

# GIÁM SÁT THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH – NHÌN TỪ QUAN ĐIỂM CỦA DAVID H. ROSENBLOOM<sup>(\*)</sup>

NGUYỄN TRỌNG BÌNH<sup>(\*\*)</sup>

“Nếu nói quan chức hành chính là bộ phận chịu trách nhiệm thường trực của chính phủ, là người bảo vệ lợi ích công... thì chúng ta sẽ phải đối mặt với một vấn đề, đó là ai sẽ giám sát những người được cho là bảo vệ lợi ích công này” (David H. Rosenbloom và các tác giả, 2002, tr.553). Cùng với sự phát triển của nhà nước hành chính hiện nay, vấn đề này không chỉ trở thành tiêu điểm quan tâm ở các nước, mà còn là một vấn đề trung tâm của hành chính công hiện đại. David H. Rosenbloom cho rằng, để đảm bảo thực hiện trách nhiệm hành chính cần kết hợp cả phương thức của hành chính công truyền thống, phương thức của quản lý công mới, phương thức chính trị và phương thức pháp luật; vừa coi trọng sự kiểm soát bên trong, vừa coi trọng sự giám sát từ bên ngoài; vừa coi trọng sự chế ước của đạo đức, vừa coi trọng sự chế ước của cơ chế và thể chế, trong đó, đạo đức của mỗi cá nhân vẫn là cái cuối cùng quyết định trách nhiệm hành chính có được thực hiện hay không.

Nội dung cuốn sách “Khoa học hành chính công: tiếp cận quản lý, chính trị và pháp luật” đã thể hiện rõ quan điểm đó của David H. Rosenbloom. Qua cuốn

sách, David H. Rosenbloom và các tác giả đã luận giải một cách sâu sắc về tính tất yếu của việc giám sát hành chính, những khó khăn trong giám sát hành chính, đồng thời nêu lên cơ chế để bảo đảm thực hiện trách nhiệm hành chính. Nội dung bài viết chính là góp phần làm sáng tỏ những điều này.

1. Trong lĩnh vực khoa học hành chính công, xung quanh **khái niệm trách nhiệm hành chính** còn tồn tại nhiều quan niệm khác nhau. Hai học giả hành chính học là W. Fesler và F. Kettle cho rằng: “*Trách nhiệm hành chính có hai phương diện*: một là đảm nhận trách nhiệm, biểu hiện ở việc tuân thủ một cách trung thành pháp luật, mệnh lệnh của cấp trên và các tiêu chuẩn về hiệu quả và kinh tế. Hai là hành vi đạo đức, tức là giữ vững tiêu chuẩn đạo đức, không để xuất hiện hành vi không phù hợp với đạo đức (W.

---

<sup>(\*)</sup> GS. David H. Rosenbloom là một học giả hành chính công nổi tiếng ở Mỹ hiện nay. Ông hiện làm việc tại Học viện Quản lý công, trường Đại học American, Washington DC., Hoa Kỳ; là Viện sỹ Viện Nghiên cứu Khoa học Hành chính công quốc gia Hoa Kỳ. Ông từng là cố vấn nhân sự dưới thời Tổng thống Bill Clinton.

<sup>(\*\*)</sup> ThS., NCS. Hành chính công, Học viện Quản lý công, Đại học Nhân dân Trung Quốc.

Fesler and F. Kettle, 1996, p.367). Còn học giả Terry L. Cooper lại phân *trách nhiệm hành chính thành trách nhiệm chủ quan và trách nhiệm khách quan*. Trách nhiệm chủ quan là chỉ sự trung thành và lương tâm. Trách nhiệm này bắt nguồn từ lương tâm và sự nhận biết của nhà quản lý công đối với nhiệm vụ của mình, nó nhấn mạnh: một nhà quản lý công sở dĩ thực hiện một việc nào đó là do sự thôi thúc bên trong. Trách nhiệm khách quan là chỉ trách nhiệm và nghĩa vụ do pháp luật quy định và yêu cầu của cấp trên (Terry L. Cooper, 1990, p.228).

