

CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ VÀ QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

(Tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch chuyên viên chính khối Đảng, đoàn thể năm 2012)

Phần I

CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN CỦA CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ

I. CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH CÁC KHÁI NIỆM CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ VIÊN CHỨC

1. Quá trình hình thành

Cán bộ, công chức, viên chức là những thuật ngữ cơ bản của chế độ công vụ, công chức, thường xuyên xuất hiện trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Trong khoa học hành chính, theo các cách tiếp cận khác nhau, người ta đã đưa ra các cách giải thích khác nhau về các thuật ngữ "cán bộ", "công chức" và "viên chức". Thuật ngữ "cán bộ" được sử dụng khá lâu tại các nước xã hội chủ nghĩa và bao hàm trong phạm vi rộng những người làm việc thuộc khu vực nhà nước và tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, để xác định cụ thể những tiêu chí nào là cán bộ thì từ trước đến nay chưa có văn bản nào quy định chính thức.

Thuật ngữ "công chức", "viên chức" thường được hiểu một cách khái quát là những người được Nhà nước tuyển dụng, nhận một công vụ hoặc một nhiệm vụ nhất định, do Nhà nước trả lương và có nghĩa vụ, bổn phận phục vụ nhân dân, phục vụ Nhà nước theo các quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, phạm vi xác định công chức hoặc viên chức lại là khác nhau đối với mỗi quốc gia khác nhau phụ thuộc vào thể chế chính trị, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước, và của lịch sử, văn hoá dân tộc mỗi quốc gia. Ví dụ có những quốc gia coi công chức là những người làm việc trong bộ máy nhà nước (bao gồm cả các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp hay các lực lượng vũ trang, công an). Trong khi đó có những nước lại chỉ giới hạn những người làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước hay hẹp hơn nữa là trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Việc xác định ai là công chức ở các quốc gia trên thế giới thường do các yếu tố sau quyết định:

- Hệ thống thể chế chính trị;

- Tổ chức bộ máy nhà nước;
- Sự phát triển kinh tế - xã hội;
- Tính truyền thống và các yếu tố văn hoá, lịch sử.

Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, đặc điểm chung của công chức ở các quốc gia thường là:

- Là công dân của nước đó;
- Được tuyển dụng qua thi tuyển hoặc xét tuyển;
- Được bổ nhiệm vào một ngạch, một chức danh hoặc gắn với một vị trí việc làm;
- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Ở Việt Nam, trải qua một thời gian dài cho đến trước khi Luật Cán bộ, công chức được ban hành năm 2008, trong nhận thức cũng như trong các hoạt động quản lý, chúng ta chưa xác định được rõ ràng cán bộ; công chức; viên chức. Trong hệ thống pháp luật của nước ta, kể từ Hiến pháp 1992 (đã sửa đổi, bổ sung) cho đến các luật khác (ví dụ như Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; Luật Bình đẳng giới; Luật Giáo dục;.....) đều có những điều, khoản sử dụng các thuật ngữ "cán bộ", "công chức", "viên chức", nhưng chưa có một văn bản luật nào giải thích các thuật ngữ này. Trong điều kiện thể chế chính trị của Việt Nam, có một điểm đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức luôn có sự liên thông với nhau. Theo yêu cầu nhiệm vụ, cơ quan có thẩm quyền có thể điều động, luân chuyển họ giữa các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội. Với điểm đặc thù này, việc nghiên cứu để xác định rõ cán bộ; công chức; viên chức một cách triệt để rất khó và phức tạp. Trong đời sống xã hội, từ lâu thuật ngữ "cán bộ" được sử dụng rộng rãi nhưng không theo một quy định nào. "Cán bộ" không chỉ để gọi những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, của Nhà nước, của tổ chức chính trị - xã hội mà còn được sử dụng cả trong các hoạt động sự nghiệp như "cán bộ y tế", "cán bộ coi thi", "cán bộ dân phố"... Tương tự, cụm từ "công chức" và "viên chức" cũng vậy. Có khi người ta sử dụng luôn cả cụm từ "cán bộ, công chức, viên chức" để chỉ chung những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

Khái niệm “công chức” bắt đầu xuất hiện ở Việt Nam khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh 76/SL ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức, trong đó công chức chỉ được xác định trong phạm vi các cơ quan Chính phủ, được quy định tại Điều 1 “*những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển dụng, giao giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ, ở trong*

hay ở ngoài nước, đều là công chức theo Quy chế này, trừ những trường hợp riêng biệt do Chính phủ quy định". Tuy nhiên, do hoàn cảnh những năm tháng kháng chiến sau đó, mặc dù không có văn bản nào bãi bỏ Sắc lệnh 76/SL nhưng trên thực tế các nội dung của quy chế này không được áp dụng. Một thời gian dài chúng ta quen thuộc với việc thực hiện chế độ "cán bộ" trên phạm vi cả nước, lấy người cán bộ làm trung tâm. Theo đó, tất cả những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp nhà nước, nông trường, lâm trường và lực lượng vũ trang đều được gọi chung trong một cụm từ là "cán bộ, công nhân viên chức nhà nước".

Sau đó, đến những năm đầu thập niên 90 khái niệm công chức mới xuất hiện trở lại. Tại Nghị định số 169/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ban hành ngày 25/5/1991 về công chức Nhà nước đã quy định công chức theo một phạm vi rộng hơn, bao gồm:

a) Những người làm việc trong các cơ quan hành chính Nhà nước ở Trung ương, ở các tỉnh, huyện và cấp tương đương.

b) Những người làm việc trong các Đại sứ quán, lãnh sự quán của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài.

c) Những người làm việc trong các trường học, bệnh viện, cơ quan nghiên cứu khoa học, cơ quan báo chí, phát thanh, truyền hình của Nhà nước và nhận lương từ ngân sách.

d) Những nhân viên dân sự làm việc trong các cơ quan Bộ Quốc phòng.

e) Những người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong bộ máy của các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát các cấp.

g) Những người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong bộ máy của Văn phòng Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng nhân dân các cấp.

Những trường hợp riêng biệt khác do Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng quy định.

Phạm vi công chức không bao gồm:

a) Các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp.

b) Những người giữ các chức vụ trong các hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp được Quốc hội hoặc Hội đồng Nhân dân các cấp bầu ra hoặc cử ra theo nhiệm kỳ.

c) Những hạ sĩ quan, sĩ quan tại ngũ trong Quân đội Nhân dân Việt Nam, bộ đội biên phòng.

d) Những người làm việc theo chế độ tạm tuyển, hợp đồng và những người đang thời kỳ tập sự chưa được xếp vào ngạch.

e) Những người làm việc trong các tổ chức sản xuất, kinh doanh của Nhà nước.

g) Những người làm việc trong các cơ quan của Đảng và Đoàn thể nhân dân (có quy chế riêng của Đảng và Đoàn thể nhân dân).¹

Đến năm 1998, khi Pháp lệnh Cán bộ, công chức được ban hành, những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, Nhà nước, đoàn thể được gọi chung trong một cụm từ là "cán bộ, công chức". Lúc này, phạm vi và đối tượng cán bộ, công chức đã được thu hẹp hơn so với trước, nhưng vẫn gồm cả khu vực hành chính nhà nước, khu vực sự nghiệp và các cơ quan của Đảng, đoàn thể. Những người làm việc trong các tổ chức, đơn vị còn lại như doanh nghiệp nhà nước, lực lượng vũ trang thì do các văn bản pháp luật về lao động, về sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam, về công an nhân dân Việt Nam... điều chỉnh. Với quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức, các tiêu chí: Công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương từ Ngân sách nhà nước mới chỉ là những căn cứ để xác định một người có phải là "cán bộ, công chức" hay không.

Năm 2003, khi sửa đổi, bổ sung lần thứ hai (lần thứ nhất là vào năm 2000), một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức, Nhà nước đã thực hiện việc phân định biên chế hành chính với biên chế sự nghiệp. Việc phân định này đã tạo cơ sở để đổi mới cơ chế quản lý đối với cán bộ, công chức trong các cơ quan Nhà nước với cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước. Nhưng đến thời điểm này, vấn đề làm rõ thuật ngữ "công chức" và thuật ngữ "viên chức" vẫn chưa được giải quyết.

Vì không xác định và phân biệt được rõ thuật ngữ "cán bộ"; "công chức", "viên chức" nên đã dẫn đến những hạn chế và khó khăn trong quá trình xác định những điểm khác nhau (bên cạnh những điểm chung) liên quan đến quyền và nghĩa vụ, đến cơ chế và các quy định quản lý, tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, kỷ luật, chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động của cán bộ cũng như của công chức, viên chức. Vấn đề làm rõ thuật ngữ "cán bộ"; "công chức"; "viên chức" được coi là vấn đề cơ bản, quan trọng, là một nhu cầu cần thiết xuất phát từ thực tiễn đổi mới cơ chế quản lý đặt ra hiện nay. Điều này đã được Luật Cán bộ, công chức năm 2008 giải quyết tương đối triệt để và khoa học, phù hợp với lịch sử hình thành đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; phù hợp với thể chế chính trị và thực tiễn quản lý của

¹. Trích Điều 2, Nghị định 169/HĐBT, ngày 25-5-1991 của Hội đồng Bộ trưởng.

Việt Nam, tạo cơ sở và căn cứ để đưa ra những nội dung đổi mới và cải cách chế độ công vụ, công chức trong thời gian tới. Đồng thời đây cũng là căn cứ để xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh của Luật và để đội ngũ viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập sẽ do một văn bản luật khác điều chỉnh. Từ đây chúng ta có căn cứ và cơ sở để tiếp tục đẩy mạnh việc hoàn thiện và đổi mới cơ chế quản lý đội ngũ cán bộ; đội ngũ công chức; đội ngũ viên chức làm việc trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

Do đó, nhiệm vụ cơ bản, quan trọng và đầu tiên mà Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã làm được, đó là làm rõ được những tiêu chí xác định ai là cán bộ, ai là công chức, ai là viên chức...

2. Phân định cán bộ với công chức

Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 thì cán bộ và công chức có những tiêu chí chung là: công dân Việt Nam; trong biên chế; hưởng lương từ Ngân sách nhà nước (riêng *trường hợp công chức làm việc trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì tiền lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật*); giữ một công vụ, nhiệm vụ thường xuyên; làm việc trong công sở; được phân định theo cấp hành chính (*cán bộ ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; cán bộ cấp xã; công chức ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; cán bộ, công chức cấp xã*). Bên cạnh đó, giữa cán bộ và công chức được phân định rõ theo tiêu chí riêng, gắn với cơ chế hình thành.

Khoản 1 Điều 4 của Luật Cán bộ, công chức quy định cán bộ là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, ở cấp tỉnh, ở cấp huyện, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Theo quy định này thì tiêu chí xác định cán bộ *gắn với cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ*. Những người đủ các tiêu chí chung của cán bộ, công chức mà được tuyển vào làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội thông qua con đường bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ chức danh theo nhiệm kỳ thì được xác định là cán bộ. Thực tế cho thấy, cán bộ luôn gắn liền với chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ; hoạt động của họ gắn với quyền lực chính trị được nhân dân hoặc các thành viên trao cho và chịu trách nhiệm chính trị trước Đảng, Nhà nước và nhân dân. Việc quản lý cán bộ phải thực hiện theo các văn bản pháp luật tương ứng chuyên ngành điều chỉnh hoặc theo Điều lệ. Do đó, căn cứ vào các tiêu chí do Luật Cán bộ, công chức 2008 quy định, những ai là cán bộ trong cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội sẽ được các cơ quan có

thẩm quyền của Đảng căn cứ Điều lệ của Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội quy định cụ thể. Những ai là cán bộ trong cơ quan nhà nước sẽ được xác định theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Toà án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, Luật Kiểm toán nhà nước và các quy định khác của pháp luật có liên quan và do uỷ ban Thường vụ Quốc hội quy định cụ thể.

Khoản 2 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức quy định công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật.

Theo quy định này thì tiêu chí để xác định công chức gắn với *cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh*. Những người đủ các tiêu chí chung của cán bộ, công chức mà được tuyển vào làm việc trong các cơ quan, đơn vị của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thông qua quy chế tuyển dụng (thi tuyển, xét tuyển), bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh thì được xác định là công chức. Công chức là những người được tuyển dụng lâu dài, hoạt động của họ gắn với quyền lực công (hoặc quyền hạn hành chính nhất định) được cơ quan có thẩm quyền trao cho và chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Việc quy định công chức trong phạm vi như vậy xuất phát từ mối quan hệ liên thông giữa các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị. Đây là điểm đặc thù của Việt Nam rất khác so với một số nước trên thế giới nhưng lại hoàn toàn phù hợp với điều kiện cụ thể và thể chế chính trị ở Việt Nam.

Bên cạnh đó, việc quy định công chức có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của các đơn vị sự nghiệp công lập là phù hợp với Hiến pháp của Việt Nam, thể hiện được trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức cung cấp các dịch vụ công thiết yếu và cơ bản cho người dân, bảo đảm sự phát triển cân đối giữa các vùng, lãnh thổ có mức sống chênh lệch, thực hiện mục tiêu dân chủ và công bằng xã hội. Hiện nay, khi vai trò của Nhà nước đang được nhấn mạnh trong điều kiện kinh tế thị trường, nhằm khắc phục ảnh hưởng của suy thoái kinh tế

tác động đến sự ổn định đời sống xã hội thì việc quy định công chức có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập lại càng có ý nghĩa và thể hiện tư duy pháp lý tiến bộ của Luật Cán bộ, công chức 2008. Tuy nhiên, phạm vi công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập rộng hay hẹp còn tùy thuộc vào quy mô, phạm vi hoạt động của từng đơn vị sự nghiệp; vào cấp có thẩm quyền thành lập và quản lý.

Công chức trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, bộ máy lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập, lực lượng vũ trang đã được quy định cụ thể tại Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ về việc quy định những người là công chức (sau đây gọi tắt là Nghị định số 06/2010/NĐ-CP): *“ công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước hoặc được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật, làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập”*.

Tuy nhiên, do đặc điểm của thể chế chính trị ở Việt Nam, mặc dù đã phân định cán bộ và công chức theo các tiêu chí gắn với cơ chế hình thành nhưng điều đó cũng chỉ mang tính tương đối. Giữa cán bộ và công chức vẫn có những điểm chồng lấn, lưỡng tính.

