

“HÀNH CHÍNH HÓA” VÀ BIỂU HIỆN CỦA “HÀNH CHÍNH HÓA” TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CÔNG ĐOÀN

(Sản phẩm đề tài cấp Tổng Liên đoàn “Giải pháp khắc phục tình trạng hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động công đoàn”. Mã số XH.TLĐ.2016.02)

 VŨ THỊ LOAN*

Ngày nhận: 28/07/2017

Ngày phản biện: 24/08/2017

Ngày duyệt đăng: 28/09/2017

Tóm tắt: Hành chính hóa trong hoạt động của các tổ chức chính trị, xã hội là một căn bệnh xuất hiện khi nhà nước thực hiện quyền độc tôn trực tiếp điều hành mọi hoạt động xã hội thông qua hệ thống hành chính bao trùm lên mọi cá nhân và tổ chức xã hội. Cùng với tiến trình cải cách hành chính nhà nước, việc khắc phục tình trạng hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội nói chung, tổ chức Công đoàn nói riêng nhằm tăng hiệu quả hoạt động của tổ chức là một yêu cầu cấp bách. Tuy nhiên, để khắc phục được tình trạng hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động công đoàn phải nhận diện được những biểu hiện của “hành chính hóa” trong tổ chức và hoạt động công đoàn đó.

Từ khóa: Hành chính hóa, biểu hiện hành chính hóa, tổ chức, hoạt động công đoàn.

“ADMINISTRATIVELIZING” AND THE EXPRESSION OF “ADMINISTRATIVELIZING” IN THE ORGANIZATION AND OPERATION OF THE TRADE UNION

Abstract: “Administrativelizing” in political social organization is a disease that occurs when the State exercises the exclusive right in governance of all activities in society, through an administrative system covering every individual and organization in the society. In addition to the State administrative reform, it is necessary to overcome “Administrativelizing” in political social organizations in general and trade unions in particular, in order to improve their efficiency. However, to overcome the administrative situation in trade union activities, it is needed to identify manifestations of “Administrativelizing” in its operation.

Keywords: Administrativelizing, manifestations of “Administrativelizing”, organization, operation of the trade union.

Mặc dù chưa được chính thức ghi nhận trong các văn kiện đại hội Đảng hay các văn bản pháp luật nhưng tình trạng “hành chính hóa”, nhất là “hành chính hóa” trong hoạt động hội, đã được các đồng chí lãnh đạo Đảng, Nhà nước nhắc đến nhiều trong các sự kiện quan trọng của Đảng, nhà nước. Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng, trong bài phát biểu khai mạc hội nghị TW 7 khóa XI đã nêu rằng: “Việc đổi mới tổ chức, nội dung, phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội chưa mạnh, tình trạng hành chính hóa chậm được khắc phục”... Và trên các báo, tạp chí đã có nhiều bài nghiên cứu về chủ đề trên dưới các góc nhìn khác nhau nhằm tìm ra nguyên nhân, đánh giá thực trạng và đưa ra giải pháp khắc phục, đẩy lùi “căn bệnh” này. Tuy nhiên, cho đến nay, chưa ai đưa ra khái niệm rõ ràng, cụ thể về “hành chính hóa”. Điều này đã dẫn đến những cách hiểu khác nhau và đôi khi có sự nhầm lẫn với “cải cách hành chính”.

Theo cách định nghĩa thông thường, chúng ta có thể hiểu thế nào là “hành chính hóa” thông qua nghĩa các từ cấu tạo nên nó, đó là “hành chính” và “hóa”.

Thứ nhất, nghĩa của từ “hành chính”: Theo nghĩa hẹp, khi nói tới hành chính là nói đến nền hành chính công, hành chính Nhà nước, tức là hoạt động quản lý công việc hàng ngày của nhà nước do các cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền tiến hành. Để thực hiện được hoạt động của mình, Nhà nước sẽ đặt ra những quy định (pháp luật) để yêu cầu các chủ thể thực hiện, do đó hoạt động này sẽ mang tính “mệnh lệnh”, phục tùng và đôi khi cứng nhắc, chủ quan, không linh hoạt, gây phiền hà, rắc rối cho người thực hiện. Chính vì lẽ đó mà Nhà nước đã đề ra các chương trình “cải cách hành chính” nhằm làm cho hoạt động hành chính nhà nước hiệu quả hơn, nhanh hơn, gọn hơn, phục vụ nhân dân tốt hơn. Theo nghĩa rộng, hành chính (administration) có nghĩa là hoạt

* Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam

động quản lý, lãnh đạo (của cơ quan Nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức...). Hành chính là những biện pháp tổ chức và điều hành của các tổ chức, nhóm, các đoàn thể hợp tác trong hoạt động của mình để đạt được mục tiêu chung.