Về vấn đề này, nhà Hành chính học Grover Starling cho rằng, rất khó nêu lên một định nghĩa về trách nhiệm hành chính của chính phủ, song có thể *từ những phương diện sau để hiểu về nội hàm của trách nhiệm hành chính*. 1) Đáp ứng (responsiveness): Đáp ứng là chỉ tổ chức hành chính nắm bắt được một cách kịp thời nhu cầu của công chúng và thực hiện các giải pháp để đáp ứng những nhu cầu chính đáng đó. 2) Linh hoạt (flexibility): Nó đòi hỏi chính phủ và các cơ quan hành chính phải thấy được tính đặc thù khi chế định và thực thi chính sách công, tức cần thấy được sự khác biệt về hoàn cảnh và đặc điểm của các nhóm, các địa phương khi hoạch định và thực thi chính sách. 3) Năng lực (competence): Trách nhiệm đồng thời còn yêu cầu việc chế định và thực thi chính sách công cần phải đảm bảo sự hướng dẫn của tiêu chuẩn khách quan. Hành vi của chính phủ phải có hiệu quả và hiệu năng. 4) Trình tự pháp luật chính đáng (due process): Ý nghĩa cốt lõi của trình tự pháp luật chính đáng là ở chỗ, nếu chưa thông qua một trình tự pháp luật chính đáng thì không

được tước đoạt sinh mạng, tự do và tài sản của bất cứ người nào. Nói một cách đơn giản, bộ máy hành chính thực hiện chức năng quản lý của mình bằng pháp luật, mà không phải là bằng ý muốn chủ quan. 5) Chịu trách nhiệm (accountability): Chịu trách nhiệm là chỉ khi mà nhân viên hành chính hoặc cơ quan hành chính để phát sinh những sự việc trái pháp luật, những việc làm và hành vi tiêu cực thì phải xác định được chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý. 6) Liêm khiết và trung thực (honesty): Theo đó, cần thực hiện công khai trong quá trình chế định và thực thi chính sách, tiếp nhận sự giám sát từ bên ngoài; yêu cầu quan chức hành chính không được vụ lợi, không được lợi dụng quyền lực để tìm kiếm lợi ích không chính đáng (Grover Starling, 1987, p.115-125).

Tựu chung lại, có thể quan niệm, theo nghĩa rộng, trách nhiệm hành chính là chỉ bộ máy hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức tích cực đáp ứng nhu cầu chính đáng của công chúng, đồng thời sử dụng biện pháp tích cực, công bằng, có hiệu quả để thực hiện nhu cầu và lợi ích của công chúng (Zhang Chengfu, 2000, p.76). Nói một cách đơn giản, *trách nhiệm hành chính là chỉ chính phủ, bộ máy hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện được một cách công bằng và hiệu quả lợi ích công*.

**2. Về lý do của việc giám sát hành chính**, David H. Rosenbloom cho rằng, cho dù được đào tạo, bồi dưỡng tốt như thế nào đi chăng nữa, cũng giống như những người khác, quan chức hành chính công có khi cũng có thể phạm sai lầm và đưa ra phán đoán sai lầm, hoặc là không thực hiện được một cách thích đáng chức trách và nhiệm vụ của mình

(David H. Rosenbloom và các tác giả, 2002, tr.553). Ông đã xuất phát từ ba phương diện sau để phân tích rõ tại sao cần phải giám sát chính phủ và quan chức hành chính:

*Thứ nhất: Sự lý giải sai về lợi ích công.* Theo quan điểm của ông, có ba yếu tố dẫn đến việc quan chức hành chính công có thể lý giải sai hoặc hiểu không đầy đủ về lợi ích công, đó là: 1) Với tư cách là một tập thể nhưng mỗi người lại ở một chức vị khác nhau, lại chịu sự ảnh hưởng nhiều bởi nhân tố chính trị, nhất là những quan chức hành chính cấp cao, nên trong hành vi của mình họ không thể đại diện cho lợi ích của tất cả mọi người trong xã hội. Mặt khác, đội ngũ quan chức hành chính thường đến từ tầng lớp cao trong xã hội, vì thế họ có thể có hạn chế nhất định trong việc hiểu thấu nhu cầu và nguyện vọng thật sự của dân chúng. 2) Sự phân công về chuyên môn trong bộ máy hành chính. Trong tác phẩm “*Bên trong thể chế quan liêu*”, Anthony Downs cho rằng “chức năng của đại đa số quan chức liên quan tới nhiều lĩnh vực khác nhau, họ không thể đồng thời chú ý đến tất cả các lĩnh vực khác nhau; họ thông thường chỉ có thể tập trung vào vấn đề cần quan tâm nhất, các phương diện chức năng khác thường tồn tại trong ý thức” (Anthony Downs, 2006, p.79). David H. Rosenbloom cũng đồng thuận quan điểm này và cho rằng, “sự phân công về chuyên môn có thể dẫn đến việc quan chức hành chính có sự lý giải hạn hẹp đối với lợi ích công. Quan chức hành chính công có thể chỉ nhấn mạnh tầm quan trọng ở công việc mà mình làm, từ đó coi nhẹ việc khác hoặc người khác. Họ có thể hình thành nên mô thức tư duy “chỉ thấy cây mà không

