

Chuyên đề CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

I. CÔNG VỤ

1. Những vấn đề chung về công vụ

a. Khái niệm

Ở các quốc gia khác nhau, khái niệm về công vụ có tính tương đối do phụ thuộc vào cách tiếp cận cũng như đặc điểm của mỗi nền công vụ. Tuy nhiên, các quan niệm về hoạt động công vụ đều chỉ ra rằng vai trò hoạt động công vụ chi phối và ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả, hiệu lực quản lý của nhà nước¹².

Công vụ là một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý, phần lớn do cán bộ, công chức thực hiện nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, gắn với quyền lực nhà nước, nhân danh nhà nước để phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân.

b. Đặc trưng công vụ

Đặc trưng của hoạt động nào đó thường được xác định dựa trên nhiều tiêu chí. Hệ thống các tiêu chí đó phản ánh: mục tiêu của hoạt động; nguồn lực cần cho hoạt động (bao gồm cả quyền lực, nguồn tài chính, vật chất); phương thức tiến hành các hoạt động đó. Công vụ là một loại hoạt động đặc biệt, do đó có những nét đặc trưng riêng được thể hiện như sau:

- Về mục tiêu hoạt động công vụ

Mục tiêu công vụ nhằm phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân; đáp ứng đòi hỏi chính đáng của nhân dân, của tổ chức. Với bản chất là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân nên công vụ nhà nước không có mục đích tự thân của nó, mục tiêu công vụ phải vì Tổ quốc, vì dân, phục vụ cho lợi ích của Tổ quốc, của nhân dân. Mục tiêu bao quát này chi phối mọi hoạt động công vụ của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước, chi phối toàn bộ nền công vụ nhà nước.

¹² Trần Anh Tuấn, *Bàn về khái niệm công vụ trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, trang <http://caicachhanhchinh.gov.vn/>.

Trong hoạt động công vụ, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình nhằm đạt được mục tiêu do nhà nước đề ra. Mục tiêu này được cụ thể hoá thành các nhóm mục tiêu sau:

- + Mục tiêu theo ngành, lĩnh vực;
- + Mục tiêu theo lãnh thổ;
- + Mục tiêu của từng loại tổ chức, cơ quan.
- Về quyền lực và quyền hạn trong thực thi công vụ

Trong hoạt động công vụ, các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức được sử dụng quyền lực nhà nước. Đây là loại quyền lực đặc biệt nhằm thực hiện hoạt động quản lý nhà nước của cả cơ quan nhà nước và là một dấu hiệu quan trọng để phân biệt hoạt động công vụ với các hoạt động khác. Quyền lực nhà nước có một số đặc trưng sau:

- + Quyền lực nhà nước khó có thể lượng hóa, được quy định trong pháp luật;
- + Quyền lực nhà nước trao cho từng tổ chức, cá nhân mang tính pháp lý;
- + Quyền lực nhà nước trao cho tổ chức được quy định trong các quyết định thành lập;
- + Quyền lực nhà nước trao cho cá nhân trong quyết định cụ thể. Khi muốn thay đổi, bổ sung và rút bớt quyền lực đòi hỏi phải có quyết định mới thay thế cho quyết định đã có.

Quyền hạn được hiểu là giới hạn quyền lực pháp lý của nhà nước trao cho các tổ chức và cá nhân để thực thi công vụ. Quyền hạn luôn gắn liền với nhiệm vụ được trao. Nói cách khác, quyền hạn gắn liền với công việc được đảm nhận chứ không gắn liền với người. Trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, quyền hạn là yếu tố cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, nhưng quyền hạn được trao phải tương xứng với nhiệm vụ. Nếu nhiệm vụ được giao không kèm theo đầy đủ quyền hạn thì sẽ có không ít những nhiệm vụ không được thực hiện và như vậy mục tiêu chung của cơ quan nhà nước sẽ không đạt được; ngược lại khi có nhiều quyền hạn mà quá ít việc phải làm cũng có thể nảy sinh việc lạm dụng quyền hạn.

- Về nguồn lực để thực thi công vụ

Hoạt động công vụ được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước. Một đặc trưng của nhà nước được thừa nhận chung là nhà nước đặt ra thuế và tiến hành thu thuế để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước, bảo đảm phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh, quốc phòng, vì vậy toàn bộ kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động, tiền lương của cán bộ, công chức đều lấy từ ngân sách nhà nước.

Công vụ do cán bộ, công chức là người làm cho nhà nước thực hiện. Ngoài ra, hoạt động công vụ còn được thực hiện bởi các cá nhân, tổ chức được nhà nước trao quyền. Trong xu thế hiện nay, sự tham gia của nhân dân vào hoạt động QLNN ngày càng được quan tâm và khuyến khích. Do vậy, các hoạt động công vụ được thực thi bởi những người không phải là cán bộ, công chức ngày càng gia tăng.

