

ẢNH HƯỞNG CỦA TÂM LÝ LÀNG - XÃ TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

■ THS. HÀ QUANG TRƯỜNG (*)

Trong suốt chiều dài lịch sử, từ lúc hình thành nhà nước Âu Lạc năm 257 trước Công nguyên đến thắng lợi của Cách mạng tháng Tám năm 1945, xã hội Việt Nam đã trải qua hơn hai nghìn năm tồn tại trên nền tảng của phương thức sản xuất đặc thù - Phương thức sản xuất châu Á. Cùng với vị trí địa lý, phương thức này có vai trò quyết định tới xã hội cũng như cấu trúc tinh thần của người Việt Nam. Trong quá trình lịch sử của dân tộc, các con đường xã hội hóa, các cấu trúc tinh thần đặc thù biểu hiện qua những yếu tố văn hóa, phong tục truyền thống, thị hiếu, thói quen, những phản ứng tâm lý - tình cảm của người Việt đã chuyển thành một dạng thức chung là tâm lý dân tộc, được lập lại, tương đối ổn định và bền vững trong nhân cách các cá nhân. Ngày nay, dưới tác động của các quá trình kinh tế xã hội, hội nhập, toàn cầu hóa, tâm lý xã hội nói chung, tâm lý dân tộc nói riêng đã có nhiều biến đổi. Tuy nhiên, do được tạo dựng và củng cố trong một thời gian dài nên những yếu tố tâm lý dân tộc được hình thành trên cơ sở của phương thức sản xuất truyền thống tiếp tục được duy trì, có sức ảnh hưởng lan tỏa trong đời sống xã hội, trong đó có hoạt động cải cách hành chính nhà nước.

Đặc trưng cơ bản của phương thức sản xuất châu Á là quyền sở hữu ruộng đất hoàn toàn thuộc công xã; cá nhân chỉ có quyền chiếm hữu và sử dụng, cuối cùng quyền sở hữu bao trùm là của nhà vua được thần thánh hóa. Như vậy, quyền lực tập trung cao độ vào tay nhà vua. Việc phân bổ quản lý hoàn toàn phụ thuộc vào nhà vua và một số người thân cận. Tổ chức bộ máy hành chính coi sự tập

trung quanh mình văn võ bá quan, sự đông đảo của thư lại, sai dịch mới là giá trị của một tổ chức mạnh, nên người ta quan tâm nhiều đến yếu tố nhân thân và lý lịch. Cùng với đó là sự bảo tồn dài lâu của công xã nông thôn, làng - xã, mặc dù là thiết chế có tính pháp lý, nhà nước trung ương áp đặt vào làng - xã các lễ lối hành chính theo quyền lực và mục tiêu của mình. Nhưng đối với người dân, đặc biệt là nông dân họ chỉ biết có hương ước hay luật chiều văn của làng. Các sắc, chỉ, dụ pháp luật... của triều đình chỉ thể hiện giá trị thông qua thể chế của làng. Ở đây, tính hệ thống trong quản lý hành chính từ trung ương tới địa phương đã bị phá vỡ. Nhà nước không can thiệp vào công việc của làng, trừ phi làng không thực hiện nghĩa vụ của mình là đóng thuế thân, thuế đất, di phu, di lính. Mọi viên chức đại diện cho nhà nước trung ương ở làng, tùy thuộc thời điểm mà có tên gọi khác nhau, nhưng giả dụ không tồn tại một hào, lý trong làng thì làng vẫn có tất cả những cách thức để thực hiện nền tự quản. Nền tự quản này không cần đến bộ máy hành chính theo nghĩa là hệ thống tổ chức quản lý từ trung ương, các mối quan hệ vẫn tự động điều chỉnh. Trong cơ cấu làng, ngoài quan hệ huyết thống còn có quan hệ láng giềng và địa lý. Nhà nước trung ương có áp đặt vào làng đại diện của mình như hào, lý, thì nhóm này cũng không thể hoạt động độc lập với lão và mục - hai nhóm phi chính thức, không được giao nhiệm vụ quản lý làng nhưng lại tác động trực tiếp vào công việc của làng. Làng xã trong những giai đoạn này theo cách gọi hiện nay có thể coi là một tổ chức phi chính phủ, là tổ chức hoạt động một cách tự trị, tự quản, tự chủ và bị ràng buộc bởi hệ thống nội quy hoặc những luật lệ riêng như hương ước, hương

(*) Trung tâm Thông tin - Bộ Nội vụ

quy... Ngoài ra, với tính chất là một tổ chức cơ bản của xã hội ở Việt Nam, làng xã trong những giai đoạn phát triển nhất định còn được tổ chức hoàn toàn độc lập với nhà nước.