thấy rừng”, điều này làm cho họ rất khó biết đến các con đường tiềm năng khác, rất khó nhận thức được khả năng tồn tại của các giá trị cạnh tranh khác” (David H. Rosenbloom và các tác giả, 2002, tr.553). 3) Trong một thời gian dài làm việc, quan chức hành chính sẽ dần có mối quan hệ chặt chẽ với nhóm đối tượng thuộc lĩnh vực họ phụ trách. Điều đó cũng có nghĩa là, quan chức hành chính của cơ quan chính phủ, tự giác hoặc không tự giác, có xu hướng coi lợi ích của một nhóm đối tượng cụ thể nào đó mà mình tiếp xúc như là lợi ích của tất cả các nhóm trong xã hội.

*Thứ hai: Tham nhũng.* David H. Rosenbloom quan niệm, “tham nhũng có thể nói là vì lý do thỏa mãn tư lợi cá nhân mà vi phạm lòng tin của công chúng” (David H. Rosenbloom và các tác giả, 2002, tr.559). Tham nhũng đã ảnh hưởng một cách nghiêm trọng đến năng lực thực hiện chức năng công của chính phủ. Theo ông, nguyên nhân chủ yếu của tham nhũng là do quan chức hành chính nắm trong tay quyền phân phối những nguồn lực mà người khác cần. Ông cho rằng, “trao đổi chính trị”<sup>(\*)</sup> là rất phổ biến. Nếu không có hình thức “trao đổi chính trị” thì bất cứ hệ thống chính trị nào cũng không thể vận hành một cách thuận lợi. Tuy nhiên, cũng không hẳn là tất cả các “trao đổi chính trị” đều được xã hội chấp nhận. Bởi vì một số “trao đổi chính trị” không nhằm thực hiện mục tiêu của chính sách công (lợi ích công), mà chỉ thông qua hình thức “trao đổi chính trị” là sự trợ giúp

(\*) “Trao đổi chính trị” ở đây là chỉ quá trình tương tác giữa các cơ quan quyền lực công với nhau, tương tác giữa cơ quan hành chính, quan chức hành chính với tổ chức hoặc cá nhân công dân trong hoạt động thực thi nhiệm vụ của mình.

và ủng hộ chính trị với tiền bạc để đạt được lợi ích cá nhân. Ở mỗi nước, sự phát sinh “trao đổi chính trị” thường thể hiện ở sự trao đổi giữa ông chủ (công dân) với người đại diện (quan chức hành chính), giữa người đại diện với người đại diện, giữa người đại diện với giới kinh doanh.

*Thứ ba: Khả năng xuất hiện hành vi có tính chất phá hoại.* David H. Rosenbloom cho rằng, quan chức hành chính cũng có thể thực hiện những hành vi phá hoại, điều đó dẫn đến sự mất niềm tin ở công chúng. Ông chỉ rõ, hành vi phá hoại là vấn đề mà mọi người thật sự quan tâm, những sai sót trong công tác nhân sự, việc quan chức hành chính nào đó theo đuổi lợi ích cá nhân... đều là những nguyên nhân tiềm ẩn khả năng xuất hiện hành vi phá hoại lợi ích công. Đặc biệt, trong bối cảnh áp lực của toàn cầu hóa ngày càng tăng lên thì nguy cơ và khả năng đưa ra những quyết sách sai lầm, mang tính chất phá hoại càng tăng lên.

**3.** Ở nhà nước dân chủ, quan chức hành chính cần thật sự đảm nhận trách nhiệm đối với hành vi của mình. Tuy nhiên, David H. Rosenbloom chỉ rõ, đến nay ở Mỹ và các quốc gia khác, việc tìm kiếm và thiết lập nên một thể chế hoàn thiện để đảm bảo chế độ trách nhiệm vẫn gặp phải **những khó khăn và trở ngại**. Nếu Terry L. Cooper trong tác phẩm “*Đạo đức học hành chính: con đường thực hiện trách nhiệm hành chính*”, từ các góc độ như xung đột quyền lực, xung đột vai trò và xung đột lợi ích (xem thêm Terry L. Cooper, 2002, p.97-116), đã chỉ ra những khó khăn của việc thực hiện trách nhiệm hành chính, thì David H. Rosenbloom cũng từ nhiều góc độ khác nhau đã chỉ ra những khó khăn của việc bảo đảm thực hiện

trách nhiệm hành chính. Theo ông, những khó khăn này bao gồm:

*Thứ nhất: Sự phát triển về kỹ thuật, tri thức chuyên ngành và thông tin.* Theo đó, các quan chức hành chính, trong lĩnh vực công việc của mình, đều có thể được xem là một chuyên gia, người ngoài không thể can thiệp và cũng không có cách nào để “nhìn thấu” rõ các quyết sách và hành vi của họ (David H. Rosenbloom và các tác giả, 2002, tr.565). Ngoài ra, quan chức hành chính nắm giữ những thông tin thường là cơ sở quan trọng của chính sách mà người dân thường không thể có được. Do có lợi thế về tri thức chuyên ngành và thông tin, nên quan chức hành chính càng có ưu thế hơn so với người giám sát họ.

*Thứ hai: Hạn chế của chế độ làm việc toàn thời gian.* Tuyệt đại bộ phận quan chức hành chính làm việc theo chế độ toàn thời gian, do đó chủ thể giám sát bên ngoài không có cách nào để toàn tâm toàn ý quan sát và nắm bắt được tất cả những việc làm của quan chức hành chính. Bên cạnh đó, cơ quan lập pháp cũng có nhiều hoạt động khác phải làm nên việc dành thời gian cho giám sát cơ quan hành chính cũng có hạn, hơn nữa nhiều khi họ có thể giám sát cơ quan hành chính một cách chiếu lệ.

*Thứ ba: Sự bảo hộ của chế độ nhân sự.* Chế độ nhân sự các nước trên thế giới, điển hình như Hoa Kỳ, có sự bảo đảm rất lớn đối với công việc của công chức. Cho dù việc sử dụng biện pháp để khai trừ hoặc kỷ luật khi công chức nào đó vi phạm khuyết điểm là có thể, nhưng cũng tương đối khó khăn. Một số hành vi tham ô “vật” có xu hướng không bị xử lý. Nhưng chính những sai lầm, những hành vi tham ô “vật” được tích lũy lại sẽ gây ra tác hại rất lớn. Tương

tự như vậy, trừ khi vấn đề lớn nào đó được sự quan tâm của công chúng, nếu không, thường không có sự truy cứu nghiêm túc. Tương tự, việc xử lý không thỏa đáng đối với những công chức có chất lượng và hiệu quả làm việc thấp cũng là một thách thức đối với chế độ nhân sự.

*Thứ tư: Tìm cách “lách” sự kiểm soát.* Khó khăn này cho thấy nhà làm chính sách hoặc quan chức hành chính cấp cao càng cố gắng và tập trung vào việc đề ra các biện pháp để kiểm soát hành vi của cấp dưới, thì cấp dưới càng tìm cách để tránh các kiểm soát đó từ cấp trên.

*Thứ năm, vấn đề phối hợp.* Sự phân định rõ về quyền lực, chức năng và nhiệm vụ là để thực hiện trách nhiệm. Nhưng mỗi cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp lại có chức năng, vai trò riêng của mình, và cũng có quan hệ ràng buộc giữa các cơ quan trong chính phủ. Do vậy, trong tình huống thiếu sự phối hợp, sự kiểm soát và chế ước lẫn nhau thì rất dễ đưa đến mất năng lực kiểm soát.

*Thứ sáu, sự trùng lặp về chức năng.* Điều đó có nghĩa là, những tương đồng trong chức năng của các đơn vị và sự phân tách trong kết cấu bộ máy đôi khi dẫn đến những khó khăn trong xác định đầu mối trách nhiệm. Việc xác định rõ trách nhiệm chủ thể của một hoạt động hành chính cụ thể là rất khó khăn. Tình huống này dễ dẫn đến sự “đùn đẩy” trách nhiệm cho nhau giữa các cơ quan.

*Thứ bảy, quy mô và phạm vi lớn của hành chính công.* Khu vực công sử dụng số lượng rất lớn nhân viên hành chính, đội ngũ này thực hiện các hoạt động khác nhau, mỗi ngày sử dụng nguồn

kinh phí lớn, điều này khiến cho hoạt động giám sát trở nên không dễ dàng.

