

BÀN VỀ TÍNH HIỆU QUẢ TRONG BẦU CỬ VÀ BỔ NHIỆM NHÂN SỰ TRONG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN

NGUYỄN VĂN HẬU

Bài viết trình bày về khái niệm bầu cử và bổ nhiệm vị trí quyền lực trong bộ máy chính quyền nhà nước, mối quan hệ giữa hai phương thức này trong quá trình thiết lập quyền lực nhà nước. Bài viết cũng trình bày sự khác biệt trong việc áp dụng phương thức bầu cử và bổ nhiệm trong xây dựng chính quyền ở Việt Nam và ở nhiều nước phát triển, cũng như những bài học lịch sử và kinh nghiệm ứng dụng trên thế giới. Thông qua sự phân tích tính hiệu quả của việc áp dụng hai phương thức này, bài viết đề xuất mô hình cải cách trong thiết lập quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương trong bối cảnh nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

1. BẦU CỬ: KHÁI NIỆM, PHƯƠNG THỨC VÀ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN TẠI VIỆT NAM

Bầu cử và bổ nhiệm là hai phương thức xác định nhân sự vào các vị trí chức vụ có tính quyền lực trong cơ cấu bộ máy chính quyền.

Bầu cử là một quá trình đưa ra quyết định của người dân để chọn ra một cá nhân nắm giữ các chức vụ thuộc chính quyền. Đây là cơ chế thông thường mà các nền dân chủ hiện dùng để phân bổ chức vụ trong bộ máy lập pháp, thẩm phán ở bộ máy hành pháp, tư pháp, và ở chính quyền địa phương. Bầu cử là một trong những chế định quan trọng trong ngành Luật Hiến pháp, là cơ sở pháp lý cho việc hình thành ra các cơ quan

đại diện cho quyền lực của Nhà nước. Trong Luật Hiến pháp, thuật ngữ “bầu cử” được hiểu là thủ tục thành lập cơ quan nhà nước hay chức danh nhà nước, thủ tục này được thực hiện bởi sự biểu quyết của cử tri (đại cử tri, đại diện cử tri) với điều kiện để bầu một đại biểu (chức danh) phải có từ hai ứng cử viên trở lên (Học viện Hành chính Quốc gia, 2009, tr. 57). Định nghĩa trên cho phép phân biệt bầu cử với bổ nhiệm, một phương pháp khác để thành lập cơ quan nhà nước. Khác với cuộc bầu cử được sử dụng trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội, cuộc bầu cử thành lập cơ quan nhà nước hay một chức danh nhà nước được điều chỉnh bởi Hiến pháp và pháp luật do nhà nước ban hành. Thông thường nghị viện, cơ quan đại diện của chính quyền địa phương được thành lập bằng con đường bầu cử. Ở một số nước, các vị

Nguyễn Văn Hậu. Tiến sĩ. Khoa Văn bản và Công nghệ Hành chính. Học viện Hành chính Quốc gia.

trí và cơ quan nhà nước khác như tổng thống, chính phủ, tòa án cũng được thành lập thông qua bầu cử. Điểm đặc biệt của các nền dân chủ và cộng hòa là sự nhận thức rằng quyền hợp pháp cho nhà nước “của dân, do dân và vì dân” là phải được sự đồng thuận của người dân hay những người bị trị. Bầu cử trực tiếp có nghĩa là công dân trực tiếp thể hiện ý chí của mình qua lá phiếu, công dân trực tiếp bầu ra đại biểu của mình chứ không qua một cấp đại diện cử tri nào. Trái với nguyên tắc bầu cử trực tiếp là nguyên tắc bầu cử gián tiếp. Theo nguyên tắc này, cử tri không trực tiếp bầu ra người đại diện cho mình mà bầu ra thành viên của Tuyển cử đoàn, sau đó Tuyển cử đoàn mới bầu ra cơ quan đại diện hay chức danh nhà nước. Bầu cử gián tiếp có thể qua hai cấp như bầu tổng thống Mỹ (cử tri bầu ra Đại cử tri đoàn), bầu Thượng nghị viện Pháp, hoặc bầu ra ba cấp như bầu Quốc hội Trung Quốc (Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn Trung Quốc).

