HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

HÀNH CHÍNH CÔNG

Dùng cho nghiên cứu học tập và giảng dạy sau đại học



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

HÀNH CHÍNH CÔNG

(Dùng cho nghiên cứu, học tập và giảng dạy sau đại học)

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

Chủ biên:

TS. NGUYỄN NGỌC HIẾN

Các tác giả tham gia biên soạn:

1. GS. TS. Bùi Thế Vĩnh (Chương II, XI)
2. GS. TS. Lương Trọng Yêm (Chương VII)
3. GS. TS. Lê Sỹ Thiệp (Chương X, mục A)
4. GS. TS. Bùi Văn Nhơn (Chương X, mục B)
5. PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm (Chương VIII, IX)
6. PGS. TS. Nguyễn Hữu Khiển (Chương VII)
7. PGS. TS. Đinh Văn Mậu (Chương XV)
8. PGS. TS. Võ Kim Sơn (Chương III, IV, V, VI, XIV)
9. PGS. TS. Đinh Văn Tiến (Chương XII)
10. PGS. TS. Lê Chi Mai (Chương XI, XIII)
11. TS. Lê Thị Vân Hạnh (Chương I, XVI)
12. TS. Nguyễn Khắc Hùng (Chương XVI)

LỜI NÓI ĐẦU

Nhằm đáp ứng nhu cầu đào tạo chuyên sâu về khoa học Hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia biên soạn cuốn sách ***Hành chính công*** *làm tài liệu giảng dạy và học tập cho các khóa đào tạo sau đại học.*

Khi biên soạn chương trình này tập thể tác giả có lưu ý đến một số đặc điểm sau:

- Đối tượng theo học đa dạng: là những người đã có trình độ đại học thuộc các chuyên ngành kinh tế, kỹ thuật, xã hội và nhân văn; là những người đã làm việc trong các cơ quan Nhà nước, có kinh nghiệm về quản lý, song chưa được qua đào tạo về hành chính.

- Nội dung của chương trình được xây dựng theo tinh thần quán triệt các quan điểm của Đảng và Nhà nước về Nhà nước và cải cách nền Hành chính Nhà nước, đồng thời kết hợp với giới thiệu lý luận và thực tiễn của nước ngoài, trong đó có giới thiệu một số quan điểm mới.

- Cuốn sách được biên soạn để áp dụng phương pháp giảng dạy dành riêng cho đối tượng sau đại học nhằm khuyến khích học viên động não, sáng tạo, đồng thời tăng cường khả năng lựa chọn thông tin của học viên.

- Trong quá trình giới thiệu môn học, học viên có thể định hướng chọn một trong những vấn đề thuộc nội dung của môn học làm luận văn tốt nghiệp sau này.

Hành chính công là khoa học nghiên cứu các quy luật quản lý có hiệu quả các công việc xã hội của các tổ chức hành chính Nhà nước. Vì vậy, có thể nói, đây là một cuốn sách về những vấn đề cơ bản của khoa học hành chính công. Nội dung cuốn sách bắt đầu từ những kiến thức cơ bản về hành chính công dưới góc độ khoa học và thực tiễn và tiếp nối bằng những nội dung cơ bản của khoa học hành chính công như: Chức năng hành chính; Thể chế hành chính; Phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính Nhà nước; Tổ chức hành chính Nhà nước; Quyết định hành chính; Công vụ, công chức; Kỹ thuật và nghiệp vụ hành chính; Thủ tục hành chính; Quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực; Tài chính công; Quản lý doanh nghiệp Nhà nước; Dịch vụ hành chính công; Thông tin trong hoạt động

quản lý Nhà nước; Kiểm soát đối với nền hành chính Nhà nước. Cuốn sách kết thúc ở nội dung cải cách hành chính - một nội dung thời sự nhất hiện nay trong khoa học hành chính công ở nước ta.

Với mục đích trình bày những kiến thức cơ bản nhằm làm nổi bật những quy luật vận hành khách quan trong hoạt động quản lý của bộ máy hành chính Nhà nước, cuốn sách gồm 16 chương. Tác giả biên soạn là các giáo sư, phó giáo sư và tiến sỹ - những người đang trực tiếp làm công tác giảng dạy và nghiên cứu khoa học của Học viện Hành chính Quốc gia.

Đây là cuốn sách kế thừa có cải tiến và đổi mới những nội dung cơ bản của cuốn "Hành chính học đại cương" do GS. Đoàn Trọng Truyến làm chủ biên, do Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh xuất bản năm 1997. Nhóm tác giả biên soạn xin trân trọng gửi tới GS. Đoàn Trọng Truyến lời biết ơn sâu sắc vì những cống hiến của Giáo sư đối với sự phát triển của khoa học hành chính công ở Việt Nam.

Trong quá trình biên soạn không thể không có những thiếu sót về nội dung cũng như hình thức. Tập thể tác giả rất mong nhận được những góp ý chân thành từ các giảng viên, học viên và những ai quan tâm đến khoa học hành chính công để có thể cải tiến, hoàn thiện nội dung cuốn sách này.

Hà Nội, tháng 4 năm 2003

THAY MẶT TẬP THỂ TÁC GIẢ

TỔNG CHỦ BIÊN

TS. Nguyễn Ngọc Hiến

Chương I

LÝ LUẬN CHUNG VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG

I. NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN

1. Hành chính

Theo nghĩa rộng, "Hành chính" là một thuật ngữ chỉ một hoạt động hoặc tiến trình chủ yếu có liên quan tới những biện pháp để thực thi những mục tiêu, nhiệm vụ đã được vạch sẵn. Khi có hai người trở lên cùng hợp tác để thực hiện một mục tiêu chung mà một cá nhân không làm nổi thì ở đó xuất hiện thể thức thô sơ của quản lý nói chung và hành chính là một dạng của quản lý. Như vậy, theo nghĩa rộng, hành chính có thể được định nghĩa như những biện pháp tổ chức và điều hành của các tổ chức, các nhóm, các đoàn thể hợp tác trong hoạt động của mình để đạt được mục tiêu chung. Vì quản lý liên quan tới nhiều thể thức hoạt động hợp tác cho nên tất cả những ai tham gia vào hoạt động hợp tác đều có nghĩa là tham gia vào một dạng hoạt động của quản lý - đó là công việc hành chính. Các câu lạc bộ, các tổ chức chính trị, các hiệp hội, trường học, nhà thờ và cả gia đình nữa đều cần đến hành chính để đạt được mục tiêu chung. Tất nhiên, mục tiêu cuối cùng của chính quyền, của doanh nghiệp, hay của nhà trường, nhà thờ khác nhau rõ rệt, song các biện pháp để đạt được mục tiêu chung lại có nhiều mặt giống nhau. Ví dụ, quyền lực và các kỹ năng cần được tổ chức hài hòa và chỉ đạo phối hợp, những mục tiêu và lợi ích cá nhân phải được điều hòa cho phù hợp hoặc không chống lại mục tiêu cũng như lợi ích chung của tổ chức v.v...

Như vậy, với nghĩa rộng nhất, về mặt lý luận cũng như thực tiễn, hành chính có mục đích bảo đảm được hành vi có ý thức và có hiệu năng đối với một bộ phận các thành viên của tổ chức và có thể định nghĩa hành chính như là những loại hoạt động quản lý chung nhất của các nhóm người hợp tác với nhau để hoàn thành các mục đích chung. Chính những đặc điểm phổ biến này cho chúng ta thấy hành chính là một quá trình tổng hợp. Với quan niệm như vậy về hành chính, người ta đã cố gắng khái quát hóa thành các học thuyết hành chính, các nguyên tắc và các mối quan hệ chung mà để đạt được mục đích chung của tổ chức, các nhà hành chính và các tổ chức khác nhau đều phải tuân theo. Vì vậy, từ điển Hành chính

công[1] đã định nghĩa một cách tổng quát "**hành chính** là tiến trình mà theo đó các quyết định và chính sách của tổ chức được thực hiện".

Theo nghĩa hẹp, "Hành chính" được nhiều học giả xem là hoạt động quản lý các công việc của Nhà nước, xuất hiện cùng với Nhà nước. Ở Trung Quốc, hai chữ "hành chính" có một lịch sử lâu dài. Trong bộ "Tả truyện" viết cách đây hơn 2000 năm đã dùng các từ "hành kỳ chính sự", "hành kỳ chính lệnh" để chỉ những hoạt động có liên quan đến Nhà nước và quyền lực Nhà nước. Theo nghĩa này hành chính thường đi kèm với khái niệm công – hành chính công.

Theo từ điển Hành chính công[2], "Hành chính công có liên quan mật thiết với việc làm cho pháp luật có hiệu lực, ra các văn bản pháp quy và làm cho chúng có hiệu lực và thực hiện chính sách công. Khái niệm "công" có thể đối lập với lợi nhuận, tư nhân và doanh nghiệp, trong khi hành chính tư liên quan đến các yếu tố như bán hàng, sản phẩm và lợi nhuận".

Tóm lại, có rất nhiều cách hiểu khác nhau về "hành chính". Tùy theo những góc độ khác nhau mà người ta gắn cho nó những ý nghĩa khác nhau. Ngay cả theo nghĩa có liên quan tới công việc quản lý của Nhà nước cũng có nhiều cách hiểu khác nhau. Ví dụ, nhiều độc giả đi từ góc độ "tam quyền phân lập" để giải thích cho thuật ngữ hành chính. Họ cho rằng "hành chính" được dùng để chỉ một bộ phận trong "tam quyền" đứng ngang hàng với quyền tư pháp và quyền lập pháp. Quan điểm xuất phát từ mối quan hệ giữa hành chính với chính trị lại cho rằng chính trị là sự biểu hiện ý chí của Nhà nước, còn hành chính chỉ là sự chấp hành ý chí Nhà nước. Theo cách hiểu này thì bất kỳ bộ phận quản lý nào, bất kỳ hoạt động quản lý thuộc loại chấp hành ý chí của Nhà nước đều được gọi là hành chính. Tuy nhiên, lại có quan điểm xuất phát từ góc độ khoa học quản lý để giải thích hành chính. Theo quan điểm này, mọi hoạt động có liên quan đến quản lý đều là hành chính. Bất kỳ một cơ quan quản lý Nhà nước nào, bất kỳ một cơ quan quản lý công hay tư, có lợi nhuận hay không có lợi nhuận... đều thực hiện hành chính trên cơ sở phân tích công việc một cách khoa học, có căn cứ lý luận, nguyên tắc, phương pháp có ý nghĩa phổ biến.

Như vậy, ngay cả theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp, khái niệm "hành chính" cũng có rất nhiều định nghĩa khác nhau. Vì vậy, để có một định nghĩa thống nhất làm cơ sở cho những nghiên cứu sau này về hành chính,

---

[1] *Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, Western Michigan University, Tái bản lần 2, 1988, Anh.*

[2] *Như tài liệu đã trích.*

việc phân biệt những khái niệm như "hành chính và quản lý"; "hành chính và tổ chức"; "hành chính công – hành chính tư" là một việc làm rất quan trọng và cần thiết.

2. Hành chính và quản lý

"Hành chính" là một dạng "quản lý" đặc biệt, nhất là khi đề cập đến quản lý của Nhà nước. Theo từ La tinh cổ, hành chính (administratio) có hai nghĩa phân biệt nhau: *giúp đỡ, hỗ trợ,* hay *phục vụ* – (một người hay một nhóm người dành cho một người khác hay một nhóm người khác) và *quản lý, hướng dẫn* hay *cai trị* – (một người hay một nhóm người đối với một người hay một nhóm người khác). Kết hợp hai nghĩa này với nhau ta thấy thuật ngữ "hành chính" vừa có nghĩa là phục vụ, hỗ trợ lại vừa có nghĩa là quản lý, điều hành.

Mặc dù buổi ban đầu hai khái niệm "hành chính" và "quản lý" có cùng ý nghĩa, đều là "chăm lo công việc" hay "chịu trách nhiệm về" v.v... Về sau, người ta ngày càng tìm ra được những điểm khác nhau giữa hai khái niệm này và đưa ra được những định nghĩa chính xác và tinh vi hơn về hành chính. Quản lý và hành chính là hoạt động thực tiễn, nhưng chúng vừa được xem là ***khoa học*** bởi vì chúng đều có mặt mang tính quy luật, có các nguyên lý và các mối quan hệ tương hỗ khác với các ngành học thuật khác; vừa được coi là ***nghệ thuật*** vì chúng bao hàm cả các hành vi và thái độ giữa các yếu tố (tác nhân) tham gia trong đó.

"Hành chính" là một khái niệm hẹp hơn "quản lý". C. Mac đã hình dung quản lý như công việc của một người nhạc trưởng chỉ huy một dàn nhạc, biết phối hợp một cách hài hòa âm thanh của những nhạc cụ khác nhau, tạo nên những bản nhạc tuyệt vời. Vì quản lý gắn với tổ chức cho nên có thể định nghĩa quản lý là: *"Tiến trình, hoạt động hoặc giám sát việc thực thi nhiệm vụ để đảm bảo rằng các hoạt động trong tổ chức được thực hiện theo hướng đạt được các mục tiêu đã đề ra của tổ chức - đặc biệt là nhiệm vụ tạo ra và duy trì các điều kiện để thực hiện tốt mục tiêu thông qua việc kết hợp những nỗ lực của các nhóm khác nhau trong tổ chức, cũng là một nhóm người trong tổ chức liên quan đến việc quản lý tổ chức đó"*. Quản lý công cũng như tư đều bao gồm nhiều chức năng giống nhau. Ví dụ, theo H. Fayol, trong một xí nghiệp, các chức năng quản lý cần thiết là: kỹ thuật, thương mại, nhân sự, tài chính, an toàn lao động, kế toán và hành chính. Như vậy, nội dung hành chính không bao hàm toàn bộ nội dung quản lý. Quản lý là nghệ thuật đạt được mục tiêu thông qua việc phối hợp các nguồn lực. Việc phối hợp các nguồn lực được thực hiện thông qua các tiến trình và thủ tục nhất định để chắc chắn rằng tổ chức đang đi đúng

hướng đạt được các mục tiêu đã đề ra. Quy mô tổ chức càng lớn thì yêu cầu duy trì cơ cấu và các tiến trình trong tổ chức càng phức tạp kéo theo việc hình thành các thủ tục và thông điệp giấy tờ càng nhiều. Nếu mục tiêu cuối cùng và duy nhất của quản lý là đạt được mục tiêu (có thể bằng mọi cách) thì mục tiêu cuối cùng của hành chính thường là duy trì tiến trình, thủ tục đã hình thành để hướng tới các mục tiêu đã được xác định.

Thuật ngữ "hành chính" và "quản lý" không đồng nghĩa với nhau, ngay cả việc áp dụng chúng trong phạm vi khu vực công. ***Hành chính công*** là hoạt động của bộ máy Nhà nước, cụ thể là bộ máy hành pháp thực thi các nhiệm vụ, chính sách do các tổ chức và các nhà chức trách đề ra. Nó có liên quan tới các biện pháp, thủ tục, phương thức và kỹ thuật biến các nhiệm vụ chính trị và các chính sách thành hành động cụ thể liên quan tới việc quản lý công sở và công dân.

3. Hành chính và tổ chức

Nếu tổ chức được xem là *cơ cấu* thì hành chính là *tiến trình*. *Tổ chức* là tạo ra một cơ cấu nhất định giữa các cá nhân, các chức năng và các nguồn lực thành những mối quan hệ có hiệu quả thì *hành chính* có liên quan tới tiến trình ra quyết định và hướng dẫn các cá nhân trong tổ chức nhằm đạt được những mục tiêu đã đặt ra. Mục đích của cả tổ chức và hành chính là kiểm soát các nguồn nhân lực và vật lực để đạt được mục tiêu của tổ chức.

Nếu *tổ chức* liên quan tới những khía cạnh *hình thức* và *cơ cấu* của tổ chức thì *hành chính* là một tiến trình được vận hành trong một khuôn khổ thiết chế nhất định. Bản chất của hành chính được thể hiện rõ hơn thông qua những tiến trình mang tính nguyên tắc: lãnh đạo, ra quyết định, trao đổi thông tin, lập kế hoạch và giám sát. Những tiến trình này được thực hiện nhằm tăng hiệu quả của các nguồn nhân lực và vật lực đã được cơ cấu để thực thi những *hành động có ý thức hướng tới các mục tiêu xác định*. Trong thực tế, ở các tổ chức thường có xu hướng phát triển các khuôn mẫu *vô ý thức của hành vi* phản ánh tính *sinh động và đa dạng* của hành vi con người. *Tổ chức* luôn có xu hướng kiểm soát các khuôn mẫu để duy trì sao cho các mục tiêu cuối cùng của tổ chức được đi đúng hướng. Vì vậy, *tổ chức* có xu hướng đi đến tương đối *ổn định* (tuy nhiên không phải cố định, xơ cứng), còn *hành chính* là tiến trình, do đó có liên quan tới những yếu tố mang tính chất quan hệ con người *sinh động* hơn như ra chính sách, phối hợp các nỗ lực của cá nhân và nhóm và duy trì tinh thần của các thành viên trong tổ chức.

4. Hành chính công

Nếu khái niệm "hành chính" bao hàm một lĩnh vực rất rộng của hành vi con người như một tồn tại xã hội thì khái niệm "hành chính công" đã tạo ra một đường biên, giới hạn những hành vi và hoạt động hành chính diễn ra trong khu vực công hay còn gọi là khu vực Nhà nước. Hành chính công, theo từ điển Hành chính công[1], là "tiến trình mà theo đó các nguồn lực công và nhân sự được tổ chức và phối hợp để thiết kế, thực hiện và quản lý các chính sách công. Hành chính công được đặc trưng bởi một hệ thống thư lại bàn giấy, các hoạt động có phạm vi rộng và đặc biệt là trách nhiệm hành chính rất khác biệt".

Khái niệm "hành chính công" xuất hiện và được sử dụng rất phổ biến ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển mạnh, nơi mà khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng. "Hành chính công" là một khái niệm để phân biệt với "hành chính tư". Sự khác nhau căn bản ở đây nằm ở hai khái niệm "công" và "tư" của bộ máy hành pháp. Hành chính công là hoạt động của Nhà nước, của các cơ quan Nhà nước, mang tính quyền lực Nhà nước, sử dụng quyền lực Nhà nước để quản lý công việc công của Nhà nước nhằm phục vụ lợi ích chung hay lợi ích riêng hợp pháp của các công dân. Như vậy, hành chính công bao hàm toàn bộ các cơ quan thuộc chính quyền của bộ máy hành pháp từ Trung ương tới các cấp chính quyền địa phương, toàn bộ các thể chế và hoạt động của bộ máy ấy với tất cả những người làm việc trong đó nữa.

Trong từ điển Pháp – Việt Pháp luật và Hành chính[2], định nghĩa Hành chính công (*Administration publique*) "...là tổng thể các tổ chức và quy chế hoạt động của bộ máy hành pháp có trách nhiệm quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước do các cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền tiến hành bằng những văn bản dưới luật để giữ gìn trật tự công, bảo vệ quyền lợi công và phục vụ nhu cầu hàng ngày của công dân. Với ý nghĩa hành chính Nhà nước (hành chính công, hay hành chính quốc gia), nó là một hệ thống chức năng của Nhà nước bảo đảm thực thi quyền hành pháp và hoạt động liên tục của bộ máy Nhà nước, các công sở. Nền hành chính cũng có nghĩa là toàn bộ các công sở và công chức đặt dưới quyền quản lý của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng"[3].

---

[1] *Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, The Public Administration Dictionary, Second edition, Michigan University, 1988.*

[2] *Đoàn Trọng Truyến (chủ biên).*

[3] *Đoàn Trọng Truyến, Từ điển Pháp – Việt Pháp luật và Hành chính, 1992, tr. 26.*

5. Hành chính công – hành chính tư

Như trên đã nói, khái niệm "hành chính công" dùng để phân biệt với hành chính tư. Thực tế phát triển hành chính hiện đại ngày nay cho thấy sự phân biệt giữa hành chính công và hành chính tư chỉ là tương đối, không thật rành mạch, dứt khoát. Việc xác định nơi nào "công" chấm dứt và "tư" bắt đầu thật không phải dễ dàng. Ngày nay, ở nhiều nước phát triển, sự tham gia của khu vực tư nhân vào các lĩnh vực hoạt động công (chủ yếu là cung cấp dịch vụ công cộng như y tế, giáo dục, vệ sinh công cộng...) vốn trước kia là độc quyền của khu vực công, đã tạo nên sự đan xen ngày càng mạnh mẽ giữa hai khu vực. Bộ máy Nhà nước ngày càng không giữ toàn bộ độc quyền hoạt động trong một số lĩnh vực, nhất là trong lĩnh vực dịch vụ phục vụ xã hội, mà trao một phần cho các tổ chức tư nhân hay dưới hình thức công – tư hợp doanh nhằm đạt hiệu quả kinh tế và xã hội cao hơn. Hơn nữa, xu hướng áp dụng các phương thức quản lý kinh doanh hiện đại vào hệ thống hành chính công nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu năng và tiết kiệm của hành chính công càng làm cho việc phân biệt "hành chính công" – "hành chính tư" ngày càng khó khăn.

Tuy hành chính công và hành chính tư đều thuộc lĩnh vực hành chính và có những cơ sở giống nhau, song chúng cũng có những điểm khác nhau cơ bản mang tính nguyên tắc. Đó là:

1. Đặc điểm quan trọng nhất mang tính chất truyền thống của hành chính công là bất kỳ một cái gì mà các cơ quan Nhà nước làm đều nhằm phục vụ lợi ích công. Mục tiêu chủ yếu của hành chính công là phục vụ nhân dân trong khi mục tiêu chủ yếu của hành chính tư là động cơ lợi nhuận. Thậm chí ngày nay tư nhân tham gia ngày càng nhiều vào các công việc cung cấp dịch vụ công thì mục tiêu cơ bản và cuối cùng vẫn không phải là phục vụ nhân dân mà là ***lợi nhuận kinh tế***. Chính sự "*thiếu vắng*" của động cơ lợi nhuận – một yếu tố tạo nên thành công của khu vực tư nhân, đã làm giảm đi rất nhiều tính hiệu quả và hiệu năng của hành chính công.

2. Bộ máy Chính phủ là một bộ máy đặc biệt cả về phạm vi, tầm cỡ, cũng như sự đa dạng của các hoạt động mà Chính phủ thực hiện. Các tập đoàn tư nhân đa quốc gia, cho dù có tiềm lực tuyển dụng hàng vạn nhân công, cũng không thể sánh được với tầm cỡ và quy mô hoạt động của Chính phủ. Hơn nữa, hoạt động của Chính phủ có ảnh hưởng lớn đối với toàn bộ cơ cấu kinh tế – xã hội của một quốc gia.

3. Phạm vi hoạt động của các nhà hành chính công bị điều tiết rất chặt chẽ trong khuôn khổ của pháp luật, trong khi các nhà hành chính

tư có mức độ "co giãn" nhiều hơn nhằm đạt được mục tiêu cuối cùng, miễn là các hoạt động của họ không vi phạm hoặc chống lại pháp luật. Mọi hoạt động mà các nhà hành chính công làm đều được ủy quyền bởi pháp luật và chính trách nhiệm đối với các kết quả trong một hệ thống "kiểm tra và cân đối" đã làm cho hành chính công có một đặc tính khác biệt rõ ràng.

4. Các kỹ năng đa dạng trong các hoạt động của Chính phủ Trung ương và các cấp chính quyền địa phương thường rộng hơn rất nhiều so với các kỹ năng chuyên sâu trong hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân.

5. Các cơ quan Chính phủ lại cung cấp các dịch vụ không được trao đổi trên thị trường, không theo giá thị trường vì họ được tài trợ từ ngân sách Nhà nước.

6. Khác với hành chính tư, có thể dễ dàng đánh giá lợi nhuận của doanh nghiệp bằng phép so sánh chi phí với kết quả, trong hành chính công, không có sự so sánh trực tiếp giữa chi phí của các cơ quan của Chính phủ với giá trị các dịch vụ mà chúng cung cấp.

7. Trong lĩnh vực ra quyết định, các doanh nghiệp tư nhân có một lực lượng công chúng hạn chế, phụ thuộc hoàn toàn vào lĩnh vực hoạt động kinh tế của chúng. Doanh nghiệp chỉ cần quan tâm đến phúc lợi của chính doanh nghiệp. Ngược lại, Chính phủ có một lực lượng công chúng đông đảo nhất – những người đóng thuế tạo nên ngân sách của Nhà nước và được hưởng thụ từ các dịch vụ của Nhà nước.

8. Điểm khác nhau quan trọng giữa hành chính công và hành chính tư chính là mức độ công khai có liên quan đến thực thi các hoạt động hành chính. Nhiều quyết định của các nhà hành chính công chỉ có thể được hình thành sau khi nghe ý kiến phản hồi của công chúng. Cuộc sống của một nhà hành chính công là cuộc sống trong "ánh hào quang" của công chúng và trong sự đối phó với "quyền được biết" của công chúng.

9. Đặc điểm phổ biến ở rất nhiều nước trên thế giới là sự tồn tại của một hệ thống hành chính công cồng kềnh, quan liêu và kém hiệu quả. Đó là điểm khác nhau phổ biến, vừa là điểm mạnh, nhưng cũng vừa là điểm yếu của hành chính công so với hành chính tư.

Tóm lại, hành chính công vẫn là hình thức hoạt động hành chính chủ yếu, bao quát và gắn với sự tồn tại quyền lực và hoạt động của bộ máy Nhà nước, nó có nhiều đặc điểm tổng hợp của hành chính nói chung, song tồn tại trong một môi trường ổn định, có mức độ an toàn nghề nghiệp cao cho công chức và luôn luôn bị khống chế bởi một hệ thống luật lệ và thủ tục

chặt chẽ để đảm bảo tinh thần trách nhiệm và tính vô tư của các nhà hành chính, do sự phát triển kinh tế – xã hội ngày càng nêu cao vai trò của hành chính và mối quan hệ chặt chẽ và tính thống nhất trên nhiều mặt của hành chính công và hành chính tư.

II. KHOA HỌC HÀNH CHÍNH CÔNG

1. Khái niệm

Trong một cuốn sách nổi tiếng trong giới nghiên cứu về hành chính công, mang tên "Nghiên cứu về Hành chính công" năm 1887, với việc khẳng định: "Thực hiện hiến pháp khó hơn là xây dựng nên nó", Woodrow Wilson (1856-1924) đã đặt viên gạch đầu tiên cho việc phát triển một lĩnh vực khoa học có liên quan đến sự quản lý của Chính phủ và việc tận dụng lực lượng trí thức để thực hiện có hiệu quả công việc quản lý một quốc gia. Có thể nói, Wilson đã có công lớn trong việc khẳng định ***sự khác nhau cơ bản giữa hoạt động chính trị và hoạt động hành chính trong các tổ chức Nhà nước***. Ông là người đầu tiên nêu lên những vấn đề cơ bản, gợi ý cho các nhà nghiên cứu hành chính công sau này như: *Hành chính công thực chất là gì? mối quan hệ đúng đắn và cần thiết trên thực tế giữa các lĩnh vực hành chính và chính trị là như thế nào? và liệu nghiên cứu hành chính có thể trở thành một ngành khoa học trừu tượng giống như các ngành khoa học tự nhiên khác hay không?*

W. Wilson được xem là người đầu tiên tiếp cận đến hành chính công một cách nghiêm túc nhất và chính ông đã đặt nền móng cho khoa học hành chính khi khẳng định rằng hành chính công là một lĩnh vực nghiên cứu có giá trị. Vì vậy, trong nghiên cứu về hành chính công người ta gọi W. Wilson là cha đẻ của khoa học hành chính công.

Như vậy, có thể định nghĩa ***hành chính công 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***. Định nghĩa này làm nổi bật được vai trò chủ chốt của các tổ chức hành chính Nhà nước trong hệ thống các lý thuyết về hành chính công, làm nổi bật được bản chất của khoa học hành chính công là tìm ra những quy luật vận hành khách quan trong hoạt động quản lý của bộ máy hành chính Nhà nước.

Nội dung của khoa học hành chính công bao gồm: ***Hành chính công phổ thông*** và ***hành chính công chuyên sâu***. Nhiệm vụ của hành chính công phổ thông hay còn gọi là hành chính học cơ bản (hay lý luận) là vạch

ra những quy luật cơ bản nhất trong quản lý hành chính. Nhiệm vụ của hành chính công chuyên sâu là nghiên cứu những quy luật trong quản lý hành chính ở những lĩnh vực chuyên ngành.

Những nội dung cơ bản của khoa học hành chính công cho đến nay có thể tạm khái quát là:

1. Lý luận và nguyên lý hành chính – khái quát những quan điểm, nguyên tắc, phương pháp tổ chức và hoạt động chung trong quá trình ra đời và phát triển về lý luận, tư tưởng và thực tiễn của hành chính học.

2. Chức năng hành chính – xuất phát nhận thức đúng đắn về chức năng hành chính, vạch ra những quy luật trong quản lý hành chính nhằm đạt được hiệu lực và hiệu quả hành chính cao nhất.

3. Môi trường hành chính – nêu rõ tác động của môi trường bên ngoài như môi trường xã hội, môi trường lịch sử, kinh tế, chính trị... tới tổ chức hành chính, đồng thời nghiên cứu những đặc điểm mang tính quy luật bên trong giữa các thành phần cấu trúc của một tổ chức hành chính, cũng như mối quan hệ qua lại giữa môi trường bên trong và bên ngoài của tổ chức.

4. Thể chế hành chính – vạch rõ vai trò và mối quan hệ giữa thể chế của nền Hành chính với hoạt động quản lý thực tiễn của nền Hành chính Nhà nước.

5. Tổ chức hành chính – vạch rõ nguyên tắc chỉ đạo việc xây dựng chủ thể của quản lý hành chính, nghiên cứu bộ máy tối ưu để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của tổ chức hành chính.

6. Lãnh đạo hành chính – nêu rõ vai trò chủ đạo của sự lãnh đạo hành chính trong quản lý hành chính, chất lượng, quy trình, phong cách và phương pháp lãnh đạo trong hành chính.

7. Quyết định hành chính – nêu rõ nguyên tắc, tiến trình, phương pháp và thể chế khoa học hóa việc ra những quyết định hành chính.

8. Thông tin hành chính – nêu rõ vai trò thiết yếu không thể thiếu được của thông tin hành chính trong quản lý hành chính, cơ chế quản lý, xử lý, vận dụng thông tin hành chính có hiệu quả.

9. Chấp hành hành chính – mối quan hệ giữa việc thực hiện chính sách, ra các quyết định hành chính trong quản lý hành chính, nêu rõ các khâu và nguyên tắc trong chấp hành hành chính.

10. Kiểm soát hành chính – nêu rõ vai trò của cơ chế kiểm tra và

giám sát hành chính trong hệ thống hành chính Nhà nước, nghiên cứu các nguyên tắc, tiến trình và phương pháp kiểm tra, giám sát hành chính.

11. Pháp quy hành chính – nghiên cứu nguyên tắc, tiến trình và biện pháp thực hiện pháp chế hóa quản lý hành chính Nhà nước, khẳng định pháp luật là tiêu chí quan trọng trong quản lý hành chính Nhà nước.

12. Công vụ, công chức - nêu rõ nguyên tắc, chế độ và phương pháp quản lý có hiệu quả đội ngũ công chức hành chính nhằm mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của họ trong công vụ.

13. Quản lý tài chính công – nghiên cứu những vấn đề liên quan tới quản lý tài chính công như dự báo, lập và quản lý ngân sách công...

14. Hành chính công sở - nêu rõ nguyên tắc xây dựng và thiết lập các thực thể quản lý hành chính – các công sở hành chính; những biện pháp tối ưu để thực hiện có hiệu quả các hoạt động quản lý; mục đích của việc khoa học hóa, hiện đại hóa phương pháp quản lý cùng với việc thực hiện nó.

15. Phương pháp hành chính và hiệu lực, hiệu quả hành chính – nêu rõ ý nghĩa của phương pháp hành chính trong quản lý hành chính, giới thiệu và nghiên cứu những phương pháp tối ưu nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính.

16. Cải cách hành chính – nghiên cứu những lý luận, xu hướng tất yếu và những quy luật, quy tắc chung trong cải cách hành chính.

17. Hành chính so sánh – gồm hai cách tiếp cận chính: *so sánh các nền hành chính khác nhau trên thế giới*. Nghiên cứu, so sánh cơ cấu tổ chức bộ máy và nguyên tắc vận hành của các hệ thống quản lý hành chính khác nhau ở các nước trên thế giới nhằm tìm ra những quy luật chung của một nền hành chính có hiệu quả và *so sánh trong nước*: Nghiên cứu, so sánh tổ chức và hoạt động của các cơ quan có cùng tên gọi nhưng trong thực tế lại thực hiện các chức năng khác nhau, đồng thời so sánh những cơ quan có cùng chức năng nhưng mang tên gọi khác nhau để tìm ra quy luật nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động hành chính.

2. Hệ thống lý thuyết hành chính công

Với mục đích đúc kết thành lý luận về những nội dung cơ bản như: Hành chính công là gì? làm thế nào để làm tốt những gì hành chính công đang làm; làm thế nào để xác định được một cách hợp lý các công việc mà hành chính công phải làm? tại sao con người ta lại hành động như họ đang làm trong các cơ cấu hành chính? Và làm thế nào để bộ máy hành chính

của Chính phủ có thể phối hợp hài hòa và điều phối các hoạt động hướng tới các mục tiêu đã được xác định?... Hệ thống lý thuyết hành chính công, về cơ bản, có 5 bộ phận cấu thành sau: Lý thuyết mô tả (*descriptive*); Lý thuyết quy tắc (*prescriptive*); Lý thuyết quy phạm (*normative*); Lý thuyết giả định (*assumptive*) và Lý thuyết công cụ (*instrumental*)

1. Lý thuyết mô tả: Mô tả những gì thực sự xảy ra trong các cơ quan hành chính và đưa ra những nguyên nhân có thể của các hành vi quan sát được.

2. Lý thuyết quy tắc: Quy định những thay đổi theo hướng chính sách công bằng việc khai thác sự tinh thông về chuyên môn của bộ máy thư lại. Ví dụ, khi lý thuyết mô tả mô tả nguyên nhân của một căn bệnh hành chính thì lý thuyết nguyên tắc có thể đưa ra những quy tắc chữa căn bệnh đó. Theo lý thuyết quy tắc, học thuyết hành chính tồn tại là để cải cách, sửa chữa và làm hoàn thiện hơn các tiến trình của Chính phủ.

3. Lý thuyết quy phạm: Có liên quan đến những vấn đề như liệu bộ máy thư lại hành chính có cần chiếm lấy vai trò mà nó đang có trong hệ thống chính trị và phát triển các chính sách công hay không và liệu những vai trò đó có cần được ổn định, mở rộng hay hạn chế? Liệu các nhà hành chính công có thể bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng và ở mức độ nào? Liệu các nhà hành chính công có cần phải đưa ra các kế hoạch toàn diện để bảo vệ các nguồn lực? Liệu các nhà hành chính công có phải vận động hành lang cho các chính sách đã được thiết kế nhằm giải quyết các khủng hoảng về kinh tế, xã hội? Hoặc, liệu có cần duy trì các đặc quyền, đặc lợi phổ biến của các nhà hành pháp và lập pháp do dân cử? Đây chính là những vấn đề thuộc phạm vi của lý thuyết quy phạm.

4. Lý thuyết giả định: Chú trọng vào việc nâng cao chất lượng thực tiễn của các tiến trình hành chính bằng những nỗ lực để hiểu được bản chất của con người khi họ có ảnh hưởng đến các thể chế chính trị trong môi trường hành chính.

5. Lý thuyết công cụ: Khái quát và nâng lên thành lý luận các biện pháp để nâng cao kỹ thuật quản lý hành chính, làm cho các mục đích của chính sách trở nên khả thi hơn. *Lý thuyết công cụ* chính là đỉnh cao của hệ thống lý luận hành chính. Đây chính là lý luận về các công cụ, kỹ thuật và sự điều chỉnh cần thiết để đạt được các giá trị trong hệ thống chính trị. Nếu không có sự thông thạo về công cụ và nếu không có một hệ thống thực hiện chính sách công có thể tin cậy được, bốn yếu tố khác của hệ thống lý luận hành chính công sẽ không thể có khả năng áp dụng.

3. Các cách tiếp cận trong nghiên cứu hành chính công

Theo các giai đoạn phát triển của hành chính học, có thể được tổng hợp và phân thành: *(i) cách tiếp cận Hiến pháp - Luật - Lịch sử; (ii) cách tiếp cận mô tả cơ cấu; và (iii) cách tiếp cận tâm lý – xã hội.* Bên cạnh đó, cũng có những ý kiến cho rằng nhiều nghiên cứu về hành chính công đã được hình thành trên cơ sở ba chức năng của Chính phủ là: *(i) cách tiếp cận quản lý; (ii) cách tiếp cận chính trị; (iii) cách tiếp cận pháp luật.* Tuy nhiên, mỗi một cách tiếp cận có ý nghĩa khoa học trong việc giúp chúng ta phác họa được một bức tranh về hành chính công với một bản chất phức tạp, đa dạng và hết sức sinh động.

3.1. Cách tiếp cận hiến pháp – luật – lịch sử

Đây là cách tiếp cận dựa trên khuôn khổ các quyền hợp pháp và bổn phận của Chính phủ thể hiện trong Hiến pháp, trong các điều luật và quy định. Theo cách tiếp cận này, các nhà nghiên cứu thường đưa ra những bức tranh rất ***hẹp và cứng nhắc về hành chính Nhà nước.*** Tuy nhiên vào nửa cuối của thế kỷ 19, đây là cách tiếp cận chính trong những nghiên cứu của hành chính học "thô sơ". Hành chính công lúc bấy giờ được xem là một sự bổ trợ cho luật công hơn là một lĩnh vực chuyên môn hết sức sôi động như ngày nay. Mối quan tâm chủ yếu của những nghiên cứu theo cách tiếp cận này là sự tiêu chuẩn hóa và yếu tố chính trị được coi trọng hơn là yếu tố tổ chức. Đặc biệt, yếu tố đạo đức được coi như là một trong những điều kiện quan trọng nhất của một nền hành chính có hiệu quả.

3.2. Cách tiếp cận mô tả cơ cấu

Đây là cách tiếp cận phổ biến nhất trong tất cả những nghiên cứu về hành chính công. Theo cách tiếp cận này, những yếu tố cấu thành của hành chính là tổ chức, quản lý nhân sự, phối hợp và kiểm soát bắt buộc đối với tài chính và pháp luật. Tư duy theo cách như vậy hành chính công được định nghĩa là "quản lý nhân lực và vật lực trong việc thực hiện những mục tiêu của Nhà nước"

Mặc dù đây là cách tiếp cận tương đối khoa học, ***cách tiếp cận mô tả cơ cấu*** vẫn bị chỉ trích là không chú trọng tới những vấn đề có liên quan tới môi trường của nền hành chính, chưa quan tâm đến một cách đầy đủ đến hoạt động hành chính như là một sự hợp tác, phối hợp của những con người nhằm đạt được một mục tiêu chung, mà thiếu đặc điểm này, "hành chính" sẽ mất đi phần lớn ý nghĩa. Thêm vào đó, trong khi quá chú trọng vào các kỹ thuật đối với việc thực thi các chương trình đã được vạch sẵn,

cách tiếp cận này đã bỏ qua những khía cạnh lý thuyết về hành chính và hoàn toàn không chú ý tới công dân – những người bị tác động ảnh hưởng trực tiếp bởi các hoạt động hành chính. ***Cách tiếp cận mô tả cơ cấu*** chú trọng vào các vấn đề như cơ cấu tổ chức, kỹ thuật quản lý nhân sự của Chính phủ và quản lý tài chính, luật hành chính và trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, những tác phẩm nghiên cứu theo cách tiếp cận này chưa phân biệt rõ ràng hành chính và chính trị. Vì vậy, theo cách tiếp cận này, hành chính học còn có tên gọi là "Hành chính – chính trị".

3.3. Cách tiếp cận xã hội – tâm lý

Đây là cách tiếp cận mới nhất, hiện đại nhất trong những nghiên cứu của hành chính học. Do sự "trỗi dậy" của khoa học hành vi – một môn học khoa học mới nghiên cứu một cách có hệ thống hành vi của con người trong bối cảnh tổ chức, trong hành chính học cũng xuất hiện một cách tiếp cận mới đối với những nghiên cứu về hành chính – cách tiếp cận xã hội – tâm lý. Trong khi các cách tiếp cận khác thường quan tâm đến những vấn đề mang tính chất lý thuyết như hành chính công phải làm những gì và nên tổ chức ra sao cho hợp lý, ***cách tiếp cận xã hội – tâm lý*** có xu hướng quan tâm nhiều hơn tới việc phân tích tình huống thực tế. Theo cách tiếp cận này, ***hành chính học là một lĩnh vực nghiên cứu rất rộng, mà trong đó các mối quan hệ qua lại của con người phải là trung tâm của các hoạt động hành chính.*** Những nghiên cứu kiểu này chủ yếu đi sâu vào phân tích những vấn đề như quyền lực, ảnh hưởng của hành vi cá nhân và nhóm đối với những mục tiêu của tổ chức; ảnh hưởng của phong cách lãnh đạo; tầm quan trọng của việc trao đổi thông tin trong tổ chức và bản chất cũng như sự phức tạp của quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định... Đây là một cách nhìn nhận mới về hành chính công được hình thành từ những công trình nghiên cứu của các nhà xã hội học, các nhà tâm lý học cùng với các nhà chính trị học.

Một trong những đặc điểm của ***cách tiếp cận xã hội – tâm lý*** là sự vận dụng các lý thuyết, các khái niệm và các phương pháp của tất cả các khoa học hành vi (xã hội học, tâm lý học, nhân chủng học và chính trị học) để phân tích cơ cấu tổ chức, các tiến trình hành chính và phương thức mà con người phản ứng lại đối với chúng.

3.4. Cách tiếp cận quản lý Cách tiếp cận này liên quan đến chức năng hành pháp của Chính phủ với trọng tâm là quản lý và tổ chức các tổ chức công quyền. Giống như Wilson đã khẳng định vào cuối thế kỷ 19, quản lý trong các tổ chức Nhà nước cũng không khác gì nhiều lắm so với

các tổ chức tư nhân - đó là mục tiêu đối với hiệu quả và hiệu năng.

3.5. Cách tiếp cận chính trị

Các nghiên cứu theo cách tiếp cận này liên hệ đến chức năng lập pháp của Nhà nước. Cách tiếp cận này chú trọng nhiều hơn vào sự bảo vệ những điều đã được quy định trong hiến pháp của một quốc gia và chính vì vậy, phạm trù hiệu quả trở nên thứ yếu so với hiệu lực và trách nhiệm.

3.6. Cách tiếp cận pháp luật

Cách tiếp cận này được hình thành trên cơ sở chức năng tư pháp của Nhà nước, chú trọng đến vai trò của các nhà hành chính trong việc áp dụng và làm cho pháp luật có hiệu lực trong những tình huống cụ thể, đồng thời cũng nhấn mạnh vai trò của các tổ chức công quyền trong việc xử lý khiếu nại, khiếu tố.

4. Khái quát về các mô hình lý thuyết hành chính công

Có thể nói, Woodrow Wilson (1856-1924, cựu Tổng thống Mỹ) là người đầu tiên đặt nền móng cho những nghiên cứu nghiêm túc về hành chính công trong tác phẩm mang tên: "Nghiên cứu về Hành chính công" năm 1887. Với việc khẳng định: "Thực hiện hiến pháp khó hơn là xây dựng nên nó". Woodrow Wilson bắt đầu nhấn mạnh tới sự quản lý của Chính phủ và việc sử dụng lực lượng tri thức để thực hiện có hiệu quả việc quản lý một quốc gia. Có thể nói, Wilson đã có công trong việc khẳng định sự khác nhau cơ bản giữa hoạt động chính trị và hoạt động hành chính trong các tổ chức Nhà nước. Ông đã nêu lên những vấn đề cơ bản, gợi ý cho các nhà nghiên cứu hành chính công như: *Hành chính công thực chất là gì? mối quan hệ đúng đắn và cần thiết trên thực tế giữa các lĩnh vực hành chính và chính trị là như thế nào? và liệu nghiên cứu hành chính có thể trở thành một ngành khoa học trừu tượng giống như các ngành khoa học tự nhiên khác hay không?*

Tuy nhiều học giả cho rằng bằng cách này chính Wilson đã khẳng định bản chất chính trị của hành chính thì ông vẫn là một trong những người đầu tiên tiếp cận đến hành chính công một cách nghiêm túc nhất và chính ông đã đặt nền móng cho khoa học hành chính khi khẳng định rằng hành chính công là một lĩnh vực nghiên cứu có giá trị. Những luận điểm này của ông đã được nhiều trường phái học thuyết phát triển và xây dựng các mô hình lý thuyết về hành chính công. Sau đây là các mô hình lý thuyết chính.

4.1. Mô hình lý thuyết 1: Sự phân đôi chính trị và hành chính (1900-1926)

Mô hình đầu tiên này được Frank J. Goodow và Leonard D. White đề cập đến trong tác phẩm "Chính trị và hành chính" năm 1900, trong đó Goodnow đã đưa ra luận điểm là: "Hai chức năng khác biệt của Chính phủ... là chính trị... liên quan tới chính sách về thể hiện ý chí của quốc gia... "trong khi đó"... hành chính phải liên quan tới việc thực hiện các chính sách này"[1]. Chính sự phân biệt về quyền lực đã tạo nên cơ sở cho sự khác biệt này: ngành lập pháp được hỗ trợ bởi khả năng thực hiện của ngành tư pháp, thể hiện ý chí của Nhà nước và lập ra các chính sách; ngành hành pháp thực thi các chính sách này một cách "vô tư" và phi chính trị.

Trọng tâm của mô hình 1 này là nơi diễn ra các hoạt động hành chính công. Trong quan điểm của Goodnow và những người theo học thuyết của ông, hành chính công là trọng tâm của bộ máy thư lại của Chính phủ. Tuy lập pháp và tư pháp phải thừa nhận có phần hành chính trước các hoạt động của chúng, thì trách nhiệm và chức năng quan trọng nhất của lập pháp và tư pháp là sự thể hiện ý chí của Nhà nước. Để nhấn mạnh sự khác biệt của các hoạt động hành chính với các hoạt động chính trị các nhà nghiên cứu theo mô hình này đã đưa ra một lập luận giản đơn nhưng có sức lôi cuốn cao là "không có kiểu làm một con đường riêng của các đảng viên cộng hòa" cũng như "không có kiểu làm đường riêng của các đảng dân chủ"... mà chỉ có một kiểu làm con đường đúng đắn nhất - đó là "kiểu hành chính – kỹ thuật".

Phong trào nghiên cứu một cách hàm lâm về hành chính công chính thức được thực hiện vào những năm 20 của thế kỷ này sau khi Leonard D. White cho xuất bản cuốn "Làm quen với nghiên cứu Hành chính công" năm 1926. Có thể nói rằng đây là cuốn sách đầu tiên chuyên sâu về lĩnh vực hành chính. Trong tác phẩm quan trọng này White đã đưa ra một số nguyên tắc như: Chính trị không được xâm phạm vào hành chính; quản lý thích hợp với nghiên cứu khoa học; hành chính công có thể trở thành một ngành khoa học độc lập và khác với chính trị, sứ mệnh của hành chính là kinh tế và hiệu quả[2]. Theo ông White, hành chính khác với chính trị ở chỗ:

– "Hành chính là một quá trình đơn nhất, ở bất kỳ nơi nào thấy được,

---

[1] *Frank J. Goodnow, Politics and Administration, New York, 1900, trang 10-11.*

[2] *Xem Dwight Waldo, "Public Administration" in Political Science, 1968, trang 153-189.*

nó đều đồng nhất về mặt nội dung qua các đặc tính quan trọng của nó". Vì vậy, không nhất thiết phải nghiên cứu riêng về hành chính Trung ương, hành chính địa phương; mặc dù trong đó cũng có những điểm khác biệt đáng lưu ý, suy cho cùng, sự quản lý của các nhà hành chính đều có cùng một "vỏ bọc" bên ngoài.

– Trước hết hành chính là một nghệ thuật song cũng đang có một xu hướng là chuyển nó thành một ngành khoa học. Các nhà hành chính hiện nay có rất nhiều trang thiết bị và kiến thức hệ thống để hỗ trợ cho họ trong công việc. Khoa học giúp đưa các phương thức hành chính vào thực tiễn công tác hàng ngày và giúp bỏ dần đi lối làm việc chỉ theo kinh nghiệm chủ nghĩa. Quản lý sẽ hỗ trợ rất nhiều cho việc phát triển hành chính công.

– "Hành chính đã, đang và sẽ trở thành trọng tâm của vấn đề quản lý hiện đại của Chính phủ". Những ý tưởng này có phần nghiêng nhiều hơn về hành chính công, tuy nhiên cũng có những ảnh hưởng nhất định đối với hành chính tư, bởi vì, phần sau này sẽ phân tích cụ thể thêm về mối tương quan và ảnh hưởng giữa hành chính công và hành chính tư, nhất là trong xã hội hiện đại.

– Vì thế, "nên bắt đầu nghiên cứu về hành chính trên cơ sở của quản lý hơn là trên nền tảng pháp luật". Việc bắt đầu từ nghiên cứu pháp luật làm cho hành chính chú trọng nhiều hơn vào các phương diện pháp lý và tính chất hình thức của nó hơn là các đặc điểm mang tính tác nghiệp. Pháp luật, nhất là luật hành chính – có lẽ có ảnh hưởng nhiều nhất và qui định những giới hạn đối với nền hành chính, nếu hành chính công mong muốn được hoàn thiện dần thông qua việc nghiên cứu một cách có hệ thống, thì nó phải quay trở về với chức năng quản lý.

Mô hình lý thuyết 1 này đã tạo nên sự *phân biệt mạnh mẽ* giữa *chính trị và hành chính*. Sự phân biệt này cũng đã được thể hiện trong chương trình đào tạo tại các trường tổng hợp ở Mỹ: Trong khi các nhà hành chính học giảng dạy về lý thuyết tổ chức, lập ngân sách và những vấn đề về nhân sự thì các nhà chính trị lại giảng dạy về Chính phủ, về các tiến trình lập pháp, hành vi tư pháp, các chính sách của Nhà nước và chính quyền địa phương...

Mô hình lý thuyết 1 này đồng thời cũng hướng tới sự tách hành chính công ra khỏi lĩnh vực quản trị doanh nghiệp – một lĩnh vực đi sâu vào bản chất của các tổ chức. Sự phân biệt giữa lý thuyết và thực tế trong hành chính công cũng đã đưa đến những đóng góp không nhỏ của hành chính công trong việc tìm ra các "nguyên tắc" của hành chính.

4.2. Mô hình lý thuyết 2: Các nguyên tắc hành chính (1927-1937)

Cuốn sách thứ hai được đánh giá là khá đầy đủ và sâu sắc về lĩnh vực hành chính là cuốn "Các nguyên tắc Hành chính công" của W. F. Willoughby, xuất bản năm 1927. Cuốn sách này được xem là sự kế thừa sự nghiệp của White, khi Willoughby khẳng định: Sự tồn tại khách quan của các nguyên tắc hành chính công và sự cần thiết phải khám phá ra chúng và các nhà hành chính phải là những chuyên gia trong lĩnh vực của mình nếu họ học được cách áp dụng những nguyên tắc này.

Đây là giai đoạn mà hành chính công đạt tới cực điểm của sự nổi danh trong giới hàn lâm lúc bấy giờ. Các nhà nghiên cứu hành chính công đã được giới công nghiệp và Chính phủ ủng hộ bởi kiến thức về quản lý của họ. Vì vậy, trọng tâm nghiên cứu của hành chính – sự tinh thông cơ bản của nó dưới hình thức các nguyên tắc hành chính đã được chú trọng quá mức, được "tô vẽ và thổi phồng" trong khi chưa có sự quan tâm một cách nghiêm túc về vị trí cần phải có của hành chính công. Trong thực tế, hành chính công có mặt ở khắp mọi nơi. Theo nhận thức của mô hình lý thuyết 2, sự tồn tại của các nguyên tắc hành chính trong thực tế là có thực và chúng có mặt ở tất cả các cơ cấu hành chính, bất kể đó là cơ cấu chức năng gì: văn hóa, môi trường, thể chế v.v... mà không có sự ngoại lệ.

Những tác phẩm được xem có giá trị trong giai đoạn này là "Kinh nghiệm sáng tạo" của Mary Parker Follet (1924), "Quản lý công nghiệp và quản lý tổng hợp" của Henri Fayol (1930) và Các nguyên tắc của Tổ chức của Mooney và Alan C. Reiley (1939). Tất cả các tác phẩm trên đều đưa ra những nguyên tắc hành chính nhất định. Vì thế, các nhà lý thuyết tổ chức đã gán cho trường phái này cái tên "quản lý hành chính" vì nó chỉ chú trọng đến các vị trí quản lý cấp cao nhất trong thang bậc quản lý các tổ chức. Ví dụ, theo Henri Fayol (1841-1925) lần đầu tiên, khi nghiên cứu các chức năng quản lý cấp cao trong các tổ chức ông đã đưa ra 14 nguyên tắc quản lý mà cho đến nay chúng vẫn còn được sử dụng rộng rãi với các tên mà chính ông đặt cho chúng – những nguyên tắc quản lý hành chính: (1) phân công lao động rành mạch; (2) quyền uy của người chỉ huy; (3) kỷ luật; (4) quyền hạn đi đôi với trách nhiệm; (5) thống nhất lãnh đạo; (6) chỉ huy thống nhất và liên tục; (7) lợi ích cá nhân phụ thuộc vào lợi ích chung; (8) hệ thống thứ bậc rõ ràng; (9) tập trung kết quả và kiểm tra; (10) công bằng; (11) nhân sự ổn định; (12) thù lao thích đáng; (13) sáng tạo; (14) có tinh thần đồng đội...

Bên cạnh đó một số nhà nghiên cứu theo mô hình này (còn được gọi là

"quản lý khoa học"), đã phát triển các nguyên tắc hiệu quả để tối đa hóa hiệu quả của quản lý. Sự đóng góp nổi bật nhất ở đây phải kể đến Frederick W. Taylor với tác phẩm nổi tiếng "Các nguyên tắc quản lý khoa học" (1911) và một số tác phẩm của Frank và Lillian Gilbreth. Tuy nhiên, các nguyên tắc quản lý khoa học của Taylor và Gilbreth không tác động nhiều lắm đến hành chính công vì chúng chú trọng nhiều đến các cấp quản lý trong các tổ chức. Ví dụ, theo Taylor những nguyên tắc quản lý khoa học, mà theo ông, giúp cho các tổ chức tăng cường hiệu quả là:

- Phát triển một chuỗi hành động cho mỗi khâu của một công việc;
- Tăng cường chuyên môn hóa;
- Lựa chọn một cách khoa học, đào tạo và phát triển nhân viên;
- Lập kế hoạch và phân công công việc;
- Thiết lập các phương pháp và thời gian chuẩn mực cho mỗi nhiệm vụ;
- Sử dụng hệ thống lương bổng để thúc đẩy, khuyến khích;

Cũng theo trường phái lý thuyết này, Max Weber (1864-1920) – một nhà xã hội học người Đức đã phát triển *khái niệm bộ máy quan liêu* với mục tiêu phát triển hàng loạt các quy tắc và thủ tục để các thành viên trong một tổ chức được xử sự một cách công bằng. Max Werber đã khẳng định vai trò quan trọng trong xã hội của các tổ chức thư lại quan liêu với chức năng quản lý xã hội. Theo ông, một tổ chức được quản lý có hiệu quả phải tuân thủ các nguyên tắc hành chính sau:

– Sắp xếp các cơ quan theo *hệ thống thứ bậc*, cơ cấu hành chính của bộ máy thư lại theo hình tháp, mỗi cơ quan cấp dưới chịu sự kiểm soát của cơ quan cao hơn.

– *Phân công lao động hợp lý* và *có hệ thống*, mỗi cơ quan hay chức vụ có phạm vi thẩm quyền xác định cụ thể được thể hiện thành các trách nhiệm và quyền hạn.

– Các quy tắc được viết chính thức *thành văn bản* và các thể thức được ứng dụng một cách nhất quán. Những quy tắc này được thực hiện và tuân thủ nghiêm ngặt, phù hợp với các quy định pháp luật của Nhà nước độc quyền nắm pháp luật và có đầy đủ các lực lượng cưỡng chế trong tay.

– Tính chất *vô nhân xưng* – các viên chức lệ thuộc vào một trình tự vô nhân xưng và các tiêu chí thực hiện được quy định trong các văn bản chính thức.

– Tính *trung lập* là biểu hiện đặc trưng của người viên chức trong bộ máy thư lại. Các viên chức được tuyển lựa và đề bạt thông qua chức nghiệp trên cơ sở năng lực kỹ thuật của họ, không xem xét tới các mặt khác như địa vị xã hội, lòng trung thành hay sự ủng hộ của họ.

Mặc dù gặp khá nhiều khó khăn để trở thành một môn khoa học độc lập, sự ra đời của Hiệp hội hành chính công Mỹ là một bước ngoặt trong sự phát triển khoa học hành chính trên thế giới. Các bài báo của Luther H. Gulick và Lyndall Urwick về Khoa học hành chính năm 1937 đã khẳng định thêm sự tiến triển của khoa học hành chính. Đối với hai ông, các nguyên tắc là quan trọng, song các tác giả trên đã không chú trọng đến nơi có thể áp dụng những nguyên tắc đó. Ở đây vì quá chú trọng đến các nguyên tắc mà những vấn đề mấu chốt chưa đưa ra được. Họ cho rằng có những nguyên tắc có thể được suy diễn từ những nghiên cứu các tổ chức con người theo các kiểu liên kết. Những nguyên tắc này có thể được xem như một vấn đề kỹ thuật tổng quát và hai ông đã đưa ra 7 nguyên tắc của hành chính được viết tắt bằng những chữ cái đầu của tiếng Anh là POSDCORB, trong đó:

1. **P**lanning – lập kế hoạch
2. **O**rganizing – tổ chức
3. **S**taffing – công tác cán bộ
4. **D**irecting – chỉ huy
5. **C**oordinating – phối hợp
6. **R**eporting – báo cáo
7. **B**udgeting – lập ngân sách

Thực ra, Gulick và Urwick quá hiểu rằng những nguyên tắc của họ không phải là những thực tế bất biến về bản chất, song nó đơn giản và dễ hiểu về các hoạt động cần phải có của một tổ chức bất kể dưới hình thức nào. Tuy nhiên, theo thời gian những nguyên tắc trên đã trở thành "các nguyên tắc khoa học cẩm nang" trong tâm trí của nhiều học giả và các nhà quản lý thực hành.

4.3. Mô hình lý thuyết 3: Hành chính công với tư cách là khoa học chính trị (1950-1970)

a. Những thách thức đối với các mô hình lý thuyết 1 và 2 (1938-1947)

Sau khi Gulick và Urwick công bố các tác phẩm của mình, hành

chính công bước vào một giai đoạn thử thách về mặt nhận thức. Năm 1938 xuất hiện cuốn "Các chức năng hành pháp" của Chester Barnard. Tuy ảnh hưởng của cuốn sách không mạnh lắm đối với hành chính công vào lúc bấy giờ song lại tác động đến Herbert Simon khi ông đang viết cuốn sách "Hành vi hành chính" – một tác phẩm quan trọng và có nhiều đóng góp vào sự phát triển của khoa học hành chính. Sự bất đồng quan điểm giữa các nhà nghiên cứu hành chính đã phân hành chính công thành hai hướng tưởng như mâu thuẫn song lại bổ sung và làm vững chắc thêm cho nhau trong thập kỷ 40 là: (i) chính trị và hành chính không bao giờ có thể bị phân chia và (ii) các nguyên tắc hành chính phải là cái gì đó nhỏ hơn là sự thể hiện cuối cùng tính hợp lý về quản lý.

– *Phản đối sự phân đôi chính trị và hành chính*

Thực ra sự bất đồng quan điểm này nảy sinh vào những năm 30. Cuốn sách "Các yếu tố của Hành chính công" do Fritz Morstei Marx chủ biên ra đời năm 1947 là một trong những tác phẩm chính nghi vấn giả thuyết về sự phân đôi giữa chính trị và hành chính. Tất cả 14 bài báo của cuốn sách do các nhà thực tiễn viết đã chỉ ra rằng cái gọi là "hành chính độc lập" trong thực tế lại "mang nặng chính trị". Người ta đã đặt ra các câu hỏi như, liệu một quyết định mang tính kỹ thuật về ngân sách hoặc nhân sự có thật là khách quan và phi chính trị không hay là nó mang nặng tính chủ quan và chính trị? Liệu có phải lúc nào cũng có thể phân biệt rõ sự khác nhau giữa chính trị và hành chính? Liệu việc phân biệt rõ ràng chính trị và hành chính lúc nào cũng cần thiết và có giá trị không? Liệu cơ sở của sự phân đôi chính trị và hành chính có phải là ngây thơ, khờ khạo không? Các bài báo đã đặt nhiều vấn đề tương tự như vậy làm dấy lên một phong trào tư duy lại trong các nhà nghiên cứu và thực tiễn, thậm chí cả những người trước kia ra sức ủng hộ sự phân đôi giữa chính trị và hành chính.

Allen Schick đã khẳng định trong "Vết thương của chính trị" rằng "hành chính" và "chính trị" là những gì hoàn toàn không thể tách rời nhau được. Vào những năm 40 người ta chỉ muốn nhấn mạnh rằng các nhà hành chính công cũng như các nhà lập pháp ra những quyết định chính trị và các chính sách công. Allen Schick khẳng định rằng hành chính công luôn luôn phục vụ quyền lực và có quyền lực, rằng sự phục vụ quyền lực là để giúp giới quyền lực giữ vững sự cai trị có hiệu quả hơn. Theo ông, tất cả mọi người đều có lợi từ sự cai trị tốt của Chính phủ... mối quan tâm cố định đến quyền lực luôn được ngụy trang bằng sự chia rẽ giữa chính trị và hành chính. Song sự phân đôi, hơn là giữ chúng tách biệt nhau, thực ra lại đưa

ra một khuôn khổ để đưa chúng lại gần nhau và chính sự phân đôi giữa hành chính và chính trị đã tạo nên uy thế cho hành chính đối với chính trị: hiệu quả thắng sự đại diện, sự hợp lý thắng quyền lợi cá nhân... Cuối cùng, sự phân đôi đã bị phản đối không phải vì nó tách chính trị ra khỏi hành chính mà vì nó hợp nhất chúng theo cách vi phạm các chuẩn mực đa nguyên của các khoa học chính trị sau chiến tranh[1].

– *Sự "phá vỡ" các nguyên tắc*

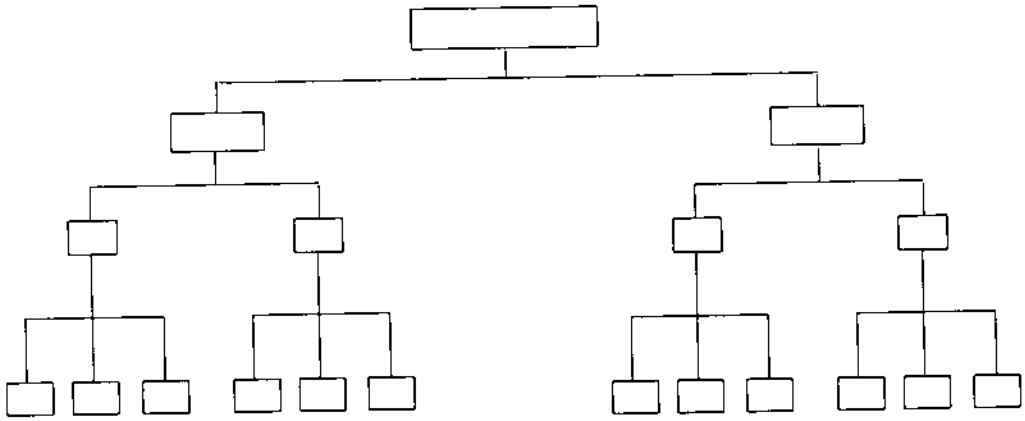
Xuất hiện đồng thời cùng với những thách thức chống lại sự phân đôi truyền thống giữa chính trị và hành chính với một luận điểm cơ bản: không có cái gọi là "nguyên tắc" hành chính. Năm 1946, H. Simon đã báo trước về cuốn sách "Hành vi hành chính" – một tác phẩm chống lại các nguyên tắc hành chính của mình trong bài báo "Những điều phổ biến của hành chính" được in trong tạp chí Hành chính công. Ngay năm sau, trong cùng một tạp chí, Robert A. Dahl đã cho ra đời một bài nghiên cứu mang tên "Khoa học hành chính: Ba vấn đề", trong đó ông cũng tranh luận rằng sự phát triển các nguyên tắc hành chính tổng hợp bị ngăn cản bởi những trở ngại do sự ganh đua vì sự thắng thế của các giá trị trong các tổ chức, trong sự khác nhau giữa các phẩm chất cá nhân và các khuôn khổ xã hội khác nhau do sự khác nhau của các nền văn hóa. Tác phẩm chính của Waldo "Nhà nước hành chính: Một nghiên cứu của lý thuyết chính trị về hành chính công Mỹ" năm 1948 cũng đã công kích quan điểm về sự không đổi của các nguyên tắc hành chính, sự mâu thuẫn của phương pháp luận đã được sử dụng để xác định chúng và sự nghèo nàn của các giá trị kinh tế và hiệu quả chi phối tư duy trong lĩnh vực này.

Sự mổ xẻ dữ dội nhất quan điểm về các nguyên tắc hành chính xuất hiện vào năm 1947 trong tác phẩm "Hành vi hành chính: Một nghiên cứu về các tiến trình ra quyết định trong tổ chức hành chính" của H. Simon. Trong tác phẩm này Simon đã chỉ ra rằng đối với mỗi nguyên tắc hành chính đều có một nguyên tắc đối kháng, vì vậy, việc nêu ra ý tưởng về các nguyên tắc có thể cần phải được xem xét lại. Ví dụ, các tài liệu truyền thống về hành chính công cho rằng bộ máy thư lại phải có một phạm vi kiểm soát hẹp nếu các mệnh lệnh muốn truyền đạt cho nhau và thực thi một cách hiệu quả. Phạm vi kiểm soát có nghĩa là một nhà quản lý có thể kiểm soát tốt nhất một số lượng hạn chế các nhân viên; khi số lượng vượt quá (thẩm quyền khác nhau phụ thuộc vào số lượng nhân viên dưới quyền),

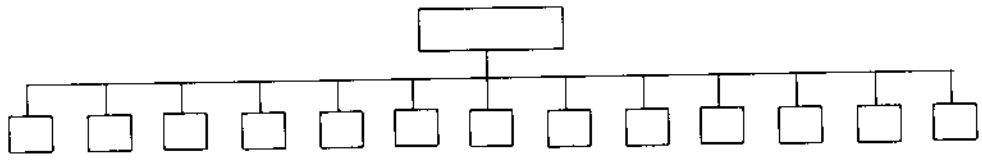
---

[1] *Xem Allen Schick, "The Trauma of Politics: Public administration in the sixties" in Mosher, American Public Administration, trang 152.*

việc trao đổi các mệnh lệnh trở nên bị xuyên tạc và sự kiểm soát trở nên vô hiệu quả và lỏng lẻo. Một tổ chức tuân theo nguyên tắc "phạm vi kiểm soát hẹp" sẽ có một mô hình cơ cấu "cao/dọc/gầy" như sau:



Vấn đề phạm vi kiểm soát cũng trở thành một nguyên tắc. Theo sự quan sát của Simon, các nghiên cứu khác về hành chính cũng đưa ra một quan điểm có sức mạnh tương tự để bảo vệ một nguyên tắc hoàn toàn đối lập: Nếu các tổ chức muốn tối ưu hóa việc trao đổi thông tin hiệu quả và giảm bớt sự bóp méo thông tin (bằng cách nâng cao trách nhiệm và sự kiểm soát) thì cần phải có càng ít cấp càng tốt, có nghĩa là tổ chức phải có cơ cấu "phẳng". Lôgic đằng sau nguyên tắc này là rất ít người cần phải truyền đạt thông điệp lên trên hoặc xuống dưới và như thế thì tốc độ và mức độ chính xác của các thông tin đến nơi cần thiết càng cao. Trong thực tế, nguyên tắc này cũng gây ấn tượng không kém. Cơ cấu thang bậc "phẳng" dòi hỏi một tổ chức phải có cơ cấu như sau:



Rõ ràng rằng hai nguyên tắc trên hoàn toàn trái ngược nhau về quan điểm và vì vậy, theo định nghĩa chúng không thể là những "nguyên tắc". Tình trạng tiến thoái lưỡng nan này đã bao quanh toàn bộ các tác phẩm truyền thống về hành chính. Simon đã không chỉ đơn thuần chỉ ra những mâu thuẫn trong các tài liệu truyền thống về hành chính công mà điều quan trọng hơn là ông đã nhận thức lại được toàn bộ vấn đề. Ông hiểu được rằng các nhà ra các quyết định hành chính muốn có được sự lựa chọn hợp lý (có thể là sự lựa chọn tốt nhất), song lại có rất nhiều biến số trên con

đường đi tới một sự lựa chọn hợp lý nhất. Trong cuốn sách của mình Simon đưa ra quan điểm rằng sự lựa chọn cần được khám phá bằng việc tìm kiếm chúng; rằng thực ra chỉ có một số ít sự lựa chọn thay thế cần được chú ý tới; rằng thông tin cũng cần được phát hiện trong suốt quá trình tìm kiếm và rằng các nhà ra quyết định thường thay vì lựa chọn một phương án tốt nhất thường lựa chọn phương án làm thỏa mãn quan điểm của họ.

Quan điểm của Simon có vẻ ít mang tính kinh tế mà mang tính hành vi nhiều hơn. Trái với những tài liệu viết về các nguyên tắc hành chính, Simon đưa ra tiến trình ra các quyết định mang tính nhân bản hơn. Vì vậy, ông đưa ra luận điểm rằng những cản trở đối với sự lựa chọn của tổ chức cần được đưa vào không chỉ những yếu tố bên ngoài trong môi trường nhiệm vụ của tổ chức mà còn cả trong những cản trở tồn tại như một phần tồn tại của con người, ví dụ, sự hạn chế về trí nhớ, tính hợp lý và thông tin.

Như vậy, trong khoảng giữa thế kỷ 20 này hai trụ cột của khoa học hành chính: "sự phân đôi chính trị – hành chính" và "các nguyên tắc hành chính" đã bị "ruồng bỏ" bởi những lập luận mới về lĩnh vực này. Chính sự "ruồng bỏ" này đã làm hành chính công, một lần nữa, mất đi những đặc tính riêng của nó.

b. Phản ứng đối với những thách thức trong giai đoạn 1947-1950

Trong cùng một năm khi Simon phê phán các cơ sở hành chính truyền thống trong cuốn "Hành vi hành chính" của mình, ông đồng thời lại đưa ra một sự lựa chọn mới thay thế các mô hình lý thuyết cũ. Đối với Simon, mô hình lý thuyết mới về hành chính có nghĩa là cần phải có hai loại các nhà hành chính học làm việc hài hòa và tương hỗ với nhau một cách lý trí: một loại thì quan tâm đến việc phát triển khoa học hành chính thuần túy dựa trên cơ sở tâm lý học xã hội, trong khi trường phái khác lại quan tâm đến việc "thi hành các chính sách công". Theo quan điểm của Simon việc thực hiện chính sách công "không thể dừng lại khi nó chỉ thấm nhuần khoa học chính trị; nó cũng cần phải cố gắng hấp thụ kinh tế và xã hội học nữa". Tuy nhiên, cả hai "khoa học hành chính thuần túy" và "thực thi chính sách công" cần phải là những thành tố bổ sung cho nhau: "Không có một lý do nào khiến hai nhánh phát triển này của hành chính công được đi song song mà không bổ sung cho nhau và không thể có mâu thuẫn hoặc xung đột giữa chúng"[1].

---

[1] *Xem Herber A. Simon, "A Comment on "The Science of Public Administration"; 1947, trang 202*

Như vậy, những thách thức vào cuối thập kỷ 40 đã cho thấy, "những nguyên tắc hành chính" hầu như không phải là sự hiện diện cuối cùng của khoa học và do đó các nhà khoa học hành chính công ngày càng nghi ngờ vào việc các hiện tượng hành chính có thể được giải thích bằng hàng loạt các thuật ngữ khoa học. Sự thuyết phục của Simon rằng tâm lý xã hội cung cấp cơ sở cho sự hiểu biết các hành vi hành chính đã đánh vào các nhà khoa học hành chính làm cho họ lúng túng vì hầu hết họ không được đào tạo về tâm lý xã hội. Khoa học được xem là "giá trị tự do", suy ra "khoa học hành chính", xét trên khía cạnh lôgic, "lôi" các nhà hành chính công ra khỏi những cái mà phần nhiều trong số họ tưởng là các nguồn nghiên cứu giàu có nhất: Lý thuyết chính trị chuẩn mực, khái niệm lợi ích công và hàng loạt giá trị của con người.

Sự chỉ trích do Simon và các đồng sự của ông đưa ra đối với các mô hình lý thuyết truyền thống rõ ràng là mối đe dọa không chỉ đối với các nhà khoa học chính trị mà còn cả các nhà khoa học hành chính công. Theo họ, các nhà khoa học hành chính công có cả "một củ cà rốt" và cả một "chiếc gậy" xui khiến không chỉ "nằm yên" trong khoa học chính trị mà còn tăng cường mối quan hệ với các lĩnh vực khoa học khác. "Củ cà rốt" là sự duy trì mối liên hệ nhận thức lôgic giữa chính trị và hành chính - đó là quá trình ra chính sách. Hành chính công xem xét các giai đoạn bên trong của tiến trình đó: Sự hình thành các chính sách công trong bộ máy thư lại và việc thực hiện các chính sách công của họ. Khoa học chính trị xem xét các giai đoạn bên ngoài của tiến trình: Các áp lực trong chính thể sinh ra sự thay đổi về xã hội và chính trị. Có một lôgic nhất định trong việc tiếp tục mối liên hệ này theo hướng có lợi cho cả hai lĩnh vực chính trị và hành chính. Chiếc gậy là viễn cảnh gây lo lắng cho việc thiết lập lại chỉ để trở thành một "khoa học thuần túy" làm mất đi các đặc điểm thực tế về chính trị và xã hội trong khi cố gắng phát triển một kiểu tư duy kỹ thuật đơn thuần về hành chính công.

Sự đầu hàng của các nhà khoa học hành chính đối với những áp lực từ phía các nhà chính trị học và việc tự họ hoài nghi về sự tồn tại và hình thức tồn tại của lĩnh vực hành chính học đã được thể hiện trong các tạp chí hành chính công vào năm 1950. Ví dụ, năm 1952, Roscoe Martin đã viết một bài báo đăng trong Tạp chí Khoa học Chính trị Mỹ để kêu gọi việc tiếp tục "sự thống trị của chính trị đối với hành chính"[1].

---

[1] *Xem Roscoe Martin, "Political Science and Public Administration", American Political Science Review, 46, 1952, trang 665.*

c. Hành chính công trở lại với tư cách là Khoa học chính trị

Do những mối liên quan cơ bản và những chỉ trích gay gắt đối với việc hành chính công mong muốn tách ra độc lập với chính trị, các nhà hành chính công lại nhanh chóng quay trở lại với ngành khoa học "mẹ" là chính trị học. Kết quả là một định nghĩa đã được đổi mới về vị trí của hành chính công với trọng tâm là bộ máy thư lại của Chính phủ song mất đi sự chú trọng cần có. Hàng loạt những vấn đề đưa ra để xem xét lại như liệu cơ chế ngân sách và các chính sách nhân sự có cần được nghiên cứu một cách sâu sắc không? hoặc liệu các nhà nghiên cứu hành chính công có cần quan tâm đến những giản đồ triết học của những người theo phái Plato không? hay liệu họ có cần nghiên cứu những lĩnh vực mới như xã hội học, hành chính doanh nghiệp và tâm lý xã hội vì chúng có liên quan đến việc phân tích các tổ chức và ra các quyết định không?...

Nói tóm lại, đoạn cuối của định nghĩa chủ yếu là sự "thao diễn" để thiết lập lại những mối liên hệ nhận thức giữa hành chính công và chính trị học. Song kết quả của sự thao diễn này là phải "xác định ngay lập tức" một lĩnh vực, mang tính phân tích và với "những kỹ xảo" quan trọng đặc trưng. Vì vậy, những tác phẩm viết về hành chính công trong giai đoạn này thường nói về lĩnh vực này như "một trọng tâm", một "lĩnh vực cần được quan tâm" hay thậm chí như một "sự đồng nghĩa" với chính trị học[1]. Phải nói rằng trong giai đoạn này nhiều nhà nghiên cứu hành chính công tỏ ra lo lắng thực sự, ví dụ, Fredrick Mosher tuyên bố "...hành chính công đang trong mối nguy hiểm của sự đồng nghĩa"[2], trong khi Martin Landau nói về sự lo lắng của mình về hành chính công rằng "sự cường tráng mạnh mẽ của một thập kỷ về trước (của khoa học hành chính công) giờ đây có thể "bay hơi" mất với tư cách là một lĩnh vực"[3]. Và tiếp tục như vậy, trong những năm đầu của thập kỷ 60 nhiều nghiên cứu chính trị học đã cho thấy mối quan tâm đến hành chính công giảm đi rõ rệt. Vào khoảng giữa những năm 60 và 70 số lượng các bài báo viết về hành chính công trong các tạp chí lớn về chính trị học chỉ chiếm khoảng 4%.

Tuy nhiên, bước thăng trầm trong phát triển hành chính học trong

---

[1] *Xem Sisney Mailick & Edward H. Van Ness, Concepts and Issues in Administrative Behavior, 1962, trang 129.*

[2] *Xem Fredrick C. Mosher, Research in Public Administration, Public Administration Review, No 16, 1956, trang 171.*

[3] *Xem Landau, The Concept of Decision Making in the "Field" of Public Administration, trang 2.*

giai đoạn này đã phản ánh mối quan hệ căng thẳng giữa các nhà nghiên cứu hành chính công và các nhà chính trị học. Đặc biệt là sự xuất hiện việc sử dụng nghiên cứu tình huống với tư cách là một phương pháp nhận thức mới và sự ra đời hành chính so sánh và hành chính phát triển như những lĩnh vực cấu thành của hành chính học.

– *Nghiên cứu tình huống*

Thực ra, phương pháp nghiên cứu tình huống được áp dụng từ những năm 30, phần lớn là dưới sự bảo hộ của Uỷ ban Hành chính công của Hội đồng nghiên cứu các Khoa học xã hội. Cụ thể là các nghiên cứu tình huống đều do các nhà thực tiễn hành chính viết về những vấn đề quản lý và cách thức mà họ giải quyết chúng. Phương pháp này được sử dụng vào thập kỷ 40 và trở thành một hình thức đào tạo mới đầu tiên về hành chính công tại trường Tổng hợp Harvard (Mỹ).

Tầm quan trọng của việc sử dụng nghiên cứu tình huống trong đào tạo và nghiên cứu hành chính công đã khẳng định tính thực tiễn của lĩnh vực khoa học này. Waldo tin tưởng rằng sự xuất hiện phương pháp nghiên cứu tình huống vào thập kỷ 40 và 50 đã phản ánh sự hưởng ứng của các nhà khoa học hành chính đối với cái gọi là "cách mạng hành vi" trong các khoa học xã hội lúc bấy giờ. Một mặt, các nhà hành chính công truyền thống, đặc biệt là những ai tham dự vào khoa học hành chính trong những năm 30 đã chào đón phương pháp nghiên cứu tình huống như một hình thức tồn tại mang tính hành vi và thực tế, và do đó, là một sự bổ sung cho việc thiết lập lại những mối liên quan giữa hành chính học và chính trị học. Phương pháp nghiên cứu tình huống cũng đưa ra một sự lựa chọn thuận lợi đối với yêu cầu của Simon về một "khoa học hành chính đơn thuần" nghiêm khắc, chặt chẽ mà có thể cần phải có một công cụ phương pháp luận của riêng mình. Mặt khác, những nhà khoa học hành chính tham dự vào những nghiên cứu về hành chính công sau này. Những người trưởng thành từ khoa học chính trị khi chủ nghĩa hành vi đang được ngưỡng mộ, thì không ủng hộ phương pháp tình huống và đó là câu trả lời của họ đối với những thách thức của các nhà hành vi, tuy nhiên, tạm thời họ cũng phải thừa nhận phương pháp này như một sự thỏa hiệp không dễ dàng gì cho lắm. Trong thập kỷ 50-60 còn có một nhóm các nhà hành chính thực tiễn đón nhận phương pháp nghiên cứu tình huống - đó là những quan chức Chính phủ đã nghỉ hưu.

– *Hành chính so sánh và Hành chính phát triển*

Hành chính công qua các nền văn hóa khác nhau là một cách tiếp cận mới trong lĩnh vực. Trước sự ruồng bỏ đối với các nguyên tắc hành chính, người ta vẫn cho rằng các yếu tố văn hóa không tạo ra sự khác nhau trong các cơ cấu hành chính vì sự tồn tại của các nguyên tắc. Như White đã nói vào năm 1936 rằng một nguyên tắc của hành chính "là hữu ích với tư cách hướng dẫn các hành động trong nền hành chính công của nước Nga thì cũng hữu ích đối với nền hành chính công của Vương quốc Anh, Irắc và Hợp chủng quốc Hoa Kỳ"[1]. Tuy nhiên, các nhà hành chính công sau này như Dahl và Waldo đã chỉ ra rằng các yếu tố văn hóa có thể làm cho nền hành chính công ở nơi này khác với nền hành chính công ở nơi khác. Vào cuối thập kỷ 40, trong thực tế, các khóa học về hành chính so sánh đã xuất hiện trong chương trình đào tạo của các trường Tổng hợp ở Mỹ và vào thập kỷ 50 Hiệp hội Khoa học Chính trị, Hội Hành chính Công Mỹ và Ngân hàng Hành chính Công đã thành lập các Uỷ ban tài trợ cho các cuộc hội nghị về hành chính so sánh. Và năm 1960 Nhóm Hành chính So sánh của Hội Hành chính Công Mỹ đã ra đời.

Hành chính so sánh chú trọng vào 5 vấn đề sau: Nghiên cứu lý luận; thuyết phục việc ứng dụng lý thuyết vào thực tế; đóng góp thêm vào lĩnh vực chính trị học so sánh; quan tâm đến các nhà nghiên cứu được đào tạo theo truyền thống của luật hành chính và phân tích so sánh những vấn đề hành chính công[2].

Hành chính công có hai điểm khác biệt so với lĩnh vực hành chính so sánh của nó. *Thứ nhất* là hành chính mang tính văn hóa, bị ảnh hưởng rất nhiều bởi văn hóa, vì vậy, đôi khi nó mang tính chủ nghĩa địa phương giống như là chủ nghĩa địa phương của khoa học hành vi. Ví dụ, người Mỹ bảo vệ sự hợp lý của nền hành chính công Mỹ qua 4 điểm sau:

1. Tất cả các lý thuyết kinh nghiệm đều dựa trên các giá trị khoa học hướng dẫn việc thực hiện phương pháp khoa học.

2. Việc lựa chọn các môn học để nghiên cứu thường phản ánh sự xã hội hóa của người nghiên cứu và nhu cầu của xã hội mà anh ta/chị ta đang sống.

---

[1] *Xem Leonard D. White, The Meaning of Principles of Public Administration - John M. Gaus, Leonard D. White, The frontiers of Public Administration, 1936, trang 22.*

[2] *Xem Ferrel Heady, Comparative Public Administration: Concerns and priorities, 1962.*

3. Vì con người là khách thể nghiên cứu của các khoa học hành vi, thì các giá trị của con người, các quan điểm và văn hóa cần phải được đưa vào thành phần của lý thuyết.

4. Việc sử dụng lý thuyết hành chính công và các dữ liệu đưa vào thực tế nhất định phải mang tính giới hạn về văn hóa.

Thứ hai là hành chính mang tính chất thực dụng trong khi hành chính so sánh từ khi bắt đầu ra đời đã có mục đích xây dựng lý thuyết.

Trên cơ sở các cách tiếp cận trên, trong thực tế phát triển của hành chính so sánh, có thể tổng kết được ba khuynh hướng chính:

1. Khuynh hướng *thứ nhất* mang *tính thực nghiệm nhiều hơn*. Có thể mô tả khuynh hướng này như sau: khi nghiên cứu về hành chính so sánh người ta chỉ tập trung vào những nét tốt đẹp điển hình của một mô hình nào đó rồi xây dựng điển hình để đem áp dụng cho các quốc gia/tổ chức khác. Cách tiếp cận này là lấy một nước phát triển có nhiều thành công làm "tấm gương chung", ví dụ, phong trào "tấm gương nước Mỹ" – một nền hành chính gắn với kinh tế thị trường, cạnh tranh, năng động và có hiệu quả cao cho các nước phát triển mà cho đến nay nhiều chuyên gia tư vấn Mỹ và Liên Hợp Quốc đang tiến hành ở các nước đang phát triển hoặc chậm phát triển, có ảnh hưởng ít nhiều đến việc lựa chọn mô hình trong công cuộc cải cách hành chính ở các nước này.

Đây là một khuynh hướng ít chú trọng đến các yếu tố môi trường có ảnh hưởng đến việc chấp nhận hoặc áp dụng những điển hình thành công trong hoạt động hành chính của các tổ chức/các mô hình khác. Vì vậy, các nghiên cứu so sánh chỉ mới mang tính bề nổi với những đề xuất thay đổi bằng cách "bắt chước" những điển hình thực tiễn thành công, mà chưa nêu lên những nguyên nhân chính quyết định sự thành công hay thất bại của mô hình, từ đó đưa ra những đề xuất thay đổi cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của mỗi tổ chức, mỗi nền hành chính. Khuynh hướng này mang lại những kết quả nhất định, nhưng nó không toàn diện và nếu áp dụng máy móc như vậy có thể dẫn đến thất bại.

2. Khuynh hướng *thứ hai* cũng mang tính chất thực tế, song so với khuynh hướng thứ nhất nó bắt đầu đặt vấn đề về việc tìm ra những *lý luận chung* trong phát triển hành chính. Phương pháp tiếp cận này phát triển từ việc tập trung nghiên cứu những nét khái quát chung của các đạo luật, các văn bản pháp quy điều chỉnh hành vi hành chính và các mối quan hệ tương tác giữa các biến số trong hệ thống hành chính công, rồi tìm cách đưa ra những điểm chung, bao quát được các mô hình hành chính của các nước khác nhau.

Khuynh hướng này xuất phát từ một triết lý hết sức giản đơn được xem là chân lý, là bất kỳ một nền hành chính nào cũng có một số sứ mệnh và chức năng bắt buộc mà các nhà hành chính phải thực thi. Vậy, có những quy luật chung, những nguyên tắc chung mang tính lý luận quyết định hiệu quả của việc thực thi các sứ mệnh, các chức năng đó?

3. Khuynh hướng *thứ ba* có vẻ hợp lý và linh hoạt hơn cả dựa trên quan điểm kết hợp chặt chẽ lý luận với thực tiễn: *mỗi một quốc gia, một dân tộc, một tổ chức đều có tiếng nói riêng của mình không chỉ trong ngôn ngữ, văn hóa mà còn trong cách tổ chức và hoạt động của bộ máy công quyền thích hợp với môi trường dân tộc, chính trị, kinh tế và xã hội riêng.* Đây là khuynh hướng chú trọng nhiều vào phân tích thực tiễn ảnh hưởng của môi trường hành chính, đòi hỏi các nghiên cứu phải tập trung phân tích các điều kiện tồn tại và phát triển của nền hành chính trong sự đa dạng, phong phú của các hệ thống chính trị và hệ thống hành chính nhằm giải đáp được các vấn đề như:

+ Những đặc điểm nào của bộ máy hành chính là quyết định và vừa phản ánh được yêu cầu thực tế của xã hội, vừa phản ánh được toàn bộ cơ cấu khái quát của nền hành chính, sự phân chia cấp bậc trong bộ máy và khuôn khổ chuyên môn hóa cũng như các xu hướng hành vi trong hoạt động hành chính là vận dụng đúng các nguyên tắc về khoa học tổ chức có hiệu quả thực tế.

+ Trong phạm vi nào bộ máy hành chính đa năng được tham dự vào việc ra các chính sách, quyết định quan trọng và trong phạm vi nào thì bộ máy hành chính có quyền thi hành các quyết định đó, bảo đảm được đường lối phát triển của đất nước.

+ Những biện pháp quan trọng để thi hành việc kiểm tra hệ thống hành chính từ các nguồn bên ngoài (tức là hoàn toàn khách quan) và hiệu quả của các biện pháp này...

– Ảnh hưởng của ngành khoa học "gốc" – Chính trị học

Chính trị học – người "mẹ sinh học","môn khoa học mẹ" của hành chính công – rõ ràng là có ảnh hưởng sâu sắc đến đặc điểm của hành chính học. Hành chính công được sinh ra trong lòng của chính trị học và được nuôi dưỡng trong chiếc nôi chính trị học. Vì vậy, những nhận thức nền tảng của chính trị học có ảnh hưởng rất lớn đến các nhà nghiên cứu hành chính công. Mặc dù các nguyên tắc hành chính là cần thiết và có giá trị vượt biên giới của một quốc gia thì ảnh hưởng của nền tảng chính trị trong mỗi quốc gia đều tác động không ít đến hành chính công của mỗi nước. Ví dụ, các

khái niệm nền tảng của chính trị học Mỹ là giá trị của dân chủ, tính đa nguyên, sự tham gia chính trị rộng rãi, bình đẳng trước pháp luật... tiếp tục giữ vị trí quan trọng trong tâm trí các nhà hành chính công của Mỹ.

4.4. Mô hình lý thuyết 4: Hành chính công với tư cách là quản lý (1956-1970)

Mặc dù mô hình lý thuyết này xuất hiện gần như đồng thời với mô hình lý thuyết 3 về thời gian song nó chưa bao giờ nhận được sự ngưỡng mộ rộng rãi với tư cách là một mô hình lý thuyết. Tuy nhiên, sự lựa chọn quản lý (mà đôi khi được gọi là "khoa học hành chính" hoặc "quản lý chung") là một biến số lựa chọn đối với một số không ít các trường phái hành chính công và đối với một số trường phái, cho đến bây giờ vẫn còn giữ nguyên sự lựa chọn này. Tuy nhiên, trong cả hai mô hình lý thuyết – chính trị học và quản lý, điều quan trọng cần nhận thấy là sự mất đi những đặc điểm đặc trưng và tính độc nhất của hành chính công. Quản lý là một lĩnh vực bao sân các lý thuyết: Tổ chức và hành vi, lập kế hoạch, ra quyết định và các kỹ thuật khác nhau của "khoa học quản lý" như lý thuyết ma trận, quản lý nguồn nhân lực, lãnh đạo, động cơ thúc đẩy, giao tiếp, hệ thống thông tin, lập ngân sách, kiểm toán, hiệu suất và cả thị trường nữa.

Với tư cách là một mô hình lý thuyết, quản lý chú trọng đến các nội dung hoạt động trọng tâm chứ không phải nơi diễn ra các hoạt động trọng tâm đó. Nó đưa ra những kỹ thuật, thường là các kỹ thuật phức tạp dòi hỏi chuyên môn và sự tinh thông nghề nghiệp, nhưng ở trong cơ cấu thể chế nào sự chuyên môn đó cần được áp dụng thì lại được xác định một cách rất mơ hồ.

Nhiều người xuất phát từ các trường kinh doanh đã tích cực ủng hộ mô hình lý thuyết quản lý này. Năm 1956 một tạp chí quan trọng do các nhà nghiên cứu hành chính công thành lập mang tên Khoa học hành chính (ba tháng một lần) đã đưa ra giả thiết rằng hành chính công, hành chính doanh nghiệp và hành chính tổ chức là hậu quả của một sự phân biệt sai lầm, rằng hành chính là hành chính. Một nhà hành chính công, Keith M. Henderson đưa ra lập luận vào giữa thập kỷ 60 rằng lý thuyết tổ chức là, hoặc cần phải là, trọng tâm bao trùm của hành chính công và không thể bị từ chối như trong các tác phẩm của Herber Simon và những nhà hành vi và hành vi tổ chức vào cuối thập kỷ 50, đầu thập kỷ 60.

Vào những năm đầu của thập kỷ 60 "phát triển tổ chức" bắt đầu lớn mạnh như một lĩnh vực của quản lý. Phát triển tổ chức với tư cách là một lĩnh vực được đặt nền móng từ tâm lý xã hội và các giá trị của dân chủ hóa

bộ máy thư lại, bất kể tư hay công và sự phát triển nội lực của cá nhân các thành viên trong các tổ chức. Với tư cách là trọng tâm, phát triển tổ chức thể hiện những nỗ lực lựa chọn thay thế chính trị học đối với nhiều nhà nghiên cứu hành chính công. Vì những giá trị này, phát triển tổ chức được các nhà hành chính công tân thời xem như sự đề cập đến một lĩnh vực nghiên cứu có thể so sánh được trong khuôn khổ của quản lý: Các giá trị dân chủ có thể được xem xét, các mối quan hệ đến chuẩn mực cần được đề cập và các phương pháp luận khoa học cứng nhắc cần được áp dụng.

Từ cuối thập kỷ 50 đến giữa thập kỷ 60 nhiều trường phái lý thuyết đã cho ra đời các tạp chí viết về quản lý, đề cao vai trò của quản lý chung như là một người nối nghiệp hợp lý cho các mô hình lý thuyết thiển cận trước kia như hành chính công và hành chính doanh nghiệp. Các trường phái này chú trọng nhiều vào cơ cấu giá trị và bản chất đa ngành của những nghiên cứu về quản lý.

Sự thể hiện mang tính tổ chức về quản lý chung được đặt nền móng tốt bắt đầu xuất hiện từ những năm 50 do Trường Kinh doanh và Hành chính công ở trường Tổng hợp Cornell (Mỹ) khám phá và qua nhiều năm ba mô hình trường phái quản lý chung đã được phát triển trong các chương trình đào tạo về hành chính công ở Mỹ. Mô hình thứ nhất được xem là "thuần khiết nhất" là các trường phái khoa học hành chính được thành lập và đề xuất chương trình cấp bằng Thạc sỹ về "hành chính" hoặc "quản lý". Trường phái thứ hai cũng gần gũi với trường phái khoa học hành chính thuần khiết là trường phái quản lý. "Quản lý công" được coi là môn học chính trong chương trình đào tạo thạc sỹ theo triết lý là cái gì tốt cho kinh doanh thì cũng tốt cho hoạt động của Chính phủ. Mô hình thứ ba lựa chọn những điểm chung giữa hành chính và quản lý có nhấn mạnh những đặc điểm riêng biệt của hành chính công.

Như vậy, trong thập kỷ 60 và đặc biệt là đầu thập kỷ 70 khái niệm quản lý chung đặc biệt "mốt". Có vẻ như là một số nhà hành chính công đã phát hiện được một dòng trong tác phẩm của Woodrow Wilson vào năm 1887 rằng "lĩnh vực của hành chính công cũng là một lĩnh vực của kinh doanh. Nó được rút ra từ sự vội vàng và tranh chấp của chính trị"[1]. Có thể quan điểm này của Wilson đã khuyến khích các nhà khoa học quản lý tư duy về hành chính công như một lĩnh vực nhỏ của quản lý chung rộng hơn như Mô hình lý thuyết 4. Họ cho rằng thà là một lĩnh vực nhỏ của quản lý còn hơn là một bộ phận của chính trị học. Trong một chừng mực nào đó thái độ như vậy phụ thuộc vào cách nhìn của người nghiên cứu. Trong một

---

[1] *Xem Wilson, The Study of Administration, trang 209.*

nghiên cứu phân tích hữu ích, James L. Perry và Kenneth L. Kramer đã làm rõ nghĩa cách nhìn nhận này đối với quản lý và hành chính công. Ví dụ, nếu một nhà phân tích tin tưởng rằng mục đích trước tiên của một tổ chức là đạt được những mục tiêu xã hội (như giáo dục...) trái với mục tiêu phương tiện (như lợi nhuận...); rằng sự khác nhau và giống nhau giữa các tổ chức có thể được hiểu thông qua việc so sánh các tổ chức như một tổng thể chứ không phải từng bộ phận; rằng có một số điểm giống nhau và khác nhau giữa các tổ chức quan trọng hơn là một số điểm giống và khác nhau khác (như ảnh hưởng của chính trị trước các tổ chức công thì khác đối với các doanh nghiệp tư nhân...) đội lập với quan điểm cho rằng tất cả các điểm tương đồng hoặc khác nhau đều có tầm quan trọng như nhau và rằng cách tiếp cận phân tích này chú trọng vào việc khám phá các mẫu hình của hành vi tổ chức (như công nghệ và sự thay đổi tổ chức), hơn là (các nghiên cứu tình huống) và sau đó sẽ kết luận rằng hành chính công khác với quản lý tư một chút. Các nhà phân tích có quan điểm và cách tiếp cận đội lập có thể sẽ cho rằng những khác nhau giữa quản lý và hành chính công chỉ là giả tạo: Quản lý là quản lý. Bảng sau sẽ cho thấy những cách nhìn nhận khác nhau này.

Những vấn đề nảy sinh trong nghiên cứu so sánh	Cách nhìn nhận của các nhà phân tích – những người cho rằng quản lý công và tư giống nhau hơn là khác nhau	Cách nhìn nhận của các nhà phân tích – những người cho rằng quản lý công và tư khác nhau hơn là giống nhau
- Vai trò đúng đắn của một tổ chức đối với môi trường bên ngoài của nó là gì?	- Đạt được các mục đích phương tiện	- Đạt được các mục đích xã hội
- Có thể hiểu sự giống và khác nhau trong việc quản lý các tổ chức bằng cách xem xét các bộ phận của tổ chức hay là toàn bộ tổ chức?	- Sự giống và khác nhau có thể hiểu được bằng cách xem xét các bộ phận của tổ chức	- Sự giống và khác nhau có thể hiểu được bằng cách xem xét toàn bộ tổ chức
- Liệu có phải tất cả những điểm giống và khác nhau đều quan trọng như nhau không?	- Những điểm giống và khác nhau đều quan trọng như nhau	- Một số điểm giống nhau và một số điểm khác nhau quan trọng hơn những điểm giống và khác nhau khác
- Liệu chứng cớ về sự tồn tại những điểm giống và khác nhau giữa các tổ chức có thể cần dựa trên các khuôn mẫu trội trong toàn bộ quần số của các tổ chức?	- Các kinh nghiệm tình huống	- Các khuôn mẫu trội

Nguồn: *James L. Perry and Kenneth, L. Kraemer. Part Three: "Is Public Management Similar to or Offerent From Private Management" Trong: "Public Management: Public and Private Respective", 1983, trang 56.*

Tuy nhiên, nhiều tài liệu nghiên cứu lại cho rằng trong thực tế hành chính công và hành chính tư không thể thành công với tư cách là các khu vực riêng lẻ và hoàn toàn độc lập và chính sự phụ thuộc giữa hai khu vực tạo nên thành công. Thêm vào đó, các nhà hành chính công và tư cơ bản là giống nhau trên những khía cạnh không quan trọng. Ở đây, những khía cạnh quan trọng là cái giúp người ta phân biệt giữa hai khu vực công và tư. Vì thế, những nguyên tắc khoa học áp dụng trong khu vực tư (quản lý) thì cũng áp dụng cho khu vực công (hành chính).

