

Vài suy nghĩ về bí thư cấp ủy - người đứng đầu kiểu mới

Bùi Đức Lại

Chuyên gia cao cấp, Ban Tổ chức TƯ

Vấn đề người đứng đầu và tập thể lãnh đạo không phải là vấn đề mới, nhưng gần đây hay được đề cập trên những diễn đàn chính thức và được dư luận quan tâm. Nếu như trước thời kỳ đổi mới, vấn đề này chưa được giải quyết đầy đủ cả về lý luận và thực tiễn, thì trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN, thể chế nhà nước pháp quyền XHCN lại có thêm những nội dung và sắc thái mới. Nhiều ý kiến trao đổi về vấn đề này thoát đầu có vẻ thống nhất, nhưng khi đi sâu lại còn khá nhiều khía cạnh khác nhau. Một số ý kiến nhấn mạnh vai trò quyết định của người đứng đầu, thậm chí cho rằng mọi việc xấu, tốt, thành công, thất bại phụ thuộc vào việc bố trí người đứng đầu. Một số ý kiến khác lại cho rằng, trong cơ chế của chúng ta, người đứng đầu chỉ có vai trò rất hạn chế, mọi việc quan trọng đều do tập thể quyết định, người đứng đầu phải chấp nhận, chẳng những phải tuân thủ những khuôn khổ, định chế có sẵn mà còn phải hoạt động với bộ máy tổ chức và cán bộ đã được sắp đặt từ trước. Một số ý kiến phàn nàn tình trạng gia trưởng, “siêu quyền lực” của người đứng đầu; ngược lại, không ít người đứng đầu (cả cấp cao) than phiền không có đủ quyền hạn thực thi trách nhiệm. Một số ý kiến đề nghị đề cao trách nhiệm, tăng cường quyền hạn cho người đứng đầu, ngược lại không ít ý kiến đề nghị ban hành những quy định hạn chế quyền hạn của người đứng đầu, nhất là trong công tác cán bộ. Một số chủ trương về người đứng đầu, đề ra trong một số văn kiện gần đây của Đảng, nhìn chung chưa được cụ thể hoá.

Không có người đứng đầu chung chung, mà chỉ có người đứng đầu trong một tập thể cụ thể. Họ là người đứng đầu trong mối quan hệ này, nhưng trong mối quan hệ khác, họ không phải là người đứng đầu. Có lẽ khởi thủy khái niệm người đứng đầu là chỉ người được cấp trên chỉ định giữ cương vị chỉ huy một tập thể cấp dưới để thực hành nhiệm vụ do cấp trên đề ra, hoạt động trong những khuôn khổ quy định, chỉ chịu trách nhiệm trước cấp trên đó. Mọi thành viên của tập thể mà nó đứng đầu là thuộc quyền của nó, có trách nhiệm chấp hành nó và nói chung không có những quyền hạn chi phối nó. Các vị thượng thư, tổng đốc, tri phủ... do vua phong trong bộ máy cai trị trước đây, có lẽ đã là những người đứng đầu như thế. Ta tạm gọi họ là người đứng đầu kiểu cũ. Điểm có thể chấp nhận của thể chế này là người đứng đầu trực tiếp chịu trách nhiệm cá nhân trước kết quả công việc được giao, hỏng việc thì mất đầu, chí ít cũng mất chức. Khi bước qua nền dân chủ tư sản, thì không còn người đứng đầu nguyên nghĩa như vậy. Đã xuất hiện rất nhiều loại hình người đứng đầu khác nhau của các tổ chức, do bầu hoặc được cử ra. Cho dù mỗi nước có triết lý sử dụng cán bộ khác nhau, có nước theo chế độ “bổ nhiệm chính trị” (political appointies) như Mỹ, người đứng đầu - tổng thống, khi thay đổi kéo theo thay đổi hàng loạt vị trí chủ chốt cấp dưới. Ngược lại, có nước như Nhật Bản, công chức làm việc suốt đời, không phụ thuộc vào sự thay đổi chính khách đứng đầu, nhưng các thể chế đó đều có ít nhất một điểm chung là người đứng đầu phải chịu trách nhiệm chính trị về công việc của tổ chức

do mình phụ trách. Họ ra đi (từ chức), khi không tán thành chính sách, hoặc phải từ chức, bị miễn nhiệm nếu tổ chức mà họ đứng đầu, phạm vi mà họ phụ trách có sai phạm nghiêm trọng, hoặc bản thân họ bị tai tiếng, không đủ uy tín tiếp tục làm việc. Việc “lên, xuống, vào, ra” là bình thường trong đời sống chính trị.

