

KHOA HỌC HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM - THỰC TIỄN VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

ĐOÀN VĂN DŨNG*
VŨ CẨM LỆ**

Bài viết phân tích những thành tựu và thách thức của khoa học hành chính Việt Nam trước các vấn đề của thời đại. Ở góc độ khoa học hành chính thế giới nói chung và ở Việt Nam đang thiếu vắng các lý thuyết để lý giải thực tiễn. Do vậy, khoa học hành chính Việt Nam cần được tiếp tục nghiên cứu, phát triển không những về bề rộng mà còn cả bề sâu để giải quyết các vấn đề cốt lõi của quản lý hành chính nhà nước.

Từ khóa: Khoa học hành chính Việt Nam; quản lý hành chính nhà nước; thực tiễn; vấn đề.

This article analyzes the achievements and challenges of administrative science in Vietnam in response to contemporary issues. From a global administrative science perspective and specifically within Vietnam, there is a lack of theories to explain practical realities. Hence, there is a need for continued research and development in administrative science in Vietnam, not only in breadth but also in-depth, to address the core issues in state administrative management.

Keywords: Administrative science in Vietnam; state administrative management; reality; issues

NGÀY NHẬN: 06/11/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/12/2023

NGÀY DUYỆT: 15/01/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.336.2024.743>

1. Nhận diện khoa học hành chính

Khoa học hành chính ra đời từ thế kỷ XIX, lúc đầu được gọi là “khoa học cảnh sát”, đó chính là khoa học và nghệ thuật quản lý nhà nước cho tốt. Mặc dù, nền hành chính nhà nước tồn tại từ lâu với phạm vi nội dung rộng - hẹp khác nhau tại các quốc gia qua các thời kỳ nhưng khoa học hành chính ra đời tương đối muộn với những trường phái khác nhau. Trong thế kỷ XX, có thể chỉ ra hai khuynh hướng chính: (1) Ở châu Âu, chủ yếu là khuynh hướng hành chính công, tức là quản lý nhà nước; (2) Ở

một số nước Bắc Mỹ (chủ yếu là ở Hoa Kỳ) thì đó là khuynh hướng tổ chức.

Trong quản lý nhà nước cũng như quản lý doanh nghiệp, hành chính là một ngành khoa học liên ngành và mang tính ứng dụng; được vận dụng tổng hợp nhiều ngành khoa học khác, như: chính trị học, kinh tế học, khoa học pháp lý; tâm lý học, xã hội học... Do vậy, khi nghiên cứu về khoa học hành chính cần xem xét vấn đề từ nhiều góc độ

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

khác nhau. Tính khoa học của khoa học hành chính được khẳng định trên các phương diện, ngành khoa học này có hệ thống lý thuyết, có đối tượng nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu đặc thù.

Khoa học hành chính thuộc nhóm ngành khoa học xã hội và nhân văn, có đối tượng nghiên cứu là nền hành chính với tư cách là hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước và hoạt động quản lý nhà nước đối với mọi mặt của đời sống xã hội: có hệ thống phạm trù, khái niệm, thuật ngữ hành chính, có hệ thống các phương pháp nghiên cứu đặc thù... và đã khẳng định được vị thế của mình trong các ngành khoa học chung của cả nước. Đặc biệt, trong những năm gần đây, khoa học hành chính có nhiều đóng góp cả về phương diện phương pháp luận nhận thức, đến việc đưa ra các khuyến nghị, các giải pháp khoa học, thực tiễn góp phần xây dựng một nền hành chính nhà nước đúng bản chất của Nhà nước, bảo đảm phù hợp với quy luật phát triển chung của xã hội và tổ chức quản lý có hiệu lực, hiệu quả.

Khoa học hành chính sử dụng phương pháp nghiên cứu liên ngành. Phương pháp này tiếp cận một đối tượng bằng nhiều cách thức, dựa trên dữ liệu của nhiều chuyên ngành. Có ba mức độ liên ngành: (1) Dùng phương pháp của một ngành ứng dụng vào ngành khác; (2) Dùng lý thuyết của ngành này áp dụng vào các ngành khác để xem xét hiệu quả; (3) Tìm những điểm nối trội, giao thoa giữa các ngành khoa học.