Nếu chính trị học ảnh hưởng đến sự phát triển và làm nền tảng cho các giá trị của hành chính công thì quản lý cũng có tác động, tuy không nhiều như chính trị học, đến môn khoa học mới mẻ này. Tuy nhiên, theo nhiều cách, tác động của quản lý đến hành chính công được xem là tích cực hơn chính trị học rất nhiều, xét về mặt khoa học. Một phần vì quản lý xâm nhập vào hành chính công khi lĩnh vực này bắt đầu bị các nhà chính trị học chỉ trích và muốn thôn tính. Hơn nữa, quản lý không phải là người "họ hàng ruột thịt" với hành chính công như chính trị học, vì vậy nó đảm bảo cho hành chính công có được một sự độc lập nhất định, một khoảng không để tự "thở" và tự phát triển.

Quản lý có nhiều điểm khác biệt và ảnh hưởng lớn đến hành chính công. Nó buộc các nhà nghiên cứu hành chính công xem xét lại một cách kỹ lưỡng xem nghĩa của khái niệm "Công" trong "Hành chính công" là gì; nó thuyết phục các nhà nghiên cứu hành chính công rằng hàng loạt những phương pháp luận mới của quản lý là quan trọng và cần thiết đối với hành chính và nó cung cấp cho hành chính công hàng loạt các phương pháp đánh giá một cái gì đó.

Một trong những tác động mang tính nguyên tắc của mô hình quản lý lên hành chính công có liên quan đến sự khác biệt giữa hành chính "công" và hành chính "tư". Việc xác định "Công" trong hành chính công là cả một vấn đề đối với các nhà khoa học trong một thời gian dài. Một phần điều này là do văn hóa phương Tây, mà theo phân tích của Stanley I. Bem và Gerald F. Gaus, không bao giờ khám phá trọn vẹn cái gọi là "Khái niệm cơ cấu phức tạp" và tính "công" và "tư" trong xã hội và điều này tác động nhiều đến việc tìm hiểu nghĩa của hành chính công trong giai đoạn này.

4.5. Mô hình lý thuyết 5: Hành chính công với tư cách là hành chính công (từ 1970)

"Chân dung" của hành chính công với tư cách là một lĩnh vực nhận thức độc lập đã phản ánh điều mà Simon đã dự báo từ 1947. Mặc dù chưa

có trọng tâm cho lĩnh vực dưới dạng một "khoa học thuần túy" thì đã có những tiến bộ đáng kể, đặc biệt trong lý thuyết tổ chức và khoa học thông tin đã được thể hiện trong lĩnh vực này. Người ta đã khám phá và áp dụng các kỹ thuật và phương pháp luận riêng của hành chính công. Tuy nhiên, hướng thứ 2 của hành chính công mà Simon gọi là "chính sách công" thì lại không làm được nhiều bằng hướng thứ nhất. Mặc dù vậy, hành chính công được xem là một lĩnh vực có trọng tâm là Chính quyền Trung ương, Chính quyền địa phương, Quản lý điều hành, Luật hành chính và tất cả những vấn đề có liên quan đến cái gọi là "lợi ích công"

Phong trào "Hành chính công mới" thực sự bắt đầu từ cuối thập kỷ 60 với cuốn sách "Hướng tới một khoa học Hành chính công mới" do trường tổng hợp Syracure (Mỹ) ấn hành năm 1971 đã xem xét lại trọng tâm truyền thống của hành chính công như Hiệu lực, Hiệu quả, Lập ngân sách và các kỹ thuật hành chính đồng thời kêu gọi hướng tới "Hành chính công mới" với trọng tâm là các giá trị, đạo đức và sự phát triển cá nhân của các thành viên trong tổ chức, là mối liên hệ giữa khách hàng với bộ máy thư lại và các vấn đề lớn như đô thị hóa, công nghệ và bạo lực. Có thể nói "Hành chính công mới" độc lập với cả chính trị học và quản lý. Thay vì chú trọng đến kỹ thuật (như quản lý) và các giá trị dân chủ và quyền lực (như chính trị học), hành chính công chú trọng đến các lý thuyết chuẩn mực, đến triết học và chủ nghĩa hành động.

Điển hình về việc khẳng định hành chính công không phải là quản lý và cũng không phải là khoa học chính trị là bài báo của Luther Gulick đăng trên Tạp chí Hành chính công. Bài báo kể về một quyết định của một nhà hành chính khác với quyết định của Tổng thống Mỹ Fraklin Roosevelt và khẳng định rằng quyết định mang tính hợp lý đơn thuần của nhà quản lý và mang tính chính trị của một chính trị gia. Đó là sự kết hợp cả hai cộng với yếu tố tâm lý con người cùng với các giá trị đạo đức và trách nhiệm xã hội.

5. Mối quan hệ giữa hành chính học với các môn khoa học xã hội khác

5.1. Mối quan hệ giữa hành chính học với chính trị học

Chính trị học là khoa học về đấu tranh giai cấp, đấu tranh giữa các dân tộc, các tầng lớp xã hội có những quyền lợi khác nhau, là khoa học về quyền lực chính trị trong xã hội có giai cấp.

Chính trị học nghiên cứu các tổ chức chính trị và các thể chế chính trị

Nhà nước, bao gồm các phạm trù về bộ máy Nhà nước, về giai cấp, chính đảng, Chính phủ và mối quan hệ giữa các tổ chức chính trị và nhân dân. Trong khi đó, hành chính học là khoa học về những quy luật tổ chức và vận hành bộ máy Nhà nước, về hoạt động quản lý của bộ máy Nhà nước. Hành chính học vận dụng những lý luận cơ bản của chính trị học trong những nghiên cứu về tổ chức hành chính và quản lý hành chính. Nếu chính trị học là một khoa học mang nặng đặc điểm lý luận thì hành chính học là một khoa học liên ngành mang nặng đặc điểm ứng dụng.

5.2. Hành chính học với luật học

Luật học là một môn khoa học xã hội lấy quy tắc pháp lý trong các hiện tượng xã hội làm đối tượng nghiên cứu. Quy luật quan trọng của hành chính học là hành chính dựa vào luật pháp. Quản lý hành chính vừa phải chịu sự chỉ đạo và chế ước của luật pháp, vừa vận dụng luật pháp để định ra những pháp quy của nền hành chính trong việc quản lý Nhà nước đối với toàn xã hội. Mặt khác, hành chính học lại càng làm sinh động và phong phú thêm những nội dung của luật học. Vì vậy, giữa luật học và hành chính học tồn tại một mối quan hệ thẩm thấu lẫn nhau và giao thoa với nhau. Nếu luật học thông qua phương pháp chuẩn mực và suy diễn chặt chẽ, đôi khi cứng nhắc và không linh hoạt để chi phối các mặt tổ chức và quản lý hành chính như: Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước, những quy tắc hoạt động của hành chính, của kiểm tra, thanh tra, giám sát và tài phán hành chính thì hành chính học mang một nội dung hết sức phong phú, đa dạng, sinh động và linh hoạt. Quan điểm trước kia coi hành chính học là một bộ phận của luật học, xem mọi vấn đề hành chính chỉ là luật làm nghèo đi nội dung sinh động của hành chính học với ý nghĩa là một khoa học quản lý.

5.3. Hành chính học và kinh tế học

Hành chính học nghiên cứu những vấn đề có liên quan đến việc quản lý mọi mặt trong xã hội của Nhà nước, trong đó có kinh tế. Nhà nước nằm trong phạm trù thượng tầng kiến trúc, nó bị quy định về cơ bản bởi hệ thống các mối quan hệ kinh tế, các quan hệ sản xuất trong xã hội hợp thành kết cấu hạ tầng của xã hội. Xét cho cùng, về cơ bản, nó phụ thuộc vào các quan hệ kinh tế, đồng thời nó tác động ngược trở lại đối với các quan hệ kinh tế. Xu hướng ở các nước phát triển ngày nay cho thấy Nhà nước ngày càng tham dự rộng và bao quát hơn vào nền kinh tế quốc dân. Nhà nước nắm lấy những khu vực kinh tế quan trọng để bổ khuyết cho những nhược điểm của thị trường, đảm bảo lợi ích của toàn xã hội và của

công dân, giữ gìn trật tự công quyền và quyền lợi quốc gia trong điều kiện quan hệ quốc tế ngày càng mở rộng.

Mặt khác, một trong những môi trường tồn tại của nền hành chính Nhà nước là môi trường kinh tế. Sự thay đổi nhanh của môi trường kinh tế hết sức sống động tác động rất mạnh tới tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính Nhà nước, đòi hỏi phải có những cải cách thích hợp phục vụ cho sự phát triển kinh tế của đất nước. Vì những lý do đã nêu trên, hành chính học gắn bó rất chặt chẽ với kinh tế học. Tuy nhiên, quan điểm cực đoan coi các quy luật kinh tế thị trường chi phối các hoạt động của hành chính, xem hành chính Nhà nước bị chi phối hoàn toàn bởi các quy luật kinh tế và các phạm trù kinh tế học là hoàn toàn phiến diện.

5.4. Hành chính học và xã hội học

Xã hội học là một môn khoa học nghiên cứu về xã hội như là một hệ thống toàn vẹn, về những thể chế xã hội khác nhau, về các tiến trình và các nhóm xã hội với các mối quan hệ phức tạp của chúng với mục đích tìm ra những quy luật vận hành một xã hội tốt đẹp hơn. Hành chính học vận dụng những lý luận, phương pháp và nguyên tắc trong xã hội học và quản lý hành chính, bổ sung thêm vào nội dung của hành chính học. Những lý luận, nguyên tắc của hành chính học cũng phải nhờ vào những thực tiễn thực thi và nghiệm chứng trong quản lý hành chính. Vì thế, xã hội học và hành chính học là hai môn khoa học gắn bó mật thiết với nhau, bổ sung cho nhau.

5.5. Hành chính học và tâm lý học

Tâm lý học là khoa học về thế giới nội tâm của con người và động cơ dẫn đến các hành vi của họ. Hành chính học trong khi nghiên cứu để tìm ra những quy luật quản lý hành chính Nhà nước có hiệu quả cần phải dựa vào lý luận và phương pháp của tâm lý học, vì con người với những đặc điểm hành vi của họ cũng là một trong những vấn đề trọng tâm của những nghiên cứu trong hành chính học.

5.6. Hành chính học và khoa học quản lý

Nếu hành chính học là môn khoa học nghiên cứu những quy luật quản lý của nền hành chính thì khoa học quản lý nghiên cứu những quy luật quản lý nói chung. Có nhiều ý kiến cho rằng mối quan hệ giữa chúng nên coi là mối quan hệ giữa hệ thống lớn và hệ thống nhỏ, giữa hệ thống mẹ và hệ thống con. Quản lý học lấy mọi loại quản lý làm đối tượng nghiên cứu, phạm vi của nó rộng, còn *hành chính học lấy quản lý trong nền hành*

chính làm đối tượng để nghiên cứu và do đó, phạm vi của nó hẹp hơn. Những nguyên lý, nguyên tắc trong khoa học quản lý mang tính chất chủ đạo trong những nghiên cứu của hành chính học, ngược lại, những nguyên tắc, nguyên lý của hành chính học cũng thuộc phạm trù của khoa học quản lý, song cụ thể hơn và chuyên sâu hơn.

Mặc dù có rất nhiều nguyên tắc quản lý khoa học đã được áp dụng vào các hoạt động hành chính, song tổ chức bộ máy Nhà nước và bộ máy hành pháp nói riêng lại có những quy tắc hoạt động riêng gắn liền với quyền lực chính trị, với công quyền, pháp quyền và với lợi ích chung của toàn xã hội.

III. CHUYỂN ĐỔI TỪ HÀNH CHÍNH CÔNG TRUYỀN THỐNG SANG QUẢN LÝ CÔNG

1. Nguyên nhân

1.1. Những nhược điểm của khu vực công

Thập kỷ 80 và những năm đầu thập kỷ 90 rất nhiều nước trên thế giới đặt vấn đề xem xét lại khu vực công về quy mô và khả năng điều hành sự phát triển của đất nước, đặc biệt một số nước như Anh, Mỹ. Đã có hàng loạt cuộc cải cách diễn ra sau cuộc bầu cử của Tổng thống Mỹ Ronald Reagan và Thủ tướng Anh Margaret Thatcher. Những cuộc cải cách đó không chỉ là những thay đổi đơn thuần mà đó chính là những thay đổi trong nhận thức của xã hội về vai trò của khu vực công và cách thức điều hành nó.

Thứ nhất, *về quy mô của Chính phủ*, nhiều quốc gia cho rằng bộ máy Chính phủ của họ quá lớn, chi phí cho việc duy trì bộ máy đó ngày càng tăng lên đáng kể trong khi đó hiệu quả hoạt động của nó ngày càng giảm đi. Ở các nước OECD, chi tiêu của Chính phủ trên một đầu người tăng gần gấp đôi năm 1990 so với năm 1980. Ở nhiều nước đang phát triển, nợ ngày càng tăng, có nước nợ lên tới 80% GDP[1] cùng với những gánh nặng về nạn thất nghiệp, người già và những vấn đề xã hội khác. Do đó cần phải xem xét lại qui mô và vai trò của Chính phủ. Theo quan điểm mới, vai trò của Chính phủ chuyển từ "chèo thuyền" sang "lái thuyền". Nhà nước không nên ôm đồm làm hết mọi dịch vụ mà nên đẩy mạnh dân chủ hóa gắn liền với phân quyền, xã hội hóa nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả quản lý của Nhà nước. Thứ hai, *về các biện pháp và chất lượng các dịch vụ cung cấp bởi*

---

[1] *Nguồn WB.*

Chính phủ: Ở nhiều quốc gia các loại dịch vụ do Nhà nước cung cấp thường được xem là chất lượng thấp hơn, loại hình kém đa dạng phong phú hơn nhưng giá cả lại đắt hơn so với khu vực tư. Chính vì vậy nhiều quốc gia trên thế giới đã tìm cách thay đổi cách thức phân phối các loại hình dịch vụ cho dân chúng thông qua nhiều biện pháp khác nhau.

1.2. Xu hướng toàn cầu hóa và sự cạnh tranh

Những thay đổi nhanh chóng trong khu vực tư cùng với nhận thức cho rằng sự quản lý và hiệu quả quản lý của khu vực công có ảnh hưởng rất lớn đối với hoạt động của khu vực tư cũng là những nguyên nhân dẫn đến sự thay đổi cách thức quản lý trong khu vực công và sự ra đời của mô hình quản lý công mới.

Trong những năm gần đây, những thay đổi nhằm tăng cường tính cạnh tranh trong nước và quốc tế ở khu vực tư cũng diễn ra khá mạnh mẽ kéo theo những thay đổi về quản lý và về nhân sự trong các tổ chức của khu vực này. Những thay đổi này cần phải được tiến hành song song với những cải cách trong khu vực công.

Trong những năm gần đây, có khuynh hướng thay khái niệm và thuật ngữ "hành chính công" bằng "quản lý công", do quá trình quản lý của Nhà nước trở nên phức tạp hơn, gắn bó quá trình hành chính Nhà nước với quá trình Nhà nước quản lý kinh tế – xã hội hơn, cải cách hành chính gắn bó với cải cách kinh tế, vừa xuất phát từ, vừa phục vụ cho công cuộc phát triển và cạnh tranh kinh tế là chính. Cho nên nội dung hiểu như trước về hành chính công không đủ diễn tả nội dung quản lý phức tạp, phong phú, đa dạng hơn, với mục tiêu, hiệu quả kinh tế – xã hội hơn và quy trình tuân thủ quy phạm pháp lý của hành chính. Học thuyết và thực tiễn Weber về hành chính công dựa trên cơ sở hệ thống trật tự thứ bậc và tính trung lập của hành chính đã trải qua thử thách và được thay bằng một học thuyết mới phù hợp với thời đại mới, phản ánh sự phát triển và tiến bộ từng bước từ ý tưởng của Wilson và Goodrow sang ý tưởng hiện đại hơn của Osborne và Gaebler với quan niệm "sáng tạo lại Chính phủ". Đó là một mô hình quản lý mới với nội dung cơ bản là một mô hình hậu thư lại (*portbu reaucratic*) mang tính chiến lược nhằm kết quả thiết thực, dựa trên một phong cách lãnh dạo hành pháp thiết thực (*executie leadership*) và phân quyền mạnh, hướng theo thị trường, hướng theo khách hàng, với tinh thần kinh doanh và làm xúc tác cho khu vực công và tư cùng tự nguyện tham gia, hợp tác giải quyết các nhu cầu của cộng đồng. Xu hướng thị trường đặc biệt phát triển ở Mỹ, thể hiện sự thâm nhập giao thoa ngày càng sâu giữa

hành chính và kinh tế. Ví dụ ở Mỹ, người ta chống mô hình Chính phủ quan liêu bằng cách đề ra phương hướng cải cách "Chính phủ mang tinh thần kinh doanh" để đáp ứng tình hình kinh tế – xã hội đầy biến động, cạnh tranh, bùng nổ thông tin và người dân trở thành người khách hàng có quyền lựa chọn và đòi hỏi dịch vụ công cộng có chất lượng cao[1]. Thuyết quản lý mới thay cho hành chính công nhằm cải cách theo những nội dung sau:

1. Những nhà quản lý cần phải tăng cường sự tự quản từ sự kiểm tra tổ chức của Trung ương.

2. Những tổ chức và cá nhân sẽ được đánh giá và khen thưởng trên cơ sở họ đáp ứng tốt việc thực hiện nhiệm vụ mục tiêu.

3. Những nguồn nhân lực và tài chính phải được sử dụng mang lại đầu ra tối đa với chi phí tối thiểu.

4. Sự tranh đua và những hướng đòi hỏi của khách hàng phải được xem xét để nâng cao hiệu quả.

5. Quá trình bảo đảm chất lượng phải được thực hiện.

Lý thuyết mới về quản lý công được áp dụng ở những mức độ khác nhau ở nhiều nước châu Âu và các châu khác, ở Anh (dưới thời bà Margret Thatcher), ở Canađa, ở New Zealand, Hồng Kông, Malaysia, Ghana, Jamaica. Sự vận dụng thuyết mới ấy ở Hồng Kông trong các khu vực công từ khi công bố tài liệu "cách nhìn khu vực công", 1989. Nó bao gồm 4 lĩnh vực cải cách:

1. Cải cách quản lý chính sách, xem xét lại vai trò của các ngành chính sách và sự phân chia trách nhiệm giữa ngành chính sách và các vụ.

2. Chính sách quản lý nguồn nhân lực và tài lực, xem xét lại vai trò các ngành tài chính và ngành công vụ.

3. Cải cách thể chế, áp dụng thực tiễn của các quỹ thương mại, các hợp đồng và các hiệp đoàn hóa (*corporatiation*).

4. Cải cách tác nghiệp, bao gồm việc công bố những lời cam kết thực hiện và thiết lập một trung tâm kinh doanh[2].

---

[1] *Xem "Sáng tạo lại Chính phủ" (reinvenning gorvernment) của David Osborn và Ted Gaebler (1992).*

[2] *Xem "Sự biến đổi từ hành chính công sang quản lý công" của Jerman T. M. Larn. Hồng Kông.*

Lý thuyết mới quản lý công có những ưu điểm, nhưng cũng có những nhược điểm biểu hiện trong quá trình thực hiện như: Tinh thần trách nhiệm chính trị giảm sút, thiếu một sự nhất quán về chiến lược; xem nhẹ những giá trị xã hội chủ yếu; khủng hoảng tính hợp pháp; tinh thần đạo đức công vụ suy yếu.

2. Quản lý công

Quản lý công là cách tiếp cận mới đối với hành chính công truyền thống.

2.1. Giới thiệu

Trong suốt nhiều thập kỷ qua, nhiều kết quả nghiên cứu đã cho thấy Nhà nước ngày càng gia tăng vai trò của mình trong các hoạt động kinh tế – xã hội, can thiệp quá sâu vào các ngành, các lĩnh vực. Ở nhiều nơi, Nhà nước thậm chí tham gia trực tiếp vào lĩnh vực sản xuất hàng hóa mà đúng ra khu vực tư có thể đảm nhận tốt hơn. Trong khi đó các chức năng cơ bản của Nhà nước lại bị sao nhãng và thực hiện không mấy hiệu quả. Mô hình hành chính công truyền thống theo lý thuyết của Max Weber bắt đầu từ thế kỷ 19 được áp dụng rộng rãi trên thế giới nhưng từ thập kỷ 80 đã bộc lộ một số thiếu sót và do đó đã làm giảm hiệu lực quản lý của bộ máy Nhà nước. Chức năng của bộ máy hành chính thì chồng chéo, chi phí hành chính quá lớn, dịch vụ công thì nghèo nàn. Chính vì vậy trong suốt hai thập kỷ qua nhiều Chính phủ trên thế giới đã có nhiều cố gắng to lớn nhằm cải tiến chất lượng quản lý Nhà nước. Nhiều chương trình cải cách hành chính, đặc biệt là cải cách mô hình tổ chức và phương thức điều hành của nền hành chính công đã và đang được thực hiện ở nhiều nước nhằm hướng tới một nền hành chính hiệu quả hơn, linh hoạt hơn, đáp ứng được nhu cầu phát triển của đất nước. Một mô hình hành chính mới đã xuất hiện nhằm khắc phục những yếu kém không phù hợp với mô hình hành chính truyền thống với nhiều tên gọi khác nhau như: "Chủ nghĩa quản lý" (*Managerialism*), "Quản lý công mới" (*New Public Management*), "Chính phủ doanh nghiệp", "hành chính phát triển". Sự xuất hiện của mô hình này đã làm cho cách thức hoạt động của khu vực công có nhiều thay đổi đáng kể.

2.2. Các đặc tính của mô hình quản lý công mới

. *Hiệu quả hoạt động quản lý*

Trong mô hình mới, vai trò của khoa học quản lý và các nhà quản lý,

nhất là quản lý theo lối quản trị doanh nghiệp được đề cao và chính nó là yếu tố quyết định việc đạt được mục tiêu của quản lý. Nếu như trong nền hành chính truyền thống, các nhà hành chính chủ yếu là làm nhiệm vụ thi hành mệnh lệnh và làm theo các quy tắc có sẵn, thì ngày nay với tư cách là nhà quản lý, họ phải tính toán, dự đoán, sáng tạo, năng động để đạt được mục tiêu. Vì mục tiêu phải đạt là hiệu quả của hoạt động quản lý, các nhà hành chính không quan tâm nhiều đến chu trình, phương pháp, mà quan tâm trước hết đến mục đích có đạt được hay không, cụ thể là hiệu quả đo, đếm được, bằng một hệ thống chỉ tiêu đánh giá, lượng hóa, so sánh kết quả/chi phí.

. *Phi quy chế hóa*

Cách tiếp cận quản lý công mới không đòi hỏi những quy định chặt chẽ như một mạng lưới dày đặc trong nền hành chính công truyền thống bắt một công chức phải tuân thủ một cách cứng nhắc và nghiêm ngặt, mà thay vào đó là cơ chế mềm dẻo hơn, linh hoạt hơn, dễ thích nghi với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội mới. Người công chức không nhất thiết phải làm công ăn lương suốt đời, mà họ có thể làm hợp đồng toàn phần hay nửa phần thời gian, miễn là họ phải đạt được mục tiêu của tổ chức đặt ra khi làm việc. Người công dân không còn là những người thụ động cầu xin dịch vụ của Nhà nước, mà trở thành các khách hàng sử dụng dịch vụ, có quyền được đòi hỏi phục vụ.

Phi quy chế hóa được thực hiện bằng cách đơn giản hóa các thể chế, các quy định, thủ tục của Chính phủ vì chúng đã trở nên quá nặng nề và phức tạp, đến nỗi người dân không hiểu nổi và thậm chí cả các cơ quan hành chính Nhà nước cũng khó áp dụng. Từ đó, đặt ra yêu cầu phải cải cách thể chế theo hướng: (a) Đơn giản hóa các thủ tục hành chính để giải quyết các vấn đề hành chính nhanh hơn và đỡ tốn kém hơn; (b) Một hệ thống lập quy ít phức tạp tạo ra một chế độ công vụ đa dạng hơn, tạo điều kiện cho các cấp địa phương phát huy sáng kiến và phát triển các dịch vụ theo yêu cầu cá nhân. Nhưng đồng thời nó cũng có mặt trái là dẫn đến những đối xử khác nhau giữa các công dân, tạo ra nguy cơ phân phối không đồng đều các dịch vụ trong dân chúng và giữa các vùng khác nhau; (c) Một hệ thống chính sách bao gồm các quy định đơn giản hơn và số lượng ít hơn sẽ tăng tự do cá nhân cho các công dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế cho các công ty. Nhất là với các công ty kinh doanh, việc đơn giản hóa các thủ tục rườm rà là giúp tăng được tính cạnh tranh của họ.

. *Phân quyền*

Vấn đề này được thể hiện dưới những hình thức khác nhau, ở những mức độ khác nhau, nhưng xu hướng chung là Chính phủ Trung ương phân giao quyền hạn, trách nhiệm, thẩm quyền nhiều hơn cho các đơn vị chính quyền địa phương (phân quyền lãnh thổ), hay cho các bộ và các đơn vị tổ chức bên dưới (phân quyền chức năng) trong việc chủ động quản lý các nguồn lực được phân bổ trong phạm vi thẩm quyền của chúng; đồng thời nó đề cao mối quan hệ vững chắc giữa Chính phủ với bộ phận hoạch định chính sách, giữa cấp hoạch định chính sách với cấp thi hành. Sự "độc lập" ngày càng cao giữa Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương trở thành pháp nhân công pháp đi liền với sự củng cố mạnh mẽ vai trò trung tâm của Chính phủ và Thủ tướng tạo ra những chính sách và phương pháp quản lý năng động, thích ứng với môi trường luôn luôn biến động.

Quá trình phân quyền diễn ra rất rõ rệt, thể hiện ở sự thay đổi trong mối quan hệ giữa Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương, được thực hiện ở rất nhiều quốc gia với những mức độ và kết quả khác nhau. Ví dụ, Cộng hòa Liên bang Đức là nước có truyền thống lịch sử phân quyền mạnh. Nước Anh có tình thế phức tạp hơn do có sự xung đột sâu sắc giữa chính quyền các địa phương và trách nhiệm của họ đối với các chính sách kinh tế khiến cho nước Anh không đi theo xu hướng này. Nước Pháp là nước có truyền thống tập quyền mạnh nhưng đã và đang thực hiện quá trình phân quyền. Thụy Điển là nước xa nhất trong các nước theo xu hướng tăng tính độc lập của chính quyền địa phương. Các nước khác như Thái Lan, Philippin, Inđônêxia. Hàn Quốc, Malaysia v.v... đều có xu hướng phân quyền theo những mức độ khác nhau. Tình hình chung là luôn có sự điều chỉnh để tránh phân tán bằng những hình thức như tản quyền, ủy quyền, tăng cường sự quản lý tập trung, thống nhất của Chính phủ và các bộ. Song song với hệ thống tổ chức địa phương tự quản, có hệ thống tổ chức của Trung ương đặt tại các địa bàn lãnh thổ (tản quyền), không phụ thuộc vào mà lại có chức năng kiểm tra các chính quyền địa phương.

Phân quyền trong cải cách hành chính nhằm đạt được năm mục đích sau:

1. Tăng cường hoạch định chính sách ở cấp hành chính Trung ương bằng cách giảm bớt hoạt động có tính chất tác nghiệp.

2. Phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương làm cho nền hành chính sát và phù hợp hơn với đặc điểm kinh tế – xã hội địa phương.

3. Phát triển dịch vụ đa dạng hơn theo hướng người tiêu dùng là khách quan; làm cho dịch vụ công cộng có hiệu quả cao.

4. Phát triển nền dân chủ, tăng cường sự tham gia của công dân trong nền hành chính công.

5. Thúc đẩy sự công bằng, giúp cho các công dân dễ dàng giám sát hoạt động của các nhà chức trách.

• *Áp dụng một số yếu tố của cơ chế thị trường,* như cạnh tranh, đấu thầu, tính hiệu quả, lượng hóa, so sánh kết quả/chi phí, công dân là "khách hàng" của nền hành chính, làm cho nền hành chính trở nên năng động, đa dạng, phong phú, thoát khỏi vỏ ốc quan liêu truyền thống của một bộ máy thư lại cũ.

• *Gắn bó với chính trị, với Chính phủ, Nhà nước và nền hành chính Nhà nước*

Đội ngũ cán bộ công chức hành chính, đặc biệt là các cán bộ quản lý cao cấp, không phải là những người trung lập về chính trị, không còn hoàn toàn là "chính trị ra đi, hành chính ở lại". Họ tham dự vào quá trình xác lập đường lối, chính sách. Bản thân họ là những người được rèn luyện chính trị, tham gia công tác chính trị và làm công tác chính trị và hành chính trong bộ máy hành pháp vào nền hành chính Nhà nước và do đó có thể xem họ là chiếc cầu nối giữa quyền lực chính trị với nền hành chính quốc gia.

• *Tư nhân hóa một phần các hoạt động của Nhà nước trên cơ sở thực hiện được các mục tiêu và pháp luật Nhà nước (luật công), đặc biệt là các dịch vụ công cộng.*

Xu hướng này bắt đầu tại Vương quốc Anh từ khi bà Margret Thatcher lên nắm quyền vào năm 1979 và sau đó lan rộng ra nhiều nước trên thế giới. Tư nhân hóa không chỉ là con đường nâng cao hiệu quả, mà còn vì bản thân Chính phủ đã có quá nhiều chức năng và ôm đồm, nếu không tư nhân hóa thì không thể đáp ứng nhanh chóng được mọi yêu cầu ngày càng tăng của các công dân. Theo quan niệm của các nhà nghiên cứu, tư nhân hóa không chỉ đơn thuần là bán đi tài sản của Nhà nước, chuyển sở hữu công thành sở hữu tư, mà bao hàm rất nhiều hình thức, trong đó kể cả các hình thức như đấu thầu, làm hợp đồng phụ, cho thuê, hay như cổ phần hóa các doanh nghiệp và tập đoàn hóa các công ty để nâng cao tính cạnh tranh. Ngoài ra, một ý nghĩa quan trọng khác của tư nhân hóa là thu hút được đông đảo các thành phần xã hội, nhất là khu vực tư nhân, các

công dân và các tổ chức phi Chính phủ, tham gia vào hoạt động của nền hành chính công. Trong một chừng mực nào đó, tư nhân hóa có thể coi là một phần của xã hội hóa. Mức độ, phạm vi tư nhân hóa và xã hội hóa ở các nước khác nhau, tùy thuộc vào hoàn cảnh của mỗi nước và xu hướng chính trị của đảng cầm quyền và Chính phủ đương thời.

• *Hành chính công không tách khỏi hành chính tư và vận dụng nhiều phương pháp quản lý doanh nghiệp vào thực tiễn hoạt động của mình*

Tuy phân biệt rõ và không biến nền hành chính công thành tổ chức quản lý tư nhân theo cơ chế thị trường, song trong xã hội hiện đại và nền kinh tế thị trường, nền hành chính công có thể và đã vận dụng nhiều phương pháp quản lý của các doanh nghiệp tư nhân (thuộc chức năng hành chính của quản lý mà H. Fayol đã nói), nhất là những phương pháp quản lý hiện đại. Đó cũng là sự đòi hỏi khách quan của hiệu quả, chất lượng và sự linh hoạt trong đáp ứng các dịch vụ cho yêu cầu ngày càng tăng của công dân cả về số lượng và chất lượng.

Ở nước ta hiện nay, do khu vực tư còn chưa phát triển mạnh, vị trí và vai trò của khu vực tư chưa nổi bật trong đời sống chính trị, kinh tế và xã hội của đất nước, vấn đề "hành chính công" và "hành chính tư" chưa được đặt ra để nghiên cứu một cách thực sự cấp bách. Song trong thực tiễn trên thế giới, nhất là tại các nước đã có một nền hành chính phát triển và một khu vực kinh tế tư nhân phát triển, hành chính học là một bộ phận của khoa học chính trị, tổ chức quản lý nói chung với những nguyên tắc cơ bản có thể ứng dụng cho tất cả các tổ chức hành chính – sự nghiệp, các doanh nghiệp cỡ lớn, dù đó là doanh nghiệp của Nhà nước hay của tư nhân. Như đã nêu trên đây, cũng giống như quản lý, hành chính là một nghệ thuật để "hoàn thành công việc". Nghệ thuật này cũng đòi hỏi các công tác như hướng dẫn, phối hợp, kiểm soát, đánh giá, khuyến khích vật chất và tinh thần, sử dụng các thiết chế quan hệ con người để đạt được các mục đích của tổ chức đề ra. Các quá trình và kỹ năng như vậy là cần thiết cho cả hành chính công và hành chính tư.

• *Xu hướng quốc tế hóa*

Sự quốc tế hóa đời sống kinh tế – xã hội cũng ảnh hưởng đến nền hành chính công. Các nước phải điều chỉnh nhiều qui định pháp luật theo pháp luật và thông lệ quốc tế đối với nhiều vấn đề mang tính chất toàn cầu, đặc biệt là những vấn đề xã hội (điển hình là Tuyên bố 10 điều cam kết của Hội nghị cấp cao về phát triển xã hội tại Copenhaghen tháng 3/1995). Loài người đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng, ví dụ

như nạn ô nhiễm môi trường và hiểm họa của hiệu ứng "nhà kính", vấn đề chống buôn lậu, mafia, bạo lực, vấn đề giới tính, tôn giáo, bảo vệ quyền của trẻ em v.v... Nền hành chính phát triển của các nước đều phải quan tâm và gánh vác nghĩa vụ chung đối với những vấn đề của loài người.

Đất nước ta đang trong quá trình hội nhập vào thế giới và khu vực, điều đó biểu hiện rất rõ trong chính sách mở cửa ra bên ngoài, làm bạn với tất cả các nước không phân biệt thể chế chính trị, tôn giáo, màu da v.v... trên cơ sở độc lập tự chủ và hai bên hữu nghị, hợp tác, cùng có lợi và không làm phương hại đến nhau. Hiện nay, Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của ASEAN và đang trên đường tiến tới gia nhập APEC và WTO. Chúng ta đang đẩy mạnh tiến trình "hội nhập" (hội nhập mà không hòa tan) vào thế giới và khu vực. Một mặt, chúng ta tiếp thu có chọn lựa các kiến thức và kinh nghiệm hiện đại trên thế giới, mặt khác, chúng ta cần giữ gìn truyền thống và bản sắc dân tộc, đấu tranh chống lại các trào lưu và ảnh hưởng xấu của các hệ tư tưởng và văn hóa xa lạ với truyền thống dân tộc Việt Nam.

Nếu hành chính công mới có nhiều điểm khác biệt với nền hành chính truyền thống. Những yếu tố khoa học quản lý, những nhân tố thị trường, những mối quan hệ ngày càng đa dạng và phức tạp giữa chính trị - hành chính – kinh tế, những bước nhảy vọt của khoa học, công nghệ, tin học, xu hướng quốc tế hóa đời sống xã hội của các nước và nhất là trình độ dân trí được nâng cao về mọi mặt (ý thức về quyền công dân, trình độ văn hóa, kiến thức pháp luật, khoa học – kỹ thuật và quản lý, sự thức tỉnh của loài người trước những nguy cơ và tai họa chung của toàn nhân loại v.v...) đã đề ra yêu cầu mới đối với các Nhà nước, các Chính phủ và các nền hành chính công. Nó đòi hỏi phải có những quan điểm và phương pháp thiết kế và vận hành mới, nhằm làm cho sự quản lý của Nhà nước, cho nền hành chính phát triển và chức năng quản lý sẽ có hiệu lực và đem lại hiệu quả cao hơn. Khi chúng ta chú ý tới hiệu quả, thì mọi vấn đề đặt ra một cách rõ ràng hơn: Mục tiêu là cái gì, có định tính và định lượng làm thế nào để đạt được mục tiêu đó với chi phí ít nhất, ai là người thực hiện và ai là người lãnh đạo, quản lý, kiểm soát... Đó là những vấn đề mà nền hành chính phát triển và hành chính học hiện đại đặt ra giải quyết.

3. So sánh quản lý công mới và hành chính công

3.1. Về việc đặt ra các mục tiêu và lập kế hoạch để thực hiện mục tiêu

Mô hình quản lý công mới luôn luôn quan tâm đến việc đặt ra các

mục tiêu. Đây không phải là mối quan tâm chính của các nhà hành chính công trước đây. Nếu xem xét học thuyết Max Weber và thuyết quản lý khoa học thì thấy rằng cả hai học thuyết này đều ít quan tâm đến tính chiến lược. Theo các nhà quản lý công mới, nếu chúng ta chỉ chú ý đến các vấn đề có tính thủ tục, quy tắc thì chúng ta sẽ mất mục tiêu. Khi không thiết lập được mục tiêu, hay mục tiêu không rõ ràng đều làm giảm hiệu quả quản lý.

Trong việc xác định mục tiêu, môi trường là yếu tố quan trọng. Các nhà hành chính công có xu hướng coi trọng môi trường bên trong tổ chức. Các nhà quản lý công mới rất coi trọng môi trường bên ngoài và họ thường đề cao những dự báo chiến lược về môi trường tương lai. Việc đặt ra mục tiêu phải phù hợp và có tính khả thi.

Lập kế hoạch hoạt động để đạt được mục tiêu đề ra cũng được quan tâm theo quan điểm của các nhà quản lý công mới vì nếu đặt ra mục tiêu mà không nêu giải pháp thực hiện bằng cách nào thì cũng không có ý nghĩa.

3.2. Về quản lý các đơn vị nội bộ

. Lập tổ chức và tuyển chọn nhân viên

Điều này không khác biệt nhiều so với mô hình truyền thống. Lập tổ chức nghĩa là nhà quản lý phải làm thế nào để thiết lập cơ cấu, xây dựng tổ chức. Nhà quản lý phải lập ra các đơn vị, phòng, ban theo chức năng, quyền hạn nhất định. Thực tế có nhiều tổ chức phát sinh ra trong nền hành chính công mới, so với bộ máy thư lại trước đây. Trách nhiệm của các nhà quản lý là điều phối các hoạt động của các tổ chức. Đây cũng chính là một chức năng quan trọng của quản lý.

. Lựa chọn đội ngũ cán bộ và hệ thống quản lý nhân sự

Đội ngũ cán bộ, con người là yếu tố quan trọng nhất của quản lý. Năng lực của tổ chức chủ yếu dựa vào con người trong tổ chức. Không có con người trong cơ quan, không thể thực thi được các chương trình kế hoạch. Cả hành chính công và quản lý công mới đều có chung kết luận: Năng lực tổ chức và năng lực của con người trong tổ chức.

Những nhiệm vụ quan trọng của nhà quản lý trong lĩnh vực này:

- Tuyển dụng cán bộ trong tổ chức.

- Chọn lựa đúng người để đưa vào tổ chức. Phải xã hội hóa về đánh giá các nguồn nhân lực. Phải làm sao để con người nhận thức được mục tiêu của tổ chức để hoạt động đạt mục tiêu ấy.

- Đào tạo con người.

- Đào tạo cán bộ theo các hình thức đa dạng về nội dung và thời gian.

- Phải có chế độ thưởng, phạt rõ ràng.

- Kiểm tra thực hiện: Điểm này có sự khác biệt rất lớn giữa hai mô hình. Trong nền hành chính công, không quan tâm đến việc "làm gì" mà quan tâm đến việc "đừng sử dụng quá ngân sách". Quản lý là quan tâm đến việc thực thi, do đếm cụ thể, làm gì, làm thế nào, làm được gì. Bao gồm cả việc kiểm soát vốn, chi phí cho các hoạt động. Việc tạo ra cơ chế đánh giá kết quả hoạt động, sản phẩm cũng được quan tâm.

Hiện nay, trong thực tế đã cố gắng rất nhiều để kiểm soát việc thực thi công vụ, chú ý đến cơ cấu kiểm soát việc thực hiện mục tiêu của tổ chức. Một khi tổ chức không đạt được mục tiêu thì phải có cơ chế để diều chỉnh tổ chức.

3.3. Về quản lý các mối quan hệ với bên ngoài

– Giải quyết các công việc với các đơn vị bên ngoài. Theo lý thuyết hành chính công, một đơn vị muốn quan hệ với đơn vị khác thì phải qua một trình tự nhất định, lần lượt. Nhưng theo quan điểm quản lý mới, có thể quan hệ trực tiếp. Điều này được thực hiện thông qua nguyên tắc phân quyền, dành quyền tự do hơn cho các nhà quản lý, các chuyên gia ở các đơn vị trong giải quyết công việc. Từ đó dẫn tới mục tiêu quản lý đạt được một cách thuận lợi hơn.

– Giải quyết các công việc với các tổ chức bên ngoài như doanh nghiệp công, khu vực tư, hoặc một nhóm lợi ích nào khác: Các nhà quản lý có thể liên lạc, trao đổi, quan hệ trực tiếp với các nhóm này.

– Giải quyết các công việc với các công dân, công chúng, với các phương tiện thông tin: Theo quan niệm hành chính công, nội dung này ít được đề cập đến. Theo nguyên tắc quản lý mới, quần chúng nhân dân được xem là một nguồn lực quan trọng vì họ là nguồn thông tin, là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến nhà quản lý. Các nhà quản lý càng ngày càng phải được công chúng đánh giá với danh nghĩa là khách hàng. Các nhà quản lý cần phải tạo ra các dịch vụ công đáp ứng được sự hài lòng của công chúng. Công chúng phải đóng góp vào việc đánh giá chất lượng dịch vụ, đồng thời các nhà quản lý cũng phải xem xét dịch vụ của họ có đáp ứng cho dân đến mức nào.

Có thể so sánh hai mô hình quản lý công và hành chính công dựa trên một số tiêu chí sau đây:

Tiêu thức so sánh	Hành chính công truyền thống	Quản lý công
1. Mục tiêu	1. Bảo đảm đúng chu trình, đúng quy tắc, thủ tục hành chính (đầu vào) 2. Đánh giá việc quản lý hành chính thông qua việc xem xét mức độ thực thi các quy tắc, thủ tục hành chính	1. Bảo đảm kết quả tốt nhất, hiệu quả cao nhất (đầu ra) 2. Dùng các tiêu chí cụ thể để đánh giá kết quả quản lý hành chính
2. Đối với công chức	3. Trách nhiệm của người công chức, nhà quản lý là giám sát việc thực hiện và giải quyết công việc theo quy chế, thủ tục 4. Những quy định, điều kiện để công chức thực thi công vụ theo một hệ thống thứ bậc rất chặt chẽ, cứng nhắc theo quy định 5. Thời gian làm việc của công chức được quy định chặt chẽ, có thời gian công (thời gian làm việc ở cơ quan) và thời gian tư (thời gian không làm việc ở cơ quan) 6. Công chức mang tính trung lập, không tham gia chính trị, thực hiện một cách trung lập các chính sách do các nhà chính trị đề ra	3. Trách nhiệm của người công chức, nhà quản lý chủ yếu là bảo đảm thực hiện mục đích, đạt kết quả tốt, hiệu quả cao 4. Những quy định, điều kiện để công chức thực thi nhiệm vụ có hình thức linh hoạt, mềm dẻo hơn 5. Thời gian làm việc linh hoạt hơn, có thể suốt đời họ làm việc trong một thời gian nhất định, có thể làm chính thức hoặc hợp đồng (có thể một phần thời gian công vụ làm việc tại nhà). 6. Công chức cam kết về mặt chính trị cao hơn trong các hoạt động của mình, các hoạt động hành chính mang tính chính trị nhiều hơn
3. Đối với Chính phủ	7. Tất thẩy các công vụ được Chính phủ thực thi, giải quyết theo pháp luật quy định 8. Chức năng của Chính phủ nặng về hành chính xã hội, trực tiếp tham gia các công việc công ích xã hội 9. Chức năng của Chính phủ tuần túy mang tính hành chính không trực tiếp liên hệ đến thị trường	7. Các công vụ mang tính chất chính trị nhiều hơn, ảnh hưởng của chính trị ngày càng lớn trong hành chính 8. Chức năng tham gia trực tiếp các dịch vụ công cộng ngày càng giảm bớt và thông qua việc xã hội hóa các dịch vụ đó để quản lý xã hội, nhưng vẫn cần có sự quản lý của chính quyền 9. Chức năng của Chính phủ đối mặt với những thách thức của thị trường

Câu hỏi ôn tập

1. Hành chính là gì? Hành chính và quản lý giống và khác nhau như thế nào?

2. Hành chính công là gì? Tại sao nói hành chính công vừa là khoa học vừa là nghệ thuật?

3. Những yếu tố cấu thành của hệ thống các học thuyết hành chính công?

4. Các cách tiếp cận trong nghiên cứu hành chính công?

5. Hãy trình bày mối quan hệ giữa hành chính học với các ngành khoa học xã hội khác?

6. Các mô hình lý thuyết hành chính công?

7. Quản lý công có phải là giai đoạn phát triển mới của hành chính công không?

Tài liệu tham khảo

1. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên), *Hành chính học đại cương,* NXB Chính trị Quốc gia, 1997.

2. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên), *Hành chính so sánh ASEAN,* NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.

3. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên), *Từ điển Pháp – Việt Pháp luật – Hành chính,* 1992.

4. Daniel W. Martin, *The guide to the Foundations of Public Administration,* marcel Dekker, Inc.

5. David Osborn và Ted Gaebler, *Sáng tạo lại Chính phủ,* Viện NCQLKT TƯ, Hà Nội, 1997 (Bản dịch).

6. Ferrel Heady, *Comparative Public Administration: Concerns and priorities,* 1962.

7. Frank J. Goodnow, *Politics and Administration,* New York, 1900.

8. *Giáo trình Hành chính công*, Học viện Hành chính Quốc gia, 2001.

9. Herber ' A. Simon, "*A. Comment on The Science of Public Administration*", 1947.

10. Herber A. Simon, *Administrative Behavior: Decision making proces in Administrative Organization,* 4th Edition, 1997.

11. Peter F. Drucker P. *Quản lý vì tương lai, Những năm 1990 và sau đó,* Viện NCQLKT TƯ, Hà Nội, 1997 (Bản dịch).

12. Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, *The Public Administration dictionary, Second edition,* Michigan University, 1988.

Chương II

CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM VÀ Ý NGHĨA CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm chức năng hành chính Nhà nước

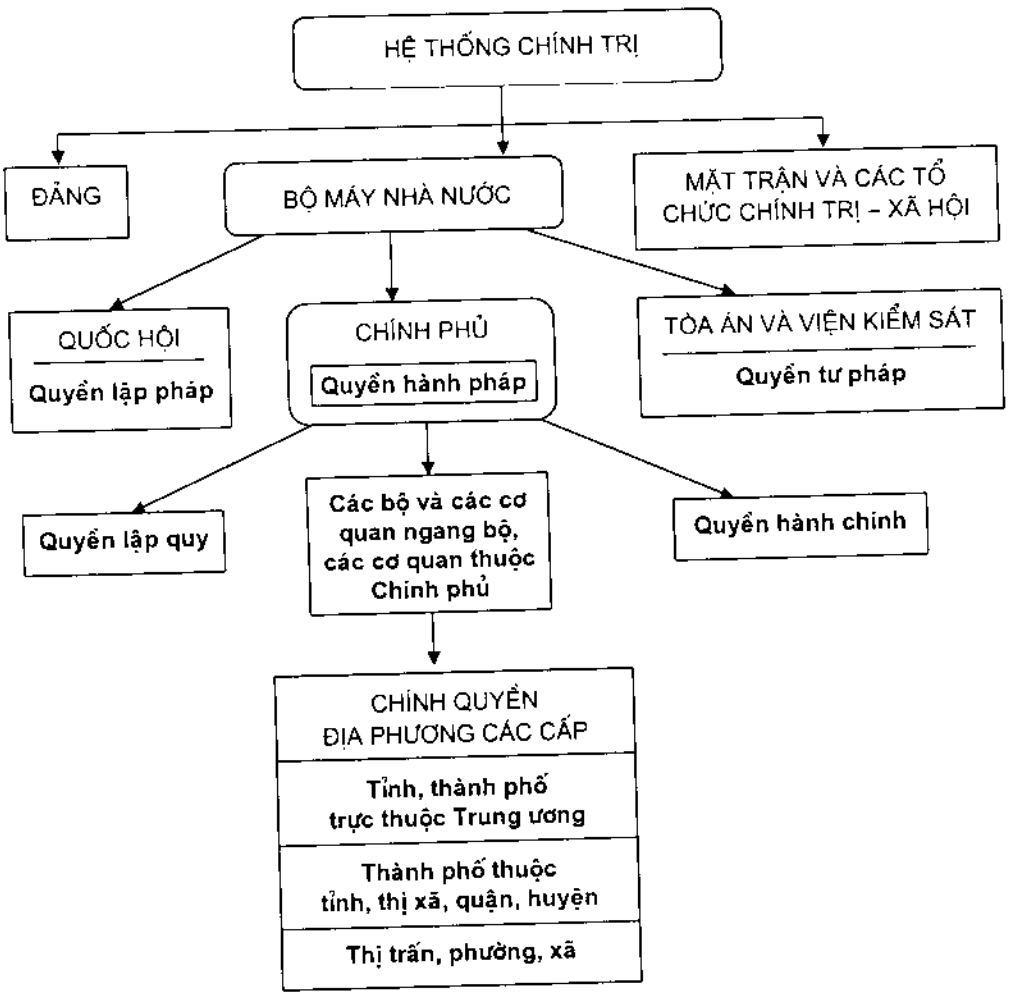
Chức năng hành chính Nhà nước là loại hoạt động hành chính được tách ra trong quá trình phân công lao động quyền lực và chuyên môn hóa lao động của các cơ quan hành chính Nhà nước được thực thi trong từng thời kỳ nhất định. Thông qua các chức năng hành chính phản ánh vị trí, vai trò hoạt động của các cơ quan thực thi quyền hành pháp đối với đời sống xã hội.

Để nắm vững khái niệm "chức năng hành chính Nhà nước" ở nước ta trong giai đoạn hiện nay, cần xác định rõ vị trí, vai trò của nó trong hệ thống chính trị, trong tổng thể các tổ chức Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các đoàn thể nhân dân và các tổ chức chính trị – xã hội hoạt động theo một cơ chế nhất định nhằm bảo đảm mọi quyền lực thuộc về nhân dân. Trong hệ thống chính trị này, Đảng là lực lượng lãnh đạo; Nhà nước là trụ cột, công cụ thực hiện quyền lực, là trung tâm quản lý xã hội, Mặt trận và các tổ chức chính trị – xã hội là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Sơ đồ 1 mô tả hệ thống chính trị và vai trò quyền hành pháp trong mối quan hệ tương quan thống nhất với quyền lập pháp và quyền tư pháp dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự tham gia quản lý của nhân dân.

Trong bộ máy Nhà nước, mỗi loại cơ quan thực hiện những chức năng, nhiệm vụ nhất định. Trong mối quan hệ với Quốc hội (cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, thực hiện chức năng lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao đối với toàn bộ bộ máy Nhà nước) thì Chính phủ theo Hiến pháp 1992 là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thực thi quyền hành pháp, đồng thời là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện chức năng quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội.

Cơ quan hành pháp là những cơ quan quản lý mọi mặt hoạt động của đất nước. Ở nước ta, các cơ quan ấy được gọi là cơ quan chấp hành, cơ quan thực thi quyền hành pháp, cơ quan hành chính Nhà nước.

Sơ đồ 1



Các cơ quan hành chính Nhà nước ở Trung ương chịu trách nhiệm quản lý thống nhất các ngành, các lĩnh vực, các vùng, các thành phần kinh tế khác nhau trong phạm vi cả nước.

Các cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương là cơ quan chấp hành. Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân; chịu trách nhiệm quản lý về mặt Nhà nước đối với tất cả các lĩnh vực, các hoạt động ở địa phương dưới sự chỉ đạo, điều hành thống nhất của Chính phủ.

Mỗi một chức năng hành chính Nhà nước là tổng thể của các hoạt động, tác động cùng loại nhất định của các cơ quan hành chính Nhà nước đối với các đối tượng quản lý (đối với dân, đối với nền kinh tế thị trường, đối với xã hội và đối với bên ngoài) nhằm giải quyết có hiệu lực, hiệu quả

những mục tiêu, nhiệm vụ đã đề ra. Các hoạt động cùng loại được nhóm vào với nhau để hình thành nên các đơn vị theo chức năng. Ở nước ta hay gọi tắt là "cơ quan chức năng".

Ở đây không thể đồng nhất và lẫn lộn khái niệm chức năng hành chính Nhà nước tổng quan với chức năng hành chính Nhà nước cụ thể cho từng cơ quan hành chính Nhà nước riêng biệt. Bởi vì từng cơ quan hành chính Nhà nước khác nhau trong không gian và thời gian nhất định, có thể thực hiện nhiều hay ít các chức năng hoạt động hành chính. Trong đó, chức năng hành chính của Chính phủ luôn luôn phản ánh phương hướng cơ bản, chủ đạo về hoạt động và tính chất hành chính Nhà nước.

2. Ý nghĩa chức năng hành chính Nhà nước

Lý luận về chức năng hành chính Nhà nước là một trong những thành tựu lý luận và là một bộ phận quan trọng của khoa học quản lý nói chung và khoa học hành chính nói riêng.

Thứ nhất, nội dung của hành chính Nhà nước với tư cách như là một quá trình được thể hiện qua các chức năng hành chính Nhà nước. Nếu không làm rõ chức năng hành chính Nhà nước thì không thể hình dung được các quá trình hành chính, cấp độ các thể chế hành chính, thủ tục hành chính theo các khâu, các cấp hành chính, cũng như các hoạt động chi tiết, cụ thể của quá trình ấy trong một hệ thống nhất định. Coi hành chính là sự tập hợp những chức năng hành chính đã cho phép các công chức lãnh đạo giải quyết thành công nhiều vấn đề trong thực tiễn.

Thứ hai, sự hình thành, phát triển, hoàn thiện các chức năng hành chính Nhà nước là một quá trình lịch sử, một quá trình khách quan. Quá trình đó ngày càng trở nên phức tạp, do lực lượng sản xuất, quan hệ sản xuất, quan hệ xã hội, quan hệ quốc tế không ngừng phát triển. Trên góc độ này, chức năng hành chính Nhà nước là sản phẩm của quá trình phân công, chuyên môn hóa, tiêu chuẩn hóa, tổng hợp hóa lao động trên lĩnh vực thực thi quyền hành pháp, bắt nguồn từ đời sống xã hội, nhằm tạo ra của cải vật chất, dịch vụ hàng hóa ngày càng nhiều cho cộng đồng. Với ý nghĩa đó, chức năng hành chính Nhà nước là một trong những căn cứ quan trọng để thiết lập, phân tích các cơ quan hành chính Nhà nước và cũng là lý do chính đáng của sự tồn tại tất yếu của một chủ thể hành chính nào đó. Chủ thể hành chính vừa tác động đến đối tượng quản lý, vừa tự hoàn thiện bản thân mình. Cả hai phương hướng tác động đó liên quan chặt chẽ với nhau, vừa để duy trì sự ổn định tương đối, vừa đổi mới để thích ứng với môi trường. Sự vận hành một chức năng hành chính bằng cách cụ thể hóa chức năng thành những nhiệm vụ, hoạt động cụ thể, thành những đầu việc có

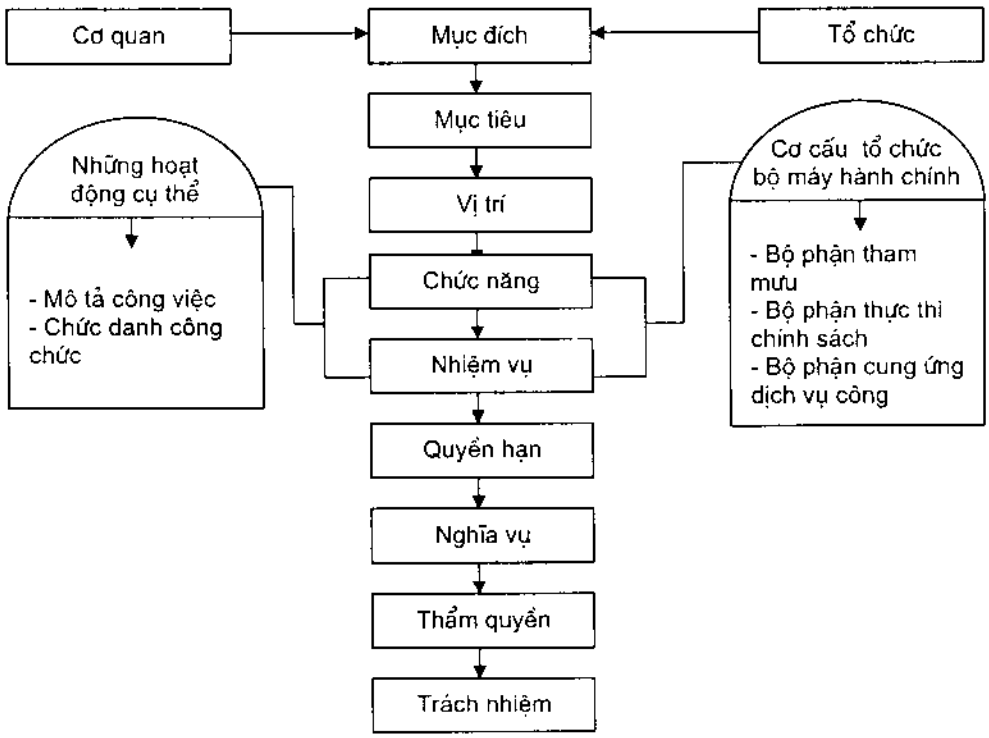
dòng ngân sách kèm theo.

Thứ ba, những chức năng hành chính Nhà nước được cụ thể hóa cho các khâu, các cấp, các nhiệm vụ, các chức danh hành chính, quy chế tổ chức và do đó, nó là một phương tiện quan trọng để góp phần thực hiện đường lối tổ chức, đường lối cán bộ của Đảng và Nhà nước.

Cần khẳng định rằng, những chức năng hành chính Nhà nước gắn chặt với việc hoàn thiện thể chế của nền hành chính, chấn chỉnh tổ chức bộ máy, quy chế hoạt động của hệ thống hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và sử dụng có mục đích, có hiệu quả tài chính công. Nhiều nhược điểm, yếu kém trong nền hành chính nước ta bắt nguồn từ việc xác định chức năng hành chính cho từng cơ quan thiếu rành mạch, rõ ràng, dứt khoát và chưa cụ thể. Đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp, tranh chấp chức năng giữa các cơ quan hành chính Nhà nước.

Tóm lại, thuật ngữ Chức năng (function) được sử dụng rộng rãi trong các văn bản thành lập các cơ quan quản lý Nhà nước. Nhiều trường hợp còn dùng thuật ngữ "Chức năng" gắn liền với các thuật ngữ khác mà không tách ra từng thuật ngữ riêng biệt. Ví dụ, "Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền". Sơ đồ 2 mô tả một chuỗi các thuật ngữ gắn liền với thuật ngữ "Chức năng".

***Sơ đồ 2.* Chuỗi thuật ngữ gắn liền thuật ngữ "Chức năng"**



II. PHÂN LOẠI CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Mục đích phân loại chức năng hành chính Nhà nước

Phân loại chức năng hành chính Nhà nước nhằm:

– Bảo đảm quá trình hành chính được tiếp cận một cách bao quát, trọn vẹn, hoàn chỉnh đối với từng cơ quan, từng chức vụ, từng khâu và từng cấp hành chính trong các ngành, các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, cũng như đối với chính quyền địa phương. Điều này có ý nghĩa quan trọng và trực tiếp đến thiết kế bộ máy; thiết lập mối quan hệ phối hợp ngành (chiều ngang), cấp (chiều dọc); cơ cấu kiến thức, kỹ năng, kỹ xảo và xây dựng phong cách, chế độ làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức trong các công sở hành chính.

– Tạo cơ sở khách quan cho việc xác định khối lượng công việc, theo từng chức năng, xây dựng mô hình tổ chức cho từng loại cơ quan hành chính, đặc biệt mô hình tổ chức bộ máy Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, mô hình tổ chức hành chính Ủy ban Nhà nước các cấp.

– Điều kiện quan trọng nhất bảo đảm sự phù hợp, ăn khớp giữa các chức năng, cơ cấu bộ máy hành chính, giữa các cấp, các ngành, phòng ngừa và điều chỉnh có hiệu quả sự trùng lặp, chồng chéo, rắc rối, bỏ trống, giành giật, đổ lỗi cho nhau giữa các cơ quan hành chính Nhà nước.

Phân loại chức năng hành chính Nhà nước còn là căn cứ không thể thiếu được cho hoạt động có hiệu quả, khách quan, trung thực của các Tòa án hành chính.

Muốn đạt được các mục đích nói trên, việc phân loại chức năng quản lý cần phải chú ý đến sự thống nhất biện chứng của tất cả các chức năng, thể hiện thực chất nội dung các quá trình hành chính, sự gắn bó giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý. Nội dung chương trình hoạt động của chức năng bảo đảm sự phản ứng linh hoạt khi có sự thay đổi của hệ thống lập pháp, hệ thống tư pháp cũng như sự thay đổi của đối tượng tiến hành. Ngoài ra, khi phân loại chức năng, cần chú ý lựa chọn các dấu hiệu, tiêu chí để nhận thức tính chất và độ phức tạp của chức năng vì nó liên quan đến việc xác định cơ cấu trình độ của đội ngũ công chức.

2. Phân loại chức năng hành chính Nhà nước

Có nhiều cách phân loại khác nhau theo mức độ tổng quát và chi tiết. Sau đây là một số cách phân loại:

– Phân loại theo sự phân bố quyền lực Nhà nước, chia ra chức năng lập pháp, chức năng hành pháp và chức năng tư pháp.

– Phân loại theo phạm vi thực hiện chức năng, chia ra chức năng đối nội, chức năng đối ngoại.

– Phân loại theo các chức năng hành chính cơ bản nhất, chia ra chức năng chính trị, chức năng kinh tế, chức năng văn hóa, chức năng xã hội.

– Phân loại theo các đối tượng tác động hành chính Nhà nước, chia ra chức năng đối với dân, chức năng đối với nền kinh tế thị trường, chức năng đối với xã hội và chức năng đối với bên ngoài.

– Phân loại trình tự vận hành và nội dung của quá trình thực hiện chức năng, chia ra chức năng kế hoạch hóa, chức năng tổ chức, chức năng tuyển dụng, chức năng lãnh đạo, chức năng phối hợp, chức năng dự toán ngân sách, chức năng kiểm tra, đánh giá.

– Phân loại chức năng theo lĩnh vực và các mặt hoạt động, chia ra chức năng hành chính Nhà nước về kinh tế, văn hóa, xã hội, ngoại giao, an ninh, quốc phòng; chức năng hành chính Nhà nước về tài chính, ngân sách Nhà nước, kế toán, kiểm toán, thống kê, hội đồng chứng khoán, ngân hàng, tín dụng, bảo hiểm, tài sản công; tài nguyên thiên nhiên; chức năng quản lý và phát triển nguồn nhân lực, xây dựng chế độ công vụ và quy chế công chức và chức năng quản lý hành chính Nhà nước về tổ chức bộ máy nhân sự.

– Phân loại chức năng theo ngành kinh tế, kỹ thuật, dịch vụ, chia ra công nghiệp; xây dựng cơ bản; giao thông vận tải; bưu chính viễn thông; nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, nông thôn; thương mại, dịch vụ, du lịch; các công trình công cộng phục vụ dân cư.

– Phân loại chức năng theo thể chế hiện hành (Hiến pháp, luật, văn bản pháp quy).

Ví dụ:

Nghị định 86/CP ngày 5/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ và cơ quan ngang Bộ và Bộ trưởng như sau:

Về pháp luật; về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; về hợp tác quốc tế; về cải cách hành chính; về thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn của Nhà nước; về quản lý Nhà nước các tổ chức thực hiện dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực quản lý Nhà nước của Bộ; về quản lý Nhà nước các tổ chức kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân; về

quản lý Nhà nước hoạt động của hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh; về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước; về kiểm tra, thanh tra; về quản lý tài chính, tài sản.

Đây là cách phân loại gắn liền với thực thi pháp luật, đặt ra hàng ngày trong nền hành chính Nhà nước mang đậm tính chất thực tiễn hành chính.

– Phân loại chức năng theo tiến trình lịch sử của sự phát triển chức năng quản lý và chức năng hành chính. Đối với những quốc gia coi các thành tựu nghiên cứu lý thuyết khoa học, thì các lý thuyết đó là một căn cứ quan trọng hàng đầu trong việc phân loại các chức năng hành chính Nhà nước.

– Phân loại chức năng hành chính theo sự vận hành của quy trình hành chính Nhà nước.

III. NỘI DUNG CÁC CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Các chức năng hành chính tổng quát

1.1. Chức năng hành chính đối với dân

Thiết lập hệ thống chính sách an dân, khơi dậy và phát huy tính chủ động, sáng tạo của dân và phục vụ dân ngày càng tốt hơn; chuyển một số công việc cho dân làm, dân tự quản; có những phương thức đảm bảo cho dân tham gia xây dựng, theo dõi, giám sát hoạt động của nền hành chính; thể chế hóa phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" thiết thực, không hình thức.

1.2. Chức năng hành chính đối với nền kinh tế thị trường

"Nền hành chính không phải là một lĩnh vực riêng biệt, mà nó tồn tại là để thực hiện trong thực tiễn hàng ngày chức năng quản lý của Nhà nước, trên tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội, mà trước hết là kinh tế"[1].

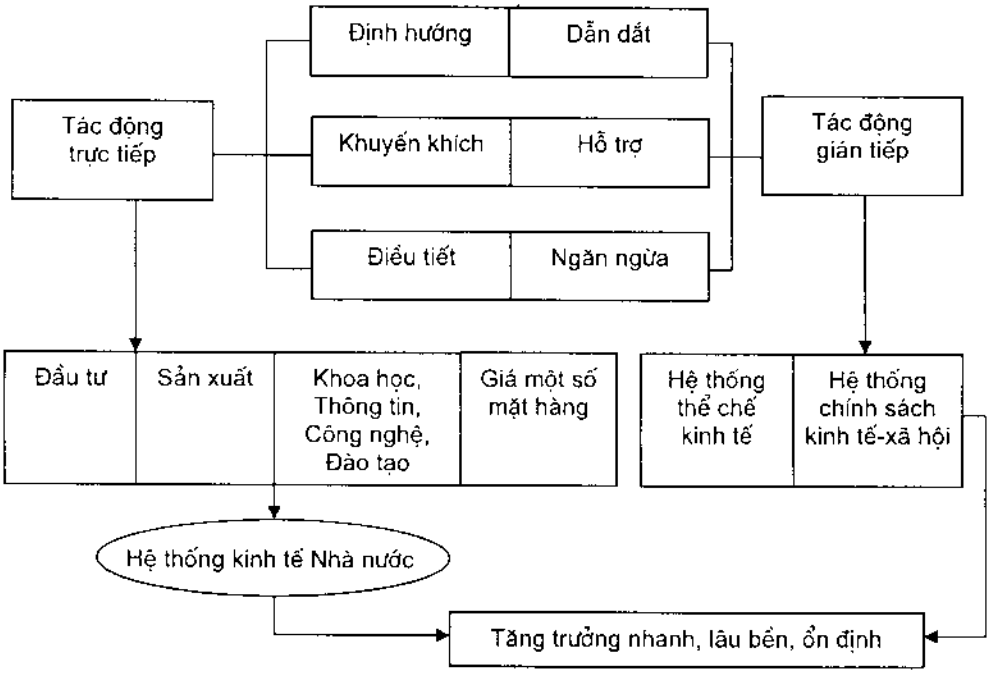
Có thể mô tả vai trò, chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường ở nước ta theo sơ đồ 3 trang 61.

Sơ đồ 3 chỉ rõ để hoàn thành nhiệm vụ của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường phải làm tốt các chức năng sau đây:

---

[1] *Giáo sư Đoàn Trọng Truyến. Tổng quan về cải cách nền hành chính Nhà nước Việt Nam. Tham luận tại tọa đàm quốc tế về cải cách nền hành chính Nhà nước từ 24-26/9/1996 tại Hà Nội.*

Sơ đồ 3



- Định hướng phát triển, tạo điều kiện cho sự ra đời của nền kinh tế thị trường như là vai trò "bà đỡ", thúc đẩy sự phát triển và tăng trưởng kinh tế.

- Tạo môi trường pháp lý cho sự phát triển kinh tế thị trường đúng hướng, lành mạnh theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Trực tiếp đầu tư để phát triển các ngành, các cơ sở then chốt của nền kinh tế quốc dân để phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước, tạo lập kết cấu hạ tầng, công nghệ, thông tin.

- Khuyến khích, hướng dẫn các thành phần kinh tế bằng hệ thống chính sách đòn bẩy, thúc ép, tạo môi trường thuận lợi, ổn định, phát huy tiềm lực nội tại.

- Điều tiết kinh tế, phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân, điều hòa quyền lợi hợp pháp, chính đáng giữa Nhà nước, doanh nghiệp và công dân, bảo đảm công bằng xã hội.

- Ngăn ngừa và khắc phục những yếu tố tiêu cực, trừng phạt hành vi xâm phạm lợi ích chung và của công dân.

- Tham gia tích cực vào thị trường thế giới, thúc đẩy kinh tế phát

triển, bảo vệ chủ quyền và lợi ích kinh tế của quốc gia.

1.3. Chức năng hành chính đối với xã hội

Điều hành xã hội theo luật pháp, bảo đảm trật tự kỷ cương, phòng chống có hiệu quả các tệ nạn tham nhũng, tệ nạn xã hội, thực hiện công bằng xã hội.

1.4. Chức năng hành chính đối với bên ngoài

Thiết lập nền hành chính, nhất là thể chế, bộ máy, công chức làm công tác đối ngoại thích ứng với tiến trình khu vực và toàn cầu hóa, để hội nhập có hiệu quả vào đời sống quốc tế thực hiện một phần quốc tế hóa hành chính.

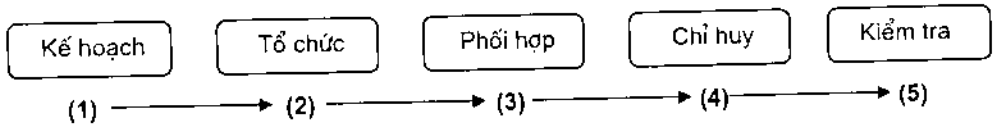
2. Các chức năng hành chính theo tiến trình lịch sử của sự phát triển

2.1. Fr. W. Taylor (1856 – 1915)

Hai chức năng cơ bản của trường phái quản lý khoa học do Taylor sáng lập vào thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XX là chức năng phân tích phân chia công việc để có thể chuyên môn hóa các thao tác, động tác nhằm đạt năng suất tối đa và chức năng kiểm tra, kiểm soát, giám sát chặt chẽ, buộc mọi người làm việc, không ai được lười biếng bằng cách bố trí người lao động vào trong một dây chuyền để lao động liên tục như một người máy.

2.2. H. Fayol (1841 – 1925)

Fayol là người sáng lập học thuyết về hành chính công nghiệp và hành chính chung, là người xây dựng có hệ thống các chức năng quản lý được áp dụng vào lĩnh vực hành chính Nhà nước. Fayol chia hoạt động sản xuất công nghiệp thành 6 chức năng, trong đó có chức năng "quản lý", chức năng "hành chính" với 5 chức năng, 5 loại công việc chi tiết sau đây:

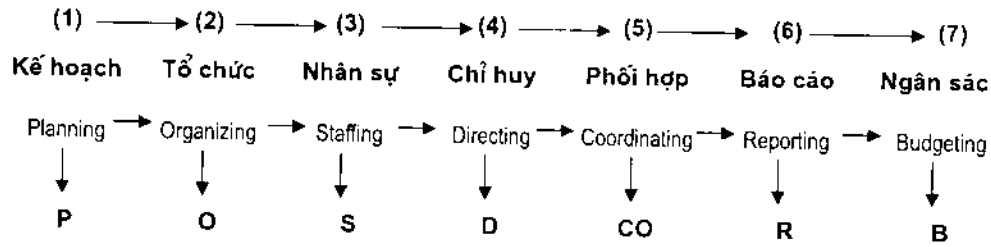


Fayol cho rằng các hoạt động hành chính thể hiện ở mọi cấp độ tổ chức, cấp độ càng cao thì tầm quan trọng càng lớn.

2.3. L. Gulick và L. Urwick

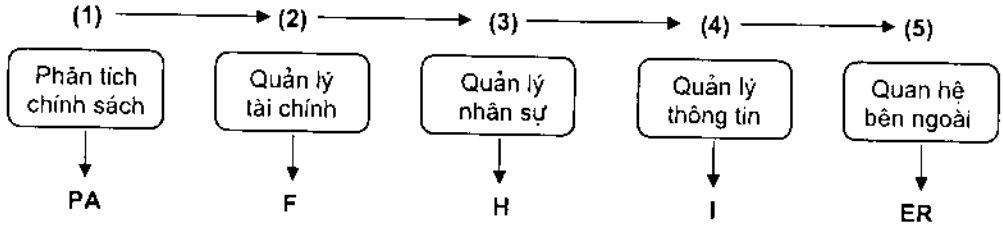
Năm 1937 trong cuốn Papers on the Science of Administration, hai

nhà khoa học này đã hoàn thiện các chức năng của Fayol thành 7 chức năng:



2.4. Garson và Oveman

Năm 1983, hai nhà khoa học trên đề xuất một cụm từ mới "PAFHIER" coi như một bước tiến triển về chức năng hành chính để chuyển nền hành chính công truyền thống sang nền hành chính công hiện đại, nền hành chính phát triển:



PA – Policy Analysic

F – Financial Management

H – Human Resource Management

I – Information Management

ER – External Relation

Khi nghiên cứu chức năng hành chính cũng cần tiếp cận đến sự chuyển đổi nền hành chính công. Một trong những học giả tiêu biểu đã tập hợp và hệ thống hóa hoạt động của tổ chức hành chính dưới dạng Bộ máy thư lại (Bureaucracy), tránh thiên vị, tùy tiện và thiếu năng lực, là học thuyết của nhà xã hội học Đức Marx Weber (1863 – 1920). Mô hình này được gọi là mô hình hành chính công truyền thống. Đến thập kỷ 80 của thế kỷ XX, mô hình hành chính công truyền thống ngày càng bộ lộ những nhược điểm, hẫng hụt đối với những nước công nghiệp phát triển, nhất là khi có sự biến đổi lớn lao về tầm nhìn nhằm xây dựng lại cơ cấu xã hội, tiến bộ khoa học, kỹ thuật, công nghiệp. Nói cách khác là thực tiễn đời sống, xã

hội, bối cảnh bên trong và bên ngoài của mô hình hành chính công truyền thống không còn thích hợp nữa, dòi hỏi có một mô hình hành chính công mới, hiện đại xuất hiện.

Bảng sau đây giúp chúng ta rút ra những nhận thức mới về chức năng hành chính qua so sánh, đối chiếu mô hình hành chính công truyền thống và hành chính công hiện đại.

Tiêu thức so sánh	Hành chính truyền thống	Hành chính phát triển
1. Mục tiêu	- Bảo đảm đúng chu trình, đúng quy tắc, thủ tục hành chính (đầu vào) - Đánh giá việc quản lý hành chính qua việc xem xét mức độ thực thi các quy tắc, thủ tục hành chính	- Bảo đảm kết quả tốt nhất, hiệu quả cao nhất (đầu ra) - Dùng các tiêu chí cụ thể để đánh giá kết quả quản lý hành chính
2. Đối với công chức	- Trách nhiệm của người công chức, nhà quản lý là giám sát việc thực hiện và giải quyết công việc theo quy chế, thủ tục - Những quy định, điều kiện để công chức thực thi công vụ theo một hệ thống thứ bậc rất chặt chẽ, cứng nhắc theo quy định (với bộ máy quyền lực theo hình tháp) - Thời gian làm việc của công chức được quy định chặt chẽ, có thời gian công (thời gian làm việc ở cơ quan) và thời gian tư (thời gian không làm việc ở cơ quan) - Công chức mang tính trung lập, không tham gia chính trị, thực hiện một chính sách do các nhà chính trị đề ra	- Trách nhiệm của người công chức, nhà quản lý là bảo đảm thực hiện mục đích, đạt kết quả tốt, hiệu quả cao - Những quy định, điều kiện để công chức thực thi nhiệm vụ có hình thức linh hoạt, mềm dẻo hơn - Thời gian làm việc linh hoạt hơn, có thể suốt đời hoặc làm việc trong một thời gian nhất định, có thể làm chính thức, hoặc làm theo hợp đồng (có thể một phần thời gian công vụ làm việc tại nhà) - Công chức cam kết về mặt chính trị cao hơn trong các hoạt động của mình; các hoạt động hành chính mang tính chính trị nhiều hơn
3. Đối với Chính phủ	- Tất thảy các công vụ được Chính phủ thực thi, giải quyết theo pháp luật quy định - Chức năng của chính phủ nặng về hành chính xã hội, trực tiếp tham gia các công ích xã hội - Chức năng của Chính phủ thuần túy mang tính hành chính không trực tiếp liên hệ đến thị trường	- Các công vụ mang tính chất chính trị nhiều hơn, ảnh hưởng của chính trị ngày càng lớn trong hành chính - Chức năng tham gia trực tiếp các dịch vụ công cộng ngày càng giảm bớt, mà thông qua việc xã hội hóa các dịch vụ, nhưng vẫn cần có sự quản lý của chính quyền - Chức năng của Chính phủ đối với những thách thức của thị trường

3. Chức năng vận hành hành chính Nhà nước

Xem xét chức năng hành chính Nhà nước khi vận hành vào một cơ quan hành chính công quyền nào đó là sự chi tiết hóa các chức năng hành chính thành những hoạt động hành chính thường xuyên, ổn định.

3.1. Chức năng quy hoạch, kế hoạch là dựa trên cơ sở cương lĩnh, chiến lược phát triển kinh tế – xã hội đã được hoạch định trong đường lối của Đảng và được nhất trí thông qua. Chính phủ, các Bộ, các chính quyền địa phương phải xây dựng và chỉ đạo thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, địa phương trong từng giai đoạn cụ thể.

Đây là chức năng hàng đầu trong tiến trình hành chính Nhà nước, vì xét theo góc độ vận hành, nó có những nội dung dưới đây:

– Xác lập hệ thống mục tiêu; xác định tốc độ phát triển; cơ cấu và cân đối lớn; các chính sách, giải pháp để dẫn dắt đất nước phát triển theo định hướng kế hoạch.

– Tiến hành dự báo, dự toán; mô hình hóa; xây dựng chiến lược; quy hoạch phát triển; lập các chương trình, dự án cho từng ngành, từng vùng, từng lĩnh vực, kế hoạch dài hạn, kế hoạch 5 năm, kế hoạch hàng năm.

– Việc quy hoạch và kế hoạch phải bao quát các ngành, các vùng, các lĩnh vực và các thành phần kinh tế phù hợp với cơ cấu và cơ chế quản lý kinh tế mới ở nước ta, công khai hóa chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch (trừ vấn đề bí mật Nhà nước).

3.2. Chức năng tổ chức bộ máy hành chính là xây dựng được một bộ máy gọn, có hiệu quả nhằm xác định các mối quan hệ chỉ đạo, quan hệ ngang – dọc, quan hệ phối hợp; quản lý chặt chẽ cường độ, năng suất hoạt động của bộ máy; quản lý sự thay đổi của tổ chức.

Đây là chức năng then chốt, gồm nhiều nhiệm vụ và hoạt động cụ thể sau:

– Xây dựng bộ máy;

– Chỉ đạo sự vận hành của bộ máy;

– Hiệp đồng bên trong và hiệp đồng bên ngoài khi triển khai nhiệm vụ;

– Liên kết công việc, liên kết tổ chức và con người.

3.3. Chức năng sắp xếp, bố trí, phát triển, quản lý nguồn nhân lực là sắp xếp cán bộ, công chức theo tiêu chuẩn chức danh; tiêu chuẩn hóa

đội ngũ công chức hành chính, tổ chức hệ thống công việc theo số lượng định biên thích hợp.

Ý nghĩa chức năng này từ xưa đến nay đã quan trọng và từ nay về sau còn quan trọng hơn, vì việc nâng cao dân trí, đào tạo nhân tài, sử dụng và bồi dưỡng nhân tài là quốc sách hàng đầu, là nguyên nhân, cội nguồn của sự hưng thịnh của một quốc gia. Quản lý con người và tối ưu hóa nguồn nhân lực đòi hỏi nhiều hoạt động hành chính cụ thể.

3.4. Chức năng ra các quyết định hành chính là tập hợp đầy đủ các thông tin; xử lý thông tin; đề ra các phương án khác nhau; thẩm định hiệu quả từng phương án; ban hành quyết định quản lý hành chính Nhà nước. Xét cho cùng, thì quyết định là sản phẩm, là hành vi quan trọng nhất của công chức lãnh đạo, quản lý. Đó là sự lựa chọn tiên quyết để sẵn sàng thực hiện các mục tiêu đã đề ra. Những vấn đề về phương pháp ra quyết định, tổ chức thực hiện quyết định luôn luôn là đối tượng quan tâm của các nhà hành chính.

3.5. Chức năng điều hành, hướng dẫn thi hành là xây dựng các chỉ dẫn cụ thể để thực hiện các quyết định của cấp trên, bên ngoài và trong nội bộ cơ quan, đặc biệt là kế hoạch chi tiết cho từng hoạt động, tiến độ thực hiện; chỉ dẫn các quy định, hiệu quả và chất lượng hoạt động.

3.6. Chức năng phối hợp là sự chỉ đạo dọc, sự đồng bộ hoạt động theo cấp hành chính về thời gian; phối hợp ngang giữa các đơn vị khác nhau; xây dựng cơ chế phối hợp có hiệu quả.

3.7. Chức năng tài chính là xây dựng ngân sách, chú trọng nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu, nhất là thuế; sử dụng hiệu quả, tiết kiệm ngân sách được cấp đúng chế độ, đúng chủ trương phân cấp; quản lý chặt chẽ công sản bao gồm cơ sở vật chất, phương tiện làm việc và những vật tư cần thiết khác.

3.8. Chức năng theo dõi, giám sát, kiểm tra, là nhằm làm sáng tỏ những kết quả đạt được; dự đoán chiều hướng hoạt động của từng bộ phận và toàn hệ thống; phát hiện những sai sót, vướng mắc, khó khăn trong quá trình thực hiện những hoạt động hành chính. Chức năng này gắn liền nghĩa vụ, trách nhiệm cá nhân và tổ chức, là cơ sở đánh giá thực thi và điều chỉnh hoạt động công vụ.

Lãnh đạo, quản lý mà không theo dõi, giám sát, kiểm tra thì coi như không có lãnh đạo và quản lý. Do đó, để thực hiện tốt chức năng này đòi hỏi phải thiết lập một hệ thống kiểm tra có đủ thẩm quyền; công việc theo

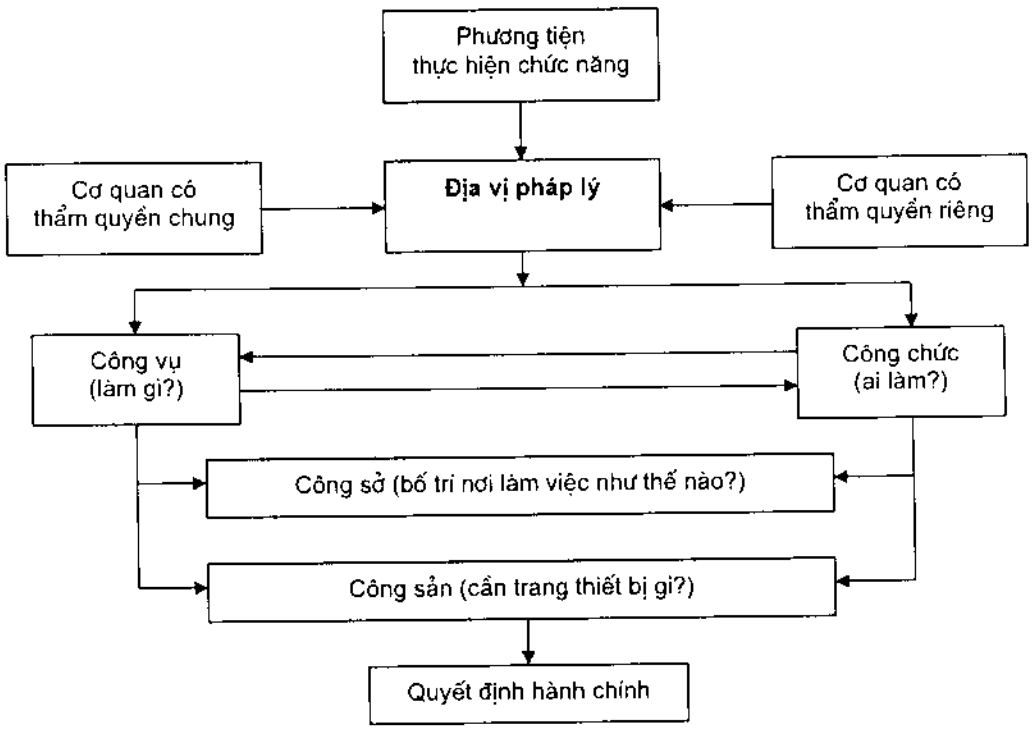
dõi, giám sát, kiểm tra có tính toàn diện, liên tục, thuyết phục, công khai và quần chúng, là một biện pháp quan trọng phản ánh trung thực hiện trạng, góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả hành chính Nhà nước.

3.9. Chức năng báo cáo, sơ kết, tổng kết, đánh giá là thiết lập các báo cáo định kỳ (tháng, quý, 6 tháng, năm) và báo cáo tổng kết dài hạn (2 năm, 5 năm, 10 năm). Trong các bản báo cáo này cần đánh giá việc thực hiện mục tiêu, số lượng, chất lượng, hiệu quả thực hiện công vụ. Chức năng này đóng vai trò quan trọng, giúp người lãnh đạo thẩm định những việc đã làm được, những việc chưa làm được, làm cho phong phú thêm tính lý luận và thực tiễn hành chính, từ đó định ra phương hướng, giải pháp cho những năm tiếp theo.

IV. NHỮNG PHƯƠNG TIỆN CƠ BẢN THỰC HIỆN CÁC CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Sơ đồ tổng quát

Sơ đồ 4. **Mô tả các phương tiện thực hiện một tổ chức**



Để thực hiện các chức năng hành chính Nhà nước đòi hỏi các công sở của Nhà nước có những phương tiện, điều kiện nhất định. Đó là sự tương

xứng giữa chức năng, nhiệm vụ với địa vị pháp lý, thẩm quyền của một tổ chức công quyền.

2. Những phương tiện cơ bản

– Có địa vị pháp lý hợp pháp, rõ ràng, rành mạch;

– Có quy chế công vụ làm căn cứ hành động và hành vi đội ngũ công chức;

– Có đội ngũ công chức đủ phẩm chất, năng lực để hoàn thành nhiệm vụ;

– Có công sở tương đối khang trang, uy nghiêm;

– Có định chế ra những quyết dịnh để thực thi công vụ.

Chú ý: Mỗi một phương tiện sẽ được trình bày chi tiết trong những phần thích hợp của giáo trình này.

V. ĐÁNH GIÁ, PHÂN TÍCH CHỨC NĂNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Phương pháp luận đánh giá, phân tích

Từ trước đến nay việc đánh giá, phân tích tổ chức, phân loại và xếp hạng tổ chức chưa được quan tâm đúng mức ở nước ta. Trong phần này, chỉ đề cập đến những vấn đề thuộc về phương pháp luận đánh giá, phân tích chức năng đối với cơ quan hành chính Nhà nước.

Bước 1: Thiết lập danh mục các chức năng quản lý hành chính Nhà nước của cơ quan. Các căn cứ cơ bản để lập danh mục:

– Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992 (được Quốc hội thông qua ngày 15 tháng 4 năm 1992).

– Luật tổ chức Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (được Quốc hội thông qua ngày 30 tháng 9 năm 1992) và Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa 10, kỳ họp thứ 10.

– Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (được Quốc hội thông qua ngày 21 tháng 6 năm 1994).

– Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp (được Chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 3 tháng 7 năm 1996).

– Nghị định 86/CP ngày 5 tháng 11 năm 2001 của Chính phủ quy

định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

– Nghị định hoặc quyết định thành lập cơ quan.

Bước 2: Điều chỉnh danh mục do sự thay đổi các chức năng hành chính.

Như các phần trên đã trình bày, chức năng hành chính Nhà nước có nội dung rất phong phú và phức tạp. Nó gắn liền với chức vụ, trách nhiệm, quyền hạn, lợi ích, con người, tài chính... ở tất cả các cấp. Đồng thời nó cũng liên quan chặt chẽ đến các lĩnh vực đời sống, xã hội, nhất là lĩnh vực chính trị. Do đó, khi điều chỉnh danh mục chức năng, cần chú ý các vấn đề sau:

– Phải phân biệt chức năng lãnh đạo của Đảng với chức năng quản lý của Nhà nước, của chính quyền các cấp, ở đây một mặt bảo đảm nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước và mặt khác phải tôn trọng quyền của cơ quan hành chính, sử dụng và phát huy đầy đủ chức năng của nó. Nếu không, không thể nói gì đến chức năng hành chính và không thể đề cập đến sự cải cách hành chính.

– Phải tiếp tục phân biệt, tách bạch, mối liên hệ chức năng giữa hành chính vĩ mô và hành chính vi mô các đơn vị sản xuất – kinh doanh; phân biệt hành chính Nhà nước, hành chính sự nghiệp và cung ứng dịch vụ công.

Bước 3: Nhận thức thay đổi chức năng hành chính Nhà nước diễn ra tại cơ quan trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp sang kinh tế thị trường, cần nhận thức rõ mấy nội dung sau:

– Sự thay đổi chức năng hành chính Nhà nước là cơ sở để cải cách bộ máy làm việc của Chính phủ, nếu thay đổi bộ máy mà trước đó không thay đổi chức năng thì chỉ là một vòng luẩn quẩn, tốn kém thời gian và tiền bạc.

– Sự thay đổi chức năng hành chính Nhà nước là tiền đề để xây dựng một hệ thống hành chính từng bước tiến lên hiện đại hóa. Ở đây, mỗi khi một chức năng thay đổi sẽ tác động đến các chức năng khác và đòi hỏi sự chuyển động đồng bộ trong tất cả các cơ quan quyền lực.

– Thay đổi chức năng hành chính Nhà nước còn là điều kiện khách quan của việc giảm biên chế hành chính, tránh được một hiện trạng lặp đi lặp lại là cứ mỗi lần có chỉ thị giảm biên chế lại tăng biên chế. Chìa khóa vấn đề là phải thay đổi nhận thức: chức năng gì cấp dưới làm được thì để

cấp dưới làm và chức năng gì mà cấp dưới không thể làm được thì cấp trên phải làm, dứt bỏ lợi ích cục bộ, dễ làm khó bỏ. Với cách tiếp cận đó, cơ quan hành chính Nhà nước Trung ương có đủ thời gian, sức lực tập trung vào những vấn đề khó khăn nhất, phù hợp nhất, những vấn đề cốt lõi của lãnh đạo, quản lý.

Bước 4: Phân tích, đo lường mức độ thực hiện từng chức năng và tổng hợp toàn bộ các chức năng hành chính Nhà nước. Số lượng chức năng và từng nhiệm vụ từng cơ quan sẽ không giống nhau. Để có thể so sánh giữa các cơ quan hành chính Nhà nước, cần phải phân loại các công sở (công sở công quyền Trung ương và địa phương; công sở sự nghiệp Trung ương và địa phương), lựa chọn những chức năng trọng điểm cho từng loại hình cơ quan.

2. Một số chú ý khi phân tích

Một vấn đề rất phức tạp khi phân tích, đánh giá mức độ thực hiện chức năng, phải chú ý đến chức năng mà do nhiều cơ quan hành chính Nhà nước khác nhau thực hiện. Nhờ phân tích có tính hệ thống, toàn diện mới có khả năng phát hiện "khâu yếu", "nút cổ chai" của việc thực hiện chức năng.

Có thể nói, rất nhiều chức năng hành chính Nhà nước được chia ra cho nhiều cơ quan, mỗi cơ quan nắm giữ một số chức năng, đó cũng là nguồn gốc xuất hiện giải pháp cần phải cải cách hành chính theo chế độ "một cửa", "một dấu". Hiện trạng này chẳng những đối với các chức năng quan trọng, mà cả đối với một số hoạt động hành chính thông thường. Ví dụ: Một gia đình hoặc một cơ sở sản xuất nhỏ muốn sản xuất bao bì, thì lộ trình xin giấy phép đăng ký kinh doanh phải qua các cửa và xin dấu cho các loại giấy tờ:

– Xác nhận hộ khẩu thường trú và giấy kinh doanh (Ủy ban nhân dân phường);

– Chứng nhận môi sinh (Ban môi trường);

– Chứng nhận hợp đồng thuê nhà để sản xuất (Phòng công chứng thành phố);

– Xác nhận điều kiện an ninh – trật tự (Ủy ban nhân dân phường, nơi sản xuất bao bì);

– Chứng nhận bảo đảm an toàn (Phòng cháy, chữa cháy);

– Giấy phép hành nghề liên quan đến việc sản xuất (Phòng kinh tế);

– Giấy phép hành nghề liên quan đến việc in ấn bao bì (Phòng văn

hóa thông tin và thể dục thể thao);

– Cuối cùng mới xin được "Giấy phép đăng ký sản xuất – kinh doanh" của Ủy ban nhân dân quận.

Qua ví dụ đơn giản trên, chúng ta nhận thức thêm rằng, chức năng quản lý Nhà nước về đất đô thị đã được dàn trải ở rất nhiều cơ quan hành chính Nhà nước khác nhau. Vì vậy Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương (khóa VII) đã coi vấn đề cải cách thủ tục hành chính là khâu đột phá khẩu trong việc cải cách nền hành chính quốc gia. Rõ ràng, muốn cải cách thủ tục hành chính không thể không sắp xếp, phân bố lại các chức năng hành chính Nhà nước ở tầm Chính phủ đến cấp chính quyền cơ sở. Do đó, quản lý sự thay đổi tổ chức, thay đổi chức năng đã trở thành một lĩnh vực chuyên môn mới.

Ví dụ: Chức năng quản lý về vấn đề nhà đất dàn trải cho nhiều cơ quan được thể hiện qua bảng sau:

STT	Các cơ quan chức năng, nhiệm vụ cụ thể	UBND thành phố	UBND quận	Kiến trúc sư trưởng	Sở địa chính	Sở nhà đất	Sở xây dựng	Văn bản pháp lý
1	Quy hoạch xây dựng	x		x				Điều 10, Nghị định 90 Điều 11, Nghị định 88
2	Đo đạc, khảo sát, lập bản đồ địa chính				x			
3	Định giá đất đô thị	x		x	x	x	x	Nghị định 87
4	Kế hoạch sử dụng đất	x			x			Nghị định 87
5	Giao đất	x			x			Nghị định 88
6	Cho thuê đất	x			x			Nghị định 91
7	Thu hồi đất	x			x			Điều 8, Nghị định 89 Điều 11, Nghị định 90
8	Hợp thức hóa đất	x			x			Điều 14, Nghị định 91
9	Giới thiệu địa điểm xây dựng, cấp giấy chứng chỉ quy hoạch							Điều 15, Nghị định 88
10	Chuyển quyền sử dụng đất		x					Điều 37, Nghị định 88 Điều 13, Nghị định 60
11	Chuyển nhượng đất	x			x			Điều 37, Nghị định 88
12	Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất				x			Điều 36, Nghị định 88
13	Thanh tra giải quyết tranh chấp	x	x		x	x		Pháp lệnh thanh tra, Nghị định 60, 88, 91
14	Ban hành chính sách	x		x	x	x	x	Nghị định, quyết định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền cơ quan

Phân tích thực trạng càng sâu sắc bao nhiêu, thì càng đề xuất giải pháp cải cách thể chế, thủ tục hành chính có hiệu quả bấy nhiêu.

Câu hỏi ôn tập

1. Việc nghiên cứu các chức năng hành chính Nhà nước có ý nghĩa như thế nào?

2. Trình bày những nội dung cơ bản của các chức năng vận hành hành chính Nhà nước.

3. Khi đánh giá, phân tích tình hình thực hiện các chức năng hành chính Nhà nước ở các cơ quan công quyền trong giai đoạn hiện nay cần chú ý đến những vấn đề gì? Vì sao?

Tài liệu tham khảo

1. *Hiến pháp 1992,* Chương VIII và Chương IX.

2. *Luật Tổ chức Chính phủ,* Chương I – Chương IV, năm 2001.

3. *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân,* Chương III.

4. *Nghị định 86/2002/NĐ-CP,* ngày 5/11/2002. *Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ và cơ quan ngang Bộ.*

5. GS. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên); *Một số vấn đề về xây dựng và cải cách nền hành chính Nhà nước nước ta.* NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.

6. GS. TS. Bùi Thế Vĩnh (Chủ biên), PGS. TS. Võ Kim Sơn, TS. Lê Thị Vân Hạnh, PGS. TS. Đinh Văn Tiến: *Thiết kế tổ chức các cơ quan hành chính Nhà nước.* NXB Chính trị Quốc gia, 1998, tái bản 1999.

7. GS. Đoàn Trọng Truyến (Chủ biên), GS. TS. Bùi Thế Vĩnh, TS. Lê Thị Vân Hạnh, TS. Nguyễn Khắc Hùng, *So sánh Hành chính các nước ASEAN.* NXB Chính trị Quốc gia, 1999.

Chương III

THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Nghiên cứu thể chế hành chính là nhằm nghiên cứu những quy định về tổ chức và cách thức hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước. Đây là một trong những nội dung quan trọng của khoa học hành chính. Mỗi một tổ chức đều hoạt động dựa trên nhiều loại quy định khác nhau. Các cơ quan hành chính Nhà nước hoạt động dựa trên những nguyên tắc do pháp luật quy định. Do đó nghiên cứu những quy định mang tính pháp luật của Nhà nước đề ra cho các cơ quan hành chính hoạt động là nhằm bảo đảm hiểu đúng sự hoạt động của các cơ quan hành chính, đồng thời cũng là cách thức để thay đổi những quy định cần thiết cho hoạt động của các cơ quan hành chính.

Hành chính công như trên đã nêu là một lĩnh vực thực thi quyền lực Nhà nước nhằm đưa pháp luật vào đời sống. Đó là một lĩnh vực khoa học kết hợp với nghệ thuật.

Hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước vừa phải theo những nguyên tắc khoa học, vừa phải theo những quy định trong khuôn khổ pháp luật Nhà nước đã quy định.

Tìm kiếm một sự kết hợp để xác định cách thức hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước là một vấn đề vừa mang tính khoa học vừa mang tính quyền lực Nhà nước.

I. THỂ CHẾ VÀ THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm thể chế

Thuật ngữ thể chế (*institution*) được sử dụng rất phổ biến trong nhiều tài liệu, nhưng chưa được hiểu theo một nghĩa thống nhất. Thậm chí, trong các từ điển giải thích từ thể chế cũng rất khác nhau.

Có từ điển giải thích thể chế là các tổ chức lớn như nhà thờ, bệnh viện, trường học, thư viện, ngân hàng có ảnh hưởng đến cộng đồng. Trong từ điển khác, thể chế nhằm chỉ các tổ chức được thành lập vì mục tiêu công hay mục tiêu chung phục vụ cộng đồng. Tính công hay chung nhằm để phân biệt với các tổ chức tồn tại vì mục tiêu riêng. Tuy nhiên, khái niệm chung và riêng cũng mang ý nghĩa tương đối. Như vậy, theo hai cách định nghĩa trên, thể chế phải gắn liền với tổ chức.

Thuật ngữ "thể chế" trong cách tiếp cận nhằm chỉ một tổ chức với những quy định về quyền hạn, nhiệm vụ, thẩm quyền, quy tắc hoạt động của nó, buộc những thành viên của tổ chức đó thống nhất chấp hành. Trong trường hợp này "thể chế" được định nghĩa là một tổ chức gắn liền với những quy định về hoạt động của tổ chức đó.

Có quan niệm cho rằng thể chế là những quy chế, nội quy có thể được ban hành chính thức (thành văn bản) hoặc không chính thức (thỏa thuận bằng văn nói) để điều chỉnh, can thiệp vào quan hệ xã hội, chính trị, kinh tế, văn hóa, nhằm bảo đảm cho những mối quan hệ đó phát triển theo những ý định có trước của tổ chức.

Thể chế cũng hiểu là pháp luật, phong tục tập quán đã được thiết lập và nhiều người phải tuân theo. Trong trường hợp này, thể chế là những quy định chung bắt buộc mọi người trong tổ chức phải tuân theo.

Nhà nước là một tổ chức và do đó có thể chế Nhà nước. Thể chế Nhà nước là hệ thống của những quy định pháp lý của một chế độ xã hội buộc mọi người phải tuân theo. Thể chế Nhà nước do đó gắn liền với sự ra đời của Nhà nước. Chỉ có Nhà nước, với quyền lực mà nhân dân trao cho nó mới có thể tạo ra những quy định, luật lệ bắt buộc xã hội phải tuân theo. Thể chế Nhà nước chỉ có Nhà nước mới có quyền đưa ra, do đó là một loại thể chế đặc biệt. Nhiều người ủng hộ cách tiếp cận thuật ngữ thể chế chỉ gắn liền với cơ quan Nhà nước, hay các tổ chức khác không sử dụng thuật ngữ thể chế.

Cùng với sự phát triển của xã hội loài người, thể chế cũng phát triển và không ngừng hoàn thiện. Trong thời kỳ sơ khai, thể chế chỉ là những quy định bằng lời nói của các tộc trưởng, tù trưởng dựa vào uy tín, uy quyền của mình nêu ra, để bắt cộng đồng chấp hành. Càng về sau, khi Nhà nước ra đời và trở nên hoàn chỉnh thì thể chế được biểu hiện dưới các dạng viết, thành văn bản. Càng phát triển, Nhà nước càng có nhiều loại thể chế và gắn liền với nó là cơ quan Nhà nước (hai thuật ngữ thể chế và cơ quan Nhà nước luôn đi đồng thời với nhau). Thể chế xây dựng và ban hành Hiến pháp, luật (tổ chức nào được làm điều này và cách thức làm như thế nào); thể chế xét xử; thể chế thực thi hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước trên các lĩnh vực. Nhiều tổ chức mới ra đời để thực thi các hoạt động quản lý Nhà nước và tạo nên một dạng thể chế mới.

Thể chế luôn gắn liền với tổ chức và do đó, trong một ý nghĩa tương đối có thể đưa ra khái quát định nghĩa thể chế như sau: *Thể chế bao hàm tổ chức với hệ thống các quy tắc, quy chế được sử dụng để điều chỉnh sự vận hành của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức*. Theo cách định

nghĩa này, thể chế được hiểu theo nghĩa rộng cho mọi tổ chức. Đó là cách định nghĩa rộng nhất của từ "thể chế".

Cũng có thể hiểu thể chế theo nghĩa hẹp hơn khi đặt mục tiêu của tổ chức trong tổng thể của các mục tiêu công, mục tiêu xã hội. Trong trường hợp này chỉ có những tổ chức với quy tắc, quy chế của nó gắn liền với mục tiêu chung, mục tiêu xã hội và như vậy chỉ có một số tổ chức được gọi là thể chế. Ví dụ, thư viện tư và thư viện công đều thuộc phạm trù thể chế; doanh nghiệp tư nhân sản xuất vì mục tiêu lợi nhuận không được gọi là một thể chế, trong khi đó một số doanh nghiệp khác phục vụ mục tiêu chung (công ích) là thể chế. Tuy nhiên, khái niệm chung và riêng mang ý nghĩa tương đối. Ví dụ, các cơ sở chăm sóc sức khoẻ trẻ em và người lớn có liên quan đến bệnh thần kinh. Đây là một loại thể chế đặc biệt của các nước. Trong khi đó không thể xem một đơn vị làm từ thiện là một thể chế mặc dù có những nét hoạt động của các cơ quan phúc lợi Nhà nước.

Cũng có thể hiểu thể chế thiên về Nhà nước hơn là các tổ chức khác. Trong trường hợp này "thể chế được hiểu như là hệ thống các quy định do Nhà nước xác lập trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh và tạo ra các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, các tổ chức nhằm thiết lập trật tự kỷ cương xã hội".

Theo cách định nghĩa này, nhiều người đồng nhất thể chế với hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, khi nói đến thể chế không chỉ hệ thống pháp luật mà phải gắn liền với cơ quan thực thi pháp luật đó. Hệ thống pháp luật là nền tảng của thể chế, nhưng cơ quan thực thi pháp luật mới là chủ thể của thể chế. Thể chế trường học công không chỉ là pháp luật hoạt động của hệ thống giáo dục mà còn là hệ thống các trường công.

Để hạn chế sự nhầm lẫn đó của thể chế và hệ thống pháp luật, thể chế được hiểu như sau: "*Thể chế bao gồm toàn bộ các cơ quan Nhà nước với hệ thống quy định do Nhà nước xác lập trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh và tạo ra các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, các tổ chức nhằm thiết lập trật tự kỷ cương xã hội*".

2. Phân loại thể chế

2.1. Thể chế Nhà nước và thể chế tư

Trong phân loại thể chế, trước hết cần lưu ý rằng, có ý kiến cho rằng thể chế chỉ gắn liền với các tổ chức Nhà nước hay tổ chức gần như Nhà

nước (*quasi-state*); trong khi đó cũng có người cho rằng thể chế được sử dụng phổ biến cho mọi tổ chức. Điều này đặt ra cho các nhà phân loại thể chế khi tiếp cận đến thể chế công (thể chế Nhà nước) và thể chế tư (không phải Nhà nước). Ví dụ, hệ thống trường đại học công và tư. Các trường đại học, cao đẳng tư đều được các nước coi là những thể chế thuộc lĩnh vực giáo dục. Nhiều trường đại học tư đã thay đổi những quy tắc, quy chế học tập và đào tạo của mình cho phù hợp với đòi hỏi của xã hội trên các lĩnh vực khác nhau như chuyển từ cách học mang tính truyền thống sang hình thức học có tính độc lập và sáng tạo của sinh viên; tạo cho sinh viên có thể tiếp cận nhiều loại thông tin phục vụ hoạt động mang tính toàn cầu hóa. Nếu thừa nhận có thể chế không chỉ trong khu vực Nhà nước mà cả các khu vực khác thì đó được coi là cách phân loại đầu tiên về thể chế.

Cần lưu ý, thể chế Nhà nước được quy định trong khuôn khổ pháp luật của Nhà nước không chỉ là khuôn khổ cho các thể chế Nhà nước mà còn là cơ sở của các thể chế tư và các thể chế tư phải thực thi. Ví dụ, quy định chung của Nhà nước về chương trình phổ cập tiểu học bắt buộc và áp dụng cho mọi thể chế công và tư. Tuy nhiên, trường công (thể chế Nhà nước) và trường tư (thể chế tư) có thể đưa ra những quy định riêng của mình. Sự khác biệt trong trường hợp này chính là hoạt động của trường công và trường tư trên nền tảng pháp luật Nhà nước.

Trong chương trình này chúng ta sẽ không nghiên cứu thể chế của các tổ chức không thuộc khu vực nhà nước, việc nghiên cứu thể chế của các tổ chức này cần tìm hiểu ở các chương trình khác.

2.2. Phân loại thể chế theo các phương thức sản xuất

Phân loại thể chế cũng có thể căn cứ vào mức độ phát triển của xã hội loài người. Trải qua 5 phương thức sản xuất phát triển khác nhau và gắn liền với 5 phương thức sản xuất đó – nguyên thủy, chủ nô, phong kiến, tư bản, XHCN, có một hệ thống của những quy định, luật lệ bắt buộc xã hội và mọi người phải tuân theo. Như vậy, có thể có 5 hệ thống khác nhau của các quy định luật lệ và do đó có thể nói có 5 loại hệ thống thể chế xã hội sau:

- Thể chế của xã hội nguyên thủy;
- Thể chế của xã hội nô lệ;
- Thể chế của xã hội phong kiến;
- Thể chế của xã hội tư bản;
- Thể chế của xã hội xã hội chủ nghĩa.

Mỗi thời kỳ đều có những thể chế riêng. Nghiên cứu Nhà nước ở các thời kỳ cổ đại cũng như trung cổ, có thể thấy rõ những thể chế đã tồn tại như thể chế cổ Hy Lạp; thể chế Roma... Nhiều mầm mống của các thể chế ở giai đoạn này đã để lại các dấu ấn của sự phát triển và ở các giai đoạn sau rực rỡ hơn giai đoạn trước. Các thể chế về quân sự, hành chính cũng thể hiện rõ.

2.3. Phân loại theo nhóm đặc trưng

Trong cách phân loại này, chỉ tập trung trong khu vực Nhà nước. Và có thể chia ra thành các nhóm nhỏ sau:

– *Nhóm 1:* + Thể chế chính trị
+ Thể chế kinh tế
+ Thể chế văn hóa

– *Nhóm 2:* + Thể chế lập pháp
+ Thể chế hành pháp
+ Thể chế tư pháp

– *Nhóm 3:* + Thể chế đối nội
+ Thể chế đối ngoại

– *Nhóm 4:* + Thể chế Trung ương
+ Thể chế địa phương

– *Khác.*

Mỗi một nhóm thể chế trên có thể chia thành nhiều loại khác nhau tùy thuộc vào mục đích của phân loại. Ví dụ, thể chế hành pháp có thể bao gồm trong đó cả thể chế phân chia quyền hành pháp (tản quyền, ủy quyền hay trao quyền hoặc một dạng khác nào đó của phân quyền); thể chế hành chính (ban hành quy phạm pháp luật và điều hành hành chính). Thể chế kinh tế là một tập hợp của nhiều thể chế, trong đó có cả thể chế tài chính (ngân hàng và các cơ sở tín dụng).

3. Các yếu tố ảnh hưởng đến thể chế

Có thể nói hệ thống thể chế của một quốc gia chịu sự chi phối của rất nhiều yếu tố:

– Lịch sử phát triển của một quốc gia.

– Các dòng tư tưởng chính trị.

– Các lực lượng chính trị và sự ảnh hưởng lẫn nhau trong phạm vi quốc gia và quốc tế.

– Vị trí địa lý của quốc gia.

– Vấn đề dân tộc và sắc tộc trong quốc gia đó.

– Vấn đề về nhân khẩu học trong đó có số lượng dân.

– Sự phân bố và mật độ dân số.

– Mức độ phát triển kinh tế trên tất cả các lĩnh vực.

– Sự phân bố và sử dụng những điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên.

– Cơ cấu xã hội, tầng lớp, giai cấp cũng như những xu hướng của sự hình thành các tầng lớp, giai cấp mới hay nói khác đi sự phát triển linh hoạt, mềm dẻo của cơ cấu xã hội hay sự cứng nhắc của cơ cấu đó.

– Đặc trưng truyền thống của dân tộc.

Về nguyên tắc, hệ thống thể chế của các quốc gia khác nhau, đặc biệt các loại thể chế Nhà nước. Mặc dù xét trên các yếu tố cấu thành hệ thống thể chế có những nét giống nhau, ví dụ thể chế Nhà nước theo chế độ tổng thống hay chế độ nghị viện, thể chế chính trị theo chế độ đa đảng hay một đảng nhưng nội dung bên trong thể hiện thông qua hệ thống quy tắc, quy chế chuẩn mực ứng xử lại khác nhau. Chính vì vậy, rất khó có một định nghĩa chung cho thuật ngữ thể chế và cũng khó có thể tìm được một hệ thống thể chế chung cho mọi quốc gia.

4. Thể chế hành chính Nhà nước

4.1. Phân biệt thể chế Nhà nước và thể chế hành chính Nhà nước

Trong tổ chức Nhà nước, việc phân chia hay phân công phối hợp thực thi các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp đã tạo ra hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp và được gọi chung là các cơ quan hành chính Nhà nước.

Như trên đã nêu, cần phân biệt hoạt động quản lý Nhà nước (các hoạt động liên quan đến thực hiện ba quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp) và hoạt động hành chính Nhà nước (thực thi quyền hành pháp – hành pháp hành động). Gắn liền với hoạt động quản lý Nhà nước là hệ thống các thể chế Nhà nước. Hệ thống này bao gồm tất cả các cơ quan thuộc bộ máy Nhà nước từ lập pháp (Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội); hành pháp (Chính phủ và cơ quan thuộc bộ máy hành chính Nhà nước từ Trung ương đến tận cơ sở); tư pháp (bao gồm hệ thống các cơ quan thuộc hệ thống tư

pháp như tòa án, Viện Kiểm sát) và tất cả những quy định mang tính pháp luật để các cơ quan thực thi ba quyền đó hoạt động nhằm thực hiện các chức năng quản lý Nhà nước.

Ở nước ta, tổ chức và thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Để thực hiện quyền hành pháp, hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước và các quy tắc, quy chế vận hành của các cơ quan này tạo thành thể chế hành chính Nhà nước. Như vậy, xét trên tổng thể, thể chế Nhà nước bao trùm toàn bộ các loại thể chế hoạt động của các cơ quan quản lý Nhà nước; trong khi đó thể chế hành chính chỉ bao gồm các loại thể chế của các cơ quan hành chính Nhà nước.

Thể chế hành chính Nhà nước là một phạm trù luôn luôn gắn liền và là một yếu tố cơ bản của hệ thống chính trị và hệ thống tổ chức hoạt động quản lý của Nhà nước.

4.2. Khái niệm thể chế hành chính Nhà nước

Hoạt động của các cơ quan thuộc hệ thống hành chính Nhà nước nhằm thực thi quyền hành pháp, là hoạt động tổ chức đời sống Đảng xã hội trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật. Chính những hoạt động này của các cơ quan hành chính Nhà nước mà những mục tiêu của quốc gia được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật cũng như trong các chính sách, chiến lược vĩ mô của Nhà nước trở thành các sản phẩm cụ thể của quốc gia. Nếu thiếu sự hoạt động của các cơ quan hành pháp, mọi quy định của Nhà nước không thể biến thành hiện thực.

Hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước đóng vai trò rất quan trọng trong quản lý Nhà nước, là một bộ phận lớn nhất trong cơ cấu Nhà nước, đảm nhận những chức năng thực thi quyền hành pháp để quản lý, điều hành mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội, trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối chính sách của Đảng và thực thi quyền lực của nhân dân.

Hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước là một hệ thống tổ chức và định chế có chức năng thực thi quyền hành pháp, tức là quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước. Gắn liền với hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước là một thể chế được cấu thành từ những yếu tố nhằm đảm bảo thực thi các hoạt động hành chính Nhà nước một cách thống nhất.

Giống như thuật ngữ thể chế, thể chế hành chính cũng như chưa có một định nghĩa đầy đủ. Căn cứ vào hoạt động của hệ thống các cơ quan

thực thi quyền hành pháp có thể đưa ra một cách tiếp cận đến thuật ngữ thể chế hành chính.

Thể chế hành chính Nhà nước là một hệ thống gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính Nhà nước, một mặt là thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật; mặt khác là các quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong của các cơ quan hành chính Nhà nước.

Có thể tiếp cận thể chế hành chính Nhà nước hay định nghĩa thể chế hành chính Nhà nước từ những gì cần thiết để các cơ quan hành chính Nhà nước hoạt động có hiệu quả.

Có thể tóm lược định nghĩa thể chế hành chính Nhà nước như sau: *"Thể chế hành chính Nhà nước là toàn bộ các yếu tố cấu thành hành chính Nhà nước để hành chính Nhà nước hoạt động quản lý Nhà nước một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu của quốc gia"*.

4.3. Các yếu tố cấu thành của thể chế hành chính Nhà nước

Với quan niệm về thể chế hành chính Nhà nước như trên, thể chế hành chính Nhà nước được cấu thành từ các yếu tố:

- Hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

- Hệ thống các văn bản pháp luật của Nhà nước điều chỉnh sự phát triển kinh tế – xã hội trên mọi phương diện, đảm bảo xã hội phát triển ổn định, an toàn, bền vững. Đó là thể hiện quản lý hành chính Nhà nước trên các lĩnh vực (thể chế kinh tế, thể chế văn hóa...).

- Hệ thống các văn bản pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính Nhà nước từ Trung ương đến tận cơ sở bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ; chính quyền địa phương các cấp cũng như các cơ quan quản lý Nhà nước được thành lập theo luật định.

- Hệ thống các văn bản quy định chế độ công vụ và các quy chế công chức.

- Hệ thống các chế định về tài phán hành chính nhằm giải quyết những tranh chấp hành chính giữa công dân với nền hành chính thông qua khiếu kiện về sự vi phạm pháp luật của các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước đối với công dân, đối với các tổ chức xã hội.

– Hệ thống các thủ tục hành chính nhằm giải quyết các quan hệ giữa Nhà nước với công dân và với các tổ chức xã hội. Đó là hệ thống các thủ tục phức tạp, đòi hỏi phải công khai, rõ ràng, cụ thể, dễ hiểu, dễ tiếp cận.

II. VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Cơ sở pháp lý của quản lý hành chính Nhà nước

Hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính Nhà nước là sự tác động của quyền lực Nhà nước đến các chủ thể trong xã hội: công dân và tổ chức, thể nhân hay pháp nhân, công pháp hay tư pháp (công quyền), mang đặc trưng cưỡng bức kết hợp với thuyết phục, giáo dục. Hành chính Nhà nước phải hợp pháp và đòi hỏi công dân, tổ chức xã hội phải thực hiện pháp luật.

Hệ thống hành chính của Nhà nước ta quản lý theo pháp luật, phân biệt lợi ích công, lợi ích tập thể và lợi ích của cá nhân được tổ chức trong một hệ thống quyền lực Nhà nước thống nhất. Sự phân chia khu vực công, khu vực tư, quản lý khu vực công và khu vực tư trong xã hội hiện đại, phát triển với nền hành chính phục vụ xã hội, phục vụ công dân cần theo nguyên tắc công và tư đan xen, Nhà nước và nhân dân cùng làm, theo quan điểm "xã hội hóa" các hoạt động dịch vụ lợi ích công cộng: cái gì Nhà nước làm tốt hơn để đảm bảo ổn định, an toàn bền vững cho sự phát triển thì cơ quan Nhà nước và công sở phải đảm nhận; cái gì các thành phần kinh tế – xã hội khác và tư nhân làm tốt hơn, hiệu quả hơn thì Nhà nước giao cho các thành phần kinh tế đó làm, không phân biệt thuộc Nhà nước hay tư nhân. Nhà nước, hệ thống hành chính Nhà nước đóng vai trò là người cầm lái, giám sát, kiểm tra, kiểm soát việc tuân thủ theo pháp luật của tất cả mọi hoạt động được tiến hành bởi các thành phần, các chủ thể khác nhau của xã hội.

Thể chế hành chính Nhà nước với một hệ thống pháp luật (bao gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật) do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành chính là cơ sở pháp lý cho các cơ quan hành chính Nhà nước các cấp thực hiện quản lý, bảo đảm thống nhất quản lý Nhà nước trên phạm vi quốc gia.

Hệ thống văn bản pháp luật ngày càng được bổ sung, hoàn chỉnh, hoàn thiện, Nhà nước ngày càng hướng đến một Nhà nước dân chủ, hiện đại, pháp quyền với ý nghĩa đầy đủ của nó thì tính hiệu lực của các thể chế Nhà nước và thể chế hành chính Nhà nước ngày càng được nâng cao.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực của pháp luật là yếu tố đảm bảo cho hệ thống hành chính Nhà nước quản lý tốt đất nước theo hướng: Nhà nước quản lý Nhà nước bằng pháp luật và mọi công dân, mọi thành phần kinh tế, mọi tổ chức xã hội bình đẳng trước pháp luật.

2. Thể chế hành chính Nhà nước là cơ sở để xây dựng cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước thực hiện các chức năng quản lý Nhà nước đã được phân công (hành pháp hành động)

Một trong những vấn đề quan trọng của hoạt động quản lý hành chính Nhà nước ở mọi quốc gia là vấn đề quyền lực và sự phân chia, phân công thực thi quyền lực đó giữa các cơ quan Nhà nước cũng như giữa các cấp chính quyền Nhà nước.

Trong Nhà nước hiện đại, hiến pháp là đạo luật cơ bản xác định những thể thức giành và thực thi quyền lực chính trị và quyền lực Nhà nước. Nó quy định về thể chế chính trị, tức là tổng thể các vấn đề nguồn gốc, chủ thể và cơ chế phân bố quyền lực giữa các cơ quan và quyết định những thể thức liên hệ với nhau trong các mối quan hệ ngang dọc, trên dưới.

Hiến pháp nước ta (1992) quy định cụ thể Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước của dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức[1]. Hiến pháp xác lập mọi hoạt động của tất cả các cơ quan Nhà nước, xã hội đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam - đội quân tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam. Quyền lực Nhà nước từ nhân dân, được nhân dân trao cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Thể chế lập hiến gắn liền với Quốc hội trong thực hiện quyền lập hiến, lập pháp. Hiến pháp quy định cụ thể các tổ chức, cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; quy định tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Đó là nền tảng để ra đời nhiều loại thể chế chi tiết hơn (Chính phủ, bộ, chính quyền địa phương).

Thể chế tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước là một vấn đề được mọi quốc gia trên thế giới quan tâm dựa trên những quan điểm, nguyên tắc nhất định. Cách thức tổ chức đó phải được thể chế hóa trong văn bản pháp luật của Nhà nước. Thể chế hành chính Nhà nước về tổ chức xác định cụ

---

[1] *Xem Hiến pháp 1992; nhiều văn bản pháp luật khác có liên quan đến thể chế.*

thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, trách nhiệm cũng như các phương tiện kỹ thuật vật chất, nhân sự cho các cấp đó hoạt động.

Thể chế hành chính Nhà nước quy định sự phân chia chức năng quyền hạn giữa các cơ quan hành chính của Chính phủ Trung ương và giữa các cấp một cách cụ thể: Chính phủ Trung ương, các bộ có quyền trên những vấn đề gì; HĐND và UBND ở địa phương có những quyền gì; Mối quan hệ giữa các cơ quan của bộ máy hành chính Trung ương và giữa Trung ương với các cấp chính quyền địa phương như thế nào; Thẩm quyền về việc ban hành các văn bản pháp luật như thế nào; nhiều vấn đề chi tiết khác về tổ chức các cơ quan hành chính Nhà nước phải được quy định.

Thể chế hành chính Nhà nước càng rành mạch thì cơ cấu tổ chức của bộ máy các cơ quan hành chính Nhà nước các cấp càng rõ ràng và gọn nhẹ. Thiếu các quy định cụ thể, khoa học trong việc phân chia quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ trong hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước sẽ làm cho bộ máy hành chính Nhà nước cồng kềnh, chức năng, nhiệm vụ chồng chéo và sẽ dẫn đến một bộ máy hoạt động kém năng lực, kém hiệu lực và hiệu quả. Vấn đề phân công, phân chia quyền hạn trong tổ chức bộ máy hành chính sẽ là cơ sở cho việc xác định:

– Cơ quan hành chính Nhà nước Trung ương cần bao nhiêu Bộ, bao nhiêu đầu mối thực hiện chức năng quản lý hành chính Nhà nước thống nhất trên tất cả lĩnh vực.

– Có bao nhiêu đơn vị chính quyền cấp tỉnh – thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thị xã; xã, phường và thị trấn; những căn cứ chính trị, kinh tế, xã hội và những tiêu chí gì để xác định số lượng và quy mô của các đơn vị hành chính – lãnh thổ.

Nghiên cứu phân chia một cách khoa học chức năng, quyền hạn của bộ máy hành chính Nhà nước để huy động cao nhất mọi khả năng của các chủ thể trong hoạt động quản lý là một trong những vấn đề và là một nội dung quan trọng của thể chế hành chính Nhà nước (hành chính công).

3. Thể chế hành chính là cơ sở xác lập nhân sự trong các cơ quan hành chính Nhà nước

Yếu tố con người trong các tổ chức nói chung và trong các cơ quan hành chính Nhà nước nói riêng có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Con người trong bộ máy đó có thể được đặt vào các vị trí khác nhau. Về cơ bản có 3 loại:

– Những người có quyền ban hành các quyết định quản lý (các văn

bản pháp luật) bắt buộc xã hội, cộng đồng phải chấp nhận và thực hiện (công quyền).

– Những người trong bộ máy thực hiện chức năng tư vấn giúp cho những nhà lãnh đạo ban hành quyết định (tham mưu, giúp việc).

– Những người thực thi các văn bản pháp luật, các thể chế, các thủ tục của nền hành chính (công lực).

Nếu như chức năng, nhiệm vụ không được xác định một cách rõ ràng, khoa học thì khó có thể bố trí hợp lý được từng người cụ thể vào các chức vụ cụ thể. Thể chế hành chính không cụ thể, khoa học sẽ không thể bố trí được cán bộ, công chức hành chính vào đúng vị trí; những người có năng lực, có trình độ không được bố trí đúng vị trí; trong khi đó có thể bày ra quá nhiều đơn vị với chức năng, nhiệm vụ chồng chéo, hoặc quá vụn vặt để có đủ chỗ bố trí cán bộ một cách lãng phí.

Thể chế hành chính Nhà nước được hiểu rõ, quy định cụ thể chức năng quản lý hành chính, quyền ban hành và giải quyết các đề nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân, từ đó có thể xác định rõ hệ thống các hoạt động cụ thể : Ai phải làm gì, được trao quyền gì và phải làm như thế nào, do đó có thể bố trí được đội ngũ nhân sự hợp lý.

4. Thể chế hành chính Nhà nước là cơ sở xây dựng quan hệ cụ thể giữa Nhà nước và công dân, giữa Nhà nước và các tổ chức xã hội

Nhà nước hiểu theo nghĩa hiện đại không có nghĩa chỉ thực hiện chức năng cai trị mà ngày càng thể hiện rõ hơn vai trò dịch vụ. Công chức trong bộ máy hành chính Nhà nước không chỉ là người có quyền mệnh lệnh mà còn là "công bộc" của dân, người đầy tớ của dân. Các tổ chức và công dân đòi hỏi là Nhà nước ban hành các quyết định, tổ chức thực hiện các quyết định để đáp ứng các loại yêu cầu của dân.

Nếu quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức xã hội không được xác lập cụ thể, đầy đủ bằng một hệ thống thể chế đúng đắn, thì Nhà nước và hành chính Nhà nước sẽ tổ chức xã hội theo sở thích tùy tiện của người được Nhà nước trao quyền quản lý.

Sự quyết định mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức xã hội thể hiện ở hai mặt:

– Nhà nước với tư cách quyền lực công, có chức năng tạo ra một khung pháp lý cần thiết (luật và hệ thống các văn bản lập quy) để quản lý

Nhà nước, quản lý xã hội. Như vậy, xét trên phương diện này, mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức xã hội mang ý nghĩa không bình đẳng, có tính bắt buộc, cưỡng bức.

– Nhà nước, quyền lực nhân dân và thực hiện dịch vụ công, có trách nhiệm đáp ứng đầy đủ mọi yêu cầu chính đáng của công dân và tổ chức xã hội đã được pháp luật ghi nhận. Mối quan hệ này, theo quan niệm Nhà nước hiện đại, thể hiện công dân, tổ chức xã hội là "khách hàng" và khách hàng là "thượng đế". Yêu cầu, đòi hỏi của công dân trong khuôn khổ pháp luật Nhà nước quy định bắt buộc Nhà nước phải đáp ứng. Điều này phản ánh thực sự bản chất của Nhà nước "của dân, do dân và vì dân".

Một Nhà nước không giải quyết tốt mối quan hệ giữa hai mặt đối lập trên của thể chế của nền hành chính sẽ không tạo ra được một Nhà nước mạnh.

Luật hành chính ra đời với hệ thống tài phán hành chính là công cụ cần thiết và có hiệu lực để xác lập, kiểm tra, kiểm soát mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Đó là một loại thể chế hành chính đặc biệt. Tuy nhiên, không phải nước nào cũng quan tâm đến việc xây dựng thể chế này – luật về quản lý Nhà nước và tài phán hành chính, Nhà nước hiện đại, dân chủ phải có tòa án hành chính.

Thể chế hành chính xác định mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân cũng phản ánh tính chất tập trung dân chủ trong hoạt động quản lý Nhà nước. Xét về bản chất, Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Người dân có quyền và nghĩa vụ tham gia vào hoạt động quản lý Nhà nước trong khuôn khổ pháp luật. Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân được thấm nhuần trong phương châm: "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Sức mạnh và hiệu lực của thể chế hành chính phụ thuộc vào giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức xã hội.

III. CÁC YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Thể chế hành chính Nhà nước có hai tính chất cơ bản. Một mặt, tính quyền lực của quản lý Nhà nước cho phép và trao quyền cho các cơ quan hành chính Nhà nước được can thiệp vào đời sống xã hội theo quy định pháp luật (bao gồm cả quy phạm lập pháp, quy phạm lập quy) tạo nên tính hợp pháp của thể chế hành chính Nhà nước. Mặt khác, các cơ quan hành chính Nhà nước cũng như các cơ quan lập pháp, tư pháp, các tổ chức Đảng, đoàn thể trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nước ta phải tuân

thủ pháp luật của chính Nhà nước ban hành và chỉ có thể tiến hành hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Tính hai mặt đó của quản lý Nhà nước đòi hỏi công dân phải tuân thủ pháp luật và các cơ quan hành chính Nhà nước chỉ có quyền quản lý xã hội theo pháp luật. Công dân cũng như các cơ quan Nhà nước vi phạm pháp luật thì đều phải bị xử lý theo pháp luật.

Xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và thể chế hành chính Nhà nước nói riêng phải dựa trên nhiều yếu tố. Tùy thuộc vào điều kiện chính trị – kinh tế – xã hội các yếu tố có thể tác động và ảnh hưởng khác nhau đến việc xây dựng thể chế hành chính.

Trong điều kiện của Việt Nam, xây dựng thể chế hành chính Nhà nước cần quan tâm:

1. Chế độ chính trị

Chế độ chính trị của quốc gia (tổ chức quyền lực Nhà nước và quan hệ giữa quyền lực Nhà nước với xã hội dân sự) có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức chính quyền Nhà nước và thể chế hành chính Nhà nước. Các phương thức tổ chức Nhà nước: tập quyền, phân quyền, tản quyền, tập trung, mang tính chính trị cũng ảnh hưởng lớn đến thể chế hành chính Nhà nước. Chế độ chính trị của Nhà nước do bản chất của hệ thống chính trị quốc gia đó quyết định.

Bản chất chính trị, cơ cấu tổ chức hệ thống Nhà nước, vấn đề phân bố quyền lực Nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến nội dung của thể chế hành chính Nhà nước.

Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam có vai trò trung tâm của quyền lực chính trị thể hiện ý chí nhân dân. Nhà nước là bộ máy trực tiếp thực thi quyền lực của nhân dân và là thiết chế biểu hiện và tập trung quyền lực của Đảng cầm quyền.

Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là tổ chức duy nhất trong hệ thống chính trị có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật từ Hiến pháp đến các quy chế cụ thể để thể hiện ý chí và thực hiện quyền lực của nhân dân. Dân chủ XHCN ở nước ta cũng được thể hiện qua việc đảm bảo thực thi quyền lực Nhà nước dân chủ, công khai theo pháp luật và bằng pháp luật. Thể chế hành chính Nhà nước của nước ta mang tính chất và nội dung chính trị của nền dân chủ XHCN, bảo đảm quyền con người và quyền công dân được luật pháp quy định và cũng vì vậy, cơ quan Nhà nước, trực tiếp là cơ quan hành chính Nhà nước phải tuân thủ thể chế hành chính do mình đề ra và trong quá trình đề ra các thể chế hành chính phải

tôn trọng pháp luật. Mặt khác, các cơ quan hành chính Nhà nước phải tạo điều kiện để công dân thực hiện và chấp hành nghiêm chỉnh quy định hợp pháp của các cơ quan hành chính Nhà nước (thể chế hành chính Nhà nước).

2. Nền kinh tế và vai trò của hành chính Nhà nước trong quản lý kinh tế

Hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính Nhà nước về kinh tế là một nội dung rất quan trọng trong hoạt động quản lý Nhà nước.

Trong hoạt động quản lý Nhà nước theo nghĩa rộng, thể chế kinh tế của quốc gia bao gồm hệ thống quy định pháp luật định hướng, dẫn dắt và can thiệp vào các hoạt động kinh tế nhằm làm cho nền kinh tế quốc dân vận động theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa. Tất cả những nội dung đó tạo thành hệ thống thể chế kinh tế của quốc gia.

Thể chế kinh tế nói trên là nền tảng cơ bản để mọi chủ thể kinh tế (doanh nghiệp Nhà nước; doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp trong nước và nước ngoài) hoạt động một cách hợp pháp. Đó cũng là nền tảng cơ bản để các cơ quan hành chính Nhà nước tiến hành các hoạt động quản lý Nhà nước cần thiết theo chức năng của mình. Những hoạt động mà các cơ quan hành chính Nhà nước tiến hành nhằm làm cho hoạt động kinh tế định hướng đúng như pháp luật Nhà nước quy định.

Bản chất hoạt động kinh tế, chế độ kinh tế, mức độ phát triển của kinh tế – xã hội ở các quốc gia rất khác nhau. Nhiều quốc gia đang ở thời kỳ kinh tế thị trường phát triển, trong khi đó không ít các nước đang theo mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Vai trò của Nhà nước, sự can thiệp, điều tiết của Nhà nước và thể chế hành chính Nhà nước cũng rất khác nhau. Những nước công nghiệp phát triển, chế độ kinh tế đa thành phần, thị trường đã được xác lập, thì chức năng điều tiết kinh tế – xã hội được mở rộng và vai trò của Nhà nước trong việc quản lý khu vực công cộng, các hoạt động xã hội ngày càng tăng. Trong khi đó, các nước đang và kém phát triển, sự can thiệp của Nhà nước mạnh hơn và trải rộng trên nhiều lĩnh vực. Nhiều thể chế hành chính đã can thiệp quá sâu vào các hoạt động kinh tế của các chủ thể kinh tế. Sự can thiệp quá mức của Nhà nước và hành chính Nhà nước đa làm cho nền kinh tế vận động không hiệu quả và trong nhiều trường hợp rơi vào khủng hoảng. Nhiều thể chế hành chính Nhà nước đã tỏ ra lạc hậu so với mức độ vận động và phát triển của kinh tế và đã trở thành lực cản của kinh tế phát triển. Hệ thống thể chế kinh tế và thể chế quản lý kinh tế cần được xem xét và điều chỉnh phù hợp với mức độ phát triển của kinh tế sẽ tạo cơ hội cho kinh tế phát triển mạnh hơn và Nhà nước có thể quản lý tốt hơn sự vận động của nền kinh tế.

Ở nước ta, trong giai đoạn kế hoạch hóa tập trung chỉ chấp nhận và cho phép hoạt động chủ yếu hai thành phần kinh tế thuộc sở hữu Nhà nước và tập thể. Điều này được Nhà nước thể chế hóa trong các văn bản pháp luật. Chuyển sang nền kinh tế thị trường, Nhà nước ta thừa nhận sự đa dạng thành phần kinh tế và Nhà nước đã thay đổi một cách cơ bản thể chế kinh tế cũng như thể chế hành chính Nhà nước để quản lý kinh tế một cách tương ứng.

3. Truyền thống văn hóa, phong tục, tập quán

Quá trình phát triển lâu dài trong một quốc gia hay trong một cộng đồng đã hình thành nên những giá trị chung mang tính truyền thống văn hóa có ảnh hưởng sâu sắc, lâu dài, tiềm ẩn và vô hình. Sự tuân thủ một cách trung thành truyền thống văn hóa dân tộc đã gây ra ảnh hưởng sâu xa trong việc hình thành những đặc điểm trong thể chế hành chính của mỗi nước. Khi nghiên cứu những trở ngại cũng như thuận lợi chủ yếu trong công cuộc cải cách thể chế chính trị ở nước ta, xét từ góc độ truyền thống văn hóa dân tộc, phải thấy hết, thấy sâu sắc những giá trị truyền thống văn hóa dân tộc tốt đẹp ảnh hưởng lớn đến chế độ chính trị, xã hội và hành chính của ta. Nhận rõ những yếu tố tiêu cực như tư tưởng bản vị, địa phương, bảo thủ không chỉ có trong quá khứ, mà còn ảnh hưởng tới hiện tại và cả tương lai. Vì thế, việc tiếp thu có chọn lọc những yếu tố phù hợp trong văn hóa truyền thống, kết hợp nó với đặc trưng thời đại để xây dựng một thể chế hành chính mang đặc điểm Việt Nam là một vấn đề hết sức quan trọng. Nếu như luật quy định hướng cho xã hội vận động và phát triển thì sự quản lý của các cơ quan hành chính Nhà nước phải dựa vào những giá trị văn hóa để đưa ra quyết định cụ thể.

4. Ảnh hưởng của văn hóa bên ngoài

Sự phát triển của các quan hệ quốc tế trên nhiều lĩnh vực như kinh tế, chính trị, văn hóa giữa các nước đã ảnh hưởng đến thể chế hành chính mỗi nước. Có nước chủ động tiếp nhận một cách sáng tạo những cái hay ở nước khác để xây dựng và hoàn thiện thể chế hành chính của mình; có nước tiếp nhận và sử dụng một cách rập khuôn, cứng nhắc mô hình của nước khác. Ví dụ, chế độ khoa cử của Trung Quốc được các nước phương Tây coi là một trong những đặc điểm của nền văn hóa Trung Quốc. Họ đã tiếp nhận những ưu điểm của nó, có cải tiến thêm, để thiết lập một chế độ công chức của giai cấp tư sản một cách tương đối hoàn thiện, qua thi tuyển để tuyển chọn, bổ nhiệm người vào trong bộ máy hành chính Nhà nước các

cấp. Điển hình hơn nữa là Nhật Bản, vừa chịu ảnh hưởng của nền văn hóa phong kiến Trung Quốc, vừa chịu ảnh hưởng của các nước khác như Pháp, Đức, Mỹ. Sau chiến tranh, Nhật Bản lại xây dựng theo mô hình của Mỹ. Vì thế, thể chế hành chính của Nhật Bản là mô hình "hỗn hợp".

Thể chế hành chính ở nước ta trong mấy thập kỷ qua gần như chịu ảnh hưởng nhiều của mô hình kế hoạch hóa tập trung trước đây và đang dần chuyển đổi sang mô hình phù hợp với xu thế hội nhập khu vực và quốc tế.

Ngày nay mối giao lưu giữa các nước về mọi mặt đã đạt tới một trình độ chưa từng có, trong đó giao lưu văn hóa cũng hết sức phát triển. Nước ta đạt được những thành tựu to lớn trong việc thực hiện đường lối "Việt Nam muốn làm bạn với tất cả". Chúng ta chủ trương tiếp nhận những nhân tố tiên tiến của văn hóa và thể chế hành chính nước ngoài để vận dụng sáng tạo cho thể chế hành chính Nhà nước của Việt Nam làm nền tảng cho hoạt động quản lý Nhà nước một cách hiệu quả.

Ngoài ra, những nhân tố khác như hoàn cảnh địa lý của một quốc gia, những thay đổi kinh tế, chính trị diễn ra trên thế giới, ở những mức độ khác nhau, cũng gây ảnh hưởng tới các đặc điểm của thể chế hành chính Nhà nước.

IV. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TA

Thể chế hành chính Nhà nước của nước ta là yếu tố cấu thành tổng thể hệ thống thể chế Nhà nước. Do đặc trưng chính trị – kinh tế – xã hội của Việt Nam thể chế hành chính Nhà nước của ta mang những đặc trưng cơ bản của bản chất Nhà nước Việt Nam.

1. Thể chế hành chính bao hàm quyền lập quy và quyền hành chính Nhà nước

Quyền hành chính được xem như là yếu tố cơ bản quan trọng nhất của thể chế hành chính Nhà nước, là một cấu thành của quyền hành pháp, được hiểu là hành pháp trong hoạt động quản lý.

Ở nước ta, quyền hành chính của bộ máy hành chính Nhà nước bao hàm cả quyền lập quy thuộc hành pháp.

Quyền hành chính Nhà nước được tập trung ở Chính phủ, cơ quan thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực

hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật, phát huy quyền làm chủ của nhân dân lao động trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân; là cơ quan chấp hành, Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương có chức năng, nhiệm vụ thực thi quyền hành pháp bằng hoạt động lập quy, ra những quyết định về thể chế nền hành chính, quản lý các mặt hoạt động xã hội, trên cơ sở thi hành luật và nghị quyết của Quốc hội và quản lý, điều hành xã hội theo thể chế vĩ mô đã xác định.

Việc ban hành các văn bản dưới luật (nghị quyết, nghị định, quyết định) quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước đều phải tuân thủ theo những trình tự của luật thẩm quyền, quy trình và thủ tục ban hành văn bản pháp luật quy định. Hay nói cách khác ban hành thể chế hành chính mới phải tuân thủ theo thủ tục quy định.

2. Thể chế hành chính Nhà nước xác định quản lý của các cơ quan hành chính Nhà nước trên các lĩnh vực

Quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực không chỉ là sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh, sự nghiệp cụ thể mà còn tạo ra khung pháp lý, tạo điều kiện thuận lợi, bình đẳng của mọi thành phần kinh tế, mọi công dân, mọi tổ chức xã hội hoạt động bình đẳng trong hành lang pháp luật đó. Thể chế hành chính Nhà nước xác lập cách thức để các cơ quan hành chính Nhà nước tiến hành các hoạt động thực thi quyền hành pháp, quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực trong khuôn khổ pháp luật Nhà nước quy định. Căn cứ vào đặc điểm, tính chất của các lĩnh vực quản lý, thể chế hành chính có thể được phân thành 3 nhóm lớn: thể chế hành chính kinh tế; thể chế hành chính – văn hóa, xã hội; thể chế hành chính – chính trị. Việc nghiên cứu phân loại thể chế trong các nhóm kể trên cũng được tiến hành tương tự.

Trong thể chế hành chính – kinh tế gồm 2 loại chính: thể chế về quản lý kinh tế; thể chế về quản lý tài chính. Trong thể chế hành chính – chính trị gồm: thể chế hành chính về an ninh, an toàn, trật tự; về tôn giáo; về quản lý tư pháp. Trong thể chế hành chính – văn hóa, xã hội gồm: thể chế hành chính về quản lý nhân lực; về văn hóa, giáo dục, y tế, về giải quyết các vấn đề xã hội. Dưới đây lựa chọn một số thể chế cơ bản.

3. Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý hành chính – kinh tế

Quản lý hành chính – kinh tế là một trong những nội dung quản lý quan trọng nhất của các cơ quan hành chính Nhà nước.

Quản lý Nhà nước về kinh tế nhằm tạo ra những tiền đề căn bản để giải phóng mọi năng lực sản xuất, kinh doanh và làm ăn hợp pháp, làm giàu cho chính mình và cho xã hội, tạo ra những bước phát triển kinh tế một cách ổn định và vững chắc, nâng cao đời sống của nhân dân toàn xã hội. Đồng thời, quản lý Nhà nước về kinh tế tạo điều kiện cho nền kinh tế thị trường ở nước ta phát triển lành mạnh theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Các loại văn bản pháp luật của Nhà nước ban hành trên các lĩnh vực kinh tế từ Luật đến Nghị định, Nghị quyết, Quyết định là cơ sở cho mọi thành phần kinh tế cùng hoạt động. Trên cơ sở các luật doanh nghiệp; luật doanh nghiệp Nhà nước; luật khuyến khích đầu tư trong nước; luật đầu tư nước ngoài (thể chế Nhà nước về kinh tế), Chính phủ đã ban hành một loạt văn bản pháp quy hành chính để quản lý kinh tế, điều tiết, can thiệp vào hoạt động của các chủ thể kinh tế công và tư (thể chế hành chính Nhà nước nhằm thực thi quyền hành pháp quản lý Nhà nước về kinh tế).

Thể chế hành chính Nhà nước quản lý về kinh tế tập trung vào 3 nội dung chủ yếu:

– Hệ thống văn bản pháp quy về các mặt hoạt động kinh tế trong nước và quan hệ đối ngoại.

– Chiến lược, kế hoạch phát triển có tính định hướng, chính sách, tạo môi trường và hành lang kinh doanh thuận lợi và có trật tự; hướng dẫn, kiểm tra, điều tiết sản xuất, kinh doanh theo đúng pháp luật.

– Thể chế mang tính chất ngăn ngừa, trọng tài, xử phạt đối với các hoạt động bất hợp pháp.

Nhà nước sử dụng thể chế hành chính Nhà nước để quản lý hoạt động kinh tế và tạo mọi điều kiện thuận lợi để phát triển nền kinh tế hàng hóa có kế hoạch, đảm bảo tái sản xuất nền kinh tế quốc dân nhằm mục đích vì lợi ích chung của toàn xã hội, tập thể người lao động và chính bản thân họ. Đồng thời chính thông qua các công cụ vĩ mô để quản lý kinh tế, tạo ra những cơ hội để sử dụng có hiệu quả vốn, sức lao động, phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân.

Nhà nước quản lý nền kinh tế, nhưng không làm yếu đi quyền tự chủ

sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, trái lại tạo cho họ có những cơ hội để thực hiện quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh bình đẳng đúng pháp luật.

4. Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý Nhà nước về tài chính tiền tệ

Nhà nước ta tổ chức hệ thống tài chính theo cấp và mỗi cấp đó đều có ngân sách. Nhà nước có những chính sách, pháp luật để điều hành ngân sách và lưu thông tiền tệ nhằm đảm bảo cho kinh tế xã hội phát triển.

Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý Nhà nước tài chính tiền tệ tập trung vào các vấn đề cơ bản sau:

(1) Quản lý và điều hành tài sản quốc gia và tài nguyên đất nước thực hiện chuyển dịch cơ cấu nhằm thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

(2) Quản lý và điều hành thuế, nguồn thu tài chính quan trọng nhất đại diện cho lợi ích xã hội và quyền lợi của giai cấp.

(3) Quản lý, điều hành chặt chẽ các nguồn thu chủ yếu của ngân sách, hạn chế lãng phí, chống tham nhũng trong đó chú ý những văn bản có liên quan về việc chi trong nước, chi trả nợ, chi đầu tư phát triển.

(4) Quản lý và điều hành các doanh nghiệp của các thành phần kinh tế, đặc biệt là các doanh nghiệp Việt Nam.

(5) Quản lýu tập trung thống nhất ngân sách Nhà nước, nhưng đồng thời thực hiện sự phân cấp quản lý ngân sách như luật ngân sách đã quy định.

(6) Quản lý Nhà nước về tiền tệ, tín dụng và ngân hàng. Thể chế của nền hành chính quốc gia về quản lý hoạt động tiền tệ, tín dụng và ngân hàng được thể hiện thống nhất trong Pháp lệnh ngân hàng của Nhà nước ta (ngày 25/5/1990). Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan của Chính phủ, có chức năng quản lý Nhà nước về hoạt động tiền tệ, tín dụng và ngân hàng trong cả nước nhằm ổn định giá trị đồng tiền và là cơ quan duy nhất của Nhà nước ta phát hành tiền tệ. Ngân hàng là mắt xích quan trọng nhất trong quá trình thực hiện quản lý vĩ mô của nền kinh tế.

Quản lý Nhà nước về tiền tệ, tín dụng, ngân hàng thể hiện qua các nội dung:

– Nhà nước độc quyền phát hành tiền, điều hòa lưu thông tiền tệ thống nhất cả nước.

– Nhà nước quản lý và điều hành chặt chẽ tổng mức tín dụng phù hợp trong nền kinh tế quốc dân.

– Nhà nước quản lý và điều hành chính sách lãi suất.

– Nhà nước quản lý và điều hành ngoại tệ, quản lý và kinh doanh vàng bạc.

– Phân định rõ quản lý Nhà nước về tiền tệ, tín dụng, ngân hàng và kinh doanh tín dụng, dịch vụ ngân hàng của hệ thống ngân hàng.

(7) Kiểm tra tài chính đối với huy động, phân phối, sử dụng tài nguyên tài sản, tiền vốn, thực thi pháp luật và kỷ luật tài chính (xem chương IX).

5. Thể chế hành chính Nhà nước quản lý và sử dụng lực lượng lao động xã hội

Dân số Việt Nam tăng nhanh. Hàng năm chúng ta có khoảng 1,2 – 1,3 triệu người gia nhập vào thị trường lao động (chỉ kể những người được pháp lý quy định là ở độ tuổi lao động, từ 16 tuổi trở lên). Nhu cầu lao động và khả năng sử dụng lực lượng lao động của nước ta đang có nhiều vấn đề bất cập chưa thể giải quyết. Quản lý và sử dụng lực lượng lao động ở nước ta là một trong những vấn đề mang tính quốc sách của Nhà nước.

Luật lao động là một dạng thể chế Nhà nước quy định cụ thể một số thể chế hành chính Nhà nước cần thiết để quản lý, sử dụng và phát triển lực lượng lao động.

Bộ Luật lao động là nền tảng và cơ sở pháp lý để Nhà nước quản lý và sử dụng lực lượng lao động của toàn xã hội một cách hợp lý; đảm bảo cho mọi người dân có sức lao động, có khả năng lao động tham gia vào mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ không bị pháp luật cấm, tạo nguồn thu nhập cho chính bản thân mình, góp phần nâng cao mức sống của cá nhân, của cộng đồng; góp phần giải quyết triệt để tiềm năng lao động to lớn của nước ta phù hợp với cơ chế kinh tế mới, con người lao động tự do làm ăn, tự do tạo việc làm trong khuôn khổ pháp luật không cấm. Đó cũng là cơ sở pháp lý cao nhất để giúp chúng ta hình thành thị trường lao động một cách hoàn chỉnh, hợp lý trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

6. Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý Nhà nước về văn hóa, giáo dục, y tế

6.1. Thể chế hành chính Nhà nước quản lý các vấn đề văn hóa

Văn hóa là một bộ phận cấu thành của một chế độ xã hội. Nó phản

ánh những hệ tư tưởng, những thành tựu của chế độ xã hội đó. Văn hóa của một chế độ có mặt và biểu hiện trong mọi lĩnh vực của đời sống: Văn hóa trong chính trị, văn hóa trong kinh tế, văn hóa trong quản lý Nhà nước, mặt khác văn hóa là tài sản chung của xã hội, quốc gia và nhân loại. Tính không gian và tính thời gian của văn hóa hầu như không có giới hạn.

Quản lý Nhà nước về văn hóa nhằm tạo cho các hoạt động văn hóa đi đúng đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, góp phần và là một trong những công cụ đắc lực góp phần thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của xã hội.

6.2. Thể chế hành chính Nhà nước quản lý các vấn đề về giáo dục

Con người là vốn quý nhất của xã hội. Con người sáng tạo ra xã hội, làm cho xã hội phát triển đến những đỉnh cao của nền văn minh, sự phồn thịnh. Trong quá trình đó, con người cũng tự hoàn thiện mình, trở thành con người có trí tuệ cao và cách sống văn minh. Nguồn lực con người là nhân tố quyết định đối với sự phát triển của mỗi quốc gia, đồng thời nó cũng là mục tiêu của sự phát triển đó. Đặc biệt đối với nước ta, khi các nguồn lực tài chính và vật chất khác còn hạn hẹp thì nguồn lực con người là nguồn lực quý báu nhất để phát triển đất nước.

Song trí tuệ và tay nghề của con người không phải tự nhiên mà có. Nó là kết quả của sự giáo dục, đào tạo và tự rèn luyện lâu dài. Vì vậy, có thể nói giáo dục, đào tạo là mối quan tâm hàng đầu của mỗi quốc gia, nhằm tạo ra một nguồn nhân lực có trí tuệ cao, có tay nghề thành thạo, có phẩm chất tốt đẹp, đáp ứng ở mức cao nhất những yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội của đất nước.

Giáo dục, đào tạo là cơ sở phát triển nguồn nhân lực, là con đường cơ bản để phát huy nguồn lực con người. Nếu như trước đây, sự thiếu vốn và nghèo nàn về cơ sở vật chất là nguyên nhân chủ yếu ngăn cản tốc độ phát triển kinh tế, thì trong thời đại ngày nay, phần quan trọng của tăng trưởng gắn liền với chất lượng của lực lượng lao động. Kỷ nguyên phát triển mới coi đầu tư phát triển nguồn nhân lực là quan trọng hơn các loại đầu tư khác. Các quốc gia trên thế giới đều có sự thay đổi trong chiến lược phát triển của mình theo hướng chú trọng nhiều hơn đến giáo dục, đào tạo.

Hầu hết các quốc gia đều coi giáo dục, đào tạo là một lĩnh vực công cộng do Nhà nước đảm nhận là chủ yếu vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, giáo dục tạo ra nguồn lực quyết định cho sự phát triển của đất nước trong tương lai, nó gắn liền với mục tiêu chiến lược phát triển, cơ

cấu kinh tế của đất nước. Vì vậy, nếu Nhà nước không có những biện pháp thích hợp để định hướng công tác giáo dục - đào tạo thì sẽ dẫn đến một cơ cấu đào tạo theo ngành nghề bất hợp lý, làm chệch hướng phát triển của đất nước so với các mục tiêu chiến lược đề ra.

Thứ hai, giáo dục, đào tạo là sự nghiệp công cộng vì nó mang lại lợi ích cho toàn xã hội, cả những người trực tiếp được hưởng sự giáo dục đào tạo đó cũng như những người không trực tiếp được hưởng. Chỉ có Nhà nước đại diện cho lợi ích của toàn xã hội mới có thể đứng ra chịu trách nhiệm về sự nghiệp công cộng này.

Thứ ba, nếu để cho các gia đình và cá nhân tự lo toan về giáo dục, đào tạo cho mình thì sẽ xảy ra tình trạng có nhiều người có năng lực, nhưng không đủ tiền để đi học. Do đó, xã hội sẽ bị tổn thất to lớn do không tận dụng được trí tuệ của những người này. Nói cách khác, nền kinh tế thị trường luôn tạo ra sự bất bình đẳng trong việc cung cấp giáo dục cho mọi người. Vì vậy, để tạo ra sự công bằng trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, Nhà nước phải đứng ra cung cấp loại dịch vụ này cho xã hội đến một mức nhất định nào đó.

Để quản lý Nhà nước các vấn đề liên quan đến giáo dục, nhiều loại thể chế hành chính Nhà nước cần được ban hành, trong đó cần chú ý:

- Luật giáo dục nói chung và các đạo luật cụ thể trên từng lĩnh vực như: Phổ cập, chuyên nghiệp, cao đẳng, đại học.

- Những thể chế quy định về hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước về giáo dục.

- Các thể chế liên quan đến việc thành lập các cơ sở.

- Hệ thống thể chế quy định chương trình, nội dung đào tạo chuẩn.

- Hệ thống thể chế về các vấn đề liên quan đến đội ngũ giảng viên.

- Hệ thống thể chế liên quan đến sử dụng ngân sách Nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục.

6.3. Thể chế hành chính Nhà nước về các vấn đề liên quan đến y tế

Y tế là một ngành ứng dụng y học vào việc phòng, chữa bệnh và bảo vệ sức khỏe cho con người. Đầu tư cho y tế chính là đầu tư cho sự phát triển nguồn vốn con người. Vì vậy, mỗi quốc gia trên thế giới đều coi y tế là một bộ phận không thể thiếu được trong cơ cấu của nền kinh tế quốc dân.

Sản phẩm của ngành y tế là các dịch vụ chăm sóc và bảo vệ sức khỏe

của con người. Sự khác biệt giữa thị trường cung cấp các loại hàng hóa thông thường và thị trường y tế thể hiện ở những đặc điểm như sau:

– Trên thị trường hàng hóa thông thường luôn có nhiều người bán hàng, những người này cạnh tranh với nhau, tìm cách để cải tiến sản phẩm, hạ giá bán và thu hút khách hàng về phía mình. Thị trường y tế chỉ bao gồm một số ít bệnh viện. Số lượng người bệnh thường đông hơn nhiều so với sự đáp ứng của các bệnh viện. Đặc biệt là trong những trường hợp cấp cứu, bệnh nhân ít khi được lựa chọn bệnh viện nào. Vì vậy, sự cạnh tranh giữa các bệnh viện có phần bị hạn chế.

– Nếu trên thị trường hàng hóa thông thường, các hãng đều cố gắng để tối đa hóa lợi nhuận của mình thì trên thị trường y tế, hầu hết các bệnh viện hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Mục tiêu của các bệnh viện này không phải là tăng tối đa lợi nhuận thu được, mà là tăng tối đa chất lượng dịch vụ.

– Các hàng hóa thông thường là các hàng hóa mang tính chất cá nhân, nghĩa là việc tiêu dùng các hàng hóa đó đem lại lợi ích cho riêng cá nhân người mua hoặc cho một nhóm nhỏ cá nhân. Trong lĩnh vực y tế, nhiều loại dịch vụ y tế đem lại lợi ích không chỉ cho cá nhân những người được hưởng dịch vụ đó mà cho cả một cộng đồng rộng lớn. Chẳng hạn, việc thanh toán bệnh đậu mùa sẽ đem lại lợi ích to lớn cho hàng tỷ nạn nhân trong tương lai.

– Trên thị trường hàng hóa thông thường, một người bán hàng hạ giá sản phẩm của mình sẽ có thể thu hút nhiều khách hàng hơn. Song trên thị trường y tế, nhiều khi không phải giá cả thấp hơn, mà điều người tiêu dùng quan tâm hơn là chất lượng cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, dịch vụ y tế thường không dễ dàng so sánh được như các loại hàng hóa thông thường khác. Do bệnh tật mỗi người một khác và cùng một bệnh thì lại có nhiều cách chữa trị khác nhau. Do đó, người bệnh khó có thể so sánh cách khám và chữa bệnh của bệnh viện nào hay bác sĩ nào là tốt hơn.

– Người bệnh thường khó đánh giá được những thông tin mà họ nhận được trên thị trường y tế. Và họ chỉ có thể dựa vào quyết định của bác sĩ về bệnh tật của mình, về loại thuốc cần mua.

– Đối với những hàng hóa thông thường khác, người tiêu dùng có thể tùy vào thu nhập của mình mà lựa chọn. Trong lĩnh vực y tế, nhiều trường hợp khó mà lựa chọn theo ý mình. Ví dụ, đối với một căn bệnh cần phải phẫu thuật, thì ai cũng phải phẫu thuật cả, không phụ thuộc vào vấn đề thu nhập.

Tất cả những khác biệt nói trên của thị trường y tế so với thị trường

hàng hóa tiêu dùng thông thường khác cho thấy, việc quản lý thị trường y tế có những đặc trưng riêng so với quản lý các lĩnh vực sản xuất và cung ứng dịch vụ thông thường khác. Do đó đòi hỏi sự can thiệp chủ yếu của Nhà nước trong lĩnh vực này. Và Nhà nước phải có những hình thức quản lý thích hợp để quản lý tốt các hoạt động cung cấp dịch vụ y tế.

Một số vấn đề về thể chế hành chính để quản lý Nhà nước các hoạt động y tế cần quan tâm là:

– Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động cung cấp dịch vụ y tế và các hoạt động có liên quan.

– Nhà nước có chính sách để phát triển y tế công, y tế cộng đồng thông qua các chương trình bảo vệ sức khoẻ nhân dân.

– Đầu tư cho y tế từ ngân sách Nhà nước và huy động các loại nguồn tài trợ.

– Xây dựng hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước về chăm sóc sức khoẻ nhân dân.

– Các thể chế liên quan đến chính sách phát triển nguồn nhân lực phục vụ y tế, chăm sóc sức khoẻ nhân dân.

7. Thể chế hành chính về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, thiết lập tài phán hành chính giải quyết khiếu nại

Đây là một nội dung quan trọng của việc xác định sự bình đẳng giữa Nhà nước và công dân trong việc thực thi các văn bản pháp luật và đảm bảo cho công dân được quyền thông tin đầy đủ về các hoạt động quản lý của bộ máy Nhà nước, đảm bảo quyền giám sát và góp ý của công dân đối với cơ quan Nhà nước.

Nội dung cơ bản của thể chế hành chính có liên quan đến vấn đề giải quyết các khiếu tố, tố cáo của công dân đã được ghi nhận trong các văn bản cụ thể – pháp lệnh giải quyết. Pháp lệnh quy định cụ thể những hoạt động cần thiết để giải quyết vấn đề này; đảm bảo cho người khiếu tố, khiếu nại, tố cáo cũng như người, tổ chức bị khiếu tố, khiếu nại, tố cáo được giải quyết đúng theo khuôn khổ pháp luật.

Toà án hành chính được xem như là yếu tố cần thiết và quan trọng để xử lý theo thể thức tố tụng các khiếu kiện của dân đối với các quyết định của cơ quan hành chính Nhà nước. Là một công cụ cần thiết để đảm bảo sự bình đẳng giữa "quan" và dân trong các vụ kiện và không để cho các cơ quan hành chính Nhà nước tự xử lý các khiếu kiện về mình.

Toà án hành chính là một nội dung quan trọng trong thể chế của nền hành chính, là "quan tòa" để phán xét, xét xử những hoạt động không tuân thủ thể chế hành chính đã quy định; không tuân thủ văn bản pháp luật.

8. Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý Nhà nước về an ninh, an toàn, trật tự trị an và quốc phòng

Vấn đề an ninh quốc gia, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội là một vấn đề cốt lõi nhằm đảm bảo cho sự tồn vong của quốc gia. Đây là một vấn đề chứa đựng bên trong nhiều vấn đề phức tạp.

Quản lý Nhà nước về an ninh, an toàn nhằm đảm bảo cho sự ổn định và an toàn cho toàn bộ hệ thống chính trị, kinh tế – xã hội của nước ta phát triển vì lợi ích của dân tộc, của nhân dân. Đây là một vấn đề liên quan đến mọi cá nhân, mọi tổ chức (công hay tư). Một văn bản quản lý hành chính Nhà nước, một chủ trương, chính sách ban hành đều có ảnh hưởng trực tiếp đến vấn đề an ninh, an toàn xã hội. Chính vì vậy, ngay khi văn bản Nhà nước được ban hành cũng đã phải chứa đựng bên trong nó nội dung nhằm đảm bảo an ninh quốc gia, trật tự và an toàn xã hội. Những chính sách kinh tế mới được ban hành (đặc biệt là nền kinh tế thị trường với sự tham gia của các thành phần kinh tế) nhưng nếu không quan tâm đến khía cạnh an toàn, an ninh và trật tự xã hội thì xã hội nói chung và các cá nhân trong xã hội phải chịu. Thực tế của nước ta trong giai đoạn chuyển đổi ban đầu đã bộc lộ những hạn chế đó. Chính vì vậy, việc ban hành các văn bản quản lý Nhà nước, các chủ trương, chính sách đều phải luôn quan tâm đến vấn đề an ninh, an toàn xã hội.

Quản lý Nhà nước về vấn đề an ninh quốc gia nhằm đảm bảo sự ổn định chính trị, bảo đảm cho công cuộc đổi mới phát triển và chống mọi âm mưu từ bên ngoài nhằm phá hoại sự nghiệp xây dựng xã hội chủ nghĩa của nước ta. Nội dung quản lý Nhà nước tập trung vào:

- Bảo vệ chính trị nội bộ.
- Quản lý an ninh thông tin.
- Quản lý các hoạt động tôn giáo.

Quản lý Nhà nước về an toàn, trật tự xã hội là một nhiệm vụ mang tính thường xuyên của các cơ quan quyền lực Nhà nước. Hoạt động này được quy định trong nhiều loại văn bản quản lý Nhà nước (các Luật, Nghị định, Nghị quyết, Thông tư). Quản lý an toàn, trật tự xã hội được thể hiện thông qua:

– Chống các tội phạm về kinh tế (buôn lậu, tham ô, lãng phí, tham nhũng, làm hàng giả, buôn hàng cấm...).

– Chống các tội phạm hình sự theo quy định của Bộ luật hình sự.

– Chống các loại tệ nạn xã hội, những thói hư tật xấu (tiêm chích, văn hóa độc hại, mại dâm, cờ bạc... là những nguyên nhân của các tội phạm hình sự).

– Quản lý, cải tạo các đối tượng làm phương hại đến trật tự an toàn xã hội dưới nhiều hình thức.

– Quản lý những hoạt động kinh doanh có tính chất ảnh hưởng đến an toàn, trật tự xã hội như: Nghỉ trọ, khắc dấu, sao chụp, in ấn, sử dụng chất nổ, chất độc hại, các trung tâm thẩm mỹ...

– Quản lý con người thông qua các hình thức như đăng ký hộ khẩu, hộ tịch, khai báo tạm trú, tạm vắng; cấp chứng minh thư, hộ chiếu.

Tất cả các hoạt động liên quan đến an ninh, an toàn, trật tự xã hội đều được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật quy định.

9. Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý các vấn đề dân tộc và hoạt động tôn giáo

9.1. Thể chế hành chính Nhà nước để quản lý vấn đề dân tộc

Việt Nam là đất nước của 54 dân tộc anh em cùng chung sống. Các dân tộc Việt Nam đã và đang sát cánh với nhau để bảo vệ và xây dựng đất nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa[1]. Các dân tộc Việt Nam có tiếng nói, ngôn ngữ riêng, nhưng tất cả các dân tộc đang lấy tiếng Kinh (ngôn ngữ phổ thông) làm ngôn ngữ giao tiếp, Nhà nước ta tôn trọng quyền dùng chữ viết, tiếng nói riêng của dân tộc[2].

Nét đặc trưng của các dân tộc Việt Nam là:

– Có chung lịch sử của lịch sử phát triển đất nước và các dân tộc đều gắn bó với tiến trình phát triển của đất nước Việt Nam.

– Các dân tộc Việt Nam sống rải rác trên nhiều vùng khác nhau do phong tục tập quán, các dân tộc ít người thường tập trung ở các vùng biên giới, hải đảo; các vùng có nhiều tiềm năng phát triển.

---

[1] *Xem chi tiết "Về vấn đề dân tộc và công tác dân tộc ở nước ta". NXB Chính trị Quốc gia, 2001.*

[2] *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992, Điều 5 đã ghi rõ "Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết và giữ gìn bản sắc dân tộc".*

– Các dân tộc ít người của Việt Nam có quan hệ kể cả quan hệ huyết thống với các dân tộc ít người của các nước lân cận. Điều đó tạo ra những mối giao lưu mang tính quốc gia và gia đình.

– Các dân tộc Việt Nam sống xen kẽ nhau. Qua nhiều phong trào di chuyển, phân bố lại dân cư, nhiều người Kinh đang sinh sống với đồng bào ít người tạo nên một cộng đồng dân cư đa dân tộc.

– Do điều kiện tự nhiên, phong tục tập quán và mức độ phát triển kinh tế của các dân tộc không đều. Sự không đồng đều xảy ra trên nhiều khía cạnh khác nhau như: kinh tế, văn hóa, học tập.

– Nền văn hóa Việt Nam là nền văn hóa đậm đà bản sắc của các dân tộc Việt Nam. Mỗi dân tộc đều có những nét văn hóa riêng và chính điều đó đã làm cho nền văn hóa Việt Nam nói chung trở nên phong phú và đa dạng.

Nhà nước ta rất quan tâm đến sự phát triển đồng đều của các dân tộc sinh sống trên đất nước Việt Nam. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 7, trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội đã viết "Thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, tạo mọi điều kiện để các dân tộc phát triển đi lên con đường văn minh, tiến bộ, gắn bó mật thiết với sự phát triển chung của cộng đồng các dân tộc Việt Nam, tôn trọng lợi ích, truyền thống văn hóa, ngôn ngữ, tập quán và tín ngưỡng của các dân tộc. Chống tư tưởng dân tộc lớn và dân tộc hẹp hòi, kỳ thị và chia rẽ dân tộc. Các chính sách kinh tế – xã hội phải phù hợp với đặc thù từng vùng và các dân tộc, nhất là dân tộc thiểu số"[1].

Trong văn bản pháp luật của Nhà nước Việt Nam, quản lý vấn đề dân tộc trở thành một trong những nội dung được chú ý ngay trong văn bản pháp luật Nhà nước cao nhất là Hiến pháp cũng như trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội, Chính phủ. Theo Luật tổ chức Quốc hội quy định sự có mặt của hội đồng dân tộc trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội thể hiện cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất rất quan tâm đến vấn đề dân tộc[2].

Luật tổ chức Chính phủ quy định cụ thể nhiệm vụ Chính phủ phải làm trên lĩnh vực dân tộc và tôn giáo. Trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, một cơ quan quản lý Nhà nước về vấn đề dân tộc được đặc biệt chú ý. Trong nhiệm kỳ 1993-2001, Ủy ban Dân tộc và Miền núi là cơ quan của Chính

---

[1] *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. NXB Sự thật, 1991, trang 16.*

[2] *Xem chi tiết Luật tổ chức Quốc hội 1992 và 2001.*

phủ (cơ quan ngang Bộ) được giao nhiệm vụ quản lý Nhà nước về các vấn đề liên quan đến dân tộc[1].

Vấn đề dân tộc là một trong những vấn đề lớn và quan trọng của nhiều quốc gia trên thế giới. Nếu không quản lý Nhà nước tốt các vấn đề dân tộc, những mâu thuẫn giữa các dân tộc do có những nét đặc trưng riêng về phát triển kinh tế – xã hội cũng như phong tục tập quán và đặc biệt sự lợi dụng của các kẻ thù địch có thể làm cho quốc gia mất ổn định do vấn đề dân tộc (nội chiến). Điều đó đã và đang xảy ra trên nhiều địa điểm của thế giới. Các quốc gia thường rất quan tâm để tạo ra một môi trường phát triển bình đẳng giữa các dân tộc, nhưng đó cũng là một trong những vấn đề khó khăn.

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, để quản lý các vấn đề dân tộc, bên cạnh các thể chế quy định về luật pháp, về cơ quan quản lý Nhà nước về vấn đề dân tộc, Nhà nước ta đã đưa ra nhiều thể chế cụ thể nhằm tạo cơ hội để các dân tộc có thể phát triển bình đẳng với dân tộc có đông dân số hơn. Nhiều chương trình mục tiêu quốc gia nhằm giúp đỡ, hỗ trợ đồng bào các dân tộc ít người đã được đề ra từ ngay những ngày đầu Nhà nước Việt Nam ra đời[2].

Một bộ luật về vấn đề dân tộc là rất cần thiết để thực hiện quản lý Nhà nước các vấn đề dân tộc. Đó cũng là văn bản thể chế quan trọng nhất cho hoạt động quản lý Nhà nước.

9.2. Thể chế Nhà nước quản lý vấn đề tôn giáo

Quốc gia nào cũng có các loại tôn giáo khác nhau tồn tại và phát triển. Nhiều nước trước đây ít quan tâm đến vấn đề tôn giáo cũng đang thay đổi cách nhìn nhận vấn đề này.

Việt Nam là quốc gia có số lượng dân cư theo các tôn giáo không lớn. Một số đông không theo tôn giáo nào. Hiện có 6 tôn giáo lớn ở Việt Nam, đó là Phật giáo, Công giáo, Tin lành, Hồi giáo, Hòa hảo và Cao đài.

Tôn giáo với các tư tưởng khác nhau của tôn giáo đã tác động đến sự phát triển của đất nước. Do đó, các nước đều có những cách thức khác nhau để quản lý các vấn đề tôn giáo. Trong giai đoạn đế quốc, phong kiến, giai cấp thống trị đã lợi dụng vấn đề tôn giáo để chia rẽ các dân tộc; chia rẽ

---

[1] *Xem chi tiết Nghị định 11/CP ngày 20/2/1993 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Uỷ ban Dân tộc và Miền núi.*

[2] *Tìm hiểu chi tiết các chương trình quốc gia nhằm giúp đỡ dân tộc ít người phát triển như Chương trình135; Chương trình 327,...*

đồng bào giáo và đồng bào lương (không có tôn giáo) nhằm dễ bề cai trị. Nhà nước Việt Nam đứng đầu là Hồ Chủ tịch đã kêu gọi "tự do tín ngưỡng, giáo lương đoàn kết".

Nhà nước quy định cụ thể các vấn đề liên quan đến hoạt động tôn giáo, nhằm tạo điều kiện cho tất cả các giáo dân được tự do tín ngưỡng trong khuôn khổ pháp luật của Nhà nước nhằm tốt đời, đẹp đạo.

Ban Tôn giáo của Chính phủ được thành lập theo Nghị định số 37/CP ngày 4/6/1993. Đây là một cơ quan thuộc Chính phủ nhằm giúp Chính phủ trên một số vấn đề liên quan đến quản lý Nhà nước về tôn giáo. Đồng thời với sự tham gia của Mặt trận tổ quốc Việt Nam mà các tổ chức tôn giáo là thành viên, các hoạt động tôn giáo ở nước ta vừa bảo đảm tự do tín ngưỡng vừa tôn trọng pháp luật Nhà nước đề ra.

V. PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH – BỘ PHẬN QUAN TRỌNG CỦA THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH[1]

1. Khái niệm pháp luật hành chính

Pháp luật hành chính là toàn bộ các quy phạm pháp luật được ghi nhận trong hệ thống văn bản Nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội xuất hiện trong quá trình tổ chức và thực hiện hoạt động hành pháp – hoạt động quản lý Nhà nước, hay là hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước.

Pháp luật hành chính điều chỉnh các quan hệ xã hội sau:

– Những quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động chấp hành và điều hành của các cơ quan hành chính Nhà nước. Hoạt động chấp hành và điều hành của hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước làm nảy sinh nhiều mối quan hệ xã hội, được tổng hợp lại thành những nhóm quan hệ xã hội chủ yếu sau đây:

+ *Nhóm thứ nhất:* Những quan hệ xã hội nảy sinh giữa cơ quan hành chính cấp trên và cơ quan hành chính cấp dưới trong quá trình hoạt động quản lý Nhà nước.

+ *Nhóm thứ hai:* Những quan hệ giữa hai bên đều là cơ quan hành chính cùng cấp, thực hiện các quan hệ phối hợp, phục vụ lẫn nhau.

---

[1] *Phần Luật Hành chính chỉ giới thiệu lại những nét cơ bản để bao quát các nội dung của thể chế hành chính. Phần này cần tìm hiểu kỹ trong môn học Luật Hành chính.*

+ *Nhóm thứ ba:* Những quan hệ giữa một bên là cơ quan hành chính có thẩm quyền với một bên là các tổ chức sự nghiệp và tổ chức kinh doanh của các thành phần kinh tế trong xã hội.

+ *Nhóm thứ tư:* Những quan hệ giữa một bên là cơ quan hành chính có thẩm quyền với một bên là các tổ chức xã hội và các đoàn thể nhân dân.

+ *Nhóm thứ năm:* Những quan hệ giữa một bên là cơ quan hành chính có thẩm quyền và một bên là công dân. Nhóm quan hệ này là phổ biến nhất trong quản lý hành chính Nhà nước.

– Những quan hệ xã hội mang tính chấp hành và điều hành trong tổ chức và hoạt động nội bộ của các cơ quan quyền lực Nhà nước, toà án và Viện kiểm sát.

– Những quan hệ phát sinh trong hoạt động của các tổ chức xã hội được Nhà nước trao quyền hành pháp.

Trong tất cả các quan hệ kể trên đều có sự tham gia của cơ quan hành chính Nhà nước được trao thẩm quyền hoặc đại diện cho quyền hành pháp. Không có sự tham gia của cơ quan hành chính Nhà nước, viên chức Nhà nước có thẩm quyền hoặc đại diện cho quyền hành pháp trong phạm vi quản lý Nhà nước do Luật Hành chính điều chỉnh. Do đó, chủ thể bắt buộc các quan hệ trên là cơ quan hành chính Nhà nước hoặc nhân danh quyền hành pháp.

2. Nội dung chủ yếu của pháp luật hành chính

Từ việc phân tích đối tượng điều chỉnh các quy phạm pháp luật hành chính kể trên cho thấy pháp luật hành chính quy định về các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật hành chính quy định về tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước.

Thứ hai, pháp luật hành chính quy định về chế độ công vụ và hệ thống công chức Nhà nước.

Thứ ba, pháp luật hành chính quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, hình thức, phương thức, phương pháp, phương tiện trong quản lý hành chính Nhà nước.

Thứ tư, pháp luật hành chính quy định về sự tham gia của cá nhân, tổ chức xã hội vào hoạt động quản lý hành chính và chế độ trao quyền, uỷ quyền, chuyển giao dịch vụ công cho xã hội.

Thứ năm, pháp luật hành chính quy định về kiểm soát đối với hệ thống quản lý hành chính Nhà nước để đảm bảo pháp chế, kỷ luật hành chính.

Những nội dung quy định của pháp luật hành chính được thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Đó là hệ thống văn bản do các cơ quan lập pháp, hành pháp ban hành nhằm thiết lập tổ chức và ấn định phương thức, cách thức hoạt động quản lý hành chính Nhà nước. Toàn bộ các quy phạm pháp luật đó trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tạo thành một bộ phận quan trọng của thể chế hành chính Nhà nước.

Câu hỏi ôn tập

1. Thể chế hành chính Nhà nước là gì? Tại sao nói cải cách thể chế hành chính Nhà nước là một nội dung quan trọng cần quan tâm trong tiến trình cải cách hành chính Nhà nước?

2. Những thể chế hành chính Nhà nước quan trọng trong cơ chế thị trường hiện nay là gì?

3. Những yếu kém của hệ thống thể chế hiện tại.

4. Vai trò của đội ngũ cán bộ khoa học trong hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính.

Tài liệu tham khảo

1. *Văn kiện Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 8 (khóa VII).*

2. To Service and to preservice: *Improving Public Administration in a competitive world.* ADB.

3. *Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010.*

4. *Sáng tạo lại Chính phủ* – Tài liệu dịch của NXB Chính trị Quốc gia, 2000.

Chương IV

PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Phân công, phân cấp và phân quyền là cụm từ chứa đựng mức độ khác nhau về nội dung. Trong tài liệu của Việt Nam cũng như ở nước ngoài, cùng với nội dung về ai sẽ thực thi các chức năng công, chức năng của Nhà nước cũng đã sử dụng rất nhiều từ để giải thích nội dung đó. Thuật ngữ *decentralization* – trong nhiều tài liệu về hành chính và cải cách hành chính Nhà nước ở nước ngoài sử dụng rất phổ biến, khi chuyển tải vào Việt Nam tạm dịch là phân quyền. Do hiểu thuật ngữ phân quyền từ tiếng Việt chưa thống nhất nên nhiều người cho rằng Việt Nam không có phân quyền. Tuy nhiên, nội dung chứa đựng bên trong từ "*decentralization*" rất phong phú và đa dạng và biểu hiện nhiều cấp độ khác nhau. Chính vì vậy, để tránh hiểu nghĩa hẹp của từ "*decentralization*", để thuận tiện, khi sử dụng từ phân quyền trong tài liệu này cần hiểu đó chính là phân công, phân cấp và phân quyền.

I. PHÂN CHIA QUYỀN LỰC TRONG LÝ THUYẾT TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

Thuật ngữ phân chia quyền lực sử dụng khi nghiên cứu Nhà nước có nội dung khác với thuật ngữ phân quyền đang được sử dụng hiện nay trong các tài liệu có liên quan đến quản lý hành chính Nhà nước[1].

Ngay từ thời Aristotle[2], vấn đề quyền lực Nhà nước đã được đề cập

---

[1] *Quản lý hành chính Nhà nước nhằm chỉ những hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước (public administration), không phải toàn bộ hoạt động quản lý Nhà nước của cả các cơ quan lập pháp và tư pháp. Tùy thuộc vào việc phân chia, phân công quyền lực Nhà nước theo các nhánh quyền: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp mà sẽ có mối quan hệ giữa các cơ quan thực thi các loại quyền trên.*

[2] *Aristotle, (384-322 B.C.), là nhà triết học, giáo dục, khoa học; nhà học giả có ảnh hưởng lớn đến văn hóa phương Tây; Aristotle là người đã có nhiều công trình tổng hợp, phê phán và phát triển tri thức mang tính kế thừa. Ông quan niệm xã hội loài người là một xã hội của tư duy và hợp lý. Con người tồn tại trên cơ sở của những sự hợp lý và hoạt động theo đúng chức năng.*

dưới ba dạng chính: Quyết định (hay có thể gọi là quyết nghị) thường dành cho hội đồng, đại hội; trong khi đó quyền chỉ huy dành cho các quan chức; quyền xét xử thuộc về tòa án[1].

Trong lịch sử nước Anh, phân lập các quyền, tức phân chia quyền lực Nhà nước giữa các cơ quan quyền lực Nhà nước là cuộc đấu tranh của nhân dân nhằm hạn chế sự tập trung quyền lực vào nhà Vua. Sự tập quyền mạnh của nhà Vua đã thay thế một phần bằng Đại hội đồng của những nhà quý tộc và sau này hình thành Thượng nghị viện và tiếp theo sau đó là Hạ nghị viện. Cơ cấu Thượng nghị viện, Hạ nghị viện và nhà Vua trong quyết định các vấn đề thể hiện rõ ý thức phân lập các quyền.

Phân chia quyền lập pháp, hành pháp cho các cơ quan khác nhau đảm nhận, nhưng quyền lực Nhà nước theo Rousseau[2] chỉ có một và không phân chia. Đó chính là chủ quyền quốc gia. Chủ quyền quốc gia không phải tự Nhà nước sinh ra mà từ nhân dân và do đó nhân dân giao cho các tổ chức khác nhau của Nhà nước thực hiện.

1. Tư tưởng phân chia quyền lực Nhà nước trong lý thuyết tổ chức Nhà nước

Tư tưởng phân chia quyền lực Nhà nước cho các ngành quyền khác nhau đã được nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến, trong đó Baron Montesquieu được coi như là người đưa ra tư tưởng hoàn thiện và đầy đủ nhất và theo Ông, đó chính là một cách thức để bảo đảm quyền lực không bị lạm dụng. Khi trao quyền (toàn bộ) cho một tổ chức Nhà nước hay một cá nhân, đều có thể dẫn đến lạm dụng quyền. Tổ chức theo mô hình phân chia quyền lực Nhà nước là mô hình bao gồm ba loại cơ quan Nhà nước có quyền lực pháp lý và chính trị khác nhau: lập pháp, hành pháp và tư pháp.

---

[1] *Nhà nước và tổ chức hành pháp của các nước tư bản. GS. Đoàn Trọng Truyến. NXB Sự thật Hà Nội, 1993.*

[2] *Rousseau (1712-1778) là nhà triết học người Pháp. Ông là một trong những nhà văn của "kỷ nguyên lý trí – the Age of Reason", một thời kỳ lịch sử đặc biệt ở Châu Âu kéo dài từ cuối thế kỷ XVI đến cuối thế kỷ XVII. Những tư tưởng của ông đã góp phần tạo nên những sự kiện chính trị và Cuộc cách mạng Pháp.*

Một số tác phẩm của ông đã trình bày quan điểm về xã hội và Nhà nước. Ví dụ: "Discourrse on the Origin and Foundations of Inequality" (1755); The New Heloise (1761); The Social Contract (1762); Emile (1762).

Theo ông, pháp luật phải nhấn mạnh đến sự mong ước chung của mọi người; mọi hình thức Chính phủ đều phải hợp pháp. Và những thói xấu của Chính phủ chỉ có thể bị loại trừ bởi các tiêu chuẩn đạo đức.

Ngành lập pháp có quyền làm luật; ngành hành pháp có quyền về thực thi luật; ngành tư pháp xét xử những ai vi phạm pháp luật đã được xác lập[1].

Phân chia quyền lực đã có từ nhiều thế kỷ trước đây, xảy ra ở nhiều nước và nhiều mức độ khác nhau. Thế kỷ XVI, triều đại Tudor đã gia tăng mức độ hợp tác giữa hoàng gia, quý tộc và thương gia, trong khi vẫn duy trì một sự tin tưởng quyền bất khả xâm phạm của nhà vua (quyền đó do trời ban cho để cai trị). Trong thời đại của King John, vấn đề chia sẻ thông tin hay yêu cầu nhận thông tin tư vấn cho hoàng gia cũng đã được đặt ra. Cuối thế kỷ XVI, Nữ hoàng Elizabeth I đã chia sẻ quyền lực và lãnh đạo cho Thượng nghị viện (đại diện cho quý tộc, chúa đất) và Hạ nghị viện (đại diện cho tầng lớp thương gia). Dưới triều đại của Tudors, một bản hiến pháp thành văn và bất thành văn đã được cả nhà Vua và Quốc hội phê chuẩn để quản lý đất nước[2].

Trong "ngày mười tám tháng Sương mù", C. Mac đã trích dẫn câu nói của Guizot về cái gọi là "trò đánh bạc giữa các quyền lực hiến pháp"[3]; đó là sự đấu tranh công khai hay ngấm ngầm giữa một bên là Quốc hội gồm 750 đại biểu gồm những người được bầu cử, có quyền tái cử và không ai có quyền kiểm soát, không ai có quyền giải tán, chia xẻ được...; bên kia là tổng thống với tất cả đặc tính quyền lực của nhà Vua, với quyền bổ nhiệm và cách thức các Bộ trưởng mà không phụ thuộc vào Quốc hội; nắm trong tay tất cả mọi phương tiện của quyền hành pháp.

Tính chất phức tạp của việc phân chia quyền lực giữa các ngành quyền của Nhà nước cũng như sau này phát triển thành các nhóm lợi ích là một quá trình phức tạp, không chỉ ở Pháp mà ở hầu hết các nước.

---

[1] *Montesquieu (1689-1755), là nhà triết học người Pháp. Tác phẩm nổi tiếng của ông là "Linh hồn của pháp luật – The spirit of the Laws" (1748). Tác phẩm này đã ảnh hưởng đến các bản hiến pháp của nhiều nước. Theo ông pháp luật là trên hết, trên cả con người, tự nhiên và thần thánh. Và điều quan trọng là con người đã tìm ra pháp luật. Ông cũng tin rằng pháp luật được xây dựng trên cơ sở thực nghiệm và có thể kìm hãm sự phát triển xã hội, cũng có thể thúc đẩy xã hội phát triển. Ông cho rằng có ba loại Chính phủ: quân chủ, cộng hòa và chuyên chế (độc tài). Trong xã hội dân chủ mọi người đều có quyền. Hệ thống pháp luật sẽ không giống nhau trong từng loại Chính phủ trên. Tất cả những điều đó đã làm nền tảng cho ông đưa ra tiếp theo quan điểm phân công quyền lực.*

[2] *"Thematic Essay: British Political and Social Thought". Microsoft Encarta Encyclopedia, 2001.*

[3] *Mac, Anghen Tuyển tập, Tập II, trang 405-406. NXB Sự thật, Hà Nội, 1981.*

Học giả người Anh John Locke[1] đưa ra quan điểm về phân chia quyền lực cụ thể hơn trong tác phẩm "Luận thuyết thứ hai của Chính phủ - *Second Treatise of Government* (1690)". Theo J. Locke quyền lập pháp và hành pháp có ý nghĩa khác nhau, nhưng không phải luôn cần phân chia; trong khi đó ông ít quan tâm đến quyền tư pháp.

B. Montesquieu là người nghiên cứu, khái quát và tổng hợp vấn đề phân chia quyền lực một cách triệt để nhất, hoàn chỉnh nhất. Ông đi từ nghiên cứu chức năng của Nhà nước để khái quát rộng hơn phân chia quyền lực ngay trong nội tại của bộ máy Nhà nước trong "Linh hồn của các luật – *The Spirit of the Laws* (1748)". Ông nghiên cứu sự phân công (division) các quyền ở nước Anh giữa Quốc hội, nhà vua và tòa án. Mỗi Nhà nước đều có ba nhóm quyền: quyền lập pháp (làm luật và thay đổi luật – kể cả hiến pháp đạo luật cơ bản); quyền hành pháp (chấp hành những nghị quyết về công quyền); quyền tư pháp (xét xử vi phạm pháp luật hay các tranh chấp khác). Tư tưởng hay những luận điểm để phân chia quyền lực của B. Montesquieu là: Con người vốn ham mê quyền lực và khi có quyền thường lạm dụng (vượt quá quyền lực vốn có); quyền lực tập trung vào một người hay một tổ chức thường nảy sinh lạm quyền; quyền lực ngăn cản quyền lực là cách thức để tránh lạm dụng (kiểm soát và cân bằng); để bảo vệ tự do, dân chủ, phải phân lập: lập pháp, hành pháp và tư pháp[2].

Một Nhà nước phân quyền không giống như một Nhà nước độc tài, bạo lực, chuyên chế mà gần hơn với Nhà nước quản lý theo pháp luật. Nó làm cho hệ thống chính trị dân chủ hơn, để những nhà lãnh đạo, quản lý khó khăn hơn trong việc lạm dụng quyền; làm cho các cơ quan thực thi phải tuân thủ pháp luật hơn.

Tư tưởng phân chia, phân công (thực ra trong tài liệu của mình, B. Montesquieu sử dụng từ division thay cho seperation) việc thực thi quyền

---

[1] *Locke, John (1632-1704), là nhà triết học người Anh. Các công trình của Ông đã có ảnh hưởng lớn đến khoa học chính trị và triết học. Tác phẩm "Hai luận thuyết của Chính phủ – Two Treatises of Government" (1690) đã có ảnh hưởng rất lớn đến Thomas Jefferson trong khi viết tuyên ngôn độc lập của Mỹ. Locke tin rằng nhân dân có quyền và nghĩa vụ nhất định. Đó là tự do, sống, sở hữu tự do có nghĩa là bình đẳng về chính trị. Mọi Nhà nước đều phải bảo vệ quyền của nhân dân. Nhà nước bảo vệ nhân dân bằng nhiều cách. Xem xét một Chính phủ tức xem xét cách họ bảo vệ quyền con người tốt hơn là chính người dân làm điều đó. Khi Chính phủ làm không tốt, nhân dân có quyền tìm kiếm cách khác để bảo vệ mình.*

[2] *Đoàn Trọng Truyến – sđd trang 23.*

lực Nhà nước đã được nhiều nước sử dụng. Việt Nam, trong cương lĩnh của Đảng cũng như Hiến pháp đều khẳng định: quyền lực Nhà nước thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công rành mạch giữa ba quyền. Phân công việc thực thi ba quyền cho các cơ quan quyền lực Nhà nước luôn là chủ đề được các nước quan tâm, trừ chủ nghĩa độc tài, chuyên chế.

Chủ nghĩa chuyên chế (*Absolutism*) tương đối phổ biến ở các nước trong thế kỷ XX và được biểu hiện dưới nhiều dạng khác nhau: độc tài, độc tài quân sự. Cách tổ chức quyền theo chế độ độc tài có một số nét chủ yếu: tập trung quyền lực; kiểm soát khép kín bởi một số nhóm xã hội; thiếu sự cạnh tranh giữa các đảng phái chính trị và vai trò thấp của đại diện nhân dân.

Trong chế độ chuyên chế, quyền lực tập trung trong tay một người (tổng thống hay thủ tướng, tùy theo tên gọi). Tòa án, lập pháp đã bị xóa bỏ hoặc được trao quyền nhưng chỉ mang tính hình thức. Ví dụ, nước Đức trong thời kỳ Đức quốc xã, Adolf Hitler đã cưỡng bức quốc hội trao quyền không hạn chế cho mình để điều hành và các quyết định đưa ra mang tính độc tài. Vai trò của Quốc hội rất hạn chế, không có hoặc chỉ là "bù nhìn" của những kẻ độc tài.

Hệ thống chính quyền địa phương (bao gồm những thực thể đại diện) không tồn tại hoặc tồn tại nhưng được trao những quyền rất hạn chế và Chính phủ Trung ương kiểm soát chặt chẽ mọi hoạt động của địa phương. Những vấn đề như quân đội, cảnh sát, đối ngoại, tài chính đều bị kiểm soát mang tính độc quyền của Chính phủ (Trung ương).

Trong chế độ độc tài, chuyên chế, các nhóm xã hội cũng bị kiểm soát một cách chặt chẽ bởi Nhà nước và hoặc không có tiếng nói, tham gia hoặc được tham gia nhưng do những người của đảng chính trị nắm quyền phụ trách. Điều đó cũng không khác việc tạo ra các chi nhánh của Chính phủ bên ngoài Chính phủ như nhiều mô hình sau này thực hiện. Ví dụ, chế độ a-pac-thai ở Nam Phi đã sử dụng những người theo đạo Thiên chúa để hỗ trợ sự áp đặt, sự cai trị của thiểu số da trắng đối với đại đa số dân da đen ở Nam Phi.

Trong chế độ độc tài, chuyên chế, do quyền lực nằm trong tay một người hoặc một nhóm người, mọi quyền dân chủ đã bị hạn chế. Các tổ chức chính trị – xã hội, các nhóm đại diện thiếu tiếng nói bình đẳng trong mọi vấn đề của đời sống chính trị bao gồm cả những vấn đề thuộc lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nếu tổ chức bầu cử nhằm "thể hiện tính dân chủ

như nhiều nhà độc tài đưa ra để mị dân" thì các cuộc bầu cử đó cũng không thể hiện tính dân chủ của nó.

Một số hình thức độc tài khác là đặt ngoài vòng pháp luật các đảng đối lập[1]; sử dụng quyền lực, bạo lực để trấn áp sự hoạt động của các đảng đối lập.

Nhiều chế độ độc tài, chuyên chế cố gắng làm cho nhân dân tin rằng họ đang đại diện cho lợi ích của nhân dân. Hitler cũng đã từng tuyên bố về những quyền của Ông ta chính là quyền mà nhân dân Đức trao cho và vì sự nghiệp của Nhà nước Đức. Nhiều nước có thể tổ chức bầu cử và hình thành các cơ quan đại diện, nhưng đó là những gì phải theo sự lựa chọn của Chính phủ độc tài[2].

Phân chia quyền lực (*separation or division*) là đối lập với chuyên chế, độc tài (*absolutism*). Tất cả các Nhà nước dân chủ đều có những mức độ khác nhau về sự phân chia, phân công quyền lực. Mức độ cao nhất có thể được ghi nhận trong hiến pháp; mức độ thấp hơn được thể hiện thông qua các đạo luật. Ví dụ, có thể có tòa hiến pháp độc lập để xem xét việc vi phạm hiến pháp; thể chế quy định tính chất độc lập của xét xử (tư pháp) đối với lập pháp và hành pháp. Nhưng các học giả khi nghiên cứu việc phân chia quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp đều cho rằng nếu phân chia một cách quá cứng nhắc, thiếu sự phối hợp có thể là nguyên nhân dẫn đến trì trệ của hoạt động quản lý Nhà nước nói chung. Có thể ví cách phân chia này như "ba củ khoai tây cùng bỏ trong một chiếc túi". Các cơ quan thực thi các nhóm quyền trao đổi, bàn bạc và nếu không đạt được sự thỏa thuận chung về mục tiêu, có thể làm cho mọi hoạt động đình trệ. Nhưng nếu thiếu một sự phân chia, phân công các nhóm quyền cũng có thể hoạt động không hiệu quả. Mô hình dân chủ mạnh, không có sự phân chia quyền lập pháp và hành pháp giữa Quốc hội và Chính phủ ở Anh là một ví

---

[1] *Liên bang Nga đã đặt Đảng cộng sản Liên Xô trước đây ra ngoài vòng hoạt động hợp pháp và tự bản thân Đảng đã giải tán. Hiện nay xu hướng này rất hạn chế.*

[2] *Chế độ chuyên chế (Absolutism) là một dạng Chính phủ trong đó một hoặc một vài người cai trị đất nước với quyền lực không bị giới hạn bởi luật pháp. Nó bao gồm độc tài và quân chủ chuyên chế (khác với quân chủ lập hiến). Trong chế độ độc tài, cai trị bởi một hoặc một vài người thông qua sức mạnh. Cách thức biểu hiện của độc tài có thể khác nhau. Trong chế độ quân chủ chuyên chế, quyền lực mang tính kế thừa, cha truyền con nối và được sự giúp đỡ bởi niềm tin rằng quyền lực của nhà vua là từ chúa trời ban cho. Cùng với sự phát triển, mô hình quân chủ chuyên chế thay bằng một sự kết hợp giữa nhà Vua và Chính phủ quản lý theo luật pháp quy định. Đó chính là mô hình quân chủ lập hiến.*

dụ. Tất cả thành viên Chính phủ và nội các đều là thành viên của Quốc hội. Họp nội các cũng có thể hiểu như một cuộc họp Quốc hội thu hẹp và ngược lại các cuộc họp của Quốc hội với sự tham gia của các thành viên nội các nhiều khi bàn cả những vấn đề thuộc công việc của nội các.

Nếu không có sự phân chia, phân công quyền lực cụ thể giữa các cơ quan Nhà nước, có thể dẫn đến lạm dụng quyền lực. Nhiều nước trong tiến trình cải cách ở giai đoạn hiện nay, đã và đang cố gắng tạo ra một mô hình vừa thống nhất, vừa có phân công, phân chia thực thi quyền lực nhằm tạo ra một cơ chế cân bằng và kiểm soát lẫn nhau, tránh lạm dụng quyền. Trong phân chia quyền lực Nhà nước thành ba nhánh quyền lực, có một hệ của kiểm soát và cân bằng nhằm bảo đảm mỗi một ngành luật hoạt động đúng như khuôn khổ hiến pháp quy định. Mỗi nhánh quản lý có quyền kiềm chế, kiểm tra đối với hai ngành quản lý khác. Điều đó đã hạn chế để không có một nhánh quyền nào có thể có quá nhiều quyền. Hiến pháp có thể quy định những người trong ngành lập pháp không phục vụ trong ngành hành pháp và tư pháp nhằm bảo đảm tính kiểm tra và cân bằng. Tuy nhiên, nhiều nước có mức độ phân chia ba nhánh quyền này khác nhau nên cũng có thể không quy định như trên[1].