4. Chính vì những khó khăn trong việc duy trì và bảo đảm trách nhiệm hành chính như đã phân tích ở trên, cho nên một vấn đề lớn mà khoa học hành chính công đã và đang phải giải đáp đó là, *làm thế nào để chính phủ thực hiện tốt trách nhiệm của mình.* Qua thực tiễn ở Mỹ, từ phương thức quản lý<sup>(\*)</sup>, phương thức chính trị và phương thức pháp luật, David H. Rosenbloom đưa ra một cơ chế tổng hợp và đồng bộ nhằm duy trì và bảo đảm trách nhiệm hành chính. Ông cũng nhấn mạnh, các phương thức này tuy có góc độ tiếp cận khác nhau, song chúng đều có tác dụng bổ sung lẫn nhau. Cụ thể như sau:

*Thứ nhất, phương thức thực hiện trách nhiệm hành chính của hành chính công truyền thống<sup>(\*\*)</sup>.* Hành chính công truyền thống đặc biệt nhấn mạnh tính tất yếu của việc bảo đảm sự thống nhất của tổ chức và dựa vào cơ sở này để xác lập cơ chế trách nhiệm hành chính trong bộ máy hành chính. 1) Hành chính công truyền thống nhấn mạnh việc xác định các chức vụ cụ thể đối với

(\*) Phương thức quản lý được David H. Rosenbloom chia thành: phương thức của hành chính công truyền thống và phương thức của quản lý công mới.

(\*\*) Hành chính công truyền thống là chỉ mô hình hành chính công được thiết lập dựa trên giả thiết “sự tách biệt giữa chính trị và hành chính” do Wilson nêu ra trong bài viết “*Nghiên cứu Hành chính học*” năm 1887 và được Goodnow phát triển trong tác phẩm “*Chính trị và hành chính*” vào năm 1900. Dựa trên giả thuyết này, vào đầu thế kỷ XX, Max Weber đã xây dựng nên mô hình thể chế quan liêu. Mô hình thể chế (hoặc tổ chức) quan liêu là cơ sở lý luận cho việc xây dựng và vận hành bộ máy hành chính nhà nước hiện đại. Nói hành chính công truyền thống là để phân biệt nó với Hành chính công mới, Quản lý công mới, Hành chính công hậu hiện đại...

quan chức hành chính, nhân viên hành chính; đồng thời xác định rõ quyền lực và trách nhiệm của mỗi chức vụ, vị trí công việc mà nhân viên hành chính đảm nhận; 2) Hành chính công truyền thống đặc biệt nhấn mạnh tính chặt chẽ của mối quan hệ trực thuộc, trên - dưới, mệnh lệnh và phục tùng. Đây cũng là vấn đề cốt lõi của cơ chế cấp bậc trong bộ máy hành chính nhà nước. Trong cơ chế này, cấp dưới bắt buộc phải phục tùng mệnh lệnh của cấp trên. Điều này là hết sức cần thiết để nâng cao hiệu quả hoạt động và trách nhiệm của tổ chức. 3) Đồng thời với việc nhấn mạnh quan hệ phục tùng một cách chặt chẽ, hành chính công truyền thống cũng xác định rõ số đầu mối hoặc thuộc cấp mà một cấp hoặc một nhà quản lý nào đó cần kiểm soát. Theo đó, một nhà quản lý chỉ kiểm soát một số lượng nhất định cấp dưới, số lượng cấp dưới quá nhiều được cho là căn nguyên của nhiều vấn đề. 4) Cấp dưới thường được khích lệ là cần trung thành với tổ chức và cấp trên. Điều này được thực hiện và tăng cường thông qua quá trình xã hội hóa của cá nhân diễn ra trong tổ chức, qua công tác đào tạo, bồi dưỡng mang tính chất chuyên ngành và qua việc tổ chức hành chính sử dụng các công cụ vật chất để tăng cường sự lệ thuộc của nhân viên hành chính đối với tổ chức. 5) Cái mà hành chính công truyền thống dựa vào để bảo đảm trách nhiệm và sự phục tùng chính là sử dụng kiểm tra và kỷ luật chính thức. 6) Hành chính công truyền thống đặc biệt coi trọng việc kiểm soát tài chính và hiệu quả làm việc của nhân viên hành chính. Đặc biệt, cơ chế kiểm toán (có nước thuộc chính phủ, có nước thuộc cơ quan lập pháp) đã có tác dụng quan trọng trong việc

kiểm soát vấn đề thu chi tài chính của bộ máy hành chính. Tất cả những biện pháp nói trên có tác dụng rất lớn trong việc thúc đẩy trách nhiệm hành chính và trong nhà nước hiện đại, và cơ chế này hầu như được sử dụng ở tất cả các nước. Tuy nhiên, các cơ chế mang tính kiểm soát bên trong nói trên cũng có nhiều hạn chế, do đó, cần phải được bổ sung bởi những phương thức khác.

