

## NHU CẦU CỦA CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH VÀ VIỆC XEM XÉT LẠI NỘI HÀM CỦA CÂU THÀNH NGỮ “SÁNG CẤP Ô ĐI VÀ TỐI CẤP Ô VỀ”

Nguyễn Đăng Dung<sup>(\*)</sup>

*“Tâu Bệ Hạ, số đông các công chức được trả lương rất thấp... Kết quả những người có kỹ năng đều không gia nhập đội ngũ công chức. Vì vậy, chính phủ của bệ hạ buộc phải tuyển mộ những công chức kém mà mục tiêu duy nhất của họ là cải thiện tình hình tài chính yếu kém của bản thân... Cần có những người thông minh chăm chỉ, có năng lực và động cơ cá nhân trở thành những nguyên tắc thống trị trong hoạt động trong vương quốc của Ngài. Bệ Hạ có đặc quyền tối cao để vận dụng nguyên tắc cần thiết về sự chịu trách nhiệm, mà nếu không có nó thì mọi sự tiến bộ đều sẽ bị trì hoãn, và những công việc tất yếu của Ngài sẽ không thể thực hiện được.”*

*(Trích chúc thư của Tể tướng Ali Pasha gửi Vua Thổ Nhĩ Kỳ, năm 1871)*

Trong lịch sử phát triển của nhân loại, càng ngày bộ máy hành chính càng đóng một vị trí quan trọng. Lời cảnh báo trên của tể tướng Pasha gửi nhà Vua Thổ Nhĩ Kỳ năm 1871 đã nói nên điều đó. Nhưng rất tiếc rằng Nhà Vua Thổ là Abdul Aziiz của Đế chế Ottoman đã không nghe, khoảng 30 năm sau đó đế chế này bị lật đổ, mà nguyên nhân chủ yếu là sự suy thoái kéo dài của bộ máy hành chính đem lại.

Bộ máy hành chính bao gồm các công chức, có nhiệm vụ trực tiếp thực thi các chính sách của nhà nước. Kết quả hoạt động của nhà nước nói chung càng ngày, càng phụ thuộc một cách trực tiếp vào hoạt động của bộ máy hành chính. Chính phủ dân chủ hiện nay có một bộ máy công chức rất đồ sộ (bộ máy quan liêu - thư lại) nhiều hơn bất kỳ của một chế độ quân chủ trong quá khứ. Lý do căn bản của vấn đề là ở chỗ, càng ngày nhà nước cần phải mở rộng phạm vi các công việc cần phải đảm nhiệm của mình. Hệ thống chính trị của Mỹ chẳng hạn bao gồm 3 triệu nhân viên trong chính phủ liên bang và gần 14 triệu trong 80.000 chính phủ địa phương. Đa số nhân viên này không do dân chúng Mỹ bầu ra. Kết quả là phần lớn các quyết định hàng ngày đều do bộ máy hành chính quyết định một cách thiếu dân chủ.[2, tr.566].

Chính vì tầm quan trọng như vậy, nên trong suốt thế kỷ XIX, hầu hết các nước phát triển đều tiến hành hiện đại hóa đội ngũ công chức của họ. Sự thành công của nước Anh và giúp họ trở thành nước phát triển hàng đầu về mọi mặt trong đó có sự trợ giúp cho họ không chế thương mại quốc tế là kết quả của công cuộc cải cách đội ngũ công chức của họ

<sup>(\*)</sup> PGS. TS, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

dựa trên sự nuôi dưỡng chu đáo và tuyển lựa một cách khắt khe.

"...trong quá trình tiến triển của kỷ nguyên Victoria, nước Anh đã trải qua một thời kỳ cải cách mạnh mẽ do sự thúc đẩy thay đổi kinh tế - xã hội và do cần một tầng lớp trung lưu có học thức và đang ngày càng phát triển. Các trường đại học, các lực lượng võ trang, cơ quan tư pháp và các bộ máy viên chức trung ương và địa phương đều được cải cách.