Cơ chế bầu cử là thành tựu tiên bộ của nhân loại trong việc xây dựng mô hình chính quyền dân chủ. Việc tổ chức bầu cử ở cơ sở được chế độ ta xây dựng và không ngừng hoàn thiện bằng Hiến pháp và các đạo luật. Cho đến nay, phương thức tổ chức và xây dựng chính quyền được đổi mới rất nhiều, mang tính hiện đại và đột phá. Nhiều mô hình tổ chức chính quyền mang tính dân chủ và xác định rõ ràng trách nhiệm đã được mạnh dạn thí điểm, nhân rộng và đem lại kết quả

đáng kể, để lại nhiều kinh nghiệm thực tiễn quý báu.

Đợt bầu cử Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp gần đây nhất được tiến hành thắng lợi cho thấy tính ưu việt, chất lượng và hiệu quả dân chủ thực sự của mô hình bầu cử cơ sở. Tuy nhiên, khi nghiên cứu tổ chức một mô hình, cần đánh giá hiệu quả một cách toàn diện, cần xem xét những mặt hạn chế nhất định của cơ chế này nhằm đề ra các giải pháp cụ thể khắc phục hạn chế, hoàn thiện hơn nữa cơ chế bầu cử, tạo hiệu quả dân chủ pháp quyền thực sự của quyền lực nhà nước.

Trước hết, về tính khách quan của mô hình bầu cử ở cơ sở, có thể khẳng định quy trình, thủ tục, cách thức đề cử, ứng cử, duyệt danh sách, tổ chức bầu cử được thực hiện hết sức nghiêm túc, công minh. Những người được đề cử hoặc tự ứng cử đều là những người có năng lực, trình độ, phẩm chất để đảm trách nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc triển khai mô hình bầu cử ở cơ sở vẫn khiến nhiều ứng cử viên băn khoăn, đặc biệt là quá trình bầu cử ở cấp xã, ở những nơi khó khăn, vùng sâu vùng xa.

Cần xem xét tính khách quan ở ngay chính thái độ của cử tri trong vùng. Cơ cấu dân cư ở làng xã, nhất là ở miền Bắc, chủ yếu phân bố theo dòng họ, dòng di dân từ nơi khác đến định cư, lập nghiệp không nhiều, không làm thay đổi lớn đến cơ cấu tổ chức dân số làng xã. Đặc biệt khi ở vùng nông thôn, việc sinh hoạt và lao động, canh tác tại chỗ khiến những mối quan hệ

cộng đồng trở nên chặt chẽ hơn. Từ đó, nhiều va chạm trong sinh hoạt thường ngày cũng nảy sinh nhiều hơn. Việc bầu ra trưởng thôn, già làng, trưởng bản - là một người có uy tín, để phân giải các mối quan hệ trong cộng đồng thì không quá khó khăn, nhưng việc lựa chọn các cá nhân vào vị trí cơ quan quyền lực nhà nước với những tiêu chuẩn rõ ràng cụ thể thì lại không đơn giản như vậy. Vô tình việc bầu chọn lại bị ảnh hưởng rất nhiều từ va chạm, xung đột về lợi ích cá nhân, dòng họ... đôi khi khiến người ta quên đi cái tổng thể quan trọng là sự phát triển của cộng đồng dân cư ở đó. Như vậy nảy sinh những khó khăn bất cập trong cách thức tổ chức công việc, ứng xử trong công vụ của những người đang ở vị trí quyền lực khi muốn tiếp tục tái đắc cử để phục vụ nhiều hơn nữa, hoặc những người được tín nhiệm đang trong diện chuẩn bị đề cử. Trong quá trình công tác, họ không ít lần phải giải quyết các mối quan hệ cá nhân trong làng xã để "lấy lòng", ví dụ như góp giỗ, họp họ... nếu như muốn lấy được lá phiếu cử tri. Khó khăn hơn là đôi khi họ phải đương đầu với thái độ bất hợp tác khi giải quyết các tình huống xung đột lợi ích cá nhân, hay khi triển khai thực hiện những dự án, chính sách phục vụ phát triển lâu dài nhưng đòi hỏi phải đầu tư trước mắt và không dễ nhận được sự ủng hộ từ các đối tượng trong dân cư. Vì vậy nhiều khi những cán bộ tích cực trong công việc không phải đã hoàn toàn thuyết phục được cử tri trong cộng đồng làng xã lựa chọn họ.