Trong chế độ ta, Đảng là lực lượng duy nhất lãnh đạo và cầm quyền. Đảng không chỉ lãnh đạo chính quyền mà lãnh đạo cả hệ thống chính trị, lãnh đạo các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội, theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ theo nguyên tắc tập trung dân chủ, quyết định tập thể, phát huy vai trò của các tổ chức trong hệ thống chính trị, của người đứng đầu, sự tham gia của nhân dân trong công tác cán bộ. Đội ngũ cán bộ dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng, dù có phân chia ra nhiều loại: Bầu, bổ nhiệm; lãnh đạo, quản lý; công chức nhà nước, viên chức chuyên môn, nghiệp vụ... nhưng đều là đối tượng quản lý của một tổ chức đảng nhất định theo phân cấp. Người đứng đầu trong thể chế chúng ta là những ai? Theo quan niệm phổ biến hiện nay, những người sau đây được coi là người đứng đầu (nhưng phạm vi đến đâu trong tập thể của mình thì chưa thống nhất): Bí thư cấp ủy là người đứng đầu ban chấp hành (hay đứng đầu cả đảng bộ? Hay đứng đầu cả địa phương?); chủ tịch UBND là người đứng đầu bộ máy hành chính địa phương (chủ tịch HĐND có phải là người đứng đầu HĐND?); bộ trưởng là người đứng đầu bộ, giám đốc là người đứng đầu doanh nghiệp (hay chủ tịch hội đồng quản trị?); chủ tịch ban chấp hành các đoàn thể là người đứng đầu ban chấp hành (hay đứng đầu cả đoàn thể đó?)... Người đứng đầu trong tập thể đó có nhiều điểm khác người đứng đầu trong các chế độ khác. Dù họ là cán bộ được bầu hay bổ nhiệm, thì nguyên tắc chung phổ biến hiện nay là cấp trên quản lý người đứng đầu và các vị trí quan trọng của cấp dưới trực tiếp; do đó đương nhiên là họ đặt mình, trước hết, trong cái nhìn quy chiếu của cấp trên. Tập thể mà họ đứng đầu trong quy định chính thức chịu trách nhiệm về mọi chuyện, nhưng bản thân người đứng đầu lại không chịu trách nhiệm về tập thể đó, bởi các thành viên của tập thể đó thuộc quyền quản lý (tiến cử, bổ nhiệm, bãi miễn...) của một tập thể khác trên họ, ngoài họ.

Mỗi người đứng đầu kể trên có vai trò, vị trí, trách nhiệm, quyền lực và cách thức thực hiện quyền lực khác nhau. Để có thể xem xét vấn đề cụ thể hơn, ta hãy nghiên cứu trường hợp người đứng đầu là bí thư cấp ủy. Một người để được làm bí thư, nói chung phải qua ba bước bầu cử và một bước chuẩn y (đại hội đảng bầu vào ban chấp hành, ban chấp hành bầu làm ủy viên thường vụ và sau đó bầu làm bí thư; cấp ủy cấp trên chuẩn y). Các phó bí thư, các ủy viên thường vụ - các cộng sự gần gũi nhất của bí thư - đều được bầu và chuẩn y theo một quy trình tương tự, đồng thời với bí thư. Nghĩa là trên lý thuyết, không phải do tập thể bầu ra theo sự chấp thuận của cấp trên, không nhất thiết phải có ý kiến của bí thư (trường hợp này rõ nhất đối với các bí thư mới được bầu). Trên cương vị của mình, bí thư cấp ủy có vai trò quan trọng trong việc chuẩn bị các quyết định, nhưng trong khâu quan trọng nhất - ra quyết định - thì họ cũng chỉ có một phiếu như những thành viên khác. Họ phải chấp hành, thực hiện quyết định của tập thể ngay cả khi quyết định đó trái với chính kiến của mình (nếu thuộc về thiểu số). Xét theo những điểm kể trên thì có lẽ, trong thực tế, bí thư là những người ít có tính chất đứng đầu nhất.

