

LỢI ÍCH CÔNG VÀ QUẢN TRỊ CÔNG

ZHANG CHENG-FU^(*), LI DAN TING^(**). **Gong gong xi zhen
yu Gong gong li yi.** *Journal of Renmin University of China*,
2012, V26(2): 95-103.

NGUYỄN TRỌNG BÌNH^(***)
dịch

Trong xã hội hiện đại, cùng với sự tăng cường quyền lực hành chính và sự mở rộng về quy mô của chính phủ và tổ chức hành chính, nhà nước cũng trở thành nhà nước hành chính. Làm thế nào để bảo đảm quyền lực hành chính phục vụ lợi ích công, ngăn ngừa sự xung đột lợi ích là vấn đề chủ yếu của quản trị công. Bài viết tập trung phân tích một số vấn đề sau: Chúng ta hiểu thế nào về lợi ích công, đồng thời trong quá trình quản trị công làm thế nào để thể hiện tốt hơn lợi ích công.

1. Lý giải về lợi ích công

Hiện nay, vấn đề thế nào là lợi ích công và làm thế nào để xác định lợi ích công đang có nhiều quan niệm khác nhau. Cho dù rất khó để định nghĩa lợi ích công, thì người ta vẫn cho rằng, lợi ích công cần là tiêu chuẩn quan trọng của hành chính công và chính sách công. Đúng như Jong S.Jun đã nói: “Cho dù giới học thuật, khi sử dụng một khái niệm, về phương diện định nghĩa, thì thể hiện sự khác biệt rất lớn. Tuy nhiên, thông thường, họ vẫn coi nó là một tiêu

chuẩn của đánh giá chính sách công; hoặc là, về mức độ lý tưởng mà nói, nó vẫn là một trong những mục tiêu mà chính sách cần đạt tới hoặc theo đuổi, nhưng rốt cuộc dựa vào tiêu chuẩn định nghĩa nào, thì đó lại là một vấn đề rất khó giải quyết” [1, 432]. Dưới góc nhìn của kinh tế học, chính trị học, khoa học pháp lý, hành chính học, nội hàm và phương thức thực hiện lợi ích công là không giống nhau.

Cho dù rất khó định nghĩa lợi ích công, song không có nghĩa lợi ích công là cái hư ảo, chỉ đơn thuần là quan niệm. Trong thực tiễn xã hội, lợi ích công là một lợi ích chân thực, có liên quan chặt chẽ với cá thể và nhóm xã hội. Lợi ích công mà người ta nói tới có đặc tính cơ bản sau: *Một là*, tính được ban cho. Đối

(*) Phó Viện trưởng Viện Quản lý công, Đại học Nhân dân Trung Quốc.

(**) NCS. Học viện Quản lý công, Đại học Nhân dân Trung Quốc.

(***) NCS. Hành chính công, Học viện Quản lý công, Đại học Nhân dân Trung Quốc. Bản dịch tiếng Việt được rút gọn với sự đồng ý của tác giả.

với cá thể xã hội, lợi ích công trước hết là thụ hưởng không phải chi trả, chẳng hạn như môi trường, sông, núi, di sản văn hóa. *Hai là*, tính sở hữu chung và hưởng chung. Cùng hưởng có nghĩa là, về nguyên tắc, mọi người đều có thể bình đẳng thụ hưởng, mặt khác, việc thụ hưởng của một số người nào đó không hề ảnh hưởng tới việc thụ hưởng của người khác. *Ba là*, tính khó đo lường và tính toán một cách chính xác. Do tính không xác định về đối tượng, ranh giới, phạm vi ảnh hưởng, thời gian ảnh hưởng của lợi ích công, nên muốn tính toán và đo lường một cách chính xác lợi ích công là không thể.

Chúng tôi cho rằng, cái mà lợi ích công phản ánh chính là, trong quá trình quản trị của xã hội đa nguyên, chính phủ và các chủ thể lợi ích có liên quan đạt được sự đồng thuận về vấn đề lợi ích và phân phối lợi ích. Có thể lý giải lợi ích công từ một số phương diện sau:

Thứ nhất, lợi ích công trước tiên là vấn đề lợi ích và phân phối lợi ích. K. Marx cho rằng, tất cả hoạt động của con người đều liên quan tới lợi ích của chính mình. Lợi ích là quan hệ rất cơ bản trong hoạt động kinh tế-xã hội của con người. Mà chức năng chủ yếu của chính phủ chính là tiến hành phân phối lợi ích trong xã hội. Lợi ích công được thực hiện trong quá trình thực thi hành chính công và chính sách công, thể hiện ở vấn đề lợi ích và phân phối lợi ích, liên quan tới việc xử lý như thế nào mối quan hệ giữa lợi ích công và lợi ích tư, giữa các chủ thể lợi ích khác nhau, giữa các nhóm khác nhau, giữa lợi ích dài hạn, trung hạn và ngắn hạn, làm thế nào để hài hòa được mối quan hệ giữa công bằng và hiệu quả.