Với các quy định để phân biệt và xác định cán bộ và công chức như trên, từ ngày 01/01/2010, khoảng hơn 1,6 triệu người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập đã không thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật về cán bộ, công chức mà sẽ do một văn bản pháp luật khác điều chỉnh. Và để thực hiện điều đó, ngày 15/11/2010, Quốc hội khóa XII đã biểu quyết thông qua Luật viên chức. Tiếp đó, Chính phủ đã ban hành 04 Nghị định hướng dẫn thi hành Luật viên chức (bao gồm Nghị định số 27/2012/NĐ-CP ban hành ngày 06/4/2012 quy định về xử lý kỷ luật và trách nhiệm bồi thường, hoàn trả của viên chức; Nghị định số 29/2012/NĐ-CP ban hành ngày 12/4/2012 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức; Nghị định số 41/2012/NĐ-CP ban hành ngày 08/5/2012 quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập và Nghị định số 55/2012/NĐ-CP ban hành ngày 28/6/2012 quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập) để điều chỉnh đối với đội ngũ viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Đây là những người mà hoạt động của họ nhằm cung cấp các dịch vụ cơ bản, thiết yếu cho người dân như giáo dục, đào tạo, y tế, an sinh xã hội, hoạt động khoa học, văn hoá, nghệ thuật, thể dục, thể thao... Những hoạt động này không nhân danh quyền lực chính trị

hoặc quyền lực công, không phải là các hoạt động quản lý nhà nước mà chỉ thuần túy mang tính nghề nghiệp gắn với nghiệp vụ, chuyên môn.

Việc phân định cán bộ và công chức của Luật cán bộ, công chức là căn cứ để quy định cơ chế quản lý phù hợp với cán bộ ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; công chức ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; cán bộ cấp xã, công chức cấp xã. Với những quy định mới này, pháp luật về cán bộ, công chức đã tiếp tục quy định những vấn đề thể hiện tính đặc thù trong hoạt động công vụ của cán bộ khác với hoạt động công vụ của công chức liên quan đến các nội dung như: quyền và nghĩa vụ, bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm; đào tạo, bồi dưỡng; điều động, luân chuyển; đánh giá;... Ví dụ như:

- Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ chung mà cán bộ và công chức đều có. Đối với cán bộ do chịu sự điều chỉnh của cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm nên cán bộ còn phải chịu trách nhiệm trước Đảng, Nhà nước, nhân dân và trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điểm này thể hiện trách nhiệm chính trị của cán bộ.

Đối với công chức, do chịu sự điều chỉnh của cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm nên công chức còn phải chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điểm này thể hiện trách nhiệm hành chính của công chức.

- Việc quy định đánh giá cán bộ đã có những nội dung khác với đánh giá công chức. Theo Luật quy định, đánh giá cán bộ thực hiện theo 5 nội dung, trong đó có những nội dung khác với đánh giá công chức là: cán bộ phải đánh giá năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm trong công tác; kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Còn đánh giá công chức gồm 6 nội dung đánh giá. Điểm khác với đánh giá cán bộ là việc đánh giá công chức gắn với năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ; tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; thái độ phục vụ nhân dân.

- Việc áp dụng hình thức kỷ luật đối với cán bộ cũng khác với công chức. Cán bộ có 4 hình thức kỷ luật (khiển trách, cảnh cáo, cách chức, bãi nhiệm), còn công chức có 6 hình thức kỷ luật (khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc).

Như vậy, theo Luật Cán bộ, công chức 2008, những người làm việc trong các tổ chức kinh tế của nhà nước không phải là cán bộ và cũng không phải là công chức. Đó là những người làm việc trong những thực thể hoạt động dựa trên nguyên tắc lợi nhuận. Đối với nhóm lực lượng vũ trang, công an nhân dân,

những người là sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng, hạ sỹ quan chuyên nghiệp cũng không thuộc vào phạm vi công chức.

4. Phân loại công chức

Công chức có thể được phân loại theo nhiều cách khác nhau tùy thuộc vào mục đích phân loại. ở Việt Nam có một số cách phân loại cơ bản sau:

a) Căn cứ vào ngạch được bổ nhiệm, công chức được phân thành loại A, loại B, loại C và loại D, cụ thể như sau:

- Loại A gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên cao cấp hoặc tương đương;

- Loại B gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên chính hoặc tương đương;

- Loại C gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên hoặc tương đương;

- Loại D gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch cán sự hoặc tương đương và ngạch nhân viên.

b) Căn cứ vào vị trí công tác, công chức được phân loại như sau:

- Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý;

- Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

c) Phân loại theo ngành, lĩnh vực:

- Ngành hành chính;

- Ngành lưu trữ;

- Ngành thanh tra;

- Ngành kế toán;

- Ngành kiểm toán;

- Ngành thuế;

- Ngành tư pháp;

- Ngành ngân hàng;

- Ngành hải quan;

- Ngành nông nghiệp;

- Ngành kiểm lâm;

- Ngành thủy lợi;

- Ngành xây dựng;

- Ngành khoa học kỹ thuật;

- Ngành khí tượng thủy văn;

- Ngành môi trường;

- Ngành giáo dục đào tạo;

- Ngành y tế;

- Ngành văn hoá;

- Ngành thông tin;

- Ngành du lịch;

- Ngành thể dục thể thao;

- Ngành dự trữ quốc gia;

- Ngành quản lý thị trường.

Ngoài ra, công chức còn có thể được phân loại theo trình độ đào tạo (sau đại học, đại học, trung học,...) hoặc theo hệ thống cơ cấu tổ chức, gồm:

- Công chức làm việc ở cơ quan, tổ chức ở Trung ương;

- Công chức làm việc ở cơ quan, tổ chức cấp tỉnh;
- Công chức làm việc ở cơ quan, tổ chức cấp huyện;
- Công chức làm việc ở cơ quan, tổ chức cấp xã.

Trong mỗi một ngành chuyên môn có một hoặc một số ngạch từ cao đến thấp, thể hiện phẩm chất, trình độ và năng lực chuyên môn, những hiểu biết cần phải có của công chức; mỗi một ngạch có nhiều mức lương khác nhau, từ mức khởi điểm (bậc 1) trở lên. Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và các văn bản hướng dẫn của Chính phủ, việc nâng từ mức lương thấp lên mức lương cao hơn trong ngạch được thực hiện gắn với thâm niên công tác, trừ trường hợp được nâng lương trước thời hạn do có thành tích, cống hiến trong công tác. Việc thực hiện nâng lương được tiến hành theo quy trình, thủ tục và phân cấp theo quy định của pháp luật. Việc nâng từ ngạch thấp lên ngạch cao hơn liền kề phải qua kỳ thi nâng ngạch theo nguyên tắc cạnh tranh.

II. CÔNG VỤ VÀ TRÁCH NHIỆM TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Công vụ và hoạt động công vụ

Công vụ là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước do cán bộ, công chức tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phục vụ lợi ích nhà nước, nhân dân và xã hội. Tuy nhiên trong điều kiện cụ thể ở Việt Nam, do đặc thù về thể chế chính trị nên công vụ còn bao gồm cả hoạt động thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội.

a) Một số đặc điểm và tính chất của công vụ:

- Mục đích của công vụ là phục vụ lợi ích nhà nước, nhân dân và xã hội;
- Nội dung hoạt động công vụ bao gồm các hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội trong lãnh đạo, quản lý và tham gia quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, đồng thời tổ chức cung ứng và phục vụ các nhu cầu chung của xã hội, của nhân dân không vì mục đích lợi nhuận.
- Chủ thể thực thi công vụ là cán bộ, công chức.
- Hoạt động công vụ không chỉ thuần túy mang tính quyền lực nhà nước, mà còn bao gồm cả hoạt động của các tổ chức do nhà nước thành lập (được nhà nước uỷ quyền) để phục vụ các nhu cầu của nhân dân. Các hoạt động này đều do cán bộ, công chức nhân danh nhà nước tiến hành. Bao gồm các hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước và các hoạt động của các tổ chức được nhà nước uỷ

quyền. ở các nước trên thế giới, khi đề cập đến công vụ, người ta ít nói đến yếu tố quyền lực nhà nước mà thường chỉ nói tới công chức nhân danh pháp luật hoặc nhân danh nhà nước mà thôi. Bởi lẽ, pháp luật là công cụ chính, chủ yếu do nhà nước ban hành. Ngoài ra, ở Việt Nam do đặc thù về thể chế chính trị nên hoạt động công vụ còn bao gồm cả hoạt động của cán bộ, công chức trong các cơ quan của Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội.

- Công vụ được tiến hành theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được Nhà nước giao và tuân theo pháp luật.

- Hoạt động công vụ mang tính thường xuyên, chuyên nghiệp.

b) Hoạt động công vụ nhằm các mục tiêu sau:

- Phục vụ nhà nước;
- Phục vụ nhân dân;
- Không có mục đích riêng của mình;
- Mang tính xã hội cao vì phục vụ nhiều người;
- Duy trì an ninh, an toàn trật tự xã hội;
- Thúc đẩy tăng trưởng và phát triển;
- Không vì lợi nhuận.

c) Các nguồn lực để thực hiện hoạt động công vụ:

- Quyền lực nhà nước trao cho, có tính pháp lý;
- Sử dụng nguồn ngân sách nhà nước để hoạt động;
- Do cán bộ, công chức thực hiện.

d) Cách thức tiến hành hoạt động công vụ:

- Hướng đến mục tiêu;
- Hệ thống thứ bậc, phân công, phân cấp;
- Thủ tục do pháp luật quy định trước;
- Công khai;
- Bình đẳng;
- Khách quan, không thiên vị;
- Có sự tham gia của nhân dân.

Hoạt động công vụ là một loại hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước (quyền lực công). Nói đến hoạt động công vụ là nói đến trách nhiệm của cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện quyền và nghĩa vụ nhằm mục tiêu phục vụ người dân và xã hội. Về mặt pháp lý, trách nhiệm của cán bộ, công chức thường được xem xét trong mối quan hệ thống nhất giữa quyền và nghĩa vụ. Do đó, hoạt

động công vụ thể hiện trách nhiệm của cán bộ, công chức nhân danh quyền lực công thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo quy định của pháp luật. Với ý nghĩa quan trọng như vậy, bất kỳ Nhà nước nào cũng phải xây dựng một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả và nhấn mạnh đến trách nhiệm công vụ. Nền công vụ của mỗi quốc gia luôn phải tương thích với thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước hiện hành. Các quốc gia có thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước khác nhau thì quan niệm về hoạt động công vụ cũng có những điểm khác nhau. Tuy nhiên, xét đến cùng thì bản chất và mục tiêu cuối cùng của hoạt động công vụ đều giống nhau. Công vụ là lao động đặc thù của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước, nhân danh quyền lực công để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống và phục vụ nhân dân.

Ở Việt Nam, do đặc thù riêng, các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội là một hệ thống chính trị thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Giữa các cơ quan, tổ chức này luôn có sự liên thông trong sử dụng nguồn nhân lực. Do đó, hoạt động công vụ không chỉ thuần túy là hoạt động của cán bộ, công chức nhân danh quyền lực công, mà còn được hiểu là các hoạt động trong phạm vi rộng hơn. Theo đó, hoạt động công vụ được hiểu là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập. Để khẳng định tính đặc thù này, Điều 2 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định hoạt động công vụ "là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo quy định của luật này và các quy định khác có liên quan". Cán bộ, công chức khi tham gia hoạt động công vụ phải tuân thủ các nghĩa vụ và có trách nhiệm thực hiện đúng quyền hạn được giao. Để đạt được điều đó, bên cạnh năng lực, trình độ, cán bộ, công chức còn phải hội đủ và thường xuyên rèn luyện phẩm chất, đạo đức để bảo đảm các quy định về đạo đức công vụ, đặc biệt là trách nhiệm trong công vụ.

Trách nhiệm công vụ là một khái niệm mang tính chính trị, tạo nên hình ảnh của chế độ, của nhà nước trong mắt người dân. Đó là việc cán bộ, công chức tự ý thức về quyền và nhiệm vụ được phân công cũng như bản phận phải thực hiện các quyền và nhiệm vụ đó. Trách nhiệm trong hoạt động công vụ của cán bộ, công chức có mối quan hệ chặt chẽ với kết quả công vụ. Kết quả công vụ và trách nhiệm công vụ tạo nên hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan, tổ chức. Hai nhân tố này luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau. Nếu nói kết quả công vụ là điểm mục tiêu, là mong muốn của chủ thể quản lý thì trách nhiệm công vụ là phương thức, cách thức để thực hiện mục tiêu của chủ thể quản lý. Một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả đều dựa trên cơ sở đề cao tính trách nhiệm với tinh thần tận tụy, mẫn cán và làm tròn bổn phận của cán bộ, công chức.

2. Nền công vụ

Nếu như "công vụ" dùng để chỉ các hoạt động cụ thể thực thi quyền lực quản lý hành chính nhà nước, thì "nền công vụ" mang ý nghĩa của hệ thống, nghĩa là nó chứa đựng bên trong nó công vụ và các cơ sở, điều kiện để công vụ được tiến hành. Nền công vụ gồm:

- Hệ thống pháp luật quy định các hoạt động của các cơ quan thực thi công vụ (cơ quan thực thi quyền hành pháp, quyền quản lý nhà nước). Hệ thống này bao gồm Hiến pháp, các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan quyền lực nhà nước có thẩm quyền ban hành.

- Hệ thống các quy chế quy định cách thức tiến hành các hoạt động công vụ do Chính phủ hoặc cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành tạo thành hệ thống thủ tục hành chính, quy tắc quy định các điều kiện tiến hành.

- Đội ngũ cán bộ, công chức, với tư cách là những chủ thể tiến hành các công vụ cụ thể. Đây là hạt nhân của nền công vụ và cũng chính là yếu tố bảo đảm cho nền công vụ hiệu lực, hiệu quả.

- Công sở và các điều kiện thực hiện công vụ: Công sở là nơi tổ chức tiến hành các hoạt động công vụ. Công sở cần phải bảo đảm các điều kiện cần thiết để nhân dân được tiếp cận với công vụ thuận tiện. Công sở cần phải được tổ chức khoa học hiện đại để nâng cao chất lượng hoạt động công vụ.

Xét trên tổng thể, nền công vụ không chỉ bị điều chỉnh bởi các văn bản mang tính pháp luật (Hiến pháp, luật) mà còn mang tính pháp quy của Chính phủ. Cải cách nền công vụ, không chỉ tập trung vào hệ thống pháp quy (thủ tục hành chính) mà còn phải quan tâm đến hệ thống văn bản pháp luật nói chung bao gồm cả Hiến pháp, luật. Hoạt động của nền công vụ và cán bộ, công chức không chỉ bị chế định bởi hệ thống luật chung (luật lao động) mà còn bị chế định bởi chính những quy phạm pháp luật được quy định riêng cho nó.