*Thứ hai, phương thức thực hiện trách nhiệm hành chính theo quan điểm của quản lý công mới*<sup>(\*)</sup>. Quan điểm của quản lý công mới về thực hiện trách nhiệm hành chính khác với hành chính công truyền thống. Rosenbloom cho rằng, quản lý công mới hầu như tập trung sự chú ý của mình vào vấn đề hiệu suất và kết cấu. Quản lý công mới cho rằng, việc hành chính công truyền thống nhấn mạnh vào tính trình tự và các biện pháp phòng ngừa đã gây nên trở ngại cho việc thực hiện hiệu quả của chính phủ. Trên các khía cạnh thuộc về quản lý nội bộ như chi tiêu, quản lý nhân sự và tổ chức của chính phủ, quản

(\*) Quản lý công mới là một cuộc vận động cải cách khu vực công với quy mô lớn được diễn ra từ những năm 80 của thế kỷ XX ở các nước phương Tây. Đến nay, lý luận quản lý công mới được xem là một trong những lý luận chủ yếu chỉ đạo quá trình cải cách hành chính ở nhiều nước trên thế giới. Nội dung của nó có thể khái quát thành mấy điểm chủ yếu: 1) Chuyển đổi và tối ưu hóa chức năng chính phủ (nhấn mạnh chức năng của chính phủ là xây dựng thể chế, định hướng sự phát triển, chính phủ cần hạn chế việc trực tiếp và toàn diện cung ứng dịch vụ công); 2) Vận dụng một số quan niệm, phương pháp và công cụ quản lý của khu vực doanh nghiệp vào khu vực công, chẳng hạn như nhấn mạnh quan niệm phục vụ, sử dụng các công cụ về đánh giá hiệu suất, quản lý chiến lược, coi trọng kết quả đầu ra; 3) Nhấn mạnh "định hướng khách hàng" của văn hóa hành chính; 4) Nhấn mạnh phân quyền, ủy quyền trong quản lý; 5) Nhấn mạnh việc đổi mới quản lý nguồn nhân lực khu vực công...

lý công mới nhấn mạnh sự giám sát và kiểm soát bên ngoài của cơ quan lập pháp đối với hiệu suất và hiệu quả hoạt động của chính phủ và các cơ quan hành chính<sup>(\*)</sup>. Đồng thời, việc đánh giá của khách hàng (công dân) đối với hiệu suất, hiệu quả và chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính cũng có tác dụng quan trọng trong việc thực hiện trách nhiệm hành chính. Theo quan điểm của quản lý công mới, trách nhiệm hành chính được thể hiện ở mức độ hài lòng của khách hàng đối với kết quả hoạt động của tổ chức hành chính và chất lượng của dịch vụ công. Điều cần chú ý là, quản lý công mới không đặt sự chú ý của mình vào vấn đề tham nhũng, bởi vì: 1) Quản lý công mới giả thiết rằng, đại bộ phận quan chức hành chính là người tốt; 2) Do đại đa số quan chức hành chính là người tốt cho nên chi phí cho việc sử dụng các biện pháp nhằm điều tra và ngăn chặn hành vi hối lộ sẽ rất cao. Do đó, phương thức tìm kiếm vấn đề trách nhiệm của quản lý công mới đòi hỏi quan chức hành chính và công dân có được và duy trì sự tin tưởng lẫn nhau.

*Thứ ba, thực hiện trách nhiệm hành chính theo phương thức chính trị.* David H. Rosenbloom cho rằng, về cơ bản, việc thực hiện trách nhiệm hành chính theo phương thức chính trị tuy khác với hành chính công truyền thống, song lại thống nhất với cách tiếp cận của quản lý công

(\*) Năm 1993, Hoa Kỳ đã ban hành “*Luật kết quả và hiệu suất chính phủ*”. Luật này đã xác định rõ quyền và trách nhiệm của Quốc hội Mỹ trong việc đánh giá hiệu suất hoạt động của chính phủ và các cơ quan thuộc chính phủ hàng năm. Việc Ủy ban Đánh giá Hiệu suất chính phủ (thuộc Quốc hội Mỹ) tiến hành đánh giá và việc sử dụng kết quả đánh giá đã có tác dụng quan trọng trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động của chính phủ và các cơ quan hành chính.