Thứ hai, lợi ích công liên quan tới việc xác định được sự cân bằng và hài hòa giữa các chủ thể lợi ích với nhau. Sự xung đột giữa lợi ích công và lợi ích tư là điều khó tránh khỏi, quan trọng là làm thế nào để đạt tới sự cân bằng và hài hòa về mặt lợi ích giữa cá thể, nhóm và nhà nước. Cân bằng và hài hòa lợi ích là một trong những chức năng quan trọng nhất của hành chính công. Ở một mức độ nào đó, quá trình hành chính công và quản trị công chính là quá trình điều chỉnh các quan hệ lợi ích và thực hiện phân phối một cách hợp lý lợi ích công.

Thứ ba, lợi ích công được xác lập trong quá trình hiệp thương và đối thoại. Quá trình quản trị công không phải là quá trình chính phủ đơn phương sử dụng sức mạnh và cưỡng quyền, mà là quá trình đối thoại, hiệp thương và tương tác giữa chính phủ với công dân và xã hội. Điều này có nghĩa là, lợi ích công không nên là do quyền lực công đơn phương xác định, mà cần trao cho các chủ thể lợi ích quyền biểu đạt đầy đủ. Việc chế định và thực hiện chính sách công đòi hỏi cần được thiết lập dựa trên cơ sở đối thoại, giao lưu và hiệp thương, như vậy mới có thể ngăn ngừa quyền lực công xa rời lợi ích công, ngăn ngừa lợi ích công dưới sự khống chế của cưỡng quyền và sức mạnh trở thành lợi ích của nhóm người nhất định, đồng thời cũng thể hiện lợi ích công một cách tốt hơn.

Thứ tư, lợi ích công là việc đạt tới sự đồng thuận của chính phủ và các chủ thể lợi ích liên quan về vấn đề lợi ích và phân phối lợi ích. Cho dù bất kể một chính phủ nào, một pháp luật nào, một chính sách nào cũng đều không thể thỏa mãn lợi ích của tất cả mọi người, nhưng trước khi chính phủ sử dụng quyền lực

công để đưa ra những quyết định đối với lợi ích và phân phối lợi ích, thì việc bảo đảm một cách đầy đủ quyền được biết và biểu đạt của dân chúng và các chủ thể lợi ích có liên quan, đồng thời đạt được sự đồng thuận về những vấn đề có liên quan là cơ sở cho tính hợp pháp của hành vi chính phủ và chính sách công, cũng là phương thức cơ bản để xác lập lợi ích công.

2. Quản trị công và việc thực hiện lợi ích công

Quản trị công là quá trình cơ quan quyền lực công điều chỉnh, kết hợp sức mạnh toàn xã hội để quản lý các sự vụ công, giải quyết các vấn đề công, cung cấp dịch vụ công và thực hiện lợi ích công. Trong quá trình quản trị công, làm thế nào để thể hiện và thực hiện một cách tốt hơn lợi ích công? Chúng tôi cho rằng, mười phương diện sau đây là rất quan trọng.

Thứ nhất, quản trị công có tôn trọng phẩm giá của con người và quyền lợi của công dân hay không? Một trong những mục đích quan trọng cho sự ra đời của nhà nước chính là duy trì và bảo đảm phẩm giá của con người và quyền lợi công dân của một nước. Từ thế kỷ XX đến nay, khái niệm “phẩm giá của con người” đã được đưa vào hệ thống pháp luật, trở thành quan niệm hàng đầu của rất nhiều văn bản pháp luật quốc tế, và cũng là mục đích cơ bản cho sự ra đời của Liên Hợp Quốc. Bản chất của phẩm giá con người thể hiện ở chỗ: *Một là*, tính mục đích của con người. Kant chỉ rõ: “con người là mục đích”, nhấn mạnh tất cả mọi người đều cần được đối xử là mục đích mà không chỉ là phương tiện. Nhà nước và chính phủ là vì công dân mà thiết lập, chứ không phải là vì nhà nước mà tồn tại. Lấy con người làm mục đích,