3. Một số nguyên tắc cơ bản của hoạt động công vụ

Hoạt động công vụ được tiến hành theo một số nguyên tắc cơ bản. Theo lý thuyết về công vụ, có thể liệt kê một số nguyên tắc cơ bản của hoạt động công vụ như sau:

- Nguyên tắc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;
- Nguyên tắc lập quy dưới luật;
- Nguyên tắc đúng thẩm quyền, chỉ được phép thực hiện trong phạm vi công vụ (chỉ làm những gì pháp luật cho phép);
- Nguyên tắc chịu trách nhiệm;
- Nguyên tắc thống nhất vì lợi ích công;

- Nguyên tắc công khai;
- Nguyên tắc liên tục, kế thừa;
- Nguyên tắc tập trung dân chủ.

Theo quy định tại Điều 3 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, khi thi hành công vụ, cán bộ, công chức phải bảo đảm 5 nguyên tắc cơ bản sau:

- Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;
- Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân;
- Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát;
- Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả;
- Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.

4. Trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức

4.1. Hiện nay vấn đề trách nhiệm công vụ thường được xem xét theo 2 góc độ: trách nhiệm của nhóm cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý và trách nhiệm của nhóm công chức thực thi, thừa hành. Từ năm 1986 đến nay, đội ngũ cán bộ, công chức đã có rất nhiều cố gắng trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao, phục vụ nhân dân.

Tuy nhiên, tình trạng thiếu trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ hiện nay đang làm ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan nhà nước. Điều này được biểu hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau. Hiện nay, khi thực hiện việc điều hành và phân công công việc ở một số cơ quan, người lãnh đạo, quản lý có xu hướng càng ngày càng dồn nhiều việc cho cán bộ, công chức khá, giỏi. Các công chức có hạn chế về năng lực ít được giao việc. Xu hướng này, thoạt nghe thì thấy hợp lý, nhưng hậu quả là cán bộ, công chức hạn chế về năng lực sẽ không phải chịu nhiều thách thức, không có cơ hội để vươn lên và càng thiếu trách nhiệm. Những người khá, giỏi sẽ bị quá tải và do đó chất lượng công việc của họ cũng có xu hướng giảm sút do phải chạy theo số lượng công việc. Đây là yếu tố khách quan làm ảnh hưởng đến trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức. Một xu hướng khác là, một số cán bộ, công chức quản lý luôn thích ôm đồm công việc; không tin tưởng vào cấp dưới, không dám và không muốn giao việc cho cấp dưới. Điều này phản ánh tính trách nhiệm chưa cao trong xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Công chức thừa hành thiếu trách nhiệm do nhiều nguyên nhân. Bên cạnh nguyên nhân bản thân mỗi người thiếu hoặc buông lỏng rèn luyện thường xuyên, còn có nguyên nhân do thói quen giao việc, tư duy lãnh đạo, điều hành của người quản lý thiếu tin tưởng vào công chức và phân chia công việc không rõ ràng. Khi phân công, giao việc, người này đùn đẩy việc cho người kia

và khi thực hiện thì thiếu trách nhiệm phối hợp. Khi công việc kém hiệu quả hoặc chậm tiến độ, bị phê bình thì cấp trên và cấp dưới đổ lỗi cho nhau. Những người thiếu trách nhiệm thường rất hăng say phát biểu trong cuộc họp nhưng nhiều khi lại không dám đảm trách công việc cấp trên giao. Khi người đứng đầu không muốn làm mất lòng mọi người và thiếu trách nhiệm trong đánh giá thì sẽ dẫn đến hậu quả là không phân biệt được người làm tốt, xứng đáng và người làm chưa tốt, không xứng đáng. Ngoài ra chế độ tiền lương và môi trường làm việc cũng là những nhân tố ảnh hưởng đến việc duy trì và nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ. Tiền lương là yếu tố rất quan trọng không chỉ góp phần tái sản xuất sức lao động, mà còn là yếu tố hấp dẫn, thu hút và là động lực thúc đẩy cán bộ, công chức hăng hái, tận tụy, toàn tâm toàn ý làm việc.

Trách nhiệm trong hoạt động công vụ có ảnh hưởng trực tiếp đến việc phát triển đội ngũ công chức và triển khai thực hiện nhiệm vụ. Tư duy và quan niệm về nguyên tắc "tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách" thường chỉ được sử dụng trong hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội và gắn với thời kỳ kế hoạch hoá tập trung trước đây song đến nay vẫn được triển khai trong hoạt động quản lý và hoạt động hành chính nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc đề cao trách nhiệm của người đứng đầu. Theo lối tư duy này, nếu các quyết định liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước hoặc quản lý hành chính có hiệu quả, kết quả hoặc thành công thì đó là công lao của tập thể lãnh đạo; ngược lại, khi quyết định sai lầm hoặc thất bại thì cá nhân người đứng đầu phải chịu trách nhiệm. Hiện nay, trước khi quyết định vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, nhiều cơ quan thường thành lập "Hội đồng" để tư vấn, kiến nghị. Mặc dù là tư vấn, kiến nghị nhưng ít khi quyết định của người đứng đầu khác với ý kiến của "Hội đồng". Quá trình thực hiện các quyết định liên quan đến thẩm quyền của người đứng đầu về tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng, bổ nhiệm, quy hoạch, bồi dưỡng, nâng lương, nâng ngạch... đối với cán bộ, công chức cũng chịu ảnh hưởng của cách làm dựa vào "Hội đồng" để né tránh trách nhiệm. Đối với các hoạt động công vụ do cá nhân công chức thực hiện cũng không dễ xác định trách nhiệm nếu như quyền hạn và nhiệm vụ được giao không tương xứng hoặc không rõ ràng. Bên cạnh đó, đối với các hoạt động công vụ liên quan đến tham mưu, hoạch định chính sách, quyết định hành chính phải qua nhiều khâu, nhiều cấp và do bộ phận tham mưu giúp việc đề xuất, vẫn còn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm. Khi có vấn đề nảy sinh hoặc để xảy ra hậu quả thì người được giao thẩm quyền quyết định có xu hướng đẩy trách nhiệm sang phía tham mưu, đề xuất, trình ký. Qua đây cũng có thể thấy vấn đề nhận thức,

các quy định về quy trình, thủ tục chính là một tác nhân ảnh hưởng đến trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức.

4.2. Trách nhiệm của cán bộ, công chức là vấn đề quan trọng đang được Đảng và Nhà nước quan tâm, chấn chỉnh. Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ năm khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã xác định yêu cầu của cải cách hành chính phải đảm bảo phân định rõ trách nhiệm giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm và tận tụy phục vụ nhân dân. Nội dung này đã được Nhà nước thể chế hoá trong các quy định của Luật Cán bộ, công chức. Trước hết, Điều 3 của Luật Cán bộ, công chức đã quy định các nguyên tắc trong thi hành công vụ: "Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát", "Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ". Các nguyên tắc này đều xuất phát từ yêu cầu hoạt động công vụ, bảo đảm thẩm quyền phải gắn với chức trách được giao. Điều đó tạo tiền đề và cơ sở nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Để cụ thể hoá các nguyên tắc trách nhiệm, Điều 5 Luật Cán bộ, công chức khi quy định cụ thể các nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức đã nhấn mạnh nguyên tắc: "Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, chế độ trách nhiệm cá nhân và phân công, phân cấp rõ ràng". Trong quản lý cán bộ, công chức (bao gồm cả việc quản lý thực thi công vụ), vấn đề trách nhiệm cá nhân và thực hiện phân công, phân cấp rõ ràng nhằm xác định trách nhiệm trong hoạt động công vụ là rất quan trọng, vì thông qua đó mà việc xử lý các sai phạm hoặc thực hiện việc khen thưởng, đánh giá được thực hiện một cách chính xác và kịp thời.

Trong Luật Cán bộ, công chức, trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức còn thể hiện ở việc thực hiện các nghĩa vụ: Trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ liên quan đến thể chế chính trị, chế độ nhà nước và nhân dân (Điều 8); trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ trong thi hành công vụ (Điều 9); đặc biệt là trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức là người đứng đầu (Điều 10). Mặt khác, các quy định liên quan đến đạo đức, văn hoá giao tiếp cũng như những việc cán bộ, công chức không được làm cũng thể hiện bổn phận của cán bộ, công chức - với tư cách là một mặt không thể thiếu được trong trách nhiệm của cán bộ, công chức; các quy định để khắc phục tình trạng trốn tránh trách nhiệm, thoái thác nhiệm vụ cũng được nhấn mạnh và quy định thuộc về những việc không được làm để đề cao trách nhiệm công vụ đối với cán bộ, công chức. Tương ứng với các quy định này, trong nội dung quản lý cán bộ, công chức đã có nhiều quy định liên quan đến xem xét, đánh giá trách nhiệm công vụ. Khoản 1 Điều 28 và Khoản 1 Điều 56 của Luật Cán bộ, công chức quy định trách

nhiệm là 1 trong 5 nội dung cần thiết khi đánh giá cán bộ và là 1 trong 6 nội dung cần thiết khi đánh giá công chức. Tính trách nhiệm trong hoạt động công vụ còn thể hiện ở quy định về việc xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm đối với cán bộ (Khoản 1 Điều 30) và từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo, quản lý (Điều 54), đối với cán bộ, công chức cấp xã (Điều 64). Khi cán bộ, công chức thấy không đủ sức khỏe, năng lực, uy tín thì có thể xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm- điều này bên cạnh sự thể hiện phẩm chất, lòng tự trọng và văn hoá còn thể hiện tính trách nhiệm của cán bộ, công chức đối với hoạt động công vụ.

Việc đánh giá công chức đã được Điều 57 Luật Cán bộ, công chức giao trách nhiệm cho người đứng đầu cơ quan, đơn vị, tổ chức sử dụng công chức và người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên quản lý trực tiếp, mà không phải do tập thể đánh giá, bỏ phiếu như trước đây. Vị trí và vai trò của các "Hội đồng" để tư vấn cho người đứng đầu cũng đã được giải quyết làm rõ, trong đó các quy định của Luật Cán bộ, công chức không quy định và không đề cập đến việc sử dụng "Hội đồng" như là một chế định bắt buộc. Như vậy, trong quá trình điều hành và trước khi quyết định các vấn đề liên quan đến quản lý công chức, công vụ, căn cứ vào tình hình cụ thể, người đứng đầu hoặc người có thẩm quyền có thể thành lập hoặc không thành lập các "Hội đồng" để tư vấn cho mình, trừ trường hợp văn bản pháp luật quy định khác. Bởi lẽ, thẩm quyền quyết định và trách nhiệm trong hoạt động công vụ luôn luôn gắn với người đứng đầu hoặc người có thẩm quyền quyết định. Điều này phù hợp với nguyên tắc đề cao trách nhiệm trong hoạt động công vụ và quản lý cán bộ, công chức.

III. NGHĨA VỤ VÀ QUYỀN CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

Nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức là những vấn đề cơ bản của chế độ công vụ, được quy định trong pháp luật về công vụ, công chức. Nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức thể hiện mối quan hệ giữa cán bộ, công chức với Nhà nước, nhân dân trong quá trình thực thi công vụ. Đây là những chế định quan trọng để điều chỉnh hành vi của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ. Mặt khác, nó còn là căn cứ để Nhà nước thực hiện trách nhiệm của mình đối với cán bộ, công chức, nhằm bảo đảm các điều kiện cần thiết của một chủ thể công quyền đối với đối tượng quản lý của mình là cán bộ, công chức (phương tiện làm việc; đời sống vật chất, tinh thần; an toàn, an ninh cho cán bộ, công chức trong công vụ). Các văn bản luật, pháp lệnh hoặc quy chế của các quốc gia trên thế giới quy định về công chức, công vụ đều ghi nhận các nghĩa vụ và quyền của công chức như một tiền đề thiết yếu để nâng cao hiệu quả của hoạt động công vụ. Nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức thường gắn liền với

nhau. Nghĩa vụ là những việc mà cán bộ, công chức có trách nhiệm và bổn phận phải thực hiện. Quyền của cán bộ, công chức là các điều kiện để bảo đảm thực hiện tốt các nghĩa vụ. Các quy định của pháp luật về nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức thường được quy về hai nhóm. Trước hết, bản thân cán bộ, công chức là công dân nên họ có các nghĩa vụ và quyền như mọi công dân. Thứ hai, đặc điểm và lao động của cán bộ, công chức có những điểm khác với các dạng lao động khác trong xã hội nên họ có các nghĩa vụ và quyền mang tính đặc thù của hoạt động công vụ. Trong quá trình thực hiện công vụ, cán bộ, công chức được giao một số quyền lực công nhất định (*không phải là quyền theo nghĩa thông thường*). Đó là giới hạn về khả năng thực hiện các hành vi được pháp luật quy định, mặt khác, đó cũng là nghĩa vụ mà cán bộ, công chức phải thực hiện các quyền hạn đó. Quyền hạn được coi là phương tiện pháp lý để cán bộ, công chức thực thi công vụ, không phải là những đặc quyền, đặc lợi. Nghĩa vụ và quyền là hai mặt của một vấn đề, tạo nên địa vị pháp lý của cán bộ, công chức. Thực hiện quyền cũng chính là thực hiện nghĩa vụ và ngược lại. Luật Cán bộ, công chức được Quốc hội thông qua ngày 13-11-2008 đã hoàn thiện và bổ sung thêm một số nội dung mới về nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức, thể hiện rõ và đầy đủ mối quan hệ giữa cán bộ, công chức với Nhà nước trong hoạt động công vụ.

1. Về nghĩa vụ của cán bộ, công chức

Dưới góc độ pháp lý, nghĩa vụ của cán bộ, công chức được hiểu là bổn phận phải thực hiện hoặc không được thực hiện một việc hay một hành vi nào đó do pháp luật quy định. Bổn phận đó, vừa để công chức rèn luyện, phấn đấu, vừa là cơ sở để cơ quan quản lý kiểm tra, giám sát, đánh giá trong quá trình sử dụng, quản lý cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức là những người tự nguyện gia nhập vào hoạt động công vụ, được tuyển dụng làm việc trong các cơ quan nhà nước để phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc, được nhận tiền lương từ ngân sách Nhà nước - thực tế là từ tiền đóng thuế của người dân. Vì vậy, công chức phải có nghĩa vụ phục vụ nhân dân.