Kế hoạch cải cách bộ máy viên chức là báo cáo Northcote - Trevelyan năm 1854. Báo cáo đó chủ trương xây dựng một bộ máy viên chức hiện đại dựa trên viên chức dân sự chuyên nghiệp. Dựa trên lý tưởng này để xây dựng bộ máy viên chức Ấn Độ thuộc Anh, Nam tước Northcote và Nam tước Trevelyan đã đề nghị chia công chức của Chính phủ ra làm 2 loại: Loại tri thức (chính sách và quản lý) và loại cơ khí (thư ký) và lập ra một ngành viên chức dân sự để thực hiện công việc của Chính phủ. Các cán bộ làm công việc tri thức sẽ được tuyển lựa từ các trường đại học; những người tài năng nhất sẽ được tuyển lựa qua các kỳ thi rất khó nằm dưới sự giám sát của ủy ban viên chức dân sự.

Đã có sự chống đối rất mạnh mẽ. Mặc dù một ủy ban viên chức Dân sự đã được thành lập năm 1855, nhiều bộ, ngành vẫn tiếp tục tuyển nhân viên theo cách thường làm từ trước cho đến tận năm 1870, khi chế độ bảo trợ bị bãi bỏ hoàn toàn và chế độ hai ngạch nói trên được áp dụng dụng bắt buộc ở các bộ ngành. Sau đó được áp dụng trong lực lượng vũ trang, và trong

các cơ quan tư pháp, và cả các cơ quan của chính quyền địa phương.

Vào cuối thế kỷ XIX nước Anh đã thiết lập được những cơ sở của chính quyền hiện đại và đã chính thức hóa những giá trị về sự trung thực, về tính tiết kiệm và trung lập về chính trị cho đội ngũ công chức." [3, tr.104]

Các công chức thường được làm việc cho các cơ quan bộ và ngành bộ dưới sự lãnh đạo của bộ trưởng. Chính khách - bộ trưởng chỉ là chức vụ "tạm thời" thường thay đổi theo nhiệm kỳ của nội các. Vì vậy các bộ trưởng phải dựa vào ý kiến và trợ lực của các công chức - những người hoạt động thường xuyên trong bộ. Đặc biệt là các quan chức cao cấp để điều hành bộ và hoạch định chính sách. Người công chức cao cấp phải là người am tường các cách thức điều hành của tất cả guồng máy của bộ, phải nắm vững các trở ngại, mà bộ trưởng cần phải đối phó, có thể phải giải trình trước Quốc hội, báo chí, nhóm áp lực và trước công chúng. Các vị bộ trưởng phải có tài năng chính trị riêng: Phải hiểu biết chính sách của Đảng và của nội các; năng khiếu tinh tế và đầu óc nhạy cảm để nắm bắt được lòng dân, hướng phát triển trong tương lai của ngành hoặc lĩnh vực và nhất là việc ý thức được sự cấp bách trong công việc điều hành của bộ thông qua hoạt động của các công chức, và phải có quan niệm riêng về chính sách của bộ trong thời gian cầm quyền.

Bằng chứng từ nhiều nước trên thế giới đã chỉ rõ rằng, những bộ máy công chức hoạt động tốt có thể thúc đẩy sự

tăng trưởng và giảm đói nghèo. Nếu có bộ máy công chức tốt lành nghề, thì chính bộ máy viên chức này có thể cung cấp những đầu vào tốt về chính sách và cung cấp những hàng hóa dịch vụ công cộng với giá thấp nhất.

Xây dựng một bộ máy viên chức chuyên nghiệp dựa vào các quy tắc phải tốn rất nhiều thời gian và sức lực. Trong khi đó có thể thi hành một số biện pháp khác một cách nhanh chóng hơn, và một số trong đó có thể sớm đưa lại những điều có ích. Các cơ chế hoạt động tốt về xây dựng chính sách sẽ làm rõ những tổn phí của những chính sách đang cạnh tranh nhau và khuyến khích các cuộc tranh luận và tham khảo ý kiến của các giới quan tâm. Sử dụng thị trường cung cấp những dịch vụ có cạnh tranh, giảm bớt các dịch vụ chính phủ hiện đang nắm độc quyền để có thể giảm bớt chi phí và cải tiến chất lượng dịch vụ. Cũng như vậy, ký hợp đồng về các hoạt động có thể xác định rõ ràng thông qua đấu thầu có cạnh tranh giảm bớt gánh nặng đối với khả năng quá tải của nhà nước và xây dựng mối quan hệ hợp tác với các thị trường và các tổ chức phi chính phủ để tăng hiệu quả phục vụ. Không nên chỉ dựa vào những sự kiểm soát nội bộ, mà cần phải tạo thêm những sự kiểm tra hoạt động cung ứng dịch vụ công từ các công ty và nhân dân khi họ sử dụng dịch vụ công cộng, có thể làm được rất nhiều khi tạo ra được những áp lực bên ngoài để có hoạt động cung ứng dịch vụ công tốt hơn.

