mỹ cứu nước của Đảng ta. Thời kỳ đó mỗi người không chỉ làm tròn nhiệm vụ được giao mà còn làm nhiều gấp bội để giải phóng Miền Nam, thống nhất Tổ quốc.

Như thế, xây dựng môi trường văn hoá cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân chính là việc tạo điều kiện cho việc hình thành một nhận thức

chung về công việc của Nhà nước và của công dân, tạo nên một động lực về tình cảm, về giá trị của niềm tin vào công việc chung để cùng thực hiện thắng lợi các công việc đó. Càng dành được nhiều tình cảm của công dân có nghĩa là việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân càng có hiệu quả.

II. CÁC GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO NĂNG LỰC TIẾP CẬN VÀ GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CHO DÂN TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

II.1. Áp dụng các biện pháp tích cực nhằm đổi mới nhận thức về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới.

Sau rất nhiều giai đoạn phát triển của cách mạng nước ta, mặc dù giai đoạn nào chúng ta cũng coi trọng công tác tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, nhưng đến năm 2003 này Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX vẫn đặt ra nhiệm vụ: "Giáo dục cán bộ, công chức xây dựng và thực hành phong cách *"trọng dân, gần dân, hiểu dân, học dân và có trách nhiệm với dân"*, *"nghe dân nói, nói dân hiểu, làm dân tin"*.

Cán bộ, công chức phải có thái độ chân thành, tôn trọng dân, hướng dẫn và giúp đỡ nhân dân; không thành kiến, phân biệt đối xử khi làm việc với dân"⁽¹⁾. Cách đặt vấn đề như vậy chứng tỏ rằng trong giai đoạn mới, việc nâng cao hiệu quả của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân vẫn là một yêu cầu cấp thiết. Cần làm cho mọi người thấy rõ được các yêu cầu mới của hoạt động này trong giai đoạn hiện nay để tìm cách làm tốt hơn nhiệm vụ đặt ra. Như đã nói ở chương I, trong mọi thời đại, dân bao giờ cũng có một vai trò nhất định trong sự tồn tại và phát triển của nhà nước. Nhưng bước vào thời kỳ mới, như đã phân tích trên đây, tiếp cận và giải quyết công việc cho dân không thể như trước kia mà phải chủ động hơn, thiết thực hơn, phải làm cho dân tin vào Nhà nước

⁽¹⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khoá IX*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.22.

hơn khi đứng trước những biến động hàng ngày của cuộc sống do bị chi phối của cơ chế thị trường.

Về các yêu cầu của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong giai đoạn mới trên đây chúng tôi đã trình bày. Trong số những yêu cầu đó, việc đối xử với công dân như doanh nghiệp đối xử với khách hàng của mình là một yêu cầu quan trọng. Ngoài ra, những yêu cầu khác như cố gắng đi sát người dân; giải quyết kịp thời các yêu cầu của họ; dự báo các khó khăn có thể xảy ra; tạo cho người dân một sự tin cậy cần thiết; tạo sự đồng bộ và một môi trường văn hoá cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cũng cần phải được chú ý đúng mức.

Muốn làm cho mọi người nhận thức được đầy đủ các yêu cầu mới đang đặt ra cho nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân giai đoạn hiện nay, theo quan điểm của chúng tôi, trước hết phải thường xuyên tuyên truyền giáo dục cho mọi người về tầm quan trọng của nhiệm vụ này gắn với đặc điểm kinh tế - xã hội thời kỳ mới. Các biện pháp tuyên truyền phải sinh động và thiết thực.

Gần đây trên kênh truyền hình quốc gia đã phát đi bộ phim phóng sự "*Dân là gốc*" và đã thu hút được sự chú ý của dư luận xã hội. Đó là một hình thức tuyên truyền tốt, nó cho thấy ở mọi thời đại người dân luôn luôn là nguồn gốc, là chỗ dựa của quốc gia. Bên cạnh cách tuyên truyền như vậy chúng ta cần có nhiều cách tuyên truyền khác nữa như viết các tài liệu tuyên truyền để giới thiệu rộng rãi cho cán bộ và nhân dân. Chẳng hạn như phải có sự nghiên cứu, tổng kết những thành công cũng như hạn chế trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của chúng ta qua các thời kỳ. Thực tế cho thấy không phải bao giờ chúng ta cũng thành công trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Tuy nhiên, việc xem xét các nguyên nhân thất bại nhìn chung chưa thực sự được chú ý và nhất là chưa được nghiên cứu dưới góc độ khoa học. Chính vì vậy các biện pháp tuyên truyền của chúng ta thường rất chung chung, sức thuyết phục và hiệu quả còn thấp còn thấp. Có nhiều giải pháp mà từ trước đến nay chúng ta vẫn áp dụng để tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, trong đó có việc tuyên

truyền chính sách của Đảng và Nhà nước, thực sự còn rất đơn giản . Chúng tôi cho rằng nếu chúng ta thử áp dụng cách *thống kê lại những sai lầm* của mình trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân và phân loại chúng theo các mức độ, các lĩnh vực, các cơ quan cụ thể, hay chỉ ít theo từng ngành nhất định, kèm theo đó nêu lên những tổn thất do các sai lầm đó mang lại, thì chắc chúng ta sẽ có thể có được những nhận xét khá dĩ rất đáng để cùng nhau suy nghĩ. Làm như vậy sẽ có thể làm cho mọi người thấy rõ hơn tầm quan trọng của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, sẽ hiểu được vì sao phải làm tốt nhiệm vụ này. Kết quả khảo sát khảo sát mà chúng tôi đã giới thiệu trong chương II của đề tài này tuy chưa nhiều nhưng cũng cho thấy một thực tế là các cơ quan nhà nước của chúng ta ở các cấp chưa thực hiện được việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo quan điểm như doanh nghiệp đối xử với khách hàng của mình. Các dịch vụ hành chính mà các cơ quan đưa ra cho dân còn ít, chất lượng không cao. Tuyên truyền chính sách làm không thường xuyên, nhiều trường hợp không quan tâm đến việc dân hiểu chính sách đó như thế nào. Không ít biện pháp chỉ có tính hình thức, nhất thời cho nên những bức xúc của dân vẫn tồn tại dai dẳng và có nhiều khi gay gắt. Như thế rõ ràng là chúng ta chưa thấy được trong giai đoạn mới việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cần thay đổi về chất, phải quan tâm giải quyết kịp thời các yêu cầu của dân như yêu cầu của khách hàng trong nền kinh tế thị trường. Nếu chúng ta chậm trễ thì không thể đặt vấn đề vì sao dân không tin mình và tất nhiên họ sẽ lựa chọn những người cung cấp dịch vụ nhanh hơn, tốt hơn. Đó là quy luật được chi phối theo tính chất của nền kinh tế thị trường mà chúng ta đã thừa nhận. Chẳng hạn như thanh tra nhân dân là một hình thức để người dân có thể tham gia giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trong quan hệ với dân, để dân tin nhà nước. Nhưng khi được hỏi thì hầu như các địa phương ở Nho Quan (Ninh Bình) nơi chúng tôi đã tiến hành khảo sát đều trả lời là không được quan tâm sử dụng. Như vậy người dân sẽ không tin là các cơ quan đã dựa vào họ thực sự, cho họ có quyền giám sát công việc chung. Nói cách khác, thực ra các cơ quan nhà nước cũng chưa thấy

được việc để người dân tham gia giám sát công việc chung là quan trọng như thế nào nên không hề quan tâm đến thanh tra nhân dân. Việc chú ý tạo dựng một môi trường văn hoá cho tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cũng còn là điều xa lạ. Tình trạng cửa quyền của các cơ quan các ngành, các cấp là phổ biến. Bên cạnh đó lại có cả việc cơ quan chức năng bỏ mặc dân trong sự không hiểu biết, không bảo vệ dân trước nạn bạo hành của kẻ xấu.

Để khắc phục các tồn tại nói trên, trước tiên phải bắt đầu từ việc xem xét một cách thật khách quan nhận thức của cán bộ trong các các cơ quan, tổ chức nhà nước. Phải thay đổi được cách suy nghĩ sai lệch, một chiều và đơn giản của nhiều cán bộ các cơ quan trong hoạt động tiếp dân ở Trung ương cũng như ở địa phương hiện nay. Cùng với các quy định về trách nhiệm, cần quy định chế độ thưởng phạt rõ ràng hơn. Thực hiện những sự đánh giá cần thiết về các hậu quả mà do sai lầm của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân mang lại, xác định trách nhiệm của các sai lầm đó để buộc các cán bộ vi phạm sai lầm không được tiếp tục cách làm đó hoặc là bị xử lý. Trên thực tế, cho đến nay những sai lầm trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan cũng chưa được đánh giá đầy đủ cho nên không gây được một tác động nào đáng kể tới việc thay đổi nhận thức về nhiệm vụ này của cán bộ trong các cơ quan nhà nước các cấp. Tính hình thức và đơn điệu của hoạt động này vì thế cho đến nay vẫn rất nặng nề.

Cũng cần làm cho mọi người hiểu rõ vì sao việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân phải hướng vào nhiệm vụ đang đặt ra chứ không thể hướng vào mong muốn của các cơ quan khi giải quyết công việc. Về điều này cần nói rằng, trước một nhiệm vụ cụ thể nào đó có thể có nhiều mong muốn khác nhau từ phía các cơ quan nhà nước, nhưng yêu cầu của nhiệm vụ đó thì không thể thay đổi. Ví dụ như để giải phóng một khu đất phục vụ cho việc xây dựng một công trình thì mong muốn của chính quyền địa phương nơi có khu đất chưa hẳn đã phù hợp với mong muốn của chủ đầu tư và cũng chưa hẳn là phù hợp với mong muốn của cơ quan có chức năng thực thi việc xây dựng công trình. Tuy nhiên,

yêu cầu xây dựng công trình đó để phục vụ cho một mục tiêu nhất định là không thể thay đổi. Ví như việc xây dựng một con đường thì mục tiêu của nó là không thay đổi, mặc dù nhà đầu tư thì luôn mong muốn chi phí xây dựng con đường thật tiết kiệm, chính quyền sở tại muốn dân được hưởng lợi nhiều từ việc giải phóng mặt bằng để xây dựng con đường và nhiều mong muốn khác... Trong tình hình như vậy, khi tiếp cận để giải thích cho dân về nhiệm vụ đặt ra, chỉ có thể dựa vào chính yêu cầu của nhiệm vụ xây dựng con đường chứ không thể theo yêu cầu của một cơ quan này hay một cơ quan khác. Vì tồn tại lâu trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, các cơ quan nhà nước luôn cho rằng người dân cần phải đến với nhà nước để được giải quyết các nguyện vọng của mình, được bảo vệ. Ý nghĩ cho rằng nhà nước khi giải quyết các công việc phải chủ động đến với dân để phục vụ dân, phải lấy yêu cầu giải quyết công việc làm chỗ dựa cho hoạt động của mình cho đến nay vẫn chưa trở thành một nhận thức sâu sắc chi phối cách làm việc của các cán bộ trong các cơ quan nhà nước. Lý do phải xây dựng một kiểu quan hệ mới giữa nhà nước và công dân phù hợp với cơ chế thị trường chưa được nhận thức đầy đủ, vì vậy đây sẽ còn là nhiệm vụ lâu dài của chúng ta. Không có quan hệ được xây dựng theo các yêu cầu mới, chúng ta sẽ không thể có được lòng tin của người dân với nhà nước trong thời kỳ mới.

Về các giải pháp để tạo một môi trường văn hoá tốt đẹp trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân phù hợp với thời kỳ mới, theo quan điểm của chúng tôi, cần phải thực hiện triệt để hơn các Quy chế dân chủ cơ sở mà Nhà nước đã ban hành, đặc biệt là Quy chế thực hiện dân chủ ở xã được ban hành *lần thứ nhất* kèm theo Nghị định số 29/1988/NĐ-CP và *lần thứ hai* gần đây bởi Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7-7-2003 của Chính phủ. Thực chất của dân chủ, như Bác Hồ từng nói, là nhân dân làm chủ. Bác còn nói cụ thể hơn như nhà thơ Tố Hữu có nhắc lại trong cuốn hồi ký của mình "*Nhớ lại một thời*" là: "Dân chủ

thật ra có nghĩa là "để cho dân được mở miệng" ⁽¹⁾. Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở là văn bản pháp lý quan trọng nhằm tạo điều kiện để dân làm chủ thực sự trong quá trình quản lý xã hội, xây dựng cộng đồng dân cư theo yêu cầu mới. Ví dụ như trong bản Quy chế thực hiện dân chủ ở xã Chính phủ đã quy định khá rõ ràng những việc mà chính quyền xã phải thông tin kịp thời và công khai để dân biết; những việc dân bàn và quyết định trực tiếp; những việc dân được tham gia ý kiến trước khi cơ quan nhà nước quyết định; những việc dân có quyền giám sát, kiểm tra. Đó là những mặt mà thời gian quan việc thực hiện còn có nhiều hạn chế. Các cơ chế phối hợp triển khai chưa đồng bộ. Nhiều cơ quan, đơn vị chưa xây dựng được quy chế cụ thể phù hợp với đặc điểm hoạt động của cơ quan mình, hoặc có nhưng thiếu cơ chế giám sát thực hiện. Dư luận xã hội chưa tạo được áp lực cần thiết đòi hỏi phải làm cho việc thực hiện quy chế dân chủ thành một phong trào rộng lớn. Một cơ chế trách nhiệm cùng với sự hợp tác của các tổ chức chính trị-xã hội là điều kiện rất quan trọng để có được một phong trào như vậy.