Mặt khác, cán bộ lãnh đạo cơ sở là - những người tuy đại diện cho dân, do dân bầu, nhưng theo cơ chế hiện nay, họ vẫn trực tiếp chịu sự quản lý chỉ đạo từ lãnh đạo cơ quan cấp trên và thi hành triệt để các chính sách của cơ quan cấp trên. Như vậy, dù là sự lựa chọn từ phía cộng đồng, quyền hạn, trách nhiệm của họ đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở địa phương lại hạn chế. Thậm chí quyền và trách nhiệm chính vẫn thuộc về lãnh đạo chính quyền ở cấp cao: cấp tỉnh hoặc cấp trung ương. Trong khi đó, theo cơ chế hiện nay, cấp trung ương lại không chịu trách nhiệm đầy đủ về vấn đề năng lực cán bộ lãnh đạo cấp cơ sở.

Một điều đáng bàn nữa là phương pháp của bầu cử và bổ nhiệm nhằm đảm bảo đúng mục tiêu là lựa chọn đúng người có năng lực, phẩm chất theo ý chí, nguyện vọng của cử tri. Cử tri cần có đầy đủ thông tin về các ứng cử viên. Phương pháp truyền thống vẫn được áp dụng hiện nay là các ứng cử viên tiếp xúc cử tri trực tiếp trong thời gian hạn hẹp và cố định tại địa phương và đăng tải một số thông tin cá nhân ứng viên trên báo, bản tin phường, hệ thống loa đài ở địa phương. Phương pháp này bộc lộ hạn chế đáng kể, như: người dân không thuận lợi trong việc tiếp cận thông tin, nội dung thông tin về ứng viên còn sơ sài, thậm chí nhiều khi cử tri chỉ đoán mò qua ảnh và một số thành tích ấn tượng trong quá khứ. Nhiều ứng viên chăm chăm lo chụp tấm ảnh thật đẹp vì có khi điều đó lại ảnh hưởng quyết

định tới lá phiếu cử tri. Để khắc phục hạn chế nói trên cần tổ chức hoạt động quảng bá, thông tin bầu cử một cách rõ ràng, khoa học hơn, trong đó nêu bật các chương trình hành động, cam kết của các ứng viên hơn là chỉ giới hạn ở lý lịch của họ. Những cam kết này cần được công bố bằng các bản in, dán tại bản tin ở địa phương và đăng tải trên phương tiện thông tin đại chúng, làm căn cứ để cử tri tín nhiệm bầu và kiểm tra đánh giá trong suốt nhiệm kỳ. Và một vấn đề không thể bỏ qua đó là xây dựng cơ chế tạo điều kiện cho cử tri thực hiện trách nhiệm, quyền hạn của mình đối với người được tín nhiệm như đánh giá, bất tín nhiệm (đối với các trường hợp đặc biệt) ngay trong quá trình người được bầu thực hiện nhiệm kỳ.

2. BỔ NHIỆM: MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN VÀ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN TẠI VIỆT NAM

Theo Quy chế Bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo (Ban hành kèm theo *Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg* ngày 19/2/2003 của Thủ tướng Chính phủ) thì “Bổ nhiệm” là việc người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định cử cán bộ, công chức giữ một chức vụ lãnh đạo có thời hạn trong cơ quan, đơn vị. “Miễn nhiệm” là việc người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định thôi giữ chức vụ lãnh đạo đối với cán bộ, công chức lãnh đạo khi chưa hết thời hạn bổ nhiệm. “Từ chức” là việc cán bộ, công chức lãnh đạo tự nguyện xin thôi giữ chức vụ lãnh đạo khi chưa hết

thời hạn bổ nhiệm và được cơ quan có thẩm quyền đồng ý.

Về vấn đề bổ nhiệm nhân sự, công tác này ở hệ thống quản lý tổ chức nhân sự của nhà nước ta hiện nay đã xác định quy trình thủ tục thực hiện tương đối đầy đủ, chặt chẽ, do đó, không thể phủ nhận chất lượng, trình độ cán bộ, công chức của nước ta thời gian gần đây được cải thiện rõ rệt. Chất lượng và hiệu quả hoạt động của đội ngũ công chức được nâng cao, kết quả hoạt động của cơ quan chính quyền cũng đạt được nhiều thành tích đáng kể, đặc biệt là đáp ứng những yêu cầu đòi hỏi ngày một cao của nền hành chính hiện đại. Tuy nhiên, quá trình mở cửa, cải cách kinh tế cũng cho thấy nhiều thách thức lớn đặt ra cho hệ thống tổ chức hành chính. Mô hình bổ nhiệm nhân sự hành chính cũng bộc lộ nhiều lỗ hổng, ví dụ việc bổ nhiệm ông Dương Chí Dũng làm Cục trưởng Cục Hàng hải. Dư luận đặt nhiều thắc mắc bởi sai phạm tày đình và kéo dài như thế ở Vinalines mà cơ quan chủ quản lại không biết để vẫn quyết định điều chuyển. Nếu nhìn nhận rằng việc bổ nhiệm ông Dũng là đúng quy trình, thì tại sao hậu quả của sự “đúng quy trình” đó lại nặng nề, ảnh hưởng nghiêm trọng tới khá nhiều cơ quan quản lý và cá nhân ở các vị trí chủ chốt có liên quan. Khi để xảy ra một sự cố nghiêm trọng như vậy, các cơ quan chức năng nên đánh giá lại, tìm hiểu các lỗ hổng có thể có trong hệ thống, để tránh lặp lại sai phạm tương tự trong tương lai, trước hết là về nội dung của “quy trình bổ