Khoa học hành chính sử dụng phương pháp nghiên cứu liên ngành bởi lẽ khoa học hành chính là một khoa học liên ngành, do đó, khi nghiên cứu về hành chính cần phải nhìn nhận dưới quan điểm liên ngành, tránh cái nhìn chia cắt trong quá trình nghiên cứu. Bên cạnh đó, do các hoạt động của nền hành chính rất đa dạng và bao trùm lên tất cả các mặt của đời sống con người, xã hội, cộng đồng... nên việc lý giải một vấn đề của khoa học hành chính đòi hỏi sự đóng góp công

sức của nhiều chuyên ngành nghiên cứu khác nhau. Quá trình hội nhập cũng đặt ra yêu cầu cần tiếp cận khoa học hành chính từ góc nhìn liên ngành, các mô hình, cách thức tổ chức nên hành chính cần được xem xét từ nhiều góc độ để luận giải về tính khoa học, tính thực tiễn và khả năng áp dụng vào thực tế ở mỗi quốc gia.

Phương pháp nghiên cứu liên ngành cho phép những người nghiên cứu và những người quan tâm, tìm hiểu hành chính có cái nhìn sâu sắc và toàn diện về những vấn đề của nền hành chính công. Phương pháp này còn góp phần tạo ra tư duy hệ thống và quan điểm toàn diện. Sự phối hợp giữa các ngành khoa học khi nghiên cứu về hành chính sẽ tạo ra hiệu quả cao hơn khi phát hiện và phân tích những ý nghĩa mới của các vấn đề hành chính, các lý thuyết hành chính trong xã hội ngày nay.

Hệ thống lý thuyết của khoa học hành chính cũng từng bước được phát triển. Đó là các lý thuyết hành chính công truyền thống của Marx Weber, lý thuyết về hành chính công, hành chính công mới, quản lý công, quản lý công mới... với những cách tiếp cận mang tính thời đại hướng đến mục tiêu khoa học hóa hoạt động quản lý hành chính.

Ở Việt Nam, khoa học hành chính đề cập đến từ những năm 90 thế kỷ XX. Từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam quan niệm khoa học hành chính là ngành khoa học nghiên cứu những quy luật, nguyên tắc của tổ chức và quản lý của bộ máy nhà nước, chủ yếu là của nền hành chính nhà nước với tư cách là “quyền hành pháp hành động”¹. Trong một công trình nghiên cứu đã khẳng định: “Hành chính học là khoa học lấy quản lý hành chính làm đối tượng nghiên cứu chính. Nó là khoa học liên ngành và mang tính ứng dụng cao. Như vậy, có thể định nghĩa hành chính học là khoa học nghiên cứu các quy luật quản lý có hiệu quả những công việc xã hội của các tổ chức hành chính nhà nước”².

2. Những thành tựu và thách thức của khoa học hành chính ở nước ta

a. Những thành tựu

Trong sự nghiệp đổi mới đất nước, khoa học hành chính đã và đang từng bước khẳng định được vị trí, vai trò, đồng thời có những đóng góp khác nhau vào tiến trình đổi mới đất nước, vào đổi mới cơ chế quản lý theo những cách khác nhau.

Sự chủ động tham gia vào xây dựng chính sách, định hướng, nội dung cải cách hành chính là một minh chứng cụ thể, rõ ràng. Ngay từ những năm đầu của thập niên 90 thế kỷ XX đến nay, công cuộc cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam đã có sự tham gia tích cực của các nhà khoa học hành chính, những nhà khoa học hành chính đầu tiên của Học viện Hành chính Quốc gia. Các nhà khoa học hành chính đã góp phần quan trọng trong sự thành công của Dự án hỗ trợ kỹ thuật cải cách hành chính nhà nước mang tầm cỡ quốc gia đầu tiên, mã số VIE 92/002 do Chương trình phát triển Liên hiệp quốc UNDP tài trợ - một dự án được đánh giá như một sự khởi động cho quá trình cải cách hành chính nhà nước đồng bộ và toàn diện sau này.

