

BÚT TÍCH CÔNG VỤ TRONG QUẢN LÝ, ĐIỀU HÀNH VÀ QUẢN TRỊ TỔ CHỨC

NGUYỄN HỮU KHIỂN (*)
PHÙNG VĂN HÀO (**)

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích về bút tích công vụ trong công tác quản lý điều hành. Thông qua đó, nêu lên những ý nghĩa và tác dụng hành chính pháp lý trong bút tích công vụ như là phương thức điều hành của nhóm công chức lãnh đạo trong quản trị hành chính, thể hiện như một giải pháp của quản lý, phản ánh trách nhiệm công vụ và trách nhiệm xã hội của công chức.

Từ khóa: Bút tích công vụ; công chức; quản lý điều hành.

Abstract: The article focuses on analyzing the role of official handwriting in management and administration. It highlights the administrative and legal significance of official handwriting as a method of operation used by groups of managerial civil servants in administrative governance. This practice not only functions as a managerial solution but also reflects the sense of public duty and social responsibility of civil servants.

Keywords: Official handwriting; civil servants; administrative management.

Ngày nhận bài: 05/9/2025 Ngày biên tập: 08/10/2025 Ngày duyệt đăng: 19/10/2025

1. Bút tích công vụ - hình thức thông tin trong quản lý

Bút tích công vụ là thuật ngữ liên kết 02 danh từ “bút tích” và “công vụ”. Bút tích có nhiều cách tiếp cận, trong đó giải thích từ điển cũng nghĩa phản ánh tương tự, rằng bút tích là chữ viết tay của một người nào đó còn để lại; nét chữ còn để lại⁽¹⁾. Theo đó, bút tích công vụ là những chữ viết trên văn bản, hoặc sản phẩm đính kèm văn bản của một cá nhân thể hiện thông tin trong quản lý khi triển khai một công vụ cụ thể.

Hình thái chủ thể của bút tích công vụ. Bút tích công vụ xuất phát từ những cá nhân có vị trí công vụ khác nhau, vì vậy ngoài tính chất cá nhân, bút tích công vụ còn thể hiện ra các loại chủ thể. Một là, bút tích công vụ có thể là của cá nhân nhóm lãnh đạo, chỉ huy, đứng đầu,

chỉ đạo cho cấp dưới (cá nhân hoặc tổ chức, đơn vị) trong một tổ chức, đơn vị. Bút tích công vụ có thể của lãnh đạo một bộ, Ủy ban nhân dân, của một vụ trưởng. Hai là, bút tích công vụ của một chuyên viên thực hành công vụ có tính độc lập, tính trách nhiệm trong một lĩnh vực. Ví dụ, chuyên viên giải quyết thủ tục hành chính có thể ghi những gì cần làm tiếp theo cho công dân hoặc tổ chức. Những bút tích dạng này thường có giá trị hướng dẫn, điều kiện cần và đủ để tiếp tục giải quyết. Ba là, bút tích công vụ có thể là những yêu cầu của những bên đồng cấp do một người thay mặt chịu trách nhiệm chuyển cho bên đối tác về yêu cầu, thủ tục, phương thức và phương pháp giải quyết công tác song phương, phù hợp với yêu cầu của pháp luật. Trong quan hệ này, bút tích công vụ thường chỉ có mục đích hướng dẫn, giải thích, yêu cầu xuất phát từ công việc (không phải từ cá nhân). Bản ghi đó có thể trực tiếp vào một văn bản không phải quy phạm (như ghi vào đơn, giấy đề nghị...).