2. Kiểm tra và cân bằng quyền lực – vừa bảo đảm không tập quyền và lạm dụng quyền vừa làm cho hoạt động của các cơ quan quyền lực hiệu quả hơn

Đây thực chất là tạo ra một cơ chế trách nhiệm báo cáo lẫn nhau giữa các cơ quan thực thi quyền lực. Đó không chỉ giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp mà còn có trách nhiệm báo cáo (chịu trách nhiệm) trước cử tri, trước nhân dân. Kiểm soát và cân bằng đó chính là mô hình phân bổ, phân phối các chức năng chính trị và pháp luật cho các cơ quan riêng lẻ, nhưng đòi hỏi một sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan đó nhằm bảo đảm để tất cả các cơ quan quyền lực Nhà nước chỉ thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình như hiến pháp quy định.

---

[1] *Phân chia quyền lực theo cách hiểu của Montesquieu là sự phân chia quyền lực Nhà nước thành ba nhánh. Mỗi một nhánh quyền lực được trao cho một số cơ quan nhất định. Các cơ quan đó có quyền được quy định cụ thể trong hiến pháp và quyền ngụ ý chỉ những quyền có thể đưa ra một cách hợp lý từ quyền đã được ghi. Ba ngành: lập pháp (làm luật); hành pháp (thực thi pháp luật) và tư pháp (xử lý vi phạm pháp luật).*

Tư tưởng về kiểm soát và cân bằng đã có ngay từ thời Cổ đại, khi Aristotle và Plato mô tả quan điểm về một sự pha trộn nhiều loại quyền lực khác trong Nhà nước. Một Nhà nước lý tưởng theo Aristotle và Plato bao gồm cả quân chủ (quyền của vua – cha truyền con nối); quyền cai trị của một người vì sự tốt đẹp cho nhiều người (aristocracy)[1] và dân chủ (cai trị bởi nhân dân hay quyền lực từ nhân dân mà có). Aristotle và Plato cho rằng phân chia quyền lực được tiến hành giữa các bộ phận của xã hội. Đó là cách thức bảo đảm cho các Chính phủ cân bằng tốt nhất những hạn chế và sức mạnh của Nhà nước.

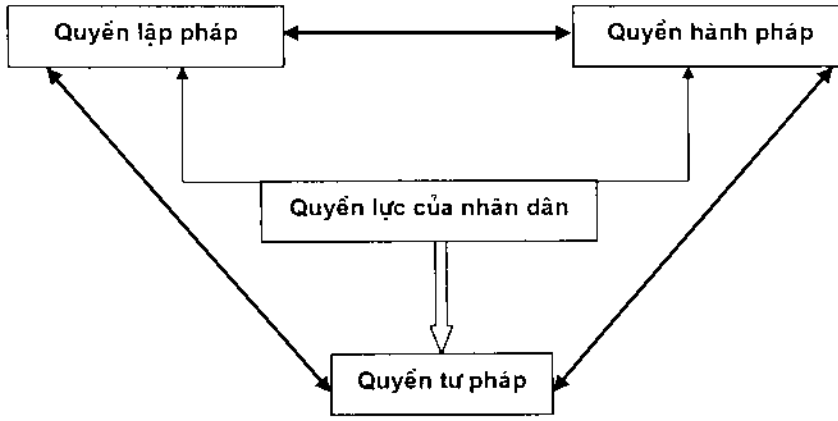
Nhiều nước Tây Âu cũng đã tiếp nhận những tư tưởng kiểm soát và cân bằng trong khi thiết lập hoạt động quản lý Nhà nước. Nước Anh thời Vua Charles I đã chấp nhận sự kết hợp giữa quân chủ với quý tộc và dân chủ. Và như William Backstone đã mô tả, hệ thống ở Anh đã đạt được sự cân bằng lý tưởng giữa dân chủ, quý tộc và quân chủ (nhà vua).

Baron Montesquieu trong "linh hồn của các luật" đã đưa ra đề nghị về sự kiểm soát nhằm tránh hay hạn chế quyền của nền quân chủ (nhà vua) thông qua những thể chế trung gian như nhà thờ, các phường hội, các tổ chức nghề nghiệp. Trao do các tổ chức bên ngoài Nhà nước những quyền nhất định có thể là cách tốt nhất để Nhà nước khó lạm dụng quyền lực.

Trong thế kỷ XVIII và XIX, các nước Châu Âu đã thay đổi chế độ quân chủ sang chế độ dân chủ. Quyền lực của nhà vua hay nữ hoàng đã bị thay thế bởi các cơ quan dân cử (thông qua bầu cử). Lập pháp và tòa án trở nên đặc trưng cơ bản của dân chủ. Nếu như hệ thống các cơ quan lập pháp và tư pháp không hoạt động một cách độc lập, khó có thể tạo ra chế độ dân chủ. Cân bằng và kiểm soát trong chế độ quân chủ thay thế bằng mô hình kiểm soát, cân bằng giữa bốn nhóm yếu tố như mô tả ở sơ đồ hình 4.1.

---

[1] *Aristocracy là một từ để chỉ một tầng lớp có thế lực trong xã hội, thường là những nhà lãnh đạo của Chính phủ. Các thành viên tầng lớp này cai trị xã hội, giám sát xã hội vì địa vị gia đình và xã hội cao; vì sự giàu có và năng lực; đó cũng chính là tầng lớp quý tộc ở Anh, Châu Âu. Thuật ngữ này cũng nhằm để chỉ một Chính phủ do một nhóm người giàu kiểm soát, hay cai trị bởi những người tốt nhất. Những người thuộc tầng lớp này (ở Anh, Châu Âu cũng còn gọi là tầng lớp quý tộc) thường kế thừa tước hiệu này từ tổ tiên để lại thông qua sự giàu có hoặc vì đã phục vụ đất nước. Cũng có thể nhận được tước hiệu này vì là chúa đất. Tầng lớp quý tộc đã từng kiểm soát hoạt động của Chính phủ ở nhiều nước, ở nhiều thời kỳ lịch sử khác nhau. Từ sau chiến tranh thế giới lần thứ nhất, thuật ngữ này không sử dụng.*



Hình 4.1. **Kiểm soát và cân bằng quyền lực trong phân chia quyền lực**

Nhiều nước cũng đã thay đổi mô hình cân bằng và kiểm soát lẫn nhau. Nước Anh, sự không phân biệt cụ thể phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp cũng đã có những thay đổi. Quốc hội chọn thủ tướng nhưng thủ tướng cũng có thể bị bãi nhiệm thông qua bỏ phiếu bất tín nhiệm của Quốc hội. Thủ tướng không có quyền không hạn chế như trước.

Thiết lập một hệ thống phân chia quyền lực quản lý Nhà nước cho các cơ quan Nhà nước khác nhau – phân quyền, đòi hỏi phải gắn liền với sự kiểm soát lẫn nhau của các cơ quan đó. Do đó, phân quyền quyền lực Nhà nước và kiểm soát và cân bằng là hai xu hướng có cùng mục tiêu là hạn chế và tiến đến xóa bỏ lạm dụng quyền lực Nhà nước của các cơ quan Nhà nước.

Phân quyền quyền lực Nhà nước theo nhiều cách thức khác nhau và do đó hình thành nhiều mô hình tổ chức Nhà nước. Những nước theo chế độ liên bang cũng không giống nhau trong việc phân chia quyền lực Nhà nước và hình thành thể chế liên bang không giống nhau giữa các nước.

Trong các nước theo những chế độ khác nhau, phân quyền cũng đồng nghĩa với việc trao quyền tự chủ nhiều hay ít hơn cho các nước thành viên (Nhà nước liên bang) hay các khu vực như Vương quốc Anh. Nhiều người dân Scots mong muốn Scotlan phải có quyền kiểm soát lớn hơn. Mô hình trao quyền (quản lý) hơn là chủ quyền quốc gia đang tồn tại giữa các khu vực của Vương quốc Anh, giữa Anh, Scotlen và xứ Wales.

Phân chia việc thực thi quyền lực Nhà nước trên ba lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp cho ba loại cơ quan Nhà nước khác nhau tùy theo cách thức tiến hành mà có thể xảy ra nhiều mức độ. Các tài liệu nghiên cứu hình thức phân chia việc thực thi quyền lực Nhà nước cho các cơ quan quyền lực Nhà nước thường quan tâm: mô hình phân quyền cứng nhắc (giống như ba

củ khoai tây đặt ở ba đỉnh của một tam giác. Mỗi một cơ quan Nhà nước thực hiện một nhóm quyền lực nhất định); mô hình phân chia ba loại quyền lực mềm dẻo, tức giữa các cơ quan thực thi quyền lực Nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp) có sự liên hệ với nhau và trong nhiều trường hợp có thể kiểm soát lẫn nhau. Một số nước quan niệm về sự thống nhất quyền lực Nhà nước trong một cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất. Không có sự phân chia thành các lại quyền lực Nhà nước riêng lẻ (lập pháp, hành pháp và tư pháp), nhưng lại thành lập ra các cơ quan Nhà nước để thực thi ba nhóm quyền đó. Trong quá trình thực hiện đòi hỏi có một sự phối hợp chặt chẽ với nhau để có thể bảo đảm cho quyền lực Nhà nước được sử dụng. Theo cách này, các cơ quan quyền lực Nhà nước có thể cùng tham gia cả các công việc lập pháp, hành pháp và tư pháp. Có chăng chỉ giao cho loại nào chịu trách nhiệm chủ yếu, cơ quan nào mang tính phối hợp.

Dù theo mô hình nào đều xuất hiện một nhóm các cơ quan Nhà nước được trao việc thực thi pháp luật Nhà nước. Hoạt động thực thi này có thể mang tính độc lập tuyệt đối hoặc tương đối tùy thuộc vào thể chế Nhà nước quyết định.

Phân chia các cơ quan Nhà nước thành ba nhóm cơ quan Nhà nước với chức năng khác nhau là một trong những nét đặc trưng chung nhất hiện nay của các quốc gia trên thế giới. Các loại mô hình mang tính chất tập quyền, tập trung quyền lực Nhà nước vào trong tay một người hoặc một nhóm người đã không còn phù hợp. Sự hình thành hệ thống các cơ quan Nhà nước khác nhau để thực thi ba loại quyền lực Nhà nước khác nhau nhằm tạo ra một cơ chế cân bằng và kiểm soát, tránh việc lạm dụng quyền lực Nhà nước. Tuy nhiên, sự phân chia thành các hệ thống cơ quan Nhà nước và thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp đều có tính chất tương đối. Tổng thống có quyền bổ nhiệm chánh án tòa án tối cao trên cơ sở chấp nhận của Quốc hội cũng như các thành viên cao cấp của Chính phủ; cũng có nước quy định quyền giải tán Quốc hội cũng như phế truất tổng thống; quyền của tòa án hiến pháp truy tố tổng thống nếu tổng thống vi hiến. Các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp phối hợp với nhau bằng nhiều hình thức khác nhau để thực thi một cách hiệu quả hoạt động quản lý Nhà nước nói chung và quản lý hành chính Nhà nước nói riêng. Sáng kiến hoặc được trao nhiệm vụ xây dựng pháp luật (Dự thảo luật, pháp lệnh) được trao cho Chính phủ – cơ quan thực thi quyền hành pháp[1], trong khi đó các cơ quan hành pháp và tư pháp đòi hỏi phải phối

---

[1] *Xem chi tiết công bố chương trình xây dựng pháp luật năm 2003 và phân công trách nhiệm xây dựng thảo luật và pháp lệnh cho các cơ quan Nhà nước.*

hợp chặt chẽ trong việc xét xử các vụ vi phạm pháp luật, kể cả các cơ quan hành chính Nhà nước. Tuy nhiên, một xu hướng gia tăng là tăng cường trách nhiệm lập pháp của hệ thống các cơ quan lập pháp thông qua tính chuyên nghiệp của những người được bầu cử vào hệ thống các cơ quan này thay cho họ vừa làm trong các cơ quan hành pháp vừa trong hệ thống các cơ quan lập pháp với nghĩa là chịu trách nhiệm về lập pháp.

Phân quyền trong việc thực thi quyền lực Nhà nước không có nghĩa là chia cắt, không tạo ra sự thống nhất tập trung quyền lực Nhà nước. Đó cũng là cách thức để quyền lực Nhà nước được sử dụng hiệu quả nhất, tránh lạm dụng quyền lực Nhà nước để phục vụ cho lợi ích riêng của cá nhân, của nhóm lợi ích hẹp.

II. PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP VÀ PHÂN QUYỀN TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Trong các nhóm quyền lực Nhà nước đã nêu trên, quyền hành pháp là một nhóm quyền lực mà Nhà nước sử dụng để đưa hệ thống pháp luật vào đời sống; quản lý hoạt động hàng ngày của sự vận động, phát triển kinh tế – xã hội quốc gia. Quyền hành pháp và thực thi quyền hành pháp trong xã hội hiện đại gắn liền với hệ thống hành chính Nhà nước.

Tính chất thường xuyên, chấp hành của các cơ quan hành chính Nhà nước đòi hỏi phải thiết lập mô hình hệ thống các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước một cách hợp lý, khoa học nhằm bảo đảm sử dụng quyền lực và nguồn lực Nhà nước (công) một cách hiệu quả. Mỗi một quốc gia, căn cứ vào cách thức phân công thực thi quyền lực Nhà nước đã nêu trên và điều kiện phát triển kinh tế – xã hội của mình mà có thể lựa chọn một mô hình tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước thích ứng.

1. Các cách hiểu về phân công, phân cấp và phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước

Trong lý thuyết Nhà nước đã nêu trên, thực thi quyền lực Nhà nước được phân chia thành ba nhóm khác nhau và cho ba hệ thống các cơ quan. Tùy thuộc vào thể chế chính trị, thể chế Nhà nước mà việc phân chia đó xảy ra dưới nhiều cấp độ khác nhau. Dù theo cách phân chia nào luôn tồn tại hệ thống các cơ quan Nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính Nhà nước.

Lý thuyết cũng như thực tiễn đã chỉ ra mối quan hệ giữa hệ thống các cơ quan thực thi các nhánh quyền lực Nhà nước. Trong đó thực thi quyền

hành pháp gắn liền với cả hệ thống các cơ quan thực thi quyền lập pháp và tư pháp. Mức độ gắn kết giữa các cơ quan thực thi quyền lực do pháp luật (hiến pháp, luật tổ chức Nhà nước, Chính phủ, chính quyền địa phương) quy định. Tùy thuộc vào mức độ phân công, phân cấp và phân quyền việc thực thi các nhánh quyền lực Nhà nước mà sẽ hình thành các mô hình của hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp.

1.1. Một số mô hình tổ chức thực thi quyền hành pháp – hoạt động quản lý hành chính Nhà nước

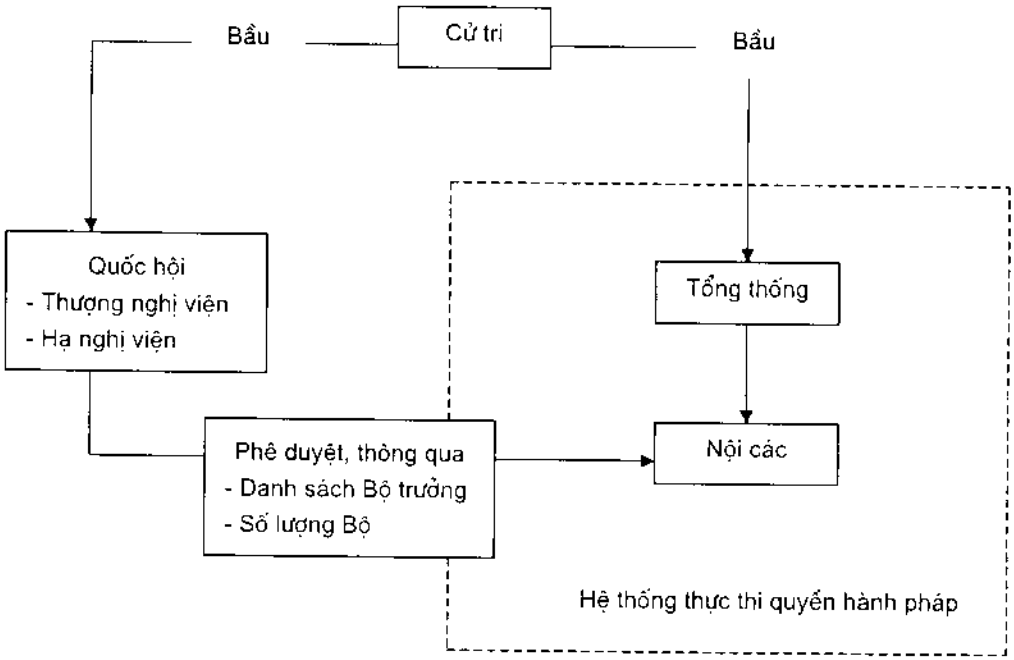
Trong chế độ hiện nay, các nước đều phân biệt ba loại quyền trong hoạt động quản lý Nhà nước là: quyền lập pháp; quyền hành pháp và quyền tư pháp. Dù cho thể chế Nhà nước là quân chủ lập hiến (có vua/nữ hoàng) thì các loại quyền trên vẫn được đề cập đến như là nội dung của hoạt động quản lý Nhà nước. Tùy theo từng thể chế chính trị, thể chế Nhà nước mà cách phân chia, phân công thực hiện các quyền đó có thể khác nhau giữa các quốc gia.

Trên thế giới do nhiều yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội khác nhau nên có nhiều mô hình phân cấp, phân công việc thực thi quyền lực Nhà nước nói trên. Các nước đều tồn tại ba hệ thống các cơ quan khác nhau để thực thi ba nhánh quyền lực Nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự khác nhau không phải là có hay không có sự phân chia, phân công mà chủ yếu là ở cách phân cấp, phân công. Phân cấp, phân công mang tính tuyệt đối nghĩa là hệ thống các cơ quan thực thi ba loại quyền đó ít phụ thuộc lẫn nhau (cứng nhắc), hoạt động tương đối độc lập theo những gì hiến pháp đã quy định; phân chia, phân cấp, phân công mang tính tương đối. Nghĩa là tồn tại ba hệ thống các cơ quan thực thi các quyền đó nhưng mức độ phụ thuộc lẫn nhau (theo nhiều cách) lớn hơn, đòi hỏi nhiều sự phối hợp hơn.

Cơ quan hành pháp đặt trong hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước được hình thành theo nhiều cách khác nhau. Một số mô hình sau đây được coi là điển hình.

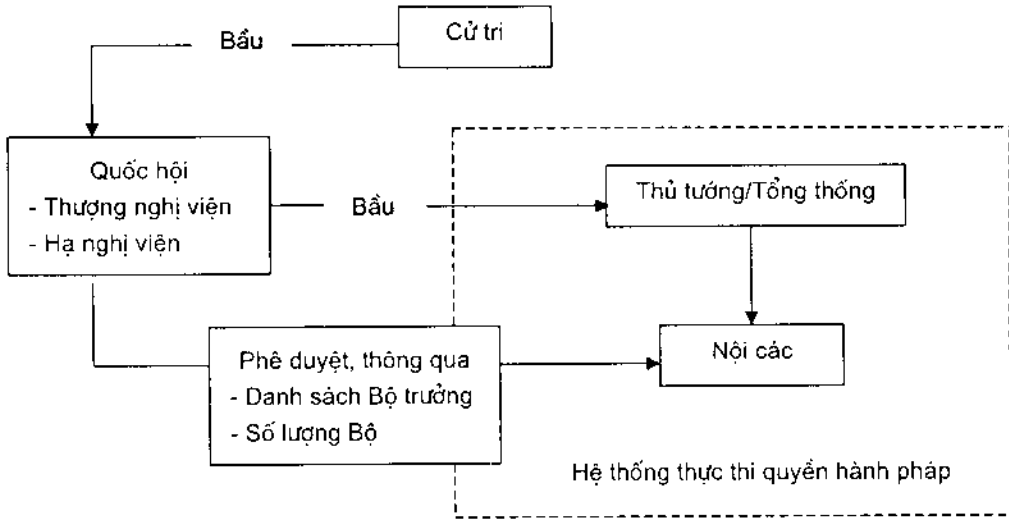
(1) Mô hình tổng thống. Trong mô hình này, điều hành việc thực thi quyền hành pháp nằm trong tay tổng thống và các cơ quan do tổng thống thành lập. Tổng thống do cử tri bầu giống như cử tri bầu cơ quan đại diện của mình (quốc hội). Mối quan hệ giữa tổng thống do cử tri bầu và quốc hội cũng do cử tri bầu hoàn toàn ngang nhau. Tuy nhiên, một số quan hệ đặc biệt được quy định trong hiến pháp như quyền giải tán quốc hội hay ngược

lại quốc hội có quyền phế truất tổng thống. Quyền tổ chức thực thi quyền hành pháp được giao cho tổng thống (do cử tri bầu) nhưng các cơ quan lập pháp (quốc hội) cũng có ảnh hưởng đến việc tổ chức hệ thống các cơ quan hành pháp. Mức độ ảnh hưởng không giống nhau giữa các nước theo mô hình này (Mỹ, Đức, Nga, Hàn Quốc, Philippin, Pháp...). Mô hình tổ chức hệ thống hành pháp và mối quan hệ của hệ thống này với quốc hội mô tả ở hình 4.2.



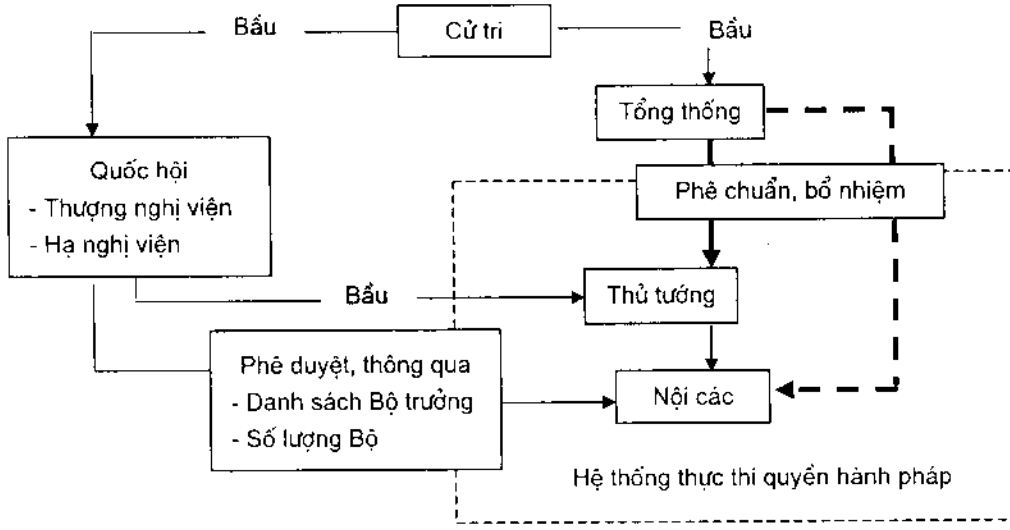
Hình 4.2. **Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình tổng thống được cử tri bầu**

(2) Mô hình thủ tướng do quốc hội bầu thực thi quyền hành pháp. Đây là mô hình tồn tại ở nhiều nước. Trong mô hình này quyền hành pháp và các quyền khác cũng được phân chia, phân công việc thực hiện cho ba hệ thống các cơ quan quyền lực Nhà nước khác nhau. Song mối quan hệ giữa hệ thống các cơ quan này phụ thuộc lẫn nhau nhiều hơn. Đặc biệt thủ tướng (có thể là tổng thống như mô hình của Indônêsia) do quốc hội bầu. Vai trò của quốc hội rất lớn trong việc hình thành hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp (hành chính Nhà nước). Quốc hội không chỉ bầu thủ tướng (hoặc tổng thống) mà quốc hội còn quyết định số lượng các Bộ, tên gọi các Bộ phê chuẩn danh sách các bộ trưởng do thủ tướng (tổng thống) đề nghị. Điều này có nghĩa quốc hội phê chuẩn việc thành lập Chính phủ. Mối quan hệ giữa các cơ quan quyền lực Nhà nước mô tả ở hình 4.3.



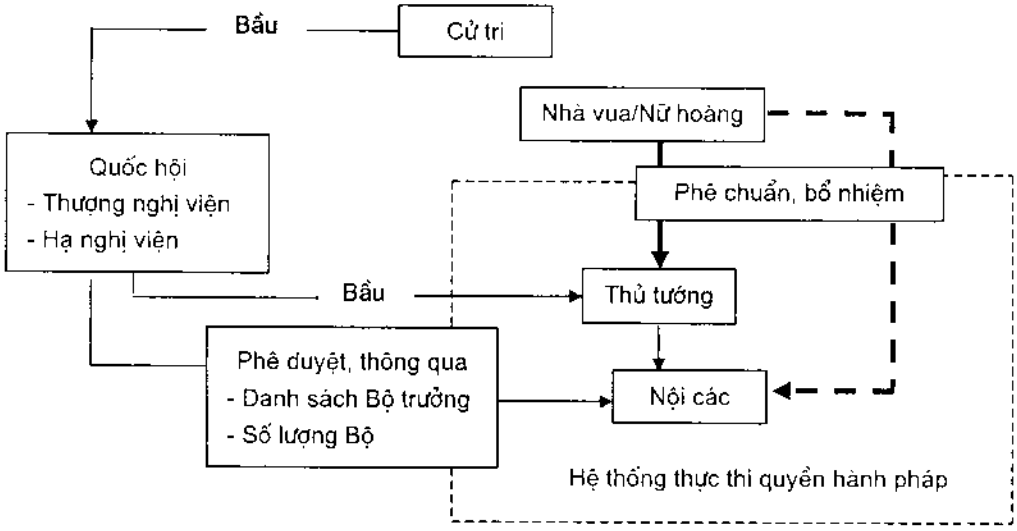
Hình 4.3. **Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình thủ tướng do quốc hội bầu**

(3) Mô hình tổng thống do nhân dân bầu – thủ tướng do quốc hội bầu đứng đầu hành pháp. Trong mô hình này, vai trò của tổng thống do cử tri bầu mang tính chất nguyên thủ quốc gia; người đứng đầu Nhà nước. Thủ tướng do quốc hội bầu, là người đứng đầu hành pháp. Thủ tướng lựa chọn các thành viên nội các và đề nghị quốc hội phê chuẩn. Mối quan hệ này được mô tả ở hình 4.4.



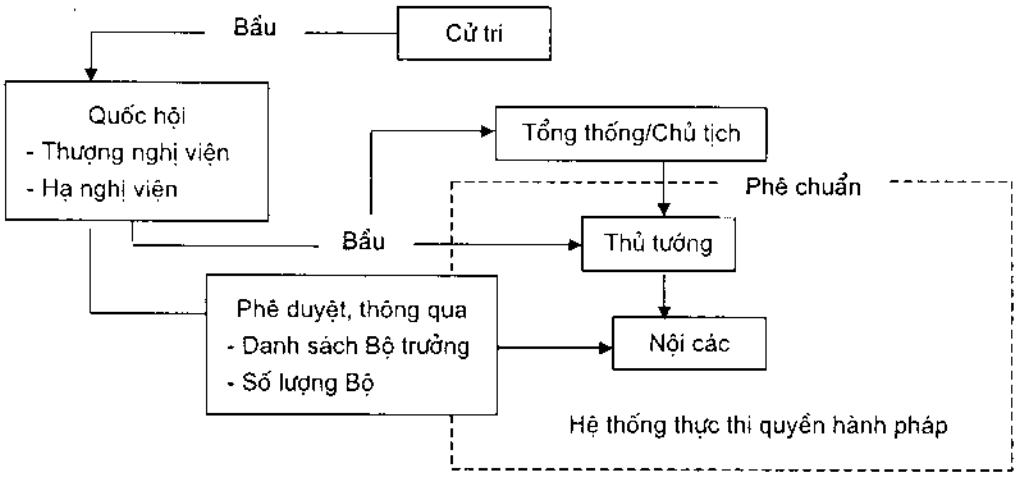
Hình 4.4. **Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình tổng thống được cử tri bầu kết hợp với thủ tướng do quốc hội bầu**

(4) Mô hình Nữ hoàng/nhà vua tham gia thành lập Chính phủ. Một số nước theo chế độ quân chủ lập hiến, nhà vua, nữ hoàng có ảnh hưởng và quyết định đến việc thành lập hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Mô hình tổ chức này được mô tả ở hình 4.5.



***Hình 4.5.* Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình thủ tướng kết hợp giữa bầu và phê chuẩn của người đứng đầu Nhà nước mang tính quân chủ**

(5) Mô hình tổng thống/chủ tịch và thủ tướng Chính phủ đều do Quốc hội bầu. Đây là loại mô hình tồn tại ở một số nước như Trung Quốc, Việt Nam.



***Hình 4.6.* Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình tổng thống/thủ tướng do quốc hội bầu**

Có nhiều mô hình thành lập hệ thống các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước/thực thi quyền hành pháp. Do thể chế chính trị, Nhà nước quyết định cách thức thiết lập hệ thống các cơ quan thực thi quyền lực Nhà nước cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan đó với nhau. Điều trong phân quyền quản lý hành chính Nhà nước quan tâm là hệ thống các cơ quan này đều được trao nhiệm vụ và quyền hạn liên quan đến việc thực thi quyền hành pháp. Mức độ độc lập hay phụ thuộc của các cơ quan này với các cơ quan quản lý Nhà nước khác phụ thuộc vào sự quy định của pháp luật.

1.2. Phân công, phân cấp và phân quyền thực thi hoạt động quản lý hành chính Nhà nước

Phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước gắn liền với việc phân chia, phân công, phân cấp việc thực thi quyền hành pháp giữa các cơ quan hành chính Nhà nước với nhau. Phân quyền thực thi quyền hành pháp hẹp hơn so với việc phân quyền (phân chia, phân công, phân cấp) các loại quyền lực Nhà nước đã nêu trên. Do đó khi nghiên cứu phân quyền hoạt động quản lý hành chính Nhà nước, chúng ta chỉ dừng lại ở quyền hành pháp, không bao gồm quyền lập pháp cũng như quyền tư pháp, mặc dù trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước, việc thực thi quyền hành pháp trong nhiều trường hợp gắn liền cả với việc thực thi quyền lập pháp và tư pháp.

Phân quyền hoạt động quản lý hành chính Nhà nước thực chất là nghiên cứu mối quan hệ giữa Chính phủ Trung ương với chính quyền địa phương các cấp trong việc thực thi các hoạt động quản lý hành chính Nhà nước (phân cấp) và mối quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước trong mỗi một cấp với nhau (phân công). Tùy thuộc vào cách thức tổ chức hệ thống hành chính Nhà nước và chính quyền địa phương mà mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính Nhà nước sẽ được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau.

Phân quyền trong quản lý hành chính Nhà nước thực chất là cặp sinh đôi với tập trung hoạt động quản lý hành chính Nhà nước trong tay Chính phủ Trung ương như đã làm trước đây ở nhiều nước. Trong khi tập trung hoạt động quản lý hành chính Nhà nước có thể tạo cơ hội để bảo đảm cung cấp một sự thống nhất về tầm nhìn, về chỉ đạo, định hướng cũng như phối hợp chung, thì phân quyền có thể làm cho quá trình ra quyết định tận dụng tốt hơn lợi ích, điều kiện địa phương và do đó có thể đem lại hiệu quả cao hơn.

Vấn đề phân quyền hoạt động quản lý hành chính Nhà nước đã có lịch sử khác lâu đời của vấn đề khi mà đại đa số các nước đã chịu sự cai trị của các đế quốc phương Tây. Khi xâm lược các vùng lãnh thổ, chính quyền thực dân, thuộc địa đã sử dụng nhiều chính sách khác nhau để cai trị, trong đó áp dụng phân quyền quản lý dưới nhiều hình thức, gắn liền với sự giám sát mạnh của Chính phủ Trung ương. Ở nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, phong trào cách mạng giải phóng dân tộc đã tạo nên nhiều Chính phủ ở các vùng giải phóng. Mỗi Chính phủ đó hoạt động trong những điều kiện riêng, căn cứ vào đặc trưng cụ thể của địa phương để tiến hành các hoạt động cần thiết và tất yếu chịu sự giám sát của cơ quan cách mạng Trung ương. Mô hình đó có dạng *"giống như mô hình liên bang"*[1].

Mô hình phân quyền trong chế độ thuộc địa tồn tại cho đến khi các nước giành được độc lập và thành lập Chính phủ riêng. Một sự thay đổi cơ bản hoạt động quản lý hành chính Nhà nước song hành với sự thay đổi thể chế Nhà nước. Các nước áp dụng nhiều hơn những mô hình như: tập trung hoạt động quản lý hành chính Nhà nước theo kiểu độc tài Nhà nước và do đó cả độc tài về hành pháp; các nước theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung; các quyết định thường đưa ra từ Chính phủ Trung ương. Chính phủ Trung ương, với mục tiêu bảo đảm sự thống nhất quốc gia chịu trách nhiệm các hoạt động quản lý hành chính Nhà nước (bao gồm cả các hoạt động cung cấp dịch vụ công) trong khi đó chính quyền địa phương các cấp đóng vai trò thứ yếu. Chính quyền địa phương các cấp chịu sự giám sát chặt chẽ của Chính phủ Trung ương; hoạt động của chính quyền địa phương bị hạn chế.

Xu hướng vận động, phát triển của xã hội đã chỉ ra sự hạn chế của mô hình tập trung trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước vào Trung ương và giám sát quá chặt chẽ hoạt động của các cấp chính quyền địa phương. Thay vào đó, nhân dân và các cấp chính quyền địa phương đòi hỏi Chính phủ Trung ương nhiều hơn nhưng Chính phủ Trung ương không có đủ điều kiện để làm hoặc làm kém hiệu quả. Chuyển giao việc cung cấp nhiều loại dịch vụ và trách nhiệm quản lý hành chính Nhà nước cho chính quyền địa phương các cấp là đòi hỏi của hiệu quả hoạt động quản lý hành chính Nhà nước trong xu thế chung hiện nay và đó cũng chính là để cắt nghĩa tại sao các nước càng tập trung trước đây trong hoạt động quản lý

---

[1] *Về lịch sử hình thành các tổ chức hoạt động quản lý hành chính Nhà nước tại các địa phương khác nhau của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa có thể tham khảo trong tài liệu "Administrative Reform toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance". EROPA 1992. Hoặc trong đề tài khoa học cấp bộ "Hành chính địa phương so sánh ASEAN" 2002. Học viện Hành chính Quốc gia.*

hành chính Nhà nước càng nói nhiều đến phân quyền quản lý hành chính Nhà nước[1].

Phân công, phân cấp và phân quyền thực chất là một xu hướng cải cách cách thức hoạt động quản lý nói chung và các hoạt động quản lý hành chính Nhà nước nói riêng khi điều kiện bên trong và bên ngoài tổ chức thay đổi. Phân quyền là sự chuyển giao chính thức những nhiệm vụ, quyền hạn vốn trước đây tập trung vào cơ quan cấp trên nay được chuyển xuống cho các cơ quan cấp dưới nhằm hướng đến hiệu quả của việc thực hiện các nhiệm vụ một cách hợp lý cả bên trong và bên ngoài một tổ chức chính thức. Phân quyền liên quan đến khái niệm và quy trình chuyển giao và uỷ quyền những quyền và quyền hạn từ Trung ương cho cấp dưới trong hệ thống hành chính thứ bậc nhằm thúc đẩy tính độc lập, trách nhiệm và làm quyết định nhanh hơn, phù hợp hơn với đòi hỏi của từng cấp trong hệ thống thứ bậc đó[2].

Phân quyền là việc chuyển giao quyền từ Chính phủ Trung ương đến các cấp chính quyền địa phương phụ thuộc cấp dưới. Quản lý phân quyền là quy trình ngược của quản lý tập quyền trong đó quyền lực tập trung ở Trung ương và Chính phủ địa phương chỉ hoạt động như một chi nhánh của Chính phủ, không có quyền quyết định riêng của mình.

Phân công, phân cấp và phân quyền quản lý hành chính Nhà nước, thường gắn liền với việc làm rõ một số câu hỏi sau:

– Quyền để thực thi các hoạt động quản lý hành chính Nhà nước đến từ đâu (từ hiến pháp, luật hay văn bản quy phạm pháp quy);

– Quyền đó bao gồm những vấn đề gì (tài chính, hành chính, nhân sự,...);

– Những hoạt động gì cơ quan hành chính Nhà nước (các cấp) cần phải làm;

– Tại sao họ phải làm;

– Ai có quyền quyết định làm điều đó;

– Ai quyết định cách thức làm;

---

[1] Nhiều tài liệu của OECD công bố đã chỉ ra rằng các nước có nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu đang thay đổi cách thức hoạt động quản lý Nhà nước nói chung và quản lý hành chính Nhà nước nói riêng. Đó cũng là những nước nói nhiều đến phân quyền.

[2] Decentralization and Empowerment. Gaudioso C. Sosmena, JR. Manila, Philippines 1991, tr. 61.

– *Khi nào sẽ làm (ai quyết định);*

– *Làm ở đâu (ai quyết định);*

– *Những người nào có liên quan và ảnh hưởng; mức độ ảnh hưởng của họ;*

– *Kinh phí bao nhiêu và ai quyết định các khoản chi;*

– *Ai quyết định cách thức thu tiền (nếu có);*

– *Tác động của các vấn đề cơ quan giải quyết như thế nào;*

– *Khác.*

Tùy thuộc vào cách thức thiết lập hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước (thứ bậc, nằm ngang) cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước với nhau mà các câu hỏi trên có những cách trả lời khác nhau và đó cũng chính là nguồn gốc của việc hình thành các cách tiếp cận khác nhau về phân quyền nói chung và phân quyền quản lý hành chính Nhà nước nói riêng.

1.3. Định nghĩa phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước

Phân quyền là một từ đa nghĩa. Không có một từ điển nào đưa ra một định nghĩa hoàn toàn đầy đủ của từ này để có thể sử dụng chung trong các trường hợp. Thông thường các loại từ điển cũng chỉ đưa ra cách thức giải thích cách sử dụng từ này trong từng trường hợp cụ thể hơn là định nghĩa.

Trong một số tài liệu nghiên cứu, thuật ngữ phân quyền (Decentralization) nói chung của các tổ chức sản xuất, kinh doanh hoặc một loại hình tổ chức thì đó chính là quá trình tổ chức lại (reorganizing) đơn vị sản xuất, kinh doanh hoặc tổ chức đó thành các đơn vị nhỏ hơn hoặc thành một hệ thống nhiều tổ chức riêng lẻ. Phân quyền cũng đồng nghĩa với quá trình làm quyết định của các cá nhân hay nhóm nhỏ thay cho việc làm quyết định tập trung ở cấp cao nhất.

Trong các tổ chức Nhà nước, phân quyền được hiểu là chuyển giao quyền (*transfer of power* – bao gồm nhiều loại quyền khác nhau) từ cơ quan quản lý hành chính Nhà nước Trung ương xuống cho các cơ quan cấp dưới. Như vậy thuật ngữ phân quyền trong trường hợp này gắn liền với hai khái niệm: *cấp trên và cấp dưới (hệ thống thứ bậc) và sự chuyển giao quyền (các loại quyền).* Tùy thuộc vào thể chế hành chính đã nêu trên mà có thể có nhiều cách thức chuyển giao quyền quản lý hành chính Nhà nước (thực thi quyền hành pháp) từ cơ quan này sang cơ quan khác trong hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước.

Thuật ngữ phân quyền được sử dụng rất phổ biến trong nhiều tài liệu và được tiếp cận từ nhiều giác độ khác nhau. Một số cách tiếp cận phổ biến sau:

Cách tiếp cận thứ nhất, Theo Rondinelli[1], phân quyền là việc chuyển giao trách nhiệm lập kế hoạch, quản lý, tạo và phân bổ nguồn lực từ Chính phủ Trung ương cho: (a) các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan khác thuộc cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ Trung ương; (b) các đơn vị cấp dưới hay chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính thứ bậc; (c) cho các cơ quan bán tự quản công (bán công) hoặc các cơ quan chức năng, vùng và cũng có thể cho cả các tổ chức phi Chính phủ và tư nhân.

Chuyển giao trách nhiệm theo cách tiếp cận trên có thể chia thành hai loại: chuyển giao giữa các cơ quản quản lý hành chính Nhà nước trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp – nhiều tài liệu gọi đó là chuyển giao liên Chính phủ (*intergovernment*); và chuyển giao một số công việc, vấn đề từ Chính phủ cho các cơ quan không thuộc bộ máy hành chính Nhà nước, phi Chính phủ, tư nhân – các tài liệu gọi đó là chuyển giao thị trường.

Cách tiếp cận thứ hai. Phân quyền cũng được hiểu như là sự trao quyền (*devolve power*) chính trị, hành chính, tài chính cho đơn vị của Chính phủ ở địa phương. Trong cách tiếp cận này, nếu như không có chính quyền địa phương được bầu ra mà chỉ là các cơ quan hành chính tản quyền của Chính phủ Trung ương đặt tại địa phương do Chính phủ thành lập, nhiều tài liệu không xem xét đó là hình thức phân quyền. Nhưng cũng có thể coi đó là một dạng của phân quyền. Về nghĩa rộng, phân quyền chỉ tồn tại khi có hệ thống chính quyền địa phương được bầu một cách dân chủ và mở rộng nguồn lực và trách nhiệm của các chính quyền được bầu (*phân quyền dân chủ*).

Cách tiếp cận thứ ba. Phân quyền là một sự nỗ lực của Chính phủ nhằm thích ứng với đòi hỏi và sự mong muốn của công dân. Để làm được điều đó, đòi hỏi phải có một hệ thống các quy tắc, quy chế, luật lệ mới quy định mối quan hệ giữa Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương các cấp.

Cách tiếp cận thứ tư. Phân quyền là một thuật ngữ để chỉ một cách thức tổng hợp ba mức độ khác nhau của phân chia: phân công, phân cấp, phân quyền quyết định, với các tên gọi: tản quyền, ủy quyền và trao quyền.

Tản quyền là việc thực hiện trách nhiệm cung cấp một số loại dịch vụ

---

[1] *Xem International Review of Administrative Science, 47(2), Rondinelli, et al. (1981).*

do các cơ quan của Chính phủ Trung ương đặt tại địa phương tiến hành. Trong trường hợp này, các chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ Trung ương vẫn giữ nguyên và việc thực hiện các nhiệm vụ đó do một số cơ quan của mình ở địa phương làm. Đó là phân công công việc và chịu trách nhiệm cho các bộ phận (đơn vị con). Phân quyền theo nghĩa tản quyền không đòi hỏi phải được pháp luật quy định cụ thể. Hay nói khác đi quyền của Chính phủ Trung ương không thay đổi. Các đơn vị của Chính phủ đặt tại địa phương gọi là đơn vị ngoại nhiệm (*Fiel offices*)

Uỷ quyền liên quan đến việc Chính phủ Trung ương (hay chính quyền cấp trên) chuyển giao trách nhiệm ra quyết định và quản lý một số chức năng hành chính Nhà nước cho chính quyền địa phương cấp dưới. Trong khi đó, Chính phủ Trung ương hay chính quyền địa phương cấp trên không kiểm soát trực tiếp toàn bộ hoạt động của chính quyền địa phương cấp dưới. Mối quan hệ giữa Chính phủ Trung ương (chính quyền địa phương cấp trên) với chính quyền địa phương được ủy quyền là mối quan hệ giữa người giao nhiệm vụ và người thực hiện nhiệm vụ hay mối quan hệ trên dưới. Nghĩa là "một người có quyền sai khiến và một người khác phải thực hiện". Uỷ quyền đòi hỏi chính quyền địa phương được thành lập, có tính độc lập tương đối so với Chính phủ và không phải là đơn vị ngoại nhiệm (tản quyền) của Chính phủ Trung ương.

Trao quyền là việc Chính phủ Trung ương trao những quyền nhất định của mình cho chính quyền địa phương cấp dưới hoặc cho những tổ chức khác. Tính chất này đòi hỏi phải được quy định cụ thể trong những văn bản pháp luật. Khác với tản quyền, ủy quyền, trao quyền mang tính phức tạp hơn và đòi hỏi chính quyền địa phương các cấp phải có những tư cách pháp nhân công pháp cụ thể. Chính quyền địa phương phải được thừa nhận mang tính pháp lý khu vực quản lý của mình. Trong trường hợp này đòi hỏi phải có chính quyền địa phương được bầu, hoạt động theo cơ chế tự quản.

Cách tiếp cận thứ năm. Phân quyền là việc Chính phủ (Trung ương) trao một số chức năng đặc biệt bao gồm cả hành chính, chính trị và kinh tế vốn thuộc Chính phủ (Trung ương) cho các đơn vị chính quyền địa phương. Hoạt động của các đơn vị chính quyền địa phương khi thực thi các chức năng được phân quyền có tính độc lập tương đối với Trung ương trong một khu vực chức năng và lãnh thổ hạn chế"[1]. Phân quyền chính là sự thay đổi

---

[1] *International Review of Administrative Science, 47(2), Rondinelli, et al, (1981).*

phương thức hoạt động quản lý hành chính Nhà nước trong điều kiện mới.

Cách tiếp cận thứ sáu. Phân quyền thực chất cũng là một cách tiếp cận mà các nhà quản lý Nhà nước, các học giả nghiên cứu để nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý và thúc đẩy quá trình vận động và phát triển. Phân quyền giống như: sáng tạo lại Chính phủ; sáng tạo lại các hoạt động; quản lý công mới hay hành chính công mới[1]. *Sáng tạo lại Chính phủ: nhằm chỉ ra một cách hoàn toàn mới so với trước đây để tiến hành các hoạt động của khu vực công hay khu vực Nhà nước. Thực tế khu vực Nhà nước hiểu theo nghĩa hẹp hơn khu vực công, do bản thân khu vực Nhà nước chỉ có thể chỉ do Nhà nước đảm nhận; trong khi đó, khu vực công nhằm chỉ khu vực mà trong đó cả Nhà nước và các thành phần kinh tế khác không phải Nhà nước cùng tham gia.* Cách tiếp cận của Osborne và Gaebler trong tác phẩm này đã được coi như một quá trình thay đổi mang tính cách mạng như chính các tác giả đã viết và thực tế sự quan tâm của xã hội, các nước về sự thay đổi này cũng chỉ ra điều đó. Tuy nhiên, không phải mọi điều được hai tác giả đề ra đều mang tính vạn năng cho tất cả các quốc gia, nhưng khi xem xét ý tưởng, có thể nẩy sinh cách tiếp cận phù hợp với quốc gia cụ thể. Nhiều vấn đề đề cập đến trong 10 nội dung mà hai tác giả đưa ra không phải hoàn toàn mới, nhưng tiếp cận theo một cách thức mới để chuyển từ quan điểm Chính phủ hoạt động quản lý cai trị, sang Chính phủ mang tính doanh nghiệp[2].

Mô hình sáng tạo lại Chính phủ được coi là một cách để làm cho hoạt động của Chính phủ tốt hơn. Phần lớn Chính phủ theo mô hình doanh nghiệp khuyến khích cạnh tranh giữa các bên cung cấp dịch vụ. Chính phủ làm cho công dân mạnh hơn bằng cách đẩy sự kiểm soát từ trong bộ máy hành chính sang cho cộng đồng. Các hoạt động của các cơ quan của Chính phủ thường được quan tâm ở sản phẩm mà họ cung cấp chứ không phải những gì họ cần có để cung cấp. Hoạt động của Chính phủ bị lôi kéo bởi chính sứ mệnh của Nhà nước (phải làm gì) chứ không phải theo những quy tắc, quy chế mà Chính phủ vạch ra để rồi Chính phủ lại phải theo và bắt buộc mọi tổ chức Nhà nước và xã hội phải theo, trong khi đó nhiệm vụ lại ít

---

[1] *These models are "reinventing government" (Osborne and Gaebler, 1993), "business prcess reengineering" (Hammer and Champy, 1993), and the "New Public Management" doctrines of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries (Hood, 1995, 1996; Kickert et al., 1997)*

[2] *Quyển sách "Sáng tạo lại Chính phủ" đã được dịch ra tiếng Việt. NXB Chính trị Quốc gia, 2000.*

được quan tâm; Chính phủ phải xác định những người có quan hệ với Chính phủ (bạn hàng) là khách hàng và do đó quyền lựa chọn thuộc về khách hàng chứ không phải ở Chính phủ. Nếu Chính phủ cung cấp tồi, dân không chấp nhận hoặc vi phạm là lỗi của Chính phủ. Chính phủ sẽ không chạy theo đuôi của sự vận động phát triển của xã hội để rồi đưa ra các chính sách để ngăn chặn, kìm hãm hay khuyến khích mà Chính phủ phải biết chẩn đoán trước những gì sẽ xảy ra và xảy ra theo những cách như thế nào để đưa ra các phương thuốc cứu chữa, ngăn chặn hoặc khuyến khích. Chính phủ như vậy đòi hỏi phải có năng lực. Chính phủ cũng phải biết cách nuôi dưỡng các nguồn thu từ thiên nhiên ưu đãi cho quốc gia (dầu, than đá, khí đốt, quặng...) đến những nguồn thu từ thuế. Thiếu cả hai cái đó đều không tạo cho phát triển bền vững. Điều này hình như hiển nhiên, nhưng nhiều quốc gia đã không thể làm được ngay cả trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trước đây lẫn nền kinh tế thị trường ngày nay. Điều này không phải là bài toán dễ trả lời khi xu thế thế giới đang bị toàn cầu hóa và sự bóc lột tinh vi hơn từ các nguồn tài nguyên của các nước bởi chính các tập đoàn toàn cầu hóa. Sản phẩm tạo ra trên thị trường thường xuất phát từ các nước đang và kém phát triển (cà phê, chè...) nhưng cấu thành lợi ích thu được của các quốc gia này chỉ bằng 10 – 15%, phần còn lại là các quốc gia toàn cầu hóa. Nhưng các nước đang và kém phát triển không có lời giải. Chính phủ đã không còn có thể tự đóng cửa và tự đưa ra các quyết định. Xã hội hóa, dân chủ hóa và trình độ dân trí cao đã làm cho phân quyền trở thành yêu cầu. Nhưng phân quyền không luôn thành công vì còn nhiều vấn đề không được giải quyết như vấn đề nguồn thu, vấn đề nhân sự và điều cơ bản Chính phủ Trung ương vẫn chưa muốn buông những quyền của mình. Hoạt động của Chính phủ mang ý nghĩa của bao cấp, của tập quyền, của không hiệu quả đang bị thay thế bởi sự đòi hỏi chảu chính Nhà nước và công dân bằng cơ chế thị trường. Không bao cấp, cạnh tranh và hiệu quả lên hàng đầu. Tuy nhiên, hiệu quả được tính hết cho cả những khía cạnh phúc lợi xã hội vốn khó có thể tính được hiệu quả. Một trong những xu thế quan trọng của việc lựa chọn cơ chế thị trường là Chính phủ không còn độc quyền trong việc cung cấp các loại dịch vụ – vốn là những hoạt động kinh tế độc quyền của Nhà nước, mà Chính phủ chỉ coi mình như là một nhà cung cấp dịch vụ và bên cạnh đó là một nhà quản lý chung xã hội có trách nhiệm thúc dẩy các thành phần kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ một cách có hiệu quả, trong đó có cả chính Nhà nước.

Đổi mới quá trình hoạt động của Nhà nước cũng là một trong những xu hướng chính của cải cách ở các nước. Những nguyên tắc của phân công

lao động đã tạo nên một sự thay đổi đáng kể trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất và thứ hai cần được xem xét đưa vào đổi mới hoạt động của Chính phủ. Đó là một sự thay đổi và thiết kế lại Chính phủ nhằm tập trung vào những tiêu chí mà xã hội quan tâm và Chính phủ đang gặp khó khăn: chi phí, chất lượng, phục vụ và tốc độ cung cấp.

Cách tiếp cận thứ bảy, UNDP công bố nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến thuật ngữ phân quyền. Mỗi một công trình trích dẫn từ nhiều nguồn khác nhau và thể hiện nhiều cách tiếp cận đến thuật ngữ này.

"Phân quyền hay quản trị Nhà nước (*governance*) liên quan đến việc tổ chức lại hay cơ cấu lại hệ thống đồng trách nhiệm giữa các cơ quan quản trị Nhà nước (*governnance*) ở các cấp (Trung ương, vùng, địa phương) theo nguyên tắc phụ thuộc lẫn nhau nhằm tăng hiệu quả và chất lượng cũng như gia tăng quyền hạn và năng lực của chính quyền địa phương". Phân quyền hy vọng gia tăng những thành tố cơ bản trong quản trị (*governance*), trong quyết định kinh tế, chính trị và xã hội; hỗ trợ sự phát triển năng lực của nhân dân; mở rộng trách nhiệm của Chính phủ, công khai và chịu trách nhiệm"[1]. Phân quyền hay quản trị Nhà nước (*governance*) không phải là kết quả cuối cùng mà là một cách thức tạo ra mở cửa, thích ứng và hiệu quả quản lý địa phương và mở rộng sự tham gia của đại diện cộng đồng trong xây dựng quyết định. Sự cho phép các tổ chức của cộng đồng, vùng tham gia quản lý các vấn đề của địa phương và thúc đẩy sự tiếp cận sát hơn giữa Chính phủ Trung ương và địa phương tạo nên một hệ thống chính quyền địa phương thích ứng đối với đòi hỏi và ưu tiên của địa phương và bảo đảm sự can thiệp của Nhà nước đáp ứng đòi hỏi của xã hội[2], "Phân quyền thúc đẩy, khuyến khích vươn đến sự đổi mới chính sách và chương trình vì đó là kết quả của quản trị Nhà nước (*governance*). Phân quyền là một cách tiếp cận mới về thực hiện chính sách, chính quyền địa phương đòi hỏi phải có trách nhiệm rộng và mới hơn để cung cấp dịch vụ cho xã hội. Phân quyền đòi hỏi hoàn thiện kế hoạch, ngân sách và kỹ thuật và thực tiễn; công cụ mới và xây dựng nguồn nhân lực mới để quản lý và thực hiện

---

[1] *UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People – Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997, p. 4.*

[2] *UNDP, Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, April 1998, p. 6.*

các chương trình phân quyền. "Phân quyền là một hiện tượng phức tạp liên quan đến nhiều thực thể trong khu vực địa lý, các cá nhân và khu vực xã hội. Nó bao gồm các tổ chức quốc tế, Chính phủ Trung ương, địa phương; các cơ quan Chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội công dân. Các thực thể xã hội bao gồm tất cả các tổ chức chính trị – xã hội trong khu vực. Trong thiết kế chính sách và chương trình phân quyền vấn đề có tính chất bản chất là áp dụng cách tiếp cận hệ thống, của những thực thể xã hội có sự trùng lặp và sự khác nhau trong đòi hỏi vào trong một chu trình. Phân quyền là một sự hỗn hợp của các chức năng, quan hệ hành chính, tài chính và chính trị. Cả ba yếu tố đó tạo nên phân quyền".

Cách tiếp cận thứ tám. Trong một số tài liệu nghiên cứu đổi mới cách thức hoạt động quản lý Nhà nước nói chung và quản lý hành chính Nhà nước nói riêng đã đưa ra một cách tư duy mới về hoạt động quản lý Nhà nước hay có thể tạm gọi là quản trị Nhà nước; cũng có tài liệu gọi đó là "quản lý phát triển bền vững" (*Sound Development Management – governance*)[1]. Đây là một cách tiếp cận đổi mới cách thức hoạt động quản lý Nhà nước không chỉ quan tâm đến các yếu tố bên trong của Nhà nước mà còn đặc biệt chú ý đến các yếu tố bên ngoài.

Huy động sự tham gia của các chủ thể bên ngoài hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước vào trong quá trình hoạt động quản lý Nhà nước là nền tảng cơ bản của cách tiếp cận quản lý theo nghĩa "*governance*". Trong cách tiếp cận về sự thay đổi phương thức quản lý Nhà nước, vấn đề quan tâm khi thực hiện chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn hoạt động quản lý Nhà nước giữa các cơ quan thuộc hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước cũng như cho các cơ quan bên ngoài là bảo đảm cho sự cân bằng giữa quản lý

---

[1] *Thuật ngữ Governance được sử dụng trong nhiều tài liệu liên quan đến cải cách phương thức hoạt động quản lý Nhà nước trong tiến trình cải cách. Trong bài báo đã đăng trên tạp chí "Quản lý Nhà nước" 12/2000 chúng tôi tạm dịch là quản trị Nhà nước. Tuy nhiên, "Governance" là một cách thức quản lý mới, chứa đựng bên trong nhiều nội dung không chỉ là những hoạt động của Nhà nước mà còn có sự huy động của nhiều chủ thể xã hội khác. Nếu sử dụng "quản trị Nhà nước" có thể chưa diễn đạt hết ý nghĩa của từ vì bản thân quản trị được sử dụng nhiều trong sản xuất. Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) gần đây có đồng nhất Governance với nghĩa quản lý phát triển bền vững (Sound Development Management). Trong đề tài này chúng tôi không đi sâu nghiên cứu thuật ngữ hay nội dung của Governance. Nhưng đây là một phương pháp quản lý Nhà nước mới đang trở thành một xu hướng được nhiều nước quan tâm, áp dụng.*

bên trong (quản lý nội bộ các cơ quan công quyền) và quản lý hành chính Nhà nước mới từ bên ngoài (kiểm tra, kiểm soát). Chính phủ – hệ thống các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương quan tâm quản lý cả từ bên trong và bên ngoài.

Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc đã nghiên cứu phân quyền gắn liền với quản trị Nhà nước (*governance*) và cho rằng: phân quyền khu vực công tự nó không thể thành công nếu không có sự hỗ trợ để tăng cường quản trị địa phương (*Local governance*) trong đó gắn liền giữa các chủ thể khác nhau của khu vực công và khu vực tư cũng như xã hội. Quản trị Nhà nước theo hướng phân quyền (*Decentralized governance*) là kết quả của mối quan hệ tổng hợp, hài hòa từ sự cân bằng quyền hạn và trách nhiệm giữa Chính phủ (Trung ương), chính quyền địa phương các cấp và các tổ chức khác và năng lực của các chủ thể địa phương trong việc thực hiện trách nhiệm được phân quyền thông qua cơ chế tham gia. *Phân quyền theo nghĩa quản trị Nhà nước (governance) là việc vận dụng một cách logic các đặc trưng cốt lõi của quản trị Nhà nước ở các cấp địa phương*[1].

Cách tiếp cận thứ chín. Theo nhóm nghiên cứu của Văn phòng Chính phủ trong đề tài "cơ sở khoa học của việc tăng cường phân cấp quản lý kinh tế trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam", quan niệm phân cấp quản lý là một loại hình tổ chức và hoạt động quản lý được pháp luật quy định, trong đó các cơ quan có thứ bậc khác nhau trong một hệ thống, mỗi cấp được giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định để phát triển tính tự chủ, năng động và sáng tạo của mình nhằm thực hiện nhiệm vụ được giao đạt hiệu quả cao nhất"[2]. Xem xét một cách chi tiết định nghĩa phân cấp như đã nêu trên vừa mang tính quy định của pháp luật, vừa mang tính nội dung và vừa mang tính kết quả mong muốn.

Cách tiếp cận thứ mười của Ngân hàng Thế giới (WB). Trong tài liệu gần đây, nhóm nghiên cứu của WB đã đưa ra định nghĩa về phân quyền quản lý Nhà nước như sau: "*The transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations and/or the private sector*" (Phân

---

[1] *Xem: Decentralization and Power shift an imperative for good governance. ADB. CLRG Working Paper 2002/02.*

[2] *Báo cáo khoa học kết quả nghiên cứu đề tài.*

quyền là việc chuyển giao quyền và trách nhiệm đối với các nhiệm vụ (trách nhiệm) công từ Chính phủ Trung ương cho cấp dưới, cho các tổ chức bán công, khu vực tư nhân). Như vậy, phân quyền gắn liền với việc trả lời câu hỏi ai sẽ thực hiện các nhiệm vụ, trách nhiệm công. Các nhiệm vụ/trách nhiệm đó có một thời gian khá dài ở một số nước thuộc Chính phủ Trung ương, nay trong tiến trình cải cách, thay đổi cách thức hoạt động quản lý Nhà nước cần phải chuyển cho nhiều chủ thể công, tư khác cùng thực hiện[1].

Cách tiếp cận thứ mười một[2]. Phân quyền là việc phân chia, phân phối lại quyền hạn và trách nhiệm đối với các chương trình cho đơn vị hành chính cấp dưới. Phân quyền liên quan đến việc bố trí lại trách nhiệm làm quyết định dựa trên khu vực địa lý cho các đơn vị; bố trí lại nhiệm vụ dựa trên tiêu chuẩn chuyên môn hóa. Như vậy, phân quyền trong trường hợp này liên quan đến cái đã có và sắp xếp lại, bố trí lại quyền hạn và trách nhiệm để nhằm mục đích nhất định.

Nghiên cứu phân công, phân cấp quản lý ở nước ta cũng như căn cứ vào định nghĩa hay các cách tiếp cận về phân quyền đã nêu trên, có thể đưa ra một cách tiếp cận về phân công, phân cấp, phân quyền nhiệm vụ, quyền hạn quản lý hành chính Nhà nước. "*Phân công, phân cấp, phân quyền là một phương pháp quản lý trong đó chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp được một cách cụ thể thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo nguyên tắc trao cho cơ quan cấp dưới nhiều quyền ra quyết định các vấn đề có liên quan và tăng cường sự giám sát hoạt động của các cơ quan đó thông qua hệ thống trách nhiệm báo cáo*" (xem hình 4.6), hay quá trình phân định rõ chức năng, quyền hạn, trách nhiệm và chịu trách nhiệm cũng như cơ chế báo cáo của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước từ Trung ương đến tận cơ sở.

Phân quyền theo cách tiếp cận trên khi xem xét đều có thể trả lời được các câu hỏi sau:

---

[1] *Xem: Decentralization & Power shift an Imperative for good Governance. A Sourcebook on Decentralization Experiences in Asia, Volume 1 Edited by: Alex B. Brillamtes, JR. and NORA G. Cuachon. ASIAN RESOURCE CENTER FOR DECENTRALIZATION CLRG Working Papers, Series 2002/02.*

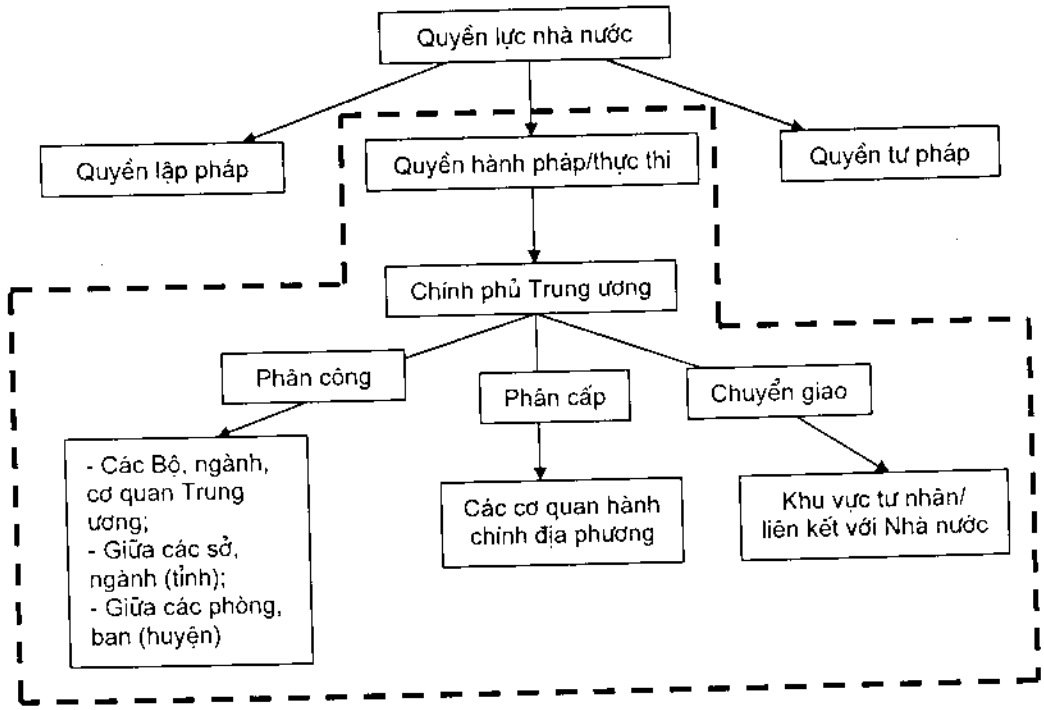
[2] *Xem The Public Administration Dictionary. Ralph C. Chandler, Jack C. Plano. Western Michigan University.*

– Chức năng của cơ quan hành chính Nhà nước là gì (chức năng quản lý, chức năng cung cấp dịch vụ hay chức năng giám sát, kiểm tra, thanh tra...);

– Nhiệm vụ/trách nhiệm của cơ quan đó là gì - tức họ phải làm những công vụ gì theo pháp luật quy định. Điều đó cũng có nghĩa họ phải làm và khi không làm được những việc quy định thì phải xử lý cũng theo pháp luật;

– Quyền hạn của cơ quan đó như thế nào – tức quyền được ra quyết định; quyền về nhân sự; quyền về tổ chức và tài chính.

Phân quyền (phân công, phân cấp) chỉ xem xét trong khuôn khổ của đường bao (đường chấm gạch) trên hình 4.7. Tức chỉ nghiên cứu việc phân quyền hoạt động quản lý hành chính Nhà nước, tức thực thi quyền hành pháp, không xem xét phân quyền các loại quyền khác.



***Hình 4.7.* Quan niệm về phân quyền theo hình thức chuyển giao trách nhiệm**

Trong cách tiếp cận trên, phân quyền chính thức ra là sự chuyển giao trách nhiệm, quyền hạn:

– *Cho các đơn vị ngoại nhiệm đặt tại các địa phương (tản quyền);*

– *Cho các đơn vị trong hệ thống hành chính mang tính thứ bậc*

(Trung ương, địa phương; cấp trên, cấp dưới);

– Cho các đơn vị có yếu tố Nhà nước (doanh nghiệp Nhà nước, liên doanh,...);

– Cho các đơn vị bên ngoài Nhà nước (tư nhân, NGO,...).

Quản lý hành chính Nhà nước trong nền kinh tế thị trường đã làm thay đổi cơ cấu tổ chức và hoạt động của nhiều đơn vị Nhà nước. Thuật ngữ "khu vực công" đã có nhiều thay đổi. Hoạt động cung cấp dịch vụ công vốn độc quyền của Nhà nước trong nhiều thập kỷ qua đã thay đổi và chuyển sang nhiều chủ thể khác nhau. Báo cáo phát triển thế giới năm 1997 đã chỉ ra cơ cấu lại khu vực công với ba nhóm: khu vực công cốt lõi; khu vực công mở rộng và khu vực thị trường[1]*. Cơ cấu lại khu vực công đó tạo cơ hội tốt hơn cho việc phân quyền hoạt động quản lý hành chính Nhà nước theo hướng chuyển giao cho cả bốn mức độ đã nêu trên.*

Các dạng của phân công, phân cấp và phân quyền quản lý hành chính Nhà nước[2]

Khi nghiên cứu phân công, phân cấp và phân quyền quản lý hành chính Nhà nước, có thể tiếp cận theo các phương pháp hay dạng của phân công, phân cấp và phân quyền. Một số dạng phân quyền sau đây được nhiều tài liệu đề cập đến:

1. Phân quyền địa lý. Đó là việc phân chia lãnh thổ quốc gia thành các vùng, địa phương và trao cho các vùng đó những quyền hạn nhất định. Việc phân chia lãnh thổ quốc gia thành các vùng và trao cho các vùng đó những quyền hạn nhất định phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố và điều đó đã làm cho việc hình thành các tổ chức hành chính Nhà nước địa phương rất khác nhau giữa các quốc gia (xem chi tiết Chương V về tổ chức hành chính Nhà nước – phần tổ chức hành chính Nhà nước địa phương).

2. Phân quyền chính trị hay phân quyền dân chủ và cũng có thể gọi là một dạng phân quyền nhằm mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý Nhà nước. Phân quyền chính trị là việc chuyển quyền làm quyết định cho chính quyền địa phương cấp dưới nhằm khuyến khích nhân dân và cơ quan đại diện của nhân dân ở địa phương (hội đồng) tham gia

---

[1] *Xem Báo cáo phát triển thế giới, 1997. World Bank.*

[2] *Các dạng phân công, phân cấp và phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước được nghiên cứu và trình bày trong đề tài "Phân cấp quản lý trong quá trình chuyển đổi ở nước ta. Lý luận và thực tiễn". Học viện Hành chính Quốc gia (thư viện).*

vào quá trình hoạch định, phê duyệt và thực hiện các chính sách, quyết định của Nhà nước. Phân quyền chính trị đòi hỏi mỗi một cấp chính quyền địa phương có tổ chức hành chính của mình và phải có cơ quan đại diện cho nhân dân do nhân dân địa phương bầu ra và được pháp luật xác nhận những quyền lực pháp lý trong việc ra các quyết định quản lý hành chính Nhà nước tại địa phương. Nhiều nước theo thể chế liên bang, sự phân quyền chính trị xảy ra mạnh giữa Chính phủ liên bang và Chính phủ bang; trong các Nhà nước đơn nhất, phân quyền chính trị xảy ra ở mức độ thấp hơn.

3. Phân quyền hành chính. Gắn liền với việc trao cho chính quyền địa phương cấp dưới các quyền liên quan đến tổ chức và thực thi các hoạt động quản lý hành chính Nhà nước. Trong trường hợp này nhấn mạnh nhiều đến việc triển khai tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được giao, không phụ thuộc vào cơ quan phân quyền.

4. Phân quyền tài chính, đó là việc chuyển trách nhiệm về thu – chi các hoạt động thực hiện chức năng Nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương. Phân quyền tài chính có thể tiến hành nhiều hình thức khác nhau.

5. Phân quyền cung cấp dịch vụ và hàng hóa công. Đây là dạng phân quyền phổ biến, đa dạng và được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm.

Ngoài một số dạng trên, một số tài liệu đưa ra một số cách tiếp cận về phân quyền quản lý như: *phân quyền thị trường* tức chuyển giao một số chức năng, nhiệm vụ vốn của các cơ quan Nhà nước phải thực hiện cho các tổ chức không thuộc Nhà nước hoặc liên kết với Nhà nước; *phân quyền chức năng,* tức chuyển một số chức năng vốn tập trung vào một số cơ quan hành chính Nhà nước Trung ương xuống cho các cấp chính quyền địa phương; *phân quyền nhân sự,* tức chuyển các quyền liên quan đến việc sử dụng nguồn nhân lực trong các cơ quan Nhà nước vốn tập trung xuống cho từng tổ chức hành chính quyết định.

Các cấp độ của phân công, phân cấp và phân quyền

Các hình thức phân quyền đã nêu trên có thể biểu hiện dưới nhiều cấp độ khác nhau. Mỗi một thể chế Nhà nước có thể tìm kiếm một mức độ phân quyền hợp lý cho từng lĩnh vực.

Tản quyền[1]. Đó là hình thức phân công lại quyền ra quyết định và trách nhiệm quản lý và tài chính giữa các cấp khác nhau của bộ máy Chính phủ Trung ương. Trong trường hợp này, không đề cập đến chính

---

[1] *Xem Glosary của UNDP Hanoi.*

quyền địa phương mà chỉ đề cập đến cơ quan ngoại nhiệm của Chính phủ tại địa phương (hệ thống tản quyền). Các cơ quan của Chính phủ không chỉ đóng tại Trung ương mà còn có các chi nhánh tại địa phương tùy theo mức độ cần thiết của hoạt động quản lý. Các chi nhánh hay các cơ quan ngoại nhiệm đó của Chính phủ (có thể là của các bộ) không đặt tại thủ đô, Trung ương mà đưa về địa phương và được chuyển giao một số hoạt động cụ thể. Trong mô hình tản quyền, một số trách nhiệm được chuyển cho những cán bộ làm việc tại địa phương và đó cũng là cơ hội để gia tăng năng lực của địa phương.

Uỷ quyền. Trong trường hợp này, các cơ quan được Chính phủ Trung ương chuyển giao quyền ra quyết định và quản lý một số chức năng Nhà nước (công). Những tổ chức này là những tổ chức có thể bán tự quản, không bị kiểm soát hoàn toàn bởi các cơ quan Trung ương trên một số lĩnh vực được uỷ quyền, nhưng phải có trách nhiệm báo cáo hoạt động của mình cho cơ quan uỷ quyền đó. Chính phủ có thể thực hiện uỷ quyền khi Chính phủ thành lập các doanh nghiệp, các cơ quan cung cấp dịch vụ (vận tải, điện, nước...). Những cơ quan đó có quyền ra các quyết định quản lý hành chính thông thường; có quyền thu phí dịch vụ (theo quyết định của pháp luật) để trang trải cho hoạt động của mình theo cơ chế thị trường hoặc theo sự quy định của Nhà nước (có thể nhận được những ưu dãi của Nhà nước như kiểu độc quyền Nhà nước).

Trao quyền. Tức chuyển giao quyền làm quyết định, tài chính và quản lý cho các cơ quan bán tự quản, có tư cách công. Trao quyền được thực hiện cho các cơ quan dân cử, bầu hội đồng, thống đốc, thị trưởng. Quyền về tạo thu nhập và chi tiêu. Cơ quan được trao quyền có phạm vi lãnh thổ xác định.

Cách phân chia ba cấp độ của phân quyền trên mang tính chất tương đối. Bản thân quản lý hành chính Nhà nước trên nguyên tắc là một nền hành chính mang tính chất thứ bậc khá chặt chẽ. Điều đó cũng có nghĩa là trong hệ thống hành chính Nhà nước mối quan hệ cấp trên, cấp dưới được quy định trong cách thức tổ chức hành chính Nhà nước. Chính vì vậy, ở nước ta cũng như ở nhiều nước, cơ quan hành chính tại địa phương (Uỷ ban Nhân dân) vừa là cơ quan chấp hành của cơ quan dại diện địa phương (quyền lực địa phương – hội đồng nhân dân) vừa là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương. Trong nghĩa tương đối, cũng có tài liệu gọi phân quyền hành chính chính là sự tản quyền tức đưa bộ phận của cơ quan hành chính cấp cao (Chính phủ hoặc chính quyền vùng, tỉnh) về đặt tại các khu vực khác nhau nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính Nhà nước của cơ quan đó nhưng được thực hiện tại địa phương và do chính người của

Chính phủ Trung ương hoặc chính quyền địa phương cấp trên thực hiện. Như đã nêu ở bảng 1 của chương thứ nhất, các đơn vị đóng tại địa phương là cấp dưới trong hệ thống hành chính Nhà nước.

Nhiều nước có hệ thống tổ chức hành chính Nhà nước tương đối phức tạp, vừa mang tính chất tự quản địa phương (cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực Nhà nước địa phương) vừa mang tính chất tản quyền hành chính nên các cấp độ phân quyền đã nêu trên tồn tại. Khi hệ thống chính quyền địa phương được trao đầy đủ quyền về hoạt động quản lý gắn liền với cơ quan đại diện địa phương được bầu thì việc phân chia các dạng trên sẽ giảm dần ý nghĩa.

Theo Alex B. Brillantes và đồng nghiệp[1], phân quyền hành chính chỉ bao gồm hai dạng là tản quyền và uỷ quyền không có hình thức trao quyền vì hình thức đó chỉ có mặt khi có chủ thể tự quản địa phương một cách thực sự.

Trong quá trình hỗn hợp của ba cấp độ phân quyền đã nêu trên, mối quan hệ giữa tản quyền và trao quyền luôn là một trong những vấn đề nhạy cảm.

Nếu chuyển giao quyền hạn và nguồn lực cho đơn vị địa phương theo nghĩa trao quyền một cách đầy đủ thì đồng thời sẽ không còn tồn tại khái niệm các đơn vị của chính quyền cấp trên, Chính phủ (Trung ương) đặt tại địa phương thì quy mô của bộ máy hành chính Trung ương hoặc cấp trên sẽ giảm. Trong khi đó bộ máy của đơn vị hành chính phân quyền sẽ gia tăng để thực thi nhiệm vụ mới. Nếu cả hai không được giải quyết theo nguyên tắc đó thì trên thực tế bộ máy sẽ phình to hơn và không chắc phân quyền quản lý hành chính Nhà nước sẽ đem lại hiệu quả hơn. Đó cũng là lý do tại sao nhiều nhà nghiên cứu không đề cập đến hình thức trao quyền thực sự cho chủ thể địa phương theo hình thức trao quyền (*devolution*).

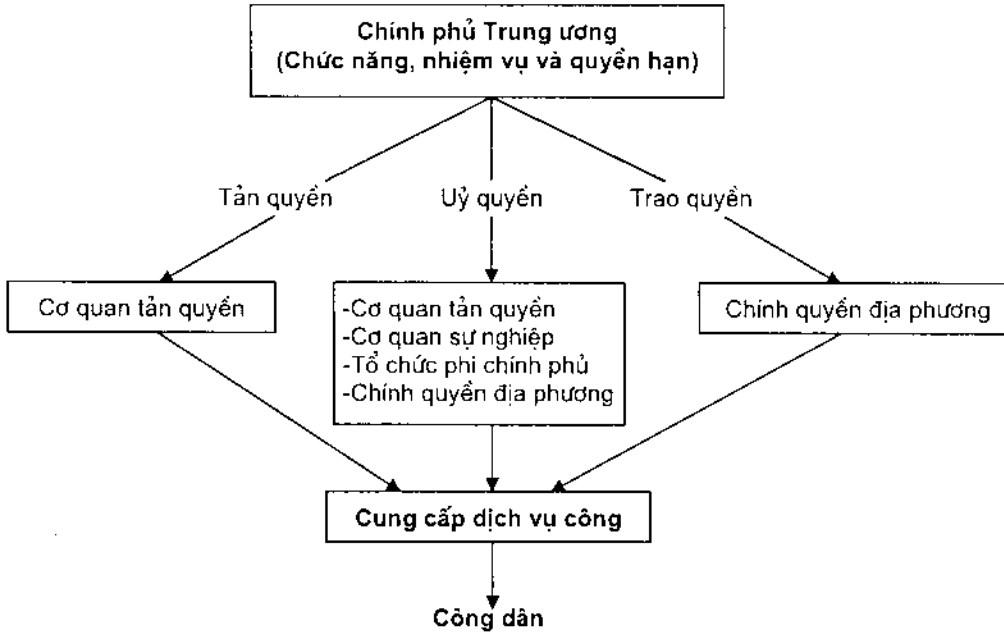
Phân quyền hành chính theo hình thức trao quyền (*devolution*) cần phân biệt với phân quyền chính trị. Phân quyền chính trị gắn với việc trao quyền cho chính quyền địa phương có tính chất thường xuyên, ghi nhận trong pháp luật (có thể hiến pháp hoặc luật). Đó là những nhiệm vụ và quyền hạn mang tính chất thường xuyên, ổn định. Các cấp chính quyền địa phương trong phân quyền chính trị có tính độc lập tương đối cao. Trong khi

---

[1] *Xem: Decentralization & Power shift an Imperative for good Governance. A sourcebook on Decentralization Experiences in Asia, Volume 1 Edite by: Alex B. Brillamtes, JR. and NORA G. Cuachon. ASIAN RESOURCE CENTER FOR DECENTRALIZATION CLRG Working Papers, Series 2002/02.*

đó phân quyền hành chính theo hình thức trao quyền chỉ có thể xảy ra khi Chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên thấy cần thiết và căn cứ vào hiệu quả để phân quyền hành chính theo hình thức trao quyền. Trao quyền tức chuyển cả quyền quyết định, ngân sách và tổ chức thực hiện một hoạt động quản lý hành chính Nhà nước cho chính quyền địa phương được trao quyền. Nếu Chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên cảm nhận được sự cần thiết, phân quyền hành chính theo hình thức này sẽ chuyển thành phân quyền chính trị.

Các cấp độ của phân quyền hành chính được mô tả ở hình 4.8.



Hình 4.8. **Các hình thức phân quyền hành chính**

Tư nhân hóa. Đây là một cấp độ phân công, phân cấp và phân quyền triệt để nhất trong các dạng phân quyền. Đó là sự chuyển hẳn hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa công vốn trong tay Nhà nước sang cho khu vực không phải Nhà nước. Một vài tài liệu không ghép nội dung tư nhân hóa trong phân công, phân cấp và phân quyền hoạt động quản lý hành chính Nhà nước. Tuy nhiên nếu quan niệm hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước bao gồm hai nhóm hoạt động thì việc chuyển giao bộ phận cung cấp dịch vụ công cho khu vực khác cũng có thể coi như một dạng chuyển giao đặc biệt, không trong nội bộ hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước.

Trong nhiều tài liệu, các hình thức thay đổi cách thức hoạt động của

khu vực Nhà nước và hành chính Nhà nước được gọi chung bằng từ "phân quyền – Decentralization". Do đó, trong phần sau, chúng tôi sử dụng trực tiếp thuật ngữ phân quyền để chỉ những nội dung của phân công, phân cấp, uỷ quyền, tản quyền, xã hội hóa và tư nhân hóa (chuyển giao). Tuy nhiên, cũng có thể hiểu từ "decentralization" là phi tập trung và nếu coi phi tập trung với nhiều nghĩa đã nêu trên có thể hợp lý hơn, nhưng trong nhiều tài liệu của Việt Nam, không dịch theo nghĩa phi tập trung (nhằm chỉ đối lập với tập trung).

Những đặc trưng của phân quyền quản lý hành chính Nhà nước

Phân quyền với nhiều cách tiếp cận trên thể hiện tính phức tạp của thuật ngữ này. Trong điều kiện của các nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, thực chất của phân quyền chính là áp dụng các cách thức quản lý mới của Nhà nước. Cách thức quản lý mới đó một phần đã được áp dụng ở các nước công nghiệp phát triển và các nước này đang mở rộng áp dụng nhiều cách thức mới như Chính phủ điện tử; một cửa. Đối với các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, sang nền kinh tế thị trường thì việc thay đổi phương thức quản lý theo những dạng khác nhau của phân quyền trong hoạt động quản lý Nhà nước (không bàn đến phân quyền theo nghĩa Nhà nước) có thể tìm thấy một số nét đặc trưng chung của hiện tượng. Tuy nhiên, phân quyền (phân công, phân cấp) các nhiệm vụ/trách nhiệm và quyền hạn trong thực thi quản lý hành chính Nhà nước không phải là vấn đề mới. Nhưng sau những thay đổi căn bản về tương quan lực lượng và các mối quan hệ trên thế giới sau chiến tranh lạnh, nhiều nước đã thay đổi nhiều phương thức quản lý Nhà nước trong đó chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm trong toàn bộ hệ thống. Đó là một trào lưu chung của nhiều nước trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trước đây trong quá trình chuyển sang cơ chế thị trường.

Phân quyền quản lý hành chính Nhà nước là phân chia lại các chức năng thực thi quyền hạn hành pháp của các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước. Những chức năng của hành pháp thể hiện cụ thể trong việc cung cấp các loại hàng hóa và dịch vụ công cho xã hội vốn do các tổ chức Nhà nước thực hiện với nhiều phương thức khác nhau. Sự thay đổi các phương thức cung cấp hàng hóa và dịch vụ công xảy ra ở các nước không giống nhau, nhưng đều có chung những đặc trưng là phân công lại hoạt động cung cấp hàng hóa và dịch vụ giữa hệ thống các cơ quan quản lý hành

chính Nhà nước từ Chính phủ Trung ương đến các cấp chính quyền địa phương nhằm vươn đến hiệu lực của hoạt động cung cấp các loại hàng hóa và dịch vụ này.

Chuyển đổi phương thức hoạt động quản lý hành chính Nhà nước theo cơ chế tập trung, bao cấp sang cơ chế thị trường đã làm thay đổi nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ của các cơ quan Nhà nước, thay cho chế độ tập trung (*centralization*), các nước có nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam chuyển sang cơ chế phân quyền (*decentralization*). Như vậy, thuật ngữ phân quyền hay tập trung không phải là một sự mâu thuẫn mà trên thực tế để chỉ hai mô hình hay hai cơ chế tổ chức cung cấp dịch vụ công của các cơ quan Nhà nước.

Phân quyền đã và đang trở thành một xu hướng chung của cách thức tổ chức hoạt động quản lý

Dù nó được biểu hiện dưới nhiều dạng khác nhau, nhưng ở mỗi một nước đều có sự vận dụng những vấn đề phân quyền đã nêu trên. Một số nước có thể áp dụng phân quyền triệt để hơn thông qua hình thức trao quyền và thiết lập các cơ chế tự quản, tự trị (*autonomy*) hay cải cách một cách toàn diện hệ thống chính quyền địa phương theo hướng tự quản. Một số nước áp dụng theo hình thức chương trình hay dự án với sự giúp đỡ của các tổ chức tài chính quốc tế hay khu vực. Phân quyền trong trường hợp này hạn chế trên một số lĩnh vực như cung cấp dịch vụ. Điều đó thể hiện xu thế tất yếu của sự tăng trưởng kinh tế với sự quan tâm nhiều hơn của khu vực tư nhân, xã hội công dân đến hoạt động của Nhà nước. Tìm kiếm những cách thức mới để quản lý và đặc biệt trong cung cấp dịch vụ hướng đến hiệu quả là hệ quả của xu hướng phân quyền trong cung cấp dịch vụ thông qua các chương trình, dự án. Nhiều nước đã khó có thể cải thiện được hiệu quả hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan quản lý Nhà nước trong đó kể cả các hoạt động cung cấp dịch vụ do việc triển khai những hoạt động có liên quan đến sự tham gia của các thành phần khác. Nhà nước vẫn giữ nhiều sự độc quyền, đóng cửa của Nhà nước và không mở rộng sự tham gia của khu vực thứ ba – xã hội công dân.

Một số nước vẫn tiếp tục độc quyền trong nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ như bưu chính viễn thông, ngân hàng. Nhưng xu hướng quốc tế hóa, toàn cầu hóa, khu vực hóa và đặc biệt khi tham gia vào WTO thì mở cửa các loại thị trường trên trở thành bắt buộc và phi tập trung hóa trở thành tất yếu. Mở cửa thị trường bưu chính viễn thông của Trung Quốc là một ví dụ.

Phân quyền trong hoạt động quản lý như đã nêu trên không chỉ là xu hướng được các nhà quản lý trong khu vực công nghiên cứu hay áp dụng. Trên thực tế của nhiều thập kỷ qua, khu vực tư nhân, Nhà nước của các nước phát triển đã áp dụng hình thức phân quyền từ sớm hơn những gì hiện nay các nhà cải cách khu vực công của các nước chuyển đổi, các nước đang phát triển áp dụng. Hiệu quả hoạt động quản lý, đạt được mục tiêu của tổ chức hay sự tham gia của công nhân trong quyết định đã được nhiều doanh nghiệp áp dụng. Sự thành công đó của các tổ chức tư nhân cũng chính là cách thức biết kết hợp mối quan hệ hài hòa, cần và đủ giữa phân quyền trong hoạt động quản lý với việc phân quyền tài chính.

Phân quyền trở thành xu hướng không thể thiếu được trong việc tổ chức lại hoạt động quản lý của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước từ Trung ương đến tận cơ sở. Nhưng cũng chính xu hướng này đang bị nhiều nhóm ly khai cực đoan (*separatist*) của nhiều nước lợi dụng. Và khi áp dụng những nội dung cần được phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước cần chú ý đến tính chất đặc biệt quan trọng của sự chia rẽ quốc gia. Những bài học thiếu sự kiểm soát trong cải cách phương thức hoạt động quản lý Nhà nước của các quốc gia như Liên Xô, Nam Tư hay Inđônêsia cần phải được nghiên cứu và rút ra những bài học khi phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước.

Xu hướng phân quyền cũng đồng nghĩa với sự tham gia nhiều hơn, tích cực hơn và trong khuôn khổ hoạt động quản lý hành chính Nhà nước của tư nhân, khu vực tư, xã hội công dân và nhiều nhóm lợi ích khác. Nhưng nếu thiếu sự dẫn dắt và định hướng sẽ không tập trung vào lợi ích chung của quốc gia. Đó cũng chính là cách cần hiểu khi sử dụng *quản trị Nhà nước* (*governance*) hay quản lý theo cách phân quyền. Xu hướng này cũng chính là việc hình thành những cơ chế điều hành quản lý có sự tham gia của nhiều người. Nhưng những người tham gia trong cơ chế đó đều có những quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm với các loại công việc chung.

Phân quyền không phải là một hoạt động độc lập, riêng lẻ mà là một quá trình phát triển từ đơn giản đến phức tạp

Như đã nêu trên, phân quyền là tìm kiếm cách thức để quản lý xã hội tốt hơn của Nhà nước với sự mở rộng sự tham gia và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đến các quyết định. Trong lý luận chung về quản lý (*governance*), có thể chỉ ra một xu hướng quan trọng là hoạt động quản lý Nhà nước nhằm sử dụng, khai thác một cách hiệu quả nhất nguồn lực quốc gia không chỉ là công việc của Nhà nước như trước đây. Khái niệm Nhà

nước và đối tác của Nhà nước hay những người có liên quan đến các quyết định của Nhà nước (*shareholders*) đòi hỏi Nhà nước phải thay đổi nhiều vấn đề. Từ thay đổi cơ cấu tổ chức hệ thống các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở đến sự thay đổi thủ tục hoạt động. Chuyển nhiều vấn đề hoạt động quản lý Nhà nước đến gần với dân hơn cũng sẽ tạo ra nhiều vấn đề nhạy cảm mới.

Quá trình phân quyền (dù theo nhiều dạng khác nhau) không có nghĩa đơn giản là chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ bên trên xuống cho bên dưới hoặc từ tổ chức này sang tổ chức khác. Việc chuyển giao này gắn liền với việc xây dựng năng lực để hấp thụ, đảm nhận những quyền hạn và trách nhiệm được giao. Năng lực, quyền hạn và trách nhiệm trong hoạt động quản lý Nhà nước không đơn giản như trò chơi tổng số không. Nghĩa là dễ dàng chuyển năng lực từ nơi này sang nơi khác.

Phân quyền là cách thức quản lý mới và do đó đòi hỏi nhân dân phải có đủ năng lực, điều kiện để quản lý vấn đề của mình. Như vậy, phân quyền không chỉ là quá trình chuyển giao đơn thuần mà còn là quá trình xây dựng năng lực, cách thức thực thi hoạt động quản lý của những cấp được chuyển giao và cho ngay chính xã hội, công dân.

Phân quyền và các xu thế hợp nhất theo kiểu liên minh Châu Âu, khu vực mậu dịch tự do, hay khu vực hóa, toàn cầu hóa có những mâu thuẫn nhưng thống nhất

Trong xu thế toàn cầu hóa, khu vực hóa, các nhà nghiên cứu tập trung chuyển từ những cái riêng thành cái chung; chuyển từ các vấn đề của quốc gia, vùng thành của cộng đồng quốc tế; chuyển từ lợi ích riêng quốc gia thành lợi ích gắn liền chặt chẽ với lợi ích toàn cầu thì mới có thể đạt được. Trong khi đó, phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước lại nhấn mạnh nhiều hơn việc thay đổi những tư duy về các mối quan hệ giữa quốc tế, quốc gia và giữa các cấp chính quyền với nhau trong quốc gia.

Phân quyền liên quan đến nhiều yếu tố

Các nhà nghiên cứu phân quyền chỉ ra rằng phân quyền liên quan đến các yếu tố bên trong và bên ngoài của một tổ chức được phân quyền trên quan điểm tập thể và cá nhân riêng lẻ của tổ chức, hành vi của cá nhân trong một xã hội nhất định.

Phân quyền cần được xem xét trên các giác độ khác nhau: phân quyền toàn diện và phân quyền có hạn chế. Phân quyền có thể chỉ xảy ra

với một số chương trình cụ thể cho các địa phương. Trong trường hợp này, chính quyền địa phương có trách nhiệm đối với chương trình được giao.

Những yếu tố ảnh hưởng đến kết quả của phân quyền

Lợi ích của phân quyền đã nêu trên chỉ có thể đạt được khi tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp và đòi hỏi có những điều kiện nhất định. Đây cũng là cách giải thích tại sao nhiều nước chưa thực sự mong muốn chuyển giao quyền hoạt động quản lý (theo các mức độ) cho các cấp chính quyền địa phương. Và cũng là lý do tại sao nhiều nước không có chính quyền địa phương đại diện (có hội đồng) mà thay vào đó là cơ quan hành chính địa phương mang tính tản quyền (như ở nước Pháp cho đến tận 1984).

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, các nhà chính trị là lực lượng dẫn dắt quá trình phân quyền trong hoạt động quản lý, nhưng khi các nhà quản lý tác nghiệp hàng ngày cùng các nhà chính trị có ý thức đầy đủ hơn về kết quả cuối cùng của phân quyền sẽ làm cho hoạt động cung cấp dịch vụ cho xã hội tốt hơn, sẽ thúc đẩy quá trình phân quyền theo mục tiêu đó. Các nhà chính trị mong muốn có trách nhiệm và để cộng đồng dân cư có điều kiện tham gia nhiều hơn vào quá trình hoạt động quản lý và các nhà quản lý có thể đưa ra những quyết định tốt hơn về việc sử dụng nguồn lực của địa phương. Trong khi đó, công dân có thể nhìn thấy rõ hơn tính hiệu quả của việc mình phải chi trả cho những dịch vụ được cung cấp.

Những điều kiện tiên quyết cần có cho phân quyền đạt kết quả

Theo WBI, một số yếu tố sau có thể bảo đảm cho phân quyền hiệu quả:

– Tăng cường năng lực quản lý của cấp chính quyền địa phương.

– Thiết lập một quan hệ đối tác giữa Chính phủ và các đơn vị được phân quyền.

– Cần có nguồn tài chính, con người và vật lực cần thiết cho hoạt động của địa phương.

– Khuyến khích hợp lý hóa và tiếp cận hiện đại.

– Mở rộng sự tham gia của nhân dân thông qua các tổ chức quần chúng, cơ quan đại diện.

– Hoàn thiện việc đánh giá thông tin kinh tế và xã hội nhằm đưa ra được các quyết định hợp lý phù hợp với điều kiện của địa phương và cả nước...

– Khuôn khổ phân quyền phải được liên kết chặt chẽ với quyền hạn về tài chính để có trách nhiệm cung cấp dịch vụ và thực hiện các chức năng của chính quyền địa phương vì các nhà chính trị địa phương có thể cung cấp dịch vụ như họ cam kết với công dân địa phương và chịu trách nhiệm về chi phí cho các quyết định của họ.

– Cộng đồng địa phương phải được thông tin đầy đủ về chi phí và cách thức cung cấp các loại dịch vụ cũng như nguồn lực sử dụng cho việc cung cấp đó. Quá trình ngân sách có sự tham gia của cộng đồng địa phương được một số nước áp dụng đã tạo ra những cơ hội đó.

– Cộng đồng dân cư cần một cơ chế hợp lý để họ có thể bày tỏ nhu cầu, đòi hỏi, ý muốn của họ nhằm tác động đến các nhà chính trị và đó cũng chính là cách thức để họ có thể tham gia các hoạt động quản lý.

– Cần có một hệ thống báo cáo dựa trên sự công khai thông tin để cộng đồng có thể giám sát hoạt động của chính quyền địa phương một cách hiệu quả và có thể tác động một cách tích cực đến việc thực thi các hoạt động đó và do đó các nhà chính trị cũng như công chức địa phương có điều kiện để thích ứng với hoạt động.

– Các công cụ của phân quyền như khuôn khổ pháp luật, thể chế, cơ cấu và trách nhiệm cung cấp dịch vụ và hệ thống tài chính liên Chính phủ phải được xây dựng nhằm ủng hộ các mục tiêu chính trị. Đáp ứng một số đòi hỏi trên thì hoặc Chính phủ thực sự ghi nhận những đòi hỏi đó có thể quá lớn, nhưng nếu nỗ lực có thể đạt được ở mức độ khác nhau[1].

Cần thiết kế một số thể chế cụ thể

Thiết kế chính sách phân cấp, phân quyền là một vấn đề phức tạp do bản chất của phân quyền đã nêu trên có tác động đến nhiều khía cạnh khác nhau của hoạt động công vụ cũng như tạo ra nhiều kết quả trên nhiều lĩnh vực. Đối với các nước đang phát triển vấn đề này gặp khó khăn hơn do thể chế, thông tin và năng lực của nền hành chính còn nhiều hạn chế, yếu kém. Do tính liên hệ nhiều ngành của phân cấp, phân quyền đòi hỏi một thể chế cụ thể của địa phương nhằm giải quyết các mối quan hệ như cân đối giữa thu chi; cách thức giải quyết các vấn đề trở ngại tài chính trong phân quyền quản lý; kết hợp giữa sự tham gia của công dân và cơ chế

---

[1] *WBI. Decentralization Briefing Notes. Edited by Jennie Litvack and Jessica Seddon, 1998. Tr. 8*

trách nhiệm báo cáo. Kinh nghiệm của New Zealand khi phân cấp cụ thể hoạt động giữa Chính phủ Trung ương với chính quyền địa phương là xác định rõ nhất điều gì Chính phủ Trung ương làm và điều gì (cung cấp dịch vụ loại nào) thuộc về chính quyền địa phương; cơ chế tài chính cũng được ấn định cụ thể. Địa phương muốn làm phải tự cân đối nguồn tài chính, không có sự hỗ trợ của Chính phủ Trung ương để bù đắp chi phí cho các hoạt động mà địa phương muốn làm. Do đặc điểm phát triển của New Zealand, cơ chế tài chính đó đã phát huy tối đa tiềm năng tài chính địa phương dưới các hình thức thuế, lệ phí địa phương. Trong khi đó, nhiều nước đang phát triển quan tâm đến việc phân cấp, phân quyền nhưng lại không chú ý đến việc thiết kế và thực hiện phân cấp, phân quyền. Thiếu một hệ thống thể chế mang tính toàn diện sẽ không tạo ra được sản phẩm phân quyền như mong muốn.