- Về quy trình thực thi công vụ

Do công vụ là một dạng hoạt động đặc biệt, khác với các hoạt động thông thường khác nên quy trình thực thi công vụ có một số đặc trưng cơ bản sau đây:

+ Tính pháp lý: Hoạt động công vụ của các cơ quan nhà nước thực chất là hoạt động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ do nhà nước giao thông qua văn bản pháp luật. Chính vì vậy, quá trình thực hiện hoạt động công vụ mang tính pháp lý cao.

+ Tuân thủ theo quy định: Cách thức thực thi công việc mang tính cứng nhắc, quy định thành quy tắc, thủ tục. Trong quá trình thực thi công vụ, cán bộ, công chức phải tuân thủ chặt chẽ các quy tắc và thủ tục.

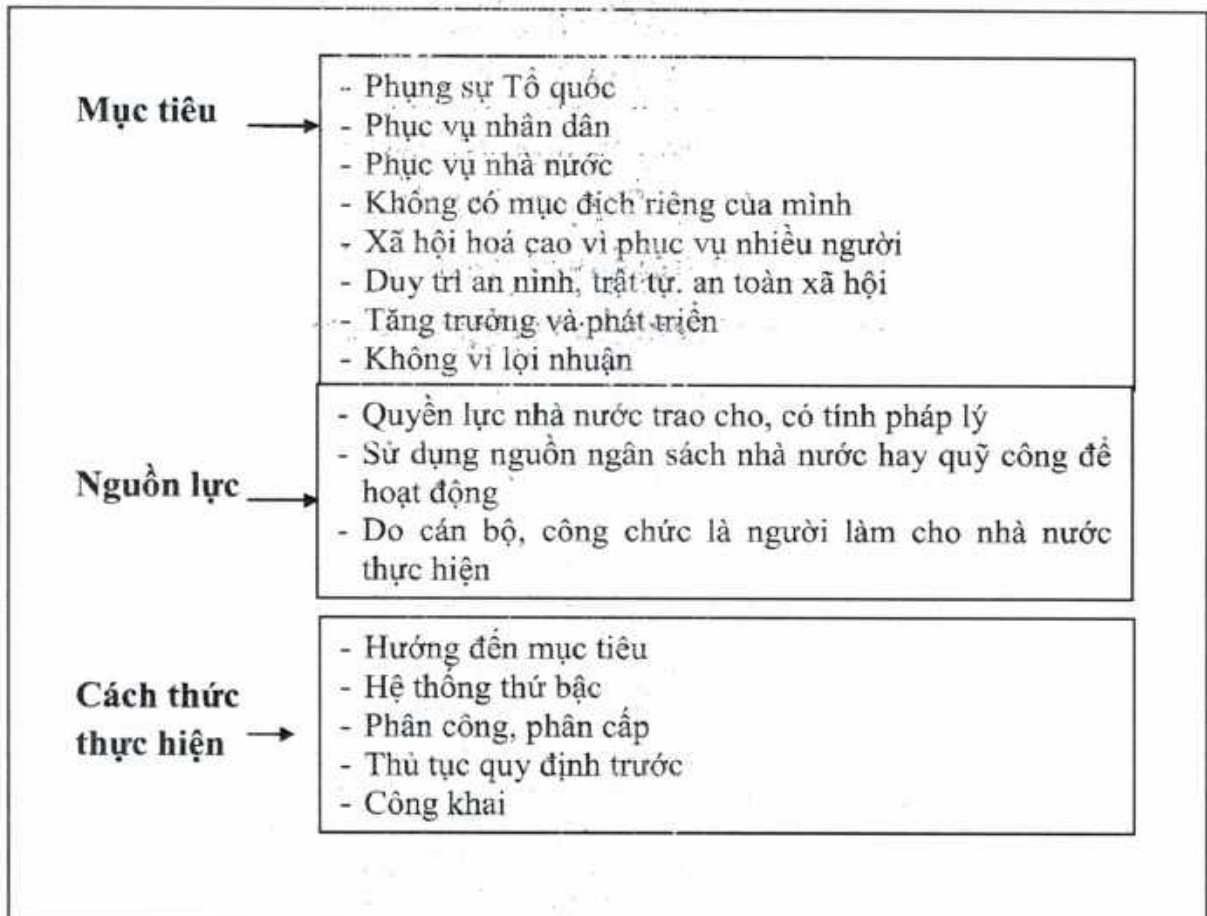
+ Công khai: Hoạt động công vụ phải được công khai trừ những trường hợp thuộc về bí mật nhà nước.

+ Bình đẳng: Hoạt động công vụ phải đảm bảo mọi người được cung cấp dịch vụ thông qua công vụ bình đẳng.

+ Có sự tham gia của các chủ thể có liên quan: Hoạt động công vụ không chỉ được thực thi bởi các cơ quan nhà nước mà còn có sự tham gia của nhân dân, của các chủ thể khác khi được Nhà nước trao quyền. Đặc biệt, xu hướng xã hội

hóa một số dịch vụ công do Nhà nước đảm nhận trước đây làm cho vai trò của các chủ thể khác trong quá trình thực thi công vụ ngày càng gia tăng.