Nhưng đồng thời cũng có trường hợp “công chức làm hư chính sách”. Những

khích lệ cho tham nhũng phát sinh ở bất cứ nơi nào mà các công chức có nhiều quyền tự quyết định rộng rãi, mà ít hoặc không phải chịu trách nhiệm về những hành vi của mình. Các công chức có thể bị lôi kéo vào sự dụng vị trí quyền hạn của họ để kiếm lợi riêng bằng cách nhận hối lộ; ngược lại những cá nhân muốn thanh toán một cách bất hợp pháp để có được những điều mà họ mong muốn ở nhà nước. Một điều kiện cần thiết cho tham nhũng là ở chỗ công chức được thưởng phạt theo ý chí của họ một cách tùy tiện. Những số tiền thất thoát, hối lộ, thường xảy ra đối với công chức được giao quyền thu thuế quan, phân phát giấy phép, trong việc quyết định những gói thầu, hợp đồng, trong việc phân phối các hạn ngạch xuất nhập khẩu, trong việc điều chỉnh về sự độc quyền trong kinh doanh... bất kỳ một chính sách nào tạo ra khoảng cách giả tạo giữa cung và cầu cũng tạo ra cơ hội có lợi cho người trung gian lợi dụng, làm phát sinh ra nạn tham nhũng của quan chức nhà nước. Tham nhũng càng lớn trong một xã hội, mà nhà nước ít có những biện pháp hoặc ít bàn đến việc chống tham nhũng. Kẻ tham nhũng có thể tin rằng ít có thể bị bắt, hoặc trong trường hợp bị bắt có thể có cơ hội cho việc chạy tội, chúng có thể tin rằng bản thân hệ thống tư pháp có thể mua được bằng tiền. Tham nhũng có thể dai dẳng tồn tại nếu trong trường nhà nước ít có những quyết định độc lập của tư pháp (tòa án). Tham nhũng cũng có thể phát triển mạnh khi những hậu quả của việc xét xử thấp hơn so với lợi lộc mà tham nhũng đem lại.

Việc kiểm chế tham nhũng đòi hỏi phải có sự hiểu biết về những lợi ích và chi phí dưới sự kiểm soát của các công chức. Nhiều công chức vẫn là những người lương thiện thật thà, bất chấp những quyền rũ to lớn, và cũng rất nhiều người dân từ chối không dứt lót, bất chấp sự hứa hẹn thu được lợi ích trước mắt. Nhưng lại có nhiều người khác hoặc nhiều công chức khác háms lợi. Sẽ không là khôn ngoan nếu cho rằng, công chức của chính phủ bao giờ có đạo đức cao hơn dân chúng.

Về phương diện này thì ở ngành hành pháp cũng có những đòi hỏi tương tự, các công chức đảm nhiệm các công việc cho hành pháp phải đặt trên căn bản của sự bổ nhiệm và thăng thưởng của các ngạch bậc. Sự phức tạp của công việc hành chính, tính chất rộng lớn, nội dung kỹ thuật, và thủ tục rắc rối, các cơ hội làm việc chuyên nghiệp, và hệ thống tuyển chọn dựa trên tài năng ...

Tất cả những điều đó khiến cho nghề công chức không kém quan trọng và phức tạp như của nghề nghiệp thẩm phán của ngành tư pháp. So với tư pháp, thì những người đảm trách các công việc hành pháp, nhất là hành chính cũng cần phải có hiểu biết chuyên môn, đối với những người không đào tạo, không có chuyên môn, thì công việc của công chức cũng trở nên hết sức thần bí.

Nói cho cùng, thì một chính quyền tốt hay xấu phụ thuộc rất nhiều vào các việc làm của giới công chức. Chính người công chức làm tốt hay làm hư chính sách. Quyền lực nằm trong tay những người

thi hành và áp dụng luật. Bởi vậy không lấy gì làm lạ, khi người ta gọi chính quyền hiện đại là chính quyền "thư lại".