có nghĩa là quản trị công cần lấy sự tồn tại và phát triển của con người đặt ở vị trí quan trọng nhất. *Hai là*, bảo đảm quyền cơ bản của con người. Phẩm giá của con người cũng có nghĩa là sự bảo vệ của chính phủ đối với quyền lợi cơ bản của con người, chức trách cơ bản của chính phủ chính là ở chỗ bảo đảm sinh mạng, tài sản, tự do, lợi ích và an toàn của công dân. *Ba là*, một cuộc sống khá hoặc tốt đẹp. Nếu một thành viên của xã hội không hưởng được phúc lợi vật chất ở mức chấp nhận được thì sự tự tôn của con người có thể bị tổn hại. Đối với chính phủ mà nói, không thể chỉ bảo đảm một cách bị động và tiêu cực về quyền con người thông thường của công dân, mà là cần bảo đảm một cách tích cực quyền xã hội hoặc nhu cầu quyền lợi của công dân. Xuất phát từ bảo vệ phẩm giá cá nhân con người và quyền lợi công dân, khi liên quan tới những việc cụ thể gây hại tới lợi ích cá nhân, thì nguyên tắc thứ nhất là tránh, nguyên tắc thứ hai là tránh mở rộng phạm vi gây thiệt hại, nguyên tắc thứ ba mới là bồi thường. Vì thế, khi có nhiều phương thức khác nhau có thể lựa chọn, thì phương thức đầu tiên cần áp dụng là phương thức mà không xâm phạm tới lợi ích tư nhân, tiếp theo mới suy tính tới yếu tố kinh tế hay hiệu quả.

Thứ hai, quản trị công có thể hiện lợi ích của đại đa số người hay không? Cho dù lợi ích công không phải là sự tổng hợp đơn giản lợi ích cá nhân, nhưng trong đại đa số trường hợp được thể hiện là lợi ích của đa số người. Về định nghĩa “đại đa số người”, mọi người có quan niệm không giống nhau, chẳng hạn, một học giả người Đức cho rằng, lợi ích công là lợi ích của đại đa số người không xác

định, đại đa số thu được lợi ích tương đối nhiều đã quyết định nên lợi ích công [2, 182-186]. Chúng tôi cho rằng, “đại đa số người” không phải là một khái niệm tuyệt đối, mà là thông qua trình tự dân chủ và pháp luật trong một xã hội để xác định thế nào là “đại đa số”. Trong xã hội hiện nay, “đại đa số” trong quản trị công có nghĩa là công bằng, cùng hưởng, bao dung, giảm thiểu loại trừ xã hội, thông qua “tăng cường tính bao dung” và “phát triển tính bao dung” để thực hiện lợi ích công. Trong *“Báo cáo phát triển thế giới năm 2006: công bằng và phát triển”*, Ngân hàng Thế giới chỉ rõ: “Công bằng và tăng trưởng thúc đẩy lẫn nhau, mở rộng cơ hội thụ hưởng về kinh tế và chính trị có tác dụng đặc biệt quan trọng đối với sự tăng trưởng kinh tế, mặt khác chất lượng của cơ hội cũng rất quan trọng, do đó cần thiết lập thể chế nhằm tăng cường tính bao dung, thông qua hành chính công để thực hiện sự công bằng trong môi trường kinh tế và chính trị” [9]. Mục đích của “tăng cường tính bao dung” chính là ở chỗ làm cho càng nhiều người hơn được thụ hưởng lợi ích công, nhấn mạnh việc làm cho đồng đẳng công chúng có được sự bình đẳng trong thụ hưởng quyền lợi phát triển, làm cho quá trình tăng trưởng kinh tế càng thêm công bằng, làm cho tất cả mọi người đều được hưởng thành quả của tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Thứ ba, quản trị công có thực hiện việc ưu tiên về lợi ích của nhóm yếu thế hay không? Trong xã hội hiện đại, mức độ văn minh của một xã hội, một quốc gia được quyết định bởi nó đối xử với nhóm yếu thế như thế nào. Việc thực hiện ưu tiên lợi ích nhóm yếu thế là phù hợp với quan điểm bình đẳng và công bằng. Edgar Bodenheimer chỉ rõ: “Bình