Có thể tóm tắt các đặc trưng của công vụ qua sơ đồ sau:



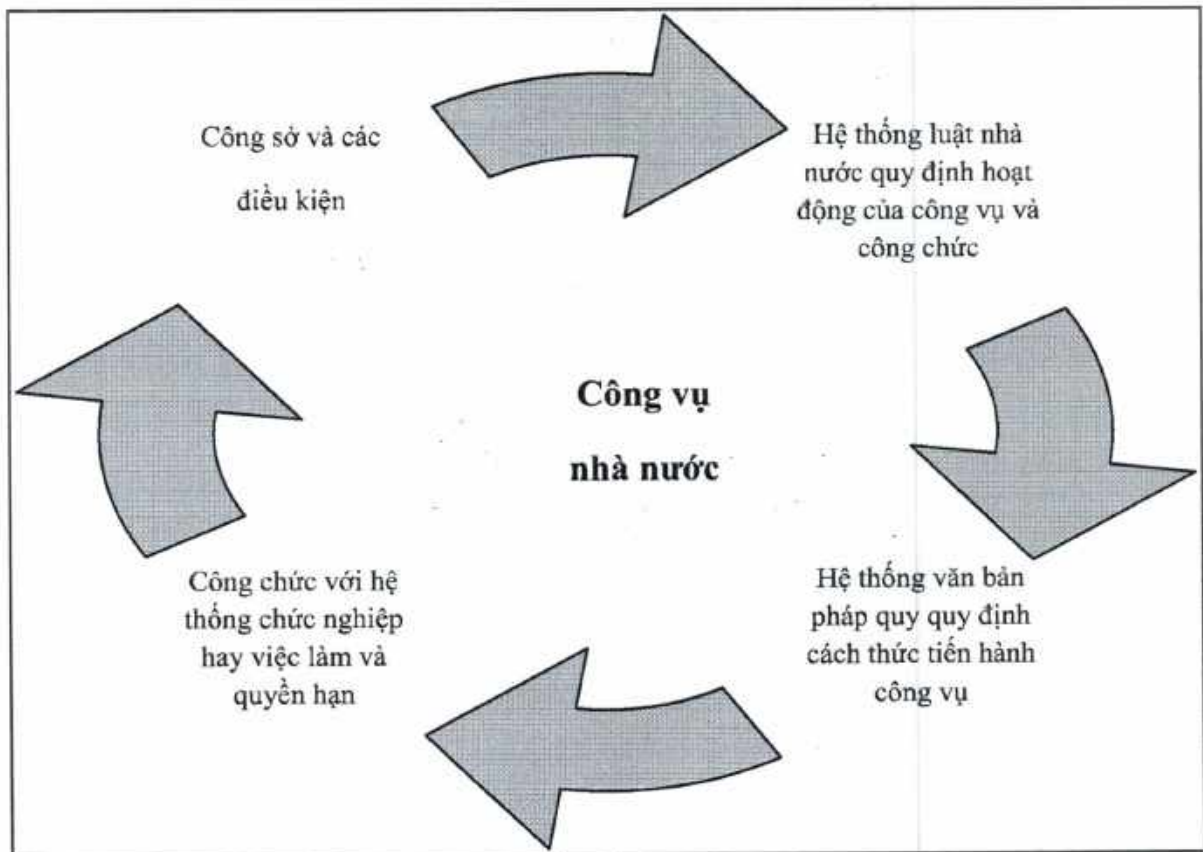
c. Các điều kiện để đảm bảo công vụ được thực thi

Hệ thống pháp luật quy định hoạt động của các cơ quan thực thi công vụ. Hệ thống này bao gồm Hiến pháp, các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Công chức, với tư cách là những chủ thể thực sự tiến hành các công vụ cụ thể. Đây là hạt nhân của nền công vụ và cũng chính là yếu tố bảo đảm cho nền công vụ hiệu lực, hiệu quả.

Công sở là nơi tổ chức tiến hành các công vụ. Công sở cần phải bảo đảm các điều kiện cần thiết để nhân dân được tiếp cận với công vụ thuận tiện khi tiến hành công vụ. Hiện nay, những điều kiện vật chất cần thiết để tiến hành công vụ theo xu thế hiện đại (bên cạnh công chức hiện đại) cần được quan tâm.

Có thể mô tả các yếu tố cấu thành công vụ nhà nước bằng sơ đồ dưới đây:



2. Các nguyên tắc hoạt động công vụ

Các nguyên tắc hoạt động công vụ là những quan điểm, tư tưởng chi phối toàn bộ hoạt động công vụ nhà nước, hoạt động công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Đây là những quan điểm, tư tưởng có tính chất nền tảng phản ánh bản chất của công vụ, quyết định định hướng của nền công vụ của quốc gia. Nền công vụ có thực sự mang tính phục vụ nhân dân hay không tùy thuộc vào việc tôn trọng, thực hiện những nguyên tắc công vụ như thế nào.