Thứ hai, nghĩa của từ “hóa”: Trong cuộc sống, từ “hóa” được sử dụng khá phổ biến, hóa trong các từ “môn hóa học”, “ngành hóa”... với nghĩa là một danh từ. Nhưng “hóa” cũng là động từ, có nghĩa là thay đổi (cái gì đó) thành cái khác. Ví dụ như: mèo già hóa cáo, hóa điên, tưởng dễ mà lại hóa khó, hóa giải mâu thuẫn,... Hóa cũng có nghĩa là yếu tố gốc Hán ghép sau các danh từ để cấu tạo động từ và có nghĩa là *trở thành hoặc làm cho trở thành, trở nên hoặc làm cho trở nên có một tính chất nào đó*, như: công nghiệp hoá, hiện đại hoá, vôi hoá, lão hóa, già hóa¹, v.v.

Với cách hiểu trên, “hành chính hóa” tức là làm cho (chủ thể nào đó) trở thành “hành chính”. Suy rộng ra, hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động công đoàn là làm cho tổ chức và hoạt động của công đoàn thành “hành chính”. Hay nói cách khác, tình trạng “hành chính hóa” trong tổ chức và hoạt động của Công đoàn là cụm từ phản ánh hiện tượng hoạt động của công đoàn bị ảnh hưởng, tác động, điều chỉnh, can thiệp bởi quyền lực hành chính, mệnh lệnh hành chính; hoạt động công đoàn được vận hành và thực hiện theo quy tắc đặc thù của hoạt động hành chính, như: tính thứ bậc chặt chẽ, tính mệnh lệnh, phục tùng, quan hệ không đồng đẳng, đề cao thủ tục (hành chính) và văn bản. Hành chính hóa hoạt động của tổ chức công đoàn có thể xuất hiện trong phương thức hoạt động (công tác chỉ đạo, điều hành của công đoàn cấp trên với công cấp dưới); trong chức năng, nhiệm vụ hoạt động của các cấp công đoàn; trong nội dung hoạt động và cả trong công tác xây dựng tổ chức công đoàn.

Hành chính hóa hoạt động của tổ chức Công đoàn có thể được thể hiện trên nhiều dạng, từ những nhiệm vụ, quy tắc, quy định... không hợp lý bằng văn bản do duy ý chí, không thực tiễn, không lắng nghe cơ sở... đến những phương pháp phổ biến, truyền đạt nội dung của văn bản hay ý kiến, thái độ lãnh đạo, chỉ đạo... không chính xác, không thuyết phục, nặng về áp đặt, mệnh lệnh của những cá nhân có thẩm quyền... Hậu quả trước mắt của hành chính hóa là gây cho người ta sự chán chường - không chỉ đối với người điều hành mà lớn hơn là còn đối với tổ chức, với hệ thống quy tắc mà họ

đang vận hành, thậm chí phủ định cả những quy tắc có tính hành chính cần thiết.

Theo Hiến pháp 2013, tại điều 10 đã quy định Công đoàn Việt Nam là “*tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động được thành lập trên cơ sở tự nguyện*...”. Theo Điều lệ Công đoàn Việt Nam khóa XI, tất cả người lao động Việt Nam làm việc trong cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp; người Việt Nam lao động tự do hợp pháp không phân biệt nghề nghiệp, giới tính, tín ngưỡng, tán thành Điều lệ Công đoàn Việt Nam, *tự nguyện* sinh hoạt trong một tổ chức cơ sở của công đoàn, đóng đoàn phí theo quy định thì được gia nhập Công đoàn.