nhệm cán bộ”. Cá nhân và tổ chức làm công tác tổ chức cán bộ nghĩ gì khi tiến cử và bố trí người không đủ phẩm chất vào các “ghế nóng”, chịu trách nhiệm lớn trước quốc gia như vậy, khi mà họ đã có bề dày những “vết đen” như thế trong công tác. Trong khi đó, rõ ràng nước ta không hề thiếu những người có đức và có tài.

Để bảo đảm cho cơ chế bổ nhiệm được nghiêm minh, lựa chọn đúng người có đủ phẩm chất, năng lực, cần xác định trách nhiệm của người đề cử. Pháp luật hiện hành của Việt Nam cũng xây dựng cơ chế trách nhiệm này nhưng lại có nhiều điểm chưa khả thi. Đó là sự chưa tương xứng giữa trách nhiệm và quyền hạn của người được bổ nhiệm và lãnh đạo trực tiếp: người được bổ nhiệm và lãnh đạo trực tiếp lại không có thẩm quyền đầy đủ về bổ nhiệm và miễn nhiệm, mà qua nhiều tầng nấc. Đây chính là kẽ hở trong việc xác định trách nhiệm về nhân sự cao cấp. Ví dụ về vụ việc PMU18: trong hai năm, các cơ quan nhà nước vẫn không xác định được cơ quan nào có trách nhiệm trong bổ nhiệm thứ trưởng Nguyễn Việt Tiến. Các vị trí trách nhiệm và cơ quan thẩm quyền đổ lỗi cho nhau trong tuyển dụng và quản lý nhân sự. Rõ ràng, một cơ chế tiến bộ đã không mang tính hiệu quả trên thực tế bởi những vòng vèo về nội dung trách nhiệm và quy phạm thủ tục. Thực chất chính các cơ quan tham mưu xây dựng luật đã đưa ra các điều khoản để “tránh né” khi có sự cố

xảy ra. Nhiều điều luật khác cũng “vướng” như vậy bởi sự chông chéo giữa nhiệm vụ tham mưu xây dựng luật và chức năng thi hành pháp luật của Chính phủ, theo kiểu vừa đá bóng vừa thổi còi. Điều này cũng bởi do chưa có cơ quan tham mưu xây dựng luật cho Quốc hội đủ mạnh về chuyên môn.

Thời gian qua đã có một số đề án tiến bộ mang tính đột phá như bổ nhiệm 600 phó chủ tịch xã ở các vùng khó khăn, song các đề án chưa giải quyết mấu chốt vấn đề quyền và trách nhiệm trong nhân sự của chính quyền các cấp. Việc áp dụng phương pháp này cần kèm theo việc cải thiện môi trường pháp lý nhất định và không thể thực hiện trong một sớm một chiều, chưa kể tính khả thi của dự án còn là điều phải bàn.

Một khi chúng ta chưa đảm bảo nguyên tắc trách nhiệm quản lý trong bổ nhiệm, miễn nhiệm: “Quân thua cũng cần ‘trảm’ tướng”, thì chưa hạn chế được mát mát cho nhà nước, cho xã hội và nhân dân.