Sự tham gia tích cực của khoa học hành chính trong giai đoạn đầu của cải cách hành chính thực sự có ý nghĩa khi cải cách hành chính vẫn còn xa lạ ở nước ta. Khoa học hành chính đã góp phần chỉ ra được những nội dung trọng tâm của cải cách hành chính trong những năm đầu thập kỷ 90 và thấy được bản chất của cải cách hành chính là phải đạt được bước chuyển biến căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước, giữa cơ quan nhà nước và các cơ quan, đơn vị khác; giữa cơ quan nhà nước với Nhân dân trong việc tiếp nhận và giải quyết công việc.

Khoa học hành chính đã khái quát, nâng tầm và phổ biến các ý tưởng cải cách hành chính. Bên cạnh đó, các nghiên cứu khoa

học hành chính góp phần vào quá trình hoạch định chính sách cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước, thông qua việc đánh giá các chính sách, mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước được triển khai góp phần khẳng định cụ thể hơn cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn của các định hướng, giải pháp cải cách hành chính. Nghiên cứu khoa học hành chính đồng thời cũng đóng góp quan trọng vào công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng nguồn nhân lực hành chính.

b. Những thách thức

Nghiên cứu về khoa học hành chính trong giai đoạn gần đây chưa có hệ thống trên bình diện vĩ mô cũng như vi mô. Sự nhìn nhận một cách tổng thể về lĩnh vực khoa học này chưa đầy đủ. Tuy nhiên, ở một góc độ nào đó, khoa học hành chính vẫn còn là khái niệm khá xa lạ với cộng đồng xã hội, thậm chí ngay cả cộng đồng khoa học xã hội và nhân văn. Khoa học hành chính trong nhận thức của nhiều người dường như bị đồng nhất hóa trong khoa học chính trị hoặc đây đó là khoa học quản lý.

Trong cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam thời gian qua, sự đóng góp của khoa học hành chính chưa được thể hiện rõ nét, việc cải cách ở từng lĩnh vực ít nhiều chưa gắn lý luận khoa học hành chính. Khoa học hành chính thể hiện được vai trò cung cấp cơ sở khoa học cho quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam.

Những kết quả nghiên cứu của khoa học hành chính chưa thực sự tạo nhiều dấu ấn trong cộng đồng xã hội, chưa có những công trình nghiên cứu mang tầm đột phá, mang tầm tư duy thời đại. Các nghiên cứu khoa học hành chính đang thiếu một định hướng thực sự phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Toàn cầu hóa đang đặt ra một sự chuyển mình của nền hành chính công, cần một nền hành chính công chủ động và tích cực. Những biến động của thế giới khi đại dịch Covid-19 xuất hiện đặt ra đòi hỏi năng lực quản lý rủi

ro, quản lý sự thay đổi, đặt ra những yêu cầu đối với quản lý nhà nước, quản lý xã hội có khả năng dự báo và tìm ra những phương án đối phó với những biến động, những tình huống bất thường, những tình huống khẩn cấp... Điều này đòi hỏi khoa học hành chính cần có khả năng tiên phong, tiên phong trong việc tìm ra những định hướng, giải pháp cải cách hành chính, đổi mới mô hình tổ chức bộ máy hành chính, mô hình tăng trưởng... Rất ít công trình nghiên cứu về khoa học hành chính ở nước ta vượt tới được điều này. Sự bị động trước những thay đổi, khả năng dự báo thấp của khoa học hành chính đã dẫn đến các nghiên cứu về hành chính cũng bị “sa đà” nhiều vào những vấn đề mang tính lý thuyết, định hướng chung, lý giải, mô tả hơn là khả năng phân tích chuyên sâu, đưa ra những đánh giá, dự báo và xác lập các mô hình có tính khả thi, có sức thuyết phục.