mới, tức cả hai đều nhấn mạnh việc thiết lập và hoàn thiện một cơ chế giám sát bên ngoài bộ máy hành chính nhằm duy trì và thực hiện trách nhiệm hành chính. Theo quan điểm của David H. Rosenbloom, thông qua phương thức chính trị để duy trì và đảm bảo trách nhiệm hành chính chính là thông qua một cơ chế giám sát từ bên ngoài đối với chính phủ và các cơ quan hành chính. Cơ chế giám sát ở đây được thực hiện thông qua phương thức: 1) Giám sát của cơ quan lập pháp thông qua các quyền của cơ quan này, trong đó có việc kiểm soát về dự toán ngân sách; 2) Thông qua việc luân chuyển nhân sự, tính đại diện của quan chức hành chính; 3) Sự giám sát thông qua hoạt động tham gia của công dân (ở Mỹ, sự tham gia của công dân được quy định rõ trong Luật Trình tự hành chính, Luật Ủy ban tư vấn); 4) Sự giám sát thông qua thực hiện cơ chế công khai, minh bạch (ở Mỹ được điều chỉnh bởi *Luật Tự do thông tin* ban hành năm 1966 và một số chế định khác)... Như vậy, khác với phương thức của hành chính công truyền thống khi nó nhấn mạnh sự kiểm soát và giám sát nội bộ của bộ máy hành chính, phương thức chính trị nhấn mạnh sự giám sát bên ngoài đối với bộ máy hành chính.

Tuy nhiên, David H. Rosenbloom cho rằng, thông qua sự giám sát ở bên ngoài để đảm bảo trách nhiệm hành chính có hiệu quả luôn tồn tại nhiều ý kiến khác nhau. Ông cũng nhấn mạnh, yêu cầu của việc thực hiện trách nhiệm và hành vi đạo đức cần xuất phát từ tính tự giác và lương tâm của mỗi cá thể quan chức hành chính mà không phải là ép buộc từ bên ngoài. Hệ thống trách nhiệm có hiệu quả nhất vẫn là một hệ thống tự chế ước và tự kiểm soát mình.

Do đó, theo quan điểm của ông, sự kết hợp giữa phương thức tự kiểm soát hoặc kiểm soát bên trong với phương thức kiểm soát bên ngoài có thể xem là một sự lựa chọn tương đối tốt trong việc duy trì và bảo đảm trách nhiệm hành chính.

*Thứ tư, thực hiện trách nhiệm hành chính theo phương thức pháp luật.* David H. Rosenbloom chỉ rõ, việc tòa án liên bang không ngừng cụ thể hóa các quyền của công dân được xác định trong hiến pháp (giải thích hiến pháp), đồng thời xác định rõ hậu quả pháp lý khi quan chức hành chính vi phạm các quyền của công dân được quy định trong hiến pháp đã có tác dụng quan trọng trong việc duy trì và bảo đảm trách nhiệm hành chính. Bởi lẽ, theo David H. Rosenbloom, việc tòa án liên bang làm như vậy có thể xem là một cơ chế kích thích các quan chức hành chính nỗ lực bảo vệ hoặc chí ít là không có hành vi xâm hại các quyền của mỗi công dân. Việc cụ thể hóa các quyền công dân của tòa án đã xác lập nên một hệ thống giá trị, làm cho quan chức hành chính coi đây là tiêu chuẩn hành vi của mình, qua đó, thực hiện được một cách chính xác trách nhiệm do nhà nước giao cho. Trách nhiệm hành chính phụ thuộc rất lớn vào tính tự giác về đạo đức của mỗi quan chức hành chính. Và việc tòa án liên bang cụ thể hóa các quyền của công dân được quy định trong hiến pháp thành các quy định cụ thể đã có tác dụng quan trọng trong việc thúc đẩy tính tự giác đạo đức của mỗi quan chức hành chính. Cùng với việc thiết lập tiêu chuẩn hành vi rõ ràng cho quan chức hành chính, việc nhấn mạnh cơ chế thực thi giám sát của tư pháp cũng có tác dụng quan trọng để quan chức hành chính tuân thủ các giá trị nói trên.