Một kinh nghiệm tốt trong thời gian qua là khi giải quyết một số khúc mắc ở các địa phương, các hội quần chúng, các tổ chức xã hội như Hội cựu chiến binh, Hội phụ nữ v.v... đã có một vai trò rất tích cực. Kinh nghiệm đó cần được nhân rộng. Trong tác phẩm nổi tiếng *Nhà nước và cách mạng* Lê nin từng nói rằng cách mạng là ngày hội của quần chúng. Lời dạy đó của Lênin luôn luôn đúng với bất cứ một phong trào cách mạng nào. Chúng ta thực sự đang làm một cuộc cách mạng trong tư duy, trong việc xây dựng một xã hội mới. Cần phải tạo cho quần chúng tham gia vào ngày hội của họ. Phải có sự phối hợp phong phú, thường xuyên với những cách làm thiết thực thì *Quy chế dân chủ* đã có mới có thể đi vào đời sống. Khi đó một môi trường văn hoá mới sẽ xuất hiện và sẽ nó phát triển một cách đa dạng. Đó sẽ là thời kỳ mà hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân sẽ không chỉ là nghĩa vụ mà còn là một nhu cầu của đời

⁽¹⁾ Trích theo Thái Duy trong cuốn *Một góc nhìn của trí thức*, NXB Trẻ, TP Hồ Chí Minh, 2002, tr.21.

sống quản lý. Nó sẽ tạo điều kiện làm xuất hiện một hệ thống trách nhiệm mới trong một xã hội mới với sự làm chủ thực sự của nhân dân.

II.2. Đổi mới cơ chế và hình thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Khi nói đến cơ chế người ta thường quan niệm rằng đó là " tổng thể các bảo đảm về vật chất, chính trị, tư tưởng, pháp lý, tổ chức, nghiệp vụ cho việc thực hiện một quyền nào đó hoặc một việc nào đó" ⁽¹⁾. Theo quan niệm đó, cơ chế tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là *các bảo đảm cần thiết về vật chất, chính trị, tư tưởng, pháp lý, tổ chức, nghiệp vụ cho việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ này trong thực tế*. Như đã trình bày ở chương II, cho đến nay cơ chế tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước của ta vẫn còn dừng lại ở những quy định tổng quát, các hình thức tiếp cận nhìn chung vẫn còn đơn giản, một chiều và nhiều khi bị động, nghiệp vụ của công tác này còn yếu. Bởi thế, để nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước trong giai đoạn mới cần phải đổi mới cơ chế của hoạt động này và tìm ra những hình thức thích hợp cho thời kỳ mới. Định hướng của việc đổi mới cơ chế trong lĩnh vực tiếp cận công dân, theo quan điểm của chúng tôi có thể nêu lên như sau:

- *Trước hết cần phải hạn chế, tiến tới khắc phục cơ chế mang tính quan liêu trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân*. Ví dụ như, theo quy định hiện nay, các cơ quan nhà nước và nhiều tổ chức đều có phòng tiếp dân. Đó là một quy định tốt. Nhưng khảo sát của chúng tôi cho thấy nhiều phòng tiếp dân hiện nay hoạt động kém hiệu quả và chỉ có tính hình thức. Khảo sát phòng tiếp dân của một số cơ quan chúng tôi thấy hàng tháng lãnh đạo và cán bộ chuyên môn được phân công đều tổ chức việc tiếp dân, nhưng điều quan trọng là kết quả giải quyết các yêu cầu của dân không như mong đợi. Việc đi xuống tận cơ sở để thu thập tình hình của dân nhằm giải quyết những vấn đề khó khăn cho dân được

⁽¹⁾ Võ Khánh Vinh: *Về giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6-2003; 12.

thực hiện còn hạn chế. Có những vấn đề khúc mắc rất nhiều năm nhưng vẫn không giải quyết được cho dân cho dù người dân đã đến phòng tiếp dân trình bày rất nhiều lần. Như trong bản báo cáo khảo sát ở huyện Nho Quan (Ninh Bình) đã trình bày tại chương II, nhiều vấn đề đơn giản có liên quan đến quyền lợi của dân nhưng ngay ở cấp cơ sở người dân cũng không được biết rõ ràng. Như thế tính quan liêu trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân tại các cơ quan là có thật và không chỉ riêng ở một địa phương nào.

Để khắc phục tình trạng đó, cần làm cho các cơ quan khi tiếp cận và giải quyết công việc cho dân hoạt động theo hướng *phải chịu trách nhiệm* nếu không hiểu được dân khi giải quyết công việc cho dân có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của cơ quan mình. Cần phải có quy định điều tra nguyện vọng của công dân trong từng thời hạn cần thiết về từng lĩnh vực nhất định trước khi đưa ra quyết định về một vấn đề cụ thể liên quan đến quyền lợi công dân. Ví dụ như, trước khi đưa ra quyết định thu hồi một khu đất của dân, cơ quan chức năng được giao cần phải thực hiện việc điều tra để biết được người dân sẽ có phản ứng gì? họ có đề nghị gì? đất được thu hồi sẽ được đền bù trên nguyên tắc nào? v.v... Chỉ có như vậy thì việc đưa ra quyết định mới tránh được tình trạng quan liêu, mới có khả năng lường trước những khó khăn trong quá trình giải quyết công việc với dân. Nếu không có cơ chế để khắc phục thì chắc bệnh quan liêu của bộ máy hành chính nhà nước sẽ không bao giờ hết.

Thực tế là trong nhiều năm qua chúng ta không phải không nói đến việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong quá trình quản lý kinh tế- xã hội. Nhưng vấn đề tiếp cận như thế nào, bằng cách nào cho có hiệu quả. Chúng ta cần tổ chức việc tiếp cận cho công dân theo cách tạo thuận lợi cho cơ quan nhà nước hay hướng vào yêu cầu tạo thuận lợi cho dân? Nếu để thuận lợi cho cơ quan nhà nước thì quy định khi người dân có yêu cầu, họ cần đến gặp nhà chức trách để giải quyết, còn nếu để tạo thuận lợi cho dân là chính thì chúng ta phải tự mình đến với dân để tìm hiểu các nguyện vọng của dân và phải có cơ chế để làm được điều đó, cho dù việc đó không hề đơn giản. Việc dân đến với cơ quan nhà nước

xưa nay là điều bình thường. Nhưng tại sao chúng ta không nghĩ ngược lại? Việc đưa ra một quy chế mới tuy khó khăn khi thực hiện, nhưng theo quan điểm của chúng tôi chắc chắn sẽ có nhiều lợi ích. Ví dụ sau đây được lấy từ *Báo Pháp luật* có thể giúp chúng ta thấy được rất nhiều điều.

Trung tâm trợ giúp pháp lý tỉnh Thanh Hoá có chủ trương đi lên miền núi của tỉnh giúp đồng bào dân tộc thiểu số của tỉnh. Một đoàn cán bộ pháp lý đi về huyện Quan Hoá, ở đó có 4,2 vạn dân mà 80% là đồng bào dân tộc Thái. Họ về hai xã Trung Sơn và Trung Thành, chỉ cách huyện lỵ 50 Km nhưng đi mất một ngày bằng xe máy. Ngày gặp dân có khoảng 200 người tập trung để hỏi về những vấn đề rất gần gũi với đời sống nhân dân như chính sách xây dựng và phát triển rừng, chính sách thuế nông nghiệp, về chế độ thưởng của Nhà nước đối với người có công với cách mạng, về thủ tục cấp thẻ thương binh, về thẩm quyền xử phạt hành chính ở xã, về chính sách hôn nhân gia đình, chính sách cho vay để phát triển kinh tế. Buổi tối đoán cán bộ đến một bản. Gần trăm người lại đến tập trung để hỏi về phòng chống ma tuý vì ma tuý hiện đang làm hại họ rất nhiều. Nhiều người không biết tiếng Kinh, đồng bào nhờ người biết dịch lại để đặt câu hỏi mà mình muốn được giải đáp ⁽¹⁾.

Ví dụ trên cho thấy việc cán bộ các cơ quan nhà nước đến với dân thực sự là cấp thiết mà từ trước đến nay chúng ta còn làm được quá ít vì thiếu một cơ chế bắt buộc. Không phải chỉ là khuyến khích mà cần có các cơ chế cộng với sự khuyến khích để việc hướng về dân được thực hiện thường xuyên. Không nghi ngờ gì rằng hiệu quả của cách làm đó sẽ rất lớn.

Một ví dụ khác cho thấy tác hại của chủ nghĩa quan liêu mới cũng được đăng trên *Báo Pháp luật* với nhan đề: "Cán bộ quan liêu, dân ra ngủ vỉa hè"⁽²⁾. Bài báo phản ánh cách giải quyết chưa thấu tình đạt lý của các cơ quan chức năng thuộc thành phố Hồ Chí Minh trong việc thu hồi một căn nhà tại quận 5. Những ví dụ như thế rất nhiều ở các địa phương. Có nhiều chuyện không lớn nhưng nó

⁽¹⁾ Xem: *Báo Pháp luật* 16-6-2003, bài "Ba ngày với bản" (tr.5)

⁽²⁾ Xem : *Báo pháp luật* , ngày 9-7-2003, tr.12. Bài của tác giả Hà Trung Linh.

cho thấy một thực tế là tính quan liêu trong tiếp cận công dân dường như là căn bệnh cố hữu của các cơ quan nhà nước mà biểu hiện của nó thật muôn hình muôn vẻ cần phải được khắc phục.

- Thứ hai là, cần đa dạng hoá hơn nữa cơ chế tiếp xúc cử tri và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nói chung, kể cả cơ quan dân cử. Một hình thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân từ trước đến nay chúng ta vẫn áp dụng đó là tiếp xúc cử tri của đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp và các đại biểu Quốc hội mà phần khảo sát chúng tôi đã có trình bày. Nhưng nếu chú ý rằng việc tiếp xúc cử tri thường chỉ được tổ chức trước và sau mỗi kỳ họp Quốc hội hoặc HĐND các cấp và với các đại diện cử tri là chính, thì chúng ta sẽ thấy rằng hiệu quả của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cũng còn khiêm tốn. Nhà báo Thái Duy trong bài viết của mình "*Quốc hội trên đường dân chủ hoá*" đã nêu một nhận xét theo tôi, rất đáng để chúng ta suy ngẫm như sau: "Đại biểu Quốc hội là lãnh đạo, nhất là ở các bộ, ban, ngành, đoàn thể ở trung ương còn phải lo trọng trách và đều là đại biểu kiêm nhiệm, gần tới kỳ họp Quốc hội mới làm nhiệm vụ đại biểu của dân đi dự họp tiếp xúc với cử tri. Nhiều đại biểu Quốc hội tiếp xúc với cử tri cũng nặng về hình thức, cử tri do địa phương triệu tập, rất ít đại biểu kết hợp gặp mặt cử tri trong cuộc họp với việc chủ động về ấp, xóm, về cơ sở trực tiếp gặp cử tri, về các trường học, chợ búa, bệnh viện, để quan sát tại chỗ đời sống mọi mặt của các tầng lớp nhân dân. Nghe cử tri nói trong cuộc họp và nghe cử tri nói riêng rẽ tại gia đình, tại nơi cử tri đang lao động, nội dung thường rất khác nhau..."⁽¹⁾. Nhận xét đó của Thái Duy theo chúng tôi có thể xem là nhận xét chung của nhiều người.

Chúng ta cần có một cơ chế mới mà theo đó việc tiếp cận với đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND tỉnh, huyện có thể thực hiện hai chiều và rộng khắp hơn. Cơ chế mới phải hạn chế được việc sàng lọc thông tin mà người dân muốn trình bày với Quốc hội. Cần xoá bỏ cơ chế *chỉ nhằm tạo thuận lợi cho cơ quan nhà nước*

⁽¹⁾ Xem: *Một góc nhìn của trí thức (tập 2)*, NXB Trẻ, TP Hồ Chí Minh, 2002. tr. 19

mà không tạo thuận lợi cho dân. Dĩ nhiên, hình thức hiện nay chúng ta đang áp dụng vẫn có ý nghĩa riêng của chúng, nhưng chúng tôi cho rằng chúng ta cần phải có một cơ chế tiếp xúc cử tri vận hành đồng bộ, thuận lợi cho dân hơn. Thông tin từ phía cử tri có thể qua nhiều con đường để đến với các đại biểu do họ bầu ra, không bị sàng lọc bởi bất cứ lý do gì. Các đại diện cử tri hiển nhiên không phải bao giờ cũng có khả năng nói hết nguyện vọng của tất cả những người mà họ đại diện, cho nên việc nghe trực tiếp từ dân là cần thiết để các đại biểu dân cử có được những thông tin toàn diện. Phải chăng đây cũng là một cách để chống lại chủ nghĩa quan liêu trong thực tế? Trong nền kinh tế thị trường, một khuôn khổ chung có tính cố định cho việc tiếp cận thông tin từ công dân như chúng ta đang thấy sẽ không còn thích hợp nữa. Người dân phải có quyền lựa chọn hình thức tiếp cận và trao đổi thông tin của mình với các cơ quan nhà nước. Muốn làm được như vậy cần thay đổi cơ chế tiếp xúc cử tri hiện nay.

- *Thứ ba, hoàn thiện và áp dụng đúng đắn thủ tục hành chính "một cửa" trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.* Hiện nay mô hình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo cơ chế "một cửa" đang được nhân rộng. Mô hình này hình thành trong quá trình cải cách thủ tục hành chính và đã cho thấy là có nhiều ưu điểm. Mặc dù vậy, đây vẫn là mô hình mang tính một chiều và chỉ giải quyết được một khía cạnh của vấn đề tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Những người dân ở những vùng xa xôi khi có yêu cầu đến được trung tâm "một cửa" của các huyện cũng chưa hẳn là thuận lợi. Và cơ quan nhà nước qua trung tâm "một cửa" vẫn giữ cho mình quyền đặt ra lệ phí, quyền trả lời dân theo quan điểm tạo thuận lợi cho nhà nước. Đã có nơi đặt lệ phí quá cao, có nơi không hướng dẫn đầy đủ từ trước và dân vẫn phải đi lại nhiều lần.

Nên chăng đặt các đại diện của phòng tiếp dân "một cửa" tại các địa phương xa xôi và các quy định tiếp dân phải được phổ biến rộng khắp, không phải chỉ khi nào đến phòng tiếp dân, đến trung tâm "một cửa" mới được biết. Làm được như thế mô hình tiếp dân "một cửa" chắc chắn sẽ hoạt động có hiệu quả cao. Như

thế cũng là một cách để thực hiện yêu cầu đối xử công dân như doanh nghiệp hướng về khách hàng của mình mà ở trên đã nói đến.