Khoa học hành chính cũng đang đối mặt với vấn đề nghiên cứu, vận dụng các phương pháp nghiên cứu phù hợp. Nói đúng hơn, khoa học hành chính chưa vận dụng đầy đủ, hiệu quả các phương pháp nghiên cứu trong việc thực hiện các nhiệm vụ khoa học. Các nghiên cứu về hành chính đang thiếu vắng các nghiên cứu mang tính định lượng tạo ra những kết quả nghiên cứu có tính thuyết phục từ phương diện những số liệu, dữ liệu thực chứng, thiếu các nghiên cứu có quy mô hoặc có những phát hiện lớn. Các kết quả nghiên cứu của khoa học hành chính đang có xu hướng gắn với luật học, chính trị học mà chưa thể hiện được bản sắc của một ngành khoa học độc lập.

3. Một số vấn đề đặt ra đối với khoa học hành chính hiện nay

Khoa học hành chính ở Việt Nam đang có những thách thức lớn để khẳng định được vai trò của mình đối với thực tiễn. Những nghiên cứu đơn lẻ, rời rạc không tạo nên được tầm vóc của một ngành khoa học. Các lý thuyết liên quan đến khoa học hành chính

được phát triển ở các quốc gia phương Tây chủ yếu thiên về góc độ quản lý nhiều hơn là hành chính. Vì vậy, lý thuyết về khoa học hành chính ở Việt Nam đang thực sự cần tiếp tục được phát triển. Lý thuyết của khoa học hành chính có lẽ cần phải đủ tầm khái quát về sự vận hành của nền hành chính hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, nghĩa là cần phải là tấm lưới khi quăng ra đủ bao quát được vấn đề, đủ khả năng cho phép nhận diện thực tiễn, đánh giá thực tiễn. Điều này là một nhiệm vụ khó khăn đối với các nhà khoa học hành chính, đủ năng lực lý luận, thực tiễn và khả năng tạo ra những cơ sở lý luận cho khoa học hành chính của Việt Nam.

Cần phải đổi mới các nghiên cứu về khoa học hành chính thay vì dừng lại ở việc mô tả, khái quát thì tiếp cận từ lý thuyết hành chính đang có, các lý thuyết có liên quan đến hành chính gắn với dữ liệu thực chứng để phát hiện và nhận diện được vấn đề, chỉ ra được khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn, luận giải được được sự khác biệt nhằm đánh giá thực tiễn và cũng cung cấp luận cứ cho việc phát triển lý thuyết. Tiếp tục mở rộng các nghiên cứu về lý thuyết quản lý, lý thuyết hành chính với tinh thần khoa học, không khiên cưỡng gắn các lý thuyết này với hành chính, những trọng tâm của khoa học hành chính mà cần phải thấy được sự khác biệt của các lý thuyết khoa học quản lý với thực tiễn sự vận hành của nền hành chính, từ đó có những phát hiện mới về khoảng trống lý thuyết trong khoa học hành chính, những vấn đề mang tính lý thuyết cần phải được bồi đắp, bổ sung, phát triển.

Cần chú trọng nâng cao tính dự báo của khoa học hành chính. Tính dự báo của khoa học có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đối với khoa học hành chính, khả năng dự báo sẽ góp phần khẳng định được vai trò của ngành khoa học này. Quản lý hành chính nhà nước đang đối mặt với nhiều vấn đề mới về đối tượng quản lý, không gian quản lý, khoa học hành chính cần nhận diện được những vấn đề mới

để đưa ra những kiến giải thực sự thuyết phục, gọi mở những đổi mới về chính sách, pháp luật để quá trình quản lý hành chính nhà nước trở thành đòn bẩy hiệu quả cho quá trình phát triển. Để có tính dự báo, khoa học hành chính cần được tổng kết và tổng kết thực sự chất lượng, đầy đủ thực tiễn, tìm ra những quy luật quản lý hành chính nhà nước gắn với điều kiện thực tiễn, với những biến số và hằng số để “thấy trước” được những vấn đề. Điều này đòi hỏi nỗ lực lớn của các nhà khoa học hành chính không chỉ là nỗ lực đơn lẻ khi thực hiện các nghiên cứu.