Như vậy, trong lịch sử, làng - xã và cách tổ chức hành chính của riêng mình đã hoạt động rất hiệu quả và tinh giản. Nhưng cách thức tổ chức và hoạt động ấy đã không còn phù hợp và được thay thế bởi những mô hình quản lý đáp ứng yêu cầu của thời đại mới. Tuy nhiên, ảnh hưởng của văn hóa làng và tâm lý làng tạo ra tính trệ trong cải cách hành chính nhà nước hiện nay là không thể phủ nhận, khi nó vẫn đang tác động trực tiếp vào con người của công cuộc cải cách. Đặc trưng của thể chế, tâm lý làng - xã từ truyền thống vẫn tiếp tục tồn tại trong con người của hoạt động cải cách với những đặc thù tâm lý và văn hóa sau:

Thứ nhất, tâm lý chú trọng quản lý người hơn quản lý việc, coi trọng nhân thân, lý lịch. Dường như một số quy định trong chính sách cán bộ, con người của các quá trình cải cách chưa hoàn toàn được quyết định bởi năng lực và đóng góp của bản thân. Việc dùng người, xuất phát nhiều từ yếu tố chủ quan, chưa tạo ra được một truyền thống về công chức trong xã hội.

Thứ hai, tâm lý "phép vua thua lệ làng" không chỉ ở trong thực thể làng mà còn ở trong các cơ quan hành chính. Đặc thù tâm lý này sinh ra tính bẽ bề, hoặc tính hình thức, tạo thói quen áp dụng và giải thích sai lệch nội dung khi tiếp nhận các quy định chung từ các cơ quan quản lý cấp trên. Kéo theo đó là hình thức "giải quyết nội bộ" theo "lệ" mà không dựa vào luật của nhà nước, theo quy định, quyết định của các chủ thể quản lý hành chính cấp cao hơn.

Thứ ba, tâm lý tàn bạo và cục bộ do mối quan hệ vừa gia trưởng vừa dân chủ theo kiểu làng giữa các cá nhân thể hiện trong sự dạn xen với các quan hệ huyết thống và vị thế của người bản quán so với người ngụ cư. Con người tự tôn trong phạm vi làng, ra khỏi làng thì lại trở nên tự ti. Đây là nguyên nhân của hiện tượng tập trung đồng hương vào các vị trí quản lý hành chính và tiếp tục tạo ra hiện tượng phân hóa làm hạn chế hiệu quả hoạt

động của tổ chức bộ máy hành chính, gây khó khăn trong vấn đề luân chuyển cán bộ. Thực tế cho thấy, việc điều chuyển cán bộ từ nơi khác về làm lãnh đạo các xã là rất khó khăn do chính các cộng đồng ở địa phương và hệ thống con người làng xã cản trở. Trong một số trường hợp sáp nhập xã, đã xảy ra hiện tượng phân bổ lãnh đạo, người xã này làm chủ tịch, thì bí thư là người xã kia. Thực tế cũng đã cho thấy, sau một thời gian sáp nhập, những mâu thuẫn xảy ra dẫn đến nảy sinh yêu cầu chia tách lại đơn vị hành chính. Khi đơn vị hành chính được tách ra thì trong đơn vị hành chính xã mới rất có khả năng nảy sinh những tranh chấp và phân bổ các chức danh theo huyết thống, dòng họ.v.v....

Thứ tư, tâm lý tập thể. Xuất phát từ truyền thống cộng đồng, người Việt Nam ít có những quan hệ trực tiếp giữa cá nhân và các cộng đồng lớn. Vì thế, một cá nhân thường chỉ có vai trò trong cộng đồng của mình, khi hòa nhập vào cộng đồng lớn vai trò cá nhân sẽ bị tan biến. Công cụ điều chỉnh hành vi của cá nhân trong cộng đồng chủ yếu là dư luận, những lời đồn đại, thái độ khích lệ hoặc chê cười của dân làng đã tạo ra con người trong các hoạt động tổ chức quản lý có tâm lý làng tránh trách nhiệm cá nhân, không quyết đoán, trông chờ, ỷ lại, làm việc nhiều khi theo dư luận.v.v....

Thứ năm, tâm lý khó chấp nhận những cái mới và ít có năng lực tự biến đổi trước sự biến đổi của hoàn cảnh xã hội. Một số người trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay còn chịu ảnh hưởng nặng nề của nguyên tắc hoạt động mặc định và cứng nhắc, không căn cứ theo tình hình thực tiễn, bỏ qua những chỉ đạo mang tính hệ thống của cơ quan hành chính cấp cao hơn, thậm chí cả các ràng buộc của thiết chế hành chính. Về thực chất, đó là tính chất công xã - thị tộc còn được lưu tồn từ thời nguyên thủy. Mỗi làng - xã vận hành theo những nguyên tắc mặc định và cứng nhắc khác nhau, nó đồng thời quy định các xu hướng hoạt động của con người. Bản thân mỗi cá nhân trong cộng đồng luôn có trạng thái "động" nhằm thoát khỏi những ràng buộc không mong muốn với lệ làng trong đời sống vật chất và nội tâm. Tuy nhiên, sức mạnh của

thể chế làng với lệ làng đã làm hạn chế mọi tiềm năng sáng tạo, ý thức về cái tôi của chủ thể. Nhân cách và tính đa dạng của nhân cách bị tan biến trong cộng đồng làng - xã đã tạo ra tâm lý đặc thù nêu trên.