Theo mô hình nói trên hiện nay chúng ta đang nói nhiều đến các phương thức cung cấp dịch vụ hành chính công cho công dân. Ở đây chúng tôi không có điều kiện và do khuôn khổ của đề tài, không bàn kỹ về khái niệm dịch vụ công và dịch vụ hành chính công. Chỉ xin nhấn mạnh một điểm quan trọng là khái niệm dịch vụ công gắn liền với khái niệm hàng hoá công mà nhà nước có thể cung cấp cho dân chứ không thể bán trên thị trường. Nó không có thị trường riêng và liên quan đến nhiều vấn đề kinh tế xã hội quan trọng. Một khi không có thị trường riêng thì không thể tùy tiện đặt giá cho các dịch vụ đó. Bởi vì tùy tiện đặt giá và nếu người dân phải chấp nhận không có quyền lựa chọn thì có nghĩa là Nhà nước đã tạo ra sự độc quyền, dành lợi ích về mình mà không dành lợi ích cho dân. Tất nhiên là Nhà nước phải có vai trò của mình, không để cho cơ chế thị trường chi phối làm hại cho dân, làm đảo lộn các mặt đời sống kinh tế-xã hội ảnh hưởng đến dân. Nhà nước phải xây dựng một thị trường vì dân trong việc cung cấp các dịch vụ hành chính công.

Cần nói rằng ngay trong hoạt động hành chính thì cơ chế thị trường vẫn có nhiều ưu việt hơn cơ chế hành chính truyền thống. Nó chống lại cơ chế tập trung hoá, quan liêu. Nó tạo ra một sự cạnh tranh lành mạnh và cho phép khách hàng lựa chọn các dịch vụ phù hợp với yêu cầu của mình, đồng thời nó gắn liền với các kết quả thực tế được người dân chấp nhận. Do những đặc điểm đó, cơ chế thị trường khuyến khích sự phấn đấu vì những lợi ích thiết thực của cả người dân và các cơ quan nhà nước. Cho nên, nếu nhà nước vẫn giữ quyền đề ra những quy định tiếp dân chỉ vì lợi ích của nhà nước, thì cơ chế "một cửa" sẽ không còn tác dụng như chúng ta mong muốn. Theo quy định của Chính phủ, từ năm 2004 trở đi, từ chỗ chỉ làm thí điểm, cơ chế hành chính "một cửa" sẽ được áp dụng trong cả nước. Theo chúng tôi, điều quan trọng cần chú ý là khi triển khai cơ chế này người dân cần được cung cấp đầy đủ mọi thông tin để họ không bị nhầm lẫn khi lựa chọn dịch vụ. Đồng thời cũng cần có nhiều nhà cung cấp dịch vụ để tạo được

sự cạnh tranh cần thiết. Trong quá trình đó, sự phân cấp thẩm quyền trong quản lý hành chính phải được thực hiện rõ ràng, sự chỉ đạo của Chính phủ phải thường xuyên và thống nhất.

- Thứ tư, khôi phục cơ chế tự quản để kết hợp với trách nhiệm của bộ máy quản lý nhà nước trong việc tổ chức các hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Điều này sẽ giúp chúng ta thực hiện được một trong những yêu cầu đã nói trên đây về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới là xây dựng một môi trường văn hoá thích hợp cho hoạt động này. Cần nhấn mạnh ở đây rằng, hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong giai đoạn của nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường sẽ không thể có hiệu quả nếu chỉ đơn thuần dựa trên phương pháp chỉ huy. Trong cơ chế mới sự khuyến khích là vô cùng quan trọng. Và để khuyến khích người dân thực hiện các chính sách do Nhà nước đề ra, việc khôi phục được cơ chế tự quản đúng đắn trong các cộng đồng dân cư sẽ có một ý nghĩa rất thiết thực. Cơ chế tự quản sẽ làm cho người dân tự suy nghĩ và quyết định nên đáp ứng như thế nào là tốt nhất đối với các yêu cầu của Nhà nước đặt ra cho họ. Nó sẽ bớt đi những cuộc tranh cãi vô ích mà khi người ta bị chỉ huy chúng ta thường gặp. Đây cũng là cách để góp phần thực hiện việc phi tập trung hoá việc cung cấp các dịch vụ công cộng mà có thể giao cho người dân thực hiện một số dịch vụ cần thiết của đời sống cộng đồng. Nhà nước cần đầu tư cho việc củng cố các hoạt động tự quản của công dân và đó cũng là cách tốt nhất để thực hiện sự hợp tác trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, làm cho người dân tin ở Nhà nước hơn. Nó sẽ tạo nên một nét đặc thù trong văn hoá quản lý của chúng ta, rất có lợi cho việc củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong thời kỳ mới. Cơ chế tự quản cũng sẽ rất có lợi khi chúng ta tuyên truyền cho dân những chính sách của Đảng và Nhà nước để từ đó họ đến với các cơ quan nhà nước tự nguyện hơn. Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân sẽ được củng cố bền chặt hơn.

Khi nói đến vấn đề này, theo quan điểm của chúng tôi, cần chú ý rằng, Việt nam ta có một nền văn hoá lâu đời được hình thành trong lịch sử lâu dài của

công cuộc dựng nước và giữ nước. Trong nền văn hoá ấy, văn hoá của các cộng đồng làng xã có một vị trí rất đặc biệt. Cho đến ngày nay nhiều giá trị văn hoá cổ truyền của làng xã Việt Nam vẫn tồn tại rất đậm nét và phổ biến trong các làng xã của chúng ta. Ở đó nhiều tập tục có cơ hội là phát huy tác dụng của mình, lệ làng nhiều khi thắng phép nước. Quyền tự trị làng xã hiện tại vẫn chưa phải đã bị phá bỏ hoàn toàn. Trong quan niệm của nhiều người dân Việt Nam mà 80% gắn liền với nông thôn, nông nghiệp, họ hàng, làng xã vẫn là điều thiêng liêng, quyền hành của các bậc cao xa ở trên không mấy ảnh hưởng đến nếp sống hàng ngày của họ. Đây chính là điều góp phần giải thích vì sao pháp luật của chúng ta thường gặp rất nhiều khó khăn khi đi vào đời sống thực tế ở cơ sở. Xưa nay quản lý các mặt cụ thể của đời sống thực tế tại các làng xã được xem là việc của địa phương, theo lợi ích của địa phương và điều đó đã ăn sâu vào tiềm thức của nhiều người. Khi mạnh lên nó trở thành cục bộ như chúng ta từng thấy, khi yếu đi, tiềm thức đó xen kẽ trong việc thực hiện các quy định chung của Nhà nước trung ương và người ta cố gắng tìm các sơ hở trong các quy định chung để thực hiện sao cho có lợi nhất cho mình. Đó là một thực tế. Ảnh hưởng của nếp văn hoá đó vào hoạt động của các công sở hành chính ngày nay khá rõ nét. Chúng ta thường bắt gặp một thực tế là trong công sở cũng giống như trong quản lý làng xã xưa kia, người ta thích làm việc theo tâm, theo sự tự nguyện là chính, và kết quả của công việc chủ yếu lệ thuộc vào chỗ ý thức tự nguyện này cao hay thấp. Vì vậy, đề cao cơ chế tự nguyện và kết hợp đúng đắn với trách nhiệm của bộ máy nhà nước sẽ không có gì là có hại, trái lại sẽ có nhiều lợi ích thiết thực trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước. Điều đó đã được thực tế ở nhiều địa phương chứng minh. Mới đây *Báo Pháp luật* đã giới thiệu một mô hình tự quản trong giáo dục pháp luật ở huyện Yên Mô tỉnh Ninh Bình rất đáng quan tâm. Tại một xã bình thường của huyện là xã Yên Từ, việc giáo dục pháp luật được tổ chức rất hiệu quả nhờ dựa vào các câu lạc bộ của dân lập nên và tự điều khiển, dựa vào các hội quần chúng, các đoàn thể chính trị - xã

hội, đặc biệt là dựa vào các dòng họ. Tại xã Yên Từ 100% dòng họ có quy ước dòng họ phù hợp với pháp luật của Nhà nước và đều đề cao việc giáo dục pháp luật cho con cháu trong dòng họ. Dòng họ tự quản có trách nhiệm quản lý thành viên của mình không vi phạm pháp luật, thực hiện tốt chính sách của Đảng và Nhà nước. Để giải quyết các vấn đề vướng mắc, trưởng họ đều đứng ra phối hợp với tổ hoà giải địa phương để tìm cách giải quyết tốt nhất, không để dân khiếu kiện vượt cấp và kéo dài. Nhiều dòng họ còn phối hợp tốt với cán bộ xã và các đoàn thể để giáo dục, cải tạo những người của dòng họ lầm lỗi trở về cuộc sống bình thường⁽¹⁾.

Không chỉ ở Ninh Bình, ở tỉnh Hoà Bình cũng có điển hình về mô hình tự quản tốt. Tại xã Trung Bì, huyện Kim Bôi của tỉnh này, UBND xã đã lập tủ sách pháp lý, mua sách phục vụ dân đến đọc, tổ chức thi tìm hiểu pháp luật, thi "Hoà giải viên giỏi", thành lập các câu lạc bộ nhân dân và đoàn thể, củng cố hoạt động của Thanh tra nhân dân và nhiều hoạt động khác. Hiệu quả của các hoạt động đó xét dưới góc độ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là rất tốt. Xã có 73% gia đình là gia đình văn hoá tốt, tệ nạn xã hội giảm, dân tin ở nhà nước nhiều hơn⁽²⁾.

Một mô hình tự quản khác mà chúng tôi khảo sát được trong việc thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo ở tỉnh Hà Tĩnh cũng cho thấy những kinh nghiệm tốt trong tiếp cận công dân. Đó là mô hình của xã Kỳ Thọ, huyện Kỳ Anh.

Kỳ Anh là một huyện nghèo của Hà Tĩnh, trong đó Kỳ Thọ là xã nghèo bậc nhất do đất đai khô cằn, quanh năm thiên tai, trình độ dân trí lại thấp. Để thực hiện xoá đói giảm nghèo, từ 15 năm nay, bắt đầu từ năm 1989, lãnh đạo các ban ngành và chính quyền huyện Kỳ Anh, dưới sự chỉ đạo chung của Huyện uỷ, đã thực hiện một chiến lược lấy dân làm chỗ dựa để đưa chính sách xoá đói giảm nghèo đi vào thực tế. Mô hình xoá đói giảm nghèo được xây dựng trên cơ sở các

⁽¹⁾ Xem: *Báo Pháp luật*, ngày 1-7-2003. *Bài Pháp luật từ lòng dân*.

⁽²⁾ Xem : *Báo Pháp luật*, ngày 17-4-2003. *Bài Pháp luật đã đi vào cuộc sống*

nhóm cộng đồng tự quản, mọi chính sách của Đảng và Nhà nước đều thông qua các nhóm cộng đồng này để đến với người dân. Tại xã Kỳ Thọ, dưới sự hướng dẫn của Hội khuyến học và hỗ trợ người nghèo, các nhóm cộng đồng đã dần dần xuất hiện và hoạt động có hiệu quả. Tại đây có Ban phát triển cộng đồng xã có chi nhánh đến tận các xóm; có 67 nhóm cộng đồng tự nguyện; có các câu lạc bộ giúp đỡ người nghèo đặt dưới sự hướng dẫn của các tổ chức chính trị xã hội của địa phương. Ví dụ: câu lạc bộ sản xuất lúa giống, câu lạc bộ chăn nuôi, câu lạc bộ nuôi trồng thủy sản, câu lạc bộ làm vườn... do Hội Nông dân xã giúp đỡ; câu lạc bộ nữ chủ hộ gia đình do Hội Phụ nữ giúp đỡ; nhiều câu lạc bộ của Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, của Hội Cựu chiến binh v.v... Điều đáng nói ở đây là các tổ chức quần chúng đó hoạt động rất tự nguyện và chúng đã góp phần quan trọng làm cho người dân xã nghèo đói này gắn bó với nhau để cải thiện cuộc sống cho chính mình. Các cơ quan chính quyền địa phương đã thông qua đó thực hiện việc tiếp cận với công dân để đưa các chính sách của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống một cách có hiệu quả, trước hết là chính sách xóa đói giảm nghèo và phát triển cộng đồng bền vững. Các nhóm tự quản ở Kỳ Thọ đã giúp nhau học tập kinh nghiệm sản xuất, lao động làm kinh tế gia đình, tìm hiểu chính sách v... và thực sự đã tạo thành một mạng lưới tự quản cùng nhau phát triển cộng đồng của mình, vượt qua nghèo đói. Thực tế của Kỳ Thọ chứng tỏ một chân lý rất giản dị mà chúng ta từng nói đến rất nhiều, đó là chỉ có dân là chính, không thể có sự phát triển bên ngoài sự tham gia của người dân, bởi vì chính họ là chủ của tiến trình phát triển trong bất cứ điều kiện nào. Chính thông qua các tổ chức tự quản của mình mà người dân của Kỳ Thọ đã tự nhận thức được thực trạng nghèo đói của mình và hành động để vươn lên trong sự giúp đỡ của cộng đồng. Cán bộ của Kỳ Anh gọi đó là sự thức tỉnh cộng đồng để có động lực vươn lên khỏi nghèo đói. Ở Kỳ Thọ các khái niệm như sự tham gia của nhân dân, thực hiện dân chủ hoá các hoạt động của chính quyền, sự giám sát của dân... thông qua cơ chế tự quản đều đã thành hiện thực sinh động trong cuộc sống hàng ngày của mỗi người dân. Kết quả là sau 15 năm phấn đấu Kỳ Thọ đã thoát nghèo và

đang phát triển một cách bền vững. Bài học của Kỳ Thọ cho thấy, tăng cường cơ chế tự quản đúng đắn là một giải pháp quan trọng để Nhà nước tiếp cận với công dân một cách hiệu quả.

Tóm lại, chúng ta hiện đã có một số hình thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân được áp dụng trong thực tế và đã có một số kết quả nhất định. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy phải tiếp tục đổi mới các hình thức đó, cụ thể hoá hơn một số quy định, bổ sung thêm những hình thức thích hợp. Xin nhắc lại ở đây câu nói của Lênin mà chúng tôi cho là rất thiết thực với vấn đề chúng ta đang quan tâm: "Phát triển dân chủ đến cùng, tìm ra những hình thức của sự phát triển ấy, đem thí nghiệm những hình thức ấy trong thực tiễn, v.v., - đó là một trong những nhiệm vụ cấu thành của cuộc đấu tranh vì cách mạng xã hội"⁽¹⁾.