3. KINH NGHIỆM TỪ LỊCH SỬ VIỆT NAM VÀ THẾ GIỚI

Xem xét kinh nghiệm lịch sử qua mô hình quản lý hành chính thời phong kiến, thì thấy việc bổ nhiệm các quan lại địa phương thường tránh cục bộ: các quan lại địa phương chủ yếu được bổ nhiệm, điều động từ nơi khác đến và có sự luân chuyển thường xuyên, tránh việc bổ nhiệm quan lại là người ngay tại địa phương đó (Học viện Hành chính Quốc gia, 2009, tr. 84). Mô hình này đã tạo được sự

khách quan, độc lập của quan lại trong việc giải quyết những công việc của địa phương; đồng thời tạo sự thống nhất cao về trách nhiệm của các cấp hành chính, lãnh đạo cấp cao chịu trách nhiệm lớn đối với hoạt động của chính quyền cấp cơ sở. Ngoài ra, nhiều triệu đại quy định quy trình bổ nhiệm nhân sự rõ ràng, chặt chẽ khi xác định trách nhiệm pháp lý của người đề cử nhân sự trong trường hợp người được đề cử có những sai phạm nghiêm trọng, không đủ trình độ, năng lực và phẩm chất như cam kết. Tất nhiên nếu nói về mở rộng dân chủ, phát huy trí tuệ thì mô hình này còn nhiều điểm hạn chế, nhưng một sự tiếp thu, cải tiến những giá trị truyền thống, kết hợp với các phương thức hiện đại, nhằm góp phần lựa chọn mô hình cải cách phù hợp cho hiện tại cũng cần được tính đến.

Xem xét mô hình thiết lập quyền lực chính quyền ở quốc gia phương Tây, có thể thấy bầu cử và bổ nhiệm có mối quan hệ chặt chẽ, được sử dụng theo nguyên tắc hợp lý: Bầu cử được dùng cho các vị trí, cấp có quyền lực, có tính độc lập trong ra quyết định và chịu trách nhiệm cá nhân lớn. Còn bổ nhiệm dùng cho các cấp quản lý thấp hơn, nhằm đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống quyền lực tập trung đầu mỗi trách nhiệm. Quan điểm của nhiều quốc gia tiên tiến ở phương Tây cũng rất đáng được nghiên cứu xem xét. Thông thường thì cử tri địa phương sẽ bầu cử cho chính quyền ở trên một cấp: cấp cao và cấp trung (ví dụ từ cấp quận, huyện đến cấp trung

ương hoặc từ cấp tỉnh đến cấp trung ương) (Tùng Điền, 2001, tr. 26). Việc bầu cử cho chính quyền trên một cấp sẽ giúp cho việc lựa chọn của cử tri khách quan hơn, tránh những va chạm về lợi ích cá nhân vụn vặt của quan hệ xóm giềng hoặc tính cục bộ dòng họ, làng xã. Cử tri sẽ tập trung vào những chương trình, cam kết của ứng cử viên, cân nhắc nhiều hơn đến lợi ích phát triển của cộng đồng. Mặt khác, những cơ quan quản lý cấp trung và cấp cao mới thực sự là những cơ quan có đủ thẩm quyền tác động lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội. Còn cấp thấp: làng xã hoặc quận huyện (tùy theo quốc gia đó lựa chọn mô hình phân mấy cấp chính quyền địa phương) thì do quyền chủ động không lớn, phương thức chủ yếu là bổ nhiệm để đảm bảo xác định trách nhiệm tập trung đối với chính quyền cấp trên, và đảm bảo tính thống nhất cao, kịp thời, cơ động trong quản lý. Mô hình này cũng giúp cho cán bộ lãnh đạo địa phương tránh bị phụ thuộc, chịu ảnh hưởng từ thái độ của cá nhân công dân tại địa phương khi bị động chạm lợi ích.

4. KẾT LUẬN

Như vậy có thể thấy cơ chế bầu và bổ nhiệm cán bộ chính quyền còn cần nhiều điều kiện về môi trường pháp lý, phương thức, thủ tục áp dụng mang tính đồng bộ để có thể đảm bảo mục tiêu khách quan, dân chủ, đáp ứng yêu cầu, chất lượng đặt ra. Một trong những nhóm giải pháp cơ bản là xem xét thể chế về đối tượng được bầu, cấp được bầu, áp dụng các phương

thức tuyên truyền hợp lý trong bầu cử, nhiệm nhằm thống nhất trách nhiệm đồng thời kết hợp với cơ chế bổ trong hệ thống công quyền. □

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Học viện Hành chính Quốc gia. 2009. *Giáo trình Lịch sử hành chính*. Hà Nội: Nxb. Giáo dục.
2. Học viện Hành chính Quốc gia. 2009. *Giáo trình Luật Hiến pháp và tổ chức bộ máy nhà nước*. Hà Nội: Nxb. Giáo dục.
3. Từ Điển. 2001. *Cải cách hành chính và cải cách kinh tế*. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia.
4. Thủ tướng Chính phủ. 2003. *Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg* ngày 19/2/2003 ban hành *Quy chế Bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo*.