Phân quyền luôn gắn liền với sự bình đẳng, công bằng

Tác động của phân quyền đến bình đẳng giữa cá nhân cũng như giữa các vùng với nhau khác nhau phụ thuộc vào cách thiết lập hệ thống. Nếu Chính phủ không nỗ lực để phân bố lại nguồn lực cho khu vực nghèo, kém phát triển thì hậu quả của phân quyền tài chính sẽ làm cho sự cách biệt phát triển giữa các vùng sẽ rất lớn. Kinh nghiệm của sự phát triển tương đối cân bằng giữa các vùng (86 vùng) của New Zealand đã là một trong những yếu tố bảo đảm cho quốc gia này thực hiện phân quyền tài chính cho các cấp địa phương rất mạnh và chính quyền địa phương hoàn toàn tự quyết việc thu chi để thực hiện các nhiệm vụ của địa phương mà không phải trông chờ nguồn ngân sách của Trung ương và trên thực tế, Chính phủ không chuyển tiền về cho địa phương. Trong một địa bàn lãnh thổ cụ thể, phân quyền không gắn liền với việc phân phối lại, có thể nhiều người dân nghèo không thể tiếp cận đến dịch vụ công do Nhà nước cung cấp theo cách thức phân quyền thị trường. Điều này đã và đang xảy ra ở một số nước đang phát triển, có nền kinh tế chuyển đổi. Do cách thức tiếp cận ban đầu không hợp lý nên một nhóm người nghèo đã không có cơ hội để tiếp cận đến các loại dịch vụ công vốn dĩ trước đây được bao cấp nay chuyển sang hình thức mới, phải chi trả toàn bộ hoặc một phần chi phí. Phân quyền quản lý và gắn liền với việc chuyển giao tài chính liên Chính phủ đã và đang được thực hiện có thể giải quyết được những sự bất bình đẳng trong phát triển. Tùy thuộc vào cách tiếp cận mà sự cân bằng, bình đẳng trong phát triển thông qua hình thức phân quyền tài chính có thể đạt được ở mức độ khác nhau. Đó cũng chính là điều mà các nhà quản lý thường dựa vào để không thúc đẩy phân quyền.

Phân quyền tác động đến sự bình đẳng giữa các cá nhân với nhau do các chính sách liên quan đến thuế, chính sách chi tiêu cũng như các hoạt động chuyển giao tài chính khác. Nếu phân quyền trong chi tiêu dẫn đến sử dụng nguồn lực công (ngân sách Nhà nước) cho việc cung cấp các dịch vụ thì người nghèo cũng có cơ hội để tiếp nhận dịch vụ và như vậy mức độ bình đẳng sẽ được trải rộng; nếu phân quyền dẫn đến áp lực thuế lớn hơn đối với người nghèo do phải chi trả phí dịch vụ và các khoản thuế địa phương và không bù đắp bằng các nguồn thuế khác thì có thể làm xấu đi sự bình đẳng. Nếu Chính phủ quan tâm nhiều đến sự bình đẳng và bảo vệ người nghèo và sử dụng các hình thức phân quyền thì phải quan tâm đến việc chuyển giao ngân sách cho một số địa phương có khó khăn.

Để hạn chế sự không bình đẳng trong phát triển thông qua các hình thức phân quyền, vấn đề năng lực của chính quyền địa phương được phân quyền có ý nghĩa rất quan trọng. Mặt khác, các khu vực nghèo, nếu thu hút được sự chú ý, tham gia của cộng đồng dân cư địa phương thì sự chênh lệch sẽ được hạn chế.

Phân quyền cũng có thể là cách thức để mở rộng khả năng tiếp cận của người nghèo thông qua việc nâng cao năng lực cung cấp dịch vụ và giảm chi phí của các loại dịch vụ được cung cấp. Phân quyền có thể tăng sự tập trung vào hiệu quả và thu phí người sử dụng và thông qua đó có thể sử dụng thu nhập để hỗ trợ người nghèo. Việc thu phí sử dụng dịch vụ chăm sóc y tế, giáo dục có thể tạo ra cơ hội để hoàn thiện cung cấp các loại dịch vụ này và trên cơ sở đó có thể tạo điều kiện để hỗ trợ người nghèo.

Phân quyền luôn gắn liền với ổn định vĩ mô

Phân quyền luôn gắn liền với ổn định vĩ mô và coi đó là điều kiện cần thiết để phân quyền đạt kết quả. Nhiều kinh nghiệm đã chỉ ra rằng, thiếu sự ổn định có thể dẫn đến thất bại ngay cả việc cung cấp dịch vụ. Thiếu sự chuẩn bị cần thiết có thể làm cho phân quyền không đạt được mục tiêu. Đó cũng là lý do để nhiều quốc gia từ chối mọi hoạt động liên quan đến phân quyền, đặc biệt là phân quyền tài chính.

Sự thất bại, không đạt được mục tiêu của phân quyền có thể chỉ ra từ kinh nghiệm của những nước không có kế hoạch một cách thích hợp để kiểm soát hành vi của chính quyền địa phương trong quá trình phân quyền. Nếu như phân quyền mạnh về chi tiêu mà không tập trung nguồn thu, có thể dẫn đến chính quyền địa phương hoặc trông chờ vào Chính phủ, hoặc sẽ phải vay nợ, hoặc cả hai. Trong trường hợp đó có thể phá vỡ các kế hoạch, các chương trình, dự án của địa phương.

Nhiều vấn đề liên quan đến năng lực của chính quyền địa phương trong việc thiết lập cân bằng giữa thu – chi trong phân quyền tài chính và thông thường do thiếu năng lực nên hệ thống hành chính địa phương đã không đem lại hiệu quả.

Một số Chính phủ để bảo đảm hiệu quả của phân quyền, tránh không để chính quyền địa phương dựa vào Trung ương trong vấn đề tài chính đã phải đưa ra các quy định rất khắt khe về việc vay tiền và chuyển giao tiền từ cấp trên cho cấp dưới. Trao quyền, phân quyền tự quyết định đi vay trên thị trường tài chính (cả trong và ngoài nước) nếu không có cơ chế kiểm soát sẽ làm cho thị trường tài chính có nguy cơ bị phá vỡ, tạo cơ hội cho khủng hoảng tài chính xuất hiện. Do đó trong vấn đề này, phân quyền và kiểm soát là hai mặt của vấn đề phân quyền tài chính.

Những lợi ích của phân công, phân cấp và phân quyền

Nghiên cứu phân công, phân cấp và phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước trước hết xuất phát từ khía cạnh về mục đích của phân công, phân cấp và phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước. Phân công, phân cấp và phân quyền là một cách thức cần thiết nhằm đạt được hiệu quả trong hoạt động. Chính vì vậy, những lợi ích của phân công, phân cấp và phân quyền được biểu hiện cụ thể trên nhiều khía cạnh.

Trước hết, tạo cơ hội mở cửa cho sự tham gia của nhân dân, cộng đồng trong quá trình quyết định quản lý hành chính Nhà nước. Kết quả của mở rộng sự tham gia này sẽ làm cho hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước gắn bó với đòi hỏi của nhân dân địa phương (những nhóm dân tộc, nhóm lợi ích, tôn giáo, kinh tế); nâng cao hiệu quả do việc thu hút được nhiều hơn nguồn lực địa phương vào tiến trình phát triển; tăng cường sự ổn định chính trị.

Hai là, phân quyền có thể là một cách thức giống như trên đã định nghĩa là áp dụng phương thức cai trị Nhà nước (*governance*) tăng trách nhiệm của các tổ chức hành chính Nhà nước với công dân. Nhân dân, các nhóm lợi ích tham gia trong quá trình quyết định có thể có điều kiện để giám sát, đánh giá hoạt động của cơ quan hành chính Nhà nước cũng như thúc đẩy các hoạt động nhanh hơn, tốt hơn, tránh tham ô, lạm dụng tài chính.

Ba là, phân công, phân cấp và phân quyền là cách thức thúc đẩy các nhà chính trị, quản lý địa phương phải nâng cao năng lực của mình để tiếp nhận việc chuyển giao hoạt động quản lý và cung cấp dịch vụ từ cơ quan Nhà nước cấp trên.

Bốn là, mở rộng tính công khai trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước và chống tham nhũng.

Năm là, mở rộng nguồn tài chính địa phương thông qua việc chính quyền địa phương có thể là người nắm bắt được cụ thể hơn những nguồn thu của các chủ thể kinh tế trên địa bàn để đưa ra các sắc thuế phù hợp.

Sáu là, tạo cơ hội để chính quyền địa phương cấp trên, Chính phủ tập trung vào những hoạt động mang tính vĩ mô, quốc gia, liên vùng.

Trên từng dạng phân quyền đã nêu trên, mỗi một dạng phân quyền đều có những ưu việt nhất định nhằm góp phần nâng cao hiệu quả quản lý hành chính Nhà nước.

Những hạn chế của phân công, phân cấp và phân quyền

Bên cạnh những ưu thế của phân quyền trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính Nhà nước thì chính bản thân phân công, phân cấp và phân quyền có thể lại là những nguyên nhân cản trở hiệu quả hoạt động quản lý hành chính Nhà nước.

Trước hết, phân công, phân cấp và phân quyền không phải là sản phẩm mà là công cụ, cách thức để nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý. Nếu không chuẩn bị tốt những điều kiện cần cho phương pháp này được triển khai, sẽ không đem lại kết quả như mong muốn.

Hai là, phân công, phân cấp và phân quyền có thể làm giảm đi tính hợp lý kinh tế của nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa do bỏ mất tính "số lớn" và thay vào đó là sự phân tán. Nhiều địa phương cùng tổ chức cung cấp dịch vụ có thể làm cho giá thành của các dịch vụ đó gia tăng do chi phí phân bổ tăng.

Ba là, trong trường hợp mức độ phát triển và phân bố tài nguyên quốc gia không đồng đều, phân công, phân cấp và phân quyền có thể phá vỡ việc phân bổ lại các mục tiêu vĩ mô của quốc gia.

Bốn là, năng lực của chính quyền địa phương không thích ứng với việc tổ chức cung cấp nhiều loại hàng hóa và dịch vụ cho công dân. Như vậy, chuyển giao hoạt động cung cấp đó cho họ có thể không đạt được hiệu quả kinh tế.

Năm là, nhận thức không đúng về phân công, phân cấp và phân quyền tạo ra những tiền đề nguy hiểm cho việc chia tách, ly khai như đã và đang xảy ra ở nhiều vùng trên thế giới.

Sáu là, phân công, phân cấp và phân quyền có thể không làm tốt hơn việc tuân thủ pháp luật Nhà nước. Quản lý hành chính Nhà nước có thể xấu hơn do phân công, phân cấp và phân quyền so với tập trung.

Câu hỏi ôn tập

1. Quyền lực Nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công, phân cấp phối hợp giữa các cơ quan quyền lực Nhà nước. Hãy phân tích ý kiến đó trong điều kiện cụ thể của Việt Nam.

2. Phân công, phân cấp và phân quyền quản lý hành chính Nhà nước đã và đang gặp những cản trở gì?

3. Những lợi ích của việc phân công, phân cấp, phân quyền quản lý hành chính Nhà nước một cách rõ ràng, rành mạch được thể hiện như thế nào?

4. Vai trò của công dân trong cải cách hành chính Nhà nước theo hướng phân công, phân cấp và phân quyền.

Tài liệu tham khảo

1. *Phân cấp quản lý trong quá trình chuyển đổi ở Việt Nam.* Học viện Hành chính Quốc gia. 2003.

2. Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 7 (khóa VIII).

3. Quyết định 204/2001/QĐ-TTg về sắp xếp lại các cơ quan hành chính Nhà nước.

4. *Sourcebook on Decentralization in Asia.* ADB.

5. *Decentralization: a Sampling of Definitions.* (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany. Evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). October 1999.

6. *Reconceptualising Governance.* Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme. New York, January 1997.

Chương V

TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ TỔ CHỨC VÀ CƠ CẤU TỔ CHỨC

1. Định nghĩa tổ chức

Tổ chức là một thuật ngữ được sử dụng để chỉ "một tập hợp của nhiều người – hai người trở lên, cùng với việc sắp xếp công việc cụ thể và thống nhất với nhau vì một hay một vài mục tiêu". Định nghĩa này đã được đưa ra ngay từ khi con người biết hợp tác với nhau để đẩy một hòn đá. Với cách tiếp cận đó, một tập hợp nhiều người được gọi là một tổ chức có thể phải có:

- Có một hoặc một vài mục tiêu. Loại tổ chức khác nhau sẽ cho những mục tiêu khác nhau. Đó cũng chính là cách tiếp cận để ra đời tổ chức được gọi là Nhà nước.
- Sự bố trí các công việc cho từng thành viên cụ thể;
- Có thể chia thành các bộ phận khác nhau;
- Có cơ cấu thứ bậc – người lãnh đạo và cấp dưới;
- Có cơ chế để phối hợp giữa các thành viên;
- Hệ thống giao tiếp;
- Có văn hóa riêng của tổ chức;
- Có môi trường riêng trong đó tổ chức tồn tại, vận động và phát triển.

Những yếu tố đó cụ thể cho từng loại tổ chức và đó cũng chính là dấu hiệu để phân biệt chúng.

Nghiên cứu "tổ chức có một ý nghĩa quan trọng để đạt được mục tiêu, mục đích đã vạch ra. Một tổ chức có thể rất lớn, có thể hàng trăm ngàn thành viên (chính phủ hay các tổ chức đa quốc gia); nhưng cũng có thể rất nhỏ chỉ gồm hai hay vài ba người hợp tác lại với nhau vì một số mục tiêu.

Nghiên cứu tổ chức có thể chỉ ra rằng, dù lớn hay bé, các tổ chức đều có những vấn đề phức tạp phải giải quyết. Không phải vì tổ chức nhỏ mà là đơn giản hoặc tổ chức lớn có thể phức tạp hơn tổ chức nhỏ. Vấn đề cơ bản là

mục tiêu của tổ chức và cách thức cần phải phối hợp để đạt được mục tiêu đó.

Mỗi một tổ chức sẽ được phân biệt với nhau ở khía cạnh mục tiêu hay những gì tổ chức mong muốn đạt được. Một tổ chức quân sự, mục đích của nó là giành thắng lợi trong các trận chiến đấu, khác với tổ chức mà mục tiêu của nó là lợi nhuận. Mục tiêu/mục đích của các tổ chức tôn giáo khác với mục đích/mục tiêu của các tổ chức chính trị, hành chính và do đó cơ cấu tổ chức cũng sẽ khác nhau.

Nghiên cứu mục tiêu/mục đích của tổ chức cũng sẽ cho phép tìm kiếm một cách tốt nhất về việc thiết lập các vị trí công việc, mối quan hệ giữa các vị trí và con người với nhau để đạt được mục đích đó.

2. Các nguyên tắc cơ bản về hình thành cơ cấu tổ chức

Mỗi một tổ chức được hình thành trong những điều kiện cụ thể nhất định và có một hoặc nhiều mục tiêu, mục đích phải đạt được. Mỗi một tổ chức cần phải thiết lập cho mình một cơ cấu của các yếu tố tạo nên tổ chức như nguồn nhân lực, nguồn lực với các yếu tố cụ thể nhằm thực hiện được sứ mệnh của mình. Thiết lập các vị trí, các mối quan hệ cũng như nhiệm vụ cụ thể cho từng vị trí đó trong tổ chức, tạo nên một hệ thống được gọi là cơ cấu tổ chức.

Cơ cấu tổ chức là cách thức bố trí con người trong tổ chức thành các bộ phận, các nhóm cùng với các mối quan hệ của chúng, nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức một cách kết quả và hiệu quả.

Nghiên cứu lựa chọn một cơ cấu hợp lý cho tổ chức là một lĩnh vực khoa học và là một công việc không đơn giản do các mối quan hệ bên trong và bên ngoài của tổ chức. Một trong những loại cơ cấu được chú ý là hình thức tổ chức bộ máy thư lại – *Bureaucratic model.*

Bureaucracy là một phương pháp tổ chức dựa trên cơ sở chuyên môn hóa công việc; hoạt động theo quy tắc với trật tự quyền hạn ổn định. Đó là một hệ thống để thực hiện các chức năng của các tổ chức cả Nhà nước lẫn tư nhân. Quyền hạn để thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên trong một tổ chức là được phân chia giữa các bộ phận khác nhau của tổ chức gọi là các bộ phận – cục, ban, vụ. Trong các tổ chức theo mô hình này, quyền hạn tập trung ở người đứng đầu. Mô hình thư lại theo kiểu của Max Weber tồn tại không chỉ trong các tổ chức Nhà nước mà còn trong các nhà thờ, trường học và nhiều loại tổ chức khác.

Mô hình tổ chức thư lại có một số nét đặc trưng sau:

1. Nhiệm vụ được chuyên môn hóa. Mỗi cá nhân hay bộ phận chịu trách nhiệm với một số hạn chế công việc.

2. Các nhiệm vụ mang tính chất thường xuyên, hàng ngày.

3. Quy trình kỹ thuật là cơ bản, chính thức và được viết thành văn.

4. Có nhiều quy tắc, quy chế.

5. Quá trình giao tiếp chính thức giữa người lao động.

6. Có một số khá lớn người lao động.

7. Hoạt động được phân thành nhóm cho các bộ phận theo chức năng.

8. Quyền lực tập trung ở cấp cao.

9. Cơ cấu tổ chức rất phức tạp.

10. Mệnh lệnh rõ ràng.

11. Người lao động được đưa vào làm việc theo năng lực.

12. Mọi quy tắc, quy chế, chính sách và thủ tục đều thành văn.

Mỗi một tổ chức phải có một cơ cấu riêng của mình dựa trên những mục tiêu/mục đích phải đạt được cũng như các nguồn nhân lực có thể. Cơ cấu của tổ chức được hình thành bởi các bộ phận khác nhau của tổ chức và chính sự phân chia tổ chức thành các bộ phận và trao cho các bộ phận đó những nhiệm vụ cụ thể cũng như mối quan hệ giữa các bộ phận với nhau tạo nên một cơ cấu tổ chức.

Mỗi một tổ chức tạo ra một cơ cấu hoàn chỉnh của một hệ thống các bộ phận (phân hệ) có nhiệm vụ khác nhau nhưng quan hệ hữu cơ với nhau, phối hợp hoạt động và kiểm soát các hành động của từng bộ phận trong tổ chức đó, tạo thành một tổng lực hướng theo một mục tiêu chung.

Một tổ chức khi thiết lập một cơ cấu cho riêng mình phụ thuộc vào một số yếu tố: mức độ phức tạp của tổ chức; tính chính thức và mức độ phân tán hay tập trung quyền ra quyết định.

Mức độ phức tạp của một tổ chức thể hiện bằng sự khác biệt nhiều hay ít của các yếu tố cấu thành tổ chức. Nếu như sự phân công lao động càng lớn; càng nhiều các cấp trong hệ thống thứ bậc thẳng đứng và càng phân tán ở trên một địa bàn lãnh thổ rộng thì độ phức tạp càng cao và đòi hỏi tổ chức phải có một cơ cấu hợp lý.

Một tổ chức hoạt động dựa vào hệ thống quy tắc, quy chế, thủ tục

càng chặt chẽ, viết thành văn thì mức độ chính thức của tổ chức càng lớn. Không ít tổ chức hoạt động trong khuôn khổ rất hạn chế về việc quy định các quy tắc, thủ tục, trong khi đó không ít tổ chức khó có thể linh hoạt trong hoạt động. Cơ cấu của tổ chức đó càng đòi hỏi phải chính thức.

Tập trung hay phân tán quyền ra các quyết định quản lý trả lời câu hỏi quy định quyền đó nằm ở đâu trong cơ cấu tổ chức. Trong một số tổ chức, quyền quyết định nằm ở cấp cao nhất, các cấp bên dưới chỉ là những cấp thực thi. Việc hình thành các tổ chức bên dưới có thể linh hoạt; trong khi đó cũng nhiều tổ chức, các quyền quyết định ở các mức độ khác nhau được chuyển cho cấp dưới – dưới hình thức phân quyền[1].

Mỗi một tổ chức đặt trong một môi trường cụ thể và phải vận động để đạt đến những mục tiêu cụ thể nên đòi hỏi phải xác định một cơ cấu tổ chức hợp lý. Xây dựng hoặc thay đổi cơ cấu của tổ chức trong lý luận gọi chung là thiết kế tổ chức[2].

Xây dựng và thay đổi cơ cấu của tổ chức được nhiều nhà lý thuyết cũng như quản lý quan tâm. Các nhà lý thuyết cố gắng tìm kiếm để đưa ra những nguyên tắc nhằm giúp cho các nhà thiết kế tổ chức phải tuân theo để xây dựng và điều chỉnh cơ cấu của tổ chức một cách hợp lý, tối ưu.

1. Phân công lao động là một trong những tư duy đã được Adam Smith đề cập đến như một nguyên tắc quan trọng. Thay cho một người phải làm để tạo ra một sản phẩm thì quá trình tạo ra sản phẩm đó được chia nhỏ ra thành nhiều bước với những đặc trưng cụ thể và giao cho một số người làm. Sản xuất theo dây chuyền là một ví dụ minh hoạ cho phân công lao động.

Phân công lao động đã được quan tâm, vì đó là nhân tố ảnh hưởng đến năng suất, hiệu suất của tổ chức. Tuy nhiên, phân công lao động không phải có thể gia tăng không giới hạn năng suất lao động mà trong mức độ nhất định, có thể là nguyên nhân gây ra giảm năng suất. Đây là một trong những vấn đề thể hiện mâu thuẫn của các học giả liên quan đến phân công lao động và lao động đa năng. Mối quan hệ giữa phân công lao động và

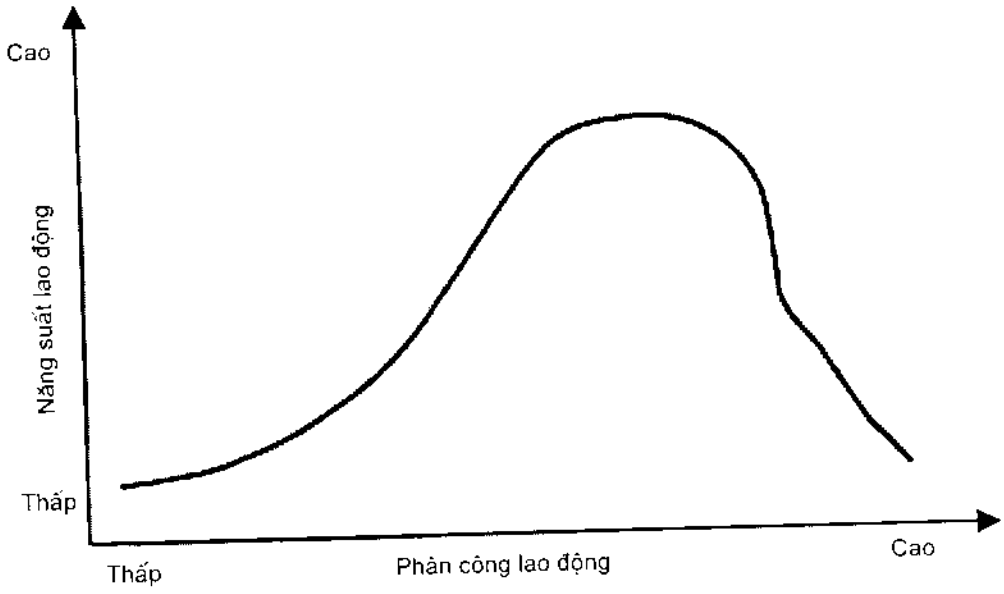
---

[1] *Nội dung phân quyền được nghiên cứu trong Chương IV.*

[2] *Thiết kế tổ chức (Organization Design) sẽ được nghiên cứu chi tiết trong các chuyên đề cụ thể. Thiết kế tổ chức chính là xây dựng hoặc thay đổi cơ cấu của tổ chức đó nhằm làm cho tổ chức hoạt động đạt được mục tiêu của tổ chức một cách tối ưu nhất.*

năng suất lao động được mô tả ở hình 5.1.

Phân công lao động trong trường hợp chung cần quan tâm từ hai khía cạnh: khía cạnh chuyên môn hóa và khía cạnh phi kinh tế của con người.



Hình 5.1. **Mối quan hệ phân công lao động và năng suất lao động**

2. Thống nhất chỉ huy. Theo nguyên tắc này, trong khi thiết kế cơ cấu của một tổ chức, một cấp dưới chỉ chịu sự chỉ huy trực tiếp của một người. Cấp dưới không phải nghe lệnh và báo cáo đến hai nhà quản lý cấp trên. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay của sự phát triển, tính thống nhất chỉ huy, nghe lệnh của một cấp có thể làm giảm độ linh hoạt của các hoạt động trong tổ chức.

3. Quyền hạn gắn liền với trách nhiệm. Hai thuật ngữ này cần được hiểu khi xây dựng cơ cấu của một tổ chức. Quyền hạn chính là quyền có được ở một vị trí nhất định trong tổ chức để ra lệnh và bắt buộc người ở vị trí khác tuân theo và thực hiện. Như vậy, quyền hạn không gắn liền với con người mà gắn liền với vị trí công việc trong tổ chức. Khi một người ngồi vào vị trí trong cơ cấu của tổ chức, họ nhận được quyền hạn của vị trí đó. Thủ tướng Chính phủ có quyền hạn nhất định không phụ thuộc vào ai sẽ ngồi vào ghế Thủ tướng, mà quyền hạn của vị trí Thủ tướng trong bộ máy quyết định. Vua chỉ có quyền hạn khi người đó ngồi vào vị trí vua, khi ra khỏi vị trí đó mọi quyền hạn cũng đều mất theo. Quyền hạn có thể chia ra

hai nhóm: quyền chỉ huy và quyền tham mưu, tư vấn. Trong trường hợp thứ nhất có thể ra lệnh người khác làm. Trong trường hợp thứ hai chỉ có thể hỗ trợ, tư vấn, tham mưu cho người khác, không có quyền ra lệnh, bắt buộc người khác làm.

Trách nhiệm luôn gắn liền với vị trí mà một người đảm nhận. Trách nhiệm là nghĩa vụ phải thực thi những công việc đã được giao.

Mỗi một vị trí trong cơ cấu của một tổ chức được gắn với quyền hạn và trách nhiệm. Khi một người ngồi vào vị trí, tức vừa có quyền hạn và vừa có trách nhiệm. Một vị trí (quản lý) có trách nhiệm để thực thi công việc và trách nhiệm đối với kết quả công việc. Trách nhiệm thực hiện, nhà quản lý ở một vị trí có thể chuyển giao cho người khác thực hiện, nhưng trách nhiệm về kết quả (tác động) không thể chuyển giao (chịu trách nhiệm).

Trong nhiều tài liệu, khi nghiên cứu về quyền hạn, thừa nhận sự gắn kết của nó với vị trí trong cơ cấu tổ chức của một tổ chức nhất định. Nhưng ngày nay cũng không ít nhà nghiên cứu đặt bên cạnh quyền hạn theo nghĩa cổ điển gắn liền với vị trí, một số khái niệm quyền hạn khác cũng rất đáng quan tâm. Đó là khả năng hay sức mạnh của một người (không gắn liền với vị trí trong cơ cấu tổ chức) có thể làm ảnh hưởng đến người khác hay đến một quyết định[1].

4. Không gian kiểm soát. Đó là nguyên tắc dựa vào khả năng chỉ huy, lãnh đạo một số lượng cấp dưới nhất định của một nhà quản lý cấp trên. Không gian kiểm soát là nguyên tắc để xác định số lượng cấp và các vị trí (các nhà quản lý) ở từng cấp trong cơ cấu tổ chức. Nếu hạn chế không gian kiểm soát số lượng cấp dưới, số bậc và vị trí của cơ cấu tổ chức càng nhiều[2]. Nguyên tắc này có thể là nhân tố để tiết kiệm nguồn nhân lực quản lý trong tổ chức.

Trong xu thế chung hiện nay, do nhiều nguyên nhân khác nhau (trình độ, điều kiện giao tiếp, hợp tác...) không gian kiểm soát đã được mở rộng.

5. Phân chia thành các bộ phận. Theo nguyên tắc này, hoạt động của tổ chức phải phân chia thành các nhóm, được chuyên môn hóa. Nguyên tắc phân công lao động gắn liền với nguyên tắc phân chia hoạt động thành các

---

[1] *Xem Management của Stephen P. Robbins. NXB Prentice-Hall International Editions. 1994. Tr. 286.*

[2] *Nếu mỗi một nhà quản lý chỉ kiểm soát 4 cấp dưới thì với 4096 nhân viên, cần cơ cấu tổ chức 6 cấp; nếu mở rộng sự kiểm soát gấp đôi, số lượng cấp chỉ còn lại 4.*

bộ phận nhằm tạo cơ hội để phối hợp giữa các cá nhân dễ dàng hơn. Việc phân chia thành các bộ phận (*departments*) có thể dựa vào nhiều tiêu chí khác nhau. Mỗi một tiêu chí đó có thể tạo ra những tên gọi khác nhau của các bộ phận, ví dụ, Vụ kế toán; Vụ xuất, nhập khẩu hàng công nghệ điện tử dân dụng[1]. Nhiều cách phân chia thành các bộ phận, nhưng tập trung chú ý nhất là phân chia các bộ phận theo chức năng. Một số tài liệu coi phân chia các bộ phận theo chức năng như là một nguyên tắc riêng trong nguyên tắc phân chia bộ phận.

Trong điều kiện phát triển hiện nay, sự phối hợp giữa các bộ phận khác nhau trong tổ chức đang trở thành yếu tố cạnh tranh. Do đó, bên cạnh mô hình phân chia thành các bộ phận, một xu hướng ngược lại, thành lập các nhóm, đội công tác tổng hợp theo mô hình dự án đang có xu hướng phát triển và chỉ ra nhiều lợi thế.

Ngoài 5 nguyên tắc trên, khi xây dựng và thay đổi cơ cấu tổ chức cần chú ý đến một số yếu tố khác. Nhiều người đặt ra câu hỏi tại sao các tổ chức lại có cơ cấu tổ chức khác nhau. Tại sao tổ chức chọn cơ cấu khác với tổ chức khác; tại sao cơ cấu tổ chức phải thay đổi khi có sự thay đổi điều kiện, môi trường bên trong và bên ngoài tổ chức. Nghiên cứu để trả lời câu hỏi trên cũng chính là nghiên cứu trả lời câu hỏi: những yếu tố nào ảnh hưởng đến việc xác định cơ cấu tổ chức hợp lý, khoa học nhất cho tổ chức.

– Chiến lược phát triển tổ chức hay chính là tập hợp hệ thống các mục tiêu của tổ chức.

– Quy mô tổ chức.

– Công nghệ mà tổ chức sử dụng.

– Môi trường.

– Quyền và sự kiểm soát quyền lực.

Chiến lược phát triển tổ chức

Cơ cấu tổ chức được coi như là một công cụ quan trọng giúp cho hoạt động quản lý tổ chức đạt được mục tiêu đề ra. Nguyên tắc chung đều thừa nhận mục tiêu của tổ chức đều được hình thành từ chiến lược tổng thể phát triển tổ chức. Tùy theo giai đoạn phát triển của tổ chức, chiến lược của tổ chức sẽ có những nội dung cũng như tính chất phức tạp khác nhau. Nhiều nhà nghiên cứu dựa trên chiến lược đều cho rằng có một sự liên kết rất

---

[1] *Xem Quản lý học đại cương. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội. 2001; Management của Stephen P. Robbin, sách đã dẫn tr. 290-292.*

chặt chẽ giữa cơ cấu tổ chức, chiến lược và hình thành mô hình "cơ cấu tổ chức – chiến lược". Theo quan điểm này, nếu chiến lược phát triển tổ chức thay đổi, điều đòi hỏi cần thay đổi hay điều chỉnh là cơ cấu tổ chức nhằm thích ứng và hỗ trợ cho sự thay đổi tổ chức.

Cùng với sự phát triển của tổ chức, chiến lược của tổ chức trở nên phức tạp hơn, đòi hỏi phải hoàn thiện hơn. Mở rộng sản xuất theo hướng tập trung, chuyên môn hóa cao hay mở rộng lĩnh vực sản xuất sang các lĩnh vực sản xuất mới sẽ quyết định đến việc lựa chọn sắp xếp các yếu tố sản xuất đã nêu trên nhằm đạt được mục tiêu. Mức độ chuyên môn hóa theo từng lĩnh vực đòi hỏi một cơ cấu tổ chức có sự phối hợp chặt chẽ với nhau hơn trên các lĩnh vực.

Những tổ chức theo chiến lược đổi mới, nhấn mạnh hay tập trung vào những sản phẩm hay dịch vụ mới thường có một cơ cấu tổ chức khác với các tổ chức khác. Các cơ cấu tổ chức đòi hỏi một sự linh hoạt hơn, phân công lao động giữa các bộ phận lỏng lẻo hơn và tạo cho các bộ phận đó dễ dàng thích ứng với sự đổi mới sản phẩm hay dịch vụ.

Những tổ chức theo chiến lược cắt giảm chi phí – một con đường để tăng thu nhập khi không thể đẩy giá lên cao. Nhiều cơ chế kiểm soát chặt chẽ chi tiêu được quy định và nhiều thủ tục được đề ra. Đa số những tổ chức theo chiến lược cắt giảm chi phí thường lựa chọn cơ cấu tổ chức liên kết chặt chẽ, đúng quy định và mức độ tập trung quyền quyết định cao.

Các tổ chức có chiến lược "bắt chước", tức chỉ có thể tiến hành sản xuất nếu như tìm kiếm để loại trừ một số yếu tố. Nhiều tổ chức với chiến lược bắt chước thường ít quan tâm đến sự đổi mới mà chủ yếu quan tâm đến các hoạt động hiện tại (bắt chước).

Chiến lược phát triển tổ chức và hệ thống các mục tiêu của tổ chức (mục tiêu chiến lược; dài hạn, trung hạn hay ngắn hạn) chính là những đích mà các nhà quản lý tổ chức mong muốn đạt được. Do hoàn cảnh thay đổi, chiến lược phát triển tổ chức cũng có những thay đổi, điều chỉnh cần thiết. Chính vì vậy, có ý kiến cho rằng không chỉ dựa vào chiến lược hay mục tiêu để xác định cơ cấu tổ chức.

Quy mô tổ chức

Cơ cấu tổ chức gắn liền với quy mô của tổ chức. Quy mô của tổ chức có thể được xem xét trên nhiều giác độ khác nhau như số lượng người làm việc trong tổ chức đó; số lượng sản phẩm hay tổng doanh thu; lợi nhuận; không gian hay thị phần của công ty; các địa điểm có người của công ty. Quy mô của tổ chức cũng ảnh hưởng đến việc thiết lập cơ cấu tổ chức. Tuy nhiên, nghiên cứu sự ảnh hưởng qua lại của sự thay đổi quy mô và cơ cấu tổ chức

đòi hỏi phải xem xét cụ thể. Mặt khác, cần chú ý rằng, đối với tổ chức có quy mô nhỏ (ít người), vấn đề tập trung quyền lực của tổ chức và trực tiếp chỉ huy không gặp khó khăn. Trong khi đó tổ chức lớn, việc tập trung quyền lực cũng như trực tiếp chỉ huy không thể tiến hành được nếu không tổ chức lại hay sử dụng các loại công cụ cần thiết (công nghệ thông tin).

Yếu tố công nghệ

Cơ cấu tổ chức cũng gắn liền với loại công nghệ mà tổ chức sử dụng để chuyển đổi đầu vào cần thiết thành các sản phẩm đầu ra của tổ chức. Mỗi một tổ chức sử dụng các loại công nghệ khác nhau để sản xuất, hoạt động. Thầy giáo có thể sử dụng hình thức thuyết trình; phương pháp tình huống hay nghiên cứu thực địa. Thầy giáo sử dụng các công nghệ khác nhau bằng việc hỗ trợ của các thiết bị kỹ thuật. Tùy thuộc vào quy mô sản xuất, hình thức sản xuất mà có thể có những cơ cấu hợp lý. Sản xuất đơn chiếc, sản xuất đại trà hay sản xuất theo quy trình (dây chuyền) đòi hỏi cơ cấu hợp lý, phù hợp.

Yếu tố môi trường

Môi trường của tổ chức. Hai nhóm cơ cấu máy móc và hữu cơ chịu ảnh hưởng rất lớn của môi trường. Tùy thuộc vào điều kiện của môi trường mà các nhà thiết kế có thể lựa chọn một cơ cấu (cách sắp xếp) hợp lý nhất. Khi nghiên cứu môi trường tác động đến cơ cấu tổ chức, cần quan tâm đến các cặp chỉ số sau:

- Ổn định – thay đổi, biến đổi
- Đơn giản – phức tạp
- Dư thừa – khan hiếm

Những yếu tố môi trường (bao gồm cả những yếu tố về cung cấp đầu vào) thuộc nhánh nào của ba cặp tình huống trên mà tổ chức có cơ cấu khác.

Yếu tố quyền hạn, sức mạnh của tổ chức đối với các tổ chức khác

Những yếu tố thuộc về quyền hạn của tổ chức được phân bổ như thế nào cũng sẽ ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức. Nếu là nguyên tắc tập trung quyền lực, tổ chức có một dạng cơ cấu khác. Nếu quyền hạn của tổ chức được mở rộng với sự tham gia của nhiều người dân chủ, thì tổ chứ có một cơ cấu khác với tập trung quyền lực.

II. TỔ CHỨC HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Chính phủ là một tổ chức gồm các cá nhân và các tổ chức (thể chế – *institutions*) được trao quyền để thực hiện các chính sách công và các vấn

đề của Nhà nước. Chính phủ có quyền thiết lập và điều tiết các quan hệ của nhân dân trong vùng lãnh thổ quốc gia. Thuật ngữ Chính phủ có thể sử dụng chung cho nhiều cấp khác nhau: Trung ương, địa phương, các vùng lãnh thổ. Trong một số tài liệu, Chính phủ chỉ sử dụng để chỉ một bộ phận của những người được trao những quyền để thành lập hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất. Trong trường hợp này, Chính phủ của Vương quốc Anh; Chính phủ của Pháp hay Việt Nam. Trong khi đó từ chính phủ ở Mỹ lại bao gồm nghĩa rộng hơn.

Nhà nước là một tổ chức nhân văn quan trọng nhất. Nhà nước ra đời gắn liền với sự cần thiết về một số người để làm quyết định và cưỡng bức người khác phải thực hiện các quyết định đó.

Nhà nước là một tổ chức đặc biệt. Khi mới ra đời có thể chỉ tồn tại như một hệ đơn giản, bao gồm chỉ một thực thể, chịu sự tác động của môi trường xung quanh trong quá trình tồn tại và phát triển. Cùng với sự tồn tại lớn mạnh của Nhà nước về dân số, vùng lãnh thổ, Nhà nước trở thành một hệ thống bao gồm nhiều yếu tố cấu thành. Mỗi yếu tố cấu thành đó có quyền hạn nhất định trong vùng lãnh thổ nhất định. Các bộ phận tồn tại trong một nhà nước có thể là: các đơn vị bang, tỉnh, huyện, xã, thành phố, hạt. Số lượng các yếu tố cấu thành nhà nước và tên gọi rất khác nhau giữa các quốc gia[1]. Các yếu tố cấu thành nhà nước đó hoạt động theo một trật tự được xác định.

Hai loại mô hình nhà nước điển hình là nhà nước đơn nhất và nhà nước liên bang. Nhà nước đơn nhất là nhà nước quyền lực tập trung ở trung ương; các địa phương do nhà nước trung ương tạo ra thông qua hiến pháp, pháp luật và trao cho địa phương những quyền hạn nhất định.

Trong khi đó mô hình liên bang bao gồm một số bang (cũng có thể là tỉnh như một số nước). Quyền lực nhà nước chia sẻ giữa nhà nước trung ương và nhà nước bang. Cả liên bang và bang đều có quyền với nhân dân. Tuy nhiên, mô hình liên bang thực sự chỉ có thể có được khi quyền lực nhà nước được phân chia cụ thể giữa liên bang và bang.

Mô hình liên bang hay nhà nước đơn nhất quyết định hình thành cơ cấu tổ chức của Nhà nước.

Nhà nước là một loại tổ chức đặc biệt. Tính chất đặc biệt của nhà nước thể hiện thông qua nhiều yếu tố quyết định sự tồn tại của nhà nước. Một số nhóm yếu tố sau cần chú ý:

---

[1] *Mỗi tên gọi cũng như cách thức tạo ra nó có một quá trình và lịch sử của nó. Cần tìm hiểu để biết rõ tại sao có những tên gọi như hạt, phường, quận, huyện,...*

– Quyền lực của Nhà nước là quyền lực nhân dân trao cho nhà nước. Khác với quyền lực của các tổ chức khác.

– Quy mô của tổ chức phụ thuộc vào nhiều yếu tố.

– Mục tiêu của Nhà nước nhằm bảo đảm cho quốc gia phát triển một cách hiệu quả, bền vững và hòa bình.

– Mọi hoạt động của nhà nước đều được quy định thành văn.

– Khác[1].

Mỗi một loại nhà nước trên đều tồn tại một cơ cấu tổ chức nhất định. Khi thay đổi loại nhà nước, cơ cấu tổ chức cũng thay đổi theo. Điều đó thể hiện sau cách mạng giải phóng dân tộc hay các cuộc cách mạng khác, thể chế nhà nước, hệ thống pháp luật thay đổi kéo theo sự thay đổi cơ cấu tổ chức nhà nước.

1. Tổ chức Nhà nước

Nhà nước là một tổ chức đặc biệt và được nhiều tài liệu nghiên cứu. Mỗi một thể chế nhà nước, tùy thuộc vào phân chia quyền lực giữa các cơ quan nhà nước mà hình thành các cơ cấu tổ chức nhất định. Trong chương "phân công, phân cấp và phân quyền" đã giới thiệu một số mô hình cơ cấu tổ chức Nhà nước trên quan điểm phân công, phân cấp và phân quyền.

Nghiên cứu chi tiết các mô hình tổ chức nhà nước, có hai mô hình tổ chức phổ biến:

– *Mô hình Tổng thống*. Đây là mô hình có thể tạm coi là mô hình có sự phân lập các quyền tương đối cụ thể. Trong mô hình này hình thành ba nhóm của tổ chức nhà nước: lập pháp do Quốc hội đảm nhận; hành pháp do Tổng thống đảm nhận và tư pháp do tòa án đảm nhận. Mô hình tổ chức nhà nước theo mô hình Tổng thống dựa trên nguyên tắc phân lập các quyền đã được Monteque trình bày nhằm cân bằng quyền lực. Trên thực tế, nhiều nước theo mô hình Tổng thống những mối quan hệ giữa ba bộ phận thực thi quyền lực nhà nước trên không độc lập tuyệt đối. Dù theo cách nào đều có sự phân công, phối hợp giữa hệ thống các cơ quan quyền lực đó. Trong mô hình này quyền phủ quyết giải tán Quốc hội của Tổng thống được quy định có hay không trong hiến pháp[2].

---

[1] *Để hiểu về nhà nước cần nghiên cứu các tài liệu khác. Trong khuôn khổ tài liệu này, chỉ lưu ý tính chất đó sẽ ảnh hưởng đến mô hình cơ cấu tổ chức nhà nước.*

[2] *Tìm hiểu mô hình Nhà nước của Mỹ, Hàn Quốc, Liên bang Nga và Cộng hòa Liên bang Đức, Pháp, Mêhicô để biết thêm về mô hình tổng thống (tài liệu World Book - đã dẫn; Encata 2001).*

– *Mô hình nghị viện*. Trong mô hình này, quyền hành pháp và lập pháp không phân chia mà chỉ có sự phân công cho từng cá nhân, bộ phận để thực thi quyền lực nhà nước. Trong mô hình này, thành viên của bộ phận thực thi quyền hành pháp, vừa thực thi quyền lập pháp. Người đứng đầu nhà nước và người đứng đầu hệ thống thực thi quyền hành pháp thường không trùng nhau.

2. Tổ chức thực thi quyền hành pháp – hành chính nhà nước

Hành chính Nhà nước là một tổ chức bao gồm các yếu tố nhằm bảo đảm việc thực hiện các chức năng quản lý hành chính nhà nước. Hành chính nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng nhằm bảo đảm cho những mục tiêu của nhà nước (được ghi nhận trong hiến pháp, luật) trở thành hiện thực.

Hành chính nhà nước là một loại tổ chức đặc biệt, là thành viên của tổ chức nhà nước. Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức hành chính nhà nước cũng như các thành viên của nó đã được nêu ở phần trước. Một số vấn đề sau đây cần chú ý khi thiết kế cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước:

– Hoạt động thực thi quyền hành pháp – chấp hành.

– Ban hành các văn bản quy phạm pháp quy để triển khai văn bản pháp luật (hiến pháp, luật, pháp lệnh).

– Hoạch định và phê chuẩn các chính sách công.

– Tổ chức triển khai thực hiện các chính sách đó.

– Cung cấp dịch vụ công (bao gồm hàng hóa và dịch vụ công) đáp ứng đòi hỏi của xã hội, của công dân.

– Khác.

Tổ chức hành chính nhà nước là một thiết chế (institution) bao gồm nhiều yếu tố cấu thành với một cơ cấu tổ chức hợp lý nhằm bảo đảm thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước thông suốt từ Trung ương đến tận địa phương và tận người dân.

Cơ cấu của tổ chức hành chính nhà nước nói chung thường được chia thành hai nhóm: nhóm các tổ chức con thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước mang tính vĩ mô, quốc gia – gọi là hành chính nhà nước trung ương và nhóm các tổ chức con thực hiện các chức năng quản lý hành chính nhà nước trên từng địa bàn lãnh thổ cụ thể, với các vấn đề thuộc địa phương. Mỗi một nhóm đều được tổ chức theo những nguyên tắc chung của khoa học tổ chức như đã trình bày ở trên, đồng thời có những nguyên tắc bổ

sung phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng nhóm tổ chức hành chính (Trung ương hay địa phương). Những nguyên tắc này được áp dụng cho cả nhóm tổ chức hành chính nhà nước trung ương cũng như hành chính nhà nước địa phương. Tuy nhiên, khi nghiên cứu để xây dựng cơ cấu tổ chức của tổ chức hành chính nhà nước trung ương và địa phương cần quan tâm, bổ sung thêm những nguyên tắc cần thiết.

Hành chính nhà nước là một tổ chức, một tổ chức chặt chẽ. Mục tiêu của tổ chức hành chính nhà nước là nhằm thực hiện một cách hiệu quả những mục tiêu chính trị mà các nhà chính trị đã vạch ra.

Xây dựng cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước cần quan tâm một số nguyên tắc sau:

1. Nguyên tắc tập trung dân chủ. Đây là một nguyên tắc mang tính riêng biệt của nền hành chính nhà nước Việt Nam.

2. Quản lý theo ngành (chuyên môn) kết hợp với quản lý lãnh thổ.

3. Thống nhất mục tiêu hoạt động của các bộ phận cấu thành tổ chức hành chính nhà nước (từ Trung ương đến địa phương, từ cá nhân đến tổ chức).

4. Nguyên tắc hiệu quả trong việc xây dựng cơ cấu tổ chức, giảm đến mức tối thiểu các loại chi phí có liên quan.

5. Không gian quản lý phải phù hợp với năng lực, trình độ của từng vị trí.

6. Nguyên tắc ủy quyền cho cấp dưới.

7. Nguyên tắc chịu trách nhiệm tuyệt đối.

8. Cân bằng giữa quyền hạn và trách nhiệm.

9. Nguyên tắc thống nhất mệnh lệnh.

10. Nguyên tắc cấp quyền hạn.

11. Phân công lao động – chuyên môn hóa.

12. Nguyên tắc phân công theo chức năng.

13. Nguyên tắc phân biệt giữa trách nhiệm phải báo cáo và kiểm soát.

14. Nguyên tắc cân bằng.

15. Nguyên tắc linh hoạt.

16. Nguyên tắc khuyến khích lãnh đạo.

III. TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRUNG ƯƠNG

1. Vấn đề chung về tổ chức hành chính nhà nước trung ương

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước trung ương thực hiện các hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính chất chung, vĩ mô dựa trên những điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của quốc gia để đưa ra các thể chế hành chính nhà nước chung, định hướng cho toàn bộ nền hành chính nhà nước; trong khi đó các tổ chức hành chính nhà nước địa phương căn cứ vào điều kiện địa phương và thể chế hành chính nhà nước nói chung để ban hành các thể chế hành chính phù hợp với điều kiện địa phương.

Tổ chức hành chính nhà nước trung ương tùy thuộc vào thể chế nhà nước có thể là tổ chức hành chính nhà nước trong chế độ đơn nhất; cũng có thể tổ chức hành chính nhà nước cấp liên bang và mỗi một bang cũng có một cơ cấu tổ chức hành chính cấp bang như là một cấp trung ương của bang.

Hành chính nhà nước trung ương bao gồm tất cả các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương cũng như những cơ quan khác do chính phủ thành lập nhằm thực hiện những hoạt động mang tính chất chung. Tuy nhiên, nhiều nước hệ thống hành chính nhà nước trung ương có thể có các đơn vị tản quyền tại địa phương. Những đơn vị tản quyền đó vẫn thuộc hành chính trung ương dù đóng tại các địa phương. Nhiều nước các cơ quan hành chính nhà nước trung ương thực hiện cơ cấu tổ chức ngành dọc. Do đó, không có khái niệm cụ thể về hành chính nhà nước trung ương hay địa phương (kho bạc, thuế, hải quan). Trong khi đó quản lý hành chính nhà nước về kinh tế trên một số lĩnh vực có sự phân chia cụ thể về quản lý hành chính nhà nước tầm vĩ mô - hành chính nhà nước trung ương và tầm vi mô, cụ thể địa phương – hành chính nhà nước địa phương. Ví dụ: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.

2. Chính phủ

2.1. Chính phủ là gì?

Chính phủ là một thuật ngữ để chỉ hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp trung ương. Mặc dù thuật ngữ Chính phủ được hiểu không giống nhau giữa các nước và trong cơ cấu tổ chức của chính phủ có thể khác nhau, song đó là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất thực thi quyền hành pháp được thống nhất.

Do đặc điểm lịch sử, nhiều nước sử dụng một số thuật ngữ để chỉ chính phủ. Nhiều nước sử dụng thuật ngữ hội đồng bộ trưởng để chỉ cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; cũng có nước sử dụng thuật ngữ hội đồng chính phủ; cũng có nước gọi chính phủ là nội các. Một số nước như Mỹ thuật ngữ chính phủ dùng để chỉ một tập thể lớn hơn, không chỉ cơ quan hành pháp trung ương mà còn các cơ quan lập pháp và tư pháp. Những nước theo mô hình tam quyền phân lập dưới các dạng khác nhau đều có chính phủ.

Hiến pháp của nhiều nước quy định vị trí của chính phủ trong tổng thể các cơ quan quản lý nhà nước – các cơ quan quyền lực nhà nước.

Chính phủ cũng đồng nghĩa với tập thể của những người đứng đầu hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương.

Chính phủ vừa là một thuật ngữ để chỉ khái niệm về cơ quan hành pháp tối cao. Nhưng đồng thời để chỉ người đứng đầu. Chính phủ Mỹ gắn liền với Tổng thống Mỹ; Chính phủ Anh gắn liền với Thủ tướng Anh.

Chính phủ là hệ thống các cơ quan hành pháp (thực thi quyền hành pháp – quyền quản lý nhà nước). Vì vậy, trong trường hợp này tổ chức chính phủ bao gồm toàn bộ hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp từ trung ương đến địa phương. Do đó, chính phủ cũng đồng nghĩa với hệ thống hành chính nhà nước.

Tùy thuộc vào cơ chế quyền lực nhà nước mà tính độc lập của chính phủ (hành pháp) so với hệ thống các cơ quan quyền lực khác.

Xu hướng chung hiện nay, chính phủ không chỉ độc lập, thực thi quyền hành pháp (lập quy) mà còn tham gia vào quá trình lập pháp theo quan niệm lập pháp ủy quyền hay sáng kiến lập pháp.

Chính phủ mang tính chất hai mặt: chính trị và hành chính. Tính chính trị thể hiện chính phủ phải thực thi Hiến pháp, luật và hệ thống các chính sách do lập pháp (các đảng phái chính trị) đề ra. Tính hành chính (hành động) thể hiện nếu chính phủ không hoạt động thì mọi quyết định chính trị đều không thể đưa vào cuộc sống.

Khái niệm hành chính trung lập theo nghĩa "chính trị ra đi, hành chính ở lại" cần hiểu đúng bản chất của nó.

Hoạt động của chính phủ là hoạt động mang tính chất tập thể (tập thể tham nghị) và sản phẩm hoạt động của chính phủ (cả nội các sau này) là những nghị quyết về các vấn đề đã được đưa ra bàn luận (deliberation).

Chính phủ có thể bị quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm. Trong trường

hợp đó, chính phủ phải giải tán và việc thành lập chính phủ mới sẽ được tiến hành.

Tùy thuộc vào thể chế, người đứng đầu hành pháp (Tổng thống hay Thủ tướng) cũng có quyền giải tán quốc hội để tổ chức tổng tuyển cử sớm.

Tổ chức hành chính nhà nước trung ương của các nước được thành lập theo nhiều nguyên tắc khác nhau. Một trong những vấn đề cơ bản ảnh hưởng đến việc hình thành tổ chức hành chính nhà nước trung ương cũng như các tổ chức hành chính nhà nước ở địa phương là sự phân chia các ngành quyền của quyền lực nhà nước theo những hình thức nào.

2.2. Nội các

Khi nghiên cứu hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước trung ương một thuật ngữ thường được sử dụng là nội các (*cabinet*). Nhiều nước sử dụng thuật ngữ này, nhưng cũng có nước không đưa thuật ngữ này vào trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Theo ngôn từ, nội các là một từ được dùng để chỉ một cơ quan mang tính chất tập thể để tư vấn cho người đứng đầu ngành hành pháp. Điều đó có nghĩa đây là một tổ chức mang tính tập thể của nhiều người đưa những ý kiến khác nhau để tư vấn cho tổng thống hay thủ tướng (những người đứng đầu ngành hành pháp) những vấn đề cần thiết trong hoạt động thực thi quyền hành pháp. Những nơi nào không sử dụng thuật ngữ này, không có nghĩa không có khái niệm tư vấn mà có thể thông qua hoạt động của nhiều tổ chức. Mặt khác, nhiều nước vai trò của thủ tướng và vai trò hoạt động tập thể của chính phủ có thể khác nhau nên hoạt động tập thể của chính phủ là một hoạt động mang tính chất tư vấn.

Là một tổ chức tư vấn tập thể nên vị trí và chức năng của cơ quan này khác nhau giữa các nước và do pháp luật quy định hoặc bản thân người đứng đầu hành pháp quy định.

Hình thức tổ chức tư vấn tập thể có từ thế kỷ XV, dưới hình thức hội đồng tư vấn cho nhà vua ở Anh – gọi là hội đồng Privy. Ban đầu hội đồng này không có quyền hạn pháp lý và giống như một nhóm của những người trong cùng một phe cánh. Đến thế kỷ thứ 18, nội các trở thành một tập hợp của những bộ trưởng quan trọng trong chính phủ. Sau này nội các bao gồm một số Bộ trưởng và Thủ tướng là người đứng đầu, chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Lịch sử phát triển tổ chức gọi là nội các khác nhau giữa Châu Âu, Châu Mỹ và các khu vực khác. Ở Châu Âu, nội các thường chịu trách nhiệm đối với lập pháp; Nội các do Thủ tướng thành lập và tồn tại cùng với sự tín nhiệm của lập pháp; nếu không có sự tín nhiệm, nội các sẽ phải từ chức và hành pháp phải lập nội các mới.

Nội các thường bao gồm các bộ trưởng quan trọng. Điều đó nhằm phân biệt hệ thống các cơ quan hành pháp trung ương (Chính phủ) với nội các. Một vài nước có thể đưa vào nội các những người không giữ chức vụ bộ trưởng hoặc bộ trưởng không bộ. Trong một số trường hợp khẩn cấp, có thể bổ sung những nhân vật quan trọng khác.

2.3. Người đứng đầu hành pháp

Người đứng đầu hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp có thể là Tổng thống hoặc Thủ tướng. Tên gọi này có tính lịch sử và thông lệ hơn là bản chất.

Tổng thống được nhiều nước sử dụng theo nhiều nghĩa, nhưng Tổng thống là người đứng đầu hệ thống thực thi quyền hành pháp không phải luôn đúng với từ tổng thống. Một số nước, từ tổng thống hay chủ tịch để chỉ một chức vụ nhất định trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Chủ tịch nước ở một số nước (Việt Nam, Trung Quốc, Cộng hòa Liên bang Đức...) là người đứng đầu hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp.

Nhiều nước (Liên bang Nga, Cộng hòa Pháp, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Inđônêsia,...), tổng thống là người đứng đầu hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp[1].

Một số nước, từ thủ tướng được sử dụng để chỉ người đứng đầu hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp nhưng cũng không ít nước, thuật ngữ này chỉ để chỉ chức vụ nhất định trong hệ thống thực thi quyền hành pháp trong mô hình tổng thống (người đứng đầu hệ thống thực thi quyền hành pháp). Cộng hòa Liên bang Đức, Vương quốc Anh thủ tướng là người đứng đầu hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Trong khi đó, ở Liên bang Nga hoặc ở Pháp thủ tướng không có vai trò quan trọng như thủ tướng của các nước trên. Một số tài liệu gọi vị trí thủ tướng trong

---

[1] *Cần phân biệt tổng thống là người đứng đầu hành pháp và là nguyên thủ quốc gia. Một số nước hai vị trí này đều trao cho tổng thống. Nhưng cũng có nhiều nước nguyên thủ quốc gia (tổng thống, chủ tịch nước) trao cho một người không phải là người đứng đầu hành pháp (Trung Quốc, Việt Nam,...)*

mô hình tổng thống là người đứng đầu hệ thống hành chính của hệ thống thực thi quyền hành pháp. Mặc dù mối quan hệ giữa thủ tướng và tổng thống do luật pháp quy định, nhưng quyền hạn của thủ tướng không lớn.

Người đứng đầu hành pháp theo chế độ phân lập các quyền thường do cử tri bầu trực tiếp, mặc dù cách bầu có thể không giống nhau giữa các nước. Pháp, Liên bang Nga, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ do nhân dân bầu ra với nhiệm kỳ theo quy định của pháp luật. Ở Pháp trước đây nhiệm kỳ 7 năm, từ 2002 nhiệm kỳ của tổng thống chỉ còn 5 năm. Liên bang Nga, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ nhiệm kỳ của Tổng thống là bốn năm và chỉ có thể nắm giữ vị trí tổng thống không quá hai nhiệm kỳ.

Pháp và Nga cũng như một số nước theo mô hình tổng thống – thủ tướng, tổng thống bổ nhiệm thủ tướng trên cơ sở phê chuẩn của quốc hội[1].

Người đứng dầu hành pháp là thủ tướng cũng giống như mô hình tổng thống tồn tại ở một số nước. Điển hình mô hình Thủ tướng, người đứng đầu hành pháp tồn tại ở Anh, Cộng hòa Liên bang Đức, Ôxtrâylia. Thủ tướng Anh không thông qua bầu cử trực tiếp hay gián tiếp mà là người đứng đầu phe đa số trong quốc hội đảm nhận, Nữ hoàng phê chuẩn mang tính chất danh dự. Thể che này cũng dựa trên nguyên tắc đa số do đảng giành được đa số ghế trong quốc hội thì người đứng đầu đảng (cũng đã giành đa số trong đảng) sẽ giành được đa số ủng hộ. Trong trường hợp không có đa số, đảng nào giành được nhiều phiếu sẽ phải liên minh với đảng khác để thành lập nội các và chính phủ. Cộng hòa Liên bang Đức cũng theo mô hình Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp, nhưng do Quốc hội bầu. Người ứng cử thường do liên minh đa số trong quốc hội giới thiệu. Trong trường hợp đảng giành đa số ghế trong quốc hội thì chủ tịch đảng sẽ là thủ tướng.

Trường hợp của Liên hợp Ôxtrâylia, do thể chế nhà nước quy định nên toàn quyền là người đứng đầu hành pháp, nhưng trên thực tế điều hành công vụ là Thủ tướng. Thủ tướng là người đứng đầu đảng đa số trong Quốc hội[2].

Nhiều nước sự phân biệt giữa lập pháp, hành pháp không chi tiết như các mô hình phân lập ba quyền nên sự phân biệt hệ thống thực thi quyền

---

[1] *Mô hình tổng thống là người đứng đầu hành pháp tồn tại ở nhiều nước. Một số nước nêu trên chỉ nhằm ví dụ. Học viên cần tìm hiểu thêm mô hình này.*

[2] *Cũng như mô hình tổng thống, nhiều nước người đứng đầu hành pháp là thủ tướng. Các mô hình nêu trên chỉ mang ý nghĩa ví dụ.*

hành pháp và lập pháp mang ý nghĩa tương đối. Trong trường hợp này, quyền lực nhà nước là thống nhất, tập trung vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất – thường gọi là quốc hội. Việt Nam và Trung Quốc là những ví dụ như vậy. Trong trường hợp này có sự phân biệt giữa tổng thống (chủ tịch nước) và thủ tướng. Tổng thống là người đứng đầu nhà nước, nhưng mang ý nghĩa danh dự, trong khi đó thủ tướng là người đứng đầu hệ thống thực thi quyền hành pháp. Cả tổng thống và thủ tướng đều do quốc hội bầu trong số đại biểu quốc hội. Hình thức này cũng có thể gọi là hình thức thực thi quyền hành pháp mang tính nghị viện.

Thụy Sỹ là nước không có cơ chế người đứng đầu hành pháp. Hội đồng hành pháp là cơ quan hành pháp cao nhất bao gồm 7 ủy viên do hai viện của Quốc hội bầu nhiệm kỳ bốn năm. Hội đồng bầu chủ tịch, nhiệm kỳ 1 năm trong số các thành viên của hội đồng.

Trên nguyên tắc, mỗi một nước quyền hành pháp được thực hiện bởi chính phủ nhưng cách thức thành lập chính phủ cũng như người đứng đầu hành pháp không giống nhau giữa các nước.

2.4. Cơ cấu tổ chức hành chính trung ương (chính phủ)

Chính phủ là tập hợp hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp ở trung ương. Cơ cấu tổ chức của chính phủ không giống nhau giữa các nước do thể chế nhà nước quy định.

Cơ cấu tổ chức của chính phủ bao gồm một số yếu tố sau:

– Người đứng đầu cơ quan hành pháp (thủ tướng hay tổng thống)

– Các bộ thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực. Số lượng và cách phân chia không giống nhau giữa các nước. Một số bộ có thể tạo nên nội các; một số bộ không thuộc nội các.

– Một số cơ quan độc lập, không thuộc bộ thực hiện một số công việc cụ thể.

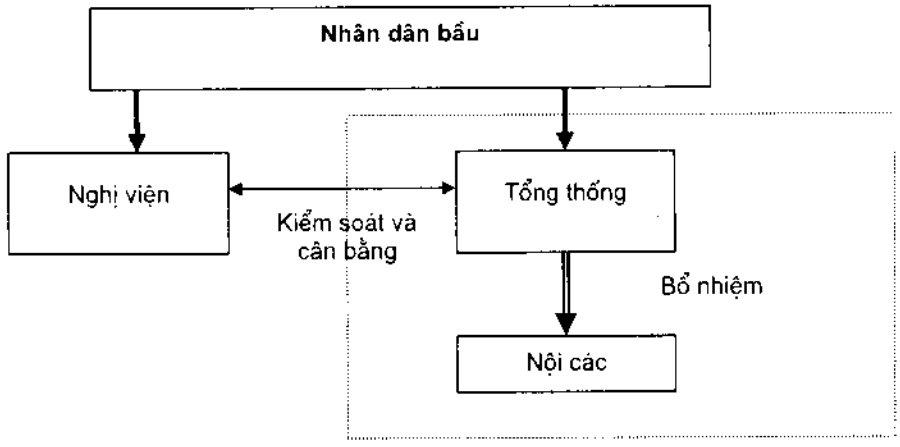
Thông thường, người đứng đầu hành pháp có thể có một hoặc hai phó giúp việc hoặc đồng liên danh để thực hiện điều hành hành pháp. Ví dụ mô hình liên danh Tổng thống và Phó tổng thống.

Tùy thuộc và thể chế nhà nước cũng như thể chế chính trị mà mối quan hệ về mặt cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước trung ương (chính phủ) với các cơ quan lập pháp sẽ không hoàn toàn giống nhau.

Cơ cấu tổ chức hành chính trung ương (chính phủ) theo mô hình tổng thống đứng đầu hành pháp.

Tổ chức chính phủ theo mô hình tổng thống có hai dạng: Tổng thống trực tiếp điều hành hoạt động quản lý nhà nước của chính phủ và tổng thống kết hợp với thủ tướng.

a. Cơ cấu tổ chức chính phủ theo mô hình tổng thống trực tiếp điều hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước (xem sơ đồ hình 5.2).



***Hình 5.2.* Tổ chức hành chính trung ương theo mô hình Tổng thống**

Một số đặc điểm cơ bản của mô hình này và mối quan hệ của các tổ chức hành chính trung ương với tổ chức lập pháp như sau:

– Ngành quyền hành pháp độc lập với ngành quyền lập pháp.

– Tổng thống được nhân dân trực tiếp bầu ra. Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người đứng đầu chính phủ, chịu trách nhiệm trước công dân, không chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

– Tổng thống là trung tâm quyền lực của nhà nước, là người nắm trọn quyền hành pháp. Tổng thống có quyền bổ nhiệm và bãi miễn các bộ trưởng, Quốc vụ khanh, các đại sứ và các quan chức cao cấp, ký kết các điều ước và các hiệp ước với nước ngoài, thống soái các lực lượng vũ trang và ký các văn bản luật.

– Nội các do tổng thống chỉ định, bổ nhiệm, miễn nhiệm, không cần quốc hội thông qua. Thành viên của nội các không thể đồng thời là thành viên của nghị viện. Nội các chịu trách nhiệm trước người đứng đầu hành pháp, không chịu trách nhiệm trước ngành quyền lập pháp.

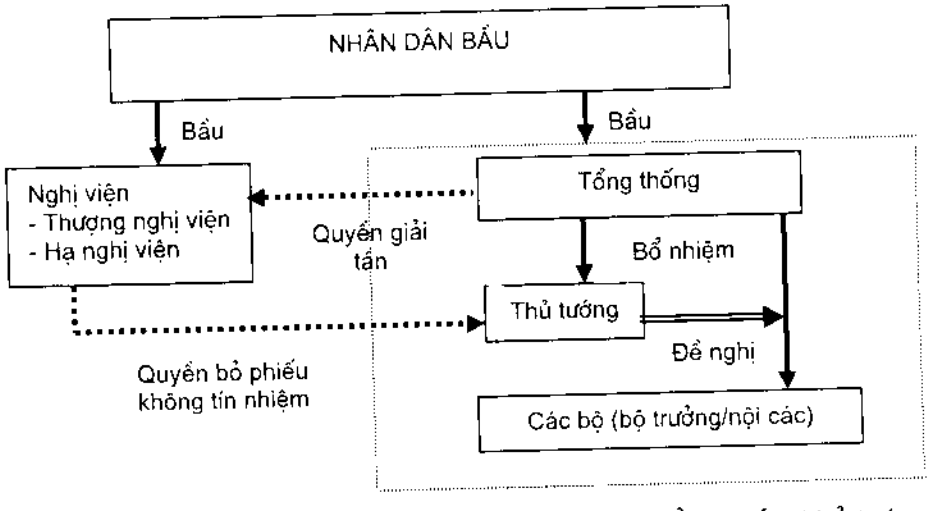
– Chính phủ (nội các) không phải là cơ quan tập thể tối cao thực hiện quyền hành pháp mà quyền này do Tổng thống độc lập thực hiện, xác định những phương hướng cơ bản của đường lối chính trị và trao cho các Bộ

trưởng thực hiện những quyền hạn của mình. Trong thực tế, nội các đóng vai trò là cơ quan tư vấn của Tổng thống và đương nhiên không có quy chế Hiến pháp cụ thể. Trong nhiều trường hợp (ví dụ ở Mỹ) tổng thống có thể sử dụng những nhà tư vấn khác không thuộc nội các (14 bộ) trên một số vấn đề.

Một cơ chế kiểm soát và cân bằng được hình thành thông qua các quy định của hiến pháp và luật. Theo đó, nghị viện tuy không có quyền giải tán nội các, nhưng có các thiết chế để đủ năng lực kiểm soát hoạt động của hành pháp, thí dụ như việc kiểm soát ngân sách nhà nước. Tổng thống có quyền phủ quyết các dự luật mà Quốc hội đã thông qua nhưng Tổng thống cũng không có quyền giải tán Quốc hội. Ngược lại, Quốc hội không thể buộc Tổng thống từ chức bằng việc bỏ phiếu bất tín nhiệm.

b. Loại thứ hai là mô hình tổng thống có thủ tướng

Trong trường hợp này, thủ tướng đóng vai trò như là người thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước trực tiếp, hàng ngày, trong khi đó tổng thống là người đứng đầu nhà nước, nguyên thủ quốc gia và là người đứng đầu hành pháp. Theo mô hình tổng thống/thủ tướng, mối quan hệ giữa tổng thống và thủ tướng được pháp luật quy định. Tổng thống có thể bãi nhiệm thủ tướng và đề nghị thủ tướng mới trên cơ sở phê chuẩn của quốc hội; cũng có thể tổng thống chỉ định thủ tướng không cần có sự phê chuẩn của các cơ quan lập pháp (hạ nghị viện hay thượng nghị viện) (xem hình 5.3).



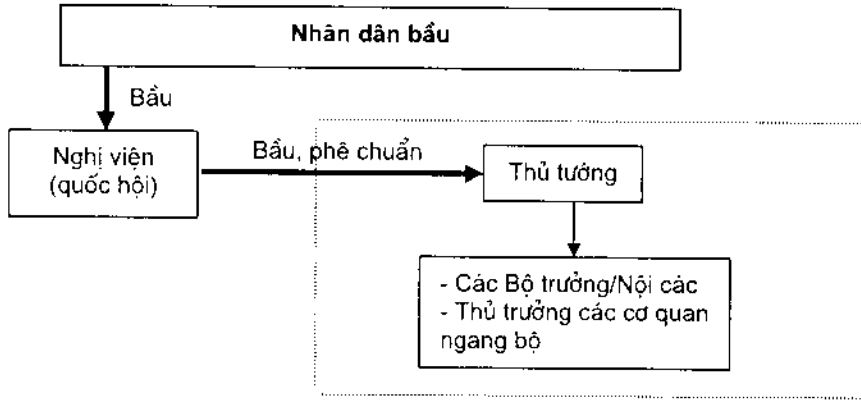
***Hình 5.3.* Cơ cấu tổ chức chính phủ theo mô hình tổng thống/thủ tướng**

Tổng thống tùy thuộc vào hiến pháp quy định có quyền giải tán quốc hội trong những trường hợp cụ thể do không đạt được sự nhất trí trong việc đưa ra nhân sự, đưa ra các chính sách quản lý. Ngược lại quốc hội cũng có quyền phế bỏ tổng thống trong những điều kiện cụ thể.

Cả hai trường hợp này đều sử dụng rất hạn chế. Thông thường các cơ quan lập pháp có thể tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm với hệ thống quản lý hành chính nhà nước của tổng thống và trong trường hợp đó, tổng thống phải thành lập mới hệ thống chính phủ, các hộ.

Cơ cấu tổ chức hành chính trung ương theo mô hình thủ tướng là người đứng đầu hành pháp

Mô hình chính phủ do thủ tướng đứng dầu hành pháp có thể có nhiều dạng do mối quan hệ giữa các ngành và cơ cấu tổ chức nhà nước quyết định. Đa số các trường hợp theo mô hình thủ tướng, các đảng giành đa số hoặc liên minh các đảng giành đa số trong quốc hội sẽ nắm giữ chức vụ thủ tướng. Thủ tướng thành lập chính phủ. Chính phủ chịu trách nhiệm trước hệ thống các cơ quan lập pháp (hạ nghị viện và thượng nghị viện).



***Hình 5.4.* Cơ cấu chính phủ theo mô hình thủ tướng**

Trong mô hình này, có một số điểm cần chú ý:

– Như đã nêu trên, thủ tướng được lựa chọn theo một số cách thức nhất định và thông thường không do cử tri trực tiếp bầu.

– Mô hình thủ tướng thường áp dụng cho các nước có sự phân lập các q[illegible] mềm dẻo hoặc tập trung.

– Trong thể chế nhà nước của các nước theo mô hình thủ tướng, ngoài các cơ quan lập pháp và hành pháp như các mô hình khác, một vị trí đặc

biệt được hình thành có thể là tổng thống, chủ tịch hoặc toàn quyền ở Ôxtrâylia hay ở Canada...).

– Thủ tướng trong mô hình thủ tướng chỉ là người đứng đầu ngành hành pháp, còn nguyên thủ quốc gia hoặc người đứng đầu nhà nước do một người khác nắm. Cần phân biệt chức vụ thủ tướng trong mô hình thủ tướng là người đứng đầu nhà nước và thủ tướng là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước như trong mô hình tổng thống và thủ tướng đã nêu trên.

– Cơ quan lập pháp lựa chọn thủ tướng để thành lập chính phủ và là người đứng đầu hành pháp theo những quy định của pháp luật. Trên thực tế, việc đảng nào giành được đa số ghế trong các cơ quan lập pháp đã chỉ ra tính đa số của đảng đó trong cử tri và thông thường người đứng đầu đảng đa số được chọn (đương nhiên) thành thủ tướng. Quá trình bầu cử quốc hội cũng chính là quá trình vận động để đảng giành đa số nắm chức vụ cao nhất của hành pháp. Do đó, quá trình bầu cử cũng là một sự lựa chọn kép – cả quốc hội và thủ tướng.

– Mối quan hệ của người đứng đầu hành pháp trong mô hình thủ tướng khác với mô hình tổng thống. Thủ tướng mang tính chất nghị viện với quốc hội – do quốc hội bầu ra mặc dù là người đứng đầu đảng đa số. Thủ tướng không có quyền giải tán, phản đối lại các đạo luật của quốc hội, trong khi đó quốc hội có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm với chính phủ của thủ tướng.

2.5. Cơ cấu tổ chức chính phủ Việt Nam [1]

Thể chế chính trị của Việt Nam đã được quy định trong hiến pháp 1992 nên các mô hình tổ chức chính phủ đã nêu trên chỉ có thể vận dụng để so sánh trong quá trình nghiên cứu. Cơ cấu tổ chức hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp - chính phủ của Việt Nam, không giống bất cứ mô hình nào đã nêu trên, mặc dù có thể coi mô hình này gần với mô hình thủ tướng. Theo quy định của Hiến pháp hiện hành (1992 sửa đổi) và Luật tổ chức chính phủ (2001) thì chính phủ Việt Nam là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của

---

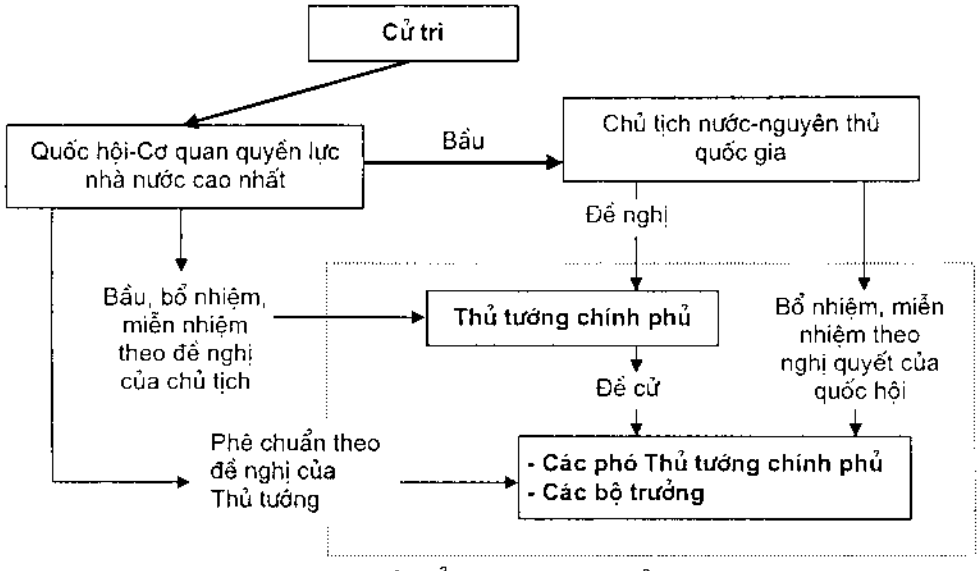
[1] *Phần về tổ chức chính phủ Việt Nam cần tham khảo hệ thống văn bản pháp luật nhà nước Việt Nam từ 1945 lại nay. Có thể tìm đọc trong "Phân cấp quản lý trong quá trình chuyển đổi ở nước ta. Lý luận và thực tiễn". Đề tài nghiên cứu khoa học. Học viện Hành chính Quốc gia (Thư viện). Năm 2003.*

Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân; Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Phó Thủ tướng và Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt, một Phó Thủ tướng được Thủ tướng ủy nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ. Phó Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về nhiệm vụ được giao.

Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người đứng đầu và lãnh đạo một bộ, cơ quan ngang bộ, phụ trách một số công tác của Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Thủ tướng; trước Quốc hội về quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước hoặc về công tác được giao phụ trách[1]. Mô hình tổ chức hành chính trung ương (chính phủ) Việt Nam được mô tả ở hình 5.5.



Hình 5.5. **Cơ cấu tổ chức Chính phủ Việt Nam**

[1] *Xem chi tiết Luật tổ chức Chính phủ năm 2001.*

2.6. Cơ cấu tổ chức Chính phủ liên hợp

Đây là một hình thức chính phủ phổ biến hiện nay ở nhiều nước, cả các nước phát triển cũng như các nước đang phát triển. Sự ra đời của Chính phủ liên hợp nằm trong xu thế chung của nhiều nước khi quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất được tạo ra từ nhiều nhóm lợi ích, nhiều đảng phái chính trị khác nhau. Trong quốc hội có sự phân chia số lượng đại biểu quốc hội cho các đảng phái chính trị khác nhau. Liên bang Xô Viết trước đây, hiến pháp quy định sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Liên Xô và Xô Viết tối cao là một tập hợp thống nhất về chính trị. Từ sau khi Liên Xô tan rã với sự thay đổi hiến pháp, và sự ra đời của nhiều đảng phái chính trị, đại biểu trong Duma quốc gia chia thành nhiều nhóm khác nhau (*Faction*) và mỗi nhóm đó đại diện cho lợi ích của một nhóm lớn hơn ngoài xã hội. Sự chiếm tỷ lệ cao của một số đảng, trong đó có Đảng Cộng sản Liên bang Nga sẽ quyết định đến nhiều vấn đề kinh tế – xã hội, đối nội, đối ngoại của Liên bang Nga. Và các đảng có số lượng đại biểu lớn cũng sẽ quyết định cơ cấu tổ chức của chính phủ Nhà nước Liên bang Nga.

Nhiều nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây nay cũng có mô hình tương tự. Nhiều nước đang phát triển cũng có mô hình quốc hội do nhiều đảng phái chính trị nắm, trong đó có những đảng có số đại biểu quốc hội lớn hơn và trong không ít trường hợp có đảng sẽ nắm đa số (đa số tối thiểu hay đa số tuyệt đối) trong quốc hội[1].

Sự hình thành quốc hội của nhiều đảng phái cũng kéo theo sự hình thành phái đa số trong quốc hội. Đó là sự liên minh của hai hay nhiều hơn các đảng trên cơ sở thống nhất với nhau một số mục tiêu chung, mặc dù vẫn có những bất đồng nhất định về các mục tiêu khác (mục tiêu riêng của từng nhóm lợi ích). Bên cạnh phe đa số, còn có nhóm đối lập. Sự hình thành quốc hội gồm nhiều đảng đòi hỏi chính phủ (cơ quan thực thi quyền hành pháp) cũng được thành lập và có cơ cấu tổ chức theo hình thức liên hợp.

---

[1] *Khái niệm đa số tuyệt đối trong quốc hội cũng có nghĩa là đại biểu quốc hội của một đảng có đủ số lượng cần thiết để thông qua các quyết định quan trọng trong quốc hội (2/3 tán thành). Trong khi đó đa số thiểu số tức chỉ giành được trên 50% số ghế và khả năng quyết định các vấn đề còn phụ thuộc vào sự ủng hộ của các đảng khác. Thượng nghị viện Mỹ hoạt động theo cơ chế đa số thiểu số; trong khi đó hạ nghị viện theo cơ chế đa số tuyệt đối. Mô hình đa số tuyệt đối cũng áp dụng ở nhiều quốc hội của các nước khác và điều đó hình thành liên minh các đảng để tạo phe đa số trong quốc hội.*

Chính phủ liên hợp là một hình thức tổ chức chính phủ của sự liên minh của nhiều đảng chính trị có ghế trong cơ quan lập pháp, nhằm thành lập một chính phủ liên hợp có đa số trong quốc hội khi không có một đảng nào giành đa số tuyệt đối trong quốc hội để đứng ra thành lập chính phủ[1]. Sự hình thành chính phủ liên hợp và phân chia vị trí của các bộ trong chính phủ tạo ra cho các bộ một khoảng không gian riêng tách biệt. Các bộ trưởng thường vì sự phát triển của đảng mình hơn là của chính phủ liên hợp. Điều này cũng có nghĩa là chính sách của đảng mà họ đại diện quan trọng hơn là chính sách chung của chính phủ liên hợp. Trách nhiệm tập thể của chính phủ trước quốc hội hay người đứng đầu nhà nước (nữ hoàng ở Anh hay Nhà vua ở Thái Lan,...) lỏng lẻo hơn so với chính phủ không liên hợp (chính phủ của một đảng đơn nhất). Các bộ do các đảng chính trị nắm giữ thường hoạt động giống như một chính phủ con (*sub-government*) hơn là một yếu tố trong tổng thể thống nhất của nền hành chính nhà nước và nguyên tắc thống nhất và thứ bậc trong hoạt động của chính phủ liên hợp lỏng lẻo hơn các loại chính phủ khác.

Chính phủ liên hợp tồn tại trong các thể chế chính trị đa đảng và quốc hội cũng thể hiện tính đa dảng hay sự tồn tại các nhóm chính trị trong quốc hội. Điều này đang đặt ra nhiều vấn đề về tính chuyên nghiệp hóa của đội ngũ công chức hành chính nhà nước trong bộ máy và sự lãnh đạo của người đứng đầu các tổ chức nhà nước.

2.7. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức hành chính trung ương[2]

Chính phủ của các nước nói chung đều phải tạo ra những điều kiện,

---

[1] *Chính phủ liên hợp là một tổ chức (chính phủ) đặc biệt, đang tồn tại ở nhiều nước. Những ai quan tâm chủ đề này cần nghiên cứu sâu thêm. Trong tài liệu này chỉ nêu khái quát về cơ cấu tổ chức của chính phủ liên hợp, không đi sâu vào bản chất, nội dung, ưu điểm và hạn chế của mô hình này.*

[2] *Khi nghiên cứu tổ chức hành chính, một số thuật ngữ được sử dụng. Tuy nhiên, khá nhiều tài liệu đều đưa ra nhận xét về sử dụng thay thế các thuật ngữ đó. Trong chương trước đã trình bày chức năng hành chính nên phần này không nhắc lại khái niệm đó. Riêng thuật ngữ nhiệm vụ và quyền hạn là hai thuật ngữ khá phổ biến trong văn bản quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, phân biệt và sử dụng có tính chất thay thế hai từ: nhiệm vụ và trách nhiệm; quyền hạn và thẩm quyền. Trong tài liệu này, chúng tôi sử dụng thống nhất hai từ nhiệm vụ và quyền hạn trong đó có cả nội dung của trách nhiệm, thẩm quyền. Chi tiết giải thích bốn từ này có thể tham khảo trong Từ điển Hành chính cũng như trong Bách khoa toàn thư.*

cơ hội, pháp luật nhằm bảo đảm: cạnh tranh lành mạnh; bảo vệ lợi ích chung; ổn định vĩ mô kinh tế và phân phối thu nhập công bằng, hợp lý hơn.

Bảo đảm cạnh tranh công bằng, bình đẳng. Trong nền kinh tế thị trường sức mạnh sản xuất của các chủ thể kinh tế không giống nhau; có nhiều đơn vị có sức mạnh kinh tế lớn hơn các đơn vị khác; họ có thị phần lớn hơn và dễ đưa ra các giá mang tính chất cạnh tranh. Họ có thể tạo ra sức mạnh cạnh tranh không bình đẳng với doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ. Họ có thể tạo ra những hàng rào để ngăn cản sự gia nhập thị trường của các doanh nghiệp mới; họ có thể đưa ra những cơ chế riêng để kiểm soát việc cung cấp nguyên vật liệu; cũng có thể tăng, giảm giá. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước của chính phủ nhằm bảo đảm tính bình đẳng và công bằng trong hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Bảo vệ lợi ích chung. Các nhà sản xuất trong nền kinh tế thị trường có thể ít quan tâm đến những vấn đề có thể ảnh hưởng đến lợi ích chung như: ô nhiễm, chất thải. Các nhà máy có thể thải chất độc làm ô nhiễm nguồn nước, không khí. Chính phủ phải bảo vệ lợi ích chung thông qua việc yêu cầu những doanh nghiệp sản xuất phải quan tâm đến những vấn đề chung; chính phủ phải cung cấp nhiều loại hàng hóa và dịch vụ sử dụng chung (công) vì lợi ích của nhiều người.

Ổn định nền kinh tế. Nền kinh tế thị trường là nền kinh tế chứa đựng nhiều yếu tố không ổn định. Nhiều yếu tố nằm ngay bên trong quy luật kinh tế thị trường (chu kỳ sản xuất) nhưng cũng có những yếu tố thuộc về sự thiếu quan tâm của nhà nước. Tác động của chính phủ có thể làm cho những ảnh hưởng của trì trệ, thăng giáng thị trường giảm; các chính sách vĩ mô sẽ giúp cho sự trì trệ nhanh chóng giải quyết.

Bình đẳng trong việc phân phối của cải. Tính không bình đẳng trong thu nhập của nền kinh tế thị trường đang tạo ra sự mất cân đối trong tiêu dung. Chênh lệch giàu – nghèo đang có xu hướng mở rộng. Những chính sách cơ chế kiểm soát của nhà nước có thể tạo ra sự bình đẳng hơn trong thu nhập và một trong những chính sách mà các chính phủ áp dụng là thuế – thuế thu nhập. Tuy nhiên mối quan hệ giữa mức đánh thuế và thu nhập cần được thiết lập một cách khoa học để khuyến khích phát triển sản xuất và tạo ra một sự công bằng hơn trong thu nhập và phân phối thu nhập. Chỉ có nhà nước mới có thể giải quyết một phần các vấn đề trên.

Hiến pháp của đa số các nước chỉ quy định nhiệm vụ và quyền hạn

chung của Chính phủ. Như vậy, thẩm quyền của Chính phủ trong việc quản lý đất nước bao trùm lên toàn bộ những vấn đề của đời sống quốc gia, nếu vấn đề đó không thuộc về quyền hạn của các cơ quan nhà nước khác. Ở những nước có chính thể Cộng hòa nghị viện, Chính phủ không những thực hiện quyền hạn của mình mà còn thực hiện đa số hoặc toàn bộ quyền hạn của những người đứng đầu nhà nước.

Những quyền hạn quan trọng của Chính phủ là:

– Thành lập bộ máy hành pháp và lãnh đạo, điều hành hoạt động của bộ máy đó.

– Thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống đảm bảo kỷ cương xã hội, đảm bảo thực hiện quyền và nghĩa vụ hợp pháp của công dân.

– Xây dựng và sử dụng có hiệu quả nguồn ngân sách.

– Thực hiện đường lối đối ngoại.

– Tham gia vào hoạt động lập pháp, ban hành các văn bản quy phạm để cụ thể hóa luật pháp và góp phần điều chỉnh đồng bộ các quan hệ xã hội nảy sinh trong hoạt động quản lý nhà nước.

Ở Việt Nam, trong hệ thống các cơ quan Nhà nước, mỗi cơ quan, mỗi loại cơ quan được thành lập để thực hiện những chức năng Nhà nước nhất định. Là cơ quan đứng đầu hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước, Chính phủ có nhiệm vụ quản lý mọi mặt đời sống xã hội trong phạm vi cả nước, thực hiện các chính sách đối nội và đối ngoại. Điều này đã được xác định rõ ở Điều 109, Hiến pháp 1992: "*Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân*"[1].

---

[1] *Xem chi tiết Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 1992 sửa đổi (2001); Luật tổ chức chính phủ (2001). Trong Hiến pháp (1992) cũng như Luật tổ chức chính phủ (2001) đều quy định nhiệm vụ quyền hạn của chính phủ và nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là người đứng đầu Chính phủ. Cách quy định đó thể hiện quan điểm: tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách.*

3. Bộ[1]

3.1. Khái niệm

Bộ (*ministry*) là cấp cơ sở được phân nhóm chức năng của chính phủ đã nêu trên. Là yếu tố cơ bản, quan trọng tạo nên cơ cấu tổ chức của hành chính nhà nước trung ương.

Phạm vi quản lý nhà nước của bộ đối với ngành hoặc lĩnh vực được phân công bao gồm mọi hoạt động của mọi tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội... mọi tổ chức hành chính nhà nước, sự nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và trực thuộc mọi cấp chính quyền khác nhau; mọi tổ chức đoàn thể, xã hội, các hoạt động của công dân cũng như các tổ chức và công dân nước ngoài trên phạm vi ngành do bộ quản lý. Nhưng cũng cần phân biệt bộ là một phạm trù tổ chức nhà nước, là cơ quan trung ương quản lý nhà nước hoạt động theo nguyên tắc tổ chức hành chính nhà nước. Không phải cứ có một ngành chuyên môn sâu, thì phải có một bộ để quản lý. Trong xu thế của sự phát triển thông tin, khoa học công nghệ, sự hợp tác và phụ thuộc lẫn nhau giữa các ngành sản xuất, bộ quản lý ngành ngày càng bao quát và quản lý nhiều ngành, nhiều lĩnh vực một cách tổng hợp.

Số lượng bộ hay cơ quan ngang bộ ở các nước không giống nhau tùy theo chế độ chính trị, thể chế nhà nước và trình độ phát triển kinh tế xã hội (ví dụ Mỹ 15 bộ, Anh 20 bộ, Singapo 14 bộ, Thái Lan 14 bộ, Inđônêxia 20 bộ và 4 cơ quan ngang bộ). Ngay ở một quốc gia, số lượng các bộ và các cơ quan ngang bộ cũng thay đổi qua các thời kỳ, là kết quả của các cuộc cải cách, sắp xếp lại bộ máy hành chính nhằm làm cho nó hoạt động có hiệu quả hơn. Xu hướng chung là thiết lập một bộ máy hành chính theo hướng tinh giản, gọn nhẹ và tiết kiệm.

3.2. Một số nguyên tắc phân công công việc cho bộ

Khác với Chính phủ (là cơ quan quản lý nhà nước thẩm quyền chung), Bộ là cơ quan quản lý theo ngành hoặc lĩnh vực (quản lý nhà nước thẩm quyền riêng). Vì vậy có thể chia thành hai loại bộ: Bộ quản lý ngành và Bộ quản lý lĩnh vực.

– Bộ quản lý ngành (Bộ chuyên ngành kinh tế – kỹ thuật, sự nghiệp):

---

[1] *Xem "Public Administration". The Business of Government. Jose P. Leveria. NXB National Book Store. Philippin 1990 tr. 75-90; The Serve and to Preserve. Improving Public Administration in a Competitive World. Salvatore Schiavo Campo and Pâchmpet Sundaram. Chapter 3.*

là cơ quan trung ương của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý những ngành kinh tế – kỹ thuật, văn hóa xã hội, cũng có thể các ngành tập hợp lại thành một nhóm liên ngành (ví dụ, các bộ như Bộ Nông nghiệp, Bộ Công nghiệp, Bộ Thương mại, Bộ Giao thông, Bộ Xây dựng,...). Bộ thực hiện thống nhất quản lý trong ngành, chỉ đạo toàn diện những cơ quan, đơn vị trực thuộc từ trung ương đến địa phương. Số lượng, quy mô của các Bộ này có thể tùy thuộc vào sự phát triển kinh tế – xã hội, tình hình chính trị và sắc tộc.

– Bộ quản lý theo lĩnh vực là cơ quan quản lý nhà nước trung ương của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực như tài chính, kế hoạch - đầu tư, lao động – xã hội, khoa học, công nghệ, nội vụ, ngoại giao... Hoạt động của loại Bộ này có liên quan tới hoạt động của tất cả các Bộ, các cấp quản lý, tổ chức xã hội và công dân, nhưng không can thiệp vào hoạt động quản lý nhà nước của các cấp chính quyền và quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế. Bộ quản lý lĩnh vực có nhiệm vụ giúp Chính phủ nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế – xã hội chung; xây dựng các dự án kế hoạch tổng hợp và cân đối liên ngành; xây dựng chế độ, chính sách chung (tham mưu) hoặc tự mình ra những pháp quy về lĩnh vực mình phụ trách và hướng dẫn các cơ quan nhà nước và các tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội thi hành; kiểm tra và bảo đảm sự chấp hành thống nhất pháp luật nhà nước trong hoạt động của các Bộ và các cấp về lĩnh vực mình quản lý, đồng thời có trách nhiệm phục vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho bộ quản lý ngành hoàn thành nhiệm vụ.

Bộ có thể được phân chia theo vùng lãnh độ. Đây là một nguyên tắc được áp dụng ở một số nước, trong đó có những vùng lãnh thổ đặc biệt (Anh quốc) đòi hỏi có một bộ chuyên về vùng lãnh thổ đó; nhóm khách hàng mà nhà nước phải phục vụ, đặc biệt nhiều nước quan tâm đến những nhóm công dân đặc biệt như phụ nữ, trẻ em, người dân tộc. Nguyên tắc này được sử dụng ở nhiều nước, nhưng không trở thành nguyên tắc chủ đạo; Nguyên tắc dựa vào quy trình làm việc, đòi hỏi kỹ năng, chuyên môn đặc biệt; nguyên tắc theo chức năng hay mục đích quản lý. Đây là nguyên tắc được áp dụng chủ yếu và cũng là nguyên tắc đòi hỏi phải xem xét và làm rõ chức năng của quản lý hành chính nhà nước và việc phân nhóm các chức năng như thế nào để trao cho các bộ cụ thể.

Các nhà xây dựng cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước trung ương cần quan tâm một số vấn đề sau khi thành lập các bộ:

– Tầm quan trọng của từng loại chức năng;

- Các chức năng sẽ được phân thành nhóm;
- Những chức năng nào đòi hỏi phải tập trung;
- Tránh phân tán;
- Tránh trùng lắp, chồng chéo;
- Tránh quá cồng kềnh về cơ cấu;
- Tính đồng nhất, thống nhất trong việc cung cấp dịch vụ công.

Trong lý thuyết xây dựng cơ cấu tổ chức nói chung và cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính trung ương, số lượng bộ (hoặc tương đương) không có nguyên tắc chung.

Việc xác định số lượng bộ vừa bảo đảm những nguyên tắc đã nêu trên, nhưng cần quan tâm thêm quy mô của một bộ. Quy mô này có thể được xác định trên cơ sở: số lượng dân bình quân trên một bộ và số cán bộ làm việc cho một bộ. Nếu số dân ít, số lượng bộ nhiều hoặc cán bộ quá hạn chế giống như một doanh nghiệp nhỏ, hoạt động của bộ sẽ khó hiệu quả và kinh tế.

Do chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của hành chính nhà nước trung ương có thể tập trung vào một số lĩnh vực chủ yếu, không thể thiếu và không phụ thuộc vào mô hình tổ chức nhà nước, một số bộ mang tính không thể thiếu được và có thể gặp phổ biến ở nhiều nước. Ví dụ: tài chính, ngoại giao, nội vụ, quốc phòng, thông tin liên lạc, ngoại thương, giao thông, lao động, năng lượng, tư pháp, nông nghiệp, y tế, giáo dục[1],... Danh sách các loại bộ phổ biến luôn phát triển nhằm thể hiện xu thế phát triển chung của thế giới với tên gọi là chính phủ thế giới.

3.3. Cách thức thành lập bộ

Cơ cấu tổ chức hành chính trung ương (chính phủ) có thể được thành lập theo hai cách:

- Được quy định cụ thể trong Hiến pháp. Số lượng bộ, tên gọi các bộ không thay đổi. Điển hình của mô hình này là nước Mỹ. Sự tồn tại số lượng bộ rất hạn chế và sự thay đổi chỉ xảy ra trong những trường hợp rất đặc biệt. Ví dụ, sau chiến tranh Bộ Cựu chiến binh (1988); Bộ An ninh nội địa (2002).
- Mỗi một nhiệm kỳ của chính phủ (hành chính nhà nước), một cơ

---

[1] *Ví dụ ở Việt Nam, nhiệm kỳ của CP luôn có sự thay đổi số lượng các bộ: Nhiệm kỳ 1999-2002, có 23 bộ; nhiệm kỳ 2002-2007, có 26 bộ nhưng có một số bộ không thay đổi.*

cấu tổ chức của chính phủ (hành chính nhà nước trung ương) được nghiên cứu, xây dựng và đệ trình để các cơ quan quyền lực nhà nước xem xét và thông qua. Cách thức thông qua cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước trung ương (số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ - gọi chung là bộ) khác nhau giữa các nước là do Hiến pháp hoặc Luật Tổ chức chính phủ quy định[1].

3.4. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ

Mỗi bộ đều có những chức năng nhiệm vụ nhất định do pháp luật quy định và chỉ được hoạt động trong khuôn khổ thẩm quyền được giao.

Phân chia chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cho từng bộ về mặt lý thuyết đòi hỏi cụ thể, chi tiết, song trên thực tế khó có thể tuyệt đối hóa sự phân công. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực không mang tính tuyệt đối. Ví dụ, Bộ Y tế thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về Y tế nhưng trong hoạt động của mình, khi đưa ra các quyết định, trong không ít trường hợp liên quan đến nhiều bộ khác.

Nhà nước, chính phủ là một tổ chức lớn. Phân chia công việc hoạt động quản lý cho các bộ cũng như đưa ra các quyết định quan trọng liên quan đến nhiều bộ. Do đó cần có sự phối hợp giữa các bộ trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Trong quá trình xây dựng cơ cấu tổ chức chính phủ, việc phân định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cho từng bộ là một trong những vấn đề phức tạp nhất của công tác tổ chức.

Ở Việt Nam, nhiệm vụ của Bộ bao gồm[2]: "Căn cứ vào Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng thành viên của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và các cơ sở".

Luật tổ chức chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chung của các bộ như sau[3]:

1. Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh

---

[1] *Xem nghị quyết kỳ họp thứ nhất của Khóa Quốc hội.*

[2] *Xem Hiến pháp 1992.*

[3] *Xem Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.*

vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt.

2. Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;

3. Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ.

Quyết định các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế – kỹ thuật của ngành thuộc thẩm quyền.

4. Trình Chính phủ việc ký kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế, điều ước quốc tế theo quy định của Chính phủ.

5. Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ; trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước cho ủy ban nhân dân địa phương về nội dung quản lý ngành, lĩnh vực.

Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương.

Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ tương đương; tổ chức thực hiện công tác đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của mình;

6. Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật; bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân do ngành, lĩnh vực mình phụ trách; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

7. Quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế, sự nghiệp và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực.

8. Quản lý và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ.

9. Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo của bộ, cơ quan ngang bộ theo yêu cầu của Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri; gửi các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành đến Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội theo lĩnh vực mà Hội đồng dân tộc, ủy ban phụ trách;

10. Tổ chức và chỉ đạo việc chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

11. Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng ủy nhiệm.

3.5. Bộ trưởng

Trong nền hành chính ở các nước hiện nay, Bộ trưởng có hai tư cách:

– Thành viên của Chính phủ, chịu trách nhiệm về đường lối và chính sách của lĩnh vực ngành do bộ trưởng phụ trách.

– Người đứng đầu cơ quan hành chính thẩm quyền riêng ở Trung ương, chịu trách nhiệm điều hành bộ máy hành chính nhà nước đối với ngành hay lĩnh vực được phân công.

Bộ trưởng vừa có sứ mệnh chính trị vừa có vai trò chỉ huy, điều hành đòi hỏi những hiểu biết chuyên môn nhất định.

Do có hai tư cách như trên nên ở các nước theo thuyết phân chia quyền lực nhà nước, tổ chức bộ máy hành chính của bộ có hai bộ phận chủ yếu là:

– Văn phòng riêng của Bộ trưởng: gồm những người do Bộ trưởng chọn; có cùng quan điểm chính trị với Bộ trưởng. Khi Bộ trưởng hết nhiệm kỳ, Bộ trưởng ra đi thì văn phòng này sẽ thay đổi cả cơ cấu tổ chức và nhân sự.

– Bộ phận quản lý hành chính Nhà nước; bộ phận này tương đối ổn định, có chuyên môn và nghiệp vụ hành chính thực thi quản lý theo đúng hiến pháp, pháp luật. Tuy nhiên, điều này chỉ mang tính chất tương đối vì bộ máy hành chính nhà nước là phục tùng và phục vụ cho đường lối chính trị của đảng cầm quyền.

Ở nước ta, theo Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 1992 (sửa đổi), Bộ trưởng do Thủ tướng chọn và đề nghị Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm. Bộ trưởng là thành viên của Chính phủ là một thiết chế chính trị và hành chính nhà nước trong phạm vi ngành, lĩnh vực được phân công. Bộ trưởng, một mặt là thành viên của Chính phủ, cơ quan hành pháp cao nhất, tức là mang tính quyền lực chính trị trong quyền lực thống nhất; mặt khác, là thủ trưởng đứng đầu Bộ thực hiện quyền hành pháp, tức là người đứng đầu hệ thống hành chính. Cho nên Bộ trưởng cũng có những chức năng lập quy, quản lý và tổ chức nhân sự với tư cách là người đứng đầu cơ quan thẩm quyền riêng[1].

---

[1] *Xem Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 và Nghị định 86/2002/NĐ-CP.*

3.6. Cơ cấu tổ chức của bộ

Bộ là một tổ chức nhằm thực hiện nhiều hoạt động của chính phủ (quản lý hành chính nhà nước). Cơ cấu tổ chức của bộ nói chung rất khác nhau giữa các nước và trong cùng một quốc gia. Tuy nhiên, đặc điểm chung nhất là bộ được chia ra thành các đơn vị nhỏ. Tên gọi các đơn vị này cũng rất khác nhau. Đây là một nét quan trọng cần quan tâm khi nghiên cứu cơ cấu tổ chức của bộ. Nhiều bộ chia thành cục, vụ, viện, song không ít nước các cục quan trọng có thể chia thành tổng cục và ngay trong tổng cục chia thành các cục, vụ (tên gọi). Các cục được chia thành những đơn vị nhỏ hơn. Cục, vụ (*bureaus*); phòng (*divisions, sections*); ban (*offices, boards*) và các tên gọi khác được sử dụng khá phổ biến.

Thuật ngữ "đơn vị" được sử dụng phổ biến trong nghiên cứu tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước nói chung và các bộ. Đơn vị được hiểu như là một tổ chức hoạt động dưới sự lãnh đạo của một người đứng đầu là "thủ trưởng". Bộ, cục, vụ, viện, tổng cục, phòng, ban đều là đơn vị.

Bộ là một cơ quan hành pháp thực hiện chức năng quản lý mang tính ngành (hoặc liên ngành) trên quy mô cả nước. Phân chia bộ thành các đơn vị nhỏ có thể theo những nguyên tắc của lý thuyết tổ chức, mặt khác cần chú ý đến tính đặc thù hoạt động quản lý hành chính nhà nước của bộ theo sự phân công của người đứng đầu hành pháp (tổng thống hay thủ tướng).

Các đơn vị của bộ (tên gọi có thể khác nhau) có thể được phân chia dựa trên một số tiêu chí sau:

- Mục tiêu
- Đối tượng tác động
- Quy trình hoạt động hay mức độ chuyên môn hóa
- Địa bàn. Có thể đặt theo từng nhóm khu vực như đã nêu theo vùng địa lý. Ví dụ, Vụ Đông Bắc Á.

Mỗi một cách phân chia đơn vị theo các tiêu thức trên đều có những ưu điểm và hạn chế. Các nhà tổ chức, lãnh đạo bộ cần quan tâm để lực chọn hình thức thích hợp. Ví dụ, vụ được chia thành các phòng (như trước đây ở Việt Nam và hiện nay ở một số nước) đã bị thay thế bởi sự quản lý trực tiếp theo hình thức chuyên viên. Mỗi một cán bộ được phân công công việc theo chuyên môn, trực tiếp báo cáo với lãnh đạo đơn vị vụ (vụ trưởng). Tuy nhiên, khó có thể chuyên môn hóa tuyệt đối công việc, nên tổ chức theo hình thức chuyên viên gặp những khó khăn nhất định trong phối hợp công việc.

Lý thuyết tổ chức được áp dụng trong trường hợp tổ chức bộ thông qua việc trao cho các đơn vị nhỏ trong bộ các chức năng khác nhau: chức năng tham mưu (staff units) và chức năng điều hành, chỉ huy (line units). Trong quan điểm cổ điển có thể chia: tham mưu, thừa hành và giúp việc. Ví dụ, những cơ quan trong bộ cần phải thực hiện các nhiệm vụ cung cấp hoạt động quản lý nhà nước trên một lĩnh vực nhất định, như việc cung cấp các loại dịch vụ công hoặc quản lý việc cung cấp đó; có các đơn vị không trực tiếp thực hiện các hoạt động tác nghiệp quản lý việc cung cấp hay cung cấp dịch vụ công nhưng có trách nhiệm giúp lãnh đạo bộ đưa ra các quyết định, chính sách liên quan đến ngành; có những đơn vị hỗ trợ, giúp đỡ để nhóm các cơ quan trên có thể thực hiện được nhiệm vụ của mình. Đó là những đơn vị thường được gọi tên "phục vụ". Nhiều nhà nghiên cứu coi Văn phòng Bộ như là một đơn vị phục vụ, hậu cần. Việc đặt tên cho các đơn vị trong bộ không quan trọng bằng việc xác định chức năng của đơn vị đó trong bộ.

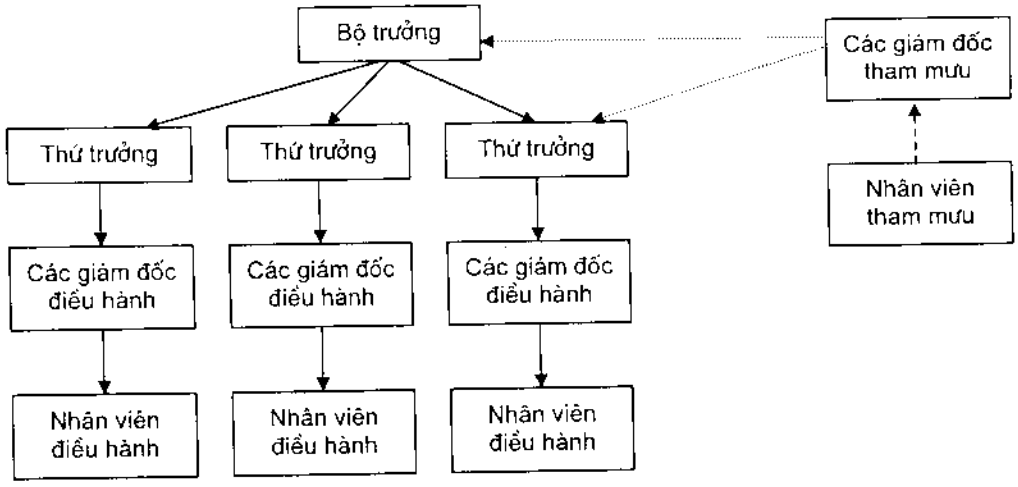
a. Các bộ phận thực hiện chức năng tư vấn (staff units). Đây là những đơn vị con trong bộ nhằm tư vấn cho bộ trưởng (ban lãnh đạo bộ) trên các lĩnh vực quản lý liên quan đến bộ và những vấn đề cần phối hợp với các bộ khác. Các cơ quan này bao gồm các vụ, các ban; thanh tra; văn phòng. Đó là những cơ quan tư vấn, hoạch định chính sách của bộ, giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Các cơ quan này có nhiệm vụ tổng hợp tình hình, đề xuất với Bộ trưởng ý kiến chỉ đạo toàn ngành hoặc lĩnh vực; bao gồm các đơn vị do Bộ trực tiếp quản lý và các đơn vị do địa phương quản lý.

Xu hướng hiện nay của các nước trên thế giới là thu gọn các tổ chức vụ, định rõ nhiệm vụ, sắp xếp lại bộ máy rất gọn nhẹ, tinh giản biên chế, bố trí những cán bộ có năng lực tổng hợp, nghiên cứu, phân tích và có trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao để có thể đề xuất các biện pháp tốt nhất.

b. Các bộ phận thực hiện chức năng chuyên môn, thực hiện chức năng quản lý trực tiếp (*line units* - Việt Nam thường gọi là cục). Trên thực tế, mọi hoạt động quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành đều tập trung ở Bộ trưởng (ban lãnh đạo bộ). Nhưng trong hoạt động, một số lĩnh vực chuyên môn hẹp, bộ có thể giao cho các đơn vị trực tiếp thay mặt bộ trưởng hoạt động giám sát, theo dõi và chỉ huy. Cơ cấu này chỉ tồn tại ở một số nước. Đa số các nước, bộ trưởng là người đứng đầu hành pháp của bộ nên các đơn vị chỉ huy trực tiếp hay các nhà quản lý trực tiếp (theo kiểu phân quyền trong các tổ chức kinh doanh – theo nhóm sản phẩm hay khu vực địa lý) rất hạn chế. Trên thực tế, trên phương diện quản lý, các đơn vị

trong bộ không trực tiếp ban hành các văn bản mang tính quy phạm.

Việc phân chia thành các đơn vị tham mưu và đơn vị chuyên môn hiện là một trong những chủ đề quan tâm của việc tổ chức bộ máy của bộ. Sơ đồ cơ cấu tổ chức bộ theo mô hình tham mưu và điều hành trực tiếp mô tả ở hình 5.6.



***Hình 5.6.* Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ theo mô hình lãnh đạo chuyên môn và tham mưu**

c. Các đơn vị nghiên cứu, sự nghiệp thuộc bộ nghiên cứu khoa học kỹ thuật và giáo dục (bệnh viện, trường, viện nghiên cứu)... Đối với các bộ quản lý các ngành sự nghiệp, những tổ chức này là những đơn vị cơ bản thực hiện nhiệm vụ của ngành. Nhìn chung, những loại cơ quan này tồn tại ở giai đoạn đầu của sự phát triển, hiện đang có xu hướng chuyển đổi sang khu vực tư nhân hay dưới hình thức tập đoàn nhà nước (sự liên doanh giữa nhà nước và nhiều thực thể khác do nhà nước chịu trách nhiệm quản lý).

d. Các cơ quan tản quyền của bộ (cơ quan bên ngoài). Các cơ quan này có được thành lập hay không tùy thuộc cách thức tổ chức hệ thống hành chính nhà nước và quy định của luật pháp.

Cơ chế tản quyền của bộ được một số nước kết hợp với cơ chế phân quyền. Nghĩa là tại địa phương có cả đơn vị tản quyền của bộ và đơn vị tự quản của chính quyền địa phương. Sự kết hợp này nhằm bảo đảm việc chung được thực thi nghiêm chỉnh và thống nhất; trong khi đó vẫn phải tôn trọng tính địa phương thông qua các đơn vị tự quản.

e. Các tổ chức sản xuất, kinh doanh. Đó là những doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ không nằm trong cơ cấu hành chính của Bộ; nó là những tổ chức kinh doanh trực tiếp thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh trên các lĩnh vực do bộ quản lý. Bộ đóng vai trò là chủ sở hữu nhà nước ở các doanh nghiệp nhà nước thuộc bộ. Xu hướng chung là giảm sự dính líu của bộ đến hoạt động kinh tế.

4. Ủy ban – cơ quan ngang bộ

Một số nước, thành lập các cơ quan ngang bộ dưới hình thức ủy ban hoặc một số tên gọi khác. Đây cũng là một bộ phận thuộc cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước trung ương mang tính truyền thống của nhiều nước[1].

Vị trí thứ bậc trong cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước trung ương, các ủy ban ngang với bộ và thông thường người đứng đầu các ủy ban được gọi là bộ trưởng – chủ nhiệm ủy ban (cách gọi kép của Việt Nam).

Vấn đề cần phải nghiên cứu khi thành lập các ủy ban với tư cách là một yếu tố cấu thành cơ cấu tổ chức của chính phủ là quyền hạn và trách nhiệm của ủy ban, người đứng đầu ủy ban cũng như cơ quan lãnh đạo của ủy ban. Tuy nhiên, nhiều ý kiến khác nhau xung quanh việc có tồn tại hay không tồn tại dạng ủy ban trong cơ cấu tổ chức của chính phủ.

Trong trường hợp của ủy ban, bộ máy lãnh đạo mang tính tập thể của nhiều người lãnh đạo các bộ khác nhau có liên quan. Điều đó sẽ tạo ra những thuận lợi, nhưng đồng thời cũng có những khó khăn.

5. Các cơ quan độc lập, cơ quan thuộc chính phủ

Trong pháp luật của các nước, chính phủ có thể thành lập một số cơ quan không trực thuộc bộ và cũng không được quy định cụ thể trong luật pháp để quản lý và thực hiện một số chương trình của chính phủ.

Bên cạnh các bộ, hệ thống hành chính nhà nước ở trung ương của các nước tồn tại một số cơ quan có những tính chất hoạt động khác với bộ. Tùy thuộc vào thể chế hành chính và nhà nước mà các cơ quan này có thể có những tên gọi khác nhau. Một số nước gọi đó là những cơ quan độc lập (*independent agencies*); một số gọi tên là cơ quan thuộc chính phủ hay thuộc tổng thống. Đây là những cơ quan do người đứng đầu hành pháp thành lập nhằm thực hiện (thực thi) hoạt động cụ thể của chính phủ do

---

[1] *Xem Nghị định 30/2003/NĐ-CP.*

người đứng đầu cơ quan hành pháp giao. Việc thành lập các cơ quan này linh hoạt hơn việc thành lập các bộ như đã nêu trên. Tùy theo nhu cầu mà tổng thống hay thủ tướng có thể thành lập cơ quan đó.

6. Các đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước

Trong các tổ chức cấu thành nên chính phủ, ngoài hai bộ phận là hành chính nhà nước trung ương và hành chính nhà nước địa phương, còn một nhóm của các tổ chức do nhà nước điều hành, thành lập và chủ sở hữu nhưng không nằm trong cơ cấu thứ bậc của chính phủ (hoặc trung ương, hoặc địa phương).

Tên gọi của các tổ chức này không giống nhau giữa các nước. Có thể đó là những cơ quan sự nghiệp tức là những loại cơ quan không trực tiếp tạo ra sản phẩm hàng hóa mà chủ yếu tạo ra các sản phẩm dịch vụ (bệnh viện, trường học, cơ quan nghiên cứu khoa học); đó cũng là những cơ quan sản xuất hoạt động kinh tế vì lợi nhuận – gọi chung là các doanh nghiệp nhà nước.

Chính phủ có nhiều chức năng, một trong số đó là cung cấp dịch vụ và hàng hóa công cho xã hội. Lịch sử phát triển của nhà nước đã chỉ ra sự cần thiết phải suy nghĩ lại cách tư duy về nhà nước phải cung cấp dịch vụ và hàng hóa công cho xã hội thay vào đó là việc tìm kiếm những cách thức mới. Đây là nền tảng tư tưởng của cải cách từ nhiều thập kỷ nay về vai trò của nhà nước. Đó cũng là những ý tưởng cũng đã được nhiều tư tưởng kinh tế đề cập đến ở các thế kỷ trước. Có thể xem xét một số khía cạnh sau:

– Cung cấp dịch vụ và hàng hóa công cho xã hội không nhất thiết phải làm bởi chính các bộ phận cấu thành thứ bậc của hành chính nhà nước. Không nhất thiết bộ phải có bộ phận để cung cấp các loại dịch vụ liên quan đến bộ.

– Không nhất thiết phải là bộ phận trong cơ cấu hành chính nhà nước mà chính phủ có thể thành lập một tổ chức khác nằm bên ngoài hành chính nhà nước để cung cấp dịch vụ công dưới hình thức công ty hay doanh nghiệp.

– Chính phủ có thể hợp đồng, ủy thác cung cấp dịch vụ và hàng hóa công cho tư nhân.

– Khác[1].

---

[1] *Xem Nghị định 30/2003/NĐ-CP.*

Xét trên nguyên tắc, việc ai cung cấp những loại hàng hóa và dịch vụ công (để đơn giản gọi chung là dịch vụ) phụ thuộc vào một số vấn đề:

- Bản chất và tầm quan trọng của dịch vụ;
- Loại dịch vụ và người sử dụng;
- Đặc trưng kinh tế – kỹ thuật của quá trình cung cấp;
- Năng lực của chính phủ;
- Năng lực kiểm soát cung cấp dịch vụ của các cơ quan nhà nước.

Đối với mỗi loại dịch vụ, có thể gắn liền với ba tiêu chí: chính sách cung cấp; tài chính cho việc cung cấp và thực thi cung cấp. Lý thuyết cổ điển cho rằng chính phủ là người gắn liền với cả ba yếu tố kể trên. Các tư tưởng hiện đại, hiệu quả cho rằng mỗi chính phủ phải lựa chọn đối với từng loại dịch vụ mà có thể liên quan đến cả ba nhóm vấn đề trên.

Việc hình thành các cơ quan cung cấp dịch vụ của nhà nước là một trong những ý tưởng nhằm tách chức năng hoạch định chính sách khỏi hoạt động cung cấp dịch vụ trực tiếp. Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp tách như trên đều có thể đạt được tính hiệu quả. Trong nhiều vấn đề, nếu chính sách không được cụ thể bằng những hoạt động cần thiết; có quá nhiều rủi ro, không rõ ràng xuất hiện khi triển khai; các nhà hoạch định chính sách lại quá thiếu về thông tin chính sách; những vấn đề cụ thể để giải quyết tình huống; những quy chế cụ thể để giám sát thì tách cơ quan thực thiện và cơ quan chính sách có thể giảm hiệu quả của việc thực hiện chính sách.

Điều đáng quan tâm khi nghiên cứu về các loại tổ chức này là tính chất tự chủ nhiều hơn của họ so với các cơ quan trực thuộc hệ thống thứ bậc hành chính. Họ có quyền tự quản lớn hơn, linh hoạt hơn trong việc sử dụng nguồn lực, nhân lực; trong việc lựa chọn phương án sản xuất cung cấp dịch vụ.

Cơ cấu tổ chức của các tổ chức sự nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ tính nghiêm ngặt của khoa học tổ chức và phải xác định dựa trên tiêu chí hiệu quả của hoạt động sản xuất, kinh doanh cung cấp dịch vụ. Các mô hình của khu vực tư nhân cần phải được nghiên cứu và áp dụng[1].

---

[1] *Doanh nghiệp nhà nước sẽ được nghiên cứu ở chương riêng. Trong chương này chỉ đề cập đến nguyên tắc xây dựng cơ cấu tổ chức doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị sự nghiệp.*

IV. CƠ QUAN HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

1. Chính quyền và hành chính

Chính quyền và hành chính là một thuật ngữ để chỉ hệ thống các tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Hệ thống này bao gồm nhiều tổ chức: hội đồng địa phương; các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (chấp hành) ở địa phương và không ít trường hợp bao gồm cả những tổ chức sự nghiệp, kinh tế địa phương.

Sự hình thành và phát triển của các địa phương, các cộng đồng dân cư ở trên đòi hỏi xuất hiện một sự quản lý chung. Mức độ phát triển cao, càng đòi hỏi hoạt động quản lý.

Hành chính địa phương là một thuật ngữ để chỉ những hoạt động quản lý chung trên địa bàn lãnh thổ mang tính địa phương. Các loại hoạt động quản lý này được hình thành từ thấp đến cao, từ hình thức tự phát trong từng cộng đồng, địa phương đến giai đoạn chung; từ do những quy định mang tính chất luật lệ địa phương đến hình thức pháp luật của nhà nước nói chung khi nhà nước ra đời.

Cùng với sự hình thành và phát triển của nhà nước bao gồm nhiều địa phương, nhiều vùng lãnh thổ, thuật ngữ hành chính địa phương được hiểu theo hai cách:

Trước hết, *hành chính địa phương có nghĩa là người địa phương tự lo liệu công việc của địa phương.* Các hoạt động quản lý tại địa phương do nhân dân địa phương tự quyết định, thông qua nhiều hình thức khác nhau[1]. Ngay cả việc bầu, chọn những người để đứng đầu quản lý đó cũng do nhân dân địa phương quyết định. Quan điểm này của hành chính địa phương xuất phát ngay từ sự hình thành địa phương và các mối quan hệ giữa các thành viên của địa phương với nhau. Tuy nhiên, cách hiểu hoạt động quản lý trên mang tính chất gia đình, địa phương và đã đề cao vai trò tính chất cộng đồng. Trong tư tưởng chung dựa trên lý thuyết về nhà nước, hành chính địa phương hay quản lý nhà nước tại địa phương có một ý nghĩa rất quan trọng. Một mặt, trong tổng thể chung của nhà nước, nhiều yêu cầu, đòi hỏi của quốc gia phải được thi hành thống nhất. Cần tuyển quân để phục vụ sự nghiệp bảo vệ tổ quốc; huy động thuế để xây dựng đất nước, các công trình công cộng. Nhưng mặt khác, nhiều lợi ích của địa

---

[1] *Chi tiết về các hình thức quản lý của các thị tộc, bộ lạc trong "Nguồn gốc của gia đình, của sở hữu tư nhân và của nhà nước", Mac-Ăngghen tuyển tập, tập VI, NXB Sự thật, Hà Nội, 1983.*

phương thường bị nhà nước lãng quên. Nhà nước có thể quan tâm và nói nhiều đến các vấn đề mang tính chất quốc gia, quốc tế. Nhà nước gửi viện trợ, quân đội đến những vùng khác nhau không chỉ trong nước mà cả thế giới, trong khi đó những vấn đề mang tính chất lợi ích của công dân địa phương (nước sạch, thu gom rác thải, chiếu sáng hè phố,...) lại là vấn đề của địa phương.

Hành chính địa phương trong nghĩa chung của lý thuyết nhà nước là sự kết hợp thực thi cả hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động quản lý nhà nước vấn dề địa phương. Điều này đặt ra những khó khăn nhất định cho địa phương khi phải thực hiện đồng thời hai việc đó.

Hành chính địa phương cũng đồng nghĩa với quyền của địa phương về các vấn đề địa phương. Một mặt các địa phương làm những điều của chính phủ trung ương (nhà nước) quy định trong khuôn khổ chung của pháp luật, mặt khác địa phương muốn thoát ra khỏi sự kiểm soát của chính phủ trung ương với các vấn đề của địa phương. Liên hợp Anh với sự có mặt của nhiều người đều muốn được độc lập nhiều hơn về kiểm soát vấn đề của Scotlan và xứ Wales nhưng vẫn có sự lệ thuộc với Anh.

Hành chính địa phương thường gắn liền với thuật ngữ chính quyền địa phương (local government). Trong tài liệu hai thuật ngữ này sử dụng thay thế nhau.

Hành chính địa phương là hoạt động quản lý các vấn đề của địa phương trong khuôn khổ pháp luật nhà nước đã quy định. Hoạt động quản lý các vấn đề của địa phương do các tổ chức địa phương thực hiện. Hay nói khác đi, hoạt động quản lý các vấn đề của địa phương do chính những người cộng đồng địa phương thực hiện. Điều này nhằm phân biệt với hoạt động quản lý các vấn dề của quốc gia trên địa phương do các cơ quan nhà nước trung ương thực hiện. Sự ra đời của hành chính địa phương mang tính chất khách quan. Đó là sự đòi hỏi tất yếu của quá trình phát triển quốc gia. Nhà nước có nhiều vấn đề cần quan tâm, giải quyết trên tổng thể chung của quốc tế, quốc gia. Nhiều vấn đề của địa phương không được quan tâm, chú ý. Nhiều vấn đề địa phương chính phủ trung ương không có điều kiện thực tiễn để giải quyết.

Trước hết, trong thực tế, các nhà chức trách hành chính trung ương (thường ở thủ đô của mỗi quốc gia) không thể nào trực tiếp chỉ huy trọn vẹn tất cả các công việc nhà nước trên phạm vi toàn lãnh thổ được, vì thế, cần có đại diện của chính quyền trung ương ở tại địa bàn lãnh thổ đó;

Hai là, mỗi địa phương đều có những đặc điểm riêng về vị trí địa lý, về kinh tế, xã hội, về truyền thống văn hóa, phong tục, tập quán v.v...., vì thế chính quyền trung ương không thể nào hiểu và thỏa mãn được đầy đủ các nhu cầu của từng địa phương được. Để gần dân hơn, tìm hiểu và thỏa mãn tốt nhu cầu của dân cũng như thực hiện tốt hơn chức năng quản lý nhà nước, cần phải có chính quyền thay mặt nhà nước ở địa phương.

Hoạt động quản lý các vấn đề của địa phương gắn liền với một vùng lãnh thổ nhất định. Và tùy theo quy mô của các vùng lãnh thổ đó, có thể có những tên gọi khác nhau và được trao những nhiệm vụ quản lý khác nhau.

2. Tổ chức hành chính địa phương

Thuật ngữ tổ chức hành chính địa phương được hiểu trên hai phương diện:

– Đó là thuật ngữ để chỉ tập hợp tất cả các tổ chức hành chính địa phương, hay nói khác đi đó là hệ thống của các tổ chức hành chính địa phương (cơ quan hành chính địa phương).

– Đó là thuật ngữ để chỉ một thực thể hoạt động quản lý các vấn đề trên một địa phương nhất định. Có thể là những thực thể quản lý chung các vấn đề (như Ủy ban Nhân dân ở Việt Nam) cũng có thể chỉ quản lý một vấn đề cụ thể (như quận trường học ở Mỹ, chỉ chăm lo đến giáo dục cơ sở).

3. Cơ cấu tổ chức hành chính địa phương

Nhà nước ra đời là quá trình thôn tính các bộ tộc, thị tộc, các vùng địa phương vào trong một lãnh thổ quốc gia thống nhất. Lịch sử phong kiến Việt Nam với "loạn 12 sứ quân" và sự thống nhất quốc gia sau khi dẹp xong loạn 12 sứ quân của Đinh Tiên Hoàng là một ví dụ. Quá trình tiếp theo lại là một quá trình ngược lại quá trình thôn tính sáp nhập. Đó là quá trình trao lại, hình thành lại các đơn vị địa phương và đồng thời trao cho các địa phương đó những quyền nhất định. Quá trình này được hình thành trên cơ sở:

– Dựa vào lịch sử của các địa phương đã hình thành để trao quyền quản lý từ chính phủ trung ương. Đó chính là tư tưởng "tháp chuông" của Châu Âu; đó là "lũy tre – ao làng" của phong kiến Việt Nam. Chính cơ sở hình thành địa phương theo tính tự nhiên đã nêu trên làm cơ sở cho việc hình thành các đơn vị quản lý các vấn đề địa phương và nhà nước ở địa phương.

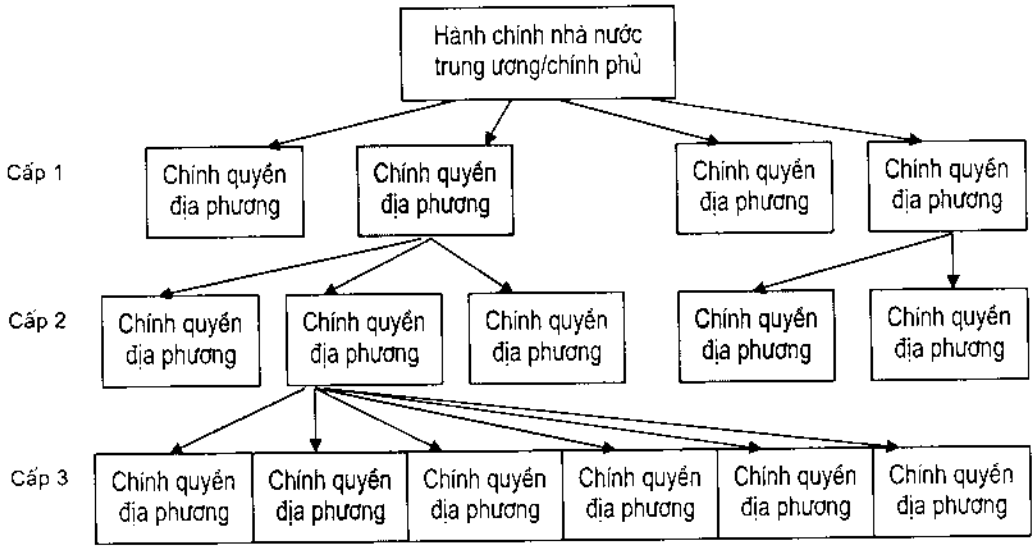
– Cách tiếp cận thứ hai là hình thành các đơn vị địa phương mới theo

mục đích quản lý. Địa phương mang ý nghĩa truyền thống, tự nhiên trên chỉ là nền tảng cho việc hình thành các đơn vị hành chính địa phương. Việc sáp nhập hai hay nhiều địa phương tự nhiên, truyền thống để thành một đơn vị hành chính địa phương, được nhiều nhà quản lý các nhà nước khác nhau quan tâm. Chia tách, sáp nhập là thể hiện bên ngoài của xu hướng này.

Hệ thống tổ chức hành chính địa phương có cơ cấu theo nhiều mô hình khác nhau. Trong xu thế chung hiện nay có hai mô hình cơ cấu chủ yếu:

3.1. Cơ cấu tổ chức hành chính địa phương theo thứ bậc

Đó là cách thức hình thành một hệ thống các tổ chức hành chính địa phương theo trật tự thứ bậc của hoạt động quản lý – có cấp trên và cấp dưới. Cấp trên chỉ đạo, lãnh đạo cấp dưới. Cấp dưới phục tùng các quyết định của cấp trên. Mối quan hệ này được xác định dựa trên cơ sở của pháp luật. Hệ thống tổ chức hành chính địa phương theo thứ bậc mô tả ở hình 5.7.



Hình 5.7. **Tổ chức hệ thống chính quyền địa phương theo thứ bậc**

a. Trong hệ thống thứ bậc, số lượng các bậc của hệ thống là một trong những vấn đề quan tâm của các nước[1]. Số lượng các bậc khác nhau giữa

[1] *"Hành chính địa phương các nước ASEAN". Đề tài khoa học, Học viện Hành chính Quốc gia, 2002.*

các nước và trong một nước số lượng bậc thay đổi theo từng giai đoạn. Một số nước như Trung Quốc, có khi đã có sáu cấp, bậc, nhưng hiện nay chỉ còn ba cấp.

Ở Việt Nam, lịch sử hình thành và phát triển các đơn vị hành chính cũng rất đa dạng và khác nhau theo từng giai đoạn. Từ 1945 lại đây, nhà nước Việt Nam đã có bốn bản hiến pháp và bản hiến pháp 1992 (sửa đổi). Qua mỗi bản hiến pháp, cơ cấu cấp bậc của các đơn vị hành chính địa phương có sự thay đổi[1].

b. Vấn đề thứ hai được quan tâm khi nghiên cứu hệ thống tổ chức hành chính là mối quan hệ giữa các cấp – cấp trên với cấp dưới trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước địa phương. Đây cũng là một trong những vấn đề quan trọng khi nghiên cứu hoạt động quản lý hành chính nhà nước của từng cấp. Do tổ chức mang tính thứ bậc, tổ chức hành chính cấp cao hơn là cấp trên của tổ chức hành chính cấp dưới. Tính trên dưới ở đây thể hiện tính tuân thủ, chấp hành các quyết định của cơ quan cấp trên. Các cơ quan hành chính cấp dưới phải chấp hành các quyết định của cơ quan cấp trên. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, tỉnh là cơ quan cấp trên (trực tiếp) của huyện; huyện là cơ quan cấp trên trực tiếp của xã. Mọi quyết định của huyện, xã phải thực hiện, chấp hành nghiêm chỉnh. Điều này không chỉ có ở Việt Nam mà các nước tổ chức theo hệ thống hành chính thứ bậc đều xảy ra tương tự. Xu hướng chung của nhiều thập kỷ qua là làm rõ tính phụ thuộc giữa cấp trên và cấp dưới. Hay nói khác đi, các nước khi thành lập cơ quan hành chính trong hệ thống thứ bậc đều cố gắng đưa vào trong pháp luật cụ thể quyền của cơ quan hành chính nhà nước từng cấp và mối quan hệ giữa các cấp với nhau trong việc thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước các vấn đề địa phương lớn, địa phương nhỏ (tỉnh, huyện, xã).

Mối quan hệ trên dưới trong hệ thống thứ bậc liên quan đến nhiều nội dung như vấn đề nhân sự; vấn đề tài chính cho hoạt động cũng như thiết lập cơ cấu tổ chức riêng của từng tổ chức hành chính. Hệ thống thứ bậc hạn chế trong việc quy định cụ thể các vấn đề trên.

3.2. Cơ cấu tổ chức hành chính địa phương nằm ngang

Trong cách tổ chức này, các tổ chức hành chính địa phương không

---

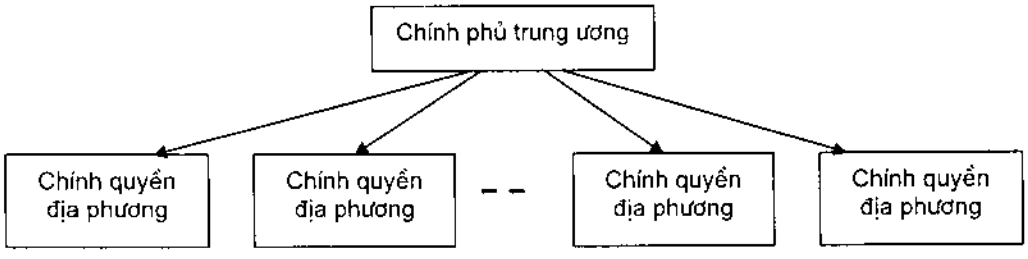
[1] *Xem các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp 1992 (sửa đổi); Giáo trình Lịch sử hành chính Việt Nam.*

phân theo thứ bậc. Các tổ chức hành chính địa phương có vị trí ngang nhau, không có sự phụ thuộc cấp trên, cấp dưới. Sự khác nhau của các tổ chức hành chính địa phương là quy mô cũng như chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định.

Hệ thống tổ chức hành chính địa phương không theo thứ bậc. Có nghĩa không có khái niệm cấp trên hay dưới. Các tổ chức hành chính địa phương độc lập với nhau về hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn lãnh thổ địa phương (thành thị hay nông thôn). Luật quy định mỗi một loại chính quyền địa phương có những chức năng, nhiệm vụ cụ thể. Để được chuyển từ loại chính quyền địa phương này sang loại khác cần đạt những tiêu chí cụ thể. Chuyển từ chính quyền khu vực nông thôn sang đô thị cần có quy mô dân số, mức thu nhập và mức độ đô thị hóa (tức hoạt động kinh tế phi nông nghiệp). Hệ thống tổ chức hành chính địa phương mô tả ở hình 5.8. Ví dụ, hệ thống chính quyền địa phương của các bang Ôxtrâylia không có sự phân chia theo thứ bậc. Nghĩa là chính quyền địa phương là chính quyền cùng cấp và trực tiếp với chính quyền bang hay vùng lãnh thổ. Đó là mô hình chính quyền đơn nhất, một cấp.

Việc phân loại chính quyền địa phương dựa trên hai tiêu chí:

- Theo khu vực: nông thôn và thành thị.
- Theo quy mô dân số: nhỏ, trung bình, lớn và rất lớn.



***Hình 5.8.* Tổ chức hệ thống chính quyền địa phương theo loại**

Ở Nhật Bản cũng có cách thức tổ chức tương tự. Nghĩa là hệ thống các tổ chức hành chính nhà nước tại địa phương không tổ chức theo thứ bậc. Ví dụ, thành phố có thể loại lớn, loại trung bình hay nhỏ, nhưng hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn thành phố do luật quy định.

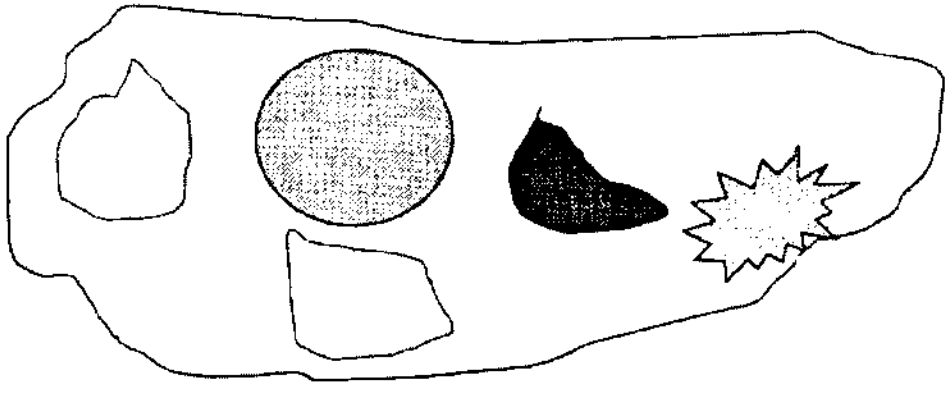
Tổ chức hành chính địa phương theo mô hình nằm ngang được nhiều nước quan tâm vì tính cụ thể của chức năng, nhiệm vụ cho từng loại chính quyền. Điều đó tránh được sự trùng lắp, chồng chéo và trên cùng một địa

phương công dân chịu sự quản lý của nhiều chủ thể quản lý – tỉnh, huyện, xã. Trong khi đó, chủ thể quan trọng nhất, gần dân nhất lại chịu sự quản lý của các cơ quan cấp trên.

Tuy nhiên, mô hình này đòi hỏi mỗi một tổ chức hành chính địa phương phải thực hiện nhiều chức năng, nhiệm vụ.

3.3. Cơ cấu tổ chức hành chính địa phương hỗn hợp

Trong ranh giới của địa phương, có thể chia ra thành các vùng lãnh thổ, và các vùng lãnh thổ đó chịu trách nhiệm quản lý các vấn đề thuộc khu vực được phân công, còn các loại tổ chức hành chính khác (màu trên hình 5.9) quản lý trên địa bàn được quy định. Nằm trong địa bàn lãnh thổ, nhưng các tổ chức hành chính độc lập với cơ quan hành chính chung (phần màu trắng).



Hình 5.9. **Hệ thống hành chính địa phương hỗn hợp**

4. Tổ chức chính quyền địa phương theo từng cấp hành chính

Cấp hành chính hay cấp chính quyền địa phương như trên đã nêu không giống nhau giữa các nước và ngay trong cùng một nước cũng thay đổi theo điều kiện phát triển kinh tế – xã hội và nhu cầu quản lý địa phương. Mặt khác, do điều kiện lịch sử cũng như văn hóa, truyền thống lịch sử, tên gọi các cấp chính quyền địa phương không giống nhau giữa các nước.

4.1. Một số tên gọi đơn vị hành chính địa phương phổ biến

Hiện nay các nước sử dụng nhiều cụm từ khác nhau để chỉ các vùng lãnh thổ được phân chia để thực hiện các chức năng quản lý.

Vùng: Tùy thuộc vào thể chế nhà nước có thể vùng được hiểu như là một bang (các nhà nước liên bang); cũng có thể bao gồm một số tỉnh chịu sự quản lý của vùng (nước Pháp; Liên bang Nga). Khái niệm vùng cũng mang ý nghĩa tương đối vì nhiều nước sử dụng thuật ngữ này để chỉ vùng đặc trưng kinh tế hơn là quản lý (Việt Nam).

Tỉnh hay những tên gọi tương đương. Đó là một vùng lãnh thổ với mục đích quản lý nhà nước lớn sau vùng. Tỉnh được sử dụng ở nhiều nước, từ Châu Á đến Châu Âu, từ Châu Phi đến Châu Đại dương và Châu Mỹ (Hoa Kỳ không sử dụng thuật ngữ tỉnh – *province*). Một số thuật ngữ tương đương với tỉnh được sử dụng mặc dù không hoàn toàn giống với thuật ngữ tỉnh. Ở Nhật Bản, không dùng thuật ngữ tỉnh như nhiều nước sử dụng mà sử dụng thuật ngữ *prefecture* (quận) để chỉ vùng lãnh thổ như các nước gọi là tỉnh. Cả nước có 47 tỉnh, chia ra hai nhóm tỉnh và tỉnh đặc biệt (4 tỉnh).

Hạt (County) là một vùng lãnh thổ được sử dụng ở nhiều nước như Mỹ, Anh, Canađa. Đó là một vùng lãnh thổ có nguồn gốc ở Anh và sau đó được nhiều nước sử dụng. Tỉnh như ở Canađa sau đó chia thành hạt ở Mỹ sau bang là đến hạt.

Thành phố: Là một vùng lãnh thổ có tính chất đặc biệt. Thành phố là một trung tâm dân cư được tổ chức theo hình thức cộng đồng[1]. Thành phố xuất phát từ nghĩa La tinh *civitas* – có nghĩa là một cộng đồng quản lý các vấn đề riêng của mình, Trong Hy Lạp cổ đại, cộng đồng độc lập gọi là nhà nước thành phố (*city-state*). Nó bao gồm thủ phủ và các vùng lân cận. Thành phố cũng có nghĩa là một cộng đồng dân cư của hàng nghìn thậm chí hàng chục triệu người sống và làm việc cùng nhau và là nơi có mật độ dân số lớn nhất. Có nhiều cấp độ khác nhau của thành phố. Trên thế giới có những thành phố rất lớn[2] nhưng cũng có những thành phố quy mô dân số vài ngàn người.

Thành phố có thể trở thành khu đô thị (*metropolitan area*) khi thành phố mở rộng ra các khu vực lân cận khác – gọi chung là ngoại ô (*suburb*). Đó là một khu vực gồm thành phố (trung tâm) và các khu ngoại ô tương đối phát triển. Trong nhiều tài liệu gọi đó là *municipality* – tức khu đô thị. Nhiều khu vực đô thị có thể hợp thành quần cư đô thị (*megalopolis*).

---

[1] *Thuật ngữ cộng đồng (Community) được sử dụng khá phổ biến trong nhiều tài liệu. Tuy nhiên, định nghĩa đầy đủ về cộng đồng chưa thống nhất. Một khu vực dân cư trở thành cộng đồng khi có những thể chế chung và tất cả mọi công dân trong khu vực phải tuân thủ.*

[2] *UNPA công bố hàng năm dân số của 50 thành phố lớn nhất trên thế giới (về dân số).*

Huyện: Là một lãnh thổ nhỏ hơn tỉnh, nhưng sử dụng thuật ngữ này không giống nhau. Đó là một vùng được xem như một đơn vị hành chính (*Administrative unit*)[3].

Town: Nhằm chỉ một khu vực bao gồm nhiều cửa hàng, nhà có quy mô lớn hơn làng về dân số, nhưng nhỏ hơn thành phố. Việt Nam có thể tương đương với thị xã.

Township: Có nghĩa tương tự với thị xã trên nhưng quy mô nhỏ hơn. Tương đương với Việt Nam là thị trấn.

Xã: Thuật ngữ này cũng chỉ có nghĩa tương đối. Có thể xem xã như một vùng lãnh thổ ở khu vực nông thôn.

Phường: Là một vùng lãnh thổ nhỏ thuộc thành phố hay khu vực đô thị.

Trong tài liệu tham khảo, việc đặt tên cho các vùng lãnh thổ tương đương với một đơn vị hành chính (administrative unit). Chúng tôi xin giới thiệu một số vùng lãnh thổ mà nhiều nước sử dụng để chỉ các đơn vị hành chính:

***Bảng 1.* Tên gọi của các đơn vị lãnh thổ và chính quyền địa phương (tiếng Anh)**

Tiếng Anh	Định nghĩa
Village	- Một nhóm của các khu nhà, cửa hàng, có nhà thờ (truyền thống tháp chuông của Pháp). Chỉ áp dụng cho khu vực nông thôn - Một cộng đồng nhân dân sống trong một khu vực nhất định (Rural municipal) - Tương tự như town, hamlet, commune - Đó là đơn vị lãnh thổ nhỏ nhất - Đơn vị lãnh thổ của xã
Town (thị tứ)	- Đó là một khu vực bao gồm nhiều nhà, cửa hiệu, nhiều công trình, có tính đô thị hơn làng nhưng chưa được gọi là thành phố - Một thuật ngữ để chỉ sự tương phản với village
Hamlet	- Chỉ một village rất nhỏ – chỉ có ý nghĩa so sánh hơn là một cấp chính quyền hay một đơn vị hành chính
Township	- Là một khu vực tương tự như town nhưng có quy mô nhỏ hơn - Chỉ mang tính phân biệt chủng tộc - đó là khu vực cho người da đen ở Châu Phi - Đó là một bộ phận của county ở Canada
Commune	- Một nhóm người, nhưng không nhất thiết là một gia đình sống chung với nhau trên địa bàn, chia sẻ với nhau tài sản và trách nhiệm

[3] *Xem từ điển giải thích Anh - Anh, tr.338.*

Tiếng Anh	Định nghĩa
County	- Đó là cấp chính quyền địa phương nhỏ nhất ở một số nước, điển hình là Pháp - Nhiều nước gọi chung là xã - Đơn vị hành chính, lớn nhất ở Vương quốc Anh - Tương đồng với State hay province ở các nước - đơn vị hành chính địa phương lớn nhất - Cộng đồng của người có địa vị cao trong xã hội và có cách sống riêng
Prefecture	- Một số nước - Chỉ nhà quản lý cao nhất một vùng ở Pháp và Nhật - Để chỉ một vùng hành chính lãnh thổ nhất định, ví dụ Nagasaki (Nagasaki prefecture – khu Nagasaki hay vùng Nagasaki)
Province	- Khu, hay một vùng hành chính - Đây là một tên gọi khác phổ biến (tỉnh). Tuy nhiên, cũng có nước không sử dụng từ này (Hiến pháp các bang của Mỹ không có từ này)
Municipality	- Là một tên gọi chung để chỉ một khu vực có tính chất riêng như town (thị trấn), thành phố (city) hay huyện (district) có chính quyền riêng của nó - Cơ quan quản lý các cấp hành chính như thị trấn, thành phố, huyện
District	- Nhiều nước sử dụng để chỉ một khu vực có tính đô thị (tùy vào quy định bao nhiêu % hoạt động kinh tế phi nông nghiệp để xác định nó là đô thị) - Là một khu vực ở nông thôn có những nét riêng của nó - Là một đơn vị hành chính ở nông thôn - Huyện (nhiều nước coi đây là cấp chính quyền trung gian)
Special districts	- Là một vùng lãnh thổ tương đương đơn vị hành chính cung cấp một số dịch vụ đặc biệt (tồn tại ở một số bang ở Mỹ). Trước đây ở các nước nói tiếng Anh, sanitary district (một loại đơn vị hành chính đặc biệt) chỉ làm công việc vệ sinh
School district	- Là một vùng lãnh thổ mà đơn vị hành chính trên lãnh thổ đó có chức năng quản lý và khai thác các trường công
Parish	- Được sử dụng ở Anh và ở Mỹ nhưng với nghĩa khác nhau. Parish ở Mỹ để chỉ một cấp thành phố tại một số bang; còn parish ở Anh để chỉ xã hay một xứ đạo
Ward	- Cũng một từ được dùng ở Anh hay các nước khác, Nhật Bản có nhiều tên gọi khác nhau (mặc dù đó là một cấp chính quyền) - Nhằm chỉ đơn vị nhỏ ở thành phố (phường). Nhưng ở Nhật Bản, từ này chỉ dùng cho thủ đô Tokyo
Borough	- Tồn tại ở Anh và một số nước nói tiếng Anh. Ví dụ, thành phố Luân Đôn chia ra nhiều Borough. Mỗi Borough đều có hội đồng được bầu

Cơ cấu tổ chức hành chính địa phương có khá nhiều loại. Có một số dạng phổ biến hiện nay đang được áp dụng ở các nước[1].

---

[1] *Chi tiết về cơ cấu tổ chức hành chính địa phương của các nước tham khảo trong tài liệu "Hành chính địa phương các nước ASEAN". Đề tài khoa học Học viện Hành chính Quốc gia 2002. (Thư viện Trung tâm thông tin tư liệu quốc gia; thư viện Học viện Hành chính Quốc gia).*

4.2. Hội đồng: Là một trong những bộ phận cấu thành chính quyền địa phương trong xu thế phổ biến hiện nay. Nhiều nước có hội đồng từ những thế kỷ XIX.

Hội đồng là tên gọi chung để chỉ cơ quan đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân địa phương trên các vấn đề vì lợi ích của địa phương và nhân dân địa phương.

Hội đồng có thể có những tên gọi khác nhau tùy theo từng quốc gia và tùy theo từng cấp. Đại đa số các nước gọi tên hội đồng gắn liền với cấp hành chính (tỉnh, huyện, xã hay các tên gọi khác nhau). Trong hệ thống pháp luật nhà nước Việt Nam từ khi thành lập đến nay đều gọi chung là hội đồng nhân dân[1].

Nghiên cứu Hội đồng là một trong những chủ đề quan tâm của quản lý hành chính nhà nước ở địa phương (chính quyền địa phương). Đó cũng chính là một trong những nội dung quan trọng của cải cách hành chính ở các nước trong nhiều thập kỷ qua.

Nghiên cứu chủ thể hội đồng trong cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước địa phương cần quan tâm một số nội dung:

– Cách thức thành lập hội đồng - cơ quan đại diện cho nhân địa phương

– Quy mô đại biểu hội đồng

– Những quy định về tiêu chuẩn đại biểu và nhiệm kỳ của đại biểu hội đồng

– Quyền hạn của hội đồng đại diện

– Hoạt động của hội đồng

– Cơ cấu tổ chức của hội đồng

– Vấn đề tiền lương, phụ cấp cho đại biểu hội đồng.

4.3. Các cơ quan chấp hành tại địa phương

Như đã mô tả ở sơ đồ hệ thống tổ chức hành chính địa phương, bên cạnh hội đồng - đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân địa phương, một hệ thống cơ quan có nhiệm vụ thực thi các hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn lãnh thổ theo đúng quy định của pháp luật.

Hệ thống các cơ quan thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà

---

[1] *Xem Luật Tổ chức hội đồng và Uỷ ban Nhân dân các cấp từ 1946 lại nay để biết rõ thêm chi tiết.*

nước trên địa bàn vừa phải triển khai pháp luật nhà nước trên địa bàn, vừa phải thực hiện các quyết định của hội đồng về những vấn đề của địa phương. Điều này tạo ra cho các cơ quan chấp hành tại địa phương thường có tính lệ thuộc vào cả hội đồng địa phương và cấp trên (hoặc chính phủ trung ương trong mô hình tổ chức theo loại; hoặc cấp trên trong hệ thống thứ bậc.

4.4. Người đứng đầu cơ quan chấp hành

Đây là một chức danh tương đối phổ biến trong tổ chức hành chính địa phương. Có nhiều cách khác nhau để chọn ra người đứng đầu cơ quan chấp hành tại địa phương.

– Bầu theo nguyên tắc bầu trực tiếp của cử tri địa phương kèm theo bầu hội đồng. Như vậy, hội đồng và người đứng đầu cơ quan chấp hành đều do cử tri bầu ra. Mối quan hệ giữa hội đồng và người đứng đầu hành pháp mang tính chất của pháp luật quy định hơn là sự phụ thuộc.

– Hội đồng bầu ra người đứng đầu hành pháp. Ứng cử viên cho chức vụ này có thể là người của hội đồng (đại biểu) cũng có thể không nhất thiết phải là đại biểu. Mô hình thứ nhất (đại biểu) là phổ biến ở các nước.

– Hội đồng bầu (dưới hình thức giới thiệu, đề nghị) để cho các cơ quan nhà nước cao hơn có thẩm quyền lựa chọn. Hình thức này phổ biến ở các nước trong đó Bộ Nội vụ có vai trò rất lớn trong quản lý hệ thống các tổ chức hành chính địa phương.

Quyền hạn của người đứng dầu cơ quan chấp hành tùy thuộc vào cấp của chính quyền địa phương trong hệ thống thứ bậc hoặc loại chính quyền địa phương. Đồng thời quyền của người đứng đầu (thường có thể là thị trưởng, tỉnh trưởng, chủ tịch tùy theo từng nước) cũng phụ thuộc vào cách thức tạo ra người đứng đầu.

Về nguyên tắc chung, người đứng đầu cơ quan chấp hành là người đại diện cho cộng đồng địa phương với bên ngoài. Có những quyền chung như quyền phê duyệt các quy chế địa phương; dự thảo ngân sách địa phương; bổ nhiệm cán bộ để thực hiện các nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Các quyền này thường được ghi nhận trong Luật Chính quyền địa phương. Trong mô hình bầu trực tiếp, người đứng đầu cơ quan chấp hành và hội đồng có mối quan hệ cân bằng và không ít trường hợp người đứng dầu cơ quan chấp hành có quyền giải tán hội đồng để bầu cử sớm hội đồng mới. Trong khi đó, hội đồng chỉ có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với hệ thống chấp hành và trong trường hợp cụ thể hệ thống đó phải từ chức (không bị giải tán). Luật của một số nước quy định người đứng đầu cơ quan

chấp hành có quyền yêu cầu hội đồng họp trong trường hợp khẩn cấp.

Theo pháp luật hiện hành, cơ chế hoạt động quản lý hành chính nhà nước địa phương Việt Nam theo mô hình hội đồng – Uỷ ban Nhân dân. Trong đó việc chọn Chủ tịch Uỷ ban Nhân dân phải có đủ ba điều kiện:

– Đại biểu hội đồng nhân dân cùng cấp.

– Được hội đồng nhân dân bầu.

– Được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên phê chuẩn (nghĩa là chủ tịch tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn; chủ tịch huyện phải được chủ tịch tỉnh phê chuẩn; chủ tịch xã phải được huyện phê chuẩn).

Nhiệm kỳ của chủ tịch Uỷ ban Nhân dân là nhiệm kỳ của hội đồng nhân dân; trừ trường hợp bị buộc chấm dứt công việc trước thời hạn do nhiều lý do khác nhau.

Trong cơ chế lãnh đạo tập thể và cá nhân phụ trách, chủ tịch Uỷ ban Nhân dân ở Việt Nam vừa là người đứng đầu Uỷ ban Nhân dân, chịu trách nhiệm chung đồng thời phải chịu trách nhhiệm thực hiện các nhiệm vụ được phân công[1].

4.5. Cơ cấu tổ chức cơ quan chấp hành

Các bộ phận thuộc cơ quan chấp hành tại địa phương thường được tổ chức theo nhóm các chức năng, nhằm giúp người đứng đầu hành pháp thực hiện đồng thời cả hai nhiệm vụ: quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn và giải quyết các vấn đề thuộc đòi hỏi của địa phương.

Tùy thuộc vào cấp độ của tổ chức hành chính địa phương mà cơ cấu tổ chức có những đầu mối khác nhau.

Bên cạnh chức chủ tịch hay người đứng đầu, có thể có các bộ phận giúp việc để điều hành các hoạt động chuyên môn về quản lý hành chính nhà nước tại địa phương.

Việc tổ chức thành các bộ phận chức năng có thể có những tên gọi khác nhau tùy thuộc vào loại chính quyền địa phương.

Tại cấp cơ sở, các đơn vị chức năng cũng tương tự nhưng không gọi là sở, cục mà là các phòng. Sở, phòng là tên gọi chung nhất của cho các cơ quan chức năng của cơ quan chấp hành tại địa phương. Việc hình thành các sở đều dựa trên nguyên tắc chuyên môn hay tổng hợp. Tại các cơ quan

---

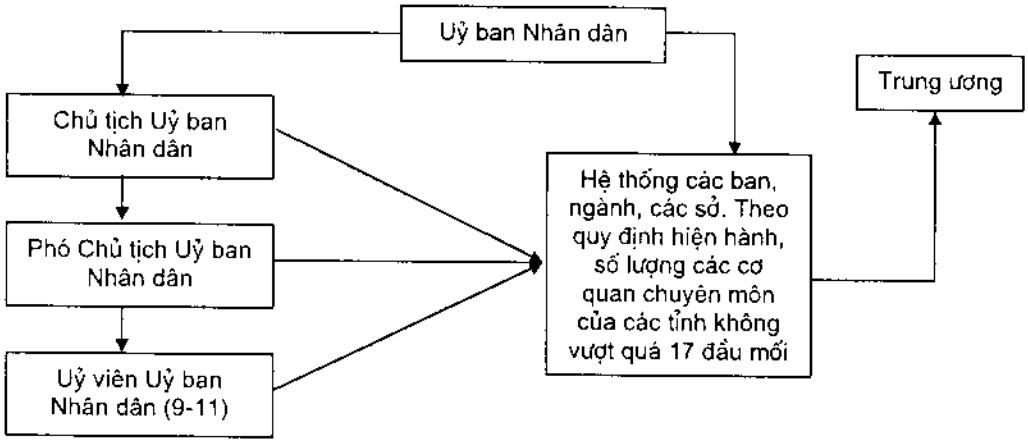
[1] *Xem chi tiết Luật Tổ chức hội đồng và Uỷ ban Nhân dân*

hành chính địa phương, các sở có thể là chuyên ngành như công nghiệp, nông nghiệp, cũng có thể là sở tổng hợp như kế hoạch hay tài chính. Sở, phòng là cơ quan chuyên môn nên trên thực tế sở chịu sự quản lý của cả cơ quan hành chính địa phương và cơ quan hành chính cấp trên. Nhiều nước kết hợp cả hình thức tản quyền và phân quyền để điều hành các hoạt động chuyên môn trên từng địa bàn lãnh thổ.

Theo pháp luật của Việt Nam, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân giúp Uỷ ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và đảm bảo sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Uỷ ban nhân dân cấp mình, đồng thời chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên và khi cần thiết thì báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.

Chính phủ quy định tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân.

Sơ đồ tổ chức cơ quan hành chính địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam như trên hình 5.10.



Hình 5.10. **Sơ đồ cơ cấu tổ chức các cơ quan chuyên môn hành chính cấp tỉnh**

Sở là cơ quan chuyên môn, được tổ chức giống như một cục, vụ của Chính phủ Trung ương. Việc thành lập các sở thuộc tỉnh do Chính phủ quyết định hoặc trong nghị định thành lập tỉnh, hoặc bằng một quyết định riêng.

Cơ cấu tổ chức của sở cũng theo nguyên tắc chức năng. Các bộ phận chức năng được tạo thành các đơn vị – gọi chung là phòng. Số lượng phòng do chức năng, nhiệm vụ của sở quyết định. Việc thành lập các phòng do lãnh đạo của các sở đề nghị Uỷ ban nhân dân tỉnh thông qua.

Do hệ thống thứ bậc trong quản lý chuyên môn, giống như bộ đối với sở, các sở đều có mối quan hệ với các phòng chuyên môn ở cấp huyện.

Huyện cũng được tổ chức về nguyên tắc không khác nhiều so với sở. Điều này cũng đúng với sở, không khác nhiều so với bộ. Cách thức tổ chức này của các cơ quan chuyên môn ở Chính phủ Trung ương và các cơ quan hành chính địa phương tạo nên một hình thức kết hợp vừa chịu trách nhiệm chuyên môn thống nhất vừa đảm bảo tính đặc thù của địa phương. Đó cũng chính là hình thức phân quyền kết hợp với tản quyền.

Xã không có cơ cấu tổ chức phức tạp như huyện hoặc tỉnh trên phương diện pháp luật. Tuy nhiên, nhiều người vẫn thường xem xét cơ cấu tổ chức hành chính xã tương đối phức tạp.

Xã về nguyên tắc, không tổ chức thành các ban, ngành như tỉnh. Mặt khác, đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý hành chính rất hạn chế. Theo luật quy định chỉ có 5 – 7 uỷ viên Uỷ ban nhân dân bao gồm: 1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch và các uỷ viên, do đó việc thành lập các đơn vị theo kiểu phòng ban không cho phép. Trong xu hướng chung, đang có ý kiến rút bớt số lượng uỷ viên Uỷ ban nhân dân. Thay vào đó là các chức danh chuyên môn: công an, quân sự; tài chính – kế toán; văn phòng; địa chính và tư pháp. Trên cơ sở. Trên cơ sở đó hình thành các khối chuyên môn: kinh tế, văn hóa – xã hội và nội chính.

Nhiều nước, tổ chức hành chính địa phương ở một số cấp không có hội đồng. Trong trường hợp đó, hoạt động quản lý hành chính mang tính chất tản quyền hay phân quyền hành chính. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan hành chính tản quyền do Chính phủ quyết định. Cộng hòa dân chủ Nhân dân Lào là một ví dụ. Các cơ quan hành chính tỉnh và huyện không có hội đồng.

4.6. Nhân sự của tổ chức hành chính địa phương

Nếu như những đại biểu hội đồng đại diện các cấp là những cán bộ dân cử, thì những người làm việc cho tổ chức hành chính địa phương thực hiện chức năng chấp hành đều được coi là công chức. Có nước phân biệt họ

là công chức địa phương và hưởng các chế độ theo Luật chính quyền địa phương. Một số nước những công chức làm việc cho địa phương đều thuộc vào loại ngạch, bậc giống như các loại công chức khác làm việc ở Trung ương.

Nhiều nước có chính sách riêng cho những người được bầu cử. Cũng có nước ghép chung cả hai nhóm. Sự ghép cả hai nhóm này, tuy thuận tiện trong quản lý nhưng gặp khá nhiều khó khăn trong việc xây dựng các chính sách quản lý và chế độ tiền công, tiền lương. Chính vì vậy, một số nước xác định cụ thể đội ngũ công chức không kể những người được bầu vào các cơ quan quản lý và do đó dễ tiến hành xây dựng chính sách riêng cho hai nhóm này.

Trong điều kiện cụ thể của thể chế nhà nước Việt Nam, hệ thống các cơ quan nhà nước tại địa phương được xác định trong mối quan hệ tổng thể không chỉ của các cơ quan hành chính nhà nước (hội đồng và Uỷ ban nhân dân) các cấp mà còn phải đặt trong mối liên hệ với các tổ chức Đảng và các tổ chức chính trị – xã hội khác. Mối quan hệ đó trong tổng thể các mối quan hệ quản lý hành chính nhà nước tại địa phương, phản ánh tính tất yếu của sự lãnh đạo của Đảng, sự tham gia hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các tổ chức chính trị – xã hội và vai trò của chính quyền địa phương bao gồm hội đồng và Uỷ ban Nhân dân. Kết hợp chặt chẽ các yếu tố đó của hệ thống chính trị, hoạt động quản lý hành chính nhà nước địa phương sẽ đạt được hiệu quả cao hơn.

4.7. Tổ chức hành chính nhà nước ở khu vực đô thị

Đô thị hóa đang trở thành một xu thế không thể thay đổi của thế giới trong nhiều thập kỷ qua. Nhiều dự báo xu thế này sẽ dần mở rộng với quy mô tỷ lệ đô thị hóa trung bình sẽ vượt qua ngưỡng 50/50 trong những năm tới.

Cùng với xu hướng đô thị hóa là việc hình thành các trung tâm, quần thể đô thị và các siêu thành phố với số dân vượt quá 10 triệu người, thậm chí có thể lên đến 20-25 triệu. Nếu xét dân số của một số nước nhỏ, với số dân như trên và trên một diện tích hạn chế và các nhu cầu phát triển rất cao, cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính đô thị đang là một chủ đề được quan tâm[1].

---

[1] *Xem Tài liệu "Asian cities in the 21st century. Contemporary Approaches to Municipal Management, ADB 1999.*

Nhiều nước có pháp luật riêng cho việc xây dựng cơ cấu tổ chức của chính quyền đô thị khu vực thủ đô và những thành phố lớn. Những khu vực đô thị lớn được trao tư cách pháp nhân của chính quyền địa phương cấp trung gian (tỉnh) – gọi chung là thành phố trực thuộc trung ương (Trung Quốc, Việt Nam).

Chính quyền thành phố phải tiến hành hoạt động cung cấp nhiều loại dịch vụ công không đòi hỏi nhiều ở các vùng nông thôn như xử lý rác thải; chiếu sáng, nước sinh hoạt; vui chơi giải trí. Các bộ phận cấu thành cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị trong nhiều trường hợp khác với chính quyền địa phương khu vực nông thôn. Mặt khác, nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ công trên địa bàn khu đô thị (hạt nhân hay mở rộng khó có khả năng chia tách. Tính tập trung chỉ đạo hoạt động cung cấp dịch vụ công đô thị lớn hơn đối với nông thôn và điều đó làm cho cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị có thể không nhất thiết phải nhiều tầng nấc như chính quyền khu vực nông thôn. Hệ thống chính quyền đô thị thường chỉ có một hai cấp để tiến hành cung cấp dịch vụ trực tiếp cho cộng đồng đô thị là tiêu điểm của nhiều tài liệu nghiên cứu về cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị.

Câu hỏi ôn tập

1. Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác.

2. Cơ cấu tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước Trung ương – các mô hình và phân tích các ưu nhược điểm.

3. Cơ cấu tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước địa phương – các mô hình và phân tích ưu nhược điểm.

4. Tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước là một trong những nội dung cơ bản của cải cách hành chính. Điều gì đang cản trở quá trình hoàn thiện cơ cấu tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước Trung ương và địa phương.

Tài liệu tham khảo

1. "*Hoàn thiện cung cấp dịch vụ công*". Tài liệu hội thảo. Học viện Hành chính Quốc gia, 2002.

2. "*Public Administration. The Business of Government*". Jose P. Leveriza. National Book Store. Philippine 1990.

3. Luật tổ chức chính phủ năm 2001.

4. Nghị định 86/2002/NĐ-CP.

5. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân sửa đổi 1994.

6. "*Phân cấp quản lý trong quá trình chuyển đổi ở nước ta. Lý luận và thực tiễn*". Đề tài nghiên cứu khoa học. Học viện Hành chính Quốc gia (Thư viện). Năm 2003.

7. *Management.* Stephen P. Robbins. Prentice-Hall International Editions. 1994.

8. *Quản lý học đại cương.* NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2001.

9. *The Serve and to Preserve. Improving Public Administration in a Competitive World.* Salvatore Schiavo Campo and Pâchmpet Sundaram. Chapter 3.

10. *Asian cities in the 21 century. Contemporary Approaches to Municipal Management.* ADB. 1999.

Chương VI

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

Quyết định hành chính là kết quả của sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan, tổ chức nhà nước được Nhà nước trao quyền ban hành quyết định hành chính nhằm thực thi pháp luật. Mục tiêu của quyết định hành chính là nhằm định ra chính sách, đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hoặc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể, để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền hành pháp của Nhà nước. Nói cách khác, quyết định hành chính là hành vi của các cơ quan hành chính nhà nước (hoặc cá nhân, tổ chức được ủy quyền) nhằm đưa ra các quy định chung hoặc tình trạng pháp lý cụ thể, cá biệt cho công dân hoặc tập thể công dân thực hiện.

I. QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

1. Quyết định

Quyết định (*decisions*) là một từ được sử dụng rộng rãi trong đời sống hàng ngày cũng như trong hoạt động quản lý tổ chức. Nhiều tài liệu nghiên cứu đã đề cập đến nhiều cách tiếp cận đến từ này[1]. Tuy nhiên, chưa có một định nghĩa nào được sử dụng chung, thống nhất. Một số người cho rằng, không cần đi vào từ ngữ, nên tiếp cận đến nội dung phản ánh của từ này và có thể nên mô tả nội dung của từ này bằng một sơ đồ sẽ hợp lý hơn là giải thích để đi đến thuật ngữ thống nhất.

Trong các định nghĩa đã được trình bày trong nhiều tài liệu khác nhau, có thể rút ra một số điểm có thể mô tả thành sơ đồ:

– Phải có một chủ thể quan tâm đến từ này (có thể gọi chung đó là chủ thể quyết định).

– Phải có một tập hợp nhiều phương án để có thể lựa chọn một hoặc

---

[1] *Xem "Quản lý học đại cương". Học viện Hành chính Quốc gia. NXB Đại học Quốc gia. Vũ Kim Sơn (chủ biên). 2001. Chương 10, tr. 194.*

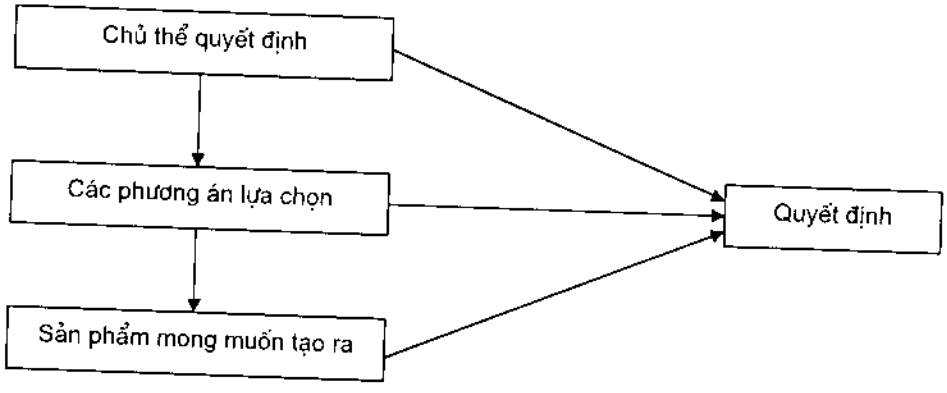
một vài phương án được coi là "hay hơn, tốt hơn – thuật ngữ hơn, nhằm chỉ sự so sánh".

- Những sản phẩm tạo ra của chính sự lựa chọn đó.

Có thể khái quát các yếu tố trên thành sơ đồ hình 6.1.

Cần chú ý khi nghiên cứu định nghĩa quyết định theo sơ đồ trên *Trước hết,* quyết định phải gắn liền với một chủ thể nhất định. Đó có thể là tập thể, cá nhân; có thể là nhà nước và không phải nhà nước; có thể tổ chức độc lập hay tổ chức mang tính phối hợp, quốc tế. Lý thuyết quyết định không đi vào nghiên cứu cách thức thành lập tổ chức nhưng quan tâm nhiều đến môi trường trong đó tổ chức tồn tại, vận động và phát triển. *Hai là,* phải có các phương án để lựa chọn. Tạo ra các phương án để lựa chọn sẽ được trình bày chi tiết trong quy trình làm quyết định, song nếu không có phương án, sẽ không có đầy đủ ý nghĩa của làm quyết định. *Ba là,* quyết định phải hướng đến mục đích nhất định. Không có quyết định nào là "vô hướng". Lý thuyết tổ chức đòi hỏi phải làm rõ mục tiêu của tổ chức và trên cơ sở đó làm định hướng cho các quyết định được đưa ra.

Quyết định (*decisions*) được coi như là một sản phẩm cuối cùng của ba nội dung đã mô tả trong sơ đồ hình 6.1.



***Hình 6.1.* Quyết định là gì**

Một số tài liệu định nghĩa quyết định như là một sự lựa chọn một trong các cách thức có thể lựa chọn. Cách tiếp cận đó không phù hợp với từ quyết định là một sản phẩm và nhầm giữa quyết định và làm quyết định.

2. Quyết định hành chính

Cho đến nay, chưa có một định nghĩa riêng nào về thuật ngữ quyết định hành chính. Trong các tài liệu về hành chính công, cũng không đưa ra

từ riêng về quyết định hành chính (*Administrative Decision*). Sử dụng phổ biến đó là sử dụng cụm từ: quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước (*Decisions of Administrative Agencies*)[1]. Quyết định của cơ quan hành chính nhà nước gọi tắt là quyết định hành chính. Với cách tiếp cận đó, việc vận dụng khái quát chung về quyết định sẽ được áp dụng đúng trong trường hợp quyết định hành chính, sự khác nhau cần chú ý là nội dung của ba ô đã nêu trên.

Chủ thể đưa ra quyết định hành chính là tổ chức hành chính và những người được trao nhiệm vụ, quyền hạn nhất định trong tổ chức hành chính nhà nước. Đây là tổ chức và cá nhân được trao quyền hạn nhất định trong khuôn khổ pháp luật nhà nước đã đề ra và chỉ được thực hiện hay sử dụng những quyền hạn đã được trao[2].

Những phương án lựa chọn của các tổ chức hành chính nhà nước cũng được xác định trên những nguyên tắc khác với các tổ chức khác. Nhiều phương án có thể được đưa ra nhưng không thể lựa chọn do nguyên tắc hoạt động quản lý hành chính nhà nước khác với nguyên tắc hoạt động của các cơ quan khác.

Sản phẩm của các quyết định hành chính tạo ra cũng rất đa dạng, phong phú và đó cũng là điều gây tranh luận trên thực tế hiện nay về tính hiệu quả của các quyết định quản lý hành chính.

Quyết định hành chính là quyết định của cơ quan sử dụng quyền lực nhà nước nên trên thực tế cũng có thể định nghĩa quyết định hành chính. Có thể định nghĩa một cách khái quát quyết định hành chính như sau: quyết định hành chính là một loại quyết định của các cơ quan hành chính

---

[1] *Cần hiểu về cơ quan hành chính để phân biệt với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước như đã nêu ở các chương trước. Do chỉ gắn liền với cơ quan hành chính – hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp, nên quyết định hành chính sẽ không đi sâu vào những loại quyết định có tính hành chính của các loại cơ quan, kể cả cơ quan nhà nước. Đồng thời phải phân biệt quyết định hành chính trong nghĩa hành chính ở đây là để chỉ các cơ quan thực thi quyền hành pháp trong bộ máy nhà nước nói chung.*

[2] *Nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức nhà nước trong đó có tổ chức hành chính nhà nước được quy định trong khuôn khổ pháp luật cụ thể. Hiến pháp, Luật Tổ chức (Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp) hoặc các loại văn bản quy phạm pháp luật khác. Đây là một trong những đặc trưng quan trọng để phân biệt tổ chức nhà nước với các loại tổ chức khác và cũng là đặc trưng quan trọng ảnh hưởng đến việc làm quyết định của các cơ quan nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.*

nhà nước nhằm giải quyết một vấn đề thuộc quyền hạn của cơ quan đó để bảo đảm cho các mục tiêu phát triển quốc gia được thực hiện.

3. Một vài dấu hiệu để phân biệt quyết định hành chính và quyết định (nói chung)

Do tính chất khác nhau của tổ chức hành chính nhà nước với các tổ chức nên nghiên cứu sự khác nhau giữa nhóm quyết định hành chính và các loại quyết định khác cũng đòi hỏi xuất phát từ việc nghiên cứu để hiểu sự khác biệt của tổ chức hành chính với các loại tổ chức khác.

Trước hết, các cơ quan hành chính nhà nước cũng như các cá nhân được trao quyền hạn nhất định trong tổ chức hành chính không thể làm quyết định theo ý muốn chủ quan của mình. Tính "riêng" trong quyết định hành chính không tồn tại;

Hai là, quyết định hành chính là quyết định của cơ quan quyền lực nhà nước và sử dụng quyền lực nhà nước để lựa chọn các phương án và cách thức để thực hiện nên mang tính chất pháp lý và bắt buộc đối với các chủ thể khác có liên quan đến vấn đề mà quyết định hành chính đề cập đến;

Ba là, các nhà hành chính hướng đến mục tiêu của tổ chức hành chính và được đặt trong tổng thể mục tiêu của quốc gia;

Bốn là, các nhà hành chính đặt trong môi trường đặc biệt khác với các tổ chức khác. Đó là môi trường trong đó chứa đựng những yêu cầu, đòi hỏi không chỉ từ các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp (các cơ quan quản lý nhà nước) mà còn từ cá nhân công dân, các đảng phái, tổ chức chính trị – xã hội cũng như các nhóm lợi ích;

Năm là, các cơ quan hành chính nhà nước đặt trong tổng thể chung của các mối quan hệ mang tính thứ bậc.

Sáu là, thủ tục hành chính (*Administrtive Procedures*) là một quy định chặt chẽ đòi hỏi phải quan tâm.

Bảy là, là một loại quyết định đặc biệt nên một số nội dung của một quyết định khi chuyển tải vào trong quá trình quyết định hành chính sẽ phải thay đổi cho phù hợp với môi trường hành chính.

II. CÁC LOẠI, DẠNG CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

Quyết định của một tổ chức thường được phân thành nhiều loại khác nhau. Tùy theo mục đích sử dụng phân loại mà có thể đưa ra những cách phân loại.

Quyết định đưa ra là nhằm giải quyết một vấn đề của tổ chức (kể cả tổ chức nhà nước) nên phương pháp phân loại quyết định được nhiều người quan tâm là phân loại theo vấn đề mà quyết định đề cấp đến.

Trong lý thuyết tổ chức, mỗi một tổ chức thường gặp nhiều vấn đề cần phải giải quyết, nhưng khó khăn đối với các nhà quản lý là các vấn đề đó không chỉ ra những chỉ số cơ bản.

Các nhà quản lý đưa ra nhiều loại quyết định khác nhau phụ thuộc vào vấn đề mà quyết định đề cập đến. Mặt khác các loại quyết định được đưa ra phụ thuộc vào môi trường trong đó tổ chức vận động và phát triển.

1. Các loại vấn đề trong tổ chức

Vấn đề gặp trong tổ chức có thể có khá nhiều loại và mỗi loại như vậy đòi hỏi phải có một cách xử lý riêng. Việc phân chia các vấn đề thành các loại khác nhau cũng giống như các cách phân loại khác cũng chỉ mang tính tương đối.

Các nhà quản lý thường quan tâm các vấn đề dựa trên khái niệm kết cấu của vấn đề. Khái niệm kết cấu vấn đề cũng được hiểu như kết cấu của tòa nhà, bài văn hay một tổ chức. Nếu như kết cấu đơn giản, dễ hiểu, hấp dẫn thì dễ tiếp cận, nếu phức tạp, khó có thể hiểu đúng nó. Theo quan điểm này, vấn đề được chia thành hai loại: loại có kết cấu tốt và loại có kết cấu không chặt chẽ.

– Loại có kết cấu cụ thể là loại vấn đề đơn giản, quen thuộc và được xác định một cách dễ dàng các loại thông tin liên quan đến vấn đề. Những loại vấn đề này thường có thể dễ dàng đưa ra các quyết định xử lý một cách hợp lý tối đa.

– Vấn đề có kết cấu không chặt chẽ là những loại vấn đề thuộc loại mới, không mang tính thường xuyên trong tổ chức và các loại thông tin liên quan đến vấn đề không đủ hoặc không chính xác. Các loại quyết định đưa ra với các vấn đề này luôn là một thách thức đối với các nhà quản lý.

– Cũng có thể nghiên cứu các loại vấn đề theo quan điểm chương trình. Có những loại vấn đề đã được chương trình hóa hay nằm trong một tổng thể của chương trình mà tổ chức đã có. Cũng có loại vấn đề không nằm trong chương trình, mang tính bất thường. Những vấn đề này xảy ra mang tính không thường xuyên và không đủ tần suất để các nhà quản lý có thể đưa ra những chính sách, quy chế để xử lý.

– Vấn đề mang tính chắc chắn, tức là những loại vấn đề mà khi

quyết định giải quyết nó các nhà quản lý có thể lượng hóa được kết quả.

– Vấn đề mang tính rủi ro tức là những loại vấn đề mà các nhà quản lý có thể đưa cho chúng một xác suất mang tính thống kê khả năng có thể xảy ra với nó.

– Cũng có nhà nghiên cứu chia vấn đề theo mức độ khác biệt của nó so với mô tả. Theo khái niệm vấn đề thì vấn vấn đề xảy ra khi có một hiện tượng sai lệch giữa vấn đề được mô tả và thực tế xảy ra. Nếu sự khác biệt này lớn, có thể đó là vấn đề trầm trọng; nếu sự khác biệt không nhiều – vấn đề đơn giản.

– Vấn đề cũng có thể phân chia theo quy mô. Đó là những vấn đề mang tính vĩ mô, cả nước, khu vực hay từng doanh nghiệp. Quy mô của vấn đề đòi hỏi phải có quyết định theo quy mô.

– Cũng có thể phân chia vấn đề (sai lệch so với mô tả, mong muốn) theo ngành, lĩnh vực. Đó là những vấn đề liên quan đến tài chính, nhân sự, tổ chức, thị trường hay chất lượng sản phẩm; ý kiến phàn nàn của khách hàng, bạn hàng.

2. Các loại quyết định

Như đã nêu ở phần định nghĩa quyết định và phân loại vấn đề, gắn liền với các loại vấn đề sẽ có những loại quyết định thích hợp.

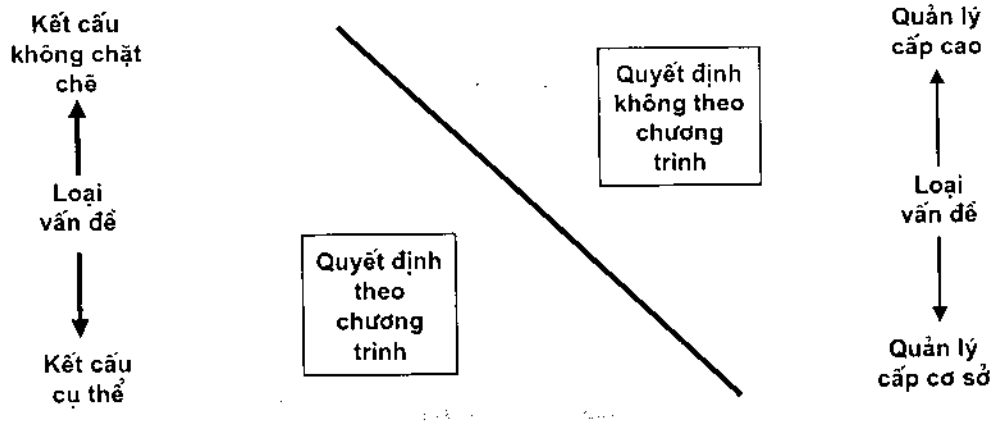
Có nhiều cách phân loại quyết định. Mỗi cách phân loại đều nhằm mục đích riêng của các nhà phân loại. Có thể phân quyết định thành các nhóm sau:

Quyết định theo chương trình. Tức quyết định gắn với việc giải quyết các vấn đề mang tính chất thường xuyên trong tổ chức, có thể được lặp đi lặp lại. Quyết định theo chương trình (vấn đề theo chương trình) thường được làm theo những chính sách, quy tắc, quy chế, thủ tục đã được tổ chức quy định. Mỗi tổ chức đều có những quy tắc thành văn hay bất thành văn quy định những việc cần phải làm đối với các vấn đề mang tính thường xuyên và thông thường không có nhiều phương án để lựa chọn hoặc sự lựa chọn đã bị loại bỏ. Ví dụ, khi chính sách tiền lương của công ty đã được xác định cụ thể theo hình thức công việc, các nhà quản lý không có nhiều lo lắng và lựa chọn về quyết định lương cho một nhân viên mới. Hay quyết định cấp xăng dầu cho các phương tiện đi lại hàng ngày không đòi hỏi nhiều suy nghĩ của các nhà quản lý (nhà làm quyết định). Trong khi quyết định các vấn đề có tính chương trình, thường các nhà quản lý không có

nhiều tự do để ra quyết định mà thay vào đó hình như đó là quyết định của tổ chức. Mặt khác với các loại quyết định như trên, các nhà quản lý cấp cao có thể tiến hành ủy quyền cho cấp dưới vì các chính sách, quy tắc, quy chế đã được thiết lập ra các quy định quản lý theo kiểu chương trình được chuẩn hóa thành mẫu hình thống nhất.

– Các quyết định không theo chương trình là những quyết định đối với các vấn đề không thường xuyên, mới. Trong trường hợp này, quyết định được làm theo tư duy của các nhà quản lý hơn là quy tắc, quy chế. Trong hoạt động quản lý các nhà quản lý thường đối đầu với loại quyết định này hơn là với loại quyết định theo chương trình. Quyết định này đòi hỏi năng lực cao của các nhà quản lý và đó cũng là lý do tại sao các chương trình đào tạo quản lý thường tập trung vào dạy cách quyết định đối với những vấn đề không theo chương trình.

Mối quan hệ giữa các loại quyết định trên với các loại vấn đề cũng như vai trò của các nhà quản lý có thể mô tả bằng sơ đồ hình 6.2. Theo sơ đồ này, đối với các quyết định thuộc loại không theo chương trình thường là những vấn đề có kết cấu không rõ ràng và việc đưa ra các quyết định đó thuộc về các nhà quản lý cấp cao. Trong khi đó các quyết định theo chương trình thường xảy ra với các vấn đề rất rõ ràng, cụ thể và quyền quyết định thường giao cho các cấp quản lý bậc thấp, cấp cơ sở.



***Hình 6.2.* Mối quan hệ giữa quyết định, vấn đề và cấp quyết định**

Bên cạnh phân loại quyết định theo vấn đề thường xuyên hoặc không thường xuyên, tùy thuộc vào loại vấn đề phân theo các cách khác nhau mà có các loại quyết định. Một số loại sau đây thường được đề cập đến tương đối phổ biến:

– Quyết định chiến lược, dài hạn.

– Quyết định chiến thuật.

– Quyết định vấn đề hàng ngày, thường xuyên.

– Quyết định mang tính tình huống (dự án, đổi mới).

– Có thể phân loại theo lĩnh vực hoạt động của tổ chức.

– Có thể phân loại theo cấp quản lý.

– Quyết định đổi mới, cải cách. Đây cũng là những loại quyết định khó khăn đối với các nhà quản lý. Đặc biệt trong môi trường đang có nhiều biến động thường xuyên nhưng lại chứa đựng các yếu tố mang tính xác suất (rủi ro) hoặc không chắc chắn, tức không biết được cả xác suất có thể xảy ra. Việc đưa ra các quyết định này cũng giống như các loại quyết định không theo chương trình ở trên.

Quyết định hành chính nhà nước, ngoài các cách phân loại trên còn có thể phân loại theo nhiều cách khác.

Theo Bernd Backer[1], có thể phân loại quyết định hành chính thành bốn loại sau: *Quyết định mang tính xác định mục tiêu* (Decision on purposes). Đây là loại quyết định nhằm xác định mục tiêu hoạt động của tổ chức trong điều kiện cụ thể. Một số tài liệu gọi đây là quyết định chính sách vì nó đề ra định hướng (chính sách) cho tổ chức hoạt động[2]. *Nhóm thứ hai của quyết định là loại quyết định thực hiện các chương trình mục tiêu đã được luật pháp đề ra.* Cách phân loại nhóm 2 này dựa vào mối quan hệ phân công, phân cấp quyền lực nhà nước giữa các cơ quan quyền lực nhà nước. Hành pháp là cơ quan thực thi, nên đưa ra các quyết định nhằm giải quyết vấn đề đều phải dựa vào chương trình mục tiêu đã được phê duyệt. Tùy thuộc vào thể chế nhà nước mà cách hiểu của Bernd có thể không giống nhau. Trong thuật ngữ của Việt Nam, chương trình mục tiêu có thể do chính phủ thông qua, cũng có thể do Quốc hội quyết định. Trong trường

---

[1] *Public Administration in The Federal Republic of Germany. Klwer. 1983. tr. 208-210.*

[2] *Chính sách là một thuật ngữ được sử dụng rất rộng rãi trong hoạt động quản lý. Tuy nhiên, chưa có một định nghĩa chung, thống nhất cho thuật ngữ này. Để biết về thuật ngữ này, tìm đọc "Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước – ngạch chuyên viên chính" tập 2, Học viện Hành chính Quốc gia. Năm 2001. Chuyên đề hoạch định và thực thi chính sách. Một vài tài liệu cho rằng khi đưa ra một quyết định hành chính, đòi hỏi phải kèm theo chính sách - trong trường hợp này chính sách lại được hiểu như một số biện pháp để thực hiện quyết định hành chính.*

hợp thứ hai, nhiều tài liệu không gọi đó là quyết định hành chính. *Nhóm thứ ba, là những quyết định hành chính thực hiện các chương trình có điều kiện.* Trong khi quy định các chương trình đó, thường sử dụng cụm từ "nếu... thì". Khi xảy ra các tình huống đó các nhà hành chính có thể đưa ra các quyết định cụ thể. *Nhóm thứ tư, đó là những quyết định về các chương trình của chính các cơ quan hành pháp ban hành nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.*

Phân loại các quyết định hành chính cần quan tâm đến cơ cấu thứ bậc hành chính. Cơ cấu đó được gắn liền nghiên cứu cơ cấu quyền lực trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước – tức các mối quan hệ giữa các cơ quan thực thi quyền hành pháp, lập pháp và tư pháp để xác định đúng loại quyết định hành chính mà các cơ quan hành chính nhà nước có thể ban hành.

Theo Joes P. Leveriza[1], quyết định hành chính có thể chia thành ba nhóm: quyết định tổ chức và nhân sự; quyết định cơ bản và quyết định thường xuyên; quyết định theo chương trình và quyết định không theo chương trình. Nội dung của quyết định theo chương trình mô tả giống như trên đã nêu. Quyết định tổ chức và nhân sự thì có thể tách ra, nhưng trên thực tế hoạt động của các cơ quan hành chính, hai vấn đề nhân sự và tổ chức luôn gắn liền nhau.

Quyết định cơ bản là những loại quyết định hành chính liên quan đến những cam kết mang tính dài hạn của cơ quan hành chính, có tính thường xuyên, dòi hỏi chi tiêu một nguồn ngân sách lớn và nếu sai sót khi đưa ra các quyết định như thế có thể gây hậu quả nghiêm trọng.

Quyết định thường xuyên là loại quyết định ít phải tranh luận, có thể tiến hành hoạt động đó lặp đi lặp lại nhiều lần (khi sự việc mô tả trong quyết định xảy ra). Loại quyết định này khi thực hiện chỉ ảnh hưởng đến một bộ phận nhỏ nhân dân. Trong thực tế hoạt động quản lý hành chính nhà nước, quyết định hành chính thường xuyên chiếm 90% số lượng quyết định hành chính, phần còn lại dành cho quyết định cơ bản. Theo Herbert A. Simon, quyết định thường xuyên là loại quyết định có tính chương trình (đã được lập trước) và quyết định cơ bản là loại quyết định chưa lập chương trình.

---

[1] *Trích dẫn lại từ: Public Administration. The Business of Gorvenment. Hose P. Leveriza. National Book Store. Philippine. 1990. Chương 14, tr, 225-234.*

Trong một số tài liệu ở Việt Nam[1], phân loại quyết định hành chính thường căn cứ vào tính chất pháp lý của quyết định. Quyết định hành chính được chia thành ba nhóm:

Quyết định chung (quyết định chính sách). Đây là loại quyết định đề ra chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ, biện pháp có tính chất chung trong quản lý làm cơ sở cho việc ban hành các quyết định quy phạm pháp luật hoặc quyết định cá biệt – cụ thể, là công cụ định hướng trong thực hiện lãnh đạo và quản lý của hệ thống hành chính nhà nước.

Quyết định quy phạm. Quyết định quy phạm trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính.

Quyết định hành chính cá biệt. Quyết định loại này được ban hành nhằm giải quyết các vụ việc cá biệt – cụ thể. Đây là quy định áp dụng pháp luật, được ban hành trên cơ sở quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm pháp luật, nhưng cũng có trường hợp được ban hành trên cơ sở văn bản cá biệt của cấp trên.

Trong "Hành chính công" Học viện Hành chính Quốc gia, NXB Đại học Quốc gia, phân loại các quyết định hành chính còn dựa vào một số tiêu thức như:

– Tính chất mệnh lệnh của quyết định;

– Cơ quan ban hành quyết định;

– Thời hạn hiệu lực của quyết định hành chính;

– Quyết định hành chính tập thể và quyết định hành chính của cá nhân.

Phân loại quyết định hành chính của cá nhân và quyết định hành chính tập thể đồng nghĩa với hai nhóm thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước là thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng.

Quyết định tập thể. Quyết định tập thể gắn liền với cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung như chính phủ hay Uỷ ban nhân dân các cấp. Xây dựng quyết định tập thể gắn liền với mô hình làm quyết định theo nhóm sẽ được trình bày ở phần sau. Tuy nhiên, khái niệm thẩm

---

[1] *Hành chính học đại cương, GS. Đoàn Trọng Truyến chủ biên, NXB Chính trị Quốc gia, 1997, tr. 115-125. Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước của ngạch chuyên viên chính. Học viện Hành chính Quốc gia 2001. Nhập môn hành chính nhà nước của Đinh Văn Mậu và Phạm Hồng Thái. NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1996.*

quyền[1] và thẩm quyền chung cũng như thẩm quyền riêng cần được nghiên cứu trong các chuyên đề khác để phân biệt. Quyết định tập thể được xây dựng và thông qua theo những cách thức khác với quyết định của một cá nhân được nhà nước trao quyền.

Quyết định của cá nhân có thẩm quyền. Loại quyết định này trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước gắn liền với cơ quan thẩm quyền riêng (bộ, sở,...). Các quyết định hành chính ban hành mang tính chất riêng, do thủ trưởng của cơ quan đó chịu trách nhiệm. Trong quản lý chung, các tài liệu viết chủ yếu về quyết định của cá nhân nhà quản lý hơn là quyết định tập thể do tính chất phân cấp quyền hạn trong tổ chức quyết định. Mỗi nhà quản lý chịu trách nhiệm về những lĩnh vực nhất định, cụ thể, họ phải ban hành các quyết định để điều hành trong phạm vi quyền hạn và trách nhiệm (gọi chung là thẩm quyền) nhằm hoàn thành nhiệm vụ được phân công.

Phân loại quyết định tập thể và quyết định cá nhân trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước chỉ mang tính tương đối. Trong nhiều cơ quan hành chính, thủ trưởng thay mặt tổ chức để giải quyết công việc được quy định tương đối. Nhưng sự phân biệt này trong không ít trường hợp không rõ nét. Một nhà hành chính làm một quyết định với tư cách riêng của mình nhưng lại liên quan đến các vấn đề của tổ chức; trong khi đó một quyết định của tổ chức lại liên quan đến những vấn đề mà bản thân nhà hành chính phải chịu trách nhiệm. Chính vì vậy, quyết định cá nhân (nhà hành chính) và quyết định tổ chức chỉ có khái niệm tương đối. Quyết định tổ chức là loại quyết định mà các nhà hành chính làm theo nghĩa nhân danh tổ chức. Các loại quyết định này có thể được ủy quyền cho các cấp khác nhau làm và có thể phối hợp, tham gia và hoàn thiện của nhiều người. Ví dụ quyết định của Uỷ ban Nhân dân xã là quyết định tổ chức. Người ký quyết định là Chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã nhưng ký thay mặt. Trong khi

---

[1] *Jurisdiction means the right or power of making and enforcing rules or laws. The jurisdiction of a public government extends over all the people who live in a certain area. The only way a person can escape such jurisdiction is to move out of its area. Public governments have broad functional jurisdiction-the range of activities ot which their rules or laws apply. Public goverments in the United States govern behavior that affects national defense, social welfare, the economy, marrriage and divorce, public health, education, taxation, and transportation. In addition, these public governments regulate most businesses, professions, and trades.*

đó quyết định của chủ tịch xã là quyết định cá nhân, do chủ tịch trực tiếp ký hoặc ủy quyền cho người khác ký thay mặt mình[1].

III. XÂY DỰNG QUYẾT ĐỊNH (DECISION MAKING) VÀ QUY TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH (DECISION MAKING PROCESS)

1. Làm quyết định

Làm quyết định là lựa chọn một trong các phương án có thể để giải quyết các vấn đề đã đề ra. Làm quyết định là một trong những công việc chủ yếu của các nhà quản lý trong các cơ quan hành chính nhà nước cũng như các tổ chức khác. Các nhà quản lý nhiều khi thấy làm quyết định là công việc trung tâm của họ vì họ thường xuyên phải chọn cái gì phải được làm; ai sẽ làm việc đó; khi nào, ở đâu và đôi khi còn làm việc đó như thế nào[2].

Tuy nhiên, trong thực tế của các tổ chức, đặc biệt là các tổ chức hành chính nhà nước, làm quyết định không phải là một hoạt động đơn lẻ mà được xem như là một quá trình nhằm tìm ra được phương án tối ưu trong tất cả các phương án có thể. Nhiều ý kiến khác nhau xung quanh vấn đề tối ưu hay hợp lý khi đưa ra quyết định. Hai thuật ngữ này sẽ được giải thích cụ thể ở tiết sau.

Trong lý thuyết quyết định có hai cụm từ được nhiều người quan tâm. Làm quyết định (*decision making*) và giải quyết vấn đề (*problems solving*). Hai cụm từ này có ý kiến cho rằng có thể sử dụng mang tính chất thay thế. Cũng có ý kiến cần phân biệt hai cụm từ này.

Trong mọi tổ chức kể cả các tổ chức nhà nước, luôn có những vấn đề của tổ chức[3]. Tìm kiếm các vấn đề của tổ chức và giải quyết các vấn đề đó để tổ chức có thể đi đến được mục tiêu tổ chức đã vạch ra là một trong những hoạt động cốt lõi của quản lý phát triển tổ chức. Giải quyết vấn đề tức làm cho vấn đề không mong muốn, không hài lòng thay đổi ngược lại,

---

[1] *Trong môn học "Tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước" sẽ giới thiệu cụ thể loại cơ quan nào cần ký thay mặt cơ quan; loại cơ quan nào ký trực tiếp bởi người đứng đầu.*

[2] *Harold Koontz and Cyril O'Donnell: Principles of Management. An Analysis of Managerial Functions. New York Mc Graw-Hill Int. 1972, tr. 196.*

[3] *Từ "problem" có nhiều nghĩa, song khi dịch sang tiếng Việt "vấn đề" nhằm chỉ một sự kiện nào đó mà tổ chức có thể đang gặp phải khó khăn, không hài lòng và mong muốn sửa đổi tình trạng đó. Do đó nói có vấn đề tức nói về khó khăn hơn là thuận lợi.*

tức giải quyết được những sự không hài lòng trong tổ chức. Trong khi đó, theo một số người, làm quyết định gắn liền với việc đưa ra quyết định lựa chọn phương án tối ưu để giải quyết vấn đề cũng như một số biện pháp phải tiến hành để giải quyết vấn đề đó. Thực hiện các giải pháp để giải quyết vấn đề không nằm trong quy trình làm quyết định.