Và từ những điều đã được phân tích trên phải khẳng định rằng bộ máy hành chính đóng một vai trò rất quan trọng đến các công cuộc cải cách của nhà nước Việt Nam chúng ta nói chung. Hãy xem tâm sự của Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải tại phiên gặp mặt với các doanh nghiệp năm 2004 mới đây:

**“Điều tôi canh cánh trong lòng là bộ máy hư hỏng”**

*... Bây giờ, các chính sách đã có nhiều tiến bộ nhưng bên dưới vẫn còn nhiều tiêu cực. Ví dụ như chính sách thuế đúng nhưng người hành thu không đúng, hành hạ người ta thì chính sách đó cũng mất tác dụng... Hiện nay, lãnh đạo nhiều tỉnh, thành phố cũng đã biết chăm lo cho doanh nghiệp, nhưng các cán bộ, công chức không làm đúng các quy định của thành phố, tỉnh, của Chính phủ, những nhiều, tiêu cực còn rất nặng nề. Đó là vấn đề lớn... Đại diện Phòng Thương mại Mỹ nói tham nhũng ở nước ta tràn lan, làm vô hiệu hoá bộ máy nhà nước, có pháp quyền nhưng hoá ra là lại vô pháp quyền. Chúng ta nghe thì có thể cảm thấy khó chịu nhưng đó là thực tế và chúng ta phải thấy đó là những điều rất đau lòng. Không biết các đồng chí nghĩ sao? Nhưng tôi thấy đó là sự thật... Ta cứ nói là lo cho dân, nhưng đâu cũng có tiêu cực, thì người ta đâu có tin mình. Trong nhiều năm làm Thủ tướng, tôi canh cánh một điều trong lòng, và chắc là cả đến lúc nghỉ hưu, là bộ máy chúng ta hư hỏng, làm sao đẩy lùi được... Từ nay đến đầu năm 2005,*

*tôi sẽ cho thành lập các tổ công tác để kiểm tra, rà soát hết lại các thủ tục, những gì khó khăn vướng mắc cho các doanh nghiệp để xem thế nào... Mọi việc nếu đều được công khai, minh bạch hoá thì làm sao nền kinh tế không lành mạnh? Chỗ nào sai mà không sửa thì đó là nguy cơ cho đất nước.*

*(Báo Thanh niên, Thứ sáu 15- 10 - 2004)*

Những tâm sự trên phải chăng không trùng với nhận định ở trên khi các nhà nghiên cứu đã nói về bộ máy hành chính của nhà nước tư sản cách đây gần 100 năm về trước: Công chức làm hư chính sách?

Vậy thì công chức cần có những đặc điểm gì?

Phải chăng đó không phải là Bộ máy công chức “thư lại” (Bureacracy) lành nghề và có chuyên môn theo cách đề nghị của nhà xã hội học vĩ đại những năm cuối cùng của thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX M. Weber. Những đặc điểm đó có thể tóm tắt như sau:

*Nhóm đặc điểm thứ nhất*, gồm các nguyên tắc pháp lý và quy phạm pháp luật. Những đặc điểm này biểu hiện ở việc các hoạt động thường xuyên của tổ chức hành chính được xác định và phân bổ rõ ràng, quyền uy chỉ huy được quy định một ổn định với các quy tắc thực thi liên quan đến biện pháp có tính cưỡng chế, chỉ có cá nhân nào có đủ trình độ mới được thuê tuyển để thực thi các nghĩa vụ và quyền hạn nhất định trong tổ chức hành chính.