Thứ sáu, tâm lý ngại giao tiếp, ngại va chạm đến các cơ quan hành chính công quyền. Nguyên nhân xuất phát từ tính tự quản của làng thể hiện rõ trong quan hệ của làng với chính quyền trung ương. Về nguyên tắc, nhà vua hay triều đình khi xưa không giao dịch trực tiếp với người dân và ngược lại. Sự tồn tại của tâm lý này cản trở rất lớn đến công tác quản lý, cải cách hành chính. Người dân thực tế đã tự hạn chế các quyền của mình, trong đó có quyền được tham gia quản lý nhà nước và yêu cầu về trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền; bên cạnh đó là tình trạng buông lỏng quản lý và lãng quên nghĩa vụ phục vụ nhân dân của một số cơ quan công quyền.v.v...

Thứ bảy, tâm lý trọng xỉ. Ảnh hưởng của đặc trưng tâm lý này hình thành quan niệm sử dụng và đề bạt cán bộ chủ yếu căn cứ vào độ tuổi mà gạt đi các yếu tố hợp lý khác trong công tác cán bộ.

Những đặc trưng tâm lý chủ yếu nói trên trong con người Việt Nam do ảnh hưởng từ truyền thống làng là những khái quát chung, mang tính phổ quát trải suốt chiều dài của lịch sử dân tộc. Đặc trưng này hiện nay vẫn dễ nhận ra ngay cả ở những đô thị lớn như Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng.v.v... bởi tư duy nông nghiệp, căn tính nông thôn đã in đậm dấu ấn cả trong văn hóa đô thị. Bản thân tổ chức hành chính của đô thị được phỏng theo tổ chức nông thôn, phổ biến xen kẽ với làng, lối sống của đô thị Việt Nam cũng tương tự như ở nông thôn vì có tính cộng đồng và tập thể cao⁽¹⁾. Ngoài ra, ở mỗi vùng địa lý từ Bắc vào Nam, tồn tại những đặc trưng tâm lý của cá nhân mang tính chất vùng, miền nhưng đều gắn chặt với văn hóa và tâm lý làng - xã.

Như vậy, ảnh hưởng của văn hóa, tâm lý làng - xã là không thể phủ nhận được khi nó vẫn đang tác động vào công cuộc cải cách. Đặc biệt trong các quan hệ và giao tiếp hành chính, nó tạo ra những hậu quả xã hội không nhỏ trong việc tổ chức các hoạt động cải

cách, cản trở việc đưa các nguồn lực cả về vật chất và con người vào đời sống xã hội phục vụ cho phát triển, mâu thuẫn với chính vai trò nhân tố con người trong hoạt động này.

Với tất cả những điều kiện mới được tạo ra từ quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, cùng với nhiều nỗ lực của Đảng và Nhà nước nhằm phát triển kinh tế - xã hội đã hình thành những nhu cầu lợi ích dân tộc mới; cùng với quá trình toàn cầu hóa là điều kiện thuận lợi cho giao lưu văn hóa nói chung sẽ nhanh chóng góp phần khắc phục những đặc điểm về tâm lý - sản phẩm của phương thức sản xuất châu Á; tạo lập những khuôn thức văn hóa và tâm lý mới mang tính phổ quát có lợi cho hoạt động cải cách, giao lưu và hội nhập quốc tế ở nước ta. Nhằm khắc phục những hạn chế từ yếu tố tâm lý dân tộc đối với con người của hoạt động cải cách, cần thực hiện một số yêu cầu sau:

- Đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn, phát triển kinh tế vùng, miền, địa phương;

Nhanh chóng áp dụng công nghệ hành chính; đưa các cơ quan hành chính cùng đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động theo các tiêu chuẩn tiên tiến và chịu sự đánh giá định kỳ;

- Tăng cường công tác tuyên truyền chính sách của Đảng và Nhà nước. Có chính sách hỗ trợ để cán bộ, công chức và người dân nhận thức được vai trò và trách nhiệm cá nhân, tích cực tham gia vào các hoạt động tập thể, của xã hội;

Xây dựng chính sách và tạo điều kiện để cán bộ cơ sở bám sát đời sống và sinh hoạt của người dân, lắng nghe những tâm tư, nguyện vọng của nhân dân;

Xây dựng và thiết lập hệ thống chuẩn mực và những giá trị văn hóa, đạo đức xã hội mới phù hợp với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội, quá trình cải cách hành chính và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam □

Ghi chú:

(1) Xem: Trần Ngọc Thêm (1999), *Cơ sở văn hóa Việt Nam*, Nxb. Giáo dục, tr. 117 - 123.