đẳng là một khái niệm đa hình có nhiều hàm ý khác nhau. Đối tượng mà nó tác động chỉ có thể là chế độ phân phối thu nhập, quyền lợi tham gia chính trị, cũng không thể không nói đến địa vị pháp luật và địa vị xã hội của nhóm yếu thế” [3, 280-281]. Ưu tiên lợi ích nhóm yếu thế, chính là xã hội cần ưu tiên lợi ích đối với họ, chính phủ cần ưu tiên bảo vệ lợi ích của họ. Về mặt xây dựng chính sách, đồng thời với việc dựa trên cơ sở bảo đảm quyền con người để xây dựng hệ thống chính sách, cần có chính sách để bảo vệ nhóm yếu thế.

Thứ tư, quản trị công có vượt qua được lợi ích của nhóm lợi ích đặc thù hay không? Trong xã hội hiện đại, nhóm lợi ích là “một thực thể tổ chức mà các cá thể cấu thành nên tổ chức đó có một số mục tiêu chung nào đó, đồng thời cố gắng gây ảnh hưởng tới chính sách công” [6]. Thông thường, trong xã hội, nhóm lợi ích nằm ở vị trí rất có ưu thế, chiếm hữu ưu thế về chính trị, kinh tế và xã hội. Về mặt chức năng, nhóm lợi ích có sự ủng hộ nhất định của công chúng, trong mối quan hệ giữa chính phủ và công chúng nhóm lợi ích có tác dụng quan trọng, làm cho lợi ích bất nguồn từ các tầng lớp xã hội được biểu đạt và thể hiện một cách đầy đủ hơn. Trên các phương diện như giám sát hành chính, giáo dục công dân, quản lý xã hội và phục vụ công... nhóm lợi ích cũng phát huy vai trò quan trọng, thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội. Do đó, sự tồn tại của nhóm lợi ích có tính chính đáng và tính hợp lý. Tuy nhiên, hiện tượng nhóm lợi ích “bất cóc” chính phủ, chính phủ bị nhóm lợi ích “bắt làm tù binh” tồn tại phổ biến ở nhiều nước trên thế giới. Olsen cho rằng, bất cứ một nhà nước nào, chỉ cần có sự ổn định chính trị

trong thời gian đủ mức thì có thể xuất hiện nhóm lợi ích đặc thù, hơn nữa chúng có thể biến đổi theo hướng ngày càng rõ ràng, trưởng thành và có kỹ xảo hơn. Sau đó, chúng có thể tiến hành thao túng đối với chính sách công quan trọng nhất của nhà nước ấy” [8]. Nhìn đại thể, nhóm lợi ích thiên về tối đa hóa lợi ích của nhóm mình mà tổn hại tới lợi ích công. Nhóm lợi ích có ưu thế càng có thể dựa vào nguồn lực và vốn xã hội mà nó có, thông qua hoạt động tập thể để gây ảnh hưởng tới chính sách công nhằm thu được lợi ích tối đa. Đối với chính phủ mà nói, thực hiện chính sách duy trì lợi ích của nhóm nào đó là không phù hợp với yêu cầu công bằng, cũng có nghĩa là làm tổn hại tới lợi ích công, bởi vì với chính sách này, các nhóm lợi ích khác và dân chúng không có được một sự bình đẳng trong hưởng thụ phúc lợi xã hội.

Thứ năm, quản trị công có vượt qua được lợi ích của ngành, của địa phương hay không? Bản thân chính phủ không phải là một tập thể đồng nhất. Do nhu cầu của hành chính công, cơ cấu chính phủ (hoặc bộ máy hành chính), về chiều dọc được phân thành các cấp khác nhau, về chiều ngang được phân thành các bộ phận, các cơ quan khác nhau. Ưu điểm của nó là ở chỗ, thông qua phân công lao động và quản trị theo các cấp khác nhau, có thể nâng cao hiệu suất công việc và hiệu quả hành chính, nhưng cũng không thể tránh khỏi việc sinh ra lợi ích bộ phận, ngành và lợi ích địa phương. Cho dù sự tồn tại của lợi ích ngành, lợi ích địa phương là có tính chính đáng, nhưng trên thực tế, việc quá nhấn mạnh lợi ích ngành, lợi ích địa phương tất yếu sẽ làm tổn hại lợi ích công. Về mặt lý luận, lợi ích chính phủ là lợi ích công. Học giả