II.3. Tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp lý về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Hiện nay, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động tiếp dân của các cơ quan nhà nước của ta nhìn chung khá phong phú. Những văn bản quan trọng nhất trong số đó có thể kể đến là 2 bản *Quy chế thực hiện dân chủ ở xã* ban hành kèm theo Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11-5-1998 và Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7-7-2003 của Chính phủ; Chỉ thị số 22/1998/CT-TTg ngày 15-5-1998 của Thủ tướng Chính phủ về triển khai Quy chế dân chủ ở xã; *Quy chế tổ chức tiếp công dân* ban hành kèm theo Nghị định số 89/CP ngày 07-8-1997 của Chính phủ; Thông tư số 1178/TT-TTNN ngày 25-9-1997 của Thanh tra Nhà nước hướng dẫn thực hiện Quy chế tổ chức tiếp công dân. Chúng ta đã có *Pháp lệnh về tổ chức và hoạt động hoà giải ở cơ sở* ban hành năm 1998, có *Luật khiếu nại tố cáo* cũng được ban hành năm 1998 và một số văn bản hướng dẫn thi hành Luật và Pháp lệnh kèm theo như Nghị định số 67/1999/NĐ-CP ngày 7-8-1999 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn

⁽¹⁾ Xem: V.I.Lênin: *Bản về dân chủ trong quản lý xã hội*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, 2003. tr. 245

thi hành Luật khiếu nại, tố cáo... Ngoài ra, cũng có thể kể đến bản Chỉ thị số 24/1998 /CT-TTg ngày 19-6-1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc *xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư* và một số văn bản khác góp phần tạo nên môi trường văn hoá mới cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới.

Như thế, nhìn trên bình diện vĩ mô, các quy định pháp lý liên quan đến hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước rõ ràng là tương đối đầy đủ. Việc triển khai những văn bản đó thời gian qua cũng đã được chú ý đẩy mạnh và đã mang lại những kết quả ban đầu đáng phấn khởi. Tuy nhiên, như thế không có nghĩa là chúng ta không phải tiếp tục hoàn thiện các quy chế pháp lý liên quan đến nhiệm vụ đang nói đến. Trên thực tế hiện vẫn còn nhiều vấn đề chưa thể giải quyết tốt liên quan đến các quy định pháp lý hiện hành. Chẳng hạn như, sau một năm triển khai bản Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc *xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư*, một tình hình thực tế đã được chính thức nêu lên trong một văn bản liên tịch như sau: "...ở một số địa phương, việc xây dựng và thực hiện hương ước vẫn còn hạn chế, thiếu sót; việc chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra chưa đồng bộ, thống nhất"⁽¹⁾.

Về công tác tiếp dân, như đã nêu ở phần khảo sát, hiệu quả cũng còn rất hạn chế. Bằng chứng là hàng loạt các vấn đề ở các địa phương sau một thời gian dài không giải quyết được, năm 2002 Chính phủ đã phải tổ chức một đoàn Thanh tra liên ngành đi thị sát và giải quyết tại chỗ các yêu cầu của dân. Hàng trăm vụ khiếu nại kéo dài được xem xét, giải quyết. Chỉ đến khi đó một số địa phương mới giải quyết xong đơn khiếu nại kéo dài. Nhưng vẫn còn nhiều địa phương chưa giải quyết xong. Con số này trên toàn quốc là 2.034 vụ. Riêng Hà Nội còn

⁽¹⁾ Xem: Thông tư Liên tịch số 03/2000/TTLT/BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN ngày 31-3-2000 của Bộ Tư pháp, Bộ Văn hoá thông tin, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về *Hướng dẫn việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư*.

tới 36 vụ việc, Thành phố Hồ Chí Minh còn tới 414 vụ việc, trong đó có 56 vụ được xem là bức xúc và đã kéo dài nhiều năm ⁽¹⁾. Ở Hà Nội có những vụ việc rất điển hình mà báo chí đã có lần nói đến, ví dụ như vụ khiếu kiện đề nghị công nhận liệt sĩ cho ông Nguyễn Văn Dân ở thị xã Sơn Tây ⁽²⁾, vụ Ban chủ nhiệm Hợp tác xã dệt thảm len Đồng Đa (Hà Nội) tự bán tài sản của Hợp tác xã và 12 năm liên xã viên đi khiếu nại không được giải quyết cho đến khi Hợp tác xã giải thể (!)⁽³⁾, và một số ví dụ ở các địa phương khác mà chúng tôi đã nêu làm ví dụ ở những phần trên.

Nguyên nhân của tình hình trên có nhiều, nhưng một nguyên nhân quan trọng cần nói đến là các quy định pháp lý khi xuống đến cơ sở chưa được cụ thể hoá cho phù hợp với tình hình thực tế. Cho nên, một trong những yêu cầu hoàn thiện các quy định pháp lý về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, theo chúng tôi, chính là việc cụ thể hoá các quy định đó ở cơ sở như thế nào. Cần có một sự kiểm tra cụ thể và quy định trách nhiệm rõ ràng cho các cơ quan, cơ sở khi triển khai các quy định chung. Thiếu những quy định cụ thể về trách nhiệm, thiếu kiểm tra, nhiều quy định chung chỉ có ý nghĩa như những khẩu hiệu kêu gọi. Chúng ta không phải chưa có những bài học về vấn đề này từng xảy ra trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Mới đây báo Tuổi trẻ (ngày 21-6-2003) đưa tin rằng ở Công ty cơ khí 1-5 Hà Nội, tuy lúc nào cũng nêu yêu cầu nâng cao chất lượng sản phẩm nhưng đã cho ra xưởng 36 chiếc xe buýt mà không kiểm tra chất lượng để phục vụ dân. Chỉ sau một thời gian ngắn các xe trên đều có sự cố trong lúc lưu thông! Tất nhiên đây là vấn đề sản xuất, nhưng bài học mà hiện tượng đó nêu lên thì không riêng gì cho sản xuất. Đó là bài học về kiểm tra và trách nhiệm kiểm tra trong quản lý.

Định hướng cơ bản nhất trong việc hoàn thiện các quy định pháp lý về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới, theo chúng tôi là *hoàn*

⁽¹⁾ Xem: Báo *Pháp luật*, ngày 5-5-2003, Bài : *Giải quyết khiếu kiện tồn đọng, bức xúc bằng cách nào?*

⁽²⁾ Xem; *Phân Báo cáo khảo sát của đề tài* (Chương II)

⁽³⁾ Xem *Báo Pháp luật* ngày 3-8-2001, Bài "...Để lâu, hoá bùn".

thiện những quy định về nhiệm vụ và trách nhiệm trong lĩnh vực này mà chúng ta hoặc còn thiếu hoặc có trường hợp còn chưa cụ thể nên khó áp dụng. Điều quan trọng là các quy định đó phải thật rõ ràng. Chủ tịch Hồ Chí Minh từng nói: "Ta có hợp, có nghị, có quyết rồi, giao cho ai phải giao trách nhiệm rõ ràng, ai làm được thì khen nhưng thấy ai làm sai thì không có thái độ rõ ràng, làm không được thì cách chức ngay"⁽¹⁾. Theo phương châm như thế, phải chăng hiện nay chúng ta vẫn còn thiếu các quy định pháp lý về tổ chức thực hiện, về đánh giá và kiểm tra việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân sau khi đã giao trách nhiệm cho một đơn vị hay cá nhân nào đó? Xin nêu một ví dụ minh họa. Điều 1 của Quy chế *Tổ chức tiếp công dân* ban hành kèm theo Nghị định số 89/CP ngày 07-8-1997 của Chính phủ quy định rằng: "Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước các cấp, các ngành, đơn vị lực lượng vũ trang ...có trách nhiệm tổ chức tiếp công dân đến trình bày khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị". Điều 2 của bản Quy chế này còn nói rõ "Thủ trưởng cơ quan, đơn vị...xem xét ra quyết định, kết luận giải quyết hoặc trả lời cho dân...". Cuối cùng Bản quy chế viết: "Quá trình thực hiện Quy chế này, cơ quan, đơn vị, cá nhân có thành tích sẽ được biểu dương khen thưởng kịp thời. Các cơ quan, đơn vị, cá nhân nào vi phạm các quy định của Quy chế này thì tùy theo mức độ vi phạm phải xử lý nghiêm minh theo pháp luật hiện hành" (Điều 23).

Bản Quy chế chỉ có thể viết đến như thế. Vấn đề là ở chỗ các quy định cụ thể tiếp theo để các cơ quan tổ chức thực hiện đã được đề ra như thế nào. Tại sao có những khiếu nại kéo dài hàng chục năm, có khi hơn, không ai giải quyết mà vẫn không thấy công bố một hình thức kỷ luật nào đối với các cơ quan chức năng có liên quan? Phải chăng là do không cụ thể về trách nhiệm được giao? Có những trường hợp khá điển hình như trường hợp của một người dân ở xã Phú Hưng, thị xã Bến Tre đã đi khiếu nại suốt 20 năm để đòi lại một mảnh đất, được chính Ủy ban thường vụ Quốc hội yêu cầu giải quyết không chỉ một lần mà

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh - *Biên niên tiểu sử*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà nội, 1995, tr.231.

chính quyền địa phương vẫn làm ngơ không giải quyết. Tại sao lại như vậy nếu không phải là vì một cơ chế trách nhiệm không rõ ràng, không có hiệu lực?⁽¹⁾

Gần đây, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết thành lập Ban Dân nguyện trực thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ban này được giao một số nhiệm vụ rất thiết thực liên quan đến việc kiểm tra hoạt động cận công dân mà chúng ta đang mong đợi như: 1- Tiếp công dân và tổ chức việc tiếp công dân đến Quốc hội và UBTV Quốc hội; phối hợp với các cơ quan hữu quan, các đoàn đại biểu Quốc hội tiếp công dân đến kiến nghị, khiếu nại tố cáo với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong các kỳ họp của Quốc hội. 2- Tiếp nhận, xử lý, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội, UBTV Quốc hội, giúp UBTV Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại tố cáo. 3- Giúp UBTV Quốc hội phối hợp với UBTV Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri thông qua hoạt động tiếp xúc cử tri của Đại biểu Quốc hội; tổng hợp, báo cáo với UBTV Quốc hội kết quả giải quyết các kiến nghị của cử tri gửi đến Quốc hội; kết quả thực hiện những vấn đề mà người bị chất vấn đã hứa xem xét, giải quyết. 4- Tổng hợp tình hình đơn thư và kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị khiếu nại tố cáo, định kỳ báo cáo UBTV Quốc hội... 5- Giúp UBTV Quốc hội hướng dẫn đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện công tác dân nguyện; nghiên cứu đề xuất với UBTV Quốc hội những vấn đề liên quan đến chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước thông qua công tác dân nguyện... Chủ tịch đương nhiệm của Ban Dân nguyện mới được cử cho biết *nếu có vị lãnh đạo nào hứa mà không thực hiện, gây hậu quả nghiêm trọng thì phải đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm. Nếu không đủ 50% đại biểu tín nhiệm thì Quốc hội ra Nghị quyết là không được tín nhiệm nữa. Lúc đó sẽ tiến tới các thủ tục tiếp theo để miễn nhiệm⁽²⁾*. Hiển nhiên, đó là một tín hiệu đáng mừng về tính cụ thể trong quy định pháp lý về

⁽¹⁾ Xem: Báo Pháp luật ngày 8-7-2003. Bài: Quyết định một đảng, xã làm một nẻo, tr. 12

⁽²⁾ Xem: Báo Pháp luật ngày 17-4-2003. Bài: Ban Dân nguyện- cầu nối giữa các cơ quan của Quốc hội với dân.

trách nhiệm tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở một cơ quan của Quốc hội. Chúng tôi cho rằng phương hướng đó cần được tiếp tục mở rộng cho các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước.

Định hướng tiếp theo cần quan tâm trong vấn đề này là *hướng dẫn cụ thể cách thức đánh giá hiệu quả của hoạt động tiếp dân của các cơ quan nhà nước*. Chúng ta có thể thu thập được nhiều con số thống kê kết quả của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở các địa phương, các ngành, các cấp và phân tích các kết quả đó để đánh giá mức độ thực hiện các quy định của pháp luật. Đó vẫn là cách làm quen thuộc từ trước đến nay. Tuy nhiên điều cần nói hơn là hiệu quả của các hoạt động đó sẽ được xác định trên căn cứ nào, theo những hướng nào cụ thể? Hiệu quả về kinh tế, về chính trị - xã hội v.v...? Dĩ nhiên, quy định về những vấn đề như vậy không hề đơn giản nhưng nếu không có một sự hướng dẫn cần thiết thì cách đánh giá của chúng ta vẫn chỉ chung chung và tác dụng của nó sẽ bị hạn chế. Bởi vì trách nhiệm trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân không chỉ là trách nhiệm chung mà còn là trách nhiệm cụ thể trên từng lĩnh vực rất cần thiết phải được xác định.

Cuối cùng, một định hướng chiến lược trong quá trình hoàn thiện các quy định pháp lý cho việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân mà chúng ta cần nghĩ tới trong một tương lai gần, đó là tiến tới *xây dựng các bộ luật về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân*, trong đó có *Luật trung cầu dân ý* mà Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã nói đến.