Trong quy định chính thức, các tập thể sau đây có chức năng lãnh đạo: Đại hội đảng, ban chấp hành, ban thường vụ. Trong đó, đại hội đảng là cơ quan lãnh đạo cao nhất trong đảng bộ so với hai tập thể còn lại. Điều đó về nguyên tắc thể hiện cả tính chất tập thể và tính chất dân chủ trong sự lãnh đạo của Đảng nhưng cũng là điều khó khăn nhất trong tổ chức thực hiện. Bên cạnh những nguyên nhân chủ quan khác, có thể kể ít nhất hai nguyên nhân khách quan. Một là, các tập thể nói trên không hoạt động thường xuyên, liên tục. Thời gian hoạt động thực của các tập thể đó chiếm một tỷ lệ rất thấp so với thời gian không hoạt động (đại hội 5 năm một lần họp không quá 10 ngày, ban chấp hành vài tháng họp một lần một, hai ngày, ban thường vụ vài tuần họp một, hai buổi). Hai là, trong hoạt động thực tiễn các cấp, nhất là cấp cao, không phải mọi vấn đề hệ trọng, kể cả vấn đề hệ trọng nhất, đều có thể luôn luôn đưa ra xem xét và quyết định trong những tập thể lãnh đạo rộng. Vì vậy, dù quy định thế nào, dù muốn hay không, bí thư và một vài người trong ban lãnh đạo, bên cạnh trách nhiệm xử lý công việc thường xuyên, phải gánh vác trên thực tế xử lý nhiều việc lớn, đột xuất, có tính chuyên biệt cao nhưng đồng thời có tính chất và tầm quan trọng lớn vốn được quan niệm thuộc trách nhiệm lãnh đạo tập thể. Kết quả thực hiện trách nhiệm này phụ thuộc rất nhiều vào tính vô tư và phẩm chất cá nhân của bí thư. Có thể chia làm ba dạng: Dạng thứ nhất, những người có tinh thần trách nhiệm cao, có bản lĩnh và thành thạo công việc, có sự nhạy cảm chính trị, nhận biết được việc gì tự mình phải giải quyết, việc gì thuộc trách nhiệm phải chỉ đạo, hỗ trợ, việc gì phải do tập thể quyết định. Đó là những người đứng đầu có tư chất lãnh đạo, thủ lĩnh, chỉ những người đó mới thực sự có thể đảm nhận tốt chức trách bí thư trong lãnh đạo tập thể. Dạng thứ hai, gồm những người không có phẩm chất nói trên, dưới chiêu bài “tôn trọng lãnh đạo tập thể”, thoái thác, đùn đẩy, không có chính kiến, cứ “dựa theo ý kiến đa số” mà kết luận cho an toàn. Đó là những người đứng đầu làm vì, thực chất là vô dụng, nhưng đôi khi lại có chỗ đứng trong những tập thể “dĩ hoà vi quý” hoặc có phe phái, mâu thuẫn ngầm. Dạng thứ ba, là những kẻ cơ hội, cái gì có lợi cho bản thân hoặc đúng ý mình thì họ sẵn sàng “quyết đoán”, có khi sai cả nguyên tắc. Cái gì không có lợi, khó khăn, không an toàn thì đùn cho tập thể giải quyết. Đó là những người đứng đầu tệ hại nhất, tập thể nhận biết được họ, nhưng rất khó gạt họ ra. Vì họ lắm thủ thuật, mưu mẹo, có vây cánh, một số có “bảo trợ” từ cấp trên. Trong điều kiện hiện nay, dạng thứ hai và thứ ba có khuynh hướng phát triển, là một nguyên nhân khiến cho lãnh đạo kém hiệu quả. Chính V.I.Lênin đã thấy vấn đề này từ rất sớm. Người đã nhiều lần chỉ rõ: “Tính tập thể là cần thiết để quyết định công việc của nhà nước công nông, nhưng mọi sự thối phồng, xuyên tạc nó, dẫn đến tình trạng trì trệ, vô trách nhiệm, biến các định chế tập thể thành những cuộc nói suông, vô bổ là cái xấu tệ hại nhất. Trong mọi trường hợp, không có bất kỳ ngoại lệ nào, tính tập thể phải luôn luôn đi kèm với sự xác lập chính xác nhất trách nhiệm cá nhân của từng người đối với công việc đã được định rõ một cách chính xác”(1). Theo hướng này, đã có nhiều cố gắng tìm cách phân định trách nhiệm của các cơ cấu lãnh đạo (giữa đại hội, ban chấp hành, ban thường vụ, bí thư...), giữa lãnh đạo và bộ máy tham mưu, giữa cá nhân và tập thể... Những cố gắng đó không phải là vô ích, nhưng dù sự phân định đó có chi tiết đến đâu vẫn rất xa với tính phức tạp, đa dạng, phong phú và yêu cầu thực tiễn đòi hỏi.