Các nguyên tắc công vụ bao gồm:

- Nguyên tắc tuân thủ pháp luật (Hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, quy định chung, v.v...);
- Đúng quyền hạn được trao;
- Chịu trách nhiệm với công vụ thực hiện;
- Thống nhất trong quá trình thực thi công vụ giữa các cấp, ngành, lãnh thổ;
- Nguyên tắc công khai;

- Nguyên tắc minh bạch.

Ngoài những nguyên tắc chung mà nền công vụ các quốc gia thường đề cập tới thì trong Luật cán bộ, công chức năm 2008, đưa ra 5 nhóm nguyên tắc thực thi công vụ cần tuân thủ¹³:

- Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;
- Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân;
- Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát;
- Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả;
- Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.

II. CÔNG CHỨC

1. Những vấn đề chung về công chức

a. Khái niệm công chức

Khái niệm công chức thường được hiểu khác nhau ở các quốc gia. Việc xác định ai là công chức thường do các yếu tố sau quyết định:

- Hệ thống thể chế chính trị;
- Hệ thống thể chế hành chính;
- Tính truyền thống;
- Sự phát triển kinh tế - xã hội;
- Các yếu tố văn hoá.

Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, dấu hiệu chung của công chức ở một nước nào đó thường là:

- Là công dân của nước đó;
- Được tuyển dụng qua thi tuyển;
- Được bổ nhiệm vào một ngạch hoặc một vị trí công việc;
- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Theo Luật cán bộ, công chức năm 2008 công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của

¹³ Điều 3 Luật cán bộ, công chức 2008.

Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân Việt Nam mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra còn có công chức cấp xã. Đó là công dân Việt Nam được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc UBND cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ quy định những người là công chức đã đưa ra căn cứ xác định công chức như sau: Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước hoặc được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật, làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định tại Nghị định này.

Nghị định cũng xác định cụ thể những trường hợp là công chức làm việc ở các cơ quan cụ thể trong hệ thống chính trị, gồm¹⁴:

- Công chức trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam.
- Công chức trong Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước.
- Công chức trong Bộ, cơ quan ngang Bộ và các tổ chức khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập.
- Công chức trong cơ quan hành chính ở cấp tỉnh, cấp huyện.
- Công chức trong hệ thống Tòa án nhân dân.

¹⁴ Chi tiết xem trong Nghị định 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ Quy định những người là công chức.

- Công chức trong hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân.
- Công chức trong cơ quan của tổ chức chính trị - xã hội.
- Công chức trong cơ quan, đơn vị của Quân đội nhân dân và Công an nhân dân.
- Công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập.
- Công chức được luân chuyển.

b. Phân biệt công chức với những nhóm người khác trong các tổ chức của nhà nước

- Phân biệt với cán bộ

Theo Luật cán bộ, công chức năm 2008, cán bộ là thuật ngữ để chỉ nhóm người mang tính chất bầu làm việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và chính trị - xã hội. Theo đó, cán bộ được quan niệm như sau:

Cán bộ là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh), ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước¹⁵. Ngoài ra, phạm vi cán bộ còn bao gồm những người được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực HĐND, UBND, Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội. Đây là nhóm cán bộ xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

- Phân biệt với viên chức

Thuật ngữ này dùng theo nhiều nghĩa khác nhau tùy theo từng giai đoạn. Hiện nay viên chức được quy định đối với nhóm người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập. Theo Luật viên chức năm 2010, "*viên chức là công dân Việt Nam được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc, hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật*"¹⁶. Đặc điểm việc làm của viên chức là

¹⁵ Điều 4, Luật Cán bộ, công chức 2008.

¹⁶ Điều 2, Luật Viên chức 2010.

không mang tính quyền lực công mà chủ yếu mang tính chuyên môn, nghề nghiệp. Đây cũng là dấu hiệu cơ bản để phân biệt nhóm viên chức với công chức.

- Phân biệt công chức với lao động hợp đồng

Đây là những người được tuyển vào làm việc theo cơ chế hợp đồng trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước, những người nhà nước thuê để làm việc cho nhà nước và được nhà nước trả công. Trong thực thi công việc được giao, hành vi của họ được quy định và điều chỉnh bằng Bộ Luật lao động.

Bảng phân biệt cán bộ, công chức và viên chức

CÁN BỘ	CÔNG CHỨC	VIÊN CHỨC
Công dân Việt Nam	Công dân Việt Nam	Công dân Việt Nam
Được <i>bầu cử</i> , phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh <i>theo nhiệm kỳ</i>	Được <i>tuyển dụng</i> , bổ nhiệm vào <i>ngạch</i> , chức vụ, chức danh	Được tuyển dụng theo vị trí việc làm với các <i>chức danh nghề nghiệp</i> khác nhau
Làm việc trong các cơ quan đảng, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội	Làm việc trong các cơ quan đảng, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội	<i>Làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc</i>
Trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước	Trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước	Hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập

c. Phân loại công chức và ý nghĩa của phân loại công chức

Việc phân loại người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng rất phức tạp nhưng được nhiều nước quan tâm nhằm mục đích quản lý có hiệu quả nguồn nhân lực của nhà nước. Tùy thuộc vào mục đích phân loại, có thể có nhiều cách phân loại khác nhau.