Hiện nay chúng ta đã có luật về khiếu nại, tố cáo, có quy chế tiếp dân và một số văn bản khác như trên đây đã nhắc đến. Tuy nhiên, trừ Luật khiếu nại, tố cáo, các quy chế khác liên quan đến trách nhiệm của cơ quan nhà nước chưa được luật hoá giống như các nước khác. Trong các bộ luật về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, các quy định đưa ra trong đó sẽ không chỉ là cho công dân mà còn cả cho cán bộ của các cơ quan nhà nước. Nó sẽ phản ánh nguyên tắc chủ động trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân mà chúng tôi đã có dịp nói đến trên đây. Luật sẽ tạo căn cứ pháp lý không chỉ cho việc giải quyết yêu cầu

của dân khi họ đến các cơ quan nhà nước để khiếu nại, tố cáo hoặc kiến nghị về công việc mà còn đặt ra nhiệm vụ của chính các cơ quan phải tự mình thực hiện các yêu cầu sự tiếp cận giữa nhà nước với công dân trong quá trình điều hành công việc. Những quy định của luật sẽ bắt buộc các cơ quan phổ biến và lấy ý kiến của dân về công việc của mình có liên quan với người dân như là một điều kiện làm việc không thể thoái thác. Trên tầm vĩ mô điều này chúng ta cũng đã thực hiện, nhưng rõ ràng là ở các cơ quan việc lấy ý kiến của người dân về công việc liên quan đến dân là rất hạn chế như phân khảo sát đã trình bày, mặc dù ta đã có Quy chế dân chủ cơ sở. Luật cũng liên quan đến *quyền được thông tin* của công dân mà hiện nay nhiều nước đã đề cập đến.

Nói cách khác, đã đến lúc cần đặt ra câu hỏi: Các cơ quan nhà nước phải chủ động làm những gì trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo luật? Chúng tôi cho rằng các cơ quan nhà nước phải vận dụng lực lượng tự thân của mình một cách tích cực và có căn cứ pháp lý rõ ràng trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Việc vận dụng như vậy phải xuất phát từ nhu cầu của đời sống công dân chứ không đơn thuần là từ khả năng của cơ quan có được như thế nào. Phải tạo ra khả năng đó nếu đời sống yêu cầu và phải đặt ra trên cơ sở luật pháp. Cơ quan nhà nước phải cung cấp thông tin cần thiết và thường xuyên cho dân dưới các hình thức thích hợp. Chính quyền không thể chịu bó tay trước yêu cầu giải quyết công việc cho dân. Nói như thế vì đã có trường hợp xảy ra như thế trong thực tế. Không ít cơ quan đã làm ngơ hoặc không giải quyết đến cùng các yêu cầu bức xúc của dân, mặc dù biết rõ đó là yêu cầu chính đáng và hợp lý. Báo chí đặt câu hỏi trước một vụ tiêu cực kéo trong quan hệ với dân tại Thành phố Hồ Chí Minh : "UBND Thành phố có chùn tay trước tiêu cực?", và một câu hỏi nặng hơn cho một vụ giúp dân hoà giải không thành tại Hà Nội : "Chả lẽ chính quyền thua?"(!) ⁽¹⁾. Cho nên cần có một bộ luật quy định rõ các xử lý những vấn đề về trách nhiệm của các cơ quan trong tiếp cận và giải quyết

⁽¹⁾ Xem : *Báo Pháp luật*, ngày 2-7-2003.

công việc cho dân để hạn chế những cách làm như vừa nêu. Nếu chính quyền không giải quyết các kiến nghị của dân mà tự bản thân không bị ràng buộc một trách nhiệm pháp lý nào thì Luật khiếu nại, tố cáo sẽ không thể phát huy tác dụng trong thực tế. Theo kinh nghiệm của Trung quốc, đây được gọi là "thay đổi hành vi quyết sách" để tránh tình trạng "trong nhà thì tặc lưỡi, hội nghị thì vỗ ngực, sai rồi thì phui mông"⁽¹⁾. Phải chăng chúng ta cũng nên thay đổi các hành vi quyết sách "để lâu...hoá bùn" mà chúng ta thường gặp? Nếu nền kinh tế thị trường đòi hỏi chính quyền phải là một trọng tài đích thực chứ không phải là một vận động viên trên sân bãi, thì việc làm ngơ trước các đòi hỏi của dân là không thể tồn tại mãi. Và như thế một bộ luật về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là cần thiết phải nghĩ tới, càng sớm càng tốt.

II.4. Đổi mới cơ sở vật chất phục vụ cho hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cũng như nhiều hoạt động khác của bộ máy nhà nước, cần có sự hỗ trợ của một số phương tiện vật chất nhất định, và trong điều kiện ngày nay, cần áp dụng công nghệ thông tin để nâng cao hiệu quả. Về cơ sở vật chất, phương tiện truyền thông cần được xem là cơ sở quan trọng nhất trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Ở đây có thể nói đến các văn bản, các phương tiện thông tin đại chúng, điện thoại, máy in văn bản, phương tiện giao thông v.v... Ví dụ như, nước ta giao thông chưa phát triển, đặc biệt là giao thông nông thôn, nên việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đang gặp nhiều khó khăn. Trước tình trạng đó, rõ ràng ở đâu có các phương tiện thông tin đầy đủ ở đó sẽ có lợi thế trong việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân một cách thường xuyên và nhanh chóng. Về phương tiện làm văn bản, trong một đề tài khảo sát phương tiện phục vụ cho nhiệm vụ này tại thủ đô, chúng tôi đã nêu nhận xét rằng, hiện nay ngay ở Hà

⁽¹⁾ Tinh Tinh: *Cải cách Chính phủ...*, Sđd. tr.187

Nội, các xã phường vẫn thiếu các phương tiện làm văn bản hiện đại ⁽¹⁾. Ở các địa phương khác lại càng thiếu ⁽²⁾. Cho nên không lạ gì việc thông tin văn bản chính sách của Đảng và Nhà nước không có điều kiện đến với người dân một cách đều đặn. Muốn nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước, chúng ta phải chú ý tăng cường cơ sở vật chất liên quan đến các công việc của lĩnh vực này. Định hướng đầu tư, theo quan điểm của chúng tôi, trước hết cần chú ý tăng cường các phương tiện chuyển tải thông tin cho dân, các cơ sở phục vụ cho việc tiếp dân.

II.5. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin để nâng cao khả năng tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cho các cơ quan Nhà nước.

Nhiệm vụ này hiện nay đang được đẩy mạnh. Tuy nhiên cũng còn nhiều vấn đề đang đặt ra, đặc biệt là vấn đề nguồn nhân lực cho nhiệm vụ này. Khi bàn về việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động tiếp dân chúng ta sẽ động đến một khái niệm rất thời sự hiện nay, đó là khái niệm "*Chính phủ điện tử*" hoặc "*chính quyền điện tử*" (*e-government*). Khái niệm này bắt đầu từ việc ứng dụng tin học vào hoạt động quản lý nhà nước với mục tiêu nâng cao chất lượng và hiệu quả điều hành của các cơ quan nhà nước. Chúng ta hiện đã làm được một số việc xung quanh yêu cầu tin học hoá quản lý nhà nước và hiện chương trình này đang được triển khai mạnh mẽ theo *Đề án Tin học hoá quản lý hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2005* được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 112/2001-TTg ngày 25-7-2001. Một trong những nhiệm vụ đặt ra trước mắt của chương trình tin học hoá quản lý nhà nước là xây dựng được các hệ thống thông

⁽¹⁾ Xem: Báo cáo đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ "*Đổi mới kỹ thuật hành chính trong hoạt động của chính quyền cấp xã, phường trên địa bàn Hà Nội*". Chủ nhiệm đề tài: PGS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm; Hà Nội, 2002. Tài liệu bảo quản tại Viện Nghiên cứu hành chính Học viện Hành chính Quốc gia.

⁽²⁾ Xem: Báo cáo tổng kết "*Dự án khảo sát năng lực hoạt động của văn phòng cấp huyện một số tỉnh miền núi*". Chủ nhiệm dự án: PGS.TS Lê Chi Mai, Hà Nội, 2002. Tài liệu bảo quản tại Viện Nghiên cứu hành chính Học viện Hành chính Quốc gia.

tin phục vụ cho hoạt động điều hành nội bộ của các cơ quan từ Chính phủ tới các bộ, các ngành, các cấp và các địa phương. Làm sao cho mọi khâu chỉ thị, báo cáo giữa các cơ quan đều thông suốt, chính xác và thuận lợi. Nhưng đó chỉ mới là một phương diện của việc xây dựng "*Chính phủ điện tử*" chứ không phải là tất cả, dẫu rằng nó có ý nghĩa rất quan trọng. Một phương diện khác của "*Chính phủ điện tử*" là tạo lập một mối liên hệ hữu hiệu giữa Nhà nước và công dân với mục tiêu lấy công dân làm trung tâm (citizen - centric). Trên cả hai phương diện đó, hệ thống thông tin được thiết lập với sự hỗ trợ của các mạng máy tính sẽ tạo nên những dịch vụ cung cấp thông tin không ngừng, không nghỉ, không có giới hạn về hành chính và chúng sẽ hỗ trợ cho nhau trong quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với công dân. Và chính trên phương diện thứ hai của "*Chính phủ điện tử*", hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân sẽ được đổi mới. Mọi vấn đề mà nhà nước và công dân quan tâm sẽ có thể liên hệ trực tiếp thông qua mạng thông tin điện tử. Như thế, nền dân chủ trực tiếp sẽ được nâng cao.

Tuy nhiên, cần thấy rằng lộ trình của việc áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân sẽ phải qua nhiều bước với nhiều cấp độ khác nhau và hoàn toàn không đơn giản. Kinh nghiệm của nhiều nước, kể cả các nước mới phát triển ở châu Á cho thấy, song song với các vấn đề về công nghệ, việc chuẩn bị nguồn nhân lực là vô cùng quan trọng trong việc xây dựng và vận hành "*Chính phủ điện tử*". Kết quả khảo sát ở một số nước cho thấy, việc chuẩn bị nguồn nhân lực để có được một đội ngũ cán bộ có khả năng ứng dụng tin học vào công tác một cách thành thạo, nếu tích cực thì ít nhất cũng mất khoảng từ 3-5 năm. Đó là chưa kể phải đầu tư một nguồn kinh phí đáng kể trang bị hạ tầng cơ sở.

Chú ý rằng công nghệ thông tin (CNTT) đòi hỏi một sự làm việc liên tục và theo những yêu cầu riêng, phi hành chính. Chức năng của cán bộ trong từng lĩnh vực của quản lý cần rõ ràng mới có thể áp dụng CNTT được. So với các cán bộ khác, cán bộ áp dụng CNTT có chức năng riêng, họ cần có điều kiện riêng của

mình để làm việc. Đồng thời, họ cũng cần có sự hợp tác với người sử dụng CNTT mới có thể mang lại hiệu quả trong công việc. Chẳng hạn như, trong khu vực công việc chờ đợi công việc là một thực tế. Trong khi đó, những người làm việc với CNTT lại không thể chờ đợi như vậy mà họ phải cập nhật thông tin thường xuyên vào mạng, họ làm việc không theo nguyên tắc giờ hành chính vì như thế công việc sẽ gián đoạn. Từ đó cần có một cách quản lý thích hợp, một cách làm việc cho những người làm việc với CNTT. Tất nhiên, cán bộ CNTT cũng cần hiểu được quy trình làm việc của cơ quan thì mới có thể phục vụ tốt. Điều đó cho thấy việc chia sẻ thông tin trong công việc là hết sức cần thiết. Những điều vừa nói có thể mâu thuẫn với cách làm việc truyền thống và làm nảy sinh những khó khăn cần khắc phục.

Về các bước đi trong quá trình đưa công nghệ thông tin vào thực tế hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước, trước hết sẽ là việc cung cấp các sản phẩm thông tin cho dân thông qua các trạm cung cấp tin điện tử (Internet, Website...), tiến tới sẽ tạo các mạng tương tác thông tin hai chiều giữa nhà nước và công dân để người dân có thể trực tiếp gặp gỡ các cán bộ nhà nước trên mạng. Về phần mình, các cơ quan nhà nước cũng có thể thông qua mạng để thực hiện các công việc liên quan đến nhiệm vụ quản lý các mặt của đời sống xã hội, quản lý công dân. Như thế, khái niệm "một cửa" trong tương lai theo quan niệm về "*Chính phủ điện tử*" cũng sẽ khác bây giờ : đó là cửa tiếp xúc giữa Nhà nước và công dân qua mạng thông tin điện tử.

Về điều kiện pháp lý, cần có sự cam kết của các nhà lãnh đạo hành chính và có một hệ thống văn bản pháp lý liên quan đến chính sách thuế điện tử, văn bản và chữ ký điện tử, chính sách bảo mật thông tin trên mạng, sở hữu trí tuệ...

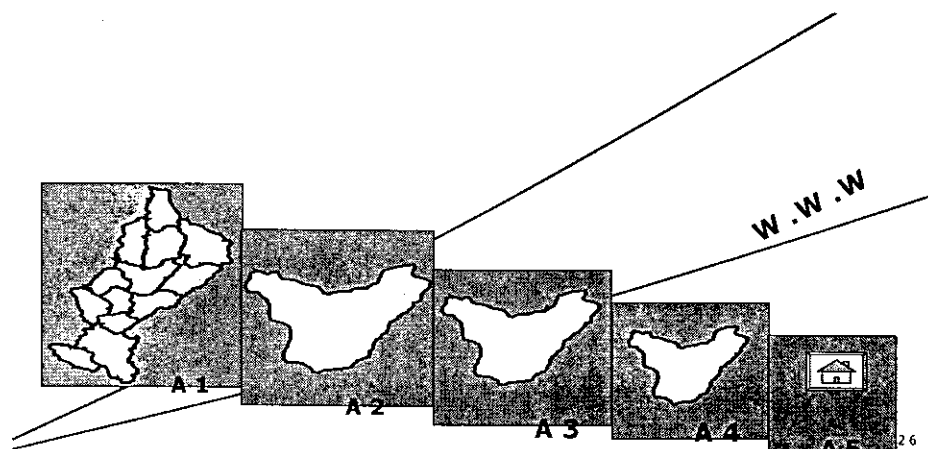
Về các phần mềm ứng dụng chắc chắn chúng ta sẽ phải nghiên cứu để xây dựng sao cho thích dụng với điều kiện Việt Nam. Vấn đề là ở chỗ các bài toán đặt ra như thế nào để có thể hỗ trợ tốt nhất cho việc thu thập và xử lý thông tin hai chiều giữa Nhà nước và công dân. Sự hợp tác giữa các nhà quản lý và các nhà chuyên môn trong trường hợp này là rất quan trọng để có thể tìm ra một phương

hướng khả dĩ có tính hiện thực nhất trong quá trình áp dụng công nghệ thông tin vào phục vụ nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Dưới đây chúng tôi xin nêu một ví dụ minh họa.