Trong thực tế, hai cụm từ trên hoàn toàn có thể sử dụng thay thế cho nhau. Khó có thể làm quyết định để rồi không quan tâm đến thực hiện quyết định. Trong tài liệu này, chúng ta sử dụng hai cụm từ trên thay thế cho nhau. Nói giải quyết vấn đề (quy trình giải quyết vấn đề) cũng chính là quy trình làm quyết định.

Làm quyết định trong tổ chức nói chung và tổ chức hành chính nhà nước nói riêng thực chất là đưa ra một sự cam kết của tổ chức, của cá nhân có quyền hạn đối với các vấn đề có ảnh hưởng đến đời sống xã hội. Sự cam kết đó bao gồm cả về nguồn nhân lực, nguồn tài chính cũng như thời gian cần thiết đạt được cách thức giải quyết.

Do tính chất hai mặt trên của quyết định hành chính, nên các nhà quản lý trong các tổ chức hành chính thường rất "chậm chạp" khi đưa ra các quyết định hành chính. Nền hành chính có cơ cấu thứ bậc của tổ chức cũng chính là cơ cấu quyền hạn của hành chính. Quyền hạn trao cho mỗi cấp trong hệ thống thứ bậc đó gắn liền với trách nhiệm và chịu trách nhiệm đối với các quyết định. Chính vì vậy một số nhà quản lý chần chừ trong việc ra quyết định do sợ chịu trách nhiệm. Mặt khác, một số nhà quản lý không xem xét đầy đủ khía cạnh khả thi của quyết định hành chính, rất vội vàng đưa ra các quyết định hành chính. Nhiều quyết định hành chính không được triển khai thực hiện cũng do nguyên nhân này và không ai chịu trách nhiệm đối với các quyết định "hấp tấp, vội vàng" đó. Đây là một biểu hiện yếu kém của hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở nhiều nước.

Quyết định hành chính là một sự cam kết làm hay không làm của các tổ chức nhà nước, các nhà hành chính, các nhà quản lý cần phải đặt quyết định hành chính riêng lẻ trong tổng thể của nhiều quyết định hành chính và tôn trọng quy trình làm quyết định hành chính. Đồng thời tránh hiện tượng do dự, máy móc để không đưa ra được quyết định hành chính kịp thời.

2. Quy trình làm quyết định hành chính

Làm quyết định hành chính như trên đã nêu không phải là một hoạt động đơn lẻ mà là một quá trình gồm nhiều bước hay nhiều giai đoạn.

Giống như quy trình làm quyết định đã được nhiều tài liệu đề cập đến[1], quy trình làm quyết định hành chính cũng có thể vận dụng quy trình các bước đã nêu trên. Đặc biệt chi tiết của quy trình tám bước (bao gồm cả việc triển khai thực hiện quyết định hành chính) cần được quan tâm.

Do tính chất đặc biệt của tổ chức hành chính, quyết định hành chính có thể có những cách phân chia khác. Ví dụ, quy trình gồm năm giai đoạn: (1) xác định vấn đề; (2) phân tích vấn đề; (3) xây dựng các cách giải quyết; (4) quyết định cách thức giải quyết tốt nhất; (5) triển khai thực hiện[2].

Quy trình năm bước của Ira gồm: (1) xác định vấn đề; (2) xác định các mục tiêu hay đích cần đi đến (có nghĩa là giải quyết vấn đề đi đến đâu – triệt để hay một phần); (3) xây dựng các biện pháp có thể để đạt được mục tiêu; (4) đánh giá chi phí/lợi ích của mỗi phương án; (5) chọn mục tiêu, giải pháp để đạt được lợi ích tốt nhất[3].

Mô hình làm quyết định được chi tiết thành một số giai đoạn và gắn với mỗi giai đoạn đó có những nội dung hoạt động cụ thể[4].

Quy trình làm quyết định hành chính trên nguyên tắc sẽ không khác so với quy trình làm quyết định trong lý thuyết quyết định nói chung. Một trong những nội dung quan trọng cần nghiên cứu để làm cho quyết định hành chính đạt được hiệu quả mong muốn là nghiên cứu tính chất đặc biệt của các tổ chức nhà nước nói chung và các tổ chức hành chính nhà nước nói riêng để các bước trong quy trình làm quyết định phù hợp với tổ chức hành chính. Một số vấn đề sau đây cần nghiên cứu:

Trước hết cần hiểu rõ môi trường hoạt động của tổ chức hành chính. Môi trường hoạt động của tổ chức hành chính có thể chia ra: môi trường bên trong và môi trường bên ngoài. Môi trường bên ngoài của các tổ chức

---

[1] *Quản lý học đại cương. Học viện Hành chính Quốc gia. NXB Đại học Quốc gia. Võ Kim Sơn (chủ biên), 2001. Chương 10, tr. 194.*

[2] *Public Administration. The Business of Government. Jose P. Leveriza. NXB National Book Store. Philippine, 1990. Chương 14, tr. 225-234.*

[3] *Public Administration. Policy making in Government agencies. Ira Sharkansky. NXB Markham Publishing Company. Chicago. 1972. Chương 3, tr. 41-77.*

[4] *"Hành chính công". Học viện Hành chính Quốc gia. NXB Đại học Quốc gia, 2002. Trong nhiều tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên và chuyên viên chính của Học viện Hành chính Quốc gia đã trình bày quy trình gồm 14 bước trong quy trình làm quyết định.*

hành chính nói chung có các yếu tố không khác với môi trường bên ngoài của các tổ chức khác. Đó là những yếu tố thuộc về kinh tế, chính trị, pháp luật, văn hóa xã hội, quốc tế (đặc biệt trong xu thế hội nhập, khu vực hóa, toàn cầu hóa, yếu tố này đang tác động rất mạnh đến các tổ chức nói chung và các tổ chức nhà nước nói riêng). Bên cạnh các yếu tố vĩ mô đó, những yếu tố mang tính trực tiếp tác động đến các tổ chức hành chính như công dân (hay trong nhiều tài liệu gọi là khách hàng, bạn hàng); các nhà cạnh tranh (khi nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa công cho xã hội không còn chỉ là độc quyền của các tổ chức hành chính); các nhà cung cấp, các cơ quan nhà nước khác có quan hệ trực tiếp với tổ chức hành chính.

Phân tích để hiểu rõ bản chất của các yếu tố bên ngoài đang ảnh hưởng đến quy trình làm quyết định của các tổ chức hành chính là rất quan trọng nhưng đồng thời cũng là một công việc hết sức khó khăn. Nhiều yếu tố tác động đến quy trình làm quyết định hành chính mang "tính tường minh, dễ nhận thấy", nhưng cũng có rất nhiều tác động ngay chính các nhà quản lý khi đưa ra các quyết định hành chính không nhận thức được do nhiều nguyên nhân khác nhau. Có thể do hạn chế năng lực nhận thức về tầm quan trọng của các yếu tố môi trường bên ngoài; do thiếu điều kiện (thông tin là một trong những yếu tố đó) để "nhìn rõ" môi trường nên không thể phát hiện những ẩn chứa bên trong của các yếu tố môi trường bên ngoài; do thiếu thời gian, thiếu nguồn tài chính cần thiết và một điều rất quan trọng là môi trường bên ngoài hành chính nói riêng và các tổ chức nói chung luôn vận động và thay đổi. Ngay mối quan hệ giữa các tổ chức hành chính nhà nước với nhau (cấp trên, cấp dưới; trung ương và địa phương và trong cùng một cấp) cũng thường xuyên thay đổi.

Môi trường bên ngoài của tổ chức hành chính luôn chứa đựng nhiều yếu tố không chắc chắn. Nếu thiếu một sự giám sát cụ thể, sẽ không nhận thức được những tiềm ẩn không chắc chắn đó.

Môi trường bên trong của tổ chức đó là các yếu tố ngay bên trong của tổ chức hành chính nói chung (hệ thống các tổ chức hành chính) và của chính từng tổ chức đơn lẻ. Đặc biệt trong các tổ chức nhà nước nói chung và các tổ chức hành chính nói riêng, yếu tố cơ cấu tổ chức, quy trình làm việc, văn hóa các tổ chức hành chính, vấn đề quyền lực và tác động mang tính chất chính trị có ảnh hưởng rất lớn đến quy trình làm quyết định hành chính. Có thể chỉ ra một số yếu tố đó như: cơ cấu thứ bậc của hành chính và gắn liền với nó là phân cấp trách nhiệm và quyền hạn trong hoạt động quản lý; các nhà làm quyết định chịu nhiều áp lực của nhiều cá nhân khác

trong tổ chức; hạn chế về việc thu thập thông tin; những vấn đề thuộc về chính cá nhân các nhà làm quyết định. Trong tất cả các yếu tố đó, vấn đề phân cấp trách nhiệm và quyền hạn trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước đóng vai trò rất quan trọng và nếu không thay đổi cơ chế trách nhiệm cá nhân các nhà quản lý và ra quyết định thì sẽ không nâng được chất lượng của các quyết định hành chính nói chung và các văn bản quy phạm pháp luật khác của nhà nước.

Trong lý thuyết quyết định (*Decision Theory*), đã chỉ ra hai phương pháp được sử dụng để làm quyết định: phương pháp thực nghiệm (*descriptive decision theory*) và phương pháp diễn đạt (*prescriptive decision theory*) hay phương pháp làm quyết định hợp lý. Hợp lý (*rationality*) được hiểu theo nghĩa rất rộng của vấn đề và sẽ được đề cập trong mục sau về yêu cầu đối với một quyết định hành chính. Do những yếu tố đã nêu trên, mô hình làm quyết định hợp lý (*rational decision making*) khi áp dụng vào trong quyết định hành chính gặp một số khó khăn và điều này cũng không chỉ đối với các tổ chức hành chính mà cả nhiều tổ chức khác. Những yếu tố mang tính chủ quan của các nhà hành chính có một tác động rất quan trọng làm cho vấn đề, cách lựa chọn vấn đề và giải quyết vấn đề đi trệch sang tính khách quan, hay như Pfiffner[1] đã viết, tính chủ quan đã làm xiên xẹo số liệu cho phù hợp với cách suy nghĩ của nhà hành chính. Sự tác động mang tính chủ quan của các nhà chính trị cũng như quản lý cao cấp cũng có thể làm cho các quyết định hành chính không thể hiện tính hợp lý của nó. Điều này xảy ra ở hầu hết các nền hành chính.

Để mô hình hợp lý có thể áp dụng trong quyết định hành chính một cách tối ưu, cần quan tâm đến sự hợp tác của các cấp, các bộ phận trong tổ chức hành chính để xác định vấn đề; các nhóm mục tiêu; các biện pháp, chính sách để thực hiện các mục tiêu đó. Đồng thời phải tìm nhiều biện pháp khác nhau để nhận được thông tin từ bên trong và bên ngoài tổ chức hành chính để đưa một sự lựa chọn đạt được cực đại lợi ích, nhưng chi phí thấp nhất (*max-min*). Đây có thể được coi là cách thức tiếp cận đến mô hình hợp lý trong các tổ chức hành chính với những đặc trưng riêng của mình.

Mô hình hợp lý tuyệt đối khó có thể áp dụng cho các tổ chức lớn, đặc biệt là các tổ chức nhà nước. Nguyên nhân chủ yếu của sự không thể này là

---

[1] *Public Administration. Pfiffner – Presthus. NXB The Ronald res Company. New York. 1960. Chương 6, tr. 114.*

ở hai đòi hỏi: hoàn hảo về mặt thông tin và tính khách quan của người ra quyết định. Cả hai yếu tố đó không thể đáp ứng trong tổ chức lớn cũng như trong các tổ chức hành chính[1]. Thay vào đó, các nhà hành chính, quản lý trong các tổ chức hành chính áp dụng mô hình quyết định theo sự hài lòng (*satisficing model*). Trong mô hình quyết định theo sự hài lòng, vấn đề hợp lý hay tối ưu luôn có giới hạn nhất định. Thay cho lý thuyết tối ưu, một sản phẩm đạt được sự hài lòng cao nhất của những người có liên quan là một quyết định tốt[2].

3. Quy trình làm quyết định tập thể

Trong lý thuyết quyết định, ít bàn đến từ quyết định tập thể theo nghĩa của các cơ quan quản lý nhà nước theo chế độ đại nghị, theo chế độ lãnh đạo tập thể. Các tổ chức thực hiện nguyên tắc phân cấp và do đó mô hình quyết định đã nêu trên mang tính chất quyết định của một cá nhân có quyền lực của tổ chức. Trong mô hình cuối cùng, do đặc điểm chung của Việt Nam, không có phân biệt cách xây dựng quyết định mang tính cá nhân hay tập thể. Trình bày hình thức thông qua một quyết định hành chính vừa mang tính tập thể (đại nghị) hơn là vai trò quyết định của người đứng đầu tổ chức. Đó cũng là một trong những điều hạn chế hiện nay của Việt Nam khi ra quyết định quản lý và khó phân biệt vai trò của cá nhân và sự chịu trách nhiệm của cá nhân và thay vào đó là sự chịu trách nhiệm tập thể. Khó có một tổ chức hành chính nào lại bị kỷ luật cả tổ chức khi ban hành một quyết định sai.

Trong khoa học quản lý ít nói đến quyết định của một tập thể, mà thường nói đến làm quyết định có sự tham gia của nhiều người (*group decision making*). Đây là một phương pháp làm quyết định hơn là một loại hình quyết định. Bản thân một cơ quan khó có thể trở thành một chủ thể pháp lý để xét xử khi có những dấu hiệu vi phạm. Không thể xử doanh nghiệp mà chỉ có thể xử giám đốc doanh nghiệp. Trong quá trình làm quyết định, giám đốc doanh nghiệp có thể sử dụng nhiều phương pháp khác nhau để đưa ra quyết định của doanh nghiệp trong thị trường cạnh tranh về sản phẩm, về giá cả, về mẫu mã. Giám đốc có thể tự mình làm quyết định theo đúng trách nhiệm, quyền hạn được giao (trong điều lệ doanh nghiệp). Giám đốc có thể mời một nhóm các nhà chuyên gia, chuyên môn trên một số lĩnh vực tham gia góp ý với mình về những vấn đề cần quyết định.

---

[1] *Management. James A.F. Stoner et al. Prentice Hall Australia. 1994. Chương 5, tr. 126-150.*

[2] *Một số mô hình làm quyết định, tham khảo trong tài liệu số 5.*

Sự tham gia của nhiều người hay làm quyết định theo nhóm có thể là một cách để gia tăng chất lượng (khách quan) và sự chấp nhận quyết định của cấp dưới hoặc những người có liên quan. Về lý thuyết, trách nhiệm cuối cùng đối với một quyết định quản lý thuộc về nhà quản lý và nhà quản lý có trách nhiệm đòi hỏi cấp dưới và người có liên quan thực thi quyết định. Tuy nhiên, luôn xảy ra "tình huống" để không có thể thực hiện hoặc không chấp hành[1]. Nếu phải chấp hành và sau đó báo cáo với cơ quan ban hành quyết định thì hệ quả mà nó tạo ra sẽ rất xấu vì đó là kết quả của một quyết định "không tốt". Chất lượng của một quyết định cũng như sự chấp nhận của những người có liên quan đến quyết định đó phải được kết hợp chặt chẽ với nhau. Đó là lý do mà các nhà quyết định, các nhà quản lý thường áp dụng quyết định theo nhóm hay làm quyết định có sự tham gia của nhiều người.

Áp dụng mô hình quyết định có sự tham gia của một số người được xem xét trong từng trường hợp cụ thể và đó cũng chính là cách thức để nâng cao hiệu quả quản lý. Nếu mọi trường hợp đều trông chờ vào quyết định tập thể thì sẽ không giải quyết được nhiệm vụ quản lý mang tính chất hàng ngày.

Trong quá trình ra quyết định, các nhà quản lý có thể áp dụng một số mô hình sau[2]:

Cách thứ nhất, nhà quản lý hoặc nhà làm quyết định tự làm một mình thông qua những thông tin có được. Trường hợp này xảy ra với các vấn đề rất đơn giản, có kết cấu rõ ràng cả về mục đích, cách thức đạt đến mục tiêu và điều cơ bản là các nhà quản lý đã có đủ thông tin về vấn đề đó một cách thích ứng. Nếu thiếu các yếu tố trên, tự quyết định sẽ có thể đem lại hệ quả không tốt.

Cách thứ hai, nhà quản lý, làm quyết định nhận được thông tin do cấp dưới cung cấp và sử dụng thông tin đó để tự mình đưa ra quyết định. Trong trường hợp này, cấp dưới không được cung cấp đầy đủ vấn đề; thông tin để phục vụ cho vấn đề gì. Cấp dưới giống như một "nguồn cung cấp thông tin và không có bình luận, đánh giá". Trong kỷ nguyên của công

---

[1] *Vấn đề "Công ty TNHH Nam Sơn" đã được đăng tải trên phương tiện thông tin đại chúng như là một ví dụ về nhiều quyết định của Thủ tướng chính phủ đã không được Uỷ ban Nhân dân huyện Đông Anh thực hiện. Nhưng trên thực tế, Uỷ ban Nhân dân huyện khó có thể thực hiện. Cuối cùng Thủ tướng chính phủ đã ra quyết định bãi bỏ quyết định cho phép Công ty TNHH Nam Sơn khai thác cát (Báo Hà Nội Mới số 12229 ngày 27/02/2003).*

[2] *Tham khảo chú thích số 2 trang 218.*

nghệ thông tin, vai trò này của cấp dưới (trực tiếp) sẽ thay bằng hệ thống công nghệ thông tin trong tổ chức. Tuy nhiên, thông tin không được đưa vào hệ thống cũng rất quan trọng đối với các nhà quản lý, do đó tiếp xúc với cấp dưới và yêu cầu cung cấp thông tin cũng là một vấn đề đáng quan tâm.

Cách thứ ba, các nhà quản lý trao đổi vấn đề với một số cá nhân cấp dưới, trao đổi để nhận được ý tưởng, đề nghị của từng người và cố gắng hình dung ra các đề nghị đó. Nhưng khi quyết định có thể có hay không có ý tưởng của các cá nhân cấp dưới.

Cách thứ tư, nhà quản lý trao đổi vấn đề với một tập thể của các nhà quản lý khác, thu thập ý tưởng, đề nghị của họ. Nhưng khi đưa ra quyết định, nhà quản lý có thể sử dụng hoặc không sử dụng ý tưởng của nhóm đã đề ra.

Cả ba cách tiếp cận sau, thể hiện tính chất tham mưu của cấp dưới hơn là tham gia vào quá trình quyết định vấn đề gì được quyết định.

Cách thứ năm, nhà quản lý trao đổi vấn đề với một nhóm các nhà chuyên môn, cấp dưới. Nhà quản lý với nhóm hoạt động chung, trao đổi các ý tưởng, đề xuất và đi đến thống nhất chung một số cách thức giải quyết vấn đề. Nhà quản lý không tác động mang tính áp đặt mà cùng nhau thống nhất cách giải quyết.

Nghiên cứu mô hình làm quyết định theo nhóm có thể chỉ ra một số ưu điểm cũng như một số hạn chế của phương pháp này.

Quyết định tập thể (nhóm) có cả những ưu điểm và nhược điểm, và đó cũng là tất yếu của từng phương pháp làm việc.

3.1. Ưu điểm của quyết định tập thể



– Trước hết quyết định thông qua tập thể cung cấp nhiều thông tin hơn cho quyết định;

– Tạo ra nhiều phương án lựa chọn hơn;

– Tăng sự chấp nhận cách giải quyết;

– Tăng tính pháp lý của các quyết định đối với tập thể. Đây cũng là một trong những xu hướng mở rộng dân chủ trong các tổ chức và thu hút sự tham gia của nhân viên. Những chỉ trích về độc quyền, quyết đoán cũng sẽ mất dần.

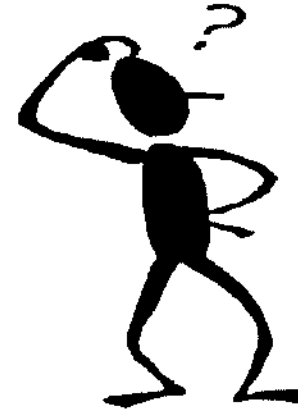
– Tạo cơ hội cho cấp dưới được tham gia trong quá trình quyết định và đó là một trong những cách thức cần thiết để đào tạo tại chức cho đội ngũ cán bộ cấp dưới.

– Trong hoạt động quản lý nhà nước, mô hình quyết định nhóm sẽ là cách thức để mở rộng sự tham gia của các cơ quan đại diện (hội đồng nhân dân); các tổ chức chính trị – xã hội và các công dân trong quá trình làm quyết định. Đó là cách để gia tăng chất lượng và sự chấp nhận của xã hội đối với các quyết định hành chính. "*Dễ trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong*" là câu châm ngôn thể hiện tính ưu điểm của mô hình quyết định theo hình thức nhóm hay quyết định có sự tham gia của nhiều người.

– Về khía cạnh tâm lý, quyết định theo hình thức tập thể (có sự tham gia) làm cho những người có liên quan cảm nhận được giá trị của họ trong quyết định hành chính.

3.2. Một số hạn chế của làm quyết định theo nhóm

– Sự hạn chế trước hết là tiêu tốn nhiều hơn thời gian của việc ra quyết định. Càng nhiều ý kiến càng đòi hỏi phải tranh luận và so sánh.



– Những người thuộc phái thiểu số có thể bị lép do những cơ chế của cách thức tập thể.

– Những áp lực mang tính thích ứng do sự đòi hỏi của xã hội và hình thành ý tưởng của nhóm. Điều đó có thể hạn chế chất lượng của quyết định.

– Trách nhiệm phân bổ không rõ ràng.

– Nhu cầu cá nhân có thể được lồng ghép một cách "linh hoạt" khi đưa ra ý tưởng, đề xuất.

3.3. Một số công cụ sử dụng để nâng cao hiệu quả của quyết định tập thể

– Thực tế có thể hạn chế các nhược điểm của quyết định tập thể nếu biết tổ chức hoạt động để đưa ra các quyết định. Trong thời đại ngày nay, nhiều công cụ, kỹ thuật, áp dụng công nghệ thông tin để hạn chế nhược điểm của cả phương pháp quyết định cá nhân và quyết định nhóm.

– Sử dụng mô hình "brainstorming" phát huy sáng tạo của từng cá

nhân trong nhóm quyết định. Đó là một quá trình tạo ra các ý tưởng và khuyến khích đưa ra các giải pháp, các phương án mà không có bất cứ sự chỉ trích nào. Trong sinh hoạt này, khoảng 6-12 người có thể ngồi lại với nhau theo kiểu bàn tròn. Người chủ trì nêu ra vấn đề một cách rõ ràng và các thành viên đều hiểu nó. Các thành viên được bày tỏ tư tưởng, ý định, phương án của mình công khai.

– Kỹ thuật làm việc theo nhóm ghi danh. Sự có mặt của nhóm và hoạt động độc lập về tư duy là đặc điểm của cách tiếp cận này để đưa ra quyết định nhóm. Mỗi người nghiên cứu độc lập ý tưởng. Trình bày ý tưởng; thảo luận công khai các ý tưởng và đánh giá (cho điểm ý tưởng của cả nhóm). Làm việc theo cách này hoàn toàn tạo cho các nhà quyết định nhóm không phụ thuộc nhau, dựa dẫm nhau trong suy nghĩ;

– Kỹ thuật Delphi. Về nguyên tắc giống như phương pháp ghi danh, song thành viên của nhóm quyết định không bao giờ gặp nhau. Họ chỉ trả lời các câu hỏi của một người nào đó đại diện cho nhóm chuẩn bị qua nhiều vòng khác nhau. Kết quả nhất trí cuối cùng ở mức độ nào đó (tùy theo nội dung, điều kiện, thời gian) sẽ trở thành quyết định nhóm;

– Một trong những nguyên tắc cần quan tâm là vấn đề phải quyết định chứ không phải là người quyết định. Tìm kiếm phương pháp quyết định hợp lý gắn liền với vấn đề cũng như sự hiểu biết vấn đề. Một giải pháp được đưa ra để giải quyết vấn đề phải do tình hình thực tế quyết định chứ không phải vì tính cách cá nhân hay hành vi ứng xử của từng người. Mỗi một loại vấn đề có thể lựa chọn một trong số các phương pháp, mô hình làm quyết định đã nêu trên hoặc có thể tìm ra các mô hình khác. Khi một quyết định phải làm nhanh, tiết kiệm thời gian thì mô hình "một mình" cần được quan tâm; nhưng những vấn đề đòi hỏi phải nghiên cứu, tạo cơ hội cho cấp dưới tham gia để hiểu rõ hơn vấn đề sẽ đòi hỏi áp dụng mô hình có sự tham gia.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, như trên đã nêu tùy thuộc vào cách thức thiết kế mô hình cơ cấu thứ bậc và quyền hạn mà pháp luật có thể đưa ra những quy định về những vấn đề được quyết định mang tính đại nghị, tập thể; những vấn đề nào thuộc quyền của những người đứng đầu các tổ chức.

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và có một cơ cấu tổ chức được pháp luật quy định (xem chi tiết Chương V). Pháp luật quy

định có những vấn đề phải được bàn bạc tập thể và quyết định mang tính chất tập thể[1].

Uỷ ban Nhân dân các cấp vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, vừa là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là một loại cơ quan có thẩm quyền chung và vai trò của Chủ tịch Uỷ ban Nhân dân là người đứng đầu cơ quan đó. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban Nhân dân 1994 (sửa đổi) cũng đưa ra những quy định hoạt động mang tính chất tập thể của Uỷ ban Nhân dân hay đó chính là quá trình làm quyết định tập thể[2]

4. Các dạng văn bản thể hiện quyết định hành chính

Tùy thuộc vào từng loại quyết định hành chính mà các nước có thể

---

[1] *Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001, Điều 19 quy định: Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số những vấn đề quan trọng sau đây:*

1. Chương trình hoạt động hàng năm của Chính phủ;

2. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ, các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trình Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội; các nghị quyết, nghị định của Chính phủ;

3. Dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm, các công trình quan trọng; dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách Trung ương và mức bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương; tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm trình Quốc hội;

4. Đề án về chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo trình Quốc hội;

5. Các chính sách cụ thể về phát triển kinh tế - xã hội, tài chính, tiền tệ, các vấn đề quan trọng về quốc phòng, an ninh, đối ngoại;

6. Các đề án trình Quốc hội về việc thành lập, sáp nhập, giải thể bộ, cơ quan ngang bộ; việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, việc thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt; quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

7. Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;

8. Các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

[2] *Điều 49 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban Nhân dân sửa đổi (1994) quy định: Uỷ ban Nhân dân thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề sau đây:*

1. Chương trình làm việc của Uỷ ban Nhân dân;

2. Kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ của địa phương trình Hội đồng nhân dân;

3. Các biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về kinh tế - xã hội, thông qua báo cáo của Uỷ ban Nhân dân trước Hội đồng nhân dân;

4. Đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban Nhân dân và việc phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương.

đưa ra những quy định khác nhau về loại văn bản thể hiện quyết định đó.

Trong Luật Thủ tục hành chính của Cộng hòa Liên bang Đức có đề cập đến một loại văn bản hành chính gọi là đạo luật (Administrative Acts) và một số văn bản mang tính pháp quy dưới luật (Statutory Orders).

Mỗi một nước có thể đưa ra một tên gọi không thống nhất và do đó khi nghiên cứu loại văn bản thể hiện một quyết định hành chính cần quan tâm đến nội dung và cấp ban hành hơn là tên gọi.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta quy định một số loại văn bản gắn liền với các quyết định hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước ban hành mang tính quy phạm;

- Chính phủ: nghị quyết; nghị định.
- Thủ tướng Chính phủ: quyết định, chỉ thị.
- Bộ trưởng (cơ quan thẩm quyền riêng): quyết định, chỉ thị, thông tư.
- Hội đồng nhân dân (cơ quan nghị quyết): nghị quyết
- Uỷ ban Nhân dân (cơ quan hành chính và chấp hành): quyết định và chỉ thị.

Trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không gọi các quyết định hành chính của chủ tịch Uỷ ban Nhân dân các cấp cũng như các loại quyết định hành chính của các cơ quan thuộc Chính phủ là những văn bản quy phạm pháp luật mặc dù các chủ thể đó được trao nhiệm vụ, quyền hạn nhất định theo pháp luật quy định. Do cách gọi như trên, cần tránh nhầm giữa văn bản quy phạm pháp luật (một hình thức ban hành quyết định hành chính) và quyết định hành chính nói chung.

IV. NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUÁ TRÌNH LÀM QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

1. Tính phức tạp của các vấn đề, mục tiêu và sự cam kết của các quyết định hàng chính

Trong quản lý hành chính Nhà nước, vấn đề đề cập và mục tiêu vạch ra có thể rất khác nhau từ nhiều khía cạnh. Một sự cam kết của cơ quan hành chính cũng có thể được xem là dấu hiệu để loại bỏ việc xác định mục tiêu của quyết định hành chính. Sự phân tích các khả năng để xác định vấn đề cũng có thể bị lu mờ bởi sự khác nhau trong tư duy. Một vấn đề

chính là những dấu hiệu khó khăn nhận được từ môi trường của các cơ quan hành chính. Trên thực tế, những khó khăn đó thường không phải luôn được chuyển tải trực tiếp đến các nhà hành chính do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có cả những nguyên nhân thuộc về thể chế; cũng có những nguyên nhân thuộc về hành vi.

Một số nhà hành chính khi tìm kiếm vấn đề cố gắng khái quát vấn đề từ những "triệu chứng" của những hiện tượng xã hội. Mối quan hệ giữa hai khái niệm: "triệu chứng" và vấn đề là một trong những yếu tố phức tạp của quyết định hành chính. Một hay hệ thống của các triệu chứng có thể trở thành vấn đề; nhưng cũng có thể một loạt những triệu chứng chỉ đưa đến một vấn đề mà các nhà hành chính quan tâm hoặc không có vấn đề nào được các nhà hành chính đề cập đến trong hoạt động quản lý của mình. Cách thức xử lý này của hành chính cũng giống như các bác sỹ khi chẩn đoán bệnh.

Xác định vấn đề và sự đồng ý chung của nhiều người có liên quan đến các vấn đề mà hành chính (công) phải quyết định được xem như bước quan trọng để xác định các bước tiếp theo. Nếu không có sự thỏa thuận mang tính chung đó, khó có thể khả thi để đi đến các nội dung khác. Xác định vấn đề được thỏa thuận là khâu khó khăn và không rõ ràng như trong các quyết định sản xuất, kinh doanh. Vấn đề nói chung và vấn đề mà các nhà hành chính quan tâm không phải luôn tồn tại rõ ràng trong thực tế. Muốn tìm ra nó đòi hỏi phải thông qua một quá trình quan sát, đánh giá và lôi kéo từ thực tế. Quá trình này của hành chính có sự tham gia của nhiều người và đó cũng chính là khó khăn mà các nhà hành chính phải giải quyết khi lựa chọn vấn đề.

Tính đa dạng của các vấn đề là khó khăn trong xác định mục tiêu và biện pháp để giải quyết vấn đề. Xác định mục tiêu liên quan đến việc chẩn đoán, phán xét khả năng tương lai cũng chứa đựng nhiều yếu tố không rõ ràng. Ví dụ, khi nhận định về sự chưa thích ứng của giáo dục phổ cập tiểu học và trung học cơ sở, mục tiêu trọn gói cũng như các chính sách liên quan đến nhiều khía cạnh khác nhau từ giáo trình, giáo viên đến nguồn tài chính hỗ trợ. Nếu như chỉ đề cập đến một khía cạnh nào đó của vấn đề, thì không thể đạt được mục tiêu của quyết định mang tính vĩ mô của nhà nước là phổ cập giáo dục tiểu học hay trung học cơ sở.

Khi xác định mục tiêu cũng như chính sách để giải quyết vấn đề, nhiều nhà hành chính phải tính đến khả năng của cơ quan hành chính, căn cứ vào khả năng thực tế để xác định mục tiêu từng phần, không mang tính

trọn gói trong giải quyết vấn đề.

Mục tiêu được xác định là hình ảnh tương lai của tổ chức hành chính được hình thành trong các nhà hành chính. Tuy nhiên, vấn đề này lại không chỉ tự nhà hành chính quyết định. Những thủ tục, thể chế có thể ngăn cản một sự thay đổi cần cho việc thực hiện quyết định trong tương lai. Điều đó cũng có nghĩa là hạn chế việc xác định mục tiêu của quyết định hành chính.

Trong nhiều trường hợp, các quyết định hành chính tác động cả đến những người bên trong cơ quan hành chính và những người bên ngoài. Do đó, khi lựa chọn mục tiêu cũng phải chú ý đến vấn đề này. Nếu bỏ qua tính khách quan này, chỉ căn cứ vào chủ quan có thể không xác định được đúng và hợp lý, khả thi mục tiêu của quyết định hành chính.

2. Hạn chế về thông tin để ra quyết định hành chính

Quyết định hành chính phải được lựa chọn một cách hợp lý. Nhưng có nhiều yếu tố, trong đó thiếu thông tin cản trở việc làm quyết định hợp lý. Việc thiếu thông tin do nhiều lý do khác nhau.

Trước hết, do chi phí để quy tụ tất cả những ai quan tâm xác định vấn đề và mục tiêu.

Hai là, do chi phí thời gian cho việc đánh giá, xem xét và lựa chọn các loại phương án cần thiết để quyết định. Thông thường do có quá nhiều nhóm lợi ích có liên quan nên các cuộc họp thường kéo dài, nhiều lần và không đi đến kết quả mong muốn. Nhiều trường hợp không thỏa thuận được lợi thế và hạn chế của quyết định hành chính được đưa ra nên cách thức để giải quyết vấn đề không xác định được chính xác.

Ba là, do các nhà hành chính không muốn bỏ mất nhiều cơ hội khác khi dành nhiều thời gian cho một quyết định cụ thể. Họ phải đưa ra nhiều quyết định khác nhau trên nhiều lĩnh vực và mỗi lĩnh vực được họ đặt cho một trọng số.

Bốn là, do thành viên của các cơ quan hành chính có thể thờ ơ với việc thu thập thông tin về quyết định hành chính, khi cần làm quyết định lại không có điều kiện để tìm kiếm nó. Cần đưa ra quyết định hành chính nhưng lại thiếu thông tin về chính vấn đề đó.

Năm là, do không áp dụng những kỹ thuật dự đoán, dự báo và không cung cấp đủ kinh phí cần thiết cho hoạt động này. Duy ý chí tồn tại trong cơ quan nhà nước nói chung và hành chính nói riêng dẫn đến các nhà hành

chính thường thừa nhận xu hướng đã được nói đến trong những cuộc dự báo trước đó. Việc lặp lại và đưa ra các quyết định mang tính chất "gia tăng" thể hiện việc thiếu thông tin cần thiết trong quá trình quyết định.

Sáu là, do nhiều báo cáo của các nhà chính trị, hành chính quá phức tạp và làm cho các nhà hành chính khó có thể tìm thấy trong đó những thông tin cần thiết cho quyết định nếu như không có những khoản kinh phí và thời gian để xử lý.

Bảy là, do năng lực của các nhà hành chính hạn chế trong việc tiếp cận đến thông tin và xử lý thông tin. Nhiều công nghệ hiện đại có thể cho phép họ tiếp cận đến thông tin, nhưng năng lực hạn chế và do đó đã để mất cơ hội thông tin.

3. Đòi hỏi, cam kết, ngăn chặn và sự không thích ứng của các nhà hành chính trong quá trình làm quyết định

Cơ quan hành chính gồm nhiều thành viên được tập hợp trên cơ sở những nguyên tắc nhất định. Trong quá trình lựa chọn vấn đề và xác định mục tiêu, trong không ít trường hợp, ý muốn cá nhân của từng thành viên len lỏi vào quá trình quyết định. Họ có thể đại diện cho những nhóm lợi ích khác nhau và do đó có thể có những nhu cầu, cam kết và những cản trở nhất định đối với cam kết của nhiều nhóm khác. Nếu thể chế hành chính không có cách thức để loại trừ những nhân tố đó thì khó có thể làm cho quyết định hành chính hợp lý.

Mỗi thành viên của cơ quan hành chính có những giá trị và hành vi ứng xử riêng và từ đó cũng có thể đưa ra những áp lực, đòi hỏi đối với tổ chức và môi trường trong đó hành chính hoạt động. Điều đó tác động mạnh đến việc thiết lập các mục tiêu của chính sách được đưa ra.

Một khía cạnh khác mang tính tích cực cũng cần được quan tâm là việc xác định những mục tiêu, nhu cầu đòi hỏi từng nhà hành chính có thể xuất phát từ kỹ năng, kiến thức của họ có được thông qua đào tạo, bồi dưỡng và tích lũy tạo nên chuẩn mực hợp lý của các tư duy. Mặt khác, việc trải qua nhiều trường, lớp đào tạo, bồi dưỡng sẽ làm cho các yêu cầu, đòi hỏi cũng khác nhau. Điều này làm cho các quyết định hành chính cần sự hợp tác nhiều hơn so với các loại quyết định khác. Nếu thiếu sự hợp tác, thì quyết định hành chính sẽ nghiêng về một phía, một nhóm.

Nhiều nhà hành chính cho rằng, ra quyết định trong hành chính là một quá trình học tập và mặc cả giữa những người có nhu cầu khác nhau nhưng lại có ảnh hưởng đến lựa chọn vấn đề, mục tiêu và chính sách (công

cụ thực hiện). Sự liên hợp các nhóm lợi ích trong tổ chức chính phủ cũng thể hiện tư tưởng trên trong việc ra quyết định hành chính.

4. Tổ chức đơn vị hành chính và quan hệ giữa lập pháp và hành pháp

Tổ chức các đơn vị hành chính cũng là một yếu tố cản trở tính hợp pháp của quyết định hành chính. Một số nội dung chủ yếu cần chú ý:

– Nhu cầu của các nhà hành chính trao đổi với các nhà lập pháp và hành pháp bị cản trở bởi chính cơ chế phân chia quyền lực.

– Sự kiểm soát của các nhà hành chính đối với cấp dưới thiếu rõ ràng và nhiều trường hợp không có hiệu lực theo nghĩa "phép vua thua lệ làng".

– Tệ quan liêu và thủ tục hành chính bị quy tắc hóa làm cản trở việc lựa chọn quyết định hành chính.

– Mâu thuẫn giữa hành chính chỉ huy và hành chính tác nghiệp.

Trong mối quan hệ giữa các nhà hành chính và các nhà lập pháp, đặc biệt là những người được bầu cử là mối quan hệ "ủng hộ – phủ quyết, không thông qua".

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, nếu quyết định hành chính có mục tiêu rất cụ thể và đề cập vấn đề liên quan đến lợi ích của các nhà lập pháp và hành pháp thì hoặc nhận được sự ủng hộ, hoặc bị phản đối. Và ngược lại, với mục tiêu thiếu cụ thể cũng dễ rơi vào tình trạng trên.

Trong điều kiện của hành chính công, quan hệ giữa các cấp hành chính không giống như trong khu vực tư nhân nên khó có thể đưa ra các quyết định kỷ luật ngay cả khi cấp dưới thiếu chấp hành quyết định. Nhiều quy định của các nước trong quy chế công vụ cố gắng thiết lập quan hệ này và coi đó như là một trong những vấn đề đạo đức công vụ. Nhưng trong nhiều trường hợp, chỉ khi nào quyết định xâm phạm đến lợi ích người lao động thì mới được xem xét cụ thể; việc không làm theo chỉ thị có thể xử lý mang tính hình thức.

Nhiều loại thủ tục hành chính có sức mạnh cản trở việc xác định mục tiêu và chính sách. Nhiều loại thủ tục hành chính nhà nước không phải do hành chính mà do các nhà lập pháp thiết lập. Các loại thủ tục theo hình thức này thường thiếu tính linh hoạt, sẽ dẫn đến tính quan liêu trong quyết định hành chính.

Một vấn đề khác cần được đề cập là quan hệ giữa các nhóm chuyên gia thiếu sự hợp tác, phối hợp, giao tiếp, do vậy họ đều cố gắng tìm cho mình một sự hợp lý, gây khó khăn cho việc ra quyết định.

Một số hoạt động hành chính nhà nước bị ràng buộc bởi ngay chính các nhà lập pháp khi họ đưa ra những nền tảng pháp luật cơ bản cho hành chính hoạt động. Mối quan hệ trên tương đối phức tạp và tùy thuộc vào tương quan giữa hành pháp và lập pháp.

5. Những hành vi tiêu cực của các nhà hành chính

Trong nhiều trường hợp, những hành vi tiêu cực được coi như là những hành vi cản trở các hoạt động giao tiếp cần thiết trong quá trình quyết định. Họ tìm mọi cách để ngăn cản sự giao tiếp cần thiết của các thành viên trong tổ chức; họ ngăn cản việc đưa ra những quyết định hợp lý và điều chỉnh thích ứng. Bản chất của vấn đề quyền lực công trao cho họ và mục tiêu cá nhân có thể càng làm cho vấn đề này trầm trọng thêm.

Mức độ biểu hiện của hành vi tiêu cực của các nhà hành chính khác nhau.

Mức độ xảy ra những hành vi tiêu cực cản trở có thể khác nhau trong hệ thống thứ bậc. Nghiên cứu của các nhà tâm lý và xã hội học chỉ ra rằng những hành vi tiêu cực đó có thể tạo ra những sự căng thẳng trong tổ chức. Hành vi tiêu cực xảy ra ở cấp càng cao càng dễ gây căng thẳng nhiều hơn so với cấp thấp hơn.

Một số nhà nghiên cứu hành chính cho rằng, hành vi tiêu cực trong hành chính đã trở thành vấn đề đáng quan tâm và họ cho đó là một căn bệnh, hình như nó đang trở thành "bình thường" trong các cơ quan hành chính. Điều đó đòi hỏi phải có những quy chế cụ thể và nghiêm minh để xử lý hành vi ấy.

Ra quyết định trong tổ chức lớn như hành chính nhà nước là một trong những vấn đề rất phức tạp nên khó tạo ra được những mô hình hợp lý, đạt kết quả hơn như khu vực tư. Mục tiêu của các nhà hành chính trong xu thế chung là nghiên cứu những hạn chế của mình trong quy trình quyết định hành chính; áp dụng những thành công của khu vực tư trong ban hành quyết định để nâng cao hiệu quả của các quyết định hành chính. Tuy nhiên, một vấn đề mang tính bản chất cần chú ý là quyết định hành chính được làm bởi các cơ quan hành chính – nhân danh công quyền, nhưng lại do con người thực hiện. Con người này không phải do nhà nước sinh ra mà từ xã hội chuyển vào nhà nước. Điều đó làm cho các quyết định hành chính mang ý nghĩa phức tạp hơn các quyết định của khu vực tư.

V. ĐÁNH GIÁ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

Đánh giá quyết định hành chính về nguyên tắc giống như đánh giá

một dự án được đưa ra để giải quyết một vấn đề. Hay nói khác đi đánh giá một quyết định hành chính tức đánh giá tính khả thi của quyết định đó.

Đánh giá quyết định hành chính có thể tuân theo những nội dung như đánh giá, thẩm định một dự án. Nội dung đánh giá này có thể được đưa vào trong quy trình xây dựng quyết định hành chính (xem các mô hình đã nêu trên về làm quyết định hành chính). Do đó nội dung của đánh giá quyết định hành chính tập trung chủ yếu vào một số khía cạnh sau, mang tính chất của những người đứng ngoài quá trình làm quyết định hành chính.

1. Đánh giá chất lượng mang tính khách quan của quyết định hành chính

Đây là cách đánh giá dựa vào xem xét lại quy trình làm quyết định. Nhà quản lý lựa chọn cách làm quyết định mang tính riêng lẻ, cá nhân, độc lập hay sử dụng nhiều phương pháp khác nhau để thu thập, xử lý, lựa chọn các phương án. Trong hoạt động quản lý nhà nước, không ít trường hợp các quyết định đưa ra mang tính chất "quyết nhanh", tức các nhà quản lý căn cứ vào tình hình đưa ra các quyết định. Khó có thể nói đó là những quyết định không tốt; trong khi đó cũng có nhiều quyết định tốn khá nhiều thời gian nhưng khi đưa ra lại thể hiện thiếu khách quan.

2. Đánh giá khả năng được chấp nhận của một quyết định hành chính

Đó chính là xem xét việc chấp nhận quyết định của những người phải thực hiện nó. Đây là một trong những vấn đề quan trọng khi đánh giá một quyết định khả thi. Như trên đã nêu, có nhiều mô hình để làm quyết định; nếu sự tham gia của nhiều người trong quyết định sẽ tạo cơ hội được chấp nhận tốt hơn. Những người thực thi hoặc những người có liên quan phải tham gia, vì họ có thể có thông tin liên quan đến vấn đề quyết định; hiểu, chấp nhận của họ sẽ có ý nghĩa quan trọng cho thực hiện quyết định.

3. Đánh giá tính hợp pháp của một quyết định hành chính

Tính hợp pháp của một quyết định nói chung là một trong những yêu cầu không thể thiếu được của quyết định. Không chỉ các tổ chức nhà nước khi làm quyết định phải hợp pháp mà mọi tổ chức ban hành quyết định đều phải tuân thủ pháp luật (hợp pháp). Trong sản xuất kinh doanh, trong hợp tác kinh tế mọi hoạt động đều phải nằm trong khuôn khổ pháp luật

quy định. Đó là những điều quy định trong luật dân sự; luật lao động; các loại pháp luật khác về kinh tế. Những chủ thể tham gia trong các hoạt động khi phải đưa ra quyết định đều phải tuân thủ quyết định của pháp luật nhà nước. Nếu trái với những quy định đó, các bên có thể tranh chấp đòi phải giải quyết và cần thiết phải đưa ra tòa án.

Đối với các cơ quan nhà nước, yêu cầu tính hợp pháp của một quyết định cần xem xét trên hai khía cạnh:

Trước hết, tổ chức hành chính nhà nước cũng là một chủ thể giống như nhiều chủ thể khác. Việc tuân thủ những quy định chung của pháp luật đều phải tuân theo. Không thể vì là tổ chức nhà nước (sử dụng quyền lực nhà nước), nên không xem nặng tính tuân thủ pháp luật chung. Khi tuyển dụng người vào làm việc trong cơ quan hành chính cũng phải phù hợp với những quy định chung của Bộ luật Lao động, không thể vì là cơ quan nhà nước và người làm việc sẽ là cho cơ quan nhà nước mà có thể bỏ qua hoặc làm trái với quy định. Nhiều nước rất quan tâm đến những chế tài đòi hỏi tính tuân thủ nghiêm khắc pháp luật của các cơ quan và những người đứng đầu cơ quan đó.

Hai là, tổ chức nhà nước là một loại tổ chức đặc biệt do được trao quyền lực nhà nước để thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Quyền lực nhà nước trao cho các tổ chức hành chính nhà nước không phải vô hạn. Trong hệ thống thứ bậc cũng như trong lý thuyết phân công thực quyền lực nhà nước, mỗi một cơ quan nhà nước chỉ được trao một số chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn nhất định. Những quy định về nhiệm vụ và quyền hạn được ghi nhận trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; không ai có thể thay đổi nếu không được trao quyền làm sự thay đổi. Quyền lực nhà nước được phân công giữa ba hệ thống thực thi quyền lực nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Điều đó cũng có nghĩa là các tổ chức hành chính nhà nước không có quyền quyết định các vấn đề thuộc lập pháp hay tư pháp; các tổ chức hành chính nhà nước có quyền tham gia, phối hợp.

Ba là, trong tổ chức hành chính nhà nước, thực thi quyền hành pháp, phân công, phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn giữa các cơ quan hành chính nhà nước Trung ương và địa phương một mặt được quy định cứng trong Luật Tổ chức. Nhưng đồng thời Chính phủ với thể chế là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất có quyền phân công, phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho các tổ chức cấu thành hệ thống hành chính nhà nước. Tổ chức hành chính nhà nước Trung ương hay địa phương chỉ có thể

thực thi quyền hạn của mình trong khuôn khổ quy định của pháp luật tương ứng.

Bốn là, phát huy tính sáng tạo của các cơ quan thực thi không có nghĩa là họ có thể làm ngoài những quy định của pháp luật.

Đánh giá tính hợp pháp của một quyết định hành chính cần dựa vào một số tiêu chí sau:

Một là, các quyết định quản lý hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Có nghĩa là các quyết định hành chính không được trái với Hiến pháp, luật, văn bản pháp quy của cơ quan nhà nước cấp trên. Hay nói ngắn gọn, các quyết định hành chính không được vi luật.

Hai là, các quyết định quản lý hành chính phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hoặc chức vụ. Yêu cầu này đòi hỏi mỗi cơ quan chỉ có quyền hạn ban hành quyết định giải quyết những vấn đề nhất định do pháp luật giao cho, không lạm quyền và lẩn tránh trách nhiệm (không vi quyền).

Ba là, quyết định quản lý hành chính phải được ban hành xuất phát từ những lý do xác thực. Yêu cầu này có nghĩa là chỉ khi nào trong đời sống quản lý nhà nước và đời sống dân sự xuất hiện các nhu cầu, các sự kiện được pháp luật quy định cần phải ban hành quyết định thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới ra các quyết định nhằm quy định chung hoặc áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể.

Bốn là, quyết định quản lý hành chính phải được ban hành đúng hình thức và thủ tục do pháp luật quy định. Ví dụ Luật Thủ tục hành chính của Mỹ quy định: trước khi cơ quan hành chính liên bang ban hành một quy chế điều tiết, các bên có liên quan phải được tạo cơ hội để bày tỏ quan điểm của họ[1].

Năm là, về hình thức, các quyết định quản lý hành chính phải đúng tên gọi, thể thức: tiêu đề, số, ký hiệu, ngày tháng ban hành và hiệu lực, chữ ký, con dấu... Những sai sót về hình thức cũng có thể làm cho quyết định trở thành bất hợp pháp. Về thủ tục ban hành, các quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm tuân thủ các yêu cầu bắt buộc và các yêu cầu bảo đảm dân chủ, khách quan, khoa học. Trong luật thủ tục hành chính của các nước đều quy định hình thức, thể thức để ban hành một quyết định hành

---

[1] *The Administrative Procedures Act (1946) của Mỹ. "Microsoft Encaria Encyclopedia 2001. â 1993-2000;*

chính. Trong Điều 35 và 37 của Luật Thủ tục hành chính Cộng hòa Liên bang Đức quy định hình thức của quyết định hành chính.Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta quy định các loại văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan thuộc hệ thống các cơ quan hành chính được quyền ban hành. Đó chính là những hình thức cơ bản thể hiện các quyết định hành chính[1].

Các quyết định hành chính là mệnh lệnh chỉ huy để mọi cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị – xã hội và công dân biết để chấp hành và thực hiện nghiêm chỉnh. Tính hợp pháp của một quyết định hành chính là một trong những dấu hiệu quan trọng để đánh giá tính hiệu lực của một quyết định hành chính cũng như hiệu lực của hệ thống pháp luật. Mọi cơ quan hành chính nhà nước không được quyền đưa ra các quyết định hành chính bất hợp pháp. Đó là một trong những nội dung của nhà nước pháp quyền.

4. Đánh giá tính hợp lý của quyết định

Đánh giá khía cạnh hợp lý của một quyết định hành chính là một trong những vấn đề phức tạp nhất trong đánh giá quyết định hành chính. Như trên đã nêu, trên nguyên tắc, làm quyết định hành chính nói riêng và các quyết định khác nói chung tuân thủ theo mô hình làm quyết định hợp lý (*rational decision making*). Nhưng trên thực tế, tính hợp lý tuyệt đối không thể đạt được do nhiều lý do. Thay vào đó, các nhà quản lý quyết định lựa chọn mô hình hợp lý có giới hạn hay mô hình sự hài lòng. Cách tiếp cận lý thuyết trên đã làm cho ngay bản thân các quyết định nói chung và các quyết định hành chính nói riêng đã chứa đựng bên trong một số dấu hiệu của sự chưa hợp lý (*rationality*).

Khi đánh giá khía cạnh hợp lý, theo Bernd Becker[2] cần xem xét trong tổng thể của ba cấp độ hợp lý: hợp lý mang tính hệ thống tức đặt quyết định hành chính mà các cơ quan hành chính ban hành trong tổng thể của hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước; hợp lý về mặt thủ tục; hợp lý về khuôn khổ vấn đề và hợp lý về sự bình đẳng.

Theo Ira[3], tính hợp lý của một quyết định hành chính được xem xét trong phạm vi cụ thể của sự hài lòng. Trong trường hợp do tính phức tạp

---

[1] *Xem chi tiết nội dung Chương 3. Luật Ban hành văn bản quy định pháp luật, ban hành 1996.*

[2] *Tài liệu tham khảo số 7, tr. 205.*

[3] *Xem tài liệu tham khảo số 1, tr. 52-58.*

của mục tiêu, các vấn đề mà quyết định hành chính đề cập đến, cần đưa ra một cách giải quyết phù hợp với nguồn lực; hợp lý do tính chất hạn chế về nguồn thông tin; hợp lý trong bối cảnh đòi hỏi, cam kết, hạn chế, không thích ứng của các nhà hành chính nói chung do điều kiện phát triển nguồn nhân lực; hợp lý gắn liền với cơ cấu tổ chức của tổ chức hành chính.

Một số tài liệu khi sử dụng thuật ngữ "hợp lý – *rationality*" một phần đề cập đến cả những nội dung mang tính hợp pháp đã nêu trên. Do đó, cần quan tâm đến sự kết hợp cả nội dung hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính.

Một quyết định hành chính được coi là hợp lý khi nó đáp ứng các yêu cầu sau:

– Quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân. Không nên ra các quyết định hành chính vì mang lại lợi ích công cộng mà gây thiệt hại cho công dân, ngược lại, tránh vì vụ lợi cho một tập thể mà gây tổn hại chung cho xã hội. Yêu cầu này đòi hỏi sự cân đối hợp lý lợi ích giữa Nhà nước và xã hội, lấy lợi ích của Nhà nước và lợi ích chung của công dân làm tiêu chí để đánh giá tính hợp lý của quyết định hành chính.

– Quyết định quản lý hành chính phải có tính cụ thể và phù hợp với từng vấn đề, với các đối tượng thực hiện. Quyết định cần chỉ cụ thể các nhiệm vụ, thời gian, chủ thể, phương tiện thực hiện quyết định. Nhưng một quyết định quá chi tiết của cấp trên có thể không phù hợp với mọi cấp dưới, với các địa phương. Vì vậy, cần phải phân biệt rõ nhu cầu, đặc điểm của đối tượng quản lý mà ra quyết định phù hợp. Càng xuống cấp dưới thì quyết định hành chính càng phải cụ thể. Đặc biệt, bảo đảm tính chất cụ thể và phù hợp của quyết định cần lưu ý tới tính cần thiết. Một quyết định có hiệu lực và khả năng thực thi cao khi nó được ban hành đúng lúc, hợp với nhu cầu quản lý. Trong trường hợp không cần thiết mà vẫn ban hành quyết định thì không những không mang lại hiệu quả mà thậm chí còn gây thiệt hại về vật chất hoặc tinh thần.

– Quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm tính hệ thống toàn diện. Nội dung của quyết định phải tính hết các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội; phải căn cứ vào mục tiêu trước mắt và lâu dài; phải kết hợp giữa tác dụng trực tiếp và gián tiếp, kết quả, mục tiêu, nhiệm vụ cần đạt được với điều kiện, phương tiện thực hiện. Các biện pháp đề ra trong quyết định phải phù hợp, đồng bộ với biến pháp trong các quyết định liên

quan. Quyết định về kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội phải gắn chặt với quyết định cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước và xây dựng pháp luật.

– Quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm kỹ thuật lập quy, tức là ngôn ngữ, văn phong, cách trình bày phải rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, chính xác, không đa nghĩa.

Trong quá trình đánh giá một quyết định hành chính, nếu làm rõ được một số câu hỏi sau, thể hiện quyết định hành chính được xây dựng tốt.

1. Vấn đề mà quyết định đề cập đến thuộc loại vấn đề gì. Đó là vấn đề đã được đưa vào trong chương trình hay vấn đề chưa được đưa vào chương trình; vấn đề thuộc ngành hay lĩnh vực; vấn đề Trung ương hay địa phương; các vấn đề đó đã được đề cập như thế nào trước quyết định này ra đời;

2. Nếu không giải quyết vấn đề này thì sẽ có những hậu quả gì xảy ra;

3. Vấn đề đã được những ai, những cơ quan nào nghiên cứu;

4. Ý kiến của các chuyên gia về vấn đề đó như thế nào;

5. Vấn đề được mô tả rõ ràng hay chỉ mới nêu định hướng;

6. Mục tiêu đề ra quyết định như thế nào; đa mục tiêu hay chỉ đơn mục tiêu;

7. Những phương án đưa ra cũng như kết quả mà quyết định nói đến đã được nhận thức đúng;

8. những ưu tiên, cần tập trung đã được đề cập đến;

9. Những ưu tiên, các cách tiếp cận là ổn định;

10. Những cản trở gì về thời gian, chi phí;

11. Lựa chọn cuối cùng đứng trên quan điểm kinh tế, chính trị hay hỗn hợp.

5. Đánh giá hiệu lực – hiệu quả của một quyết định hành chính

Do nhiều tài liệu đã viết về cụm từ hiệu lực – hiệu quả nên có thể sử dụng chung để xem xét một quyết định hành chính. Thuật ngữ hiệu lực (effectiveness) thể hiện việc đạt được mục tiêu, kết quả đã đề ra. Đó chính là đạt được kết quả mong muốn. Đánh giá hiệu lực, kết quả chính là xem xét liệu quyết định đã đạt được mục tiêu đề ra (lập lại trật tự an toàn giao

thông vận tải; không có hiện tượng vượt đèn đỏ; điều khiển phương tiện không có giấy phép lái xe,...). Các nhà đánh giá không phải đi xác định kết quả gì tạo ra mà xác định những gì quyết định mong muốn đạt được đã đạt được hay chưa. Trong lý thuyết đánh giá, đánh giá hiệu lực tức đánh giá sản phẩm (*outputs*).

Đánh giá hiệu quả là một khía cạnh thứ hai của đánh giá quyết định hành chính. Trong trường hợp này kiến thức phân tích, đánh giá của các nhà đánh giá rất quan trọng. Đối với nhiều quyết định hành chính, đánh giá hiệu lực có ý nghĩa lớn nhằm lập lại trật tự xã hội, bảo đảm cho xã hội phát triển lành mạnh. Trong khi đó đánh giá hiệu quả là đánh giá sử dụng nguồn lực, đánh giá giữa so sánh kết quả (*output*) và chi phí đã bỏ ra để đạt được kết quả. Cùng một sản phẩm tạo ra có thể có nhiều phương pháp khác nhau để thực hiện và sẽ có phương án "rẻ - đắt". Hoặc cùng tiêu tốn một nguồn lực như nhau phải tạo ra được nhiều sản phẩm hơn. Hiệu quả đang trở thành chủ đề quan tâm của tất cả các tổ chức kể cả tổ chức nhà nước vì nguồn lực của tổ chức, nhà nước đang càng trở nên khan hiếm.

Đối với nhiều quyết định hành chính, cần lưu ý đến các khoản chi phí cần thiết để thực hiện được kết quả mà quyết định hành chính đề cập đến. Chi phí cho việc triển khai các quyết định hành chính bao gồm cả những chi phí hữu hình và những chi phí vô hình; cả chi phí hiện tại cũng như chi phí cơ hội. Chi phí không chỉ là những chi phí trực tiếp của cơ quan thi hành quyết định hành chính mà còn bao gồm cả chi phí xã hội.

Đánh giá hiệu quả của quyết định hành chính cũng phải dựa trên kết quả tạo ra của các quyết định hành chính. Đánh giá kết quả của các quyết định hành chính cũng cần xem xét cả những kết quả gián tiếp được tạo ra. Đây là một chủ thể rất phức tạp, đòi hỏi phải gắn liền với từng quyết định hành chính cụ thể.

Trong quá trình đánh giá hiệu lực – hiệu quả của quyết định hành chính, một nội dung quan trọng cần chú ý là đánh giá tác động của quyết định hành chính trên một phạm vi rộng hơn của quyết định hành chính ban hành. Ví dụ, quyết định của Chính phủ về việc hỗ trợ cho thanh niên xung phong hoàn thành nhiệm vụ trở về một khoản tín dụng ưu đãi; nếu chỉ xét trên quy mô của vấn đề thanh niên xung phong, có thể chỉ mới nhìn nhận thấy một phần của hiệu quả. Do đó cần mở rộng đánh giá tác động của quyết định này đến một số lĩnh vực khác. Nếu một vấn đề có tầm lan

tỏa sang nhiều vấn đề khác, thì việc lựa chọn vấn đề để ra quyết định có ý nghĩa chiến lược; ngược lại, nếu chỉ dừng lại ở phạm vi của vấn đề thì quyết định hành chính đó mang tính tác nghiệp.

Đánh giá tác động của quyết định hành chính còn được thể hiện thông qua việc thực hiện các cam kết mà quyết định hành chính đề ra. Như trên đã nêu quyết định hành chính thực chất là sự cam kết của các cơ quan hành chính với công dân và tổ chức. Sự cam kết này không chỉ về những tiêu chuẩn mang tính nghề nghiệp của quản lý mà cả những vấn đề thuộc về huy động, hỗ trợ nguồn lực.

Sự hỗ trợ mang tính tổ chức và quản lý sẽ bảo đảm cho sự cam kết được thực hiện. Vì quá trình ra quyết định chịu tác động của nhiều người, trong đó có cả những người "không lộ rõ" trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Nên nhiều nhà hành chính thường lựa chọn các vấn đề để đưa ra các quyết định khi đã nhận được đầy đủ thông tin từ những người "không lộ rõ" hoặc những cam kết khác mà họ nhận được trước khi họ đưa ra cam kết của cơ quan họ hoặc chính họ. Cũng chính vì vậy, có khi vấn đề đòi hỏi quyết định ngay mà lại đưa ra chậm trễ. Mặt khác, điều này cũng bị ảnh hưởng bởi cơ cấu quyền lực trong bộ máy nhà nước nói chung và hành chính nói riêng.

Một số nhà hành chính cấp dưới, mặc dù có trách nhiệm giải quyết vụ việc nhưng vẫn tìm cách đẩy vấn đề cần quyết định cho cấp cao hơn hoặc cho người khác. Hệ thống thứ bậc tạo khả năng để cấp dưới chỉ làm những quyết định khi họ có thể làm, còn lại họ "đổ trách nhiệm cho cấp trên".

Trong nhiều trường hợp các nhà hành chính thường đưa ra các quyết định ngay tại chỗ. Mặc dù cách quyết định này là cần thiết nhưng cũng cần chú ý đến những điều kiện cần có để lời cam kết được thực hiện.

Một khía cạnh khác khi quan tâm đến cam kết là tính chất liên ngành của quyết định. Mọi sự thay đổi trong tổ chức có thể ảnh hưởng lẫn nhau. Chính vì vậy, trong cơ quan hành chính, các nhà hành chính thường tham gia trong việc làm quyết định trên khá nhiều lĩnh vực. Điều mà nhiều người cho rằng quá ôm đồm của các nhà hành chính. Song đây là một hiện tượng không thể loại trừ, đặc biệt với tổ chức lớn như tổ chức hành chính nhà nước.

Cam kết trong một quyết định hành chính cũng chỉ có thể đúng nhất khi người thực hiện nó hiểu rõ bản chất của quyết định để thực hiện nó.

Nhân dân với cách nhìn, kỹ năng và sự hiểu của họ mới có thể xác định đúng nhất cái gì có thể làm và cái gì không thể làm. Tham gia của nhân dân trong làm quyết định của các cơ quan hành chính đòi hỏi như là một tất yếu để các quyết định được thực hiện tốt.

VI. XỬ LÝ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH BỊ KHIẾU NẠI, KHIẾU KIỆN

1. Xử lý khiếu nại đối với các quyết định hành chính

Quyết định hành chính như đã nêu trên là một loại quyết định sử dụng quyền lực nhà nước nhằm giải quyết các công việc công có liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước cũng như cá nhân những người quản lý, lãnh đạo các tổ chức đó được sử dụng quyền lực nhà nước trong khuôn khổ pháp luật trao cho để giải quyết các vấn đề công cũng như các vấn đề của tổ chức hành chính nói riêng.

Ban hành một quyết định hành chính tác động đến nhiều đối tượng của xã hội và do đó, như trên đã nêu, một quyết định hành chính phải luôn bảo đảm tính hợp pháp của nó. Tính hợp pháp là nền tảng cơ bản của mọi quyết định hành chính.

Tính hợp pháp của một quyết định hành chính đòi hỏi khi làm quyết định (giai đoạn dự thảo) phải tuân thủ theo những thủ tục nhất định. Lấy ý kiến của những người có liên quan là một trong những quy định đó.

Mặt khác, quyết định hành chính nhằm giải quyết các vấn đề mang tính lợi ích chung của xã hội, công việc công nên không tránh khỏi đụng độ lợi ích giữa nhà nước, trung ương, địa phương, nhóm lợi ích và cá nhân. Do đó bảo đảm cho quyết định hành chính hợp lý trên những lợi ích rất khác nhau, đó là một vấn đề phức tạp.

Quyết định hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước ban hành cũng là một trong những đối tượng phải bị xem xét của chính các cơ quan nhà nước khác trong hệ thống tổng thể của các cơ quan quyền lực nhà nước. Đó cũng chính là nguyên tắc kiểm soát – cân bằng trong hệ thống các cơ quan thực thi pháp luật, đồng thời thể hiện tính thứ bậc trong hệ thống hành chính nhà nước.

Pháp luật của các nước cũng như ở Việt Nam, quy định cụ thể cách thức kiểm tra và giám sát việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Các quyết định hành chính của cơ quan hành chính Trung ương cũng là đối tượng để xem xét của các cơ quan quyền lực khác. Mối quan hệ trong việc

kiểm tra, giám sát việc ban hành các quyết định hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước cao nhất tùy thuộc vào thể chế nhà nước.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật sửa đổi năm 2002 đã quy định thủ tục của việc xử lý các loại văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước ban hành trái với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đây là công việc trước hết mang tính chất nội bộ của hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung nhằm hạn chế việc lạm dụng quyền lực; hạn chế việc vi phạm pháp luật và thực thi các hoạt động quản lý hành chính nhà nước vượt quá quyền hạn được trao[1].

Công dân, các tổ chức chính trị – xã hội, các nhóm lợi ích khi bị các quyết định hành chính tác động, gây ảnh hưởng tiêu cực trên hai phương diện; không hợp lý và không hợp pháp. Luật pháp quy định "Khiếu nại" là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Đồng thời pháp luật cũng quy định trách nhiệm xử lý các khiếu nại của công dân của các tổ chức đối với các loại quyết định hành chính, hành vi hành chính do chính cơ quan thực hiện. Mọi cơ quan hành chính đều có trách nhiệm phải giải quyết các loại khiếu nại của công dân, của các tổ chức, các nhóm lợi ích. Luật khiếu nại, tố cáo dành các điều từ 17 đến điều 47 để quy định cách thức các cơ quan hành chính nhà nước phải giải quyết các khiếu nại của công dân, các tổ chức về các quyết định hành chính và hành vi hành chính gây phương hại đến lợi ích hợp pháp của công dân.

2. Xử lý khiếu kiện quyết định hành chính

Mối quan hệ giữa người khiếu nại và cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình khiếu nại là mối quan hệ bình đẳng. Tuy nhiên, nhiều vấn đề các cơ quan hành chính nhà nước giải quyết do nhiều lý do khác nhau, trong đó có cả những lý do từ phía người khiếu nại nên công dân, các tổ chức có quyền khiếu nại ra tòa án hành chính. Trong trường hợp này khiếu nại đã trở thành khiếu kiện hành chính và các bên tham gia tố tụng trong

---

[1] *Xem nội dung chi tiết trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996 và Luật sửa đổi 2002 quy định về xử lý các văn bản vi phạm pháp luật nói chung và các quyết định hành chính nói riêng (của các cơ quan hành chính nhà nước).*

vụ án hành chính[2]. Khiếu kiện tố tụng hành chính là phương thức theo đó người dân yêu cầu cơ quan tài phán xem xét và giải quyết:

– Tố tụng phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính quy phạm;

– Tố tụng đòi bồi thường tổn hại gây ra bởi một quyết định hành chính cá biệt hoặc hành vi hành chính.

Tòa hành chính là một bộ phận cấu thành hệ thống tổ chức của tòa án theo Luật tổ chức tòa án năm 2002. Luật không quy định một chương riêng cho tòa hành chính.

Tòa hành chính là một công cụ cần thiết để bảo đảm việc tôn trọng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước. Một mặt các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước phải quan tâm để xem xét, ngăn chặn các quyết định hành chính bất hợp pháp, bất hợp lý để đình chỉ, bãi bỏ theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định; mặt khác phải nghiêm túc giải quyết các khiếu nại hợp pháp của công dân, của các tổ chức đối với các quyết định hành chính do cơ quan ban hành. Tất cả các hoạt động đó nếu được thực hiện nghiêm túc, các vụ khiếu kiện hành chính sẽ không xảy ra. Bản thân công dân, tổ chức đều không muốn khiếu kiện theo kiểu "dân kiện quan".

Câu hỏi ôn tập

1. Quyết định hành chính nhà nước là gì? Phân biệt giữa hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và quyết định hành chính.

2. Quy trình ban hành quyết định hành chính hợp lý. Tại sao khó có thể áp dụng quy trình hợp lý?

3. Những yêu cầu đối với một quyết định quản lý hành chính nhà nước.

4. Quyền khiếu nại, khiếu kiện của công dân đối với các quyết định bất hợp pháp. Tính thực tiễn của vấn đề.

---

[2] *Xem chi tiết mục 2 Điều 47 Luật Khiếu nại, tố cáo.*

Tài liệu tham khảo

1. Public Administration. Policy making in Government agencies. Ira Sharkansky. Markham Publishing Company. Chicago. 1972. Chương 3, tr. 41-77.

2. Public Administration Pfiffner-Presthus. The Ronald res Company. New York. 1960. Chương 6, tr. 114.

3. Public Administration. The Business of Government. Jose P. Leveriza. National Book Store. Philippine. 1990. Chương 14, tr. 225-234.

4. Public Administration in The Federal Republic of Germany. Klwer. 1983.

5. *Quản lý học đại cương*. Học viện Hành chính Quốc gia. NXB Đại học Quốc gia. Võ Kim Sơn (chủ biên). 2001. Chương 10, tr. 194.

6. Management, Stephen P. Robbins. Prentice Hall International Editions. 1994. Chương 6, tr. 151-183.

7. The Rule of Law in Public Administration: The Germany Approach. Speyerer 122. 1993. Tr. 134-140.

8. Management. A Pacific Rim Focus. Kathryn M. Bartol et al. McGRAW-HILL. INC, 1995. tr. 23-31 và tr. 75-82.

9. Management. James A.F. Stoner et al. Prentice Hall Australia. 1994. Chương 5, tr. 126-150.

Chương VII

CÔNG VỤ CÔNG CHỨC

I. CÔNG VỤ VÀ NHỮNG NGUYÊN TẮC CỦA CÔNG VỤ

1. Khái niệm

Công vụ có nhiều nghĩa. Có thể xét từ hai giác độ: công vụ là hoạt động của các cơ quan công quyền và công vụ của hoạt động hành pháp. Với quan hệ trong hệ thống hành pháp, công vụ là toàn bộ hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước nhằm mục đích thực thi công quyền trong quản lý nhà nước. Chỉ những hoạt động của cán bộ công chức gắn với chức vụ cụ thể mới được coi hoạt động đó thuộc phạm trù công vụ. Công vụ là một loại lao động đặc thù để thực hiện nhiệm vụ quản lý, thi hành luật pháp.

Khác với các loại hoạt động thông thường khác, công vụ là hoạt động quản lý dựa trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước. Nó được bảo đảm bằng quyền lực nhà nước và nhằm sử dụng quyền lực đó để thực hiện các nhiệm vụ quản lý của Nhà nước. Hoạt động công vụ là hoạt động có tổ chức và tuân thủ những quy chế bắt buộc, theo trật tự có tính chất thứ bậc chặt chẽ, chính quy và liên tục.

Hoạt động công vụ do các cán bộ công chức của bộ máy nhà nước thực hiện, cho nên khi nói đến nền công vụ, yếu tố trước tiên được đề cập đến là đội ngũ công chức. Ngoài ra, nền công vụ cũng bao hàm những yếu tố như: thể chế của nền công vụ, chính sách chế độ đối với công chức, hệ thống tổ chức quản lý công chức và công vụ, các công sở nhà nước.

Tóm lại, công vụ là một loại hoạt động mang tính quyền lực và pháp lý được thực thi bởi đội ngũ công chức nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt của đời sống xã hội. Đó là hoạt động công quyền.

2. Các nguyên tắc của công vụ

Nguyên tắc của công vụ là những quan điểm, những tư tưởng, những quy định chung nhất nhằm thực hiện một cách có hiệu quả việc quản lý nhà nước. Công chức khi thi hành công vụ phải tuân thủ các nguyên tắc

công vụ. Ngoài những nguyên tắc cơ bản chi phối hoạt động của nhà nước (như nguyên tắc pháp chế, nguyên tắc tập trung dân chủ, nguyên tắc thứ bậc...), nó còn có những nguyên tắc có tính đặc thù. Đó là:

a. Hoạt động công vụ đòi hỏi cán bộ, công chức chỉ nhân danh công quyền để thực thi nhiệm vụ. Theo đó, mọi quan hệ giữa công chức với cá nhân và tổ chức là quan hệ giữa nhà nước và công dân, tổ chức. Nguyên tắc này đòi hỏi những yêu cầu về tính khách quan, vô tư, công bằng và dân chủ, không phân biệt quan hệ xã hội, giáo dục, địa phương, dòng họ...

b. Hoạt động công vụ bảo đảm tính công khai. Công vụ thuộc bất kỳ lĩnh vực nào của quản lý hành chính nhà nước cũng liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của mọi cá nhân và tổ chức. Mặt khác các hoạt động của công vụ có mục đích duy trì trật tự xã hội, phục vụ nhân dân. Nếu công vụ theo đuổi sự khách quan, công bằng thì nó phải bảo đảm nguyên tắc công khai (mọi người đều biết về thời gian, tiêu chuẩn, chế độ, quyền lợi, nghĩa vụ...).

Tuy nhiên, có một số công việc công vụ đặc biệt đòi hỏi phải bí mật (như hoạt động của ngành an ninh, bảo vệ chính trị...).

c. Công vụ của nền hành chính của dân, do dân, vì dân là hoạt động năng động, sáng tạo và tích cực. Hành chính là thực thi pháp luật, công vụ phải tuân thủ pháp luật. Nhưng pháp luật không phải là công cụ duy nhất. Nghĩa là người cán bộ công chức trong công vụ cần phát huy mọi tiềm năng, sáng tạo, sử dụng các phương pháp, chẳng hạn: lấy vận động trước, pháp chế sau; lấy tuyên truyền trước, xử phạt sau, huy động tiềm năng trong xã hội và trong nhân dân tối đa để bổ sung vào nguồn ngân sách hạn hẹp của nhà nước v.v...

Muốn có hoạt động tích cực, sáng tạo, người cán bộ cần được bồi dưỡng kiến thức chuyên môn, pháp lý và nhiều kiến thức bổ trợ khác (kinh tế, tâm lý, vận động quần chúng...).

d. Công vụ thể hiện ý chí và đáp ứng lợi ích của nhân dân và của Nhà nước. Xuất phát từ chỗ công vụ là phương tiện thực hiện chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước, nó là một chế định tổ chức – pháp lý trong hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước và phải phục vụ ý chí của Nhà nước và của nhân dân. Người công chức khi thực thi công vụ phải chịu sự kiểm tra của nhân dân và của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, không được tùy tiện theo ý chí cá nhân của mình.

3. Những quan niệm khác nhau về công vụ của các nước

Lịch sử phát triển của các nhà nước cho đến nay đã trải qua nhiều thiên niên kỷ. Cùng với sự ra đời của nhà nước và pháp luật, đã hình thành nhiều chế độ công vụ khác nhau phù hợp với những đặc trưng chính trị và thời đại khác nhau.

Quan niệm về công vụ không cố định, mà nó được thay đổi thích ứng với sự tồn tại các chế độ xã hội và các nhà nước khác nhau. Có thể nêu lên một số quan niệm sau đây:

3.1. Quan niệm công vụ của các nhà nước phong kiến phương Đông

Trong chế độ phong kiến, Vua là người đứng đầu quốc gia, thay trời trị nước. Vua được xem là bậc chí tôn bất khả xâm phạm. Bởi vậy, nền công vụ ở đây được tạo dựng nên để phò vua trị quốc, thực hiện ý chí của nhà vua.

Hệ thống công chức trong thời phong kiến ở phương Đông được chia thành quan và nha lại, người ta thường gọi là chế độ quan lại. Quan là người giữ cương vị chỉ huy, điều khiển công việc, trị dân. Nha lại là người thừa hành công việc của quan. Quan do vua chỉ định và thường thay đổi, còn nha lại do quan lựa chọn thì vẫn tồn tại để phục vụ nền hành chính. Bởi vậy, ngay thời phong kiến đã có khái niệm "quan khứ, nha tồn" có nghĩa là quan thì rời khỏi chức vụ ra đi, còn nha lại thì ở lại để phục vụ cho hệ thống quan lại của triều đình.

Việc duy trì trật tự trong xã hội phong kiến khong phải dựa trên nền tảng pháp luật mà được xây dựng nên trên cơ sở nhân phẩm và đạo lý. Muốn trở thành quan thì phải tu dưỡng, học hành, rèn luyện đức độ theo triết lý phong kiến: "chính tâm, tu thân, tề gia, trị quốc, bình thiên hạ", nghĩa là con người ra gánh vác việc nước, lòng dạ phải ngay thẳng, phải biết sửa mình, cai quản được gia đình, ổn định được thiên hạ, có như vậy mới đem lại thái bình cho đất nước.

Dưới chế độ phong kiến, công vụ được xem như là một sứ mệnh cao cả. Người ra nhập công vụ có niềm vinh quang, tự hào, được xã hội tôn vinh. Vì vậy, công vụ được xem như là mục tiêu của kẻ sĩ. Tuy lương ít, nhưng được nhiều bổng lộc, lại có sự cổ vũ tinh thần, được miễn trừ công việc lao dịch, được mọi người kính nể, cho nên các nho sĩ ham muốn gia nhập công vụ, tức là ra làm quan.

3.2. Quan niệm về công vụ của nhà nước tư bản mang tính chất truyền thống

Cách mạng tư sản đã làm xuất hiện nền cộng hòa và thay đổi định chế chính trị của nhà nước phong kiến.Việc cai trị đất nước không còn là quyền duy nhất của nhà vua. Sự ra đời của Hiến pháp như là bộ luật tối cao nhất quyết định sự phân chia quyền lực nhà nước ra thành quyền lập pháp, tư pháp, hành pháp đã hình thành nhà nước pháp quyền của nền dân chủ tư sản.

Trên nền tảng chính trị đó, công vụ đã được thay đổi cơ bản. Công chức là những người đại diện cho nhà nước để thực thi quyền hành pháp; là người nắm giữ quyền lực để điều hành công việc quốc gia. Đó là một chức nghiệp được nhà nước tổ chức, duy trì và bảo vệ. Họ không tự xem là người đi làm thuê mà là người làm việc nước, được nhà nước bảo đảm các quyền lợi vật chất và tinh thần.

Từ quan niệm về công vụ như vậy, việc tuyển chọn, sắp xếp công chức vào bộ máy hành chính nhà nước được thực hiện bằng thi cử, căn cứ vào tài năng để sắp xếp vào các ngạch, bậc khác nhau trong hệ thống hành chính. Khi một người đã gia nhập công vụ, trở thành một công chức tức là đã xác định cho mình một nghề, một chức nghiệp và suốt đời gắn bó với nó, cho nên ta gọi hệ thống công chức này là hệ thống chức nghiệp (*career system système de carrère*).

Công chức điều chỉnh bằng luật hành chính và được chi phối bởi một luật rất cụ thể và chặt chẽ. Bởi vậy, hệ thống công vụ này rất ổn định, liên tục và là chỗ dựa vững chắc của chính trị. Điển hình cho hệ thống này là nền công vụ Cộng hòa Pháp được xác lập từ sau cách mạng tư sản Pháp năm 1789.

3.3. Quan niệm công vụ của nhà nước tư sản hiện đại

Hệ thống công vụ chức nghiệp có ưu điểm là ổn định. Nhưng chính sự ổn định lại là cơ sở của sự trì trệ. Sự phát triển kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa rất mạnh mẽ, đòi hỏi phải có một nền công vụ năng động, thích ứng. Bởi vậy, các nhà tư sản hiện đại xây dựng nền công vụ của mình theo một quan niệm khác với nền công vụ truyền thống. Đó là nền công vụ hiện đại của một nền hành chính phát triển mang tính thích ứng, hiệu quả và thực dụng.

Theo quan niệm này, việc tuyển chọn công chức vào công vụ theo nhu cầu công việc. Các công việc được phân loại và sắp xếp như một bàn cờ rồi

người ta chọn vào đó những công chức thích hợp. Bởi vậy, công vụ không phải là một nghề nghiệp ổn định. Nhà nước có thể thay đổi vị trí công chức theo yêu cầu công việc và theo công trạng của bản thân từng người, trong đội ngũ công chức cũng diễn ra sự cạnh tranh nội bộ; đồng thời, có sự cạnh tranh giữa những người trong công vụ với những người ngoài công vụ và những người thuộc khu vực tư nhân. Sự thắng lợi tùy thuộc vào tài năng của những con người cụ thể. Do đó, bản thân người công chức phải tự chăm lo học tập, rèn luyện kỹ năng để giữ vững vị trí. Với quan niệm đó, công chức không phải là một chức nghiệp mà là một việc làm, cho nên người ta gọi nó là hệ thống việc làm (*job system – système d'employ*). Điển hình cho hệ thống này là nền công vụ của Hoa Kỳ.

Đó là một số đặc điểm của các nền công vụ trong lịch sử và trên thế giới. Ngày nay, do những yếu tố như sự tăng nhanh tốc độ phát triển và tăng trưởng kinh tế; những thành tựu của công nghệ thông tin; quá trình hội nhập quốc tế; những đòi hỏi dân chủ hóa của hệ thống chính trị và hành chính... đã dẫn đến những cải cách sâu sắc nền hành chính của các quốc gia trên thế giới. Từ đó, nền công vụ của các nước cũng đã có những biến đổi sâu sắc. Xu hướng chung là:

– Nền công vụ là theo chế độ chức nghiệp hay chế độ việc làm đều dựa trên cơ sở là theo chế độ công trạng (*merit system*).

– Nền công vụ của các nước ngày càng hiện đại.

– Về kỹ thuật, thủ tục đang xích lại gần nhau.

– Năng động và hiệu quả hơn.

– Sử dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong công vụ.

– Hoạt động công vụ thiết thực và gần dân hơn.

– Chú trọng chất lượng và làm cho nền công vụ ngày càng trong sạch, hiệu quả.

Chính vì vậy mà ngày nay, nhìn chung hoạt động công vụ của các nước được tổ chức theo hướng của nền hành chính phát triển, kết hợp 2 loại hình không có sự phân biệt rành rọt giữa hệ thống chức nghiệp và hệ thống việc làm như trước đây nữa, tuy có nước thiên về loại hình này, có nước lại thiên về loại hình kia...

Nền công vụ của các nước đang phát triển trước đây chịu ảnh hưởng sâu sắc của các nước phát triển. Tùy theo quan hệ ảnh hưởng mà công vụ các nước đang phát triển được tổ chức theo hệ thống chức nghiệp hay việc

làm. Nhưng ngày nay đã theo một xu hướng chung phù hợp với thời đại và với đặc điểm của mỗi quốc gia.

3.4. Nền công vụ của các nước XHCN

Với thắng lợi của Cách mạng tháng Mười Nga, nhà nước của giai cấp vô sản ra đời và từ sau Đại chiến thế giới lần thứ II đã hình thành hệ thống XHCN, chiếm giữ một vị trí quan trọng cả về kinh tế cũng như địa vị chính trị xã hội trên toàn thế giới. Phù hợp với thể chế chính trị XHCN, đã xuất hiện một nền công vụ mới – Công vụ Xã hội chủ nghĩa.

Khác với các nền công vụ trước đây, nền công vụ XHCN được xây dựng trên thành quả của Cách mạng XHCN. Nó là một định chế chính trị thực hiện đường lối của Đảng cộng sản và nhà nước XHCN. Công vụ do Đảng tổ chức điều hành và đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện và tuyệt đối của Đảng để thực hiện công cuộc xây dựng CNXH, chống lại sự xâm thực, lật đổ của chủ nghĩa tư bản và phục vụ nhân dân, phục vụ đất nước.

Quan điểm xuyên suốt nền công vụ này là, nó là một hệ thống thống nhất của nhà nước XHCN, điều chỉnh hoạt động của toàn bộ hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản. Với quan điểm đó, khái niệm công chức của bộ máy hành chính được thay thế bằng khái niệm cán bộ, phục vụ cho cả hệ thống chính trị. Việc tuyển dụng cán bộ không thiên về thi cử mà thiên về tuyển chọn sắp xếp cán bộ vào bộ máy theo yêu cầu nhiệm vụ thông qua sự lựa chọn của tổ chức do Đảng lãnh đạo. Các vị trí của cán bộ được xem xét theo nhu cầu của cả hệ thống chính trị thống nhất, không phân biệt giữa các cơ quan của Đảng, của nhà nước, của các tổ chức chính trị xã hội và của các địa phương. Nói một cách khác, sự tuyển chọn, sắp xếp, phân công, điều động, thuyên chuyển cán bộ được thực hiện thống nhất trong cả hệ thống chính trị và đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Nền công vụ đó về cơ bản khác với nền công vụ của các nhà nước trước đây.

4. Khái quát về nền công vụ Việt Nam

Từ sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, chúng ta đã xóa bỏ nền công vụ theo kiểu thực dân – phong kiến trước đây và xây dựng nên nền công vụ của chế độ dân chủ mới.

Tháng 5/1950, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 76/SL ban hành quy chế công chức. Sắc lệnh đã quy định rõ vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ của công chức. Đó là văn bản có đầy đủ tính nguyên tắc và tính pháp lý đặt nền móng cho nền công vụ nước ta.

Nhưng những năm tiếp đó, nhiệm vụ kháng chiến chống thực dân Pháp, giành độc lập dân tộc là nhiệm vụ hàng đầu. Với khẩu hiệu "tất cả cho tiền tuyến", chúng ta đã tập trung sức lực để kháng chiến. Do vậy, những quy tắc công vụ cũng phụ thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh của cuộc kháng chiến. Theo đó, mọi nguồn lực đều tập trung theo mục đích kháng chiến thắng lợi. Những quy định trong sắc lệnh trên không thực hiện được đầy đủ.

Từ sau năm 1954, miền Bắc tiến lên chủ nghĩa xã hội, nền công vụ trước đây không còn phù hợp nữa. Việc tuyển dụng, bổ nhiệm, đề bạt, sắp xếp công chức cũng như quy định về hoạt động trong cơ quan nhà nước đều theo mô hình ở các nước xã hội chủ nghĩa (xem 3.4, trang 252). Thêm vào đó, ngoài Hiến pháp ra, chúng ta chưa xây dựng các đạo luật. Mọi hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được điều chỉnh bằng các văn bản pháp quy để hoạt động công vụ thường xuyên được điều chỉnh thích nghi với từng giai đoạn. Trong giai đoạn này, văn bản thể hiện rõ nhất của nền công vụ nước ta là Nghị định 217/CP tháng 6/1979 quy định về chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của nền công vụ và chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên nhà nước.

Tuy nhiên, phải nhấn mạnh là trong công vụ của chúng ta thời kỳ này không phân biệt rõ công chức hành chính và những người hoạt động trong lĩnh vực khác của khu vực công. Tất cả những người làm việc trong biên chế nhà nước từ cơ quan hành chính sự nghiệp đến doanh nghiệp và tổ chức xã hội đều gọi là "cán bộ, công nhân viên" nhà nước.

Từ khi đất nước chuyển sang thời kỳ đổi mới, nền hành chính từng bước thay đổi thì việc xây dựng một chế độ công vụ mới trở thành yêu cầu bức bách.

Hiện nay, chúng ta đang tiến hành xây dựng chế độ công vụ mới phù hợp với thực tiễn Việt Nam, đồng thời cũng tính toán đầy đủ đến tính thời đại của nó. Nội dung của chế độ công vụ mới sẽ tập trung vào 5 yếu tố sau đây:

– Xây dựng đội ngũ công chức hành chính chính quy, bảo đảm thi hành nhiệm vụ nhà nước một cách có hiệu quả.

– Hình thành thể chế công vụ bằng cách ban hành các văn bản pháp luật để điều chỉnh hoạt động công vụ.

– Cải cách chế độ công vụ mang tính dân chủ, công bằng, khuyến khích phát triển tài năng bằng hệ thống ngạch bậc và lương bổng hợp lý.

– Chấn chỉnh hệ thống quản lý công chức và hoạt động công vụ thống nhất, có kỷ cương.

– Hiện đại hóa công sở.

Những yếu tố ảnh hưởng tới hoạt động công vụ

Công vụ thuộc hoạt động của quản lý hành chính nhà nước. Nền hành chính của nước ta là một nền hành chính dân chủ, pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng. Hơn nữa công vụ được thực thi bởi những con người, những cá nhân cụ thể có những điều kiện, đặc điểm và thuộc tính khách quan. Vì thế những yếu tố cũng tác động không giống nhau đến hiệu quả của hoạt động công vụ.

Một điểm tác động không nhỏ đến hoạt động công vụ là những yếu tố kinh tế, văn hóa xã hội và trình độ khoa học công nghệ của đất nước.

Từ đó có các yếu tố ảnh hưởng

a. Hiệu quả của công vụ và trình độ văn hóa của đội ngũ cán bộ công chức

Công vụ là hoạt động quản lý xã hội trên các lĩnh vực. Khi xã hội đã phát triển ở trình độ dân trí cao, đội ngũ cán bộ, công chức được tuyển chọn những người có văn hóa ở bậc cao nhất ở từng địa phương (chẳng hạn công chức cần ở bậc văn hóa cao hơn mặt bằng văn hóa địa phương).

Trong thực thi công vụ, công chức thực thi luật pháp cần có phương hướng, cần có sự thuyết trình, giảng dạy cho người dân. Nếu văn hóa thấp, việc đó rất khó khăn đối với họ.

b. Hiệu quả của công vụ phụ thuộc vào trình độ đào tạo chuyên môn của cán bộ công chức

Quản lý nhà nước là quản lý xã hội với nhiều lĩnh vực khác nhau. Công chức quản lý lĩnh vực nào kinh tế, văn hóa, giáo dục...) đều phải có kiến thức được đào tạo chính quy, hiện đại ở lĩnh vực đó. Không làm chủ được kiến thức, không thể hoạt động trong thực thi chính sách tốt và có hiệu quả.

c. Hiệu quả của công vụ phụ thuộc vào sự giác ngộ chính trị của đội ngũ cán bộ, công chức

Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng, mọi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng công chức cần nắm vững, quán triệt và vận dụng vào công việc hàng ngày của cán bộ, công chức nhà nước.

Làm được điều này, công vụ sẽ bảo đảm sự hài hòa giữa pháp luật, chính trị và đạo đức.

d. Hiệu quả của công vụ phụ thuộc vào phương tiện, trang bị công nghệ và kỹ thuật của nền hành chính nhà nước. Một số ví dụ sau đây sẽ nói lên điều đó:

– Soạn thảo và sản xuất văn bản bằng máy vi tính nhanh gấp trăm lần bằng máy chữ trước đây.

– Chất lượng thông tin viễn thông ngày nay gấp nhiều lần thông tin của giai đoạn trước.

– Chất lượng văn bản bây giờ cao hơn những năm 70-80 nhiều như chất lượng của giấy, mực và các vật liệu hỗ trợ khác.

Các hoạt động công vụ của các ngành y tế, giáo dục, giao thông... thuận lợi hơn rất nhiều so với trước như phương tiện hỗ trợ cho công vụ.

Tất nhiên cần nhớ rằng, phương tiện không thể thay thế trí tuệ con người.

5. Trách nhiệm công vụ

5.1. Quan niệm về trách nhiệm công vụ

Một đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền, giữa nhà nước và cá nhân là có trách nhiệm qua lại. Nhà nước, các cơ quan nhà nước, viên chức nhà nước có trách nhiệm trước nhân dân về mọi quyết định và hành vi hành chính của mình.

Trách nhiệm công vụ được xem xét dưới hai bình diện khác nhau: trách nhiệm công vụ tích cực và trách nhiệm công vụ thụ động (tiêu cực).

Với bản chất nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Nhà nước phải thực hiện các nghĩa vụ đối với các công dân của mình. Nhà nước cần làm những gì mà công dân không thể thực hiện được, nhằm đáp ứng, bảo đảm sự ổn định phát triển xã hội. Chẳng hạn như: bảo vệ trật tự trị an, an toàn xã hội; hoạch định chính sách phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, y tế, giáo dục, giao thông – vận tải, an ninh quốc phòng... và thực hiện các dịch vụ hành chính. Trách nhiệm của Nhà nước cũng chính là trách nhiệm của các nhà chính trị, các cán bộ quản lý, công chức. Khi không thực hiện các nghĩa vụ, bổn phận của mình, họ phải chịu trách nhiệm chính trị, trách nhiệm đạo đức trước nhân dân, cộng đồng xã hội.

Hoạt động công vụ do các công chức nhà nước thực hiện, khác với các

lao động xã hội khác, mang tính quyền lực nhà nước, bắt nguồn từ quyền lực công, hoặc phục vụ cho việc ban hành các quyết định quản lý nhà nước, đáp ứng các dịch vụ của dân. Nó tác động tới mọi mặt đời sống xã hội, trực tiếp hay gián tiếp động chạm tới quyền, lợi ích công dân, hay cả cộng đồng. Khi thực thi công vụ, công chức phải lấy lợi ích của công dân, Nhà nước, xã hội làm mục tiêu, căn cứ, tiêu chuẩn cho hành vi của mình.

Để thực hiện công vụ, công chức được trao những quyền hạn nhất định tương ứng với chức vụ do họ đảm nhiệm. Những quyền hạn của họ là phương tiện công vụ, không là đặc quyền của công chức.

Ở khía cạnh tích cực công chức nhà nước có những nghĩa vụ, công vụ sau:

– Giữ gìn kỷ luật cơ quan, kỷ luật nhà nước, tôn trọng và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật;

– Hoàn thành và chịu trách nhiệm cá nhân về chất lượng, khối lượng công việc của mình, nâng cao hiệu quả công vụ;

– Bảo vệ tài sản nhà nước, tiết kiệm, chống lãng phí;

– Giữ gìn bí mật công vụ, bí mật nhà nước;

– Đấu tranh chống mọi biểu hiện vi phạm kỷ luật, pháp luật trong bộ máy nhà nước và ngoài xã hội;

– Chống mọi bệnh tật của nền hành chính: tệ quan liệu, cửa quyền, vô trách nhiệm, thờ ơ, né tránh công việc, tham nhũng, bè phái vây cánh v.v...

– Không được từ chối thực hiện các dịch vụ hành chính đối với công dân, cơ quan, tổ chức mà có căn cứ pháp lý.

– Không thực hiện những hoạt động mà pháp luật cấm thực hiện (công chức, thẩm phán không được lập doanh nghiệp...).

Tóm lại, trách nhiệm tích cực của Nhà nước, công chức là bổn phận thực hiện các nghĩa vụ trước nhân dân. Ở khía cạnh tích cực trách nhiệm của công chức là yếu tố nội tâm, bên trong thái độ, tình cảm của họ đối với hoạt động công vụ.

Để nâng cao ý thức trách nhiệm trong công vụ của công chức cần tăng cường công tác giáo dục chính trị, pháp lý đối với họ, đồng thời hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức.

Khi các cơ quan nhà nước, công chức không thực hiện trách nhiệm tích cực, vi phạm pháp luật gây ra thiệt hại cho công dân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, họ "bước vào" một quan hệ pháp luật mới và phải chịu những hậu quả bất lợi nhất định về vật chất hoặc tinh thần. Ở khía cạnh thụ động, trách nhiệm công vụ là một loại trách nhiệm pháp lý, là sự phản ứng của Nhà nước đối với cơ quan, cá nhân công chức khi thực hiện một hành vi hành chính trong quá trình thực thi công vụ, trái pháp luật hoặc quyết định của cơ quan cấp trên gây thiệt hại, xâm phạm tới quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, thể hiện ở sự áp dụng các chế tài pháp luật tương ứng, hậu quả là ở cơ quan, cá nhân công chức gánh chịu những hậu quả bất lợi, thiệt hại về vật chất, tinh thần do Tòa án hành chính có thẩm quyền thực hiện.

5.2. Đặc điểm của trách nhiệm công vụ

Trách nhiệm công vụ khác với trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm lao động. Các loại trách nhiệm này thường được quy định rõ trong các bộ luật, đạo luật hình sự, dân sự, lao động, còn trách nhiệm công vụ được quy định trong nhiều văn bản thuộc Luật Hành chính, một ngành luật gồm tổng thể các quy phạm pháp luật nằm trong nhiều đạo luật và văn bản pháp quy (xét về số lượng) trên các lĩnh vực quản lý khác nhau, nên hoạt động của các công chức nhà nước trong mỗi lĩnh vực quản lý nhà nước rất khác nhau. Do đó, không thể có một Bộ luật Hành chính chung để quy định cho mọi loại trách nhiệm công vụ. Cơ sở của trách nhiệm công vụ là hành vi vi phạm các pháp luật hành chính, gây thiệt hại trực tiếp về vật chất, tinh thần, quyền lợi, lợi ích của Nhà nước, của công dân và của bản thân công chức.

Các biện pháp trách nhiệm công vụ áp dụng theo thủ tục hành chính hoặc tố tụng hành chính do cơ quan hành chính hoặc Tòa án hành chính áp dụng.

Để bảo đảm thực hiện các biện pháp trách nhiệm công vụ, không sử dụng bộ máy cưỡng chế chuyên trách của Nhà nước mà sử dụng các biện pháp hành chính để tác động buộc công chức phải thực hiện.

Các biện pháp trách nhiệm công vụ khác với các biện pháp trách nhiệm hình sự, dân sự, kỷ luật và hành chính ở mục đích, đặc điểm và mức độ tác động.