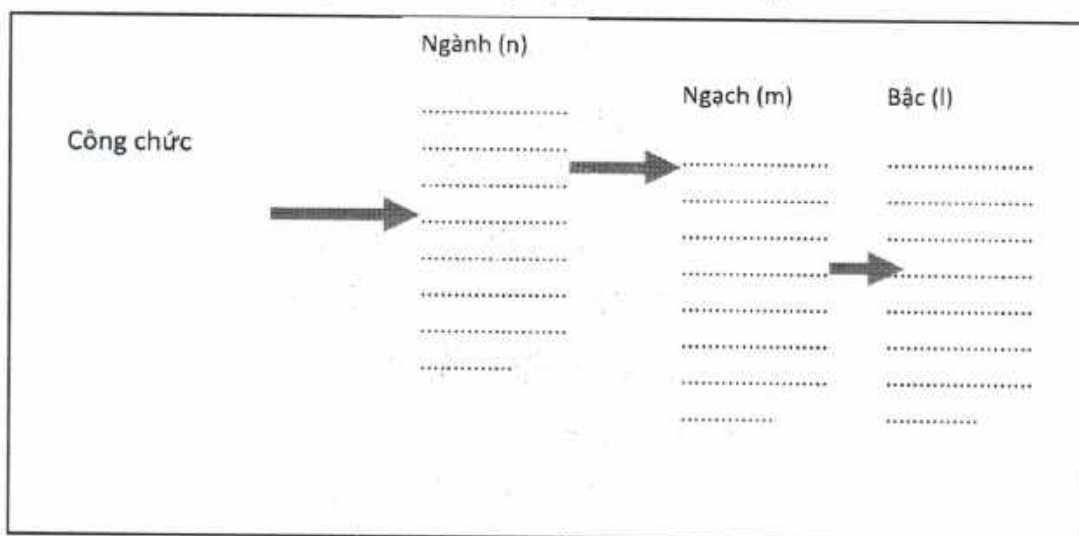
- Phân loại theo bằng cấp, học vấn

+ Tốt nghiệp trên đại học;

+ Tốt nghiệp đại học;

- + Tốt nghiệp dưới đại học: Cao đẳng, trung cấp, sơ cấp...
- Phân loại theo tổ chức làm việc
 - + Công chức làm việc ở cơ quan quản lý nhà nước;
 - + Công chức làm việc ở cơ quan quản lý hành chính nhà nước ;
 - + Công chức làm việc ở các đơn vị sự nghiệp (trường học, bệnh viện).
- Theo hệ thống thứ bậc trong cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước
 - + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước trung ương;
 - + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp tỉnh;
 - + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp huyện;
 - + Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp xã.
- Phân loại theo ngành (chuyên môn), ngạch (cấp bậc) và bậc (vị trí)

Cách phân loại này được mô tả bằng sơ đồ sau:



Ví dụ, ở nước ta ngành hành chính được chia ra 5 ngạch. Trong mỗi ngạch chia ra nhiều bậc khác nhau. Ngạch chuyên viên chia ra 9 bậc (đánh số từ 1 đến 9). Ngạch chuyên viên chính có 8 bậc (từ 1 đến 8).

Theo Luật cán bộ, công chức năm 2008, công chức được phân loại theo ngạch như sau:

- Loại A gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên cao cấp hoặc tương đương;
- Loại B gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên chính hoặc tương đương;

- Loại C gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên hoặc tương đương;

- Loại D gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch cán sự hoặc tương đương và ngạch nhân viên.

- Phân loại theo vị trí công tác

Theo cách phân loại này, công chức được chia thành các nhóm:

+ Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý;

+ Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

- Ý nghĩa phân loại công chức

Phân loại công chức có ý nghĩa rất quan trọng trong xây dựng và quản lý đội ngũ công chức có hiệu quả.

+ Là cơ sở để đề ra những tiêu chuẩn khách quan trong việc tuyển chọn người vào làm việc trong cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu của công việc.

+ Giúp cho việc xác định tiền lương, các chế độ, chính sách một cách hợp lý, chính xác.

+ Giúp cho việc tiêu chuẩn hóa và cụ thể hóa việc đánh giá công chức.

+ Giúp cho việc xây dựng, quy hoạch đào tạo và bồi dưỡng công chức đúng đối tượng theo yêu cầu, nội dung công việc.

+ Đưa ra các căn cứ cho việc xác định biên chế công chức một cách hợp lý.