Hiện nay, một trong những phần mềm có chức năng tốt trong việc phục vụ hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đang được một số nước áp dụng là phần mềm GIS (Hệ thống thông tin địa lý - Geographic Information System).

Có thể áp dụng GIS để theo dõi việc đăng ký hộ khẩu, theo dõi tình hình các mặt đời sống của các địa phương, thậm chí để quản lý tình hình vi phạm pháp luật, theo dõi các tệ nạn xã hội để có chủ trương xử lý thích hợp và kịp thời. Mô hình tổng quát cho việc áp dụng GIS có thể mô tả như sau:

(Các hệ thống dữ liệu được thiết lập theo địa giới hành chính và kết nối với hệ thống Internet)



Sơ đồ kết nối:

- A1** : Tỉnh (Thành phố trực thuộc Trung ương) ;
- A2** : Huyện (Quận, Thị xã thuộc tỉnh)
- A3** : Xã (Phường, Thị trấn) ;
- A4** : Làng (Thôn, Bản);
- A5** : Hộ gia đình

Nhìn vào mô hình tổng quát trên đây có thể thấy các thông tin về cộng đồng dân cư sẽ được thiết lập theo từng cấp hành chính, từ cấp cơ sở lên đến toàn quốc.

Chúng được kết nối với nhau theo nguyên tắc từ thấp lên cao, từ địa phương này với địa phương khác và tạo nên một cơ sở dữ liệu chung thống nhất. Các thông tin về hộ gia đình hợp thành thông tin về một làng; thông tin của các thôn làng hợp thành thông tin của xã; thông tin của các xã hợp thành hệ thống thông tin huyện; huyện hợp thành hệ thống thông tin tỉnh, và cuối cùng thông tin của các tỉnh hợp thành hệ thống thông tin toàn quốc.

Trong quá trình xây dựng các cơ sở dữ liệu của từng địa phương, các nhà thiết kế hệ thống có thể áp dụng nhiều cách khác nhau để mô tả hệ thống thông tin.

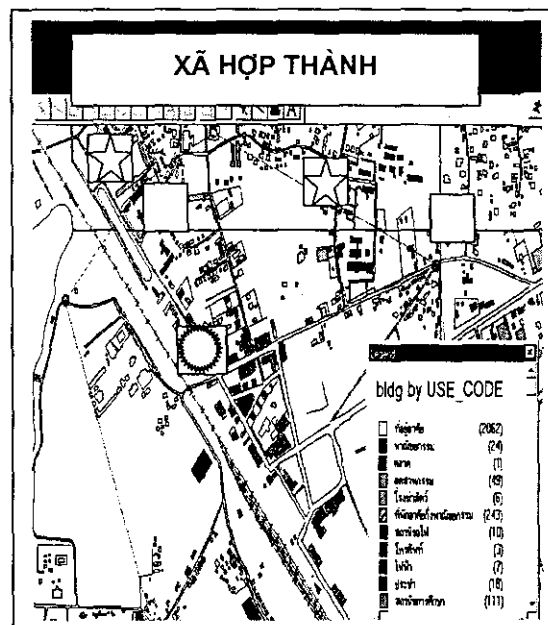
Ví dụ, có thể mô tả thông tin theo cách sau đây:

Phân loại thông tin về các địa phương (Để theo dõi phong trào xây dựng gia đình văn hoá mới ở các xã, phường):

Chú giải:

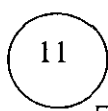
-  Làng đã thực hiện Quy định xây dựng gia đình văn hoá mới (GĐVHM)
-  Làng đang xây dựng Quy định GĐVHM
-  Làng chưa có Quy định

1- Làng Phụng Luật. 3- Làng Đông
2- Làng Trung. 4. Làng Xuân Tiều
...
12: Làng Phan Xá

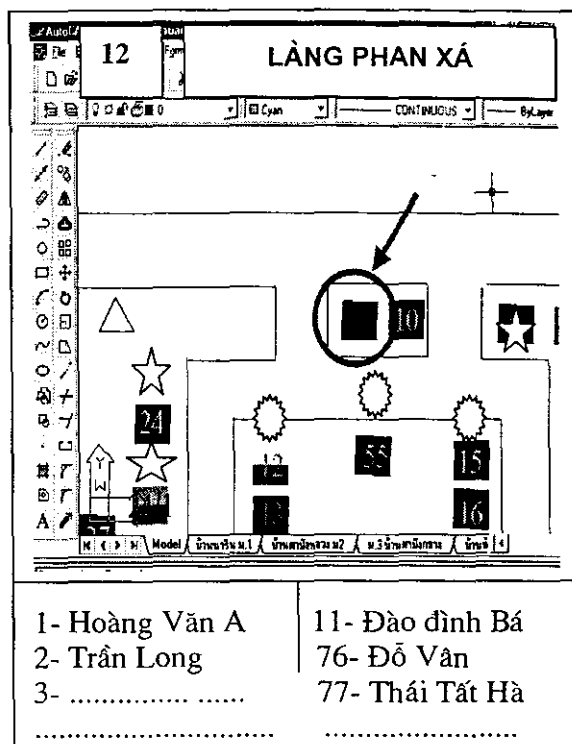


Tiếp tục lấy một địa phương cụ thể để
theo dõi: Ví dụ : Làng Phan Xá, (Số 12)

Chú giải:

-  Gia đình đã đăng ký xây dựng
GĐVHM
-  Đã được công nhận GĐVHM
-  Không đăng ký

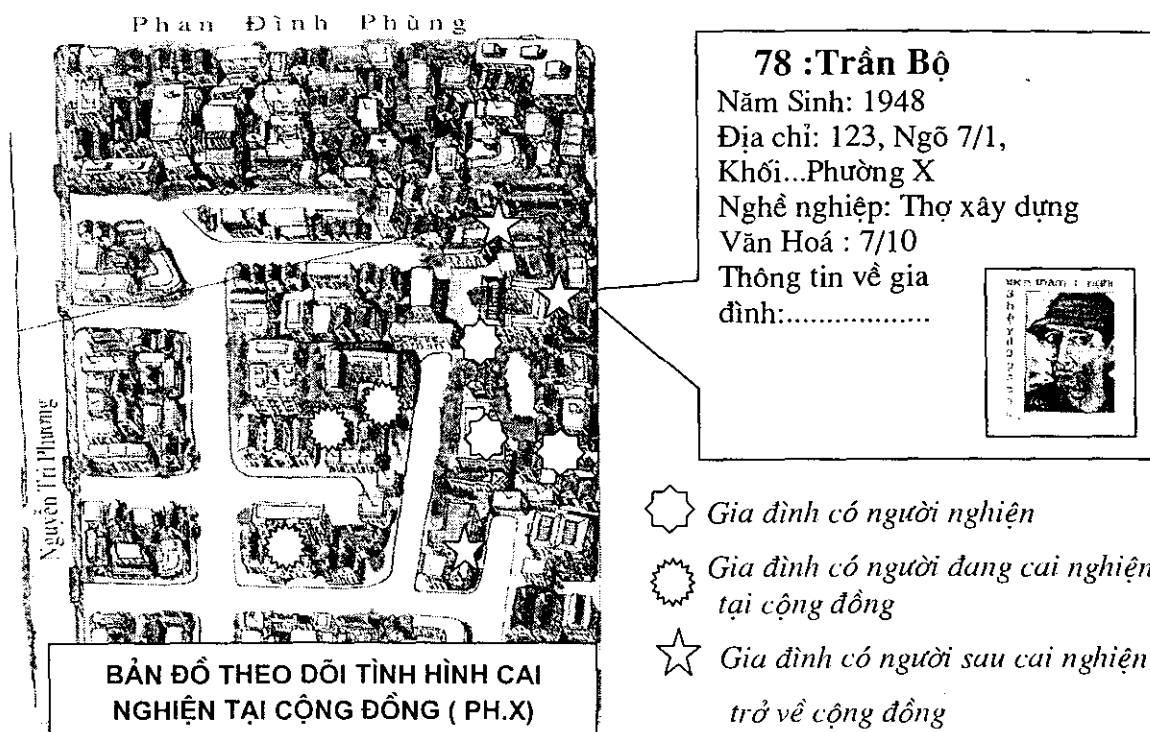
Ngô Cương
Năm sinh...
Số nhân khẩu...
Các thông tin khác
.....
.....



Bảng tổng hợp số liệu hàng quý năm 200...

Tình hình đăng ký Thời gian	Tổng số các gia đình đã đăng ký	Tỷ lệ đạt được trên tổng số hộ	Tổng số các gia đình đã được công nhận	Tỷ lệ đạt được		Ghi chú
				trên tổng số hộ	trên tổng số đ.ký	
Quý I						
Quý II						
Quý III						
Quý IV						
Cả năm						

GIS cũng có thể áp dụng để quản lý từng đến công dân trên địa bàn, ví dụ quản lý tình hình cai nghiện tại cộng đồng, tình hình đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân theo từng địa phương v.v... Mô hình áp dụng có thể mô tả như sau:



Bảng tổng hợp số liệu của Phường X				
Tình hình cai nghiện Cụm dân cư	Tổng số Gia đình có người nghiện	Tổng số người đang cai nghiện	Số người đã cai nghiện thành công	Ghi chú
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Số I				
Số II...				
.....				

Bước tiếp theo sẽ là kết nối Dữ liệu của các phường thành dữ liệu của Quận và dữ liệu của các Quận thành dữ liệu của thành phố. Các cơ quan sẽ có thể sử dụng một cơ sở dữ liệu như vậy để theo dõi tình hình cai nghiện tại cộng đồng thuận lợi.

Trên đây là một vài ví dụ về khả năng ứng dụng công nghệ thông tin để nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước. Không nghi ngờ gì rằng, nếu có sự chuẩn bị tốt về cơ sở vật chất, công nghệ phần mềm và nguồn nhân lực và một chính sách thích hợp, công nghệ thông tin sẽ là công cụ hữu hiệu làm cho Nhà nước gần dân hơn.

II.6. Không ngừng nâng cao trình độ nhận thức và kỹ năng nghiệp vụ chuyên môn của cán bộ tham gia hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

Đây hiển nhiên là một giải pháp mà trong tình hình hiện nay bất cứ cơ quan nào trong tổ chức điều hành các hoạt động của mình cũng đều phải đặt ra. Hơn thế nữa, cần xem đây là một giải pháp có tính cơ bản. Vấn đề là ở chỗ, trong hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, các cơ quan nhà nước của ta sẽ cần phải chú ý nâng cao nhận thức gì và rèn luyện kỹ năng gì cho cán bộ của mình. Điều này từ trước đến nay cũng đã được nhắc đến nhưng còn có những quan điểm khác nhau. Nguyên Phó Thủ tướng Nguyễn Khánh khi nói đến công tác bồi dưỡng cán bộ trong thời gian qua đã nhận xét rằng: "Lâu nay, trong công tác bồi dưỡng, đào tạo cán bộ, Đảng và Nhà nước thường chưa coi trọng huấn luyện về phương pháp, kỹ năng vận động quần chúng, vì cho rằng dân vận chỉ là nhiệm vụ của cán bộ đoàn thể ⁽¹⁾."

Từ kết quả của việc khảo sát nghiên cứu, chúng tôi cho rằng trong lĩnh vực đang nói đến ở đây, kỹ năng đầu tiên mà cán bộ các cơ quan nhà nước phải được nâng cao chính là *kỹ năng giao tiếp*. Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân có nghĩa là giao tiếp với dân để giải quyết công việc cho họ và cũng là để làm tròn nhiệm vụ của mình, để củng cố nhà nước như đã nhấn mạnh ở trên. Không có kỹ

⁽¹⁾ Nguyễn Khánh: *Đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước các cấp*. Nxb Lao động, Hà Nội, 2003, tr.74

năng giao tiếp tốt, công việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân chắc chắn sẽ khó có thể có kết quả mà ta mong muốn.

Để có thể đánh giá được thế nào là kỹ năng giao tiếp tốt cần chú ý rằng bản chất của hoạt động này là mang lại lợi ích cho các các bên tham gia giao tiếp. Trong giao tiếp với dân phải mang lại lợi ích cho dân trong khi không quên lợi ích của Nhà nước. Nếu chỉ vì lợi ích của Nhà nước mà không đem lại lợi ích cụ thể cho dân trong giao tiếp thì dân sẽ không ủng hộ chúng ta. Nhưng ngược lại nếu chỉ vì lợi ích của một vài người dân mà không tính đến lợi ích của cơ quan nhà nước thì công việc của cơ quan cũng sẽ ngày càng gặp khó khăn và thất bại là điều khó tránh. Tất nhiên, để bảo đảm hài hoà lợi ích của các bên giao tiếp là điều không dễ, vì thế phải có kỹ năng thực sự khi nhìn nhận một vấn đề thực tế, một tình huống cụ thể trong giao tiếp với dân. Giao tiếp mà tạo ra sự đối đầu với dân là giao tiếp không thành công. Trong tình huống đó dân có thể sợ chính quyền mà không phục.

Qua giao tiếp chúng ta sẽ nhận được thông tin để giải quyết công việc. Vấn đề là thông tin có thực sự là căn cứ tốt cho công việc không. Cần chú ý rằng giá trị của thông tin lệ thuộc vào nhiều yếu tố và nó có thể bị biến đổi trong quá trình giao tiếp bởi các kênh truyền khác nhau. Chính vì vậy, cán bộ của các cơ quan nhà nước khi giao tiếp phải biết cách nhìn thông tin với con mắt động. Khi môi trường giao tiếp thay đổi thì cách giao tiếp cũng phải thay đổi cho phù hợp. Nhiều ví dụ cho thấy chính sự máy móc đã làm cho nhiều cán bộ thất bại trong quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Không nên quên rằng mọi yếu tố trong quá trình giao tiếp đều không hề cố định mà nó thường thay đổi và chúng đòi hỏi phải có cách xử lý sao cho thích hợp. Nếu không có một cách giao tiếp tốt thì chính sách của Đảng và Nhà nước nhiều khi thật khó đạt được hiệu quả trong thực thi. Còn nếu chính sách có hạn chế thì cách giao tiếp không tốt sẽ làm cho các hạn chế đó có thể tăng lên gấp nhiều lần khi thực hiện. Nói theo cách nói của một

bài báo trong báo Lao động, người dân " khổ vì chính sách một phần, khổ vì người thực hiện mười phần" ⁽¹⁾.