Khác với các hoạt động lao động khác trong xã hội, lao động của cán bộ, công chức mang tính đặc thù, đòi hỏi phải có trí tuệ, sức sáng tạo cao, phải tận tụy và công tâm; sử dụng quyền lực nhà nước để thực thi công vụ. Các hoạt động công vụ được thực hiện bởi cán bộ, công chức có ảnh hưởng rất lớn đối với mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, góp phần quan trọng tạo nên sự hùng mạnh của quốc gia.

Nghĩa vụ của cán bộ, công chức thường được xác định theo hai nhóm chính: trước hết, đó là nhóm nghĩa vụ liên quan đến sự trung thành với thể chế, với quốc gia; thứ hai, đó là nhóm nghĩa vụ liên quan đến thực thi công vụ, thể

hiện ở sự tận tụy, công tâm, trách nhiệm và tuân thủ luật pháp. Bên cạnh đó, pháp luật các nước còn quy định thêm các nhóm nghĩa vụ khác nhằm làm rõ và cụ thể hoá hai nhóm nghĩa vụ nêu trên. Luật Công chức của Pháp, Đức, A-chentina, Trung Quốc,... dù quy định nghĩa vụ công chức ở một hoặc nhiều điều khoản thì cuối cùng vẫn tập trung vào hai nhóm chính là nghĩa vụ trung thành với chế độ, với thể chế và nghĩa vụ thực thi công vụ.

Trước đây, Sắc lệnh số 76/SL ngày 20-5-1950 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà về Quy chế công chức quy định công chức Việt Nam "phải trung thành với Chính phủ"; bên cạnh đó, trong thực thi công vụ "phải phục vụ nhân dân, tôn trọng kỷ luật, có tinh thần trách nhiệm"; "phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư".

Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 đã quy định nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong 3 điều (6, 7, 8). Theo đó, cán bộ, công chức phải có trách nhiệm thực hiện 5 nhóm nghĩa vụ cụ thể:

- Nhóm nghĩa vụ liên quan đến thể chế: trung thành với Nhà nước, bảo vệ sự an toàn, danh dự và lợi ích quốc gia; chấp hành đường lối chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

- Nhóm nghĩa vụ liên quan đến đạo đức công vụ: tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân; có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; tham gia sinh hoạt nơi cư trú.

- Nhóm nghĩa vụ liên quan đến trách nhiệm công vụ và trật tự thứ bậc như nghĩa vụ phải chấp hành sự điều động, phân công công tác của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền; nghĩa vụ phải chấp hành quyết định của cấp trên và cách ứng xử khi quyết định được cho là trái pháp luật.

- Nhóm nghĩa vụ liên quan đến kỷ cương, tác phong và ý thức công dân như các nghĩa vụ có ý thức kỷ luật, thực hiện nội quy cơ quan, bảo vệ công sản.

- Nhóm nghĩa vụ liên quan đến trách nhiệm rèn luyện, học tập trau dồi chuyên môn như thường xuyên học tập nâng cao trình độ, chủ động sáng tạo, phối hợp công tác để hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Bên cạnh đó, Pháp lệnh Cán bộ, công chức còn quy định những việc cán bộ, công chức không được làm (có 6 điều). Các quy định này nhằm nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong công vụ; hạn chế cán bộ, công chức không được làm khi thực hiện một số việc, hay khi giữ một số chức vụ; bảo đảm an ninh, quốc phòng, bí mật quốc gia. Việc thực hiện các quy định này cũng chính là thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức.

Sau hơn 10 năm thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, công chức, năm 2008, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật Cán bộ, công chức, theo đó nghĩa vụ của cán bộ, công chức đã được bổ sung và hoàn thiện. Bên cạnh các nghĩa vụ được kế thừa từ Pháp lệnh, Luật Cán bộ, công chức 2008 bổ sung quy định về nghĩa vụ của cán bộ, công chức đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân; nghĩa vụ trong thi hành công vụ; trong đó, cán bộ, công chức là người đứng đầu còn phải thực hiện các nghĩa vụ khác liên quan đến chức trách ở vị trí đứng đầu của mình. Luật Cán bộ, công chức quy định những việc cán bộ, công chức không được làm như là một nội dung tất yếu mà cán bộ, công chức có bổn phận phải thực hiện khi tham gia công vụ. Đây là điểm mới, thể hiện tính pháp quyền cao của hoạt động công vụ trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế.

Cụ thể, Luật Cán bộ, công chức đã bổ sung thêm một số quy định sau:

- Những việc không được làm liên quan đến đạo đức công vụ:

+ Không được tham gia đình công. Quy định này xuất phát từ yêu cầu xây dựng một nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, yêu cầu xây dựng một nền công vụ liên tục, thống nhất, thông suốt và ổn định. Nghĩa vụ của công chức là phục vụ nhân dân, là trung thành với chế độ xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, cán bộ, công chức chỉ có thể có quyền khiếu nại, kiến nghị nhưng không thể và không được phép tham gia đình công.

+ Không được sử dụng tài sản của Nhà nước và của nhân dân trái pháp luật; lợi dụng, lạm dụng nhiệm vụ quyền hạn; sử dụng thông tin liên quan đến công vụ để vụ lợi. Quy định như vậy để bảo đảm thực hiện sự minh bạch, công khai trong công vụ và xây dựng đạo đức của công chức theo nguyên tắc cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; góp phần thực hiện tốt việc phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm chống lãng phí trong hoạt động công vụ.

+ Không phân biệt đối xử dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo dưới mọi hình thức. Nghĩa vụ này xuất phát từ chủ trương, đường lối của Đảng về một nhà nước kiểu mới, nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Xuất phát từ nguyên tắc, pháp luật là tối thượng và mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Do đó, hoạt động công vụ phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân. Vì vậy, liên quan đến vấn đề dân tộc, giới tính, thành phần xã hội và tín ngưỡng tôn giáo, Luật quy định công chức không được phép phân biệt đối xử trong hoạt động công vụ.

- Những việc không được làm liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự:

Trước đây, Pháp lệnh Cán bộ, công chức quy định nội dung này ở các điều 17, 19 và điều 20, nhưng các quy định này qua thực tiễn áp dụng chưa tạo ra hiệu quả đủ mạnh. Bên cạnh đó, một số văn bản luật như Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí... cũng đã có một số điều khoản quy định về vấn đề này. Vì vậy, để bảo đảm tính thống nhất giữa các văn bản luật đã ban hành với Luật Cán bộ, công chức, tránh trùng lặp và chồng chéo, Luật Cán bộ, công chức có 1 điều quy định những việc cán bộ, công chức không được làm liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự, theo đó cán bộ, công chức phải thực hiện theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

Gắn với việc quy định nghĩa vụ của cán bộ, công chức, nhóm nghĩa vụ liên quan đến đạo đức công vụ (bao hàm cả văn hoá giao tiếp) được quy định thành một mục riêng của Chương "Nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức". Quy định này nhằm nhấn mạnh nghĩa vụ tu dưỡng, rèn luyện đạo đức của cán bộ, công chức là một yêu cầu tất yếu để thực hiện việc tiếp tục đổi mới hoạt động công vụ. Gắn với việc tu dưỡng rèn luyện đạo đức, cán bộ, công chức phải có bốn phạm vi và nghĩa vụ xây dựng văn hoá công sở. Nội dung chính của quy định này đòi hỏi cán bộ, công chức phải có các hành vi, ứng xử và tác phong văn hoá khi giao tiếp giữa đồng nghiệp với nhau, giao tiếp với cấp trên và cấp dưới, ngôn ngữ giao tiếp, trang phục phải chuẩn mực. Khi giao tiếp với nhân dân không được hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn phiền hà cho nhân dân.

2. Về quyền của cán bộ, công chức

Quyền của cán bộ, công chức phải đi đôi với nghĩa vụ, là điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện tốt các nghĩa vụ. Quyền của cán bộ, công chức bao gồm quyền hạn, quyền lợi và các điều kiện bảo đảm thi hành công vụ. Quyền của cán bộ, công chức là các quy định liên quan đến chính trị, tinh thần và vật chất khi thi hành công vụ, cụ thể như các quy định về việc tham gia hoạt động chính trị theo quy định của pháp luật; được khen thưởng, tôn vinh khi hoàn thành xuất sắc công vụ; được hưởng chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và các chính sách ưu đãi... Bên cạnh các quyền về vật chất và tinh thần, trong thi hành công vụ, cán bộ, công chức còn được giao quyền hạn tương xứng với nhiệm vụ, được pháp luật bảo vệ, được cung cấp các điều kiện làm việc theo quy định để thực thi công vụ. ở các quốc gia, quyền lợi của công chức được bảo đảm và cung cấp với chế độ cao. Việc quy định quyền của công chức là sự thể hiện thái độ, sự quan tâm của Nhà nước và nhân dân đối với đội ngũ công chức trong nền hành chính nhà nước. Đồng thời, nhấn mạnh "quyền" của cán bộ, công chức trong hoạt

động công vụ không phải là "vô hạn" mà gắn liền với nghĩa vụ, bổn phận phục vụ nhân dân. Trong khi mọi người dân được làm những việc mà pháp luật không cấm thì cán bộ, công chức chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Chấp nhận sự hạn chế về "quyền" (quyền hạn) là yêu cầu chủ yếu của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ - theo quan điểm "chấp nhận sự thiệt thòi về phía Nhà nước (công chức) để đem lại lợi ích cho xã hội"¹. Quyền của công chức là cơ sở bảo đảm, là điều kiện và phương tiện để công chức thực thi có hiệu quả chức phận được giao, tận tâm tận lực với công vụ mà không bị chi phối bởi những lo toan về cuộc sống thường ngày; là cơ sở bảo đảm cho công chức về sự thăng tiến, yên tâm trong công vụ và là động lực thúc đẩy công chức phấn đấu vươn lên.

Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 với các quy định về quyền của cán bộ, công chức đã thể hiện được sự chăm lo, quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với đội ngũ cán bộ, công chức thông qua các nội dung:

- Hưởng lương tương xứng với nhiệm vụ, công vụ được giao, từng bước được hưởng các chính sách về nhà ở, điều kiện làm việc, đi lại. Cán bộ, công chức làm việc ở vùng sâu, miền núi, vùng cao, vùng xa, biên giới, hải đảo hoặc làm những việc có hại cho sức khỏe đều được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi do Chính phủ quy định.

- Các quyền lợi về nghỉ hàng năm, nghỉ lễ, nghỉ việc riêng; các chế độ trợ cấp bảo hiểm xã hội, ốm đau, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thai sản, hưu trí, chế độ tử tuất; quyền lợi đối với cán bộ, công chức nữ theo quy định của Luật Lao động.

- Được quyền tham gia hoạt động chính trị, xã hội theo quy định của pháp luật; được tạo điều kiện để học tập nâng cao trình độ, được quyền nghiên cứu khoa học, sáng tác; được khen thưởng khi hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

- Được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ.

- Được xét công nhận là liệt sĩ nếu hy sinh khi làm nhiệm vụ, công vụ.

- Được hưởng các quyền lợi khác do pháp luật quy định....

Có thể khẳng định rằng, thực tế hầu hết các quyền lợi của cán bộ, công chức nước ta đã được bảo đảm về cơ bản như các quốc gia khác, tuy nhiên do điều kiện nền kinh tế và khả năng của ngân sách nhà nước nên mức độ đãi ngộ

¹. Herman Walfgang: *Công vụ và nhà nước*, Nxb. Pháp lý, Bonn, 1998, tr.37.

còn chưa cao, điều này cũng có ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình xây dựng và nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức của nước ta.

Kế thừa những quy định tại Pháp lệnh Cán bộ, công chức về quyền của cán bộ, công chức, Luật Cán bộ, công chức vừa qua đã bổ sung và hoàn thiện thêm một số nội dung mới liên quan đến quyền của cán bộ, công chức, bao gồm:

- Về quyền được bảo đảm các điều kiện thi hành công vụ:

- + Được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ, công vụ.

- + Được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc theo quy định.

- + Được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Đây là những vấn đề cần được khẳng định, luật pháp hoá để cán bộ, công chức có thể hoàn thành tốt chức trách, nhiệm vụ được giao.

- Về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương đã được bổ sung thêm quy định về việc thanh toán lương làm thêm giờ, lương làm đêm, công tác phí và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

- Về quyền liên quan đến nghỉ ngơi: Bổ sung thêm quy định trường hợp do yêu cầu nhiệm vụ, cán bộ, công chức không sử dụng hoặc sử dụng không hết số ngày nghỉ hàng năm thì ngoài lương còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng tiền lương cho những ngày không nghỉ.

Bên cạnh các quyền của cán bộ, công chức được bổ sung và hoàn thiện, Luật Cán bộ, công chức đã quy định thêm một chương riêng (Chương VII) quy định các điều kiện bảo đảm thi hành công vụ gồm công sở, nhà ở công vụ, trang thiết bị làm việc trong công sở, phương tiện đi lại để thi hành công vụ. Quy định này để nhằm nhấn mạnh rằng: việc hoàn thành tốt công vụ của cán bộ, công chức không thể thiếu trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm các điều kiện làm việc liên quan. Đặc biệt, liên quan đến trách nhiệm của Nhà nước bố trí phương tiện đi lại để thi hành công vụ cho cán bộ, công chức, Luật đã quy định trường hợp cơ quan không bố trí được phương tiện đi lại thì cán bộ, công chức được thanh toán chi phí đi lại theo quy định của Chính phủ.

Phần II

QUẢN LÝ CÁN BỘ VÀ CÔNG CHỨC

I. MỤC TIÊU, NGUYÊN TẮC VÀ CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

1. Mục tiêu quản lý cán bộ, công chức

Quản lý cán bộ, công chức cũng giống như quản lý nguồn nhân lực của tổ chức nhằm tạo ra một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ của tổ chức. Quản lý cán bộ, công chức nhằm đạt được mục tiêu sau:

- Đáp ứng đòi hỏi của tổ chức về phát triển nguồn nhân lực. Quản lý cán bộ, công chức nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu của tổ chức (cơ quan nhà nước) để thực hiện mục tiêu của tổ chức đã đề ra;

- Phát triển đội ngũ cán bộ, công chức thích ứng với yêu cầu của từng giai đoạn xây dựng và hoàn thiện nhà nước, cải cách nền hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức và yêu cầu quản lý mọi mặt của đời sống kinh tế, văn hoá, xã hội;

- Tạo cơ hội để cán bộ, công chức phát triển tài năng;
- Bảo đảm việc thực thi công vụ đúng pháp luật nhà nước quy định;
- Xây dựng một môi trường làm việc có văn hoá, có hiệu quả trên cơ sở hợp tác, phối hợp giữa từng cán bộ, công chức với nhau trong cơ quan, tổ chức.