Như vậy, bản chất của công đoàn chính là tính **tự nguyện**. Do mang tính tự nguyện nên hầu hết các hoạt động của Công đoàn đều không mang tính mệnh lệnh, hành chính. Ví dụ, trong đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên và người lao động, các hoạt động như hoạt động thương lượng tập thể; tư vấn, hỗ trợ, hướng dẫn cho CNLĐ về hợp đồng lao động; giải đáp thắc mắc liên quan đến quyền, lợi ích của người lao động trong quan hệ lao động như tiền lương, thưởng, chế độ bảo hiểm xã hội, các quyền, nghĩa vụ liên quan khác,... vốn dĩ đều không phải là hoạt động hành chính.

Trong việc tuyên truyền, giáo dục, vận động người lao động thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước và nhiệm vụ của tổ chức Công đoàn; hay trong hoạt động vận động người lao động tham gia các hoạt động xã hội, hướng dẫn các hình thức, biện pháp chăm lo đời sống, cải thiện điều kiện làm việc, xóa đói giảm nghèo, xây dựng nếp sống văn hóa, đấu tranh ngăn chặn tiêu cực, tham nhũng và các tệ nạn xã hội cũng đều không mang tính mệnh lệnh, hành chính.

Qua khảo sát và tọa đàm về “thực trạng hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động công đoàn” phục vụ đề tài “Giải pháp khắc phục tình trạng hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động công đoàn” cho thấy, biểu hiện rõ nhất của tình trạng hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động công đoàn chính là đề cao tư tưởng lãnh đạo, chỉ đạo, phục tùng giữa cấp trên và cấp dưới, chú trọng phương pháp mệnh lệnh hành chính, ít chú ý đến vận động, giáo dục, thuyết phục, hướng dẫn, tư vấn, nêu gương... Điều đó đã dẫn đến hoạt động công đoàn ở một số nơi, một số cấp dễ sa vào quan liêu, xa rời quần chúng,

¹ Từ điển Tiếng Việt tra từ trực tuyến

không nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng, tình cảm của quần chúng, không thực hiện triệt để chức năng của mình. Và do đó, chưa đạt được mục tiêu đề ra của tổ chức Công đoàn là đoàn kết thúc đẩy bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên và người lao động.

Tuy nhiên, không phải vì những phân tích ở trên mà công đoàn không cần đến các thủ tục mang tính "hành chính". Bởi vì, Công đoàn Việt Nam, trước hết là một tổ chức chính trị - xã hội thuộc hệ thống chính trị Việt Nam và đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Vì là một tổ chức nên Công đoàn Việt Nam cũng có bộ máy chặt chẽ với 04 cấp cơ bản từ Trung ương đến cơ sở. Công đoàn Việt Nam cũng có con dấu riêng, tài khoản riêng, có trụ sở riêng và có tư cách pháp nhân và cũng cần có những hoạt động hành chính như các hoạt động điều hành mang tính nội bộ xuyên suốt của cả hệ thống công đoàn: công tác tổ chức, cán bộ; công tác quản lý các nguồn lực tài chính, cơ sở vật chất; các công việc hành chính sự vụ như thống kê, lưu trữ, công văn, giấy tờ, hồ sơ... đảm bảo nề nếp, trật tự hoạt động chung của cả hệ thống công đoàn và đảm bảo thực hiện mục tiêu đã đề ra của tổ chức.

Công đoàn Việt Nam được tổ chức theo 4 cấp chặt chẽ từ trung ương tới cơ sở. Với mô hình nguyên tắc hoạt động như vậy, sẽ gặp phải những rủi ro như: Quyết định sẽ được triển khai chậm, do phải chuyển qua nhiều cấp trung gian; Tư tưởng cấp dưới chờ cấp trên chỉ đạo; Cấp dưới kém chủ động, sáng tạo, trông chờ vào cấp trên,...

Việc tổ chức thành bốn cấp công đoàn như hiện nay với nhiều cấp trung gian được đánh giá là cũ, quan hệ giữa các cấp mang nặng tính hành chính, cấp trên - cấp dưới và chỉ đạo điều hành là chưa phù hợp với chủ trương đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của tổ chức công đoàn hiện nay là "*hướng mạnh hoạt động về cơ sở, lấy cơ sở làm địa bàn hoạt động chủ yếu*"². Mặt khác, tổ chức bộ máy công kênh, nhiều khâu trung gian, vừa làm chậm quá trình thực hiện quyết định, vừa làm gia tăng các thủ tục báo cáo và chi phí vận hành³.