Kỹ năng giao tiếp là một loại kỹ năng đa dạng, vừa có yếu tố khoa học, vừa bao gồm cả tính nghệ thuật trong đó. Việc rèn luyện kỹ năng giao tiếp để áp dụng trong tiếp cận và giải quyết công việc cho dân đòi hỏi phải kiên trì học tập để nắm vững một số nguyên tắc khoa học, nhưng quan trọng hơn là nghệ thuật áp dụng các nguyên tắc đó. Thái độ ứng xử, cách dùng ngôn từ trong giao tiếp, cách viết, cách lắng nghe người khác, nhất là nghe công dân, hẳn không phải là điều dễ dàng có được. Cán bộ nhà nước là người có quyền hành. Nếu sử dụng quyền hành không đúng thì kết quả giao tiếp sẽ chỉ có thể làm cho người dân ngày càng xa nhà nước. Và đó sẽ là một tai họa khó có thể lường trước, cần phải đề phòng.

Loại tri thức có ý nghĩa hết sức quan trọng mà cán bộ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân cần được thường xuyên bồi dưỡng, phải tích cực nghiên cứu để nắm vững, chính là *tri thức pháp luật*. Không nắm vững luật, việc giải quyết yêu cầu cho dân không thể nhanh và hiệu quả. Điều đó là hoàn toàn khẳng định. Hãy nghe hai mẩu chuyện nhỏ sau đây để thấy nếu cán bộ không biết luật thì việc của dân sẽ được xử lý ra sao.

Chuyện thứ nhất xảy ra ở một xã thuộc huyện B tỉnh Hà Giang. Thào Tờ Kin làm đơn lên xã xin ly hôn với vợ là Sầm Thị Vữ. Đơn viết: "Thấy tôi hiền và yếu ớt, nó cứ bắt nạt. Hết đánh lại chửi. Có lần nó còn không cho ăn nhưng vẫn cứ bắt làm! Nếu cứ ở với nó thì tôi chết mất". Phó ban công an kiêm Trưởng Ban tư pháp xã đã triệu tập các thành viên Ban tư pháp để xem xét tình hình và cuối cùng quyết định: "Đồng ý cho Thào Tờ Kin ly hôn với Sầm Thị Vữ vì hai người đã ghét nhau. Từ hôm nay cấm hai người gặp nhau và không được ngủ với nhau nữa. Xét theo lệ làng thì Vữ phải rời bỏ nhà cửa cấp nón ra đi, không được mang theo con và của cải gì. Đứa con giao cho Kin nuôi. Nghiêm cấm Vữ không được

⁽¹⁾ Xem: Báo Lao động ngày 5-7-2003, Bài *Cần sự công tâm của người thi hành công vụ*.

mua quà bánh để dụ dỗ con theo mẹ. Sau khi ly hôn hai người đều có quyền lấy vợ, lấy chồng". Chuyện lên đến huyện. Khi được hỏi, trưởng Ban tư pháp xã trả lời: Chúng tôi đăng ký cho chúng nó lấy nhau thì chúng tôi cũng có quyền cho chúng nó bỏ nhau chứ. Nếu huyện bảo sai thì huyện xuống mà đăng ký kết hôn!
(1)

Chuyện thứ hai: *Kết án tử hình*. "Hoàng Cao Khai là người miễn xuôi lên làm ăn và lấy vợ ở vùng cao. Do nghiện hút nên sinh ra trộm cắp. Dân bản không ngủ yên do đêm đêm hắn cứ mò mẫm rình rập để lấy trộm tài sản. Ai mất gì cũng nghi đến hắn nhưng vì không bắt được quả tang nên đành chịu. Trước tình hình ấy, Ban công an xã đã phối hợp với dân quân tổ chức mai phục để bắt quả tang những hành động lưu manh của hắn. Sau nhiều đêm tuần tra, mai phục, họ đã tóm cổ được Khai khi hắn đang bắt trộm gà của một nhà dân... Lập tức hắn bị trói và giải về trụ sở UBND xã. Sau một giờ hỏi cung, Khai đã nhận tất cả tội lỗi của y và hứa sẽ không tái phạm. Nhưng trưởng Ban công an xã không tin hắn. Sau một hồi bàn bạc, liên cơ quan công an - dân quân xã ra một quyết định cực kỳ quan trọng: "Kết án tử hình để làm gương cho kẻ khác và làm trong sạch địa bàn. Giao cho lực lượng dân quân thi hành ngay tại vực Yêm." Nghe quyết định trên tên Khai tái mặt lập bập xin tha tội chết. Nhưng lời của y không lọt lỗ tai trưởng ban Công an xã. Hắn bị dẫn ra vực Yêm để "hành quyết". Thật may cho hắn, có một thầy hiệu trưởng trường cấp một xã biết và tìm cách báo với huyện cứu thoát y khi hắn đã bị trói vào gốc thông chờ bị bắn(!) (2). Hai câu chuyện trên đây thật đáng cho chúng ta suy nghĩ về hậu quả của việc không nắm vững pháp luật trong công việc của các cơ quan chính quyền.

Còn dẫn chứng sau đây cho thấy hiệu quả giải quyết công việc cho dân khi nắm vững pháp luật: Báo Lao động Xã hội, ngày 20 - 5- 2003 cho biết, trong bốn năm qua, phòng tiếp công dân đã tiếp 13.182 lượt người đến khiếu nại tố cáo và

(1) Xem: Báo Kinh doanh và pháp luật, Số 17, năm 1997.

(2) Xem: Báo Kinh doanh và pháp luật, Số 17, năm 1997.

đề nghị chính sách... Bộ cũng nhận được 31.923 thư đơn đề nghị của các đối tượng chính sách và của người dân. Hơn 99% số đơn thư đó đã được giải quyết theo thẩm quyền. Đó chủ yếu là nhờ cán bộ chuyên môn đã nắm vững pháp luật⁽¹⁾. Có một thực tế không thể phủ nhận là nhiều cán bộ của chúng ta rất yếu về kiến thức pháp luật. Điều này càng xuống cơ sở càng rõ. Không kể những người cố ý vi phạm pháp luật, có nhiều vi phạm trong quá trình xử lý công việc cho dân mà cán bộ chúng ta vấp phải chính là do thiếu kiến thức pháp luật mà gây ra. Đồng thời với việc bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho cán bộ, cũng cần chú ý đúng mức tới việc nâng cao nhận thức pháp luật chung cho công dân để tạo ra một sự đồng bộ trong nhận thức. Tạo ra một sự đồng bộ trong nhận thức pháp luật có thể xem là một giải pháp có khả năng đem lại sự cộng hưởng về hiệu quả cho quá trình tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan, tổ chức.

Ngoài những tri thức về pháp luật, để tiếp cận và giải quyết công việc cho dân tốt, cán bộ trong các cơ quan nhà nước cũng cần biết nhiều loại thông tin khác, ví dụ như hiểu biết về tin học mà trên đây đã nói tới. Mới đây Văn phòng Quốc hội nước ta đã xây dựng và đưa vào vận hành mạng Intranet (mạng nội bộ) của Quốc hội. Định hướng sắp tới là sẽ tạo điều kiện để nhân dân truy cập, tìm hiểu thông tin trên mạng này. Đồng thời với mạng nội bộ, Website của Quốc hội cũng đã được đưa lên internet và được cập nhật thường xuyên. Nhưng TS. Nguyễn Sĩ Dũng, người phụ trách chương trình tin học hoá hoạt động của Quốc hội cho biết rằng, thực tế nhiều đại biểu Quốc hội của ta chưa quen với việc liên hệ với dân bằng công cụ điện tử, chưa có đủ kỹ năng tiếp cận, sử dụng và xử lý thông tin thông qua mạng internet nên còn có nhiều khó khăn cho quá trình phát triển⁽²⁾. Bởi thế, có thể khẳng định rằng, nếu hiểu biết của cán bộ hạn chế thì chắc chắn mọi hoạt động của các cơ quan sẽ bị hạn chế theo, kể cả hoạt động tiếp tiếp cận

⁽¹⁾ Xem: *Báo Lao động và xã hội* ngày 20-5-2003, *Bài Hiệu quả là do nhanh và đúng luật*.

⁽²⁾ Xem: *Báo Pháp luật*, chuyên đề số 1 tháng 5-2003, *Bài Quốc hội điện tử: cử tri được bày tỏ nguyện vọng qua internet*.

và giải quyết công việc cho dân. Có người đã nói rất nghiêm túc rằng, để đất nước có thể tiến lên, cùng với việc nâng cao dân trí cũng cần phải nâng cao cả "quan trí" nữa. Đó là một quan niệm đúng đắn, đáng để chúng ta cùng suy ngẫm.

Trong vấn đề bồi dưỡng cán bộ để làm tốt nhiệm vụ tiếp cận và giải quyết công việc cho dân, chúng ta cần đặc biệt quan tâm đến đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở. Cần nhấn mạnh rằng các cơ quan của bộ máy chính quyền cơ sở hàng ngày phải tiếp xúc và ~~tiếp~~ tiếp giải quyết công việc cho dân. Nếu năng lực thực tế của các cơ quan này yếu thì có nghĩa là nhiều chính sách của Đảng và Nhà nước không thể đi vào cuộc sống. Những ví dụ được dẫn ở trên đây và nhiều ví dụ khác cho thấy có những chủ trương đã được các cơ quan cấp trên của bộ máy nhà nước thông qua nhưng lại không được triển khai ở cơ sở hoặc triển khai sai lệch làm cho quan hệ của người dân với nhà nước trở nên căng thẳng. Những sai lệch đó nhiều khi không phải là do các cán bộ địa phương cố ý mà chính là do trình độ còn hạn chế. Đó là một thực tế cần được quan tâm, nhất là đối với chính quyền cơ sở ở vùng sâu, vùng xa ít có điều kiện tiếp xúc với thông tin mới.

Định hướng chính trong việc bồi dưỡng năng lực hoạt động cho cán bộ chính quyền cơ sở như đã được nhiều cơ quan khẳng định là bồi dưỡng các kỹ năng điều hành cụ thể cho các chức danh ở xã. Việc bồi dưỡng cần phải thường xuyên, gắn liền với thực tế của các địa phương.



Trên đây là một số giải pháp cụ thể mà chúng tôi tin rằng nếu được áp dụng tốt sẽ có thể mang lại hiệu quả cho hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước trong giai đoạn mới. Dĩ nhiên, hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là một loại hoạt động rất đa dạng, luôn gắn liền với những điều kiện, những môi trường cụ thể. Vì vậy việc áp dụng giải pháp nào là điều cần tính toán cho mỗi cơ quan, mỗi thời kỳ. Nhưng vô luận thế nào, các giải pháp trên cũng phải được nhìn nhận như một tổng thể có sự tác động lẫn

nhau. Cách nhìn nhận như vậy sẽ tạo cho chúng ta một khả năng vận dụng linh hoạt để góp phần nâng cao hơn nữa hiệu quả của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời gian tới, phục vụ công cuộc đổi mới đất nước một cách thiết thực.

KẾT LUẬN

Từ kết quả của việc nghiên cứu và khảo sát đã trình bày trên đây, có thể rút ra một số kết luận chung như sau:

1- Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân ở mọi thời đại trong lịch sử và ở mọi quốc gia đều luôn luôn là vấn đề được các cơ quan nhà nước quan tâm và coi trọng. Xã hội càng phát triển, càng văn minh thì vấn đề này càng mang một ý nghĩa quan trọng bởi lẽ nhà nước hiện đại không thể giải quyết mọi nhiệm vụ của mình nếu không tính đến ý kiến của người dân. Hơn thế nữa, xét cho cùng, không một Nhà nước nào thiếu sự ủng hộ của dân mà lại có thể tồn tại và phát triển. Vì thế, nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là vấn đề rất có ý nghĩa thời sự hiện nay, không chỉ đối với nước ta khi bước vào giai đoạn mới của công cuộc đổi mới đất nước, mà còn thấy ở nhiều nước khi bước vào thời kỳ hội nhập kinh tế thế giới.

2- Ở nước ta, ngay từ trong lịch sử xa xưa, dưới chế độ phong kiến, vua quan nhà nước phong kiến ở các thời đại khác nhau, với cách đặt vấn đề khác nhau, cũng đã quan tâm đến việc làm cho nhà nước gần dân, nhất là vào những thời kỳ thịnh trị. Vào những thời kỳ như thế vua đã đi cày ruộng tịch điền để làm gương cho dân, tướng khuyên vua nói lòng sức dân để làm kế sâu rễ bền gốc, gặp khi có nạn ngoại xâm thì lấy dân làm gốc để đánh đuổi quân thù, giữ yên bờ cõi. Đó là bài học ngàn đời của ông cha để lại.

3- Dưới thời đại Hồ Chí Minh, quan điểm *lấy dân làm gốc* được phát huy cao độ. Nhà nước cách mạng của chúng ta ngay từ khi mới thành lập đã xem trọng việc gần dân, dựa vào dân để chống thù trong giặc ngoài. Nhờ có đường lối đúng đắn đó mà chúng ta đã đoàn kết được toàn dân, đánh thắng kẻ thù trong hai cuộc kháng

chiến thần thành chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ, bảo vệ được độc lập dân tộc, đưa đất nước đến hoà bình, thống nhất. Tuy còn những hạn chế nhất định trong việc xây dựng quan hệ với dân để giải quyết các nhiệm vụ đặt ra, nhưng nhìn chung chúng ta đã làm tốt công tác này và có được những kinh nghiệm quý giá. Kinh nghiệm đó đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh tổng kết một cách rất súc tích là: "Để trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong".