*Thứ năm, đạo đức cá nhân và sự tự kiểm soát của mỗi quan chức hành chính vẫn là yếu tố quyết định trong việc thực hiện trách nhiệm hành chính.* Cần chú ý là, David H. Rosenbloom đặc biệt nhấn mạnh tới trách nhiệm cá nhân đối với việc thực hiện trách nhiệm hành chính. Ông cho rằng, việc tuân theo pháp luật không hề thay thế cho sự chế ước của đạo đức, bởi lẽ, pháp luật không phải là không có kẽ hở và bản thân các quy định của pháp luật cũng không thể bao quát hết mọi khía cạnh trong thực tiễn hoạt động thực thi công vụ. Do đó, nếu không có đạo đức thì quan chức hành chính vẫn có thể lợi dụng kẽ hở của pháp luật để thực hiện lợi ích cá nhân. Do đó, từ bản chất mà nói, việc duy trì và bảo đảm trách nhiệm hành chính suy cho đến cùng vẫn cần dựa vào lương tâm, đạo đức và hành động của cá nhân quan chức hành chính.

*Tóm lại, theo quan điểm của David H. Rosenbloom, để đảm bảo thực hiện trách nhiệm hành chính cần kết hợp cả phương thức của hành chính công truyền thống, phương thức quản lý công mới, phương thức chính trị và phương thức pháp luật; vừa coi trọng sự kiểm soát bên trong, vừa coi trọng sự giám sát từ bên ngoài; vừa coi trọng sự chế ước của đạo đức, vừa coi trọng sự chế ước của cơ chế và thể chế, trong đó, đạo đức của mỗi cá nhân vẫn là cái cuối cùng quyết định trách nhiệm hành chính có được thực hiện hay không.*

5. Như vậy, có thể nói, phân tích của David H. Rosenbloom về tính tất yếu của giám sát hành chính, những khó khăn của việc giám sát hành chính và phương thức để thực hiện trách nhiệm hành chính đã cho chúng ta một cách nhìn đầy đủ hơn về bản chất của

trách nhiệm hành chính và phương thức thực hiện trách nhiệm hành chính. Tuy ông chưa đề cập đến một số yếu tố quan trọng khác trong việc góp phần duy trì và bảo đảm thực hiện trách nhiệm hành chính như giám sát của đảng cầm quyền và truyền thông đại chúng, song các phương thức mà ông chỉ ra nhằm bảo đảm và thực hiện trách nhiệm hành chính có giá trị tham khảo nhất định đối với nước ta hiện nay. Từ luận giải của ông và kết hợp với thực tiễn nước ta, có thể thấy rằng, việc bảo đảm và thực hiện trách nhiệm hành chính hiện nay ở nước ta không chỉ cần đòi hỏi sự tự giác đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức và năng lực tự kiểm soát, tự giám sát nội bộ của bản thân bộ máy hành chính, mà còn cần đến sự hoàn thiện của cơ chế giám sát bên ngoài bộ máy hành chính, do đó tăng cường và hoàn thiện cơ chế giám sát của cơ quan lập pháp, tư pháp, Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội, hệ thống báo chí và công dân đối với tổ chức và hoạt động của chính phủ, các cơ quan hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức là những yếu tố không thể thiếu để duy trì và bảo đảm trách nhiệm hành chính. Do đó, ở nước ta hiện nay, việc hoàn thiện cơ chế giám sát bên trong bộ máy hành chính và bên ngoài bộ máy hành chính nhằm duy trì và bảo đảm trách nhiệm

hành chính gắn liền với các nội dung về đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân □

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Zhang Chengfu (2000), "On Responsible Government", *Journal of Renmin University of China*, Vol.2.
2. Terry L. Cooper (1990), *The Responsible Administrator an approach to Ethics for Administrative Role*, Oxford, San Francisco.
3. Terry L. Cooper (2002), *Đạo đức học hành chính: phương thức thực hiện trách nhiệm hành chính*, Nxb. Đại học Nhân dân Trung Quốc, Bắc Kinh.
4. Anthony Downs (2006), *Bên trong thể chế quan liêu*, Guo Xiacong dịch, Nxb. Đại học Nhân dân Trung Quốc, Bắc Kinh.
5. David H. Rosenbloom và các tác giả (2002), *Khoa học Hành chính công: Tiếp cận quản lý, chính trị và pháp luật*, Zhang Chengfu dịch, Nxb. Đại học Nhân dân Trung Quốc, Bắc Kinh.
6. W. Fesler and F. Kettle (1996), *The Politics of Administrative Process*, Chatham House Publishers, Inc.
7. Grover Starling (1987), *Managing Public Sector*, 3<sup>rd</sup> ed., Dorsey Press, Chicago, Illinois.