Khoa học hành chính nói riêng và các ngành khoa học xã hội nói chung không thể tự nói cải biến được thực tiễn nếu không đi vào thực tiễn, gắn với thực tiễn. Vì vậy, các kết quả nghiên cứu cần được xã hội hóa thông qua hoạt động đào tạo, bồi dưỡng, thông qua các diễn đàn trao đổi, chia sẻ, thông qua các hoạt động tư vấn, kết nối với thực tiễn. Điều này, *một mặt*, cần có cơ chế, chính sách về việc gắn kết giữa các cơ quan quản lý nhà nước và các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, các nhà khoa học hành chính, *mặt khác*, cũng cần sự năng động, thực tiễn của chính các nhà khoa học hành chính, đi vào thực tiễn để quan sát thực tiễn, khái quát và tổng kết thực tiễn.

Khoa học hành chính cần phải tiếp tục khẳng định được bản sắc thông qua các những tiêu chí nhận diện: đó là tính khách quan, khoa học; tính thực chứng, tính thực tiễn và tính thuyết phục; nhìn nhận thấu đáo các khía cạnh của vấn đề, không chỉ ở hiện tượng mà đi sâu lý giải bản chất, nguyên nhân, quy luật và dự báo về xu hướng vận động của vấn đề; tính chỉnh thể trong nghiên cứu khoa học hành chính, nhìn nhận vấn đề ở góc độ toàn diện từ nhiều góc nhìn.

Cần tiếp tục đổi mới phương pháp, cách tiếp cận trong nghiên cứu khoa học hành chính kết hợp sức mạnh của phương pháp nghiên cứu khoa học tự nhiên và khoa học

xã hội. Khoa học hành chính không chỉ lý giải nguyên nhân mà cần phải tìm ra bối cảnh dẫn đến nguyên nhân đó, những điều kiện xã hội của vấn đề, những nhân tố tác động và những thay đổi dự kiến những nhân tố tác động cũng thay đổi. Cách tiếp cận của khoa học hành chính vừa cần có tính hệ thống vừa phân tích cấu trúc hệ thống để tìm ra quy luật vận hành hiệu quả của nền hành chính nhà nước, tìm ra những điểm nghẽn, những thách thức, trở ngại trong toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước và các thành tố cần quan tâm và có giải pháp phù hợp.

4. Kết luận

Khoa học hành chính ở Việt Nam đang đứng trước những yêu cầu lớn của thực tiễn. Những lý thuyết khoa học hành chính đã được xây dựng cần tiếp tục được bổ sung, phát triển nhằm thực sự luận giải và dự báo các vấn đề quản lý hành chính nhà nước trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo. Sự biến động của thực tiễn đòi hỏi khoa học hành chính ở Việt Nam cần có khả năng nhận diện, cung cấp cơ sở khoa học đủ tin cậy để các quyết sách hành chính có hiệu lực và hiệu quả cao hơn, đáp ứng yêu cầu xây dựng nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài □

Chú thích:

1. *Từ điển Bách khoa Việt Nam. Tập 2.* H. NXB Từ điển Bách khoa, 2002, tr. 508.

2. Đoàn Trọng Truyến. *Hành chính học đại cương.* H. NXB Chính trị quốc gia, 1997, tr. 12.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I, II.* H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021.

2. Huỳnh Văn Thới. *Bàn về định hướng phát triển của khoa học hành chính Việt Nam.* Tạp chí Quản lý nhà nước số 208 (2013).

3. *Khoa học hành chính và việc xây dựng Luật hành chính công.* <https://tcnn.vn>, ngày 14/4/2017.