2. Các nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức

Cán bộ, công chức là một bộ phận nguồn nhân lực quan trọng làm trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, một mặt phải tuân thủ các nguyên tắc đặc trưng trong khoa học quản lý nguồn nhân lực. Mặt khác, đây là nguồn nhân lực đặc biệt, mang những đặc trưng riêng, do đó quản lý cán bộ, công chức phải tuân thủ một số nguyên tắc có tính đặc thù riêng. Điều 5 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định việc quản lý cán bộ, công chức phải tuân thủ 5 nguyên tắc sau đây:

- Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự quản lý của Nhà nước.

- Kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế.

- Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, chế độ trách nhiệm cá nhân và phân công, phân cấp rõ ràng.

- Việc sử dụng, đánh giá, phân loại cán bộ, công chức phải dựa trên phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực thi hành công vụ.

- Thực hiện bình đẳng giới.

3. Các nội dung cơ bản của quản lý cán bộ, công chức

Nội dung quản lý cán bộ, công chức được quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Đó là những nội dung nhằm xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng được nhiệm vụ trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội. Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, việc quản lý cán bộ, công chức bao gồm những nội dung cơ bản sau:

- Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ, công chức;

- Xây dựng kế hoạch, quy hoạch cán bộ, công chức;

- Quy định chức danh và cơ cấu cán bộ;

- Quy định ngạch, chức danh, mã số công chức; mô tả, quy định vị trí việc làm và cơ cấu công chức để xác định số lượng biên chế;

Ngoài các nội dung trên, việc quản lý cán bộ, công chức còn bao gồm các công tác khác liên quan được quy định tại Luật Cán bộ, công chức như tuyển dụng, sử dụng, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, điều động, biệt phái, bổ nhiệm, từ chức, miễn nhiệm, luân chuyển, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật, chế độ tiền lương,...

Cùng với việc quy định những nội dung quản lý cán bộ, công chức, pháp luật cũng quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan, tổ chức trong việc quản lý đội ngũ cán bộ, công chức. Trên cơ sở phân định cán bộ với công chức tại Luật Cán bộ, công chức năm 2008, việc quản lý cán bộ và quản lý công chức đã có những quy định phù hợp với đặc điểm, tính chất hoạt động của từng nhóm. Cán bộ là những người được hình thành thông qua cơ chế bầu cử hoặc phê chuẩn để bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo theo nhiệm kỳ trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội. Do đó, việc quản lý cán bộ được thực hiện theo pháp luật (Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân; Luật Bầu cử,...) hoặc theo Điều lệ của Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội. Bên cạnh đó là các quy định và hướng dẫn của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Ban Tổ chức Trung ương Đảng và các cơ quan được phân cấp quản lý.

Việc quản lý công chức được quy định để bảo đảm sự thống nhất trong xây dựng và phát triển đội ngũ công chức. Trong đó, Khoản 2 Điều 67 Luật Cán

bộ, công chức năm 2008 đã giao. "Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công chức". Điều đó có nghĩa là việc quản lý công chức trong các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập đều phải thống nhất thực hiện theo các quy định của Luật Cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành. Bao gồm từ công việc quản lý biên chế, tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí, điều động, biệt phái, bổ nhiệm, miễn nhiệm, từ chức, luân chuyển đến các công việc đánh giá, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu...

Cần phải phân biệt nội dung quản lý cán bộ, quản lý công chức của cơ quan quản lý nhà nước về cán bộ, về công chức với nội dung quản lý cán bộ, quản lý công chức của cơ quan sử dụng cán bộ, sử dụng công chức. Mặc dù về hình thức, nội dung quản lý nhà nước đối với cán bộ hoặc công chức có thể có những quy định giống như với cơ quan sử dụng cán bộ hoặc công chức nhưng thẩm quyền và phạm vi quản lý của hai loại cơ quan này không giống nhau.

Muốn xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, trước hết cần thiết phải ban hành thể chế quản lý công chức; sau đến là triển khai thực hiện và tuân thủ đúng quy trình về quản lý công chức và cuối cùng là bộ máy thực hiện việc quản lý đội ngũ công chức.

Để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả và tính thống nhất trong quản lý công chức thì Nhà nước cần phải thể chế đầy đủ các nội dung quản lý công chức thành một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định việc thực hiện các nội dung quản lý công chức nêu trên. Đây chính là hình thức biểu hiện của thể chế quản lý công chức. Thể chế này quy định, hướng dẫn các nội dung liên quan đến tiêu chuẩn, điều kiện tuyển công chức; nghĩa vụ, quyền lợi, trách nhiệm của công chức; những điều công chức không được làm; cách thức, trình tự, thủ tục trong công tác khen thưởng, kỷ luật, sử dụng, thăng tiến, bổ nhiệm, chế độ đãi ngộ và quản lý công chức. Ngoài ra, hệ thống các văn bản này còn bao gồm các văn bản quy định việc sắp xếp, tổ chức, chỉ huy, điều khiển, hướng dẫn, kiểm tra đối với việc thực hiện các quy định về quản lý công chức. Quá trình thực hiện, theo thẩm quyền được giao, cơ quan hành chính các cấp như Bộ, cơ quan ngang Bộ, uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng ban hành các văn bản hướng dẫn việc áp dụng các quy định của nhà nước cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thực hiện phù hợp với điều kiện, đặc điểm và thực tế của ngành, của địa phương. Các văn bản này cũng được tính vào hệ thống các văn bản quản lý công chức. Tổng hợp hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật này sẽ tạo thành thể chế quản lý công chức.

Các hình thức biểu hiện của hệ thống thể chế quản lý công chức bao gồm các loại chủ yếu sau: 1) Luật (hoặc pháp lệnh); 2) Nghị định của Chính phủ; 3) Thông tư hoặc Thông tư liên tịch quy định chi tiết và hướng dẫn việc thực hiện; 4) Quyết định, Chỉ thị và các văn bản hành chính thông thường của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, uỷ ban nhân dân hoặc Chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Hệ thống các văn bản quản lý này muốn đi vào cuộc sống thì phải được bộ máy các cơ quan quản lý công chức thực hiện. Toàn bộ hoạt động của bộ máy này sẽ được tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật đã ban hành về quản lý công chức, công vụ. Nhờ có sự hoạt động của bộ máy quản lý công chức này mà Nhà nước có thể thực hiện được "sự tự quản lý" đối với đội ngũ công chức của mình. Bộ máy này được bố trí ở các Bộ, ngành và địa phương, từ Trung ương đến địa phương, từ các cơ quan cấp trên đến các cơ quan cấp dưới và hoạt động đồng bộ, thống nhất theo các quy định chung trong phạm vi cả nước.

Quy trình quản lý công chức được xác định gồm nhiều bước khác nhau và gồm các nội dung cơ bản sau đây: quản lý biên chế; xác định vị trí việc làm; tuyển dụng; bố trí, sử dụng; đánh giá; chế độ tiền lương; bổ nhiệm, miễn nhiệm; đào tạo, bồi dưỡng; khen thưởng và xử lý vi phạm kỷ luật; thôi việc và nghỉ hưu; giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến công chức và thực thi công vụ của công chức.

II. NHỮNG ĐỔI MỚI CÔNG TÁC QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC TỪ NĂM 1998 ĐẾN NAY

1. Quản lý cán bộ, công chức từ năm 1998 đến 2008

1.1. Về thể chế quản lý cán bộ, công chức:

Trải qua các giai đoạn phát triển của đất nước, cơ chế quản lý cán bộ, công chức đã qua nhiều bước đổi mới. Năm 1998, khi Nhà nước ban hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết và hướng dẫn việc quản lý công chức với nhiều nội dung đổi mới so với giai đoạn trước. Các vấn đề về quản lý biên chế, về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức; về kỷ luật cán bộ, công chức; về chế độ thôi việc, nghỉ hưu; về đào tạo, bồi dưỡng;... đều được Chính phủ quy định chi tiết và các cơ quan có thẩm quyền hướng dẫn thực hiện.

Sau thời gian thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, công chức từ năm 1998 đến 2003, thực hiện chủ trương của Đảng về tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, thực hiện xã hội hoá các hoạt động sự

nghiệp, đẩy mạnh phân cấp quản lý cán bộ, công chức, đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước, năm 2003 Nhà nước đã sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức để đáp ứng yêu cầu đó. Theo đó, Pháp lệnh Cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2003 đã phân định cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước với cán bộ, công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước; quy định chế độ công chức dự bị; bổ sung cán bộ chuyên trách cấp xã vào phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh. Đồng thời đổi mới một bước cơ chế quản lý biên chế và tuyển dụng công chức vào các cơ quan nhà nước và các đơn vị sự nghiệp của nhà nước.

Cùng với việc Nhà nước sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức, hệ thống các Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh cũng được nghiên cứu để trình Chính phủ ban hành thay thế cho các Nghị định ban hành năm 1998 như về cán bộ, công chức cấp xã; về chế độ công chức dự bị; về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước; về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn... Năm 2004, Nhà nước tiếp tục cải cách chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang.

Như vậy, trong thời gian từ năm 1998 đến 2008, Pháp lệnh Cán bộ, công chức đã thực sự là cơ sở pháp lý rất quan trọng để bước đầu đổi mới hoạt động công vụ, công chức ở Việt Nam, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và phát triển đất nước. Cùng với Pháp lệnh này, các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện đã tạo nên hệ thống thể chế quản lý hoạt động công vụ, công chức. Nhờ đó đã bước đầu đổi mới phương thức tổ chức hoạt động công vụ, công chức; tăng cường quản lý chất lượng, hiệu quả của hoạt động công vụ và đội ngũ cán bộ, công chức. Góp phần xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức, nâng cao hiệu lực phục vụ xã hội, phục vụ nhân dân của các cơ quan nhà nước.

Có thể khẳng định một số ưu điểm và tác dụng của Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là hệ thống thể chế quy định về hoạt động công vụ, công chức trong giai đoạn này như sau:

Một là, Pháp lệnh cán bộ, công chức và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý công chức từ năm 1998 đến 2008 đã được Nhà nước ban hành điều chỉnh các hoạt động công vụ, công chức, đáp ứng đòi hỏi khách quan của thực tiễn. Các quy định về đối tượng và phạm vi điều chỉnh; nghĩa vụ, quyền lợi và những việc công chức không được làm đã bước đầu được xác định rõ ràng, cụ thể. Nhờ đó có cơ sở và căn cứ để quản lý tốt được các hoạt động công vụ,

công chức. Với đặc điểm của nước ta, các cơ quan, tổ chức của nhà nước, của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội đều trong hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng. Những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức này có thể điều động, chuyển chuyển lẫn nhau theo nhu cầu công tác. Vì vậy, việc quy định những người làm việc trong cơ quan nhà nước, trong tổ chức chính trị, chính trị - xã hội vào chung đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh Cán bộ, công chức là một giải pháp phù hợp với điều kiện của nước ta.

Hai là, hệ thống thể chế về hoạt động công vụ, công chức được ban hành đã phù hợp với luật pháp Việt Nam, theo đúng các nguyên tắc, định hướng cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Dưới góc độ pháp luật, hầu hết các văn bản này đã đảm bảo được tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản trong hệ thống thể chế quản lý hoạt động công vụ, công chức.

Ba là, thể chế quản lý công vụ, công chức bước đầu đã đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn khách quan phát sinh trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước về công chức, công vụ. Đồng thời thể chế hoá và tuân thủ đúng chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân và quan điểm của Đảng về công tác cán bộ.

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, thể chế quản lý công vụ, công chức cũng còn tồn tại những điểm hạn chế, cần được khắc phục, đó là:

Thứ nhất, Pháp lệnh Cán bộ, công chức và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý hoạt động công vụ, công chức chưa thể hiện đầy đủ các chức năng, nhiệm vụ của hoạt động công vụ trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế của nước ta. Điều này thể hiện chính từ sự nhận thức chưa rõ ràng về chức năng phục vụ của nhà nước. Trong hoạt động công vụ chỉ sử dụng cụm từ "phục vụ nhân dân", "cán bộ là đầy tớ của nhân dân", "nhà nước của dân, do dân, vì dân" mà chưa tách bạch rõ ràng được hai chức năng cơ bản của nhà nước là: 1) Chức năng quản lý xã hội; 2) Chức năng cung ứng dịch vụ công cho xã hội. Chưa xác định rõ việc nhà nước phải cung ứng các loại dịch vụ công nào? Phương thức cung ứng ra sao? Trách nhiệm đến đâu? vì vậy, một bộ phận công chức được giao thực hiện cung ứng dịch vụ công cho xã hội đã lợi dụng để ban ơn, cửa quyền. Hiện tượng lãng phí, tham nhũng của đội ngũ công chức diễn ra những năm gần đây dẫn tới lòng tin của người dân đối với công chức có chiều hướng suy giảm. Cung cách phục vụ của công chức đối với người dân và của xã hội chưa tốt bắt nguồn từ hai nguyên nhân cơ bản: *Một là*, từ nhận thức phục vụ của nền hành chính không mang tính nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể mà nặng về

tính ban phát; *Hai là*, các văn bản pháp quy về thể chế quản lý công vụ, công chức chưa quy định đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, công việc của công chức, chưa xác định rõ công việc của mỗi vị trí công tác của từng công chức, do đó không có căn cứ đánh giá chuẩn xác kết quả làm việc của công chức.

Thứ hai, phạm vi xác định của các quy phạm pháp luật về quản lý hoạt động công vụ, công chức chưa đạt được đúng với vị trí, vai trò quan trọng của nó trong nền hành chính quốc gia. Bản thân các chế định về hoạt động công vụ, công chức còn một số điểm chưa có căn cứ khoa học vững vàng như việc quy định chế độ công chức dự bị; xu hướng công chức hoá chính quyền cơ sở, hành chính hoá hầu hết các công việc của xã và kể cả tổ chức tự quản dưới xã như thôn, cụm dân cư. Các quy định trong thể chế quản lý hoạt động công vụ, công chức diễn tả trong luật, pháp lệnh còn thiếu, thậm chí chưa có. Trong số trên 40 văn bản thuộc hệ thống thể chế quản lý công chức, công vụ được ban hành trong vòng 9 năm trở lại đây thì có gần 20 văn bản là các Thông tư, Thông tư liên tịch hướng dẫn chi tiết thi hành, văn bản có tính quy định chi tiết chỉ có trên 10 văn bản và mới chỉ dừng lại ở Nghị định của Chính phủ. Chính sự hạn chế do thiếu tầm vĩ mô của thể chế quản lý công vụ, công chức đã dẫn đến thực trạng là toàn bộ hoạt động quản lý công vụ, công chức trong thực tiễn chưa được coi trọng xứng với tầm quan trọng của nó. Mặt khác, thể chế quản lý công vụ, công chức chưa bao hàm đầy đủ những nội dung công việc của những lĩnh vực khác nhau với tầm khái quát cao cùng với thực trạng có nhiều văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn cụ thể, chi tiết cũng tạo ra sự manh mún, thiếu chủ động và linh hoạt trong quản lý. Mặc dù đến nay đã có những văn bản với nội dung định hướng phát triển công vụ, công chức đến năm 2020 nhưng do hạn chế về tầm vĩ mô của văn bản nên trong thực tế, công tác quản lý công vụ, công chức vẫn trong tình trạng "lấy ngắn nuôi dài", "giải pháp tình thế", chưa thực sự định hướng dài hạn cho tương lai.