Tổ chức bộ máy công đoàn công kênh còn có nguyên nhân từ tổ chức hệ thống chính trị ở nước ta. Tổ chức hệ thống chính trị ở nước ta gồm 4 cấp, được tổ chức chặt chẽ từ trung ương tới địa phương, kết thành một hệ thống vững chắc vận hành theo cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và Nhân dân làm chủ, mà các tổ chức đoàn thể là cơ sở của quần chúng nhân dân. Mô hình chính trị như vậy đã được

thiết kế từ thời bao cấp, góp phần không nhỏ trong việc đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất của Đảng, huy động sức mạnh nhân dân thực hiện thắng lợi nhiều mục tiêu, kế hoạch nhà nước. Tuy nhiên, mô hình này cũng không thể tránh khỏi những khuyết tật cố hữu - bị hành chính hóa - đó là tình trạng công kênh về bộ máy, hoạt động theo nguyên tắc thứ bậc, mệnh lệnh và phục tùng, thiên về thủ tục, giấy tờ, hoạt động không tránh khỏi tính hình thức và kém hiệu quả. Không khó để nhận thấy rằng, ở mỗi cấp, mỗi ngành, mỗi địa phương, những quan điểm, nội dung lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đảng, sẽ được thể chế qua kênh nhà nước và các đoàn thể có liên quan, từ đó, các chủ thể có trách nhiệm tổ chức thực hiện, thực hiện kiểm tra, giám sát, báo cáo, đánh giá thực hiện với cấp ủy đảng, cơ quan nhà nước. Đây là biểu hiện rõ ràng của mô hình hệ thống chính trị được thiết kế theo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và theo đơn vị hành chính lãnh thổ.

Thực tế cho thấy rằng, trong một thời gian khá dài, ở nhiều nơi, Công đoàn cấp trên tương tác với cấp dưới thông qua chỉ đạo, điều hành bằng những mệnh lệnh hành chính, sử dụng chưa nhiều cơ chế phối hợp, giúp đỡ, hỗ trợ. Vì thế, hoạt động trở nên cứng nhắc và thực sự kém hiệu quả. Điều này là trái ngược với tính chất hoạt động của tổ chức đoàn thể. Phương thức hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội, trong đó có công đoàn, rất phong phú, không phải chỉ sử dụng những công cụ hành chính nhà nước, cũng như không nên lạm dụng phương pháp hành chính.

Ở góc độ lý luận, trong bất kỳ hệ thống chính trị nào cũng có ba phương thức cơ bản để thực thi quyền lực chính trị, đó là: *Phương thức mệnh lệnh*: Đi kèm với phương thức này là bộ máy cưỡng chế trấn áp của nhà nước. *Phương thức hệ thống thể chế*: hệ thống chính trị vận hành như một chỉnh thể bao gồm các cơ quan, bộ phận chức năng. Từng bộ phận của hệ thống không hoạt động ngoài chức năng của mình bất chấp những mong muốn chủ quan. *Phương thức tư vấn*: Các hoạt động làm thay

² Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 28/01/2008 của Ban chấp hành trung ương khóa X về tiếp tục xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

³ Tính đến tháng 11 năm 2016 cả nước có 706 Liên đoàn lao động quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; 44 Công đoàn khu công nghiệp; 369 Công đoàn ngành địa phương; 125.560 Công đoàn cơ sở, nghiệp đoàn với 9,2 triệu đoàn viên.

đổi nhận thức của các đối tượng để thay đổi hành vi của họ. Vận dụng vào hoạt động của Công đoàn, phương thức hoạt động sẽ là vận dụng kết hợp hai phương thức thể chế và tư vấn. Đây chính là phương thức hoạt động phù hợp nhất với vai trò của Công đoàn. Chính phương thức này sẽ góp phần hiệu quả đẩy lùi bệnh hành chính hóa trong hoạt động của tổ chức công đoàn.

Hoạt động của Công đoàn còn ôm đồm nhiều việc. Ngoài nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người lao động, tổ chức Công đoàn còn kiêm nhiệm nhiều công việc khác nữa như tuyên truyền về phòng chống ma túy, sức khỏe sinh sản và an toàn giao thông, do đó, nhiều khi xa rời nhiệm vụ chính của tổ chức Công đoàn là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động.