2. Nghĩa vụ, quyền và quyền lợi của công chức

a. Nghĩa vụ của công chức

- Những quy định chung

Nghĩa vụ của người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng là những quy định nhà nước mang tính đơn phương, tính pháp lý, bắt buộc người làm việc cho mình phải tuân thủ, người làm việc cho nhà nước phải cam kết thực hiện khi họ trở thành thành viên của các cơ quan nhà nước.

Ở các quốc gia khác nhau, do thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế, điều kiện văn hóa, xã hội khác nhau mà có quy định khác nhau về nghĩa vụ của công chức. Nhưng nhìn chung các nghĩa vụ đó thường bao gồm các nghĩa vụ

trung thành đối với nhà nước, nghĩa vụ trong thực thi công vụ, trong mối quan hệ với cấp trên, nghĩa vụ trong mối quan hệ với nhân dân. Trong văn bản pháp luật, các nước đều xác định khá chi tiết và cụ thể các nghĩa vụ này. Một số nước công chức còn có nghĩa vụ đọc lời thề khi gia nhập công vụ. Nếu công chức từ chối đọc thì sẽ bị thải hồi.

Ở Việt Nam, Luật cán bộ, công chức năm 2008 đã xác định rõ nghĩa vụ của cán bộ công chức bao gồm các nhóm nghĩa vụ: Trung thành với Đảng, với nhà nước với nhân dân; nghĩa vụ trong thực thi công vụ; nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan tổ chức. Ngoài ra công chức còn phải thực hiện nghiêm những điều không được làm. Điều 8, 9 và 10 của Luật quy định cụ thể các nhóm nghĩa vụ của cán bộ, công chức như sau:

- Nghĩa vụ của công chức đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân
- + Trung thành với Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước CHXHCN Việt Nam; bảo vệ danh dự Tổ quốc và lợi ích quốc gia;
- + Tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân;
- + Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân;
- + Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.
- Nghĩa vụ của công chức trong thi hành công vụ
- + Thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao;
- + Có ý thức tổ chức kỷ luật; nghiêm chỉnh chấp hành nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị; báo cáo người có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; bảo vệ bí mật nhà nước;
- + Chủ động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ; giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;
- + Bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài sản nhà nước được giao;

+ Chấp hành quyết định của cấp trên. Khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình;

+ Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Nghĩa vụ của công chức là người đứng đầu

Ngoài việc thực hiện quy định những nghĩa vụ trên, cán bộ, công chức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị còn phải thực hiện các nghĩa vụ sau đây:

+ Chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức;

+ Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng, chống quan liêu, tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm về việc để xảy ra quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ cơ sở, văn hóa công sở trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; xử lý kịp thời, nghiêm minh cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật, có thái độ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà cho công dân;

+ Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

+ Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Những việc công chức không được làm

Những việc không được làm liên quan đến đạo đức công vụ, đến bí mật nhà nước; những việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự quy

định tại Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

b. Quyền và quyền lợi của công chức

- Quyền của công chức

Quyền của công chức bao gồm quyền lực pháp lý được nhà nước trao cho để thực thi công vụ và quyền lợi của công chức được hưởng khi làm việc cho nhà nước.

Bản chất quyền lực pháp lý của công chức có được khi thực thi công vụ là:

+ Được trao tương xứng với nhiệm vụ.

+ Không gắn liền với công chức mà gắn liền với vị trí công chức đảm nhiệm.

+ Không phục vụ công chức mà nhằm thực hiện công vụ mà công chức đảm nhận.

- Quyền lợi của công chức

Quyền lợi của công chức thường được xác định trong các văn bản pháp luật của các quốc gia, thể hiện thái độ, sự quan tâm đến việc xây dựng được một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và xây dựng phát triển đất nước. Quyền lợi là cơ sở bảo đảm, là điều kiện và phương tiện để công chức thực thi công vụ có hiệu quả. Nhìn chung, các nước đều cố gắng đảm bảo quyền lợi và chế độ đãi ngộ đối với công chức sao cho họ có thể yên tâm thực hiện được công việc được giao, tận tâm với công việc mà không bị chi phối bởi cuộc sống thường nhật. Quyền lợi của công chức còn là cơ sở để đảm bảo cho công chức có cơ hội và điều kiện thăng tiến, tạo ra sự yên tâm, tận tình làm việc và ý chí phấn đấu vươn lên trong công việc.

Quyền lợi của công chức là những gì mà công chức được hưởng từ nhà nước. Công chức trước hết cũng là người lao động. Theo quy định của pháp luật về lao động nên họ cũng được hưởng những quyền lợi của người lao động. Ngoài Bộ Luật lao động, ở nhiều nước đều có luật riêng về công vụ, công chức

đề quy định những vấn đề liên quan đến công chức, trong đó có vấn đề về quyền lợi của công chức.

Quyền lợi của công chức được hưởng không chỉ bao gồm các quyền lợi về vật chất (tiền lương, phụ cấp...) mà còn bao gồm các quyền lợi về tinh thần (quyền nghỉ ngơi, nghiên cứu khoa học, tham gia các tổ chức công đoàn...).