Thứ ba, Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật quản lý hoạt động công vụ, công chức chưa hoàn toàn thích ứng với hệ thống thể chế chung, đặc biệt giữa thể chế kinh tế và thể chế hành chính - kinh tế, giữa thể chế về đảm bảo quyền tự do dân chủ của công dân với thể chế về tổ chức bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Dẫn chứng cụ thể về vấn đề này là sự mâu thuẫn giữa hệ thống thể chế về phát triển kinh tế xã hội với thể chế về tiền lương và chính sách đãi ngộ đối với công chức; mâu thuẫn giữa chế độ tuyển chọn và sử dụng công chức với quá trình phát triển năng động của nền kinh tế thị trường; mâu thuẫn giữa chế độ đánh giá công chức với yêu cầu nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, với cải cách hành chính nhà nước. Vẫn còn tình trạng có những nội dung liên quan đến quản lý hoạt động công vụ, công chức lại được quy định

ở các văn bản pháp luật điều chỉnh ở lĩnh vực khác. Điều này ảnh hưởng đến tính thống nhất của cả hệ thống, gây nên sự chông chéo, mâu thuẫn trong quá trình thực hiện.

Thứ tư, Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý hoạt động công vụ, công chức vẫn còn tình trạng chông chéo, đan xen giữa thể chế quản lý hoạt động công vụ, công chức do Nhà nước ban hành với các quy định về quản lý cán bộ trong hệ thống Đảng. Do chưa làm rõ nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hoạt động của Nhà nước trong điều kiện Đảng cầm quyền nên còn tồn tại những bất cập, hạn chế trong quản lý hoạt động công vụ, quản lý công chức (nhất là công chức lãnh đạo), chế độ bổ nhiệm, thi tuyển, tiếp nhận, điều động, thi nâng ngạch, chế độ đánh giá, phân cấp quản lý và các chế độ, chính sách khác... Hiện nay về cán bộ, công chức còn tồn tại hai hệ thống văn bản: các văn bản quy định của cơ quan Đảng với văn bản quy phạm pháp luật về quản lý hoạt động công vụ, công chức nhà nước. Điều này đã làm cho việc hiểu và sự vận dụng không thống nhất, ảnh hưởng đến tâm lý và hiệu lực quản lý (có những vấn đề được áp dụng linh hoạt theo một trong hai hình thức văn bản nói trên, như vấn đề đánh giá cán bộ, công chức hàng năm). Cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội đều là đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh Cán bộ, công chức, họ có thể được điều động, chuyển chuyên từ nhà nước sang cơ quan đảng, hoặc ngược lại nhưng cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá, sử dụng... đối với cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị, chính trị - xã hội lại là khác nhau, do các cấp khác nhau ban hành.

Thứ năm, Pháp lệnh Cán bộ, công chức điều chỉnh nhiều đối tượng nhưng đặc điểm và tính chất công việc của khu vực hành chính, khu vực sự nghiệp (dịch vụ công), khu vực hoạt động chính trị, chính trị - xã hội có những nét khác nhau, nhưng nghĩa vụ, quyền lợi và những việc cấm cán bộ, công chức không được làm đều được quy định chung mà thiếu phần điều chỉnh đối với những người làm việc ở tổ chức chính trị - xã hội và sự nghiệp (dịch vụ công) cho phù hợp với điều kiện, đặc điểm, tính chất làm việc của khu vực này. Vấn đề trách nhiệm của công chức trong thực thi công vụ (bao gồm cả trách nhiệm của người thi hành nhiệm vụ có tính công vụ; trách nhiệm kỷ luật của công chức; trách nhiệm hành chính của công chức; trách nhiệm chính trị của một số đối tượng cán bộ, công chức; trách nhiệm của cán bộ, công chức hoạt động trong một số lĩnh vực đặc thù đang chuyển đổi theo hướng "xã hội hoá"...) chưa được luật pháp hoá trong thể chế quản lý hoạt động công vụ, công chức.

1.2. Về cơ chế và tổ chức quản lý cán bộ, công chức

Từ năm 1998 đến 2008, việc quản lý biên chế đã được phân cấp mạnh mẽ, nhất là biên chế đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương. Tiêu chuẩn công chức được quy định gồm tiêu chuẩn chung, bên cạnh đó có hệ thống tiêu chuẩn ngạch chức danh công chức, tiêu chuẩn để thực hiện xem xét nâng lương, khen thưởng, cử dự thi nâng ngạch, tiêu chuẩn bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo... Việc tuyển dụng công chức được thực hiện thông qua kỳ thi cạnh tranh, theo nguyên tắc công khai, bình đẳng, khách quan và chất lượng. Đối với các vùng sâu, vùng xa, miền núi, biên giới, hải đảo, những người tình nguyện làm việc ở đó từ 5 năm trở lên thì có thể thực hiện xét tuyển. Đối với các đơn vị sự nghiệp việc tuyển dụng có thể lựa chọn thi hoặc xét tuyển. Người được tuyển dụng vào công chức trong cơ quan nhà nước thì phải qua chế độ công chức dự bị và được tuyển dụng suốt đời. Người được tuyển dụng vào làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước thực hiện thông qua hợp đồng làm việc (có thời hạn hoặc không thời hạn). Thẩm quyền tổ chức các kỳ thi tuyển công chức do cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức thực hiện. Riêng đối với khu vực sự nghiệp thì do người đứng đầu các đơn vị sự nghiệp thực hiện.

Trong quá trình thực thi công vụ, nếu cơ quan có nhu cầu, vị trí công tác và công chức có đủ điều kiện, tiêu chuẩn quy định thì có thể được thăng tiến về mặt chức nghiệp thông qua dự thi nâng ngạch. Công chức nếu có công trạng, thành tích thì được xét nâng ngạch, nâng bậc lương trước thời hạn. Việc bố trí, sử dụng, điều động công chức do cơ quan có thẩm quyền sử dụng và quản lý công chức quyết định.

Công chức được cử biệt phái với thời gian biệt phái không quá 3 năm. Công chức đủ điều kiện và tiêu chuẩn thì được bổ nhiệm vào các chức danh lãnh đạo theo thời hạn (5 năm), hết thời hạn quy định thì được xem xét bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại. Trong một số trường hợp, công chức lãnh đạo có thể xin từ chức nếu thấy không thể đảm đương được nhiệm vụ.

Công chức có công trạng và thành tích công tác trong thực thi công vụ thì được xem xét khen thưởng, nếu vi phạm kỷ luật thì bị xem xét kỷ luật ở các hình thức từ khiển trách đến buộc thôi việc. Sau một năm công tác, công chức được đánh giá theo các tiêu chí và nội dung quy định gắn với phẩm chất, năng lực, đạo đức và việc hoàn thành nhiệm vụ. Kết quả đánh giá là căn cứ để sử dụng, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng... đối với công chức. Chế độ tiền lương và đãi ngộ trả cho công chức được thực hiện theo nguyên tắc: việc trả lương phải gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức và nguồn trả lương của cơ quan, đơn vị. Việc nâng lương thực hiện theo thâm niên giữ bậc và

gần đây bổ sung thêm nâng lương trước thời hạn cho những người có công trạng trong công vụ. Các chế độ bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế được thực hiện mang tính bắt buộc đối với mọi công chức, góp phần ổn định cuộc sống công chức và gia đình họ.

Đội ngũ công chức được quản lý chặt chẽ bởi các cơ quan được giao thẩm quyền quản lý công chức. Giúp việc cho các cơ quan này là một hệ thống các tổ chức như Vụ Tổ chức cán bộ ở các Bộ, ngành; Sở Nội vụ ở Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Các nội dung quy định và hướng dẫn quản lý đội ngũ công chức được thực hiện theo các quy định thống nhất của Chính phủ. Trong quá trình xây dựng và phát triển đội ngũ công chức, việc đào tạo, bồi dưỡng được thực hiện bởi hệ thống các cơ sở đào tạo từ Trung ương đến địa phương.

Việc thực hiện các hoạt động công vụ, công chức như trên trong thời gian từ khi Pháp lệnh Cán bộ, công chức được ban hành đến năm 2008 đã góp phần quan trọng vào việc xây dựng, phát triển và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức với các ưu điểm như: quy định việc thực hiện công vụ của công chức phải tuân thủ pháp luật và theo nghĩa vụ công chức; việc tuyển dụng công chức đã chuyển từ phân phối công tác theo kế hoạch sang thực hiện thi tuyển có cạnh tranh để chọn lựa người tài, bên cạnh đó vẫn chú ý ưu tiên bổ sung nhân lực cho các vùng sâu, vùng xa, miền núi, biên giới, hải đảo thông qua việc xét tuyển; khu vực sự nghiệp đã thực hiện được quyền tự chủ trong quản lý, việc tuyển dụng được thực hiện theo cơ chế mềm dẻo, linh hoạt thông qua việc ký hợp đồng làm việc; công chức muốn thăng tiến về mặt chức nghiệp phải qua kỳ thi nâng ngạch, đồng thời qua đó góp phần cải thiện cơ cấu ngạch công chức trong mỗi cơ quan nhà nước; việc bổ nhiệm công chức lãnh đạo thực hiện theo chế độ bổ nhiệm có thời hạn thay thế cho chế độ bổ nhiệm suốt đời, hết thời hạn có thể bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại; công tác đánh giá công chức đã được quy định và bước đầu đi vào nền nếp; đã quy định được các hình thức khen thưởng và các hình thức kỷ luật để duy trì kỷ luật, động viên kịp thời công chức có thành tích công trạng trong công tác.

Chính sách tiền lương từng bước tiếp tục được cải thiện thông qua cải cách tiền lương năm 2004 với việc mở rộng bội số trả lương, mức lương tối thiểu đã được nâng dần lên theo hướng bù đủ mức tăng giá sinh hoạt.

Công tác thanh tra, kiểm tra với tư cách là một hoạt động quản lý nhà nước về công chức, công vụ đã góp phần quan trọng vào việc giúp cho các cơ quan nhà nước thực hiện đúng và nghiêm các quy định của hoạt động công vụ, công chức.

Từ năm 1998 đến nay, các cơ quan, tổ chức của nhà nước như các Bộ, ngành và địa phương đã tổ chức hàng trăm kỳ thi tuyển công chức theo phương thức cạnh tranh để tuyển người vào các cơ quan nhà nước; rất nhiều kỳ thi nâng ngạch công chức đã được các Bộ quản lý chuyên ngành tổ chức với hàng chục ngàn công chức dự thi. Qua đó đã góp phần chủ yếu vào việc xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước. Việc khen thưởng và xử lý các vi phạm của công chức cũng được thực hiện nghiêm theo đúng các quy định của pháp luật.

Từ năm 1998 đến 2008, mặc dù Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức với 2 lần sửa đổi, quy định hoạt động công vụ, công chức, đáp ứng yêu cầu của thời kỳ mới - chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước nhưng hoạt động công vụ, công chức hiện hành vẫn còn một số vấn đề như các khái niệm về cán bộ, công chức, công vụ, công sở, nguyên tắc hoạt động công vụ, đạo đức công vụ, công sở, thanh tra công vụ... chưa được quy định cụ thể, chi tiết, rõ ràng. Một số nội dung quản lý công vụ, công chức mới chỉ đơn thuần là sự dịch chuyển từ cơ chế cũ sang cơ chế mới, chưa kịp thời đổi mới. Một số nội dung thì trở lên lỗi thời, trở thành vật cản, ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động công vụ, công chức, kìm hãm việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức. Các quy định về quản lý công chức, công vụ còn cơ chế "xin - cho" và giữ nguyên dấu ấn của cơ chế kế hoạch hoá tập trung trước đây. Cụ thể là:

- Chưa xác định và quy định rõ ràng hoạt động công vụ, công chức được thực hiện theo hệ thống chức nghiệp, hệ thống vị trí việc làm, hay là kết hợp hai hệ thống đó với nhau. Việc thực hiện cách thức tổ chức hoạt động công vụ, công chức theo hệ thống chức nghiệp mới thể hiện ở văn bản lập quy của Chính phủ, chưa được luật pháp hoá. Nhiều nội dung của hoạt động công vụ mới dừng lại ở quy định chung và trao thẩm quyền quy định chi tiết cho Chính phủ. Cơ chế tuyển chọn và đào thải công chức trong nền công vụ chưa được quy định một cách đầy đủ. Trách nhiệm và địa vị pháp lý của công chức trong công vụ chưa được xác định một cách rõ ràng.

- Hệ thống các quy định về tiêu chuẩn công chức mới chú trọng nhiều vào lý lịch, nhân thân, văn bằng, chứng chỉ,... mà ít chú ý đến năng lực, kinh nghiệm và các tố chất cá nhân. Hệ thống tiêu chuẩn chức danh các ngạch công chức chậm được sửa đổi sau hơn 10 năm thực hiện và trong nội dung của mỗi ngạch công chức mới chỉ bao gồm tiêu chuẩn về phẩm chất và tiêu chuẩn về trình độ, còn tiêu chuẩn về năng lực công chức chưa được đề cập đến.