(*) GS.TS; nguyên Phó Giám đốc thường trực Học viện Hành chính Quốc gia

(**) Hệ 3, Học viện Phòng không - Không quân

Quan hệ công vụ trong bút tích công vụ. Bản chất của quản lý là các quan hệ xã hội. Một cá nhân không thể tạo ra hoạt động quản lý. Vì vậy, bút tích công vụ cũng thể hiện tính liên đới như thế. Tuy nhiên do nhiều kiểu liên hệ công vụ khác nhau về hình thái nên các bút tích công vụ không giống nhau về nội dung công vụ và quan hệ công tác. Các quan hệ xã hội thể hiện qua bút tích công vụ có thể tạm phân chia như sau:



Ảnh minh họa.

Một là, thể hiện quan hệ chỉ đạo, điều hành trong quản lý. Theo hình thái này, những người có vị trí lãnh đạo, điều hành hành chính khi nhận các thông tin (như công văn bên ngoài, từ cấp trên, từ cấp dưới). Tuy nhiên, không phải chỉ đạo nào của cấp trên cũng nhất thiết phải dùng tới bút tích. Bút tích công vụ trong quan hệ này, thường gọi là bút phê, chỉ mang tính một chiều, không có kiểu bút phê cho cấp trên. Trong các giao dịch quản lý, chỉ bút phê của người đứng đầu mới có tính mệnh lệnh hành chính. Nếu ở cơ quan của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp có hình thái bút phê thì cũng chỉ xuất hiện trong các thiết chế làm việc theo chế độ hành chính.

Hai là, bút tích công vụ trong giao dịch hành chính có mục đích hướng dẫn, trợ giúp. Hình thái này rất phổ biến trong các quan hệ giữa công chức thực thi giao dịch hành chính với công dân và tổ chức. Hình thức này đang diễn ra tại các Trung tâm Phục vụ hành chính công cấp tỉnh, cấp xã hiện nay. Trong các dịch vụ hành chính, không phải vụ việc nào cũng giống nhau hay đơn giản. Trái lại, nhiều dịch vụ có cùng tên gọi nhưng rất khác về đối tượng liên quan, nguồn gốc, lịch sử vụ việc... Vì vậy, nếu các dịch vụ cần hơn một lần giao dịch, công dân rất cần sự hướng dẫn cụ thể,

đơn giản, dễ hiểu. Đó là chức năng phục vụ thông thường mà mọi công chức cần làm nếu là cần thiết (nghĩa là phải viết ra, chi tiết, cụ thể để khách hàng không hiểu sai yêu cầu của dịch vụ). Đơn cử như không phải tình huống đăng ký quyền sử dụng đất nào cũng đơn giản, giao dịch (mua bán) lần đầu nên dễ xử lý. Trái lại còn có không ít tình huống mua đi bán lại nhiều lần hoặc như biếu tặng, thừa kế khi thực hiện đăng ký quyền sử dụng nhà, đất. Người dân cũng rất khác nhau về trình độ, năng lực khi thực hiện các giao dịch hành chính. Không phải khi nào mọi người, kể cả công chức cũng liên quan với hành chính, thủ tục dân sự. Chỉ khi có nhu cầu thì tình huống liên quan đến bản thân hay gia đình thì sự nhận thức mới cần thiết phải có. Vì thế sự hướng dẫn từ phía Nhà nước mà công chức đại diện là rất hữu ích.

Hiện nay, hầu như 100% dịch vụ công đều liên quan đến cấp xã. Lý do là, cho dù có những dịch vụ công vượt thẩm quyền thì chính cấp xã phải thay mặt công dân xử lý vụ việc của công dân tại Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Đây là quan điểm thể hiện chủ trương cải cách của Đảng và Nhà nước rất mạnh mẽ trong phục vụ các dịch vụ hành chính dân sự và sản xuất, kinh doanh hiện nay. Một điểm lưu ý là, trong loại giao dịch này, những bút

tích của công chức nếu có, nếu cần thiết, thì không thể gọi đó là bút phê. Vì bút phê chỉ xảy ra trong các quan hệ hành chính có quan hệ trên dưới, chỉ đạo, điều hành. Nếu có các bút tích của công chức đối với người thực hiện giao dịch hành chính thì đó là những hướng dẫn, căn dặn, yêu cầu của công chức giúp công dân thực hiện nhanh, chính xác và các giao dịch của Nhà nước tăng số lượng, tăng hiệu quả.