*Nhóm đặc điểm thứ hai*, các nguyên tắc tổ chức thứ bậc văn phòng, thứ bậc

quyền lực. Tổ chức hành chính là một hệ thống trật tự trên dưới, cấp dưới phải phục tùng chịu sự chỉ đạo và giám sát của cấp trên. Đặc điểm này quyết định quyền lực mỗi cá nhân trong tổ chức hành chính. Các cá nhân không có quyền lực riêng mà chỉ là người được tổ chức uỷ quyền để thực thi quyền lực của tổ chức. Đặc điểm này có ý nghĩa cá nhân không thể tuỳ tiện sử dụng quyền lực nhà nước;

*Nhóm quyền lực thứ ba*, sự quản lý trong các cơ quan hành chính dựa trên văn bản, hồ sơ. Mọi quy tắc, mọi vị trí, vai trò chức năng, nhiệm vụ đều được xác định rõ ràng và được thể chế hoá, lưu trữ bằng hệ thống văn bản, hồ sơ;

*Nhóm thứ tư* là tính chuyên môn nghiệp vụ. Tổ chức hành chính được hoàn thiện bao gồm những chuyên gia, chuyên viên được đào tạo một cách hệ thống, bài bản và chính quy, mà nguồn cung cấp là các cơ sở giáo dục - đào tạo;

*Nhóm thứ năm* là tính miễn cảm, và sự trung thành. Mỗi cá nhân trong bộ máy hành chính phải toàn tâm, toàn ý với công việc. Đặc điểm này có yêu cầu tách quan hệ công việc hành chính ra khỏi quan hệ của cá nhân, tách chức năng ra khỏi tình cảm, và tách việc công ra khỏi việc tư. Đặc điểm này được hình thành trong cả quá trình công tác của công chức, họ phải có sự đầu tư nhất định về mặt thời gian và các nguồn lực khác như thái độ, thói quen.

*Nhóm đặc điểm thứ sáu*, các tổ chức hành chính luôn tuân theo những nguyên tắc chung, phổ biến và tương đối ổn định có thể nhận biết và áp dụng

được. Đặc điểm này thể hiện ở chỗ các quy tắc quản lý hành chính là chung và phổ biến cho phần lớn các trường hợp, cho các đối tượng, mà không áp dụng cho các trường hợp riêng lẻ.

Đặc điểm chính yếu của bộ máy thư lại của M. Weber là tính chuyên nghiệp. Tuy nhiên, mặt trái của tính hiệu quả là tính máy móc, cứng nhắc. Các đặc điểm của tổ chức kiểu văn phòng rất dễ tạo ra nguy cơ thành quan liêu như vẫn thường gắn với tên gọi “Bureaucracy”. [4, tr.22]

Nhu cầu cần có một bộ máy công chức lành nghề và tận tụy có thể được thấy rõ hơn, nếu như đặt chúng bên cạnh khu vực sản xuất hàng hoá của tư nhân và bên cạnh đội ngũ thẩm phán xét xử của ngành tư pháp.

+ Nếu kết quả của khu vực sản xuất tư nhân phụ thuộc vào:

- Chất lượng nhân công, đầu vào
- Các kỹ năng
- Và sự áp dụng KHKTCN

+ Thì, khu vực nhà nước, cũng như vậy

- Chất lượng đội ngũ công chức
- Các kỹ năng
- Và việc áp dụng tiến độ KHCN

Nghề công chức và nghề thẩm phán có gì khác nhau?

+ Không khác ở chỗ chúng ta đều giao tính mạng và tài sản của chúng ta cho họ.

+ Thậm chí quyết định của công chức còn nhiều hơn đa dạng hơn.

+ Sự khó khăn là tương đương.

+ Thẩm phán cần có tay nghề chuyên môn, thì sao công chức lại không có những đòi hỏi tương tự?.

Nhìn lại lịch sử nhà nước Việt Nam thời kỳ Pháp thuộc chúng ta đã có 1 trong những biểu hiện của yêu cầu bộ máy “thư lại” với câu thành ngữ “Sáng cấp ô đi và tối cấp ô về”. Nhưng nó không được kịp thời phát huy sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945. Vì trước đó những năm của thời kỳ phong kiến chúng ta chưa có đội ngũ công chức lại này.

Cần phải bình tĩnh suy nghĩ lại ý nghĩa của câu thành ngữ này. Đem trước của Cách mạng xã hội chủ nghĩa /cách mạng vô sản, theo tôi nội dung của thuật ngữ này được dùng để lên án chế độ bản giấy quan liêu của công chức thời kỳ tư bản chủ nghĩa, và của chúng ta là chế độ thực dân nửa phong kiến/chế độ thuộc địa, thể hiện như là một nhu cầu của cách mạng cần phải thay đổi chế độ chính trị, trong đó có bao hàm cả của chế độ hành chính kèm theo của một chế độ chính trị đang lỗi thời.