- Về thi tuyển và thi nâng ngạch công chức: Bản chất các kỳ thi tuyển, thi nâng ngạch là đánh giá để tuyển chọn công chức. Trong điều kiện hiện nay, hoạt động công vụ, công chức tổ chức theo hệ thống chức nghiệp không phù hợp với nền hành chính chuyên từ cai trị, quản lý sang nền hành chính lấy phục vụ nhân dân làm mục tiêu của mình, không phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, cụ thể là:

+ Bên cạnh những bước tiến trong việc thực hiện cơ chế hợp đồng làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, cơ chế tuyển dụng công chức làm việc suốt đời trong các cơ quan hành chính nhà nước hiện đang là lực cản, là sức ỳ trong quá trình nâng cao chất lượng đội ngũ công chức hành chính, vì nó tạo ra tâm lý an phận, thiếu phấn đấu trong đội ngũ công chức. Bên cạnh đó, phương thức và nội dung, hình thức thi tuyển chọn công chức hiện nay chỉ chú trọng vào kiến thức, trình độ đào tạo mà chưa chú trọng vào năng lực thực thi nhiệm vụ, công vụ dẫn đến xu hướng tuyển dụng hiện nay chỉ tập trung vào lực lượng tốt nghiệp đại học trở lên, tỷ lệ công chức thừa hành ở các ngạch cán sự, nhân viên hiện nay so với công chức trong các cơ quan nhà nước là rất thấp, dẫn đến tình trạng "thầy nhiều hơn thợ". Việc phân cấp cho nhiều cơ quan được quyền tổ chức đánh giá, tuyển chọn người vào các cơ quan nhà nước dẫn đến sự không thống nhất về nội dung, hình thức thi, tiêu chí đánh giá, bên cạnh đó bộ máy thực hiện việc tuyển chọn công chức đều kiêm nhiệm, không chuyên nghiệp. Điều đó ảnh hưởng đến chất lượng toàn bộ đội ngũ công chức và tạo sự chênh lệch về chất lượng đội ngũ công chức giữa các vùng, các cơ quan với nhau.

+ Việc nâng ngạch cho công chức thể hiện sự thăng tiến của công chức về mặt chức nghiệp, được thực hiện thông qua các kỳ thi nâng ngạch nhưng không có tính cạnh tranh. Việc đánh giá công chức trong thi nâng ngạch trước hết vẫn nặng về việc "cử" hơn là việc "thi", nặng về giải quyết chế độ, chính sách hơn là gắn với cơ cấu ngạch, với nhu cầu, vị trí công tác của từng cơ quan. Do đó mà việc nâng ngạch công chức mới chú trọng đến kiến thức mà chưa chú trọng đến năng lực và kỹ năng hành chính, nên chưa thật sự là biện pháp hữu hiệu lựa chọn công chức giỏi để bổ nhiệm và cử giữ các vị trí cao hơn trong hoạt động công vụ. Các điều kiện về thâm niên giữ ngạch, hệ số lương đang hưởng,... đang là những rào cản, hạn chế nguồn tuyển chọn công chức có năng lực, có tài giữ các vị trí cao, chủ chốt trong hoạt động công vụ.

- Về chế độ đánh giá: Phương pháp, nội dung và tiêu chí đánh giá công chức chưa chú trọng đến hiệu quả và kết quả thực thi công vụ của công chức, còn dàn trải sang các tiêu chí khác ít liên quan đến thực thi công vụ và thực hiện đạo đức công vụ. Trách nhiệm người đứng đầu cơ quan chưa được đề cao và quy định rõ trong đánh giá công chức. Tỷ lệ công chức được đánh giá theo các loại xuất sắc, khá, trung bình, kém chưa gắn với kết quả và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan. Tình trạng "dĩ hoà vi quý" trong đánh giá còn phổ biến.

Chưa đảm bảo tính minh bạch trong đánh giá nên chưa xác định rõ người thực thi công vụ tốt với người thực thi công vụ chưa tốt.

- Công tác bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo chưa gắn với việc đánh giá, với công tác quy hoạch, luân chuyển và sử dụng công chức lãnh đạo. Các quy định về thủ tục, hồ sơ bổ nhiệm còn rườm rà, qua quá nhiều khâu mà trách nhiệm lại chưa rõ ràng. Chưa phân biệt rõ cơ chế lãnh đạo tập thể với cơ chế người đứng đầu nên đã làm hạn chế tính chủ động, sáng tạo và tính trách nhiệm của người đứng đầu.

1.3. Tổ chức bộ máy quản lý công vụ, công chức

Hoạt động công vụ, công chức được nhiều chủ thể quản lý dưới nhiều phương diện khác nhau như quản lý nhà nước; quản lý nhân sự của các cơ quan sử dụng cán bộ, công chức; quản lý theo hệ thống tổ chức Đảng, đoàn thể... Nếu quản lý công chức là quản lý hệ thống nhân lực trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước thì việc quản lý công vụ lại tập trung vào khía cạnh khác, đó là những quy tắc, quy trình hoạt động công vụ; quản lý hành vi và đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức hành chính; thái độ ứng xử giữa công chức với nhân dân, giữa các công chức với nhau và giữa các đơn vị, tổ chức hành chính trong quá trình hoạt động của bộ máy nhằm đạt tới mục tiêu xây dựng và vận hành một nền hành chính Nhà nước mang tính phục vụ, hiệu quả, hiệu lực. Quản lý công vụ, công chức thực chất là quản lý hệ thống nhân sự và chất lượng hoạt động của bộ máy các cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước. Vì vậy, công chức và công vụ là hai phạm trù khác nhau nhưng cùng là đối tượng điều chỉnh mang tính trực tiếp hoặc gián tiếp của các văn bản pháp lý liên quan, trong đó quản lý công chức cũng bao hàm ý nghĩa quản lý công vụ và ngược lại, quản lý công vụ cũng có nội dung quản lý công chức.

Ở nước ta hiện nay, hệ thống quản lý công vụ, công chức có các cơ quan, đơn vị sau:

- Quản lý nhân sự cấp cao: Ban Tổ chức Trung ương Đảng.
- Quản lý Nhà nước về công chức, công vụ: Bộ Nội vụ.
- Quản lý chế độ tài chính cho hoạt động công chức, công vụ: Bộ Tài chính
- Quản lý chế độ tiền lương công chức: Bộ Nội vụ
- Quản lý chế độ sau công vụ: Bảo hiểm Xã hội.
- Các cơ quan quản lý ngành dọc về tổ chức, cán bộ gồm có: Sở Nội vụ các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương, đơn vị chuyên ngành nội vụ ở cấp huyện; Vụ Tổ chức - Cán bộ ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan thuộc Chính phủ; bộ phận tổ chức-cán bộ thuộc các đơn vị sự nghiệp.

Bên cạnh nội dung quản lý nhà nước về công chức, công vụ của Bộ Nội vụ, việc quản lý công vụ, công chức cụ thể do các cơ quan được giao thẩm quyền quản lý công chức thực hiện. Đó là các Bộ, cơ quan nhà nước, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trực tiếp thực hiện. Nội dung quản lý công chức, công vụ của các cơ quan này là cơ quan trực tiếp quản lý cán bộ, công chức theo hướng dẫn nghiệp vụ của Bộ Nội vụ. Nhiệm vụ của các cơ quan này là quản lý toàn diện công chức; hướng dẫn thực hiện các tiêu chuẩn nghiệp vụ công chức, các ngạch thuộc ngành mình và các tiêu chuẩn cụ thể làm căn cứ để đánh giá năng lực, trình độ chuyên môn của công chức; trực tiếp quản lý các ngạch công chức được phân cấp quản lý, riêng công chức ngạch cao cấp kết hợp với Bộ Nội vụ quản lý, các ngạch còn lại đều do cơ quan quản lý ngành trực tiếp quản lý; đề xuất với Bộ Nội vụ và Chính phủ sửa đổi, bổ sung quy chế công chức phù hợp với những thay đổi, nhu cầu của hoạt động công vụ nhà nước; tổ chức thi tuyển, bồi dưỡng, đào tạo công chức các ngạch do mình quản lý.

2. Những đổi mới quản lý công chức từ năm 2008 đến nay

Thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khoá X của Đảng về tiếp tục cải cách hành chính nhà nước, trong đó có tiếp tục cải cách chế độ công vụ, công chức, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã quy định nhiều nội dung nhằm hoàn thiện, đổi mới công tác quản lý công chức. Từ hệ thống các thuật ngữ thường sử dụng trong quản lý công chức cho đến các vấn đề cụ thể của quản lý công chức. Các nội dung đó là:

2.1. Chuẩn hoá các thuật ngữ trong quản lý công chức

Trong một thời gian dài, nhiều thuật ngữ hay được sử dụng trong quản lý công chức chưa được thống nhất cách hiểu hoặc nếu được đưa ra để thống nhất thì mới dừng lại ở các văn bản do Chính phủ quy định, do đó giá trị pháp lý chưa cao. Trong thực tiễn quản lý, giảng dạy, nghiên cứu cũng như giữa các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội việc sử dụng các thuật ngữ liên quan đến quản lý công chức cũng không được thống nhất. Vì vậy, trong quản lý công chức hiện nay, pháp luật đã quy định thống nhất một số thuật ngữ hay sử dụng. Đó là một số thuật ngữ sau:

1. *Cơ quan sử dụng cán bộ, công chức* là cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao thẩm quyền quản lý, phân công, bố trí, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức.

2. *Cơ quan quản lý cán bộ, công chức* là cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao thẩm quyền tuyển dụng, bổ nhiệm, nâng ngạch, nâng lương, cho thôi việc,

nghi hưu, giải quyết chế độ, chính sách và khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

3. *Vị trí việc làm* là công việc gắn với chức danh, chức vụ, cơ cấu và ngạch công chức để xác định biên chế và bố trí công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị.

4. *Ngạch* là tên gọi thể hiện thứ bậc về năng lực và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của công chức.

5. *Bổ nhiệm* là việc cán bộ, công chức được quyết định giữ một chức vụ lãnh đạo, quản lý hoặc một ngạch theo quy định của pháp luật.

6. *Miễn nhiệm* là việc cán bộ, công chức được thôi giữ chức vụ, chức danh khi chưa hết nhiệm kỳ hoặc chưa hết thời hạn bổ nhiệm.

7. *Bãi nhiệm* là việc cán bộ không được tiếp tục giữ chức vụ, chức danh khi chưa hết nhiệm kỳ.

8. *Giáng chức* là việc công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý bị hạ xuống chức vụ thấp hơn.

9. *Cách chức* là việc cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý không được tiếp tục giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý khi chưa hết nhiệm kỳ hoặc chưa hết thời hạn bổ nhiệm.

10. *Điều động* là việc cán bộ, công chức được cơ quan có thẩm quyền quyết định chuyển từ cơ quan, tổ chức, đơn vị này đến làm việc ở cơ quan, tổ chức, đơn vị khác.

11. *Luân chuyển* là việc cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý được cử hoặc bổ nhiệm giữ một chức danh lãnh đạo, quản lý khác trong một thời hạn nhất định để tiếp tục được đào tạo, bồi dưỡng và rèn luyện theo yêu cầu nhiệm vụ.

12. *Biệt phái* là việc công chức của cơ quan, tổ chức, đơn vị này được cử đến làm việc tại cơ quan, tổ chức, đơn vị khác theo yêu cầu nhiệm vụ.

13. *Từ chức* là việc cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý đề nghị được thôi giữ chức vụ khi chưa hết nhiệm kỳ hoặc chưa hết thời hạn bổ nhiệm.

2.2. *Đổi mới về quản lý biên chế trên cơ sở xác định vị trí việc làm*

Biên chế là số lượng người làm việc trong mỗi cơ quan, tổ chức. Thời gian trước đây, việc quản lý biên chế vẫn còn mang những dấu ấn của cơ chế kế hoạch hoá tập trung. Theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008, từ nay trở đi, việc quản lý công chức dựa trên cơ sở kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh với vị trí việc làm và từ đó mới xác định biên chế - số lượng người làm việc trong từng cơ

quan, tổ chức. Để thực hiện việc đổi mới quản lý biên chế, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 21/2010/NĐ-CP ngày 8-3-2010 về quản lý biên chế công chức. Trong đó, quy định rất rõ ràng biên chế công chức luôn phải dựa trên cơ sở xác định vị trí việc làm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức. Ngoài ra, còn phải tính đến các nhân tố ảnh hưởng khác.

Việc quản lý biên chế công chức phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Tuân thủ các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và quy định của cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam.

- Bảo đảm thống nhất, đồng bộ giữa quản lý biên chế công chức với tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

- Kết hợp giữa quản lý biên chế công chức với tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm của công chức.

- Đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, bảo đảm biên chế công chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị.

- Công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý biên chế công chức.

Với các nguyên tắc trên, việc xác định biên chế công chức trong từng cơ quan, đơn vị phải dựa đầu tiên và trước hết vào vị trí việc làm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng cơ quan, tổ chức, đơn vị được cấp có thẩm quyền quy định. Để xác định vị trí việc làm, Chính phủ quy định và hướng dẫn các phương pháp được thực hiện để xác định vị trí việc làm trong các cơ quan, tổ chức.

Ngoài ra, việc xác định biên chế công chức còn phải căn cứ vào các yếu tố khác như tính chất, đặc điểm, mức độ phức tạp và quy mô, phạm vi, đối tượng quản lý của ngành, lĩnh vực; Quy trình quản lý chuyên môn, nghiệp vụ theo quy định của luật chuyên ngành; Mức độ hiện đại hoá công sở, trang thiết bị, phương tiện làm việc và ứng dụng công nghệ thông tin; Thực tế tình hình quản lý biên chế công chức được giao của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Đối với cơ quan, tổ chức ở địa phương, việc xác định biên chế công chức còn phải căn cứ vào quy mô dân số, diện tích tự nhiên, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; Số lượng đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; Đặc điểm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội.

2.3. Tuyển dụng công chức

Tuyển dụng là quá trình bổ sung những người đủ tiêu chuẩn, điều kiện vào đội ngũ công chức. Đây là một quá trình thường xuyên và cần thiết để xây dựng và phát triển đội ngũ công chức. Theo tinh thần đổi mới, từ nay trở đi việc

tuyển dụng công chức phải căn cứ vào nhiệm vụ, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế. Những người có đủ các điều kiện, không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo đều được đăng ký dự tuyển công chức. Đó là các điều kiện sau:

- a) Có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam;
- b) Đủ 18 tuổi trở lên;
- c) Có đơn dự tuyển; có lý lịch rõ ràng;
- d) Có văn bằng, chứng chỉ phù hợp;
- đ) Có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt;
- e) Đủ sức khoẻ để thực hiện nhiệm vụ;

Mặc dù Luật Quốc tịch Việt Nam có quy định Nhà nước Việt Nam cho phép công dân Việt Nam được phép mang quốc tịch của nước khác. Nhưng để tuyển dụng vào công chức thì người đăng ký dự tuyển đều chỉ được mang một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam. Bên cạnh đó, khác với trước đây, độ tuổi tuyển dụng được quy định có cả "sàn" và "trần": từ đủ 18 tuổi đến 40 tuổi. Nhưng đến nay, tuổi dự tuyển công chức chỉ quy định từ đủ 18 tuổi trở lên mà không khống chế tuổi "trần". Đó là vì pháp luật về bảo hiểm xã hội của Việt Nam đã quy định cả loại hình bảo hiểm tự nguyện. Như thế sẽ tạo điều kiện cho những người khi đến tuổi nghỉ hưu nhưng chưa đủ điều kiện hưởng chế độ bảo hiểm xã hội.