Ba là, quan hệ giao dịch công vụ giữa các tổ chức nhà nước theo chức năng. Đó là các hoạt động cũng thuộc hình thái giao dịch hành chính, trong đó chức năng kiểm tra, thanh tra, hướng dẫn chuyên môn của cơ quan chức năng cụ thể đối với các cơ quan khác. Ví dụ, hướng dẫn của ngành Tài chính hoặc ngành Nội vụ, Công Thương, Nông nghiệp... đối với các bộ, ngành khác. Lý do là trong hệ thống hành chính, nhánh trung ương thuộc thẩm quyền riêng. Mỗi bộ, ngành quản lý một lĩnh vực của đời sống xã hội, đồng thời có trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, hướng dẫn việc thực hiện lĩnh vực phụ trách tại các bộ, ngành khác. Chính chức năng hướng dẫn có thể, khi không cần ban hành văn bản, tạo các bút tích hướng dẫn cho các đơn vị để thực thi thống nhất, đồng bộ, hiệu quả giữa bên quản lý và phía thực thi. Thực tiễn quản lý cho thấy một loại nhiệm vụ thường gắn với các văn bản ở các cấp độ khác nhau (luật, nghị định, quyết định quy phạm...), chưa nói các văn bản thường có thay đổi, bổ sung, điều chỉnh, dẫn đến việc các cơ quan thực thi không dễ phân biệt, định hình xử lý trong giai đoạn nhất định.

Giá trị quản lý của bút tích công vụ. Câu hỏi đặt ra là liệu có cần thiết sự chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn trao đổi nghiệp vụ dưới dạng bút tích công vụ hay không? Câu trả lời là có. Bút tích công vụ có nhiều hình thức. Có hình thức rất đơn giản, phải có, tuy thông thường nhưng phải được thực hiện, chưa nói các hình thức công vụ khác như đã nêu trên. Một công vụ muốn triển khai thì khi thực hành nó, không thể chỉ bao gồm những việc giải quyết tại chỗ, ngay lập tức, mà thường có những yêu cầu có tính hoàn thiện về thông tin trước khi giải quyết mà không thể xử lý ngay lập tức.

Lý do là, những công việc đề xuất ra có thể đơn giản nhưng đa số không phải như vậy. Chính tính phức tạp của thông tin trong quản lý tạo ra các thủ tục. Nếu là thủ tục thì thường không bao giờ chỉ có duy nhất một thủ tục. Thủ tục đi cùng với các bước còn là sự tiếp tục hoàn thiện thông qua 02 nhóm giao dịch, nhất là tạo sự thống nhất giữa ý chí nhà nước thông qua các công chức thực thi và xã hội thông qua các công dân cụ thể. Dưới góc nhìn của vận hành hành chính, có thể nói bản chất của quản trị hành chính, ngoài các hoạt động có tính vĩ mô, trừu tượng thuộc hoạch định chính sách, là xử lý các giao dịch hành chính, trong đó phần lớn thể hiện ra thành hoạt động xử lý các giao dịch hành chính. Giao dịch hành chính đảm bảo cho các “mạch máu” của sinh hoạt xã hội được bảo đảm thông suốt, đồng nhịp và hệ thống.