Luật cán bộ, công chức năm 2008 chưa phân biệt quyền và quyền lợi của công chức mà gọi chung là quyền mà được tiếp cận chung theo 4 nhóm sau đây¹⁷:

- Quyền được bảo đảm các điều kiện thi hành công vụ:
 - + Được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ;
 - + Được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc khác theo quy định của pháp luật;
 - + Được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao;
 - + Được đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ;
 - + Được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ.

- Quyền về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương

Được Nhà nước bảo đảm tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. Công chức làm việc ở miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn hoặc trong các ngành, nghề có môi trường độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật.

Được hưởng tiền làm thêm giờ, tiền làm đêm, công tác phí và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

- Quyền về nghỉ ngơi

Công chức được nghỉ hàng năm, nghỉ lễ, nghỉ để giải quyết việc riêng theo quy định của pháp luật về lao động. Trường hợp do yêu cầu nhiệm vụ, công

¹⁷ Điều 11, 12, 13, 14 Luật Cán bộ, công chức 2008

chức không sử dụng hoặc sử dụng không hết số ngày nghỉ hàng năm thì ngoài tiền lương còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng tiền lương cho những ngày không nghỉ.

- Các quyền khác của công chức

Công chức được bảo đảm quyền học tập, nghiên cứu khoa học, tham gia các hoạt động kinh tế, xã hội; được hưởng chính sách ưu đãi về nhà ở, phương tiện đi lại, chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế theo quy định của pháp luật; nếu bị thương hoặc hy sinh trong khi thi hành công vụ thì được xem xét hưởng chế độ, chính sách như thương binh hoặc được xem xét để công nhận là liệt sĩ và các quyền khác theo quy định của pháp luật.

3. Tiền lương và chế độ phúc lợi của công chức

a. Tiền lương của công chức

Các nền công vụ luôn quan tâm đến vấn đề tiền lương của công chức, coi đây là vấn đề quan trọng trong quản lý công chức. Tiền lương có tác động mạnh mẽ đến động lực và hiệu quả làm việc của công chức.

Xét trên bình diện chung, công chức được hưởng lương từ ngân sách nhà nước¹⁸. Số tiền lương công chức được nhận phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó sự tác động của yếu tố mô hình quản lý công vụ là rất rõ nét. Các nền công vụ theo mô hình chức nghiệp trả lương theo ngành, ngạch, bậc. Xu hướng chung là ngạch càng cao, bậc, thâm niên công tác càng cao thì tiền lương sẽ càng cao. Còn các nền công vụ theo mô hình vị trí việc làm trả lương dựa trên các yếu tố cơ bản là vị trí việc làm (vị trí cao hay thấp, tính chất công việc phức tạp hay đơn giản, phạm vi trách nhiệm rộng hay hẹp...) và kết quả thực thi công vụ (xuất sắc, tốt, khá, trung bình, không đạt...).

Một trong những quan điểm chỉ đạo trong cải cách chính sách tiền lương trong khu vực công ở Việt Nam hiện nay là nhà nước trả lương cho cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo, phù hợp với nguồn lực của nhà nước và nguồn thu sự nghiệp dịch vụ

¹⁸ Ở Việt Nam hiện nay, công chức làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập.

công, bảo đảm tương quan hợp lý với tiền lương trên thị trường lao động; thực hiện chế độ đãi ngộ, khen thưởng xứng đáng theo năng suất lao động, tạo động lực nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, góp phần làm trong sạch và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị.

b. Chế độ phúc lợi của công chức

Chế độ phúc lợi là một trong những quyền lợi mà công chức nhận được trong quá trình tham gia lao động. Chế độ phúc lợi mà công chức được hưởng chủ yếu gắn liền với chế độ bảo hiểm xã hội và chế độ y tế bắt buộc. Trách nhiệm thực hiện các quyền lợi về bảo hiểm xã hội và y tế bắt buộc do cả hai bên tham gia trong quá trình thực hiện quan hệ lao động: cơ quan sử dụng công chức và công chức cùng thực hiện.

Theo pháp luật hiện hành, chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc gồm các loại hình sau:

- Chế độ trợ cấp ốm đau;
- Chế độ trợ cấp thai sản;
- Chế độ trợ cấp tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp;
- Chế độ hưu trí;
- Chế độ tử tuất.

Ngoài các chế độ phúc lợi mang tính pháp lý theo quy định của pháp luật, tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng tổ chức, địa phương, công chức còn được hưởng các phúc lợi khác.