4- Bước vào thời kỳ mới, khi đất nước chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, một lần nữa chúng ta lại thấy nổi lên vai trò quan trọng của việc tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Thời kỳ mới đã và đang đặt ra nhiều yêu cầu mới cho công tác này. Trong số những yêu cầu đó, chúng tôi cho rằng cần nhấn mạnh một số yêu cầu chính có ý nghĩa rất quan trọng tác động đến hiệu quả của hoạt động này như sau:

- Cơ quan nhà nước cần xử sự với công dân theo cách các doanh nghiệp xử sự với khách hàng của mình, vì xét cho cùng, Nhà nước tồn tại là vì dân, phát triển được là nhờ có dân.
- Cơ quan nhà nước khi tiếp cận và giải quyết công việc cho dân phải luôn đi sát dân, tránh những tầng nấc trung gian không cần thiết.
- Phải phấn đấu giải quyết kịp thời các yêu cầu của dân.
- Lường trước những khó khăn có thể có trong quá trình tiếp cận và giải quyết các công việc cho dân vì thực tế không bao giờ đơn giản.
- Tạo được sự tin cậy thực sự của người dân với các cơ quan nhà nước.
- Trong quá trình tiếp cận với công dân cần có sự đồng bộ và hỗ trợ lẫn nhau giữa các cơ quan.
- Tạo dựng được môi trường văn hoá tốt cho quá trình tiếp cận.

5- Về các giải pháp cụ thể để nâng cao năng lực tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong thời kỳ mới, xuất phát từ thực tế và các yêu cầu đặt ra có thể nêu lên như sau:

- Trước hết, giải pháp quan trọng hàng đầu là phải đổi mới nhận thức về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong tình hình mới. Nhận thức này phải dựa trên đặc điểm và vai trò của hoạt động quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa mà chúng ta hiện đang xây dựng. Một khi nhà nước không còn là vận động viên trên sân bãi mà là trọng tài phán xử, điều tiết, thì tiếp cận và giải quyết công việc cho dân của các cơ quan nhà nước phải có quan niệm mới, không thể áp đặt mọi thứ theo chủ quan mình.

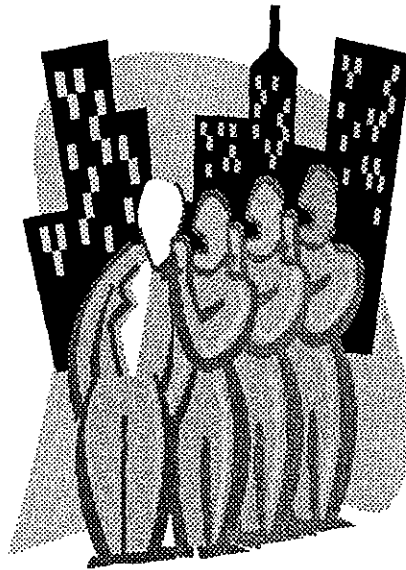
- Thứ hai, phải đổi mới cơ chế và hình thức tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Ở đây, theo quan điểm của chúng tôi cần giải quyết một số vấn đề cụ thể như: phải khắc phục bệnh quan liêu, cửa quyền cố hữu của các cơ quan nhà nước hình thành từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung và bao cấp; Phải hoàn thiện hơn nữa cơ chế tiếp xúc cử tri và tiếp dân của các đại biểu nhân dân và của các cơ quan; Tiếp tục hoàn thiện và áp dụng tốt hơn cơ chế hành chính một cửa; Khôi phục và phát huy sao cho có hiệu quả cơ chế tự quản của các cộng đồng dân cư. Những nhiệm vụ đó nếu được giải quyết đồng bộ chắc chắn sẽ có tác dụng tốt trong việc phát huy hiệu quả của hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân.

- Tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp lý về tiếp cận và giải quyết công việc cho dân theo hướng cụ thể hoá và đồng bộ hoá các quy định đó. Cần đặc biệt chú ý đến các quy định về triển khai và trách nhiệm của cán bộ trong việc thực hiện luật pháp trong quá trình giải quyết các yêu cầu của dân. Ở đây chúng tôi cũng nêu lên yêu cầu phải luật hoá các quy định tiếp cận và giải quyết công việc cho dân một cách toàn diện hơn như là một nhiệm vụ khách quan của thời kỳ mới.

- Cần đổi mới và tăng cường cơ sở vật chất cho hoạt động tiếp dân của các cơ quan nhà nước. Đặc biệt quan trọng trong vấn đề này là phải phấn đấu áp dụng tốt hơn công nghệ thông tin để phục vụ cho việc xây dựng một cách tiếp cận mới nhanh nhạy và chính xác, thuận lợi cho cả công dân và các cơ quan nhà nước.

- Giải pháp cơ bản cần cho mọi hoạt động nói trên có khả năng thực hiện có kết quả chính là bồi dưỡng những tri thức cần thiết cho cán bộ của các cơ quan nhà nước tham gia hoạt động tiếp cận và giải quyết công việc cho dân. Loại tri thức cần thiết hàng đầu là luật pháp. Bên cạnh đó cần đặc biệt coi trọng việc bồi dưỡng các kỹ năng cho cán bộ như kỹ năng giao tiếp, kỹ năng tin học v.v..

Tất nhiên, các giải pháp trên đây chưa phải là tất cả. Hơn nữa, tiếp cận và giải quyết công việc cho dân là một nhiệm vụ luôn luôn gắn liền với yêu cầu của từng cơ quan, từng thời kỳ cụ thể. Vì vậy, việc áp dụng các giải pháp nào cho có hiệu quả đòi hỏi phải có một sự lựa chọn. Nhưng vô luận thế nào, những giải pháp trên vẫn phải được nhìn như một chỉnh thể và phải đặt trên quan điểm chung *"dân là gốc"* để vận dụng./.



DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A- CÁC VĂN KIỆN CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC

1. Đảng cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khóa VII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998. *Văn kiện Hội nghị lần thứ II Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII)*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
4. Đảng cộng sản Việt nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001
5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
6. *Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và hướng dẫn thi hành (giao thông, văn hoá, thương mại, hải quan, thuế, quốc phòng, bảo vệ môi trường)*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
7. *Pháp lệnh thanh tra*, Hà Nội, 1990.
8. *Luật khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội, 1999.
9. *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Hà Nội 1999.
10. *Pháp lệnh về tổ chức hoạt động hoà giải ở cơ sở*, Hà Nội 1998.
11. *Nghị quyết 38/CP ngày 4/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức*.
12. *Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11-5-1998 của Chính phủ về việc Ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã*.
13. *Nghị định số 89/NĐ-CP ngày 7-8-1997 của Chính phủ về việc Ban hành Quy chế tổ chức tiếp công dân*.
14. *Tổng kết thực hiện thí điểm mô hình cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế "một cửa"*. Báo cáo số 12/BC- BCĐCCHC của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ. Thông tin cải cách nên hành chính do Bộ Nội vụ ấn hành, Số 36 tháng 6-2003.

B- CÁC SÁCH THAM KHẢO

15. Bùi Thế Vĩnh, Phạm Bích Hoa, Nguyễn Khắc Hùng...*Kỹ năng và cách tiếp cận trong việc cải tiến cung ứng dịch vụ công*, Nxb Thống kê, Hà Nội, 2002.
16. Dominique Chalvin: *Các phong cách quản lý*, Nxb. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 1993.
17. Dương Phú Hiệp - Nguyễn Duy Dũng (chủ biên): *Nền hành chính và các cải cách hành chính của Nhật Bản, Việt Nam và Trung Quốc*, Trung tâm nghiên cứu Nhật Bản, Hà Nội, 1996.
18. Đào Trí úc: *Quan niệm về giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước và các cơ chế thực hiện giám sát*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số6-2003
19. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái: *Nhập môn hành chính Nhà nước*, Nhà xuất bản Thành phố Hồ Chí Minh, 1996.
20. Đe vít Âuxbót, Tét Gheblor: *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
21. Đoàn Tuấn Hiệp, Nguyễn Đăng Khoa...: *Tin học quản lý hành chính*. Nxb Lao động, Hà Nội, 1997.
22. Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): *Từ điển Pháp - Việt, hành chính*, Nhà xuất bản Thế giới, Hà Nội, 1992.
23. *Giáo trình Luật hành chính*, Nhà xuất bản Pháp lý, Hà Nội, 1983.
24. Gunter Buschges: *Nhập Môn xã hội học tổ chức*, Nxb Thế giới, Hà Nội, 1996.
25. Hà Giang: *Quyết định một đảng, xã làm một nẻo*. Báo Pháp luật, ngày 8-7-2003.
26. Hà Văn Tấn, Phạm Thị Tâm: *Cuộc kháng chiến chống xâm lược Nguyên Mông thế kỷ thứ XIII*, Nxb khoa học xã hội, Hà Nội 1974.
27. Hoàng Ngân: *...Để lâu, hóa bùn!* Báo Pháp luật, ngày 3-8-2001.
28. Học viện Hành chính Quốc gia: *Bài giảng kiến thức thẩm phán hành chính*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
29. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, t.IV; t.V; t.VI; t.XII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
30. Hồ Điệp: *Quản lý để nâng cao chất lượng thực thi công việc trong các cơ quan Chính phủ - Kinh nghiệm của New Zealand*. Thông tin Cải cách nền hành chính Nhà nước , Bộ Nội vụ ấn hành , Số 36 tháng 6-2003.
31. Hội đồng Anh: *Pháp luật và sự quản lý của Nhà nước*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
32. Khổng Tử (Chu Hy tập chú): *Luận ngữ*, Nxb Văn học, Hà Nội, 2002.
33. Lê Đức Tiết: *Hỏi đáp về quy chế dân chủ tại phường xã*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2001.

34. Lê Hữu Nghĩa, Nguyễn Văn Mạnh: *55 năm xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
35. Lê Mậu Hãn: *Sức mạnh của dân tộc Việt Nam dưới ánh sáng tư tưởng Hồ Chí Minh*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
36. Lê Minh Thông (Chủ biên): *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2001.
37. Lênin V.I.: *Bàn về dân chủ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
38. Li Liangdong: *Chủ nghĩa xã hội và văn minh của loài người trong thế kỷ XXI*. Tạp chí Thông tin những vấn đề lý luận, Số 1-2002.
39. *Lịch sử các học thuyết chính trị trên thế giới*, Nxb Văn hoá thông tin, Hà Nội, 2001
40. Lương Xuân Quỳ (Chủ biên): *Cơ chế thị trường và vai trò Nhà nước trong nền kinh tế*, NXB Thống kê, Hà Nội 1994.
41. Mai Huệ: *Pháp luật đã đi vào cuộc sống*, Báo Pháp luật, ngày 17-4-2003.
42. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn: *Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
43. Michel Amel, Francis Bonnet, Joseph Jacobs: *Quản lý hành chính- Lý thuyết và thực hành*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
44. *Một góc nhìn của trí thức*, Nxb Trẻ, TP Hồ Chí Minh, 2003.
45. Ngô Sĩ Liên: *Đại Việt sử ký toàn thư*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1972.
46. *Những văn bản pháp luật về giải quyết các khiếu nại hành chính*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
47. Nguyễn Đăng Dũng, Ngô Đức Tuấn: *Luật hiến pháp Việt Nam*, Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh xuất bản, 1993.
48. Nguyễn Duy Gia: *Nâng cao quyền lực - năng lực - hiệu lực quản lý Nhà nước*, Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội, 1994.
49. Nguyễn Duy Gia: *Cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
50. Nguyễn Duy Gia (chủ biên): *Giáo trình về quản lý hành chính Nhà nước*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
51. Nguyễn Hữu Khiển: *Tìm hiểu về hành chính nhà nước*, Nxb Khoa học xã hội , Hà Nội, 1999.
52. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên): *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
53. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên): *Vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công: Nhận thức, thực trạng và giải pháp* ,NXB Văn hóa — Thông tin, Hà Nội, 2002.

54. Nguyễn Tuấn Dũng, Đỗ Minh Hợp: *Từ điển quản lý xã hội*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2002.
55. Nguyễn Thị Liên Diệp: *Quản trị học*, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh xuất bản, 1993.
56. Nguyễn Thị Doan, Đỗ Minh Cương (Chủ biên): *Các học thuyết quản lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà nội, 1996.
57. Nguyễn Khánh: *Đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước các cấp*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2003.
58. Nguyễn Trãi: *Toàn tập*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1976.
59. Nguyễn Văn Thâm: *Tổ chức điều hành hoạt động của các công sở*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
60. Nguyễn Văn Thâm, Võ Kim Sơn: *Thủ tục hành chính: Lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
61. Paul Hersey, Ken Blanc Hard: *Quản trị hành vi tổ chức*, NXB Thống kê, Hà Nội, 2001.
62. Phạm Côn Sơn: *Khoa học quản lý và tổ chức cơ sở xí nghiệp*, Nxb Đồng Tháp, 1993.
63. Quốc sử quán Triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục chính biên*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1964.
64. Richard S.Sloma: *Để là nhà quản lý thành công*, Nxb. Văn hoá thông tin, Hà nội, 1993.
65. Robert R.Blankem, Jame S. Mouton: *Lãnh đạo, chìa khóa của sự thành công*, Trung tâm Thông tin thương mại xuất bản, Hà nội, 1993.
66. *Từ điển thuật ngữ kinh tế học*, NXB Từ điển bách khoa, Hà Nội, 2001.
67. Thanh Hoa (Biên dịch): *Nhà quản trị trong thời đại thông tin*, Nxb Trẻ, TP Hồ Chí Minh, 1999.
68. Trần Bé: *Những chuyện khó tin nhưng có thật ở vùng cao Hà Giang*, Báo Pháp luật và kinh doanh, số 17 năm 1997.
69. Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật: *Xã hội và pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994.
70. Viện Nghiên cứu Hành chính Học viện Hành chính Quốc gia, Ban Tổ chức chính quyền TP Hồ Chí Minh: *Cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh (1995-1999) - Thành tựu và bài học*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
71. Võ Khánh Vinh: *Về giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 6-2003.
72. Vũ Đình Hoè: *Pháp quyền nhân nghĩa Hồ Chí Minh*, Nxb Văn hoá thông tin, Hà Nội, 2001.

73. Vũ Huy Từ (Chủ biên): *Hành chính học và cải cách hành chính*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
74. Vũ Oanh: *Đổi mới công tác dân vận của Đảng, chính quyền, mặt trận và các đoàn thể*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.