Theo cách tổ chức của chính quyền địa phương 02 cấp, một trong những mặt quan hệ giữa công quyền và xã hội tập trung, cụ thể, trực quan tại các Trung tâm Phục vụ hành chính công của 34 tỉnh, thành phố và 3.321 xã, phường, đặc khu. Hàng ngày, các thủ tục và giao dịch hành chính chiếm tới con số kỷ lục. Theo số liệu báo cáo của ngành Nội vụ, chỉ trong 03 ngày đầu tiên vận hành chính quyền địa phương 02 cấp, trên cả nước (chủ yếu tại các Trung tâm Phục vụ hành chính công cấp xã) đã có trên 40.000 hồ sơ được thụ lý⁽²⁾. Trong đó, tỷ lệ trực tuyến cao hơn trực tiếp (tương ứng các tỷ lệ là 59,3% và 40,7%). Trong 02 loại hình giao dịch này, giao dịch trực tiếp chắc chắn nhiều hơn, nhất là các giao dịch dân sự của công dân. Lý do là đối với các cơ quan và doanh nghiệp yêu cầu trực tuyến có yêu cầu ngày càng tăng theo định hướng quản trị số. Tuy nhiên, đối với công dân, hình thái trực tiếp vẫn được ưu tiên lựa chọn. Ngoài lý do về nhận thức công nghệ còn hạn chế thì còn có các yếu tố tác động khác.

2. Tác dụng hành chính pháp lý trong bút tích công vụ

Thứ nhất, bút tích công vụ là phương thức điều hành của nhóm công chức lãnh đạo trong quản trị hành chính.

Các văn bản quy phạm pháp luật, các công văn công vụ (bên ngoài gửi tới), các tờ trình của các bộ phận bên dưới... xuất hiện trong các cơ quan, tổ chức với số lượng không nhỏ. Trong đó, hầu hết các văn bản chỉ thể hiện nội dung mà chưa chỉ ra phương thức thực hiện. Muốn tổ chức thực hiện, cần có chỉ đạo của người đứng đầu và được triển khai ở các phạm vi khác nhau. Đây là điểm đặc trưng của điều hành hành chính mà các dạng hoạt động khác không có. Có thể nói nếu không có bút phê thì nhiều loại văn bản không thể triển khai được, vì trong đó thiếu các yếu tố: có làm không, làm như thế nào, ai làm, thời gian thực thi... Chỉ đạo bằng bút phê trong các văn bản quản lý trở thành một trong những công vụ chiếm không ít thời gian ở các cơ quan quản lý vĩ mô và sự điều hành của các đơn vị hành chính sự nghiệp. Vì vậy, nó còn thể hiện ra thành một khâu, một việc mang tính bất cấu trúc, bất chu trình của hoạt động quản lý. Bất cấu trúc vì trong lý luận, lý thuyết của quản lý không có nội dung có tính tất yếu của phần bút phê của người có trách nhiệm như một yếu tố của trình tự quản lý. Bất chu trình vì trong nguyên tắc của chu trình quản lý cũng không có nội dung của bút phê trong cơ cấu quy trình của quản lý.

Thứ hai, bút tích công vụ thể hiện như một giải pháp của quản lý.

Ngoài vai trò như một yếu tố của quản lý, các bút tích công vụ thường thể hiện những tư tưởng lãnh đạo, chỉ đạo của người đứng đầu về chủ trương thực hiện, phương thức triển khai, yêu cầu thực hiện và các yếu tố nguồn lực (con người, trang thiết bị và tài chính). Nó mang tính khái quát cao nhưng thể hiện được hầu hết các yêu cầu khi tổ chức thực hiện.

Thứ ba, bút tích công vụ phản ánh năng lực quản trị của các nhóm cá nhân.

Quản lý hành chính (quản trị hành chính) mang tính liên tục. Trong tính liên tục yêu cầu các diễn biến liên quan kịp thời, đúng lúc trong xử lý từng thao tác của quản lý, trong đó bút phê lãnh đạo hay sự hướng dẫn thủ tục dưới dạng ghi chép của công chức cần tuân thủ yêu cầu như thế. Trong các yếu tố làm nên hiệu quả của quản trị xã hội, vấn đề chỉ

đạo, điều hành, hướng dẫn giao dịch thể hiện trong các bút tích công vụ dưới dạng khác nhau thể hiện ra mặt năng lực của chủ thể. Đó là năng lực phân tích văn bản, triển khai thực hiện và sự tự tin chủ thể. Nghĩa là, chúng có hay không, có đến mức độ nào của các phẩm chất vừa nêu.