người Mỹ, Wade cho rằng, “bản thân chính phủ không phải là mục đích mà là phương tiện, chính phủ ngoài lợi ích của công dân ra, không có lợi ích của riêng mình. Vì thế, nhân viên hành chính công bắt buộc phải kiên trì định hướng đạo đức hóa, có trách nhiệm duy trì lợi ích công mà không phải là duy trì lợi ích của nhóm mình” [12, 27]. Nhưng hiện thực lại nhiều lần thể hiện rõ “nghịch lý Northrop”, cơ quan, ngành của khu vực công nào đó có trách nhiệm cung ứng hàng hóa công, nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau lại nhân danh việc cung cấp hàng hóa công để thu lợi cho cơ quan mình, ngành mình và làm tổn hại lợi ích công. Việc hành chính công theo đuổi lợi ích của ngành, của địa phương không chỉ làm tổn hại lợi ích công, mà còn ảnh hưởng nghiêm trọng tới niềm tin của dân chúng đối với chính phủ. Làm thế nào để vượt qua được lợi ích của ngành, lợi ích của địa phương đã trở thành vấn đề cốt lõi của cải cách thể chế hành chính, trong đó trở ngại lớn nhất của cải cách chính là lợi ích hiện có của ngành và địa phương.

Thứ sáu, quản trị công có vượt qua được sự tính toán lợi ích ngắn hạn để theo đuổi lợi ích lâu dài hay không? Bất kể là cá thể, tập thể hay nhà nước thì tất cả các đối tượng này cũng luôn phải cân nhắc về lợi ích ngắn hạn, lợi ích trung hạn và lợi ích dài hạn, vấn đề là ở chỗ làm thế nào để thực hiện sự hài hòa giữa ba loại lợi ích đó. Người ta thường có xu hướng cân nhắc, tính toán về lợi ích ngắn hạn mà coi nhẹ sự cân nhắc đối với lợi ích dài hạn. Lịch sử phát triển của nhân loại cho thấy, nếu một chính sách công nào đó mà không thể vượt qua được sự cân nhắc, tính toán về lợi ích ngắn hạn, tất yếu sẽ đưa đến tổn hại đối với

lợi ích dài hạn. Trong hiện thực, những ví dụ về việc chính sách công chỉ đơn thuần theo đuổi tăng trưởng kinh tế, mà gây tổn hại tới môi trường không phải là ít thấy. Vì thế, việc thực hiện lợi ích công cần chú ý tới “sự phát triển bền vững”, cần tầm nhìn chiến lược trong việc lập kế hoạch phát triển dài hạn. Đương nhiên, trong hành chính công ngày nay, việc quan chức chính phủ do thiên về chạy theo thành tích cũng dẫn đến việc theo đuổi lợi ích ngắn hạn, chủ yếu là xuất phát từ hai nguyên nhân: *một là*, tính ngắn hạn của nhiệm kỳ và *hai là*, tiêu chuẩn đánh giá thiên về việc đánh giá kết quả được thể hiện rõ, mà coi nhẹ việc đánh giá lợi ích tiềm năng. Vì thế, ở đây không chỉ cần sự tự giác, tự cảnh tỉnh mình của quan chức chính phủ, mà còn cần tối ưu hóa cơ chế quyết sách, cơ chế đánh giá và cơ chế giám sát.

Thứ bảy, quản trị công có tôn trọng khoa học và lý tính hay không? Khoa học và lý tính có nghĩa là hành vi quyết sách của chính phủ càng có tính khả thi, không thể đề ra những quyết sách gây lãng phí nguồn lực công. Hành chính công và hành vi quyết sách không tôn trọng khoa học và lý tính, tất yếu sẽ xâm hại lợi ích công. Khoa học và lý tính của bản thân quản trị công chính là sự duy trì tốt nhất đối với lợi ích công, được thể hiện ở tính chính đáng về chính sách công, tính chính đáng về mục đích sử dụng quyền lực của chính phủ cũng như tính phù hợp về lựa chọn phương thức thực hiện. *Đầu tiên*, mục đích chính đáng có nghĩa là việc lựa chọn chính sách công và hành vi chính phủ bắt buộc phải góp phần vào việc thực hiện lợi ích công và làm tăng phúc lợi của công chúng. *Tiếp đến* là tính phù hợp, khi có nhiều phương pháp để đạt tới mục đích,