4. Khen thưởng và kỷ luật công chức

Khen thưởng và kỷ luật là những công cụ, biện pháp quản lý trong quá trình xây dựng, phát triển và sử dụng công chức. Thông qua khen thưởng và kỷ luật để động viên, cổ vũ những điển hình, những gương tốt, phê phán uốn nắn và phòng ngừa những hành vi vi phạm kỷ luật, vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức. Sự kết hợp giữa khen thưởng và kỷ luật một cách chặt chẽ, công bằng, vô tư sẽ tạo ra động lực to lớn trong nền công vụ, là điều kiện để xây dựng một đội ngũ công chức có phẩm chất và thực thi tốt công vụ.

a. Khen thưởng công chức

Khen thưởng công chức là hình thức công nhận sự đóng góp "vượt mức yêu cầu" của công chức đối với hoạt động công vụ; là sự ghi nhận và trao cho công chức có thành tích những giá trị tinh thần và vật chất để động viên, khích lệ sự cống hiến của họ cũng như hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung.

Trong khen thưởng phải đảm bảo các yêu cầu có tính nguyên tắc như công minh, công bằng, phải căn cứ vào thành tích, vào kết quả công việc để khen thưởng xứng đáng, tránh thổi phồng hoặc tô vẽ thành tích. Các mức khen thưởng đề ra phải có tính hiện thực, để công chức nỗ lực phấn đấu, có ý chí vươn lên trong công việc. Không nên quá dễ dãi, thiếu nghiêm túc hoặc xuê xoa trong khen thưởng hoặc đề ra mức khen thưởng quá thấp hoặc mang tính hình thức vì sẽ tạo ra sự nhầm chán, không có sự nỗ lực phấn đấu từ phía công chức.

Trong khen thưởng phải kết hợp giữa khen thưởng về mặt tinh thần với khen thưởng về mặt vật chất. Hai yếu tố tinh thần và vật chất này phải được kết hợp chặt chẽ và phải được giải quyết thỏa đáng mới có tác dụng động viên, khuyến khích công chức một cách toàn diện. Trong khen thưởng không nên thiên lệch, chỉ thiên lệch về mặt vật chất hoặc mặt tinh thần. Thực hiện khen thưởng, cần phải tuân thủ các nguyên tắc, song phải biết vận dụng khoa học vào từng hoàn cảnh cụ thể, con người cụ thể. Để công tác khen thưởng được thực hiện tốt và phát huy tác dụng tích cực cần phải phát huy cơ chế dân chủ, có sự tham gia của cán bộ, công chức; sự nhìn nhận đánh giá công tâm, khách quan, không vụ lợi của người làm công tác khen thưởng, đánh giá.

Trong pháp luật Việt Nam, cả hai hình thức khen thưởng vật chất và khen thưởng tinh thần đều được quy định, gắn với quy trình, thủ tục, chủ thể quyết định khen thưởng bằng các danh hiệu:

- Giấy khen;
- Bằng khen;
- Danh hiệu vinh dự nhà nước;
- Huy chương;

- Huân chương.

b. Kỷ luật công chức

Kỷ luật công chức là việc xử lý, "trừng phạt" tùy theo tính chất, mức độ vi phạm quy định của pháp luật của công chức và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Vi phạm kỷ luật đối với công chức thường liên quan đến kỷ cương hành chính, vi phạm quy tắc, quy chế hoạt động của cơ quan. Mặt khác, trong hoạt động công vụ, quyền lực của công chức gắn với quyền lực công, nguồn tài chính công và khi giải quyết các quyền, lợi ích, nghĩa vụ của công dân, tổ chức nên khả năng lạm dụng quyền lực, sử dụng sai nguồn tài chính công, áp dụng sai, hoặc cố tình hiểu sai các quy định thủ tục hành chính. Công chức có sai phạm trong hoạt động công vụ thì phải chịu kỷ luật công vụ. Luật cán bộ, công chức năm 2008 quy định hình thức xử lý công chức như sau:

- Khiển trách;
- Cảnh cáo;
- Hạ bậc lương;
- Giáng chức;
- Cách chức;
- Buộc thôi việc.

Trong đó, hình thức giáng chức, cách chức chỉ áp dụng đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

Kỷ luật công chức cần phải dựa trên các tiêu chuẩn quy định để xem xét, không tùy tiện, không cảm tính và phải đảm bảo các yêu cầu: công khai; dân chủ; bình đẳng; đúng người, đúng việc; đúng pháp luật; kỷ luật phải có tác dụng giáo dục, rèn luyện công chức.¹⁹

¹⁹ Nghị định số 34/2011/NĐ-CP về xử lý kỷ luật công chức quy định các nguyên tắc cơ bản sau: Khách quan, công bằng; nghiêm minh, đúng pháp luật. Mỗi hành vi vi phạm pháp luật chỉ bị xử lý một hình thức kỷ luật. Nếu công chức có nhiều hành vi vi phạm pháp luật thì bị xử lý kỷ luật về từng hành vi vi phạm và chịu hình thức kỷ luật nặng hơn một mức so với hình thức kỷ luật áp dụng đối với hành vi vi phạm nặng nhất, trừ trường hợp có hành vi vi phạm phải xử lý kỷ luật bằng hình thức buộc thôi việc.