Qua những phân tích ở trên, có thể thấy, hành chính trong tổ chức và hoạt động công đoàn là cần thiết và không thể thiếu để duy trì một tổ chức công đoàn năng động, hiệu quả và chuyên nghiệp. Bởi vì, hành chính bản thân nó không phải là xấu mà nó mang tính khoa học. Và chỉ khi hành chính bị lạm dụng quá mức sẽ làm cho tổ chức trở nên quan liêu, chồng chéo và cần phải khắc phục, cải cách để cho

bộ máy hoạt động động nhanh, gọn, nhẹ hơn, hiệu quả hơn. Tuy nhiên, hoạt động công đoàn mang tính tự nguyện, nếu mọi hoạt động đều bị áp đặt phương pháp mệnh lệnh, phục tùng của hành chính thì sẽ làm cho các hoạt động đó không hiệu quả, đi ngược với mục tiêu của tổ chức. Khi một hoạt động không phải hành chính mà bị biến thành hành chính tức là nó đã bị "hành chính hóa" và cần có các biện pháp khắc phục, trả nó về đúng với bản chất của nó. □

Tài liệu tham khảo

1. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam 2013
2. Luật Công đoàn 2012
3. Điều lệ Công đoàn Việt Nam khóa XI
4. Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 28/01/2008 của Ban chấp hành trung ương khóa X về tiếp tục xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.
5. Báo cáo phát triển đoàn viên, thành lập công đoàn cơ sở của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam 2016
6. Báo cáo kết quả khảo sát đề tài "Giải pháp khắc phục tình trạng hành chính hóa" trong tổ chức và hoạt động Công đoàn" 2016, Viện Công nhân và Công đoàn.

VAI TRÒ CÔNG ĐOÀN VỚI...

(Tiếp theo trang 39)

doanh ở đơn vị cơ sở. Nên nếu Đảng, Nhà nước và Công đoàn chậm chân, thì yếu tố tự phát của kinh tế thị trường sẽ tác oai tác quái, chất và yếu tố xã hội chủ nghĩa sẽ mờ nhạt và bị đẩy lùi, do tiền đề pháp lý và chính sách, chế độ không bảo đảm được cho sự định hướng xã hội chủ nghĩa phát huy tác dụng. Đây là điều cực kỳ khó đối với nước ta khi bước đầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đã là quy luật thì không thể làm trái cái tất yếu, chỉ có thể vận dụng nó sát với thực tiễn đất nước và hạn chế đến mức tối đa tác động xấu mặt tiêu cực của kinh tế thị trường. Quyết định này thuộc về Đảng và Nhà nước là chủ yếu. Công đoàn và công nhân, lao động, như trên đã nói, tốt nhất là phát hiện, kiến nghị, tham gia. Công đoàn có trách nhiệm và có thể làm được là giáo dục, vận động, tổ chức cho đoàn viên, công nhân, lao động ở đơn vị cơ sở, đi đôi với vận động, thuyết phục (cả đấu tranh khi cần thiết) người sử dụng lao động thực hiện đúng cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ

nghĩa. Cần tận dụng và thực hiện tốt các cơ chế dân chủ ở đơn vị cơ sở đã có, như Hợp đồng lao động, Thỏa ước lao động tập thể, Hội nghị người lao động, Đại hội công nhân, viên chức, Đối thoại người lao động - người quản lý, quyền đình công đúng luật khi cần thiết, tổ chức đại diện trước tòa án; và kiến nghị bổ sung, sửa đổi cần thiết. Trong đó, chủ yếu và thường xuyên là người lao động đủ năng lực và trách nhiệm hoàn thành nghĩa vụ lao động, đứng vững được trong cơ chế thị trường, có bản lĩnh chính trị vững vàng của người làm chủ đất nước, đoàn kết và dựa vào tổ chức công đoàn, vừa là chủ thể vừa là đối tượng quyết định thực hiện có hiệu quả cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở đơn vị cơ sở. □

Tài liệu tham khảo

1. Mác-Ăngghen tuyển tập, Nhà xuất bản Sự Thật, Hà Nội 1971, tập I trang 43.
2. Văn kiện Đảng: Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, các Đại hội VII, XI, XII, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII - 6-2017.
3. Sách Giáo khoa Chính trị kinh tế học Liên-xô 1959, Giáo trình Kinh tế chính trị học Mác - Lênin, Vụ Huấn học, Ban Tuyên huấn Trung ương, xuất bản 1978.