Hiện nay của công cuộc cải cách bộ máy hành chính những tiêu chí của hệ thống công chức theo kiểu “sáng cấp ô đi và tối cấp ô về” lại là rất cần thiết. Nói một cách khác trong công cuộc cải cách hành chính với việc đòi hỏi phải giải quyết nhanh, chính xác mọi yêu cầu của công cuộc phát triển kinh tế cũng như của các lĩnh vực khoa học, và dịch vụ xã hội khác kèm theo hiện nay, chúng ta đang thiếu một đội ngũ công chức theo kiểu “Sáng cấp ô đi và tối cấp ô về”, mà nội hàm của thành ngữ này là những đòi

hỏi chuyên môn nghiệp vụ, sự vô tư đến mức không phụ thuộc vào điều kiện thời tiết của tự nhiên, lẫn của cả xã hội. Việc phục hồi nội hàm của thành ngữ này ít nhất có giúp chúng ta có được một đội ngũ công chức có những đáp ứng được đặc điểm sau đây:

- Thứ nhất, đội ngũ công chức là những người có chuyên môn nghiệp vụ, một đặc điểm rất cần phải có của hàng ngũ công chức hiện nay của nền kinh tế thị trường.

- Thứ hai, các công việc về sự vụ hành chính được thực hiện một cách không ngừng, không gián đoạn.

- Thứ ba là sự không phụ thuộc vào các điều kiện kể cả tự nhiên lẫn xã hội. Công chức phải vô tư chỉ dựa vào pháp luật để thực hiện các quyết định hành chính.

- Thứ tư, các công chức phải làm các công việc gì đều được xác định rõ ràng bởi những tiêu chuẩn của của pháp luật không mang tính chất cá nhân;

- Thứ năm, các quan chức và viên chức hành chính không có nguồn riêng

để hoàn thành chức trách của mình. Giữa công vụ và tư vụ, giữa thu nhập cơ quan nhà nước và thu nhập của cá nhân được phân biệt một cách chặt chẽ, không có sự nhập nhằng giữa công và tư.

Thứ sáu, công việc sự vụ hành chính dựa trên cơ sở những công văn được ghi chép lại, mà không bằng những chỉ thị của cấp trên, loại trừ những chỉ thị bằng miệng.

Những yêu cầu của chế độ công chức “sáng cấp ô đi và tối cấp ô về” nghĩ rằng rất trùng hợp yêu cầu của bộ máy hành chính quan liêu/ bộ máy hành chính tư lại của M. Weber. Đây là điều rất cần thiết, vì chúng ta không thể an tâm khi giao số phận tài sản và sinh mệnh của chúng ta cho những người không có chuyên môn và nghiệp vụ.

Theo quan niệm của Ông thì, xét về mặt kỹ thuật chế độ hành chính quan liêu ưu việt hơn các hình thức quản lý hành chính khác, giống như sản xuất bằng máy móc thì năng xuất hơn bằng lao động chân tay, hay thủ công nghiệp. [1, tr.162]

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hà Lâm Hợp, *Max Weber*, NXB Thuận hóa Trung tâm Văn hóa Đông Tây, 2004, tr. 162.
2. John J. Macionis, *Xã hội học*, NXB Thống kê, 2004. tr. 566.
3. Ngân hàng Thế giới, *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi ...*
4. Vũ Quốc Hùng và Nguyễn Đình Tấn, *Xã hội học hành chính*, NXB Lý luận chính trị 2004, tr. 22

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, ECONOMICS-LAW, T.XXII, N<sub>o</sub>2, 2006

---

**THE DEMAND OF REFORMING THE ADMINISTRATIVE MACHINERY  
AND RE-EXAMINING THE MEANING OF THE INDIOM  
“BRING UMBRELLA IN THE MORNING, TAKE IT BACK AT NIGHT”**

**Assoc. Prof. Nguyen Dang Dung**

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi*

Basing on the demand of the market economy, studying the propoes of M. Weber on the machinery of public servant, the author requested to redefine the content of the indiom: “Bring umbrella in the morning, take it back at night” as one main idea of buiding the machinery of public servant in current stage.