Thứ tư, bút tích công vụ phản ánh trách nhiệm công vụ và trách nhiệm xã hội của công chức.

Trong đặc trưng này, thể hiện rõ nhất trong các ghi chép trả lời, hướng dẫn, động viên tới người dân của các công chức thực thi các thủ tục hành chính. Có nhiều thủ tục hành chính, nhất là các tình huống liên quan đến các xung đột lợi ích mà nhà nước là trọng tài xử lý. Chẳng hạn, các tình huống liên quan đến xung đột về tài sản, sự phức tạp về nguồn gốc đất đai khi thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng hay hoạt động thương mại (như thế chấp vay tiền thường rất được chú trọng các yếu tố rủi ro pháp lý giữa các bên). Từ đặc trưng này cho thấy, nếu chúng ta coi trọng việc xử lý nhanh các nhu cầu ngày càng tăng của công dân như chủ trương của Đảng và Nhà nước, thì công chức tại các Trung tâm Phục vụ hành chính công cần những phẩm chất quan trọng để hoàn thành nhiệm vụ. Đó là trình độ đào tạo tương ứng với công việc được giao; các kỹ năng giao tiếp trong việc tiếp nhận vụ việc và tiếp xúc các nhóm công dân khác nhau, (thường là hạn chế kiến thức pháp luật, thiếu hiểu tình huống hạn chế ngoài nhu cầu được đáp ứng); sự trải nghiệm thử thách với không ít tình huống rắc rối từ xung đột lợi ích về tâm lý, sự am hiểu từ phía một bộ phận công dân. Qua các tình huống thực hiện thủ tục hành chính, xác nhận các giao dịch, dịch vụ cho công dân, công chức còn thực hiện những việc có tác dụng như trợ giúp pháp lý và năng lực phân tích, kỹ năng hòa giải. Quản lý được coi là tri thức tổng hợp cũng từ thực tiễn như thế.

Về đặc điểm công vụ liên quan đến nhóm dịch vụ hành chính công, môi trường tiếp dân gần với các thủ tục hành chính chắc chắn không phải khu vực hấp dẫn đối với công vụ.

Bởi ở đó có nhiều loại vụ việc, nhiều nhóm đối tượng phục vụ, nhiều tình tiết phức tạp của tình huống. Nhưng hiện chúng chưa thuộc nhóm công vụ được đánh giá có vào nhóm ưu tiên, đặc thù hay hưởng chế độ đặc biệt, hay chỉ thuộc khu vực công tác thử thách (nếu công chức thực thi có hiệu quả sẽ có thể được chú ý trong thăng tiến).

Thứ tư, tính hai mặt trong phong cách của công chức thông qua bút tích công vụ.

Tính hai mặt bao gồm tính tích cực và tính tiêu cực thể hiện qua các bút tích công vụ. Tính tích cực thể hiện ở chỗ, qua các bút phê, thông tin giao dịch, đề xuất giải pháp thể hiện người đứng đầu hoặc công chức thực thi thể hiện năng lực, kinh nghiệm, bản lĩnh và phẩm chất. Năng lực thể hiện trình độ vốn có được áp dụng vào thực tiễn công việc một cách nhanh chóng, dễ thực thi, hiệu quả công vụ rõ rệt. Kinh nghiệm là thông qua những tình huống tương tự về công việc, tình huống, con người đã qua trải nghiệm, các bút phê có tính làm chủ bản thân của chủ thể. Bản lĩnh và phẩm chất thể hiện tính chịu trách nhiệm những gì chủ thể viết ra, tính đấu tranh trong những dịch vụ có yếu tố vật chất, lợi ích.