Ngoài các điều kiện nêu trên, theo yêu cầu của vị trí dự tuyển, cơ quan có thẩm quyền tuyển dụng còn có thể quy định thêm một số điều kiện khác, nhưng không được trái với các quy định của pháp luật. Ngoài ra những người sau đây không được đăng ký dự tuyển công chức:

- a) Không cư trú tại Việt Nam;
- b) Mất hoặc bị hạn chế năng lực hành vi dân sự;
- c) Đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự; đang chấp hành hoặc đã chấp hành xong bản án, quyết định về hình sự của Toà án mà chưa được xoá án tích; đang bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục.

Để thực hiện các quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15-3-2010 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức. Trong đó, không còn quy định phải bắt buộc thành lập tổ chức Hội đồng tuyển dụng khi tuyển dụng công chức. Qua đó, phát huy và đề cao trách nhiệm người đứng đầu cơ quan được giao thẩm quyền

tuyển dụng công chức. Bên cạnh đó, để thu hút người có tài năng, có trình độ tham gia vào trong hoạt động công vụ, Chính phủ cũng đã quy định cho phép người đứng đầu cơ quan quản lý công chức được xem xét, tiếp nhận không qua thi tuyển đối với các trường hợp đặc biệt sau:

- a) Người tốt nghiệp thủ khoa tại các cơ sở đào tạo trình độ đại học ở trong nước;
- b) Người tốt nghiệp đại học, sau đại học loại giỏi, xuất sắc ở nước ngoài;
- c) Người có trình độ đào tạo từ đại học trở lên, có kinh nghiệm công tác trong ngành, lĩnh vực cần tuyển dụng từ 5 năm trở lên, đáp ứng được ngay yêu cầu của vị trí việc làm cần tuyển dụng.

Về chế độ tập sự, người được tuyển dụng vào công chức phải thực hiện chế độ tập sự để làm quen với môi trường công tác, tập làm những công việc của vị trí việc làm được tuyển dụng. Thời gian tập sự được quy định như sau:

- a) 12 tháng đối với trường hợp tuyển dụng vào công chức loại C;
- b) 6 tháng đối với trường hợp tuyển dụng vào công chức loại D;

Vì Luật Cán bộ, công chức năm 2008 không quy định chế độ công chức dự bị, do đó để bảo đảm quyền lợi cho những người đang là công chức dự bị, Chính phủ cũng cho phép người được tuyển dụng vào công chức dự bị trước ngày 1-1-2010 theo quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức 1998 thì được chuyển sang thực hiện chế độ tập sự. Thời gian đã thực hiện chế độ công chức dự bị được tính vào thời gian tập sự. Ngoài ra để bảo đảm được mục đích và ý nghĩa của chế độ tập sự, thời gian nghỉ sinh con theo chế độ bảo hiểm xã hội và thời gian nghỉ ốm đau, bị tạm giam, tạm giữ, tạm đình chỉ công tác theo quy định của pháp luật không được tính vào thời gian tập sự.

Khoản 2 Điều 62 Luật Cán bộ, công chức đã quy định cán bộ, công chức cấp xã khi giữ chức vụ được hưởng lương và chế độ bảo hiểm; khi thôi giữ chức vụ, nếu đủ điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật được xem xét chuyển thành công chức và được miễn chế độ tập sự, được hưởng chế độ, chính sách liên tục; nếu không được chuyển thành công chức mà chưa đủ điều kiện nghỉ hưu thì thôi hưởng lương và thực hiện đóng bảo hiểm tự nguyện theo quy định của pháp luật; trường hợp là cán bộ, công chức được điều động, luân chuyển, biệt phái thì cơ quan có thẩm quyền bố trí công tác phù hợp hoặc giải quyết chế độ theo quy định của pháp luật. Vì vậy, Chính phủ cũng đã quy định cụ thể việc chuyển thành công chức từ cấp huyện trở lên, nếu cán bộ, công chức cấp xã có đủ các điều kiện, tiêu chuẩn sau:

1. Cơ quan sử dụng công chức có nhu cầu tuyển dụng theo cơ cấu ngạch công chức phù hợp với vị trí việc làm cần tuyển dụng.

2. Có đủ các tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch công chức tương ứng với vị trí việc làm.

3. Có thời gian làm cán bộ, công chức cấp xã từ đủ 60 tháng trở lên. Trường hợp cán bộ, công chức cấp xã có thời gian công tác không liên tục mà chưa nhận trợ cấp bảo hiểm xã hội bắt buộc một lần thì được cộng dồn.

4. Có phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, hoàn thành chức trách, nhiệm vụ được giao.

5. Không trong thời gian xem xét kỷ luật hoặc đang bị thi hành quyết định kỷ luật của cơ quan có thẩm quyền, đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự, đang chấp hành hoặc đã chấp hành xong bản án, quyết định về hình sự của Tòa án mà chưa được xoá án tích, đang bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng.

2.4. Về nâng ngạch công chức

Nâng ngạch là sự thăng tiến của công chức về mặt chuyên môn nghiệp vụ. Qua đó, tạo cơ hội cho công chức có thể khẳng định năng lực và tài năng cá nhân, có thể đảm đương các vị trí việc làm đòi hỏi trình độ, năng lực cao hơn trong nền công vụ. Điểm mới của việc nâng ngạch công chức qua kỳ thi là thực hiện nguyên tắc cạnh tranh. Trước mắt, Chính phủ quy định việc nguyên tắc cạnh tranh chỉ thực hiện giữa các công chức trong cùng cơ quan quản lý công chức. Theo nguyên tắc này, việc quy định thâm niên giữ ngạch và hệ số lương đang hưởng không còn là điều kiện hoặc tiêu chuẩn để đăng ký xét dự thi nâng ngạch. Trong kỳ thi, ai có tài năng, đạt được kết quả cao nhất sẽ được lựa chọn và bổ nhiệm vào ngạch chức danh công chức cao hơn.

2.5. Về đánh giá công chức

Nghị quyết Trung ương 5 Khoá X đã xác định: "Việc đánh giá, phân loại cán bộ, công chức phải căn cứ vào kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao". Vì vậy, việc tiếp tục đổi mới công tác đánh giá công chức phải gắn với kết quả nhiệm vụ, công vụ. Đánh giá công chức là để làm rõ phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Kết quả đánh giá là căn cứ để bố trí, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật và thực hiện chính sách đối với công chức. Do đặc điểm, phạm vi và tính chất hoạt động công vụ của công chức là khác với cán bộ, do đó nội dung đánh giá cán bộ và công chức là có những điểm khác nhau. Nếu như cán bộ được đánh giá gắn với các nội dung như năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ

chức thực hiện nhiệm vụ; Tinh thần trách nhiệm trong công tác; Kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao... thì đối với công chức, nội dung đánh giá tập trung vào năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; Tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; Thái độ phục vụ nhân dân...

Ngoài ra, công chức lãnh đạo, quản lý còn được đánh giá theo : Kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý; Năng lực lãnh đạo, quản lý; Năng lực tập hợp, đoàn kết công chức.

Thẩm quyền đánh giá công chức: Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng công chức có trách nhiệm đánh giá công chức thuộc quyền. Tuy nhiên, khi tiến hành đánh giá công chức thì tập thể công chức của cơ quan sử dụng công chức họp tham gia góp ý. ý kiến góp ý được lập thành biên bản và thông qua tại cuộc họp.

Kết quả đánh giá công chức được chia ra thành 4 mức: Hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ; Hoàn thành tốt nhiệm vụ; Hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực; Không hoàn thành nhiệm vụ. Kết quả phân loại đánh giá công chức được lưu vào hồ sơ công chức và thông báo đến công chức được đánh giá. Công chức 2 năm liên tiếp hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực hoặc có 2 năm liên tiếp, trong đó 1 năm hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và 1 năm không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bố trí công tác khác. Công chức 2 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền giải quyết thôi việc. Việc giải quyết cho thôi việc đối với công chức có 2 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ là một giải pháp góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, đồng thời thực hiện phương châm "có vào, có ra" trong nền công vụ.

2.6. Về chế độ khen thưởng - kỷ luật công chức

Công chức có thành tích trong công vụ thì được khen thưởng theo quy định của pháp luật về thi đua khen thưởng. Bên cạnh đó, công chức được khen thưởng do có thành tích xuất sắc hoặc công trạng thì được nâng lương trước thời hạn, được ưu tiên khi xem xét bổ nhiệm chức vụ cao hơn nếu cơ quan, tổ chức, đơn vị có nhu cầu. Bên cạnh đó, công chức vi phạm kỷ luật thì bị xử lý kỷ luật ở 1 trong các hình thức: 1) Khiển trách; 2) Cảnh cáo; 3) Hạ bậc lương; 4) Giáng chức; 5) Cách chức; và 6) Buộc thôi việc.

Trong các hình thức kỷ luật nêu trên, công chức nếu vi phạm kỷ luật thì phải bị xử lý kỷ luật ở 1 trong 4 hình thức kỷ luật là khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, buộc thôi việc. Công chức lãnh đạo, quản lý nếu vi phạm kỷ luật thì

phải bị xử lý kỷ luật ở 1 trong 6 hình thức kỷ luật (bao gồm cả hình thức giáng chức, cách chức). Đối với cán bộ chỉ có 4 hình thức kỷ luật là: Khiển trách, cảnh cáo, cách chức, bãi nhiệm. Đây là một đổi mới về chế độ kỷ luật đối với cán bộ và công chức (*Trước đây, Pháp lệnh Cán bộ, công chức quy định chung cả 6 hình thức kỷ luật đối với cả cán bộ và công chức, do chưa phân biệt cán bộ với công chức*).

2.7. Về thôi việc, nghỉ hưu

Thôi việc và nghỉ hưu là những trường hợp công chức được giải quyết cho rời khỏi công vụ theo quy định của pháp luật.

a) Thôi việc: công chức được giải quyết chế độ thôi việc trong các trường hợp thôi việc theo nguyện vọng và thôi việc do được cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền đồng ý. Ngoài ra, việc thôi việc còn được áp dụng đối với công chức có 2 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ theo quy định tại khoản 3 Điều 58 Luật Cán bộ, công chức. Trường hợp chưa được cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền đồng ý mà công chức tự ý bỏ việc thì không được hưởng chế độ thôi việc và phải bồi thường chi phí đào tạo, bồi dưỡng theo quy định của pháp luật. Công chức đang trong thời gian xem xét kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự thì không giải quyết thôi việc. Công chức nữ đang mang thai hoặc nuôi con dưới 36 tháng tuổi thì không giải quyết thôi việc, trừ trường hợp xin thôi việc theo nguyện vọng.

Công chức thôi việc được hưởng trợ cấp thôi việc như sau: cứ mỗi năm làm việc được tính bằng 1/2 (một phần hai) tháng lương hiện hưởng, gồm: mức lương theo ngạch, bậc, phụ cấp chức vụ lãnh đạo, phụ cấp thâm niên vượt khung, phụ cấp thâm niên nghề và hệ số chênh lệch bảo lưu lương (nếu có). Mức trợ cấp thấp nhất bằng 1 (một) tháng lương hiện hưởng.

b) Về nghỉ hưu: khác với quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 cho phép công chức được kéo dài thời gian làm việc khi đến tuổi được hưởng chế độ hưu trí. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 không quy định việc kéo dài thời gian làm việc đối với công chức. Công chức được nghỉ hưu theo quy định của Bộ luật Lao động. Thời điểm nghỉ hưu là ngày 1 của tháng liền kề sau tháng công chức đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định. Trường hợp trong hồ sơ của công chức không ghi rõ ngày, tháng sinh trong năm thì thời điểm nghỉ hưu là ngày 1 tháng 1 của năm liền kề sau năm công chức đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định. Thời điểm nghỉ hưu được lùi theo một trong các trường hợp sau:

- Không quá 1 tháng đối với một trong các trường hợp: thời điểm nghỉ hưu trùng với ngày nghỉ Tết Nguyên đán; công chức có vợ hoặc chồng, bố, mẹ

(vợ hoặc chồng), con bị tù trần, bị Toà án tuyên bố mất tích; bản thân và gia đình công chức bị thiệt hại do thiên tai, địch hoạ, hoả hoạn;

- Không quá 03 tháng đối với một trong các trường hợp: bị bệnh nặng hoặc bị tai nạn có giấy xác nhận của bệnh viện;

- Không quá 6 tháng đối với trường hợp đang điều trị bệnh thuộc danh mục bệnh cần chữa trị dài ngày do Bộ Y tế ban hành, có giấy xác nhận của bệnh viện.

Công chức được lùi thời điểm nghỉ hưu thuộc nhiều trường hợp quy định nêu trên thì chỉ được thực hiện theo quy định đối với một trường hợp có thời gian lùi thời điểm nghỉ hưu nhiều nhất. Cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý công chức quyết định việc lùi thời điểm nghỉ hưu theo quy định tại Khoản 2 Điều này, trừ trường hợp công chức không có nguyện vọng lùi thời điểm nghỉ hưu.

2.8. Về quản lý cán bộ, quản lý công chức

Để bảo đảm tính thống nhất trong quản lý công chức, Luật Cán bộ, công chức quy định rất rõ ràng và mạch lạc vấn đề này. Đối với cán bộ, việc quản lý thực hiện theo quy định của cơ quan có thẩm quyền của Đảng và của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đối với công chức, việc quản lý nhà nước về công chức do Chính phủ quản lý thống nhất - nghĩa là các quy định cụ thể về tuyển dụng, sử dụng, nâng ngạch, bổ nhiệm, từ chức, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương, đãi ngộ, thôi việc, nghỉ hưu... đối với những người được xác định là công chức, cho dù họ làm việc trong cơ quan của Đảng, của Nhà nước, của tổ chức chính trị - xã hội hoặc bộ máy quản lý của đơn vị sự nghiệp, đều được thống nhất quản lý và thực hiện theo các quy định của Chính phủ. Cơ quan có thẩm quyền của Đảng, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp tỉnh, tổ chức chính trị - xã hội thực hiện quản lý nhà nước về công chức theo phân công, phân cấp.

Để nắm vững các vấn đề về chế độ công vụ và quản lý cán bộ, công chức trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam, cần thiết phải nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành liên quan, đó là Luật Cán bộ, công chức và các văn bản của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện./.