thì phương án đầu tiên được lựa chọn sẽ là phương pháp không làm tổn hại tới lợi ích cá nhân, hoặc chỉ gây tổn hại ở mức thấp nhất; tiếp đến mới tính đến phương pháp đạt được mục đích với chi phí thấp nhất. Trong một số đề án, công trình lớn, do tính phức tạp, tính lâu dài của lợi ích công nên rất khó tính toán được một cách toàn diện, nhưng phạm những dự án lớn liên quan tới đông đảo dân chúng, tiềm ẩn rủi ro công tương đối lớn, có hiệu ứng tiêu cực và chưa có tiền lệ để có thể tham khảo thì chính phủ, chuyên gia, các nhà khoa học và dân chúng cần phải hết sức thận trọng, cần có sự thảo luận, trao đổi nhiều lần và đánh giá toàn diện được và mất, để đảm bảo việc thiết kế chương trình, đề án công phù hợp với khoa học và lý tính.

Thứ tám, quá trình quản trị công có công khai và tôn trọng ý dân hay không? Bản chất của chính trị dân chủ là chính trị ý dân. Người làm quyết sách chính phủ cần nắm bắt được nhu cầu, kỳ vọng của dân chúng và tình hình triển khai chính sách công trong thực tế. Dân chúng cũng có nhu cầu thể hiện cách nhìn nhận và nhu cầu của bản thân mình, cũng cần nắm được những hành vi của quan chức để thấy rằng liệu họ có thực hiện đúng theo chức trách của mình hay không... Lợi ích công được thiết lập dựa trên cơ sở ý dân. Quyền được biết và quyền được nói lên tiếng nói của dân chúng là điều kiện tất yếu của việc thực hiện lợi ích công. *Đầu tiên*, đảm bảo công khai thông tin vừa là bảo đảm nhu cầu quyền được biết của công dân, cũng là cơ sở cho sự tham gia của công chúng. Nếu quá trình quản trị công không có tính mở và không thực hiện minh bạch hóa, thì dân chúng rất khó có thể tham gia vào quá trình đó, cũng

không thể thể hiện được sự nhìn nhận và nhu cầu của mình. Trong thực tiễn, nhiều nước phương Tây đều thông qua hình thức lập pháp để đảm bảo công khai hóa thông tin của chính phủ. Chẳng hạn, năm 1966, nước Mỹ đã ban hành “Luật Tự do thông tin”, trong đó yêu cầu, về nguyên tắc, chính phủ phải công khai tất cả tài liệu thông tin. *Tiếp đó*, cho công chúng được biết cũng là điều kiện để hiểu ý dân một cách tốt hơn. Vì thế, đồng thời với việc công khai thông tin, cần có cơ chế thông suốt, hiệu quả để các đối tượng lợi ích và công chúng biểu đạt được một cách đầy đủ ý nguyện của mình.

Thứ chín, quá trình quản trị công có tuân theo trình tự chính đáng hay không? Trong quá trình quản trị công, dựa trên trình tự chính đáng, nhân viên hành chính không chỉ nắm được những lợi ích và giá trị được thể hiện ra, mà còn nhận thức được lợi ích và giá trị tiềm tàng. Đúng như Rolls đã nói: “Trong trình tự chính nghĩa và công bằng... tồn tại chỉ là một trình tự chính xác hoặc công bằng, trình tự này nếu được mọi người tuân thủ thích đáng, kết quả của nó cũng là chính xác và công bằng, bất kể kết quả của chúng là như thế nào” [10, 83]. Trên một ý nghĩa nhất định, quá trình còn quan trọng hơn kết quả, phạm vi của lợi ích công là gì, bản thân nó không quan trọng, quan trọng là do người nào, thông qua trình tự như thế nào để đạt tới sự đồng thuận về những cái thuộc về lợi ích công, đồng thời, đạt tới sự thống nhất cơ bản về phương pháp, phương thức của việc giải quyết vấn đề. Để duy trì lợi ích công và bảo đảm quyền lợi công dân, việc thông qua pháp luật để quy định trình tự hành chính là một điều pho

biến trên thế giới. Chẳng hạn, năm 1946, Quốc hội Mỹ đã thông qua “Luật Trình tự hành chính”, đã xác lập những nguyên tắc cơ bản cũng như những quy định có liên quan về trình tự hành chính như: công khai thông tin, lắng nghe ý kiến, trọng tài, thẩm tra tư pháp... Quá trình quản trị công có tuân theo trình tự chính đáng hay không, nhìn từ góc độ chính phủ, mấu chốt là ở chỗ dựa vào pháp luật để thực thi nhiệm vụ, còn dưới giác độ công dân, cần phải xem liệu có dựa vào pháp luật để đảm bảo thực hiện các quyền của công dân hay không, chẳng hạn như quyền được biết, quyền được nói, quyền lắng nghe, quyền bào chữa, biện bạch và quyền tham gia quyết sách...