Tính tiêu cực thể hiện ở chỗ nhiều quan hệ công vụ cần có bút tích làm căn cứ để tổ chức thực hiện nhưng không ít tình huống, người có trách nhiệm chọn cách khác, thường là tránh việc có tính chất hệ lụy. Vì bút tích công vụ vừa có tác dụng làm căn cứ, cơ sở để tổ chức thực hiện nhiệm vụ, vừa có giá trị bằng chứng, chứng cứ trên các phương diện mạnh và yếu ở mặt chủ quan. Trong các tình huống xuất hiện bút tích công vụ, có những tình huống cần phải có để hoạt động được vận hành liên tục. Có tình huống cần hoặc không cần. Chẳng hạn chỉ đạo việc đơn giản, dễ hiểu, dễ thực thi. Thậm chí giao việc cho nhóm người có năng lực, kinh nghiệm chỉ cần nói qua đã hiểu, thì bút tích công vụ là không cần thiết. Nhưng thực tiễn xử lý các công vụ hành chính có tính thủ tục, nhiều dịch vụ hành chính dễ bị biến tướng thành hành dân. Thực tiễn quản lý cho thấy các hiện tượng để lại các hệ lụy sai phạm thường đều xuất phát

từ sự né tránh của người có trách nhiệm, sự chịu ảnh hưởng từ quan hệ lãnh đạo - nhân viên, và tâm lý an phận, dẫn đến hệ lụy của chế tài tư pháp⁽³⁾.

Các hình thái bên ngoài của bút tích công vụ. Bút tích công vụ là một phần của lãnh đạo, điều hành và thực thi công vụ. Chúng là hình thái quy định bất thành văn và bất quy tắc. Người đứng đầu có thể ghi sự chỉ đạo của mình tại một góc văn bản (thường là bên trái, phía trên) những thông tin chỉ đạo. Những văn bản quy phạm có bút tích công vụ nhất thiết phải được lưu để tổ chức thực hiện, thanh tra, kiểm tra. Tuy nhiên có nhiều hình thức văn bản giao dịch chính thức, khách quan thì cá nhân người chịu trách nhiệm không thể ghi trực tiếp vào đó. Họ cần một sản phẩm phụ đính kèm để ghi trên đó những ý kiến chỉ đạo. Nếu là công vụ thông thường thì sẽ hết hiệu lực khi công vụ kết thúc. Nhưng nếu có yếu tố nhạy cảm pháp lý, trách nhiệm cá nhân, người có trách nhiệm có thể phải tự lưu giữ để làm căn cứ, chỗ dựa xử lý tình huống nếu xảy ra. Trong giao dịch hành chính, do công việc, vụ việc phức tạp, nhiều tình tiết không dễ nhớ để xử lý, hoặc do đối tượng phục vụ hạn chế năng lực thì công chức cần có sự hướng dẫn một cách cụ thể, rõ ràng, nhiều nội dung cụ thể, chi tiết bằng bút tích công vụ.

Bút tích công vụ dưới các hình thái khác nhau, chưa xuất hiện như một quy định có tính quy phạm nhưng đây là một phần quan trọng trong hệ sinh thái quản trị hành chính hiện đại, văn minh, pháp quyền và minh bạch./.

Ghi chú:

(1) Hoàng Phê (chủ biên), *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb Đà Nẵng, tr.78; Nguyễn Lân, *Từ điển Từ và Ngữ Hán Việt*, Nxb Văn học, H.2007, tr. 75.

(2) <https://laodong.vn> (cập nhật đến 16h chiều 3/7 có trên 40.000 hồ sơ, trong đó trực tuyến là 59,3%, trực tiếp là 40,7%... ngày 03/7/2025).

(3) <https://nld.com.vn>, *Từ một số vụ đại án: Cấp trên chỉ đạo miệt, cấp dưới... cập nhật ngày 10/01/2020.*