Mâu thuẫn giữa trách nhiệm và quyền lực thực tế rất lớn của Đảng duy nhất cầm quyền với vị trí, tính chất đứng đầu rất hạn chế của người bí thư đưa đến tình trạng: Bên cạnh việc sử dụng những công cụ chính thức (nói chung là hạn chế) và uy tín cá nhân (không phải người nào cũng có), người bí thư cấp ủy phải sử dụng uy tín của Đảng và những công cụ không chính thức khác, đặc biệt là ảnh hưởng quyết định trong công tác cán bộ. Ảnh hưởng này không phải xuất phát từ nguyên tắc Đảng lãnh đạo công tác cán bộ, mà từ một “nghịch lý” về tổ chức là: Tuy cấp uỷ là cơ quan chấp hành của đại hội, do đại hội bầu ra, nhưng sau đại hội, phần lớn đại biểu với tư cách cá nhân lại là cán bộ dưới quyền của cá nhân cấp uỷ viên. Cấp uỷ bầu, giám sát hoạt động của ban thường vụ, nhưng cá nhân các cấp uỷ viên lại chịu sự chi phối trực tiếp về mọi mặt của ban thường vụ. Cái hình chóp này có đỉnh là bí thư, ở đó người bí thư có quyền lực thực chất chi phối công tác cán bộ của cả hệ thống chính trị từ trên xuống dưới (trừ một số loại hình tổ chức trong đó tổ chức đảng không quyết định công tác cán bộ). Ảnh hưởng đó rất lớn, rất quyết định, nhiều trường hợp vượt quá tầm tài, đức của bí thư. Không phải người bí thư nào cũng có đủ ý thức và bản lĩnh để thực sự tôn trọng và phát huy vai trò lãnh đạo tập thể, khép mình vào tập thể, không tự cho phép mình lấn át tập thể. Không ít trường hợp, nguyên tắc lãnh đạo tập thể bị vi phạm nặng nề, thậm chí có trường hợp tập thể mất vai trò lãnh đạo, không kiểm soát được người đứng đầu. Người đứng đầu có quyền hành thực tế rộng rãi không phải là điều xấu, nếu đó là quyền chính thức, được quy định gắn với trách nhiệm. Cái xấu ở đây là tồn tại một thứ “siêu quyền”, không gắn với trách nhiệm, ngoài quy định, rất khó kiểm soát, nếu không muốn nói là không kiểm soát được. Nó mang sẵn trong mình nguy cơ thoái hoá, là một nguyên nhân làm phát sinh nhiều quan hệ bùng nổ trong tập thể lãnh đạo ở không ít nơi.

Từ trình bày trên, có thể rút ra một số kết luận sau đây:

1. Vấn đề người đứng đầu hiện nay có vị trí rất quan trọng trong đổi mới tổ chức và công tác tổ chức. Không thể giải quyết nó bằng một quy định riêng lẻ mà phải đặt nó trong tổng thể nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng, trực tiếp là đổi mới nhận thức và thực hiện nguyên tắc tập thể lãnh đạo. Đây là nguyên tắc lãnh đạo quan trọng của Đảng, bao gồm hai mặt, hai nội dung: Tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách, không thể chỉ nhấn mạnh riêng một mặt. Không thể có tập thể lãnh đạo đúng nghĩa nếu không rõ trách nhiệm cá nhân rõ ràng, ngược lại, vai trò của cá nhân chỉ có thể phát huy được khi một tập thể lãnh đạo mạnh, có thực quyền. Lãnh đạo tập thể không hề đơn giản chỉ là tập thể bàn, quyết định, rồi phân công người thực hiện, mà quan trọng hơn là phải để cá nhân đề xuất chủ trương, chịu trách nhiệm về tính đúng đắn của nó và chủ trì tổ chức thực hiện có hiệu quả; tập thể tham gia ý kiến, phản biện (có thể phủ quyết khi cần), kiểm tra, giám sát, hỗ trợ, nhưng không nói chung, không làm thay. Trong mỗi quyết định tập thể đều phải có “tác giả”.