Thứ mười, quản trị công có tuân theo tiêu chuẩn đạo đức và luân lý đã được được xã hội công nhận hay không? Đạo đức và pháp luật đều tham gia vào việc điều chỉnh hành vi con người. Nhưng sự khác biệt lớn nhất giữa đạo đức và pháp luật là ở chỗ, pháp luật cho dù có sức cưỡng chế, nhưng phạm vi áp dụng của nó lại có hạn; tác dụng chỉ đạo và chế ước của tiêu chuẩn luân lý và đạo đức đối với hành vi con người lại không ở đâu mà không có. Trong lĩnh vực hành chính công, tồn tại nhiều hành vi mang tính tự do quyết định, và đây cũng là cái mà pháp luật rất khó quy định và xác định một cách cụ thể. Chính vì điều này nên sự tự giác đạo đức và luân lý nghề nghiệp của nhân viên hành chính công trực tiếp quyết định lợi ích công có thực hiện hay không. Nhìn từ tiêu chuẩn đạo đức và luân lý cơ bản, nhân viên hành chính công bắt buộc phải xuất phát từ động cơ phục vụ công và nhu cầu duy trì lợi ích công mà thực thi quyền

lực, không được sử dụng quyền lực công để mưu cầu lợi ích tư, cũng không được xa rời lợi ích công.

3. Kết luận

Với tư cách là điểm tập trung của lợi ích công, hành chính công không chỉ đóng vai trò là người bảo vệ một cách tích cực lợi ích công, thực hiện lợi ích công, thúc đẩy tối đa hóa lợi ích công, mà quan trọng hơn còn là đóng vai trò người khởi xướng và người giáo dục, thúc đẩy sự thức tỉnh cá thể và xã hội, cùng nhau thực hiện lợi ích công. Đối với lĩnh vực quản trị công, việc thực hiện lợi ích công không chỉ dựa vào sự tự giác và thức tỉnh về đạo đức của nhân viên hành chính công, mà đồng thời còn dựa vào thể chế, cơ chế và quy định. Thông qua thể chế và cơ chế như thế nào để đảm bảo và thực hiện một cách tốt nhất lợi ích công là một trong những thách thức mà cải cách và phát triển thể chế đang phải đối mặt trong giai đoạn hiện nay □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bentham (1995), *Luận về Chính phủ*, Nhà in sách Thương Vụ, Bắc Kinh.
2. Chen Xinmin (2001), *Lý luận cơ bản về pháp luật công ở nước Đức*, Nxb. Nhân dân Sơn Đông, Tế Nam.
3. Edgar Bodenheimerv(1987), *Pháp lý học – Triết học pháp lý và phương pháp của nó*, Nxb. Huaxia, Bắc Kinh.
4. Glendon Schubert (1957), “The Public Interest in Administrative Decision Making: Theorem, Theosophy, or Theory”, *American Political Science Review*, (6).
5. Glendon Schubert (1968), *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*, Glencoe, III: The Free Press.
6. Joe Stevenson (1999), *Kinh tế học của hành động tập thể*, Nhà sách Tam Liên Thượng Hải, Thượng Hải.
7. Jong S.Jun (1994), *Hành chính công: thiết kế và giải quyết vấn đề*, Nhà xuất bản sách Ngũ Nam, Đài Bắc.
8. Mancur Olson (1984), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
9. Ngân hàng Thế giới (2006), *Báo cáo phát triển thế giới năm 2006: công bằng và phát triển*, Nxb. Đại học Thanh Hoa, Bắc Kinh.
10. Rolls (1988), *Bàn về công bằng*, Nxb. Khoa học Xã hội Trung Quốc, Bắc Kinh.
11. Roscoe Pound (1984), *Thông qua pháp luật để kiểm soát xã hội – nhiệm vụ của pháp luật*, Nhà in sách Thương Vụ, Bắc Kinh.
12. Wade (1997), *Luật Hành chính*, Nxb. Đại Bách khoa Trung Quốc, Bắc Kinh.