2. Trong nguyên tắc lãnh đạo tập thể, quan hệ của người đứng đầu với tập thể là vấn đề quan trọng, nhưng lại gắn với vai trò của các thành viên không phải là người đứng đầu trong tập thể. Trong bất cứ trường hợp nào, khi các thành viên trong ban lãnh đạo từ bỏ trách nhiệm lãnh đạo tập thể, hoặc chỉ thực hiện nó một cách miễn cưỡng, hình thức, thì người đứng đầu trở thành người đứng đầu kiểu

cũ, nhưng tệ hơn nữa là người đứng đầu “siêu quyền”, có quyền mà không chịu trách nhiệm.

3. Trong việc đổi mới thể chế người đứng đầu nói chung, nên bắt đầu từ vị trí bí thư cấp ủy; tập trung trước hết chế độ nhân sự đối với bí thư và trách nhiệm của bí thư trong công tác cán bộ. Trong việc bầu bí thư, phải đặt người bí thư trước hết trong vị trí chịu trách nhiệm trước đảng bộ, trước cấp ủy thay vì quá nhấn mạnh vai trò lãnh đạo, quyết định từ trên. Cần đề cao vai trò chủ động, quyết định của đại hội, của tập thể cấp ủy chọn lựa bí thư thông qua dân chủ bầu cử; cấp trên hướng dẫn, kiểm tra, giữ các quyền chuẩn y, điều động, chỉ định khi cần thiết là đủ để ngăn ngừa, xử lý những trường hợp bầu cử sai lệch ở cấp dưới do bị chi phối bởi những yếu tố tiêu cực. Cần mở rộng những quyền hạn chính thức của bí thư trong công tác nhân sự. Bí thư là chức danh được bầu đầu tiên, sau khi được bầu, bí thư đề cử các phó bí thư, các ủy viên ban thường vụ để cấp ủy bầu (sự chuẩn bị giới thiệu của cấp ủy cũ có giá trị tham khảo, nhưng không phải là bắt buộc). Bí thư có quyền và trách nhiệm đề nghị ban thường vụ, cấp ủy thay đổi, miễn chức, bãi chức các phó bí thư, các ủy viên thường vụ, các ủy viên.

Kết quả cũng như khuyết điểm trên bất cứ lĩnh vực nào đều phải quy được trách nhiệm về lãnh đạo cho ba người: Bí thư, ủy viên thường vụ, cấp ủy viên trực tiếp phụ trách. Khi có sai lầm, khuyết điểm nghiêm trọng trong sự lãnh đạo của đảng bộ; khi cấp ủy bác bỏ đề án quan trọng do bí thư bảo trợ; khi bản thân có khuyết điểm nghiêm trọng, bí thư nên tự giác từ chức. Tập thể thường vụ, cấp ủy định kỳ bỏ phiếu tín nhiệm, có quyền đề nghị bãi miễn chức vụ khi thấy cần thiết. Ở đây có một vấn đề cần làm rõ là nhiệm kỳ bí thư. Lâu nay chúng ta vẫn quan niệm nhiệm kỳ bí thư đồng nhất với nhiệm kỳ cấp ủy, nhiệm kỳ đại hội. Điều này không hoàn toàn hợp lý. Bí thư không phải do đại hội mà do cấp ủy bầu ra. Bởi vậy, về nguyên tắc, khi cần thiết, vào bất cứ thời điểm nào trong nhiệm kỳ của mình - với tư cách là cơ quan lãnh đạo giữa hai kỳ đại hội - cấp ủy cũng có quyền xem xét tư cách, bãi miễn bí thư, bầu bí thư khác. Cấp ủy phải sử dụng quyền này với trách nhiệm chính trị cao, chống mọi sự lạm dụng, nhưng cần khẳng định đó là một quyền không thể phủ nhận của tập thể lãnh đạo. Lãnh đạo tập thể chỉ có thể thực hiện được nếu tập thể đủ mạnh, đủ quyền lực, có trách nhiệm tập thể và trách nhiệm từng thành viên rõ ràng, trong đó có trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng của người đứng đầu; tập thể phải kiểm tra, giám sát, chi phối được hành vi của người đứng đầu.