Trách nhiệm công vụ có mục đích chung là loại trừ những vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý nhà nước, bảo vệ pháp chế, kỷ luật và trật

tự pháp luật trong quản lý nhà nước. Ở nước ta, các biện pháp trách nhiệm công vụ là phương tiện bảo vệ các quan hệ xã hội chủ nghĩa trước hành vi trái pháp luật, để phòng ngừa, ngăn chặn vi phạm pháp luật, góp phần bảo vệ trật tự kỷ cương, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Hành vi hành chính có rất nhiều loại, từ hành vi lập quy của các cơ quan có thẩm quyền đến các quyết định hành chính cá biệt cụ thể. Từ hành vi hành chính cụ thể của công chức khi thi hành công vụ đến hoạt động chỉ đạo, điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước. Như vậy, có rất nhiều loại hành vi hành chính khác nhau, nhưng chỉ những hành vi nào trực tiếp gây thiệt hại, xâm phạm quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế mới là đối tượng khiếu kiện hành chính và thuộc thẩm quyền phán xét của cơ quan tài phán hành chính.

5.3. Các hành vi trách nhiệm công vụ và các hình thức lỗi công vụ

+ Những hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của công chức có thể bị coi là hành vi phải chịu trách nhiệm công vụ gồm:

– Hành vi hành chính trái pháp luật của Nhà nước hoặc các quyết định của cấp trên.

– Hành vi hành chính vô quyền; tức là hành vi thực hiện việc mà mình có quyền làm.

– Hành vi hành chính lạm quyền; là hành vi vượt quá thẩm quyền được phó thác.

– Hành vi từ chối không thực hiện các dịch vụ hành chính theo quy định của pháp luật;

– Hành vi chậm trễ trong công vụ gây thiệt hại cho công dân, tổ chức.

Hành vi hành chính phải chịu trách nhiệm công vụ có thể là hành động hoặc không hành động nhưng trái pháp luật.

+ Lỗi trong trách nhiệm công vụ.

Trách nhiệm công vụ trước hết là trách nhiệm có lỗi. Hoạt động của con người là hoạt động có ý thức, khi hành động, một người bình thường nhận thức được tính nguy hại cho xã hội của hành vi và thấy được hậu quả của hành vi, hoặc theo quy định của pháp luật phải thấy trước hoặc có thể thấy trước. Tất cả mọi hành vi hành chính đều do cơ quan hành chính, công chức nhà nước thực hiện. Do vậy mọi hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thi hành công vụ đều là hành vi có lỗi.

Có hai hình thức lỗi là: lỗi cố ý và lỗi vô ý.

Trách nhiệm công vụ là loại trách nhiệm xảy ra trong quá trình thực thi công vụ để phục vụ cho lợi ích toàn xã hội, lợi ích nhà nước, công dân. Để bảo vệ lợi ích của toàn xã hội có thể gây thiệt hại cho một cá nhân, một nhóm người cụ thể nào đó về lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, công chức vẫn thực hiện hành vi hành chính đó. Về phía người bị thiệt hại, họ có thể khiếu kiện tới cơ quan tài phán hành chính. Cơ quan tài phán hành chính dựa vào các tình tiết vụ việc cụ thể, căn cứ vào pháp luật để đánh giá hành vi cụ thể đó, rút ra kết luận có vi phạm hay không vi phạm. Trong trường hợp hành vi hành chính trái pháp luật, hoặc trái quyết định của cơ quan cấp trên hoặc không dúng thẩm quyền gây thiệt hại cho cá nhân thì Tòa án hành chính yêu cầu "người" có hành vi vi phạm phải chịu trách nhiệm công vụ, bồi thường vật chất cho người bị hại nếu có.

Cần phân biệt lỗi của công chức và lỗi của cơ quan hành chính.

Khi thực thi công vụ, vì mục đích vụ lợi, hoặc mục dích khác mà công chức có hành vi hành chính trái pháp luật thì đó là lỗi của cá nhân công chức, gọi là lỗi tách rời công vụ, không liên quan đến việc thi hành công vụ. Cá nhân công chức đó gây thiệt hại cho công dân thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Cũng có trường hợp khi thi hành công vụ, không vì mục đích vụ lợi, nhưng vì sơ suất, không nắm vững pháp luật... có hành vi hành chính gây thiệt hại cho công dân thì cần xác định tráchnhiệm công vụ thuộc về cơ quan hành chính, cơ quan đó phải đứng ra bồi thường thiệt hại. Đồng; thời, cơ quan hành chính có công chức vi phạm phải truy cứu trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm bồi thường vật chất hạn chế đối với người công chức đó theo quy định của pháp luật.

Đối với trường hợp không thể xác định dược lỗi của công chức cụ thể nào đó, thì đó là lỗi của cơ quan hành chính. Chẳng hạn, khi cơ quan hành chính ra quyết định hành chính cá biệt cụ thể, việc thực hiện quyết định đó có rất nhiều cá nhân, cơ quan tham gia từ khâu thu thập, xử lý thông tin, khâu xây dựng dự thảo, trình dự thảo, thông qua dự thảo ở cơ quan làm việc theo chế độ tập thể.

Có trường hợp lỗi do các chủ trương, chính sách, pháp luật quy định (lỗi của Nhà nước). Đó là căn cứ để xác dịnh trách nhiệm bồi thường là do cá nhân công chức, cơ quan hành chính hay Nhà nước.

Trong nhà nước pháp quyền, nhà nước, các cơ quan nhà nước nói chung, mọi viên chức đều phải tuân thủ pháp luật, đặt mình dưới pháp luật, và chịu trách nhiệm pháp lý về những hành vi hành chính, quyết định của mình.

Nhà nước, công chức nhà nước không thể viện lý do đang thi hành công vụ để được miễn trừ trách nhiệm pháp lý, hay lẩn trốn trách nhiệm

khi gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế.

Khi thi hành công vụ, vì lợi ích nhà nước, lợi ích cộng đồng, người công chức có thể gây thiệt hại đối với công dân, tổ chức cụ thể, nhưng hành vi đó phù hợp với pháp luật, chủ trương của cơ quan, quyết định của cấp trên, thì cơ quan đó phải đứng ra bồi thường cho công dân. Việc quy định trách nhiệm công vụ thuộc cơ quan tạo ra khả năng tích cực của người công chức trong hoạt động công vụ.

Đối với trường hợp không thuộc lỗi cơ quan mà thuộc lỗi của cá nhân công chức khi thi hành công vụ bị công dân khiếu kiện, thì cơ quan tài phán hành chính cần phối hợp với cơ quan có người công chức đó phân tích, xác định rõ lỗi của người công chức tách rời công vụ, để truy cứu trách nhiệm bồi thường về dân sự do Tòa án dân sự phán quyết.

Trong đời sống hàng ngày có những rủi ro xảy ra như bão lụt, hỏa hoạn, đắm tàu, vỡ đê v.v... mà trách nhiệm cứu trợ thuộc về cơ quan nhà nước có chức năng.

Những công dân tự nguyện tham gia cứu hộ, chẳng may bị thiệt hại, họ yêu cầu cơ quan nhà nước bồi thường thiệt hại đó. Cơ quan tài phán hành chính có thể chấp nhận và yêu cầu cơ quan hành chính có trách nhiệm bồi thường.

Những hoạt động vì lợi ích công cộng xã hội, khi xảy ra rủi ro, làm thiệt hại cho một công dân (hoặc một số công dân) không thể chỉ quy trách nhiệm cho một công chức hoặc một cơ quan mà trong nhiều trường hợp là trách nhiệm của một quy định, một chủ trương thuộc các đạo luật, các nghị quyết... Do vậy, cần phân biệt lỗi cá nhân công chức, lỗi cơ quan, lỗi của Nhà nước. Việc xác định rõ trách nhiệm dẫn đến một hệ quả: ai phải gánh chịu rủi ro khi xảy ra. Chẳng hạn, Nhà nước thành lập quỹ bình ổn giá cà phê, thì Nhà nước dùng quỹ đó để bồi thường cho dân. Hoặc khi dân đóng thuế, nhà nước trích một phần thuế đưa vào quỹ bảo hiểm, khi rủi ro mất mùa dùng quỹ đó bồi thường cho dân.

Khi thực hiện công vụ, cơ quan nhà nước nào có lỗi gây thiệt hại thực tế. Thiệt hại trong trách nhiệm công vụ tương tự giống khái niệm thiệt hại trong trách nhiệm dân sự, đó là thiệt hại thực tế chứ không phải là thiệt hại suy đoán. Do đó, một hành vi hành chính phạm pháp luật gây thiệt hại thực tế cho công dân cụ thể thì phải bồi thường. Công dân khiếu kiện không phải nhằm lên án cơ quan, cá nhân công chức thi hành công vụ mà chủ yếu đòi bồi thường thiệt hại.

II. CÔNG CHỨC

1. Khái niệm công chức

Ở nước ta cán bộ, công chức là nguồn nhân lực chủ yếu trong các cơ quan hành chính, trong đó đại đa số là đội ngũ công chức giữ các chức vụ khác nhau.

Do tính chất đặc thù của các quốc gia khác nhau, nên khái niệm công chức cũng không hoàn toàn đồng nhất. Có nước chỉ giới hạn công chức trong phạm vi các cơ quan hành pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thi hành pháp luật. Cũng có nước quan niệm công chức bao gồm cả những người làm việc trong các cơ quan sự nghiệp thực hiện dịch vụ công. Song nhìn chung, các nước đều giới hạn công chức trong phạm vi bộ máy hành chính nhà nước, những nhà hoạt động chính trị do bầu cử, hay hoạt động kinh doanh không phải là công chức.

Ở nước ta, phù hợp với thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước, đảng, đoàn thể, chúng ta dùng khái niệm "cán bộ, công chức" không giống nhau qua các thời kỳ. Theo pháp lệnh cán bộ công chức hiện hành, công chức được xác định từ các tiêu chí sau:

a. Được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch trong hệ thống hành chính nhà nước và giữ một chức vụ.

b. Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước cấp.

c. Được hưởng chế độ nghỉ ngơi, hưu trí theo quy định sau khi ra khỏi công vụ.

2. Phân loại công chức và các ngạch công chức

Phân loại công chức là sự phân chia công chức ra thành các loại, các hạng ngạch khác nhau theo những tiêu chuẩn nhất định.

Do tính đa dạng trong công việc phục vụ Nhà nước, người ta có thể có những cách phân loại công chức khác nhau.

Mục đích của phân loại là nhằm phục vụ cho việc quy hoạch công chức, đáp ứng yêu cầu của các loại công việc, tạo ra sự cân đối trong việc sắp xếp và quản lý công chức.

Xuất phát từ yêu cầu đó, người ta phân công chức hành chính nhà nước theo những tiêu chí khác nhau.

2.1. Phân loại công chức theo chức năng

Trên góc độ nhìn nhận chức năng nhiệm vụ và vị trí của công chức,

người ta phân công chức thành 4 loại:

– *Công chức lãnh đạo:* Là những công chức giữ cương vị chỉ huy trong điều hành công việc. Tùy theo tính chất công việc ở các vị trí khác nhau mà phân ra công chức lãnh đạo ở các cấp độ cao thấp khác nhau.

Công chức lãnh đạo là những người đứng đầu của một tổ chức, được quyền ra các quyết định quản lý, tổ chức và điều hành những người dưới quyền thực hiện công việc.

Công chức lãnh đạo được giao những thẩm quyền nhất định. Thẩm quyền đó gắn với chức vụ mà người lãnh đạo đảm nhiệm.

– *Công chức chuyên gia:* Là những người có trình độ chuyên môn kỹ thuật, có khả năng nghiên cứu, đề xuất những phương hướng, quan điểm và thực thi công việc chuyên môn phức tạp. Họ là những người tư vấn cho lãnh đạo, đồng thời cũng là những nhà chuyên môn tác nghiệp những công việc đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn nhất định. Đội ngũ công chức này tuy không giữ cương vị lãnh đạo nhưng là đội ngũ chủ chốt quan trọng để thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn.

Nói chung, loại công chức này phải được đào tạo theo những ngạch bậc chuyên môn nhất định.

– *Công chức thi hành công vụ nhân dân quyền lực nhà nước:* là những người mà bản thân họ không có thẩm quyền ra quyết định như các công chức lãnh đạo. Họ là những người thừa hành công việc, thực thi công vụ. Họ được trao những thẩm quyền nhất định trong phạm vi công tác của mình khi làm phận sự. Ví dụ, các công chức làm nhiệm vụ cảnh sát, thuế vụ, hải quan, thanh tra v.v... khi thực hiện công vụ, họ có quyền bắt buộc người khác phải thực hiện luật pháp.

– *Các nhân viện hành chính:* Là những người thừa hành nhiệm vụ do các công chức lãnh đạo giao phó. Họ là những người làm công tác phục vụ trong bộ máy nhà nước. Bản thân họ có những trình độ chuyên môn kỹ thuật ở mức thấp nên chỉ tuân thủ sự hướng dẫn của cấp trên.

Phân loại công chức chỉ có ý nghĩa định tính, nhằm giúp cho việc xác định cơ cấu công chức trong việc quy hoạch, mà chưa chỉ rõ trình độ, năng lực của công chức trong từng loại khác nhau. Bởi vậy, cách phân loại trên đây tồn tại như là một ý niệm phục vụ cho công tác chỉ đạo mà chưa đáp ứng được yêu cầu tiêu chuẩn hóa công chức.

2.2. Phân loại công chức

Hạng công chức là một tiêu thức chỉ trình độ tổng quát của công chức.

Nó chỉ rõ công chức có khả năng đảm đương những nhiệm vụ công tác gì trong bộ máy hành chính nhà nước.

Cơ sở để phân hạng công chức là trình độ, năng lực chuyên môn thể hiện qua các văn bằng, chứng chỉ người công chức được cấp sau một quá trình đào tạo.

Việc phân hạng công chức phụ thuộc vào trình độ phát triển khoa học – kỹ thuật và trình độ dân trí nói chung. Chẳng hạn, vài ba thập kỷ trước đây, người có văn bằng tốt nghiệp được xếp vào hạng công chức cao nhất. Nhưng ngày nay, nền giáo dục chung đã phát triển cao hơn, thêm vào đó, những thành tựu khoa học – kỹ thuật đã vượt xa ngày trước, thì đòi hỏi đối với người công chức hạng cao là những văn bằng trên đại học, đồng thời đòi hỏi chiều dày kinh nghiệm trong quản lý.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước, người ta chia công chức ra thành 4 hạng:

– Công chức hạng A: là những công chức có trình độ chuyên môn cao, giữ các cương vị lãnh đạo, chỉ huy hoặc các chuyên gia có khả năng nghiên cứu, phân tích và đưa ra những quan điểm, chiến lược, các kế hoạch quan trọng.

– Hạng A1 gồm những công chức có trình độ cao như Chủ tịch, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố; Thứ trưởng, Cục trưởng, Vụ trưởng ở các Bộ; hoặc các Chuyên viên, Cố vấn cao cấp. Đó là lực lượng chỉ đạo ở tầm rộng và lực lượng hoạch định chính sách. Công chức hạng A1 chiếm một tỷ trọng rất nhỏ trong đội ngũ công chức hành chính nói chung.

– Hạng A2 gồm những công chức có trình độ thấp hơn hạng A1 và giữ những cương vị ở cấp độ thấp hơn loại trên như Chủ tịch Uỷ ban nhân dân các huyện, quận; Cục phó, vụ phó ở các Bộ; Giám đốc các Sở, ban, ngành ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các chuyên viên cao cấp có trình độ dưới hạng A1.

– Công chức hạng B: Là loại công chức có trình độ chuyên môn kỹ thuật thấp hơn hạng A, có khả năng giữ những cương vị lãnh đạo, chỉ huy ở cấp thấp hơn như Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân huyện, quận; Phó Giám đốc các Sở, ban, ngành của tỉnh v.v... và những chuyên viên chính có khả năng nghiên cứu, tham mưu và thực thi những vấn đề mà độ phức tạp ít hơn loại trên.

– Công chức hạng C: Là loại công chức thừa hành công việc dưới sự

chỉ huy của các công chức lãnh đạo. Công chức hạng C có trình độ chuyên môn kỹ thuật, nhưng được đào tạo ở mức thấp hơn như trung học, được tuyển thẳng vào bộ máy nhà nước để làm việc.

– Công chức hạng D: là các nhân viên phục vụ trong bộ máy hành chính như tạp vụ, lao động hoặc những người làm các công việc không đòi hỏi trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao.

Người ta cũng có thể đòi hỏi các hạng công chức có quá trình đào tạo hoặc trình độ văn hóa tương đương như sau:

Hạng A: Có trình độ trên đại học hoặc đại học, có kinh nghiệm công tác lâu năm và làm việc có hiệu quả cao.

Hạng B: Có trình độ đại học.

Hạng C: Có trình độ trung học.

Hạng D: Có trình độ tiểu học.

Tuy nhiên, việc xếp hạng công chức cũng không hoàn toàn căn cứ vào bằng cấp, mà phải xem xét khả năng thực tế của người đó để sắp xếp, quy hoạch đội ngũ. Song cũng như phân loại công chức, việc phân hạng công chức cũng chỉ mang lại ý nghĩa định tính mà chưa xác định rõ thứ bậc của người công chức.

2.3. Ngạch công chức

Ngạch công chức là một khái niệm chỉ trình độ, năng lực, khả năng chuyên môn và ngành nghề của công chức. Ngạch là một dấu hiệu đặc thù của công chức trong bộ máy hành chính nhà nước. Bất cứ một người công chức nào, sau khi được chính thức tuyển dụng, đều được xếp vào một ngạch nhất định. Người ta căn cứ vào quá trình đào tạo, vào khả năng chuyên môn nghiệp vụ để phân loại công chức theo các ngạch khác nhau và có chức danh tiêu chuẩn riêng. Người công chức muốn nhập ngạch hoặc lên ngạch cao hơn thì phải được xét chọn và qua thi tuyển.

Căn cứ để xếp vào ngạch đối với công chức chủ yếu là do năng lực chuyên môn thể hiện qua các văn bằng phản ánh quá trình đào tạo. Ví dụ những người không được đào tạo chính quy, được tuyển thẳng vào làm công việc giản đơn thì xếp vào ngạch nhân viên hành chính; những người được đào tạo ở bậc trung học thì xếp vào ngạch cán sự; ngạch chuyên viên đòi hỏi công chức phải được đào tạo ở trình độ đại học v.v...

Người công chức thuộc một ngạch nhất định khi tuyển dụng, nếu không được đào tạo để nâng lên trình độ cao hơn thì sẽ mãi mãi nằm lại ngạch đó. Muốn chuyển lên ngạch trên, người công chức phải có văn bằng cao hơn, hoặc qua một kỳ thi tuyển nhập ngạch mới.

Theo quy chế công chức ban hành kèm theo Quyết định số 76/SL tháng 5/1950 thì công chức hành chính được xếp vào 6 ngạch là tá sự, tham sự, kiêm sự, giám sự và đốc sự (tính từ thấp đến cao). Nhưng các ngạch đó nay không còn sử dụng nữa. Hiện nay công chức trong bộ máy hành chính nhà nước ta được xếp theo các ngạch nhân viên, cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cấp cao và cố vấn, theo Quyết định số 414/TCCP-VC ngày 29/5/1993. Các ngạch chuyên môn khác như kiểm tra, nghiên cứu, giảng dạy v.v... cũng được hình thành những ngạch riêng.

Thật ra, tên gọi công chức ngạch chỉ là một quy ước. Vấn đề quan trọng là định rõ tiêu chuẩn cho từng ngạch để có căn cứ thỏa đáng xếp công chức vào các ngạch nhất định. Đối với bản thân công chức, ngạch là cơ sở để nhà nước đãi ngộ và thăng tiến. Nó thể hiện tính bền vững của công chức trong nền công vụ. Khi công chức được giao phó một cương vị lãnh đạo nào đó thì nhà nước chỉ trả phần phụ cấp chức vụ, còn lương chính vẫn theo ngạch mà họ đã được xếp.

2.4. Bậc công chức

Mỗi ngạch được chia thành nhiều bậc. Bậc là các thứ hạng trong một ngạch. Nếu chuyển ngạch phải được đào tạo, phải qua thi tuyển thì việc nâng bậc trong phạm vi ngạch chủ yếu chỉ phụ thuộc vào thâm niên công tác, chất lượng công tác và kỷ luật của công chức. Đồng thời cơ quan sử dụng công chức cũng tính đến năng lực trình độ hoặc sự hạn chế của công chức để nâng ngạch sớm hoặc chậm so với thời hạn quyết định.

Người công chức khi nâng bậc không phải thi tuyển, cũng không đòi hỏi quá trình đào tạo thể hiện qua văn bằng. Nếu người công chức hoàn thành nhiệm vụ được giao, không vi phạm quy chế công chức thì cứ đến thời gian ấn định họ sẽ được nâng lên bậc trên kế tiếp. Tuy nhiên, nếu công chức có những cống hiến xuất sắc thì cũng có thể được xét nâng bậc trước thời hạn hoặc vượt bậc. Công chức có thể không được chuyển ngạch, nhưng theo thâm niên họ liên tục được nâng bậc. Bởi vậy, số bậc của một ngạch phải tính đến yếu tố bảo đảm cho một công chức: nếu suốt đời chỉ thuộc một ngạch nào đó vẫn luôn được nâng bậc khi đến niên hạn, cho đến khi về

hưu. Thông thường, người ta sắp xếp công chức ngạch thấp có nhiều bậc, vì người gia nhập ngạch thường ít tuổi, nếu họ không có điều kiện để chuyển ngạch mà suốt đời công tác nằm trong ngạch đó sẽ rất dài, nên cần có nhiều bậc để họ có thể lên lương, không dẫn đến tình trạng đội khung, vượt khung của ngạch và không kích thích công chức phấn đấu. Nhưng ngược lại, công chức khi gia nhập ngạch cao thì tuổi đời đã lớn, thời gian công tác còn lại ngắn nên chỉ cần số bậc ít.

2.5. Ngạch công chức hành chính

Như trên đã nói, ngạch là một khái niệm đặc thù của công chức. Phù hợp với những chuyên môn khác nhau. Nhà nước quy định những ngạch công chức khác nhau. Một trong những loại ngạch đó là ngạch công chức hành chính. Ngạch công chức hành chính là ngạch dùng cho những công chức làm những công việc về hành chính nhà nước. Nó được áp dụng cho tất cả công chức cơ quan, công sở nhà nước có loại công chức chuyên môn này.

Theo Quyết định 414/TCCB-VC ngày 29/5/1993, công chức hành chính có 11 ngạch:

1. Chuyên viên cao cấp.
2. Chuyên viên chính.
3. Chuyên viên.
4. Cán sự.
5. Kỹ thuật viên đánh máy.
6. Nhân viên đánh máy.
7. Nhân viên kỹ thuật.
8. Nhân viên văn thư.
9. Nhân viên phục vụ.
10. Lái xe cơ quan.
11. Nhân viên bảo vệ.

Mỗi ngạch quy định rõ chức trách cụ thể, những đòi hỏi về hiểu biết nhiệm vụ và yêu cầu về trình độ kiến thức chung, kiến thức chuyên ngành và ngoại ngữ.

Hãy xem xét một ví dụ cụ thể như sau:

Ngạch chuyên viên:

Về chức trách: yêu cầu làm công việc chuyên môn nghiệp vụ trong hệ thống quản lý nhà nước và quản lý sự nghiệp. Chuyên viên là người giúp lãnh đạo các cấp tổ chức quản lý một lĩnh vực hoặc một vấn đề nghiệp vụ.

Đòi hỏi về hiểu biết: Là phải nắm vững được đường lối chính sách, phương hướng của ngành, có kiến thức chuyên môn nghiệp vụ và biết xây dựng các phương án, các thủ tục hành chính cần thiết v.v...

Yêu cầu về trình độ là:

– Tốt nghiệp Học viện Hành chính Quốc gia ngạch chuyên viên.

– Nếu tốt nghiệp đại học khác thì phải được bồi dưỡng ở Học viện Hành chính Quốc gia về hành chính

– Có một ngoại ngữ trình độ A.

Các ngạch chuyên viên khác cũng được quy định cụ thể như vậy. Trên cơ sở tiêu chuẩn nhà nước quy định, đội ngũ công chức sẽ được xếp vào công chức ngạch phù hợp với trình độ và yêu cầu công tác.

2.6. Nâng ngạch và chuyển ngạch

Công chức trong quá trình thi hành công vụ được nâng từ ngạch thấp lên ngạch cao. Nâng ngạch thể hiện sự thay đổi về chất của công chức. Căn cứ để nâng ngạch là thời gian thụ việc tại ngạch hiện hành và sự nâng lên về trình độ chuyên môn cũng như phẩm chất đạo đức của công chức. Việc nâng ngạch được thực hiện qua một kỳ thi do nhà nước tổ chức và công nhận. Những người không đạt yêu cầu do kỳ thi quy định thì không được nâng ngạch, cho dù thâm niên công tác dài vẫn phải ở lại ngạch cũ.

Công chức cũng có thể chuyển ngạch theo nguyện vọng và theo yêu cầu công việc. Việc chuyển ngạch do các cơ quan quản lý công chức cấp trên xem xét và quyết định. Cơ quan quản lý trực tiếp không thể tùy tiện chuyển công chức từ ngạch này sang ngạch khác, vì ngạch là thể hiện khả năng chuyên môn của từng ngành, từng loại công việc.

Pháp lệnh công chức và quy chế công vụ quy định cụ thể việc nâng ngạch và chuyển ngạch công chức bằng các văn bản pháp quy để điều hành thống nhất hoạt động của công chức.

3. Quyền lợi và nghĩa vụ của công chức

- Khái niệm:

"Quyền lợi" là một khái niệm để chỉ những ưu tiên, đãi ngộ, những cơ hội do xã hội và nhà nước mang lại và người công chức được thụ hưởng từ chức phận thực thi công vụ của họ. Quyền lợi là trước hết là những khoản vật chất được xác nhận là tương ứng với hiệu quả lao động của họ. Đó là

khoản tiền lương từ ngân sách nhà nước. Nguồn gốc của sự trả lương cho công chức bắt đầu từ khi nhà nước ra đời với tính chất là bộ máy cai trị chuyên nghiệp, thoát ly sản xuất. Họ cần được xã hội đãi ngộ để tồn tại, tái sản xuất sức lao động.

Quyền lợi còn thể hiện ở sự tạo điều kiện của nhà nước và xã hội, ví như cơ hội học tập và nghiên cứu khoa học, quyền lợi này do nhu cầu nâng cao năng lực của xã hội phù hợp với tính tích cực chủ quan của họ (học để phục vụ và học để thăng tiến).

Quyền lợi còn thể hiện ở những đãi ngộ của nhà nước nhằm mở ra điều kiện tinh thần cho công chức như nghỉ ngơi theo quy định. Đây là quyền lợi tạo cơ hội cho công chức phục hồi sức khỏe, thụ hưởng các nhu cầu du lịch, văn hóa văn nghệ...

Những quyền lợi của công chức có mối quan hệ đến trình độ kinh tế xã hội và chế độ chính trị xã hội và tập quán, truyền thống của mỗi quốc gia.

Những quyền lợi được cụ thể hóa trong pháp lệnh của cán bộ công chức và các quy định pháp luật khác.

Nghĩa vụ của công chức:

Là khái niệm chỉ những quy định ràng buộc người công chức phải tuân thủ trong thực thi công vụ. Nghĩa vụ như một chuẩn mực tồn tại trong quan hệ giữa công chức với nhà nước. Nghĩa vụ được quy định liên quan đến những lĩnh vực khác nhau. Có nghĩa vụ ràng buộc trách nhiệm chính trị đối với công chức như yêu cầu trung thành với chế độ, với tổ quốc.

Có nghĩa vụ đòi hỏi thái độ phục vụ cao của công chức đối với nhà nước: như công chức phải tận tụy phục vụ nhân dân. Có nghĩa vụ đòi hỏi từ đặc điểm của công vụ như yêu cầu về bảo đảm bí mật công vụ.

Những quy định về nghĩa vụ của công chức được quy định chi tiết trong Pháp lệnh cán bộ, công chức.

Bên cạnh các nghĩa vụ, pháp lệnh còn có những quy định về những lĩnh vực công chức không được làm. Đó là những lĩnh vực mà nếu công chức tham gia sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả công vụ hoặc sẽ bị lợi dụng để phục vụ lợi ích cá nhân.

4. Những trạng thái của công chức

Một người sau khi được Nhà nước tuyển dụng vào biên chế, được xếp vào một ngạch nhất định, được giao một nhiệm vụ thường xuyên thì người đó sẽ trở thành công chức. Từ đó, công chức chịu sự điều động của Nhà nước và nếu không bị thải hồi hoặc rời bỏ nhiệm sở một cách tự tiện sẽ tồn

tại và phát triển trong những trạng thái sau đây:

4.1. Trạng thái đương nhiệm: Người công chức được giao phó một công việc nhất định. Khi mới gia nhập vào một ngạch, công chức phải trải qua một thời kỳ tập sự. Tập sự là giai đoạn thử thách để xem xét năng lực và phẩm chất con người trước khi chính thức tuyển dụng thực thụ. Tập sự khác với hợp đồng. Những người làm hợp đồng không bị ràng buộc hoàn toàn về mặt pháp lý đối với quy chế công chức, còn những người tập sự là những người có đủ điều kiện để tuyển dụng, nhưng trước khi chính thức phải trải qua một giai đoạn kiểm nghiệm. Trong giai đoạn tập sự, công chức được giao trách nhiệm, được hưởng mọi quyền lợi như một công chức chính thức, song tiền lương thường thấp hơn người chính thức theo một tỉ lệ quy định.

Sau giai đoạn tập sự, thông qua sự đánh giá, xác nhận của một hội đồng do công sở lập ra, nếu nhận thấy không có khuyết tật, người công chức được công nhận chính thức, không phải qua thi cử nữa, vì kỳ thi tuyển đã được tổ chức khi tuyển lựa họ vào làm việc.

Công chức chính thức có đủ mọi quyền và nghĩa vụ theo quy chế công chức và quá trình làm việc của họ tồn tại trong những trạng thái sau đây:

– Tại nhiệm sở: Là tình trạng của một công chức nằm ở vị trí công tác của mình và làm việc một cách ổn định. Sự ổn định đó cũng không có nghĩa là cố định tại một chỗ, mà có thể thay đổi do nhu cầu công tác, nhưng không thay đổi chuyên môn đã được xác định của ngạch đó và thuộc sự quản lý của cơ quan quản lý công chức trong việc giao nhiệm vụ, điều động, khen thưởng, kỷ luật...

– Biệt phái: Là tình trạng công chức được điều động và giao nhiệm vụ mới ở một công sở khác. Ví dụ như các công chức dân sự được chuyển sang công tác ở một ngành khác hoặc công tác đảng hay công tác quân sự. Khi biệt phái, người công chức thay đổi nhiệm vụ chuyên môn hoặc không thay đổi tính chất công việc nhưng thay đổi sự quản lý đối với họ. Người công chức biệt phái có thể được đặt ra ngoài ngạch nếu họ không thuộc hệ thống hành chính nhà nước nữa và chịu sự điều chỉnh theo những quy chế riêng của cơ quan sử dụng. Nhưng họ vẫn có thể giữ nguyên ngạch cũ nếu nơi đến vẫn nằm trong hệ thống hành chính, mà chỉ thay đổi sự quản trị nhân viên.

– Luân chuyển công chức: Là tình trạng chuyển công chức từ một vị trí này sang một vị trí khác hoặc một địa phương khác. Luân chuyển cán

bộ là một phương thức bồi dưỡng cán bộ, tạo điều kiện cho công chức nắm bắt công việc toàn diện và đa dạng để phát huy tác dụng trên tầm rộng, cũng là cơ sở để đề bạt, cân nhắc công chức vào vị trí mới.

Luân chuyển cán bộ là do yêu cầu nhiệm vụ công tác và do quy hoạch cán bộ, nên được tiến hành một cách khách quan, vì lợi ích chung của nhà nước, không phải là làm việc tùy tiện. Hiện nay, Đảng ta xem việc luân chuyển cán bộ là việc làm cần thiết, bình thường, không phải là việc đột xuất.

– Nghỉ việc vì những lý do khác nhau: Người công chức khi nghỉ phép, nghỉ lễ, tết, ốm đau v.v... theo chế độ quy định hoặc vắng mặt tại nhiệm sở vì lý do chính đáng thì vẫn nằm trong trạng thái đương nhiệm. Trong tình hình đó, công chức được hưởng mọi quyền lợi vật chất và tinh thần theo quy chế.

Công chức có thể nghỉ việc vì lý do cá nhân hoặc do sự bắt buộc của công sở. Ví dụ, nghỉ do tình trạng sức khỏe, do hoàn cảnh gia đình, do đi thăm viếng bà con ở ngoại quốc trong một thời gian nhất định hoặc công chức bị kỷ luật, công sở đình chỉ công tác tạm thời để xử lý.

Để đảm bảo quyền lợi cá nhân chính đáng cho công chức, có nước còn quy định cho phép người công chức được giữ chỗ trong một thời gian nhất định (3 – 6 tháng). Sau thời hạn cho phép, nếu công chức không trở lại nhiệm sở thì đương nhiên xem như rời khỏi công vụ và phải chịu những hậu quả pháp lý (nếu có) hoặc được xem xét đến những quyền lợi của họ theo quy chế công chức.

4.2. Trạng thái chấm dứt nhiệm sở

Chấm dứt nhiệm sở là trạng thái người công chức không còn tiếp tục nhiệm vụ tiếp tục tại công sở nữa và rời khỏi ngạch công chức để đi làm việc khác không do sự điều động của Nhà nước hoặc nghỉ theo chế độ.

Những trạng thái chấm dứt nhiệm sở bao gồm:

– Chấm dứt nhiệm sở một cách tự nguyện:

Người công chức đương nhiệm không muốn tiếp tục phục vụ trong bộ máy hành chính nữa, tự nguyện ra khỏi ngạch công chức để hoạt động trên một lĩnh vực khác theo nhu cầu cá nhân. Ví dụ, công chức muốn nghỉ ngơi, muốn hoạt động kinh doanh, muốn tham gia hoạt động chính trị v.v... tự nguyện xin thôi việc và rời khỏi nhiệm sở.

Ngoại trừ các trường hợp do sự điều động theo yêu cầu công tác hoặc do trúng cử vào cơ quan dân cử, người công chức được bảo đảm các quyền lợi vật chất, tinh thần theo quy định và không đòi hỏi họ những điều kiện

ràng buộc, những trường hợp rời nhiệm sở vì lý do cá nhân, công chức phải có điều kiện:

+ Phải hoàn thành những cam kết khi gia nhập công vụ. Ví dụ, một người được tuyển vào đào tạo ở các trường hoặc Học viện Hành chính Quốc gia phải cam kết phục vụ nhà nước một số năm nhất định. Nếu chưa đủ thời hạn đó, họ không được phép rời công vụ. Nếu tự ý bỏ việc thì phải bồi thường theo cam kết và chịu những hậu quả pháp lý.

+ Phải báo cáo cho công sở biết trước một thời gian, theo quy định, để công sở thu xếp người thay thế, không làm ảnh hưởng đến công vụ.

+ Phải làm đơn chấm dứt công vụ.

+ Phải chịu những truy cứu trách nhiệm nếu có trong thời gian đương nhiệm. Từ sau khi chấm dứt nhiệm sở, bản thân những người đó không còn ràng buộc bởi quy chế công chức nữa.

- Chấm dứt nhiệm sở do công chức bị thi hành kỷ luật, phải thải hồi.

Khi người công chức vi phạm quy chế công chức và không đủ tư cách để tiếp tục đảm đương công vụ nữa thì bị hội đồng kỷ luật của cơ quan và của cấp quản trị công chức xem xét và ban hành quyết định thải hồi. Từ khi quyết định có hiệu lực, công chức phải chấm dứt nhiệm sở một cách bắt buộc và không còn là công chức trong bộ máy nhà nước nữa.

Người công chức rời bỏ nhiệm sở trong điều kiện đó phải được xử lý trước hết là theo Luật Hành chính. Sau đó, nếu có những vấn đề liên quan đến sự điều chỉnh của các luật khác như dân sự, hình sự v.v... thì tiếp tục xử lý theo luật định.

- Chấm dứt nhiệm sở do hết tuổi làm việc, về nghỉ hưu.

Người công chức sau khi phục vụ Nhà nước, phục vụ nhân dân, hoàn thành nhiệm vụ của mình theo luật định, được Nhà nước tạo điều kiện nghỉ ngơi theo chế độ và bảo đảm thu nhập cho đến hết đời bằng các bảo đảm xã hội. Đó là sự hưu trí của công chức. Xét trên ý nghĩa tính liên tục của nền hành chính thì hưu trí là giai đoạn sau công vụ, người công chức vẫn được Nhà nước trả tiền lương hưu trí, cho nên họ vẫn chịu những ràng buộc nhất định của quy chế công chức.

Tuổi nghỉ hưu theo chế độ hiện hành được quy định như sau: nam giới 60 tuổi và nữ giới 55 tuổi. Độ tuổi đó hoàn toàn phù hợp với điều kiện sức khỏe của công chức và thích ứng với nhu cầu công vụ của ta.

Một công chức chấm dứt nhiệm sở để nghỉ hưu theo chế độ phải hội đủ hai điều kiện:

+ Phải đúng độ tuổi quy định.

+ Phải đủ thời gian tham gia công vụ do Nhà nước quy định, ví dụ: nam giới là 30 năm và nữ giới là 25 năm.

Ngoài ra, Nhà nước cũng có thể quy định những trường hợp ngoại lệ như quy đổi theo một hệ số nhất định đối với những ngành nghề đặc biệt, những người làm việc lâu năm ở các vùng khí hậu khắc nghiệt, những quân nhân chuyển ngành, những người tham gia kháng chiến v.v...

5. Khen thưởng và kỷ luật

Trong quá trình thực thi công vụ, có những công chức ra sức phấn đấu hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao với năng suất và hiệu quả cao. Ngược lại, cũng có những công chức lười biếng, bỏ nhiệm sở, không hoàn thành nhiệm vụ hoặc vi phạm quy chế công chức. Do đó, cần có những hình thức khen thưởng để động viên khích lệ cũng như hình thức kỷ luật thỏa đáng để trừng trị đối với những hành vi sai trái.

5.1. Khen thưởng

Khen thưởng là việc tuyên dương công trạng những công chức tận tụy với công việc, có công lao, thành tích xuất sắc bằng các hình thức giấy khen, bằng khen, huy chương, huân chương có kèm theo việc thưởng bằng tiền, bằng hiện vật hoặc nâng bậc lương trước thời hạn.

Để việc khen thưởng được khách quan và công bằng, các cơ quan cần có sự theo dõi sát sao thành tích của công chức. Hình thức theo dõi tốt nhất là cho điểm. Việc cho điểm phải căn cứ vào nhiệm vụ được giao và khả năng hoàn thành nhiệm vụ đó. Thang bậc điểm số cần được công bố công khai cho mọi người biết để phấn đấu.

Việc theo dõi và đánh giá để cho điểm do những người phụ trách trực tiếp của công chức thực hiện. Nhưng thủ trưởng cơ quan là người quyết định về điểm số của từng công chức.

Các công sở nhà nước thành lập hội đồng thi đua gồm đại diện chính quyền, đoàn thể và công chức để xét duyệt khen thưởng theo định kỳ: 3 tháng, 6 tháng, hàng năm hoặc tiến hành đột xuất.

Những hình thức khen thưởng cụ thể được thực hiện theo thẩm quyền của cơ quan. Nếu là giấy khen, bằng khen do cơ quan cấp thì thủ trưởng cơ quan căn cứ vào kết quả của hội đồng thi đua để khen. Nếu hình thức đó thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý cấp trên thì thủ trưởng cơ quan phải trình lên cơ quan cấp trên xét duyệt. Ví dụ bằng khen của Bộ, của Chính phủ, huy chương, huân chương do cấp trên quyết định.

Việc khen thưởng định kỳ phải gắn liền với việc xét duyệt nâng bậc lương thì mới có giá trị động viên khuyến khích công chức. Những công chức xuất sắc được khen thưởng ở mức cao cần được nâng bậc lương trước kỳ hạn. Tuyệt đối không nên biến khen thưởng thành một hình thức làm cho công chức không hào hứng và không muốn phấn đấu để vươn lên trong công việc.

5.2. Kỷ luật

Kỷ luật là một hình thức trừng phạt đối với công chức chây lười, không hoàn thành nhiệm vụ được giao hoặc vi phạm quy chế công chức.

Tùy theo lỗi nặng, nhẹ mà tiến hành các hình thức kỷ luật khác nhau theo thứ tự từ thấp đến cao, được quy định trong pháp lệnh cán bộ công chức.

- Khiển trách
- Cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch
- Cách chức
- Buộc thôi việc

Các hình thức kỷ luật khác đều phải đưa ra hội đồng kỷ luật của cơ quan xem xét, nhưng thủ trưởng cơ quan là người quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Việc xử lý kỷ luật cán bộ công chức thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý cán bộ công chức.

Hội đồng kỷ luật của cơ quan có nhiệm vụ xem xét và chất vấn công chức phạm lỗi. Bản thân công chức có quyền bào chữa và được xem xét hồ sơ kỷ luật của mình.

Sau khi quyết định kỷ luật đối với công chức được thủ trưởng cơ quan ký, cần được công bố theo điều mà trong quyết định đã ghi. Ví dụ, cảnh cáo trước toàn cơ quan thì phải công bố cho mọi người trong cơ quan biết.

Sau một năm từ ngày có quyết định thi hành kỷ luật công chức, cơ quan sử dụng công chức phải xem xét sự sửa chữa của công chức để ra quyết định xóa kỷ luật hoặc kéo dài thời hạn của hình thức kỷ luật đó.

Người công chức sau khi xóa kỷ luật và có sự tiến bộ rõ rệt thì được hưởng mọi quyền lợi của công chức, không bị định kiến trong công việc. Kỷ luật đối với công chức được xem xét từng lần, không dem cộng dồn lại để đưa lên hình thức kỷ luật cao hơn.

Công chức có quyền khiếu nại về quyết định kỷ luật đối với mình lên cấp trên và cơ quan nhận đơn khiếu nại phải xem xét và có trách nhiệm trả

lời cho đương sự. Trong trường hợp cần thiết, công chức có thể khiếu nại trước tòa án.

Khi công chức bị đưa ra hội đồng kỷ luật để xem xét về kỷ luật, tùy theo yêu cầu mà cơ quan có thể quyết định tạm thời đình chỉ chức vụ hoặc công việc đang tiến hành để chờ đợi. Nhưng thời gian đó không được kéo dài quá 3 tháng.

Đối với những công chức có hành vi cấu thành tội phạm thì sẽ bị truy tố trước Tòa án hình sự để xử theo pháp luật. Cơ quan quản lý công chức không được che dấu tội phạm của công chức để xử theo luật hành chính đối với người vi phạm luật hình sự.

6. Tuyển dụng và bổ nhiệm cán bộ – công chức

Tuyển dụng là một khái niệm chỉ phương thức lựa chọn người xứng đáng tham gia vào đội ngũ công chức qua kỳ thi do cơ quan hành chính nhà nước tổ chức.

6.1. Điều kiện được tuyển dụng và bổ nhiệm

Tuyển dụng công chức vào công sở là một hành vi lựa chọn và chấp nhận một người tự nguyện gia nhập vào công vụ, sau khi xác nhận người đó có đủ tiêu chuẩn và điều kiện cho một công vụ nhất định trong bộ máy nhà nước.

Việc tuyển dụng công chức vào công sở phải căn cứ vào nhu cầu công việc cụ thể, được dự tính trước trong kế hoạch và được đảm bảo bằng nguồn ngân sách để chi trả cho hoạt động của công chức.

Do công vụ là sự nghiệp chung của nhân dân, nên mọi công dân đều có quyền tham gia công vụ. Vì vậy, cần có một cơ chế thật hợp lý và hữu hiệu để bảo đảm cho việc gia nhập công vụ được khách quan, công bằng, không phải là lãnh địa riêng của một tầng lớp nào trong xã hội.

Công chức là một nghề, nhưng tính chất nghề nghiệp của công chức khác với các nghề nghiệp thông thường khác là nó gắn liền với chính trị, phục vụ chính trị. Trong các nhà nước tư bản, người ta thường nhấn mạnh tính độc lập của người công chức, nhất là tính trung lập, không phụ thuộc vào chính trị. Song thực chất không phải như vậy, mà nó luôn luôn phục vụ cho đường lối chính trị của một nhà nước nhất định.

Do tính chất đặc thù của nó, người công chức không chỉ làm việc một cách đơn điệu như người thợ làm ra sản phẩm mà công việc của họ gắn liền với những hoạt động chính trị, phục vụ đường lối chính trị được thể chế hóa bằng pháp luật và các chính sách của Nhà nước, cho nên nghề nghiệp của

họ mang tính bổn phận. Những công chức của ta, như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã xác định, là người đầy tớ của nhân dân, hết lòng vì dân mà phục vụ, đặt quyền lợi của nhân dân, của Tổ quốc lên trên hết.

Chính vì vậy mà việc tuyển dụng công chức vào công sở nhà nước phải quan tâm đến 3 mặt: năng lực trình độ, phẩm chất và sức khoẻ.

Về năng lực trình độ của từng loại ngạch công chức phải căn cứ vào quá trình đào tạo thể hiện trên văn bằng, chứng chỉ làm cơ sở; đồng thời phải dựa vào khả năng thực tế của con người cụ thể. Trên thực tế có những người có bằng cấp cao nhưng khả năng hoạt động lại không tương xứng với nó. Ngược lại, có những người không có văn bằng chính quy, nhưng do tự rèn luyện học hỏi và được đào tạo trong thực tế mà khả năng làm việc lớn, đạt hiệu quả cao. Lịch sử phát triển của nhân loại cũng cho thấy không phải tất cả những phát kiến vĩ đại đều do người có bằng cấp nghĩ ra. Các nhân vật chính trị nổi tiếng không phải bao giờ cũng là người có văn bằng cao. Điều đó cho thấy, chúng ta không phủ nhận văn bằng, vì nó là sự minh chứng cho quá trình đào tạo nhưng phụ thuộc một cách cứng nhắc vào văn bằng, thậm chí theo chủ nghĩa văn bằng trong lựa chọn công chức là không đúng, mà còn phải xem xét khả năng thực tế của mỗi người trong thực thi công vụ.

Về phẩm chất, công chức phải có thái độ chính trị rõ ràng. Đối với chúng ta, đó là sự kiên trì đường lối xây dựng chủ nghĩa xã hội mà Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định. Thái độ chính trị của người công chức được thể hiện bằng tinh thần phục vụ Nhà nước, phục vụ nhân dân, hết lòng vì bổn phận, tận tâm với công việc, phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, phải tận trung với nước, tận hiếu với dân như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dạy.

Trên cơ sở xác định người công chức trong bộ máy Nhà nước phải đảm bảo cả 3 mặt năng lực, phẩm chất và sức khỏe. Về sức khỏe, hoạt động công vụ đòi hỏi phải có sức khoẻ tốt, cho nên đây cũng là một trong các tiêu chuẩn để lựa chọn công chức. Tùy thuộc vào tính chất công việc của các ngành khác nhau, cơ quan tuyển dụng đề ra các tiêu chuẩn cụ thể về sức khỏe khi tuyển dụng, việc tuyển dụng và bổ nhiệm công chức vào công sở được tiến hành theo những phương thức và dựa vào các nguyên tắc nhất định.

6.2. Phương thức thi tuyển

Thi tuyển công chức để nhận người vào công vụ là hình thức phổ biến mà ngày nay hầu hết các quốc gia trên thế giới đều áp dụng. Đó là hình

thức tuyển dụng vừa bảo đảm các tiêu chuẩn của nền công vụ, vừa mang tính khách quan, bảo đảm sự công bằng trong tuyển chọn công chức.

Việc thi tuyển để chọn công chức vào bộ máy công vụ là việc làm hết sức quan trọng, được nhà nước điều chỉnh bằng các văn bản quy phạm pháp luật rất chặt chẽ. Nó phải vừa bảo đảm những yêu cầu chuyên môn của nền công vụ, vừa bảo đảm công bằng xã hội. Thi tuyển là một định chế bắt buộc. Ở nước ta, theo Nghị định 25/CP ngày 23/5/1993 của Chính phủ và Thông tư hướng dẫn số 32/TCCP-BCTL ngày 20/1/1996 thì việc tuyển dụng công chức nhất thiết phải thực hiện chế độ thi tuyển. Những người không qua thi tuyển không được tuyển dụng vào biên chế hành chính Nhà nước.

Ở nước ta, việc thi tuyển chỉ mới bắt đầu thực hiện, nhưng trong quá trình xây dựng nền công vụ chính quy, thi tuyển sẽ là hình thức chủ yếu để tuyển dụng công chức. Bởi vậy, cần xây dựng một quy trình thật chặt chẽ để đảm bảo tính khách quan và công bằng, tạo điều kiện cho mọi công dân đều có cơ hội gia nhập công vụ nếu hội đủ những tiêu chuẩn Nhà nước đề ra.

6.3. Phương thức phân bổ hoặc giới thiệu

Các công sở nhà nước có nhu cầu tuyển dụng công chức vào làm việc, nhưng đối với một số loại ngạch công chức nhất định, bản thân công sở đó không thể bảo đảm tìm và lựa chọn được mà phải dựa vào sự phân bổ hoặc giới thiệu của các cơ quan chuyên môn. Ví dụ: các giáo sư giảng dạy ở các trường đại học, các học viện, các bác sĩ chuyên khoa giỏi, các công chức lãnh đạo quan trọng, các cán bộ đoàn thể chuyên trách v.v... Đối với những trường hợp đó, các cơ quan quản lý chuyên trách như Bộ Nội vụ, Ban tổ chức chính quyền tỉnh, thành phố hoặc các tổ chức Đảng, đoàn thể, các hội đồng xét duyệt học hàm, học vị Nhà nước v.v... sẽ giới thiệu hoặc phân bổ cho cơ quan có nhu cầu về loại công chức đó.

6.4. Phương thức đào tạo tiền công vụ

Để có nguồn bổ sung thường xuyên cho bộ máy hành chính Nhà nước, người ta còn tuyển dụng công chức vào các trường hoặc học viện đào tạo chuyên môn về hành chính. Khi một người được tiếp nhận vào học tại một trường hành chính là xem như được tuyển dụng vào bộ máy Nhà nước. Thời gian học ở trường là thời gian trang bị kiến thức cần thiết cho một ngạch công chức nhất định, gọi là giai đoạn tiền công vụ – tức là giai đoạn trước khi bước vào công vụ.

Đây cũng là một hình thức tuyển dụng, nhưng không phải tuyển dụng vào làm việc ngay, mà tuyển dụng vào để đào tạo xong rồi mới phân bổ vào ngạch, cho nên việc tuyển chọn học viên vào các trường, học viện hành chính thường được quy hoạch trước căn cứ vào nhu cầu công chức cho các cơ quan Nhà nước.

7. Các nguyên tắc tuyển dụng công chức

7.1. Nguyên tắc dân chủ và công bằng

Đây là nguyên tắc bảo đảm những điều kiện ngang nhau cho các đối tượng tham gia thi tuyển.

Việc tham gia công vụ là quyền lợi của mọi công dân trong xã hội. Điều đó đã được định rõ trong Hiến pháp 1992. Công vụ là công việc chung, không phải chỉ dành riêng cho một số người, một số tầng lớp nhất định mà phải là sự nghiệp của toàn dân. Do đó, nhà nước cần tạo điều kiện để mọi người có nhu cầu và đủ điều kiện đều có cơ may ngang nhau, đều được tự do và có cơ hội vào công vụ. Để thực hiện được mục tiêu đó, trước tiên phải bảo đảm nguyên tắc dân chủ, công bằng khi tuyển dụng công chức vào bộ máy.

Bên cạnh nguyên tắc công bằng, nhà nước còn có chế độ ưu tiên nhằm có những ưu đãi trong thi tuyển đối với một số đối tượng, ví dụ có thời gian tham gia quân đội, là nữ giới hoặc dân tộc ít người...

Các công sở hoặc các cơ quan chức năng thực hiện việc tuyển dụng căn cứ vào kế hoạch tuyển dụng đã được xét duyệt, công bố công khai những yêu cầu, tiêu chuẩn, thời gian xét chọn và những điều kiện ràng buộc để bất cứ ai có nhu cầu và hội đủ các điều kiện đều có thể ứng tuyển.

Khi xét chọn, phải thành lập hội đồng công khai và bảo đảm tính khách quan trong tuyển lựa công chức. Đồng thời, phải chống tình trạng tùy tiện, lạm dụng chức quyền để đưa con, cháu, người thân vào làm việc mà không tính đến tiêu chuẩn hoặc dùng tiền bạc hối lộ những người có trách nhiệm để biến việc tuyển dụng thành quan hệ mua bán.

7.2. Nguyên tắc theo tài năng để tuyển dụng

Nguyên tắc này bảo đảm thí sinh nào bộc lộ năng lực hơn sẽ được tham gia công vụ.

Do nhiều người có nhu cầu gia nhập công vụ mà số chỗ làm việc thì có hạn, mặt khác, đối với mỗi ngạch công chức có những yêu cầu nhất định về chuyên môn, nên việc tuyển dụng công chức có thể tuyển lựa đúng những người có thực tài.

7.3. Nguyên tắc ưu tiên

Trong việc tuyển dụng công chức vào bộ máy hành chính Nhà nước cũng phải thực hiện những ưu tiên với các đối tượng sau đây:

– Những người thuộc diện chính sách như thương binh, gia đình liệt sĩ và có công với cách mạng.

– Những người thuộc các dân tộc ít người, đặc biệt đối với những vùng rẻo cao, biên giới, vùng sâu, vùng xa.

– Những người tàn tật bẩm sinh nhưng không ảnh hưởng tới công vụ.

– Ưu tiên trong phân bổ theo cơ cấu giữa các vùng, các địa phương để bảo đảm sự tham gia đồng đều trong công vụ.

– Ưu tiên phụ nữ tham gia vào công vụ.

Việc ưu tiên cho các đối tượng trên nên lượng hóa bằng những chỉ tiêu cụ thể đối với từng loại hình công sở. Thí dụ 20% phụ nữ, 10% người thuộc diện chính sách, 5% người khuyết tật ngoại hình v.v... và xem đó là điều bắt buộc các công sở phải thực hiện.

8. Những điều kiện tuyển dụng

Tuyển dụng là một khâu rất quan trọng để hình thành đội ngũ công chức cho nên khi tuyển dụng phải căn cứ vào những điều kiện nhất định:

8.1. Điều kiện về quốc tịch

Vì công chức chịu sự ràng buộc về chính trị để phục vụ cho hoạt động chính trị, có trách nhiệm với sự nghiệp của quốc gia nên họ phải là người Việt Nam, mang quốc tịch Việt Nam.

Điều kiện này vừa thể hiện tính chính trị, tính bổn phận, vừa xuất phát từ tình cảm dân tộc, trách nhiệm với đất nước. Không riêng chúng ta mà hầu như rất nhiều nước trong quy chế của mình cũng đều nói rõ vấn đề quốc tịch. Thông thường thì người ta quy định là muốn gia nhập công vụ, trở thành công chức phải mang quốc tịch nước đó tối thiểu là từ một số năm trở lên. Sở dĩ như vậy là vì trong thời đại ngày nay, việc di chuyển dân giữa các nước đã trở thành bình thường, việc thay đổi quốc tịch để từ công dân nước này thành công dân nước khác không phải là vấn đề khó khăn phức tạp nữa. Tuy nhiên, có những công việc cần phải dùng đến người nước ngoài, ví dụ như các bác sĩ, giáo viên, những người lái xe, phục vụ ở các cơ quan sứ quán tại nước ngoài. Trong trường hợp đó, Nhà nước sử dụng phương pháp hợp đồng, tạm tuyển và bản thân họ cũng phải chịu sự ràng buộc của quy chế công chức.

8.2. Điều kiện về tuổi tác

Nói chung, tuổi gia nhập công vụ được quy định từ 18 tuổi trở lên. Đối với các ngành nghề sản xuất kinh doanh có thể tuyển những người ít tuổi hơn, nhưng với công chức thì dứt khoát phải đủ tư cách công dân mới xem xét tuyển dụng. Điều này phản ánh sự ràng buộc về pháp lý đối với công chức. Nếu một người dưới 18 tuổi, tức là chưa đủ tư cách công dân thì không thể chịu trách nhiệm pháp lý trước công vụ.

Ngoài quy định trên ra, đối với một số chức vụ do yêu cầu riêng, hạn tuổi tối thiểu có thể cao hơn hoặc ngược lại không tuyển dụng vào biên chế Nhà nước những người đã quá cao tuổi, sắp nghỉ hưu trí.

8.3. Điều kiện về hạnh kiểm

Đây là một trong những tiêu chuẩn quan trọng trong tuyển dụng công chức. Công chức là người đầy tớ trung thành của nhân dân, phải hết lòng vì bổn phận, vì sự nghiệp phục vụ Nhà nước, phục vụ nhân dân, là những người công bộc của nhân dân, cho nên họ phải là những người có hạnh kiểm tốt, có tư cách đứng đắn và công tâm trong thực thi công vụ.

Điều kiện để tuyển dụng một người vào làm việc trong bộ máy Nhà nước, trước tiên, họ phải có một lịch sử bản thân rõ ràng, có một lý lịch phản ánh mối quan hệ gia đình, xã hội đầy đủ. Cần chống lại quan niệm cũ, duy ý chí về thành phần chủ nghĩa, nhưng như thế không có nghĩa là không xem xét đến hạnh kiểm của con người cụ thể biểu hiện trong quan hệ tương tác với gia đình, xã hội và trong lịch sử bản thân. Nếu không xem xét kỹ điều đó thì sẽ dẫn đến việc tuyển dụng vào bộ máy Nhà nước những con người thiếu tư cách và trong thực thi công vụ họ sẽ lạm dụng chức quyền để mưu cầu lợi ích cá nhân.

8.4. Điều kiện về sức khoẻ

Thực thi công vụ phải có sức khoẻ, nếu không thì vừa ảnh hưởng đến công việc, vừa trở thành gánh nặng cho Nhà nước. Do đó, sức khoẻ được xem như là một điều kiện để tuyển dụng công chức.

Sức khoẻ ở đây hiểu theo nghĩa rộng là một khái niệm tổng hợp của nhiều yếu tố và tùy theo tính chất công việc mà có những yêu cầu khác nhau. Thông thường, người ta xem xét sức khoẻ theo những yêu cầu sau đây:

– Về sức khoẻ cơ bản, lấy những tiêu chuẩn quy định y tế làm căn cứ. Chiều cao, cân nặng, pignet, bệnh tật... Người xin ứng tuyển phải có một hồ sơ sức khoẻ chính thức do đơn vị y tế của Nhà nước xác nhận.

– Về ngoại hình, nếu những người làm các công việc thường xuyên giao tiếp với dân hoặc các công việc đối ngoại cần tránh những khuyết tật về ngoại hình có thể gây ấn tượng không nghiêm túc cho người khác khi tiếp xúc như sự dị dạng hoặc những khuyết tật đặc thù khác.

– Về khí chất và tính cách của con người. Đây là một yếu tố thuộc về tâm lý. Sự hoạt động không bình thường của hệ thần kinh (quá trình hưng phấn và ức chế không cân bằng) sẽ dẫn đến sự thay đổi đột ngột trong khí chất con người và làm ảnh hưởng đến công vụ. Do đó, khi tuyển dụng công chức vào những vị trí quan trọng cần phải tính toán đến những yếu tố này. Điều kiện sức khoẻ là cần thiết đối với việc tuyển dụng công chức. Tuy nhiên, xuất phát từ thực tiễn khách quan, để tạo điều kiện cho những người không đủ các tiêu chuẩn cần thiết được tham gia vào công vụ, cũng cần có những ngoại lệ nhất định. Ví dụ như những người làm công việc đánh máy, kế toán... có thể có những người có một vài khuyết tật nhỏ nhưng họ có năng lực chuyên môn đảm nhiệm được. Việc tuyển dụng những người không hội đủ điều kiện sức khoẻ là vấn đề thuộc chính sách xã hội. Ở một số nước người ta quy định hẳn một tỷ lệ nhất định, bắt buộc các công sở phải tuyển dụng những người đó tham gia vào công vụ. Trong điều kiện của chúng ta, cần ưu tiên đối với thương binh, những người do hoàn cảnh chiến tranh bị tàn phế, đồng thời cũng phải chú trọng đến những người có khuyết tật bẩm sinh để tạo điều kiện cho họ tham gia công vụ ở một mức độ nhất định, nếu nó không ảnh hưởng tới công việc chung.

8.5. Điều kiện về chứng chỉ, văn bằng

Đây là tiêu chuẩn thể hiện trình độ năng lực của công chức phù hợp với yêu cầu của các ngạch, bậc cụ thể. Như trên đã trình bày, ứng với mỗi ngạch công chức, đòi hỏi phải có những trình độ chuyên môn – kỹ thuật nhất định.

Đối với những công chức chuyên môn như kế toán, giáo dục, y tế... thì tùy theo yêu cầu cụ thể mà đòi hỏi các văn bằng đại học, trung học, tiểu học để tuyển chọn và thông thường là các công sở dựa vào chỉ tiêu biên chế được duyệt để tuyển dụng thẳng người vào làm việc ở những vị trí nhất định.

Đối với những công chức cấp cao hoặc những công chức trung cấp làm những công việc chuyên môn về hành chính thì nhất thiết phải có các chứng chỉ, văn bằng về hành chính. Thường là họ được đào tạo từ các trường hoặc Học viện Hành chính Quốc gia ra. Việc tuyển dụng được tiến hành ngay trong khâu tuyển sinh vào trường để đào tạo tiền công vụ.

Văn bằng là một điều kiện cần thiết để đánh giá khả năng, trình độ và quá trình đào tạo của công chức, nên nó là một trong những căn cứ để tuyển dụng công chức. Tuy nhiên, trên thực tế có những người không có những văn bằng cần thiết, nhưng thực sự có tài, cần được sử dụng thỏa đáng. Điều đó được xem như những ngoại lệ trong tuyển dụng công chức.

9. Đào tạo bồi dưỡng công chức

9.1. Đào tạo công chức

Khái niệm Đào tạo công chức là hoạt động của quản lý nhà nước, theo đó công chức với những cương vị chức vụ khác nhau, nhu cầu công vụ khác nhau của từng nhóm, từng ngạch được đào tạo cơ bản một chuyên môn nhất định theo tiêu chuẩn về kiến thức được nhà nước quy định trong hệ thống giáo dục quốc dân hoặc tiêu chuẩn nghiệp vụ trong hệ thống công vụ. Ví dụ:

– Đào tạo công chức để có trình độ trên đại học và người học được cấp bằng thạc sĩ hoặc tiến sĩ (quy trình như vậy không thể gọi là bồi dưỡng được).

– Đào tạo một cách hệ thống kiến thức tương ứng với khối kiến thức của một bậc học cho một ngạch công chức nhất định, như đào tạo chuyên viên chính (đào tạo theo ngạch), đào tạo cử nhân hành chính, trung cấp hành chính cho những công chức đương chức (khác với đào tạo đại học hành chính cho sinh viên, trung cấp hành chính cho các học viên theo hệ thống giáo dục quốc dân. Những sinh viên, học viên tốt nghiệp này có thể tham gia vào công vụ sau khi đã trúng tuyển và được bổ nhiệm vào một ngạch trong hệ thống hành chính nhà nước).

Mục đích của công tác đào tạo là cung cấp có hệ thống kiến thức về hành chính nhà nước cho đội ngũ công chức còn trong độ tuổi phục vụ lâu dài trong nền công vụ. Đồng thời đào tạo sẽ khắc phục từng bước tình trạng công chức giữ chức vụ, thậm chí chức vụ khá cao rồi mới được đào tạo do sự bức xúc từ công việc quản lý. Đó là mục đích hiện đại hóa nguồn nhân lực hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam và khuynh hướng hội nhập quốc tế đòi hỏi công chức phải có đủ kiến thức mới thích ứng được.

Mục tiêu của công tác đào tạo công chức trong giai đoạn hiện nay là nhằm phục vụ trực tiếp chương trình cải cách tổng thể nền hành chính nhà nước trong đó có việc hoàn thiện từng bước trình độ năng lực của đội ngũ công chức hành chính giai đoạn 2001-2010.

Yêu cầu về kiến thức và Phương thức đào tạo

Công chức trong hệ thống hành chính nhà nước được phân ra các ngạch bậc, hạng khác nhau có chức năng quyền hạn và nhiệm vụ khác nhau. Tùy từng hạng ngạch mà tổ chức công tác đào tạo phù hợp. Sự cần thiết của công tác đào tạo và bồi dưỡng cũng có nhiều cách tiếp cận nhiều quan điểm khác nhau ở từng quốc gia.

Đối với nước ta là một nhà nước quá độ đã từng tồn tại chế độ chức nghiệp thời kỳ phong kiến hàng mấy trăm năm. Thời kỳ này việc sử dụng công chức nói chung và đào tạo nói riêng chịu ảnh hưởng nhiều tư tưởng nho giáo, chế độ cai trị của phong kiến Trung Quốc và những điều kiện kinh tế xã hội trong nước.

Sau này dưới sự cai trị của thực dân Pháp gần một trăm năm và của đế quốc Mỹ mấy thập kỷ, chế độ công vụ Pháp, Mỹ trong đó có công việc đào tạo công chức cũng để lại cho ta những kinh nghiệm và bài học cả về kiến thức, động cơ và mục đích phục vụ.

Thời kỳ còn tồn tại hệ thống xã hội chủ nghĩa, việc đào tạo công chức của ta chịu ảnh hưởng và nhận được sự giúp đỡ lớn của các nước xã hội chủ nghĩa anh em. Kinh nghiệm thành công cũng có, nhưng những sự trì trệ bảo thủ không phải không ảnh hưởng (chẳng hạn quan niệm: cứ giỏi lý luận chính trị, chủ nghĩa Mác-Lênin thì làm gì cũng được!).

Qua những tác động và trở thành những yếu tố của lịch sử để lại như đã nêu trên đây, đặc biệt qua những biến đổi của công cuộc đổi mới ở nước ta cho thấy công chức muốn thành thạo trong công vụ phải được trang bị những kiến thức cơ bản sau:

– *Kiến thức chuyên môn,* chuyên ngành nhất định: ví dụ, không thể học thủy lợi mà làm được kế toán trưởng, trưởng phòng y tế; không thể học tài chính lại được bổ nhiệm trưởng phòng giao thông...

– *Kiến thức quản lý.* Đó là những tri thức tổng hợp mà người công chức giữ một chức vụ cần có; ví dụ, kiến thức cơ bản về quản lý xã hội, nhà nước, pháp luật, xã hội học, chủ trương đường lối của đảng cầm quyền, quyền hạn chức trách, trách nhiệm của từng chức vụ, bản chất nhân đạo của công vụ xã hội chủ nghĩa... Những tri thức đó tuy không phải là khối tri thức lớn, đồ sộ, nhưng là nhóm tri thức cốt lõi cơ bản giúp cho công chức sử dụng để thực thi công vụ, cái mà ở các trường đào tạo các chuyên môn cụ thể (như sư phạm, giao thông, xây dựng, nông nghiệp...) không có trách nhiệm trang bị.

– *Lý luận chính trị.* Đó là những nội dung cơ bản cốt lõi về đường lối chủ trương của Đảng trong từng giai đoạn. Những nhận thức cơ bản về

khoa học chính trị để người công chức nhận thức được vị trí vai trò, phương pháp làm việc trong một hệ thống chính trị hiện đại dân chủ và vì dân (điều này có thể khác với cách hiểu lý luận là trang bị lại những gì người công chức đã được trang bị ở trường đại học hay trong các lớp đào tạo bồi dưỡng, như học lại các môn triết học, lịch sử đảng, kinh tế chính trị, nhà nước pháp luật...).

Nguyên tắc của công tác đào tạo công chức

– Trang bị cơ bản.đầy đủ, hệ thống nhưng chỉ trang bị kiến thức mới; không học đi học lại một môn học. Điều này khác với việc nâng cao kiến thức cho một môn học; ví dụ nhận thức mới về phạm trù sở hữu trong thời kỳ quá độ định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay. Đây là kiến thức của môn học kinh tế chính trị. Nhưng không phải là việc học lại môn học này.

– Công chức có thể được đào tạo liên tục, nhưng bậc học sau phải cao hơn bậc học trước (học xong đại học có thể làm thạc sỹ hoặc tiến sỹ).

– Được miễn học một nhóm kiến thức nhất định khi trong cơ cấu chương trình có phần kiến thức đã được trang bị (ví dụ đã học môn địa lý ở đại học sư phạm thì có thể được miễn hay chỉ phải làm một báo cáo khoa học chuyên sâu khi học khóa cử nhân hành chính).

– Đào tạo là phương thức truyền thụ kiến thức chính quy và hiện đại. Vì vậy quy trình, phương thức phương pháp phải phù hợp với quy định của cơ quan quản lý hành chính nhà nước về giáo dục và đào tạo. Ở nước ta đó là Bộ Giáo dục và Đào tạo.

– Đào tạo là việc làm thường xuyên chủ động có kế hoạch của nhà nước để bảo đảm tính liên tục, tính vừa đủ cho nhu cầu của quản lý nhà nước và tính tiết kiệm hiệu quả.

Công tác đào tạo được chỉ đạo khoa học và thống nhất theo sự phân cấp chức năng của cơ quan hành chính nhà nước. Ở đây muốn nói rằng hiện nay Học viện Hành chính Quốc gia là cơ quan có chức năng này theo sự chỉ đạo của Chính phủ, sự phối hợp và tư vấn của Bộ Giáo dục và Đào tạo, sự kế hoạch hóa định hướng của Bộ Nội vụ.

(Hiện nay còn có một khái niệm liên quan đến đào tạo, đó là "đào tạo lại" sẽ được nói ở phần sau).

9.2. Bồi dưỡng công chức

Khái niệm: Bồi dưỡng công chức là hoạt động của quản lý nhà nước, theo đó công chức với những cương vị chức vụ khác nhau, nhu cầu công vụ

khác nhau của từng nhóm, từng ngạch được trang bị bổ sung cơ bản một số vấn đề chuyên môn nhất định về hành chính nhà nước.

Bồi dưỡng là bổ sung kiến thức, kể cả một số kiến thức mới. Bồi dưỡng trên nguyên tắc là thực hiện bằng các khóa học ngắn hạn: từ một năm trở xuống (rất hãn hữu); từ một ngày trở lên; phổ biến là một vài tháng, một hai tuần, thuộc khung thời gian của hoạt động bồi dưỡng.

Bồi dưỡng không thuần túy chỉ là cung cấp kiến thức. Nhiều khi là để thống nhất một vấn đề của quản lý vĩ mô (cho cấp lãnh đạo,.công chức cao cấp) hoặc vi mô (cho công chức chuyên môn).

Nhiều nước hàng năm hoặc định kỳ thời gian chính phủ triệu tập các bộ trưởng hoặc quốc vụ khanh đến cơ sở đào tạo của chính phủ là các học viện công vụ hay hành chính để thống nhất giải quyết một nhiệm vụ; có thể tranh luận một vấn dề để đi đến thống nhất. Đó cũng thuộc phạm trù bồi dưỡng.

Một cuốn sách giáo khoa mới cải cách của ngành giáo dục đào tạo có thể có những nội dung cần có cách hiểu thống nhất trước khi triển khai Ngành có thể triệu tập các giáo viên để thống nhất trong một số ngày. Đó cũng chính là bồi dưỡng.

Hiện nay ở nước ta hình thức bồi dưỡng phổ biến nhất là cung cấp một số kiến thức cơ bản liên quan đến hành chính nhà nước cho công chức ở các ngạch bậc khác nhau. Đó là chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho ngạch chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp. Với các khóa học này công chức ở các ngạch bậc, chức vụ khác nhau được trang bị những kiến thức mà họ chưa hề được nghiên cứu trong hệ thống giáo dục quốc dân.

Động lực của công tác bồi dưỡng công chức

Quản lý là quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội, quản lý con người – chủ nhân của xã hội. Những thực thể xã hội luôn biến đổi, con người ngày càng hoàn thiện (về năng lực nhân cách và các quan hệ). Vì vậy nhiệm vụ quản lý phải thích ứng và phát triển; công chức không thể "chỉ học một lần mà sử dụng mãi mãi" được. Đa số các nhà nước dân chủ hiện đại, công chức được bổ sung kiến thức hàng năm bởi một cơ sở đào tạo chuyên môn trực thuộc chính phủ do chính phủ thuê, hợp đồng. Ở nước ta, sinh thời Hồ Chủ tịch đã nhiều lần đề cập vấn đề học tập cho cán bộ công chức. Những tiêu chuẩn tham gia công vụ trong Sắc lệnh 76 tháng 5 năm 1950 có quy định mặc nhiên đòi hỏi người cán bộ cần có kiến thức.

Công chức là người trực tiếp thi hành pháp luật, cụ thể hóa pháp luật vào đời sống. Mỗi quốc gia nói chung và nhà nước ta nói riêng, pháp luật

ngày càng nhiều, phạm vi áp dụng, đối tượng được điều chỉnh rất đa dạng, công chức cần có thời gian tìm hiểu nhận thức và cập nhật để thực thi công vụ.

Công tác bồi dưỡng là công việc thường xuyên đối với cuộc đời công vụ của một công chức cũng như của nền hành chính nhà nước.

Công chức có nhiều ngạch bậc, với số lượng lớn nên việc bồi dưỡng cũng có sự phân cấp trong hệ thống các cơ quan có chức năng đào tạo bồi dưỡng công chức ở trung ương và địa phương. Hệ thống đó hiện nay là Học viện Hành chính Quốc gia, các trường chính trị của các địa phương và các trường quản lý cán bộ của các bộ ngành.

Bồi dưỡng công chức là công việc của cả hệ thống chính trị và trực tiếp là của chính phủ. Theo đó Chính phủ ban hành các chủ trương, các văn bản pháp quy điều chỉnh hoạt động này. Bộ Nội vụ là cơ quan giúp chính phủ hướng dẫn, chỉ đạo kiểm tra đối với công tác xây dựng quy hoạch phân bổ chỉ tiêu, dự kiến ngân sách cho công việc quan trọng này. Học viện Hành chính Quốc gia, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, các trường chính trị của địa phương (tỉnh), trường bồi dưỡng các bộ ngành là cơ sở trực tiếp thực hiện nhiệm vụ đào tạo bồi dưỡng công chức theo chức năng.

Những nội dung đào tạo bồi dưỡng về lý luận chính trị hiện nay đối với công chức do Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh và các trường chính trị địa phương đảm nhiệm. Những nội dung này không nằm trong phạm trù bồi dưỡng kiến thức kỹ năng quản lý mà cơ bản là trang bị kiến thức liên quan trực tiếp tới nhận thức và quán triệt lý luận Mac-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối chính sách của Đảng. Đây là khối kiến thức được coi trọng nhằm xây dựng đội ngũ công chức hành chính vừa có kiến thức chuyên môn, kiến thức quản lý và nhận thức chính trị khoa học.

Câu hỏi ôn tập

Công vụ

1. Trình bày khái niệm công vụ; các nguyên tắc của hoạt động công vụ.

2. Xu hướng phát triển của công vụ ở các nước phát triển hiện nay

như thế nào? có thể vận dụng nội dung nào trong hoàn thiện nền công vụ nước ta hiện nay.

3. Hãy nêu khái quát về thời gian và những thay đổi theo hướng hoàn thiện nền công vụ xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

4. Có những yếu tố nào tác động tới hoạt động công vụ?

5. Các khuyết tật (lỗi) của công vụ biểu hiện như thế nào?

Công chức

1. Trình bày những dấu hiệu cơ bản về công chức.

2. Trình bày nội dung về phân loại, phân hạng công chức; Việc phân chia công chức thành các loại, hạng có ý nghĩa gì?

3. Khái niệm ngạch và bậc công chức. Giữa chúng có gì giống nhau và khác nhau? ý nghĩa của việc phân ngạch công chức trong hành chính nhà nước.

4. Định nghĩa quyền và nghĩa vụ công chức.

5. Những trạng thái đương nhiệm của công chức là gì? Chọn hai trong số chúng để phân tích.

6. Định nghĩa khen thưởng và kỷ luật công chức, ý nghĩa của các chế định này trong nền công vụ hiện nay ở nước ta.

7. Định nghĩa tuyển dụng công chức và trình bày các nguyên tắc trong tuyển dụng công chức.

Tài liệu tham khảo

1. Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980 và 1992 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.

2. Pháp lệnh cán bộ công chức 1998 và Pháp lệnh sửa đổi 2000.

3. Quy chế đánh giá công chức hàng năm ngày 05/12/1998 của Ban tổ chức cán bộ chính phủ (Ban hành kèm theo quyết định số 11/1998/TCCB ngày 05/12/1998 của Bộ trưởng – trưởng ban tổ chức cán bộ chính phủ.

4. Cải cách hệ thống công vụ các nước, Tài liệu của WB.

Chương VIII

KỸ THUẬT VÀ NGHIỆP VỤ HÀNH CHÍNH

I. QUAN NIỆM CHUNG VỀ KỸ THUẬT VÀ NGHIỆP VỤ HÀNH CHÍNH

Chúng ta đều biết hoạt động của các nhà hành chính, nhà quản lý rất đa dạng và họ luôn luôn cần có những công cụ, những phương tiện điều hành thích hợp. Nhờ có các phương tiện hỗ trợ, nhiều khi là những phương tiện rất đơn giản, ví dụ như: bìa, cặp để tài liệu, các loại lịch theo dõi công việc, máy điện thoại v.v... và cả các phương tiện kỹ thuật hiện đại như máy tính, máy ghi tốc ký, máy ghi âm, máy in chụp tài liệu v.v... các nhà hành chính có thể nâng cao hiệu quả làm việc của mình một cách rõ rệt. Nhờ các công cụ được sử dụng hợp lý công việc được theo dõi dễ dàng hơn; việc tổ chức ban hành các quyết định hành chính được thực hiện nhanh hơn, chính xác hơn; thông tin đến và đi được xử lý kịp thời, bảo quản tốt hơn.

Dĩ nhiên, không phải cứ hễ có các thiết bị, các phương tiện nói trên là mọi hoạt động hành chính sẽ tự tốt lên ngay. Ở đây còn một yếu tố quan trọng hơn nhiều, đó là kỹ thuật sử dụng chúng trong quá trình điều hành công việc sao cho phù hợp, sao cho có hệ thống. Ngoài ra, công việc hành chính còn đòi hỏi một quy trình khoa học khi giải quyết các công việc hàng ngày, một số kỹ năng có tính nghề nghiệp như kỹ năng soạn thảo và xử lý các văn bản, kỹ thuật xử lý thông tin, kỹ năng giao tiếp, kỹ năng tổ chức điều phối công việc trong cơ quan v.v... Từ thực tế đó đã xuất hiện một khái niệm được gọi là *kỹ thuật trong hành chính, hoặc còn gọi là kỹ thuật nghiệp vụ hành chính*. Khái niệm này gắn liền với công nghệ quản lý, công nghệ điều hành trong lĩnh vực hành chính.

Hiểu một cách tổng quát, kỹ thuật hành chính là phương thức làm việc có tính nghề nghiệp trong hành chính gắn liền với những kỹ năng nhất định. Nó cũng giống như kỹ năng tính toán của một người kế toán, kỹ năng vận hành máy của một người công nhân, vừa cần có hiểu biết kỹ thuật vừa phải có tay nghề. Đây là những biện pháp có tính công nghệ mà các nhà hành chính có thể vận dụng linh hoạt trong quá trình điều hành bộ máy hành chính, phục vụ cho yêu cầu giải quyết các công việc liên quan đến hành chính. Ví dụ như kỹ thuật tổ chức một phòng làm việc, kỹ thuật biên tập một văn bản, kỹ thuật điều hành một cuộc họp tiếp khách, chuẩn

bị một chương trình làm việc v.v... đều có thể xếp vào khái niệm này. Thuộc khái niệm này còn có thể kể đến kỹ thuật xử lý thông tin, chuyển giao, lưu trữ và tìm kiếm các thông tin và văn bản trong bộ máy nhà nước, phương pháp sử dụng các thiết bị cần thiết cho hành chính, cách tổ chức kiểm tra công việc của cấp dưới và nhiều nhiệm vụ, công tác có tính chuyên môn khác.

Trong thời kỳ hiện nay, khi khoa học kỹ thuật phát triển một cách nhanh chóng, thông tin ngày càng nhiều, cơ cấu bộ máy quản lý hành chính hết sức đa dạng và phức tạp thì yêu cầu về năng lực chuyên môn nghiệp vụ của hành chính ngày càng đòi hỏi phải được nâng cao để có thể hỗ trợ tốt cho hoạt động của các cơ quan.

Thành thạo nghiệp vụ, nắm vững các tri thức có tính kỹ thuật để vận dụng khi cần thiết là tiêu chuẩn cần có của bất cứ nhà hành chính nào trong giai đoạn hiện nay. Tất nhiên, mức độ thành thạo kỹ thuật và kỹ năng nghiệp vụ đặt ra cho các loại cán bộ ở từng cấp không giống nhau, nhưng nhìn chung đó phải là mức độ cao và thường xuyên phải có sự đổi mới. Kỹ thuật và phương tiện điều hành lạc hậu sẽ làm cho năng suất lao động quản lý bị giảm sút.

Những yếu tố cơ bản liên quan đến kỹ thuật và nghiệp vụ hành chính gồm có:

- Kỹ thuật bố trí và sử dụng các phương tiện làm việc trong cơ quan;
- Kỹ thuật thu thập và xử lý thông tin;
- Kỹ thuật chế tác văn bản, tổ chức bảo quản và sử dụng văn bản;
- Phương pháp tổ chức các hoạt động, bố trí, sắp xếp các công việc trong công sở, kể cả việc chuyển giao văn bản trong quá trình quản lý;
- Phương pháp kiểm tra, điều hành các hoạt động của cấp dưới;
- Kỹ thuật giao tiếp (giao tiếp nhân sự).

Các yếu tố trên đây có liên quan chặt chẽ với nhau, ảnh hưởng lẫn nhau. Ví dụ, nếu phương tiện kỹ thuật, các thiết bị phục vụ cho hoạt động của cơ quan không được đổi mới, thiếu các phương tiện hiện đại cần thiết, thì trong tình hình hiện nay sẽ khó có thể xử lý thông tin nhanh chóng. Việc chuyển giao văn bản, tổ chức bảo quản và sử dụng văn bản cũng sẽ gặp nhiều khó khăn. Đó là một thực tế. Hoặc nếu phương pháp tổ chức các hoạt động trong cơ quan không được cải tiến kịp thời thì việc kiểm tra, điều hành các hoạt động của cấp dưới cũng sẽ khó mang lại hiệu quả tốt. Cũng như thế, nếu không sắp xếp công việc một cách khoa học thì nhiều việc sẽ

dẫm đạp lên nhau, trong khi đó có việc sẽ bị bỏ sót không giải quyết kịp thời.

Bởi những lý do trên, nói đến kỹ thuật và nghiệp vụ hành chính là nói đến một bộ phận công việc trong các cơ quan nhà nước, trong các tổ chức mang tính nghiệp vụ, đồng thời cũng mang tính khoa học, sáng tạo. Chất lượng của lao động quản lý, đặc biệt là năng suất của loại lao động này một phần rất đáng kể lệ thuộc vào việc trong các cơ quan và tổ chức, những vấn đề thuộc về kỹ thuật, nghiệp vụ hành chính được giải quyết như thế nào.

II. KỸ THUẬT TỔ CHỨC CÔNG VIỆC TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH

1. Công sở hành chính và vấn đề tổ chức lao động khoa học trong các cơ quan nhà nước

Khi nói đến công sở hành chính là chúng ta muốn phân biệt nó với các doanh nghiệp, xí nghiệp và các tổ chức khác trong lĩnh vực sản xuất, kinh doanh cũng như trong đời sống xã hội không có chức năng quản lý hành chính nhà nước. Công sở là nơi làm việc của các cơ quan nhà nước, nơi thực thi và quản lý các công vụ nhà nước, do nhà nước điều hành theo các quy chế cụ thể. Công sở nói một cách hình ảnh, là nơi giao dịch giữa Nhà nước và nhân dân, với cộng đồng và được xem như là đối tượng của quản lý nhà nước.

Cán bộ, công chức làm việc trong hệ thống bộ máy quản lý nhà nước lấy công sở làm nơi giải quyết các công việc theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và thẩm quyền quản lý của mình do luật định. Tại công sở có các thiết bị, phương tiện cần thiết để bảo đảm cho cán bộ có thể thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, thiết lập được các mối quan hệ trong quá trình công tác. Trong quá trình làm việc, tổ chức lao động một cách khoa học được đặt ra như là một trong những điều kiện quan trọng để nâng cao năng suất lao động quản lý, đặc biệt là năng suất làm việc của các nhà lãnh đạo.

Cán bộ trong các cơ quan, khi làm việc tại công sở cũng như khi tham gia các hoạt động ngoài công sở, thường cần đến những nghiệp vụ cụ thể và kết quả công việc của họ là các quyết định hành chính, các kiến nghị về chính sách, chế độ, về quy trình, cách thức quản lý các hoạt động của đời sống xã hội v.v... Trong nhiều trường hợp, họ cũng làm việc như một nhà nghiên cứu các vấn đề về khoa học quản lý, nhưng thông thường, họ là

những nhà thực tiễn điều hành công việc theo quy chế chung.

Thực chất của việc tổ chức lao động khoa học trong cơ quan hành chính là nghiên cứu và áp dụng các biện pháp tổng hợp, các phương tiện hợp lý nhằm tạo điều kiện cho cán bộ các cơ quan hoàn thành tốt nhất nhiệm vụ của mình với thời gian ngắn nhất, chi phí ít nhất nhưng hiệu quả quản lý nhà nước được bảo đảm và không ngừng nâng cao. Trong nội dung này, vấn đề đặt ra là làm thế nào để các biện pháp tổ chức điều hành công việc trong cơ quan phù hợp với thực tế, với quy luật chung của sự phát triển kinh tế – xã hội, với trình độ kỹ thuật và trình độ cán bộ hiện có. Từ đó mà phát huy được tiềm lực vật chất và tinh thần trong mỗi cơ quan để làm tốt hơn công việc được giao. Tất nhiên, đây là một vấn đề không đơn giản, mà là một vấn đề phức tạp, liên quan đến nhiều vấn đề khác của bộ máy quản lý nhà nước, ví dụ như cơ chế quản lý, trang thiết bị, trình độ cán bộ v.v...

Các biện pháp tổ chức lao động khoa học trong cơ quan hành chính rất đa dạng vì những yếu tố liên quan đến nó giữa các cơ quan không bao giờ giống nhau. Thêm nữa, những yếu tố đó lại thường xuyên biến động. Chính vì lẽ đó, nghiên cứu để tổ chức lao động một cách khoa học trong các cơ quan phải được đặt ra thường xuyên và phải hết sức năng động, không máy móc.

Các yếu tố thường liên quan đến vấn đề tổ chức lao động khoa học trong các cơ quan nhà nước là:

1.1. Sự hiểu biết chuyên môn hành chính của cán bộ trong mỗi cơ quan, công sở

Trong bộ máy nhà nước có nhiều loại cán bộ làm việc. Trình độ chuyên môn của họ rất khác nhau. Trình độ hiểu biết của họ về hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước, về quá trình quản lý v.v... cũng không giống nhau. Để bảo đảm có thể tổ chức được công việc một cách khoa học và đưa hoạt động của cơ quan đi vào nề nếp, có hiệu quả, điều quan trọng trước tiên là phải nâng cao được nhận thức chung của cán bộ trước nhiệm vụ chung, nâng cao kiến thức và trình độ chuyên môn về hành chính nhà nước của họ. Thiếu những hiểu biết cần thiết về hành chính, không sử dụng được các công cụ thiết yếu của hành chính, thì việc tổ chức lao động trong cơ quan sẽ rất khó khăn, thậm chí có thể không thực hiện được. Ví dụ, trong cơ quan nhà nước của ta hiện nay, nhiều người không biết lập hồ sơ công việc của mình, không nắm vững quy trình làm văn bản v.v... thì

nhiệm vụ tổ chức các hệ thống thông tin phục vụ cho quản lý để đưa năng suất lao động quản lý lên cao là không thể làm tốt. Cần lưu ý rằng giữa việc đào tạo chuyên môn kỹ thuật và những hiểu biết chuyên môn về hành chính tuy có liên quan với nhau nhưng chúng không phải là một. Do đó việc nâng cao trình độ chuyên môn quản lý hành chính cho cán bộ cơ quan nhà nước là một nhiệm vụ tất yếu, nhất là đối với các cán bộ giúp việc để họ có thể thực hiện tốt các yêu cầu của tổ chức lao động khoa học ở mỗi cơ quan.

1.2. Các hiện tượng và những quy luật của đời sống xã hội nói chung

Làm việc trong cơ quan cũng như lao động tập thể nói chung đều liên quan đến các hiện tượng và các quy luật xã hội phức tạp. Muốn thực hiện tốt nhiệm vụ tổ chức lao động khoa học ở mỗi cơ quan, cần chú ý xem xét đầy đủ và cụ thể ảnh hưởng của các hiện tượng và các quy luật đó đến hoạt động của cơ quan. Ví dụ, muốn động viên cán bộ làm việc thì cần hiểu rõ hiện nay những vấn đề gì của đời sống xã hội đang thôi thúc họ, có thể đó là sự tiến bộ, được xã hội tôn trọng; cũng có thể đó là những yêu cầu về đời sống vật chất, đời sống tinh thần cần được nâng cao thỏa đáng v.v...

1.3. Tinh thần, thái độ làm việc của cán bộ và phong cách điều hành của người lãnh đạo

Hoạt động của cơ quan, trong đó có của từng người, cũng có thể bị ảnh hưởng bởi thái độ của người lãnh đạo, chỉ huy, cũng như bởi tinh thần, thái độ làm việc của cán bộ trong cơ quan. Làm thế nào để mọi người nỗ lực làm việc, ủng hộ lãnh đạo, sẵn sàng nói lên ý kiến đóng góp của mình cho sự tiến bộ của cơ quan v.v... Đó cũng là những yếu tố quan trọng để bảo đảm cho cơ quan phát triển, để tổ chức công việc thuận lợi.

Con người do bản năng tự vệ xã hội của mình, họ thường ưa các lợi ích có liên quan trực tiếp và không phải bao giờ cũng sẵn sàng thừa nhận những lợi ích gián tiếp khi làm việc trong cộng đồng. Điều này đòi hỏi khi tổ chức lao động ở các cơ quan theo khoa học cần có sự vận động, thuyết phục. Việc áp đặt nhiều khi là cần, nhưng điều quan trọng hơn là phải bảo đảm rằng công việc được chấp nhận và được thực hiện một cách có ý thức. Hiển nhiên làm cho mỗi một người trong tổ chức tự thấy được trách nhiệm đóng góp của mình vào hoạt động chung để họ tích cực tham gia vào công việc cơ quan không phải là việc dễ dàng mà trái lại, nhiều khi rất khó khăn. Những truyền thống có từ ngàn đời vẫn luôn luôn chi phối hoạt động

nhiều khi bị hạn chế, thậm chí có thể không thực hiện được. Nếu chúng ta không có một phương pháp thích hợp thì việc tập hợp con người để làm việc vì một mục tiêu chung rất có thể không mang lại kết quả. Nếu trong một cơ quan mà trình độ về chính trị và chuyên môn của cán bộ có sự chênh lệch lớn thì thông thường việc tập hợp mọi người để làm việc sẽ gặp nhiều khó khăn. Vì thế, việc tổ chức học tập để tạo nên sự tiến bộ chung, giảm bớt sự ngăn cách về trình độ trong một cộng đồng sẽ là điều có lợi, nó sẽ làm giảm bớt khó khăn khi tập hợp mọi người để tổ chức thực hiện công việc của cơ quan.

1.4. Quan hệ giữa lãnh đạo và nhân viên

Người lãnh đạo nếu không quan tâm toàn diện đến những mặt chủ yếu trong hoạt động của cơ quan mình tất nhiên là sẽ phạm sai lầm. Song cũng có khi sai lầm lại do bỏ qua một yếu tố phụ nào đó. Ví dụ như một cán bộ làm việc không có hiệu quả thì có thể do nhiều nguyên nhân. Giống như trong nhiều lĩnh vực khoa học khác, chúng ta sẽ phải nghiên cứu thấu đáo mọi yếu tố gây ra hiện tượng đó trước khi đi đến một quyết sách cuối cùng đối với cán bộ. Cần chú ý một điều là tổ chức lao động khoa học trong mọi trường hợp, xét đến cùng đều liên quan đến từng cá nhân. Khi quản lý cơ quan và nghiên cứu tổ chức lao động trong cơ quan, cần phân biệt điểm giống nhau và điểm khác nhau của hai lĩnh vực này. Xuất phát từ một mục tiêu như nhau, việc quản lý và việc tổ chức lao động khoa học trong cơ quan có thể dùng nhiều phương tiện khác nhau. Nếu không có những phương tiện thích hợp, nếu không có một phương pháp quản lý khoa học thì việc tổ chức lao động khoa học không thể có kết quả tốt đẹp. Ngược lại, nếu tổ chức lao động không khoa học, thì nhiệm vụ quản lý công sở không thể thực hiện tốt. Con người lúc này là mục tiêu của quản lý. Sự phối hợp trong cơ quan, việc ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định cần thiết, việc kiểm tra kết quả v.v... sẽ có thể bị hạn chế do tổ chức lao động không khoa học.

Nếu người ta không thể làm việc mà không hướng tới một mục tiêu xác định, thì cũng không thể nói rằng chỉ cần mục tiêu mà không cần quan tâm đến tổ chức công việc trong hoạt động của các cơ quan sao cho khoa học. Nhưng nếu muốn thực hiện tốt mục tiêu đề ra thì phải gắn bó với lợi ích xã hội và lợi ích của chính người lao động như một tổng thể. Khi đó chúng ta sẽ thấy được kết quả làm việc của cán bộ trên nhiều bình diện khác nhau. Đến lượt mình, kết quả đó lại thúc đẩy họ làm việc tốt hơn.

Mục tiêu đúng, kết quả tốt là thước đo của lao động quản lý, thước đo của việc tổ chức lao động tại cơ quan. Mục tiêu sai hay không rõ ràng thì dù làm việc tốt cũng không hy vọng gì có kết quả tốt, bởi vì sẽ không đánh giá được. Trong nhiều trường hợp, cán bộ trong các cơ quan làm việc thiếu tích cực chính là vì nhiều mục tiêu đã không được người lãnh đạo xác định rõ ràng cho họ, không được lãnh đạo động viên khi làm việc. Khi đó, dù có nói đến vấn đề tổ chức lao động khoa học trong cơ quan thì cũng chỉ là một cách đặt vấn đề có tính lý luận bước đầu. Tổ chức lao động không thể đóng vai trò thay đổi hay điều chỉnh mục tiêu quản lý. Tất nhiên, nếu xem xét kỹ thì qua việc tổ chức công việc của cơ quan chúng ta cũng có thể phát hiện những mục tiêu sai lầm để điều chỉnh kịp thời.

1.5. Kế hoạch làm việc của cơ quan

Tổ chức lao động khoa học trong cơ quan thực tế là sự triển khai hợp tác để thực hiện các kế hoạch đã được xác định. Cải tiến việc lập kế hoạch sẽ có ảnh hưởng tốt đến việc phân công lao động trong cơ quan và do đó hiệu quả công việc có thể được nâng cao.

Nếu cán bộ làm việc không có kế hoạch rõ ràng thì họ sẽ mất không ít thời gian để tìm kiếm những công việc hợp lý, sẽ bị động trong công việc hàng ngày. Cán bộ càng ở cương vị cao thì kế hoạch càng quan trọng vì họ còn có trách nhiệm điều hành các công việc chung. Thiếu kế hoạch khoa học, không những công việc cá nhân của cán bộ lãnh đạo bị ảnh hưởng mà họ còn làm ảnh hưởng đến việc tổ chức công việc cho cán bộ thuộc quyền. Do vậy, đối với cán bộ lãnh đạo, đòi hỏi về sự chủ động trong việc xây dựng kế hoạch bao giờ cũng cao hơn cán bộ cấp dưới để họ có thể phát huy được tính sáng tạo trong điều hành công sở, trong việc điều phối các đơn vị thuộc quyền và có liên quan nhằm thực hiện mục tiêu chung tốt hơn. Sự phối hợp trong tổ chức công việc của cơ quan được hiểu trên hai phương diện mà người lãnh đạo thường quan tâm. Một là, phối hợp các bộ phận trong một kế hoạch chung, hai là, phối hợp sức người, sức của trong cơ quan cho những nhiệm vụ chiến lược, nhiệm vụ đột xuất khi cần thiết.

1.6. Công cụ và phương tiện làm việc

Trong quá trình thực hiện các chức năng quản lý, như đã nói ở phần trên, cán bộ của các cơ quan cần có sự hỗ trợ của nhiều loại công cụ và phương tiện. Theo thẩm quyền do luật định, các cơ quan cũng thường xuyên ban hành các loại văn bản để truyền đạt các quyết định và các thông

tin quản lý khác. Nếu không có các văn bản làm cơ sở pháp lý thì nhiều hoạt động của các cơ quan sẽ không thể thực hiện được.

Tuy nhiên, từ phương diện tổ chức lao động khoa học mà xét thì hiệu quả của việc xây dựng và ban hành văn bản cũng như của việc sử dụng các loại công cụ trong các cơ quan, công sở không phải bao giờ cũng có thể đoán định trước. Vì vậy, để bảo đảm cho văn bản có tác dụng tốt thì việc phối hợp giữa các đơn vị, các cá nhân trong cơ quan khi ban hành một số văn bản là rất cần thiết. Điều đó sẽ làm cho việc thực hiện văn bản thuận lợi và có hiệu quả. Tổ chức một quy trình khoa học cho việc soạn thảo và xử lý văn bản trong cơ quan thực chất là một dạng tổ chức lao động khoa học quản lý.

Ngoài ra, nếu không có phối hợp để sử dụng những thiết bị và phương tiện làm việc cần thiết thì hoạt động của cơ quan cũng có thể không mang lại hiệu quả mong muốn.

Những vấn đề nói trên rõ ràng liên quan chặt chẽ đến việc tổ chức công việc và sử dụng hợp lý công sở trong hoạt động quản lý nhà nước. Cần nói thêm rằng chính cách tổ chức công sở và tổ chức lao động trong đó góp phần tạo nên bản sắc của mỗi cơ quan, công sở. Nó là một bộ phận tạo nên văn hóa của tổ chức – một yếu tố rất quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động của công sở hành chính.

2. Phương pháp tổ chức công việc trong cơ quan hành chính nhà nước

2.1. Phân công nhiệm vụ trong hoạt động của các cơ quan

Để tổ chức công việc trong cơ quan hành chính nhà nước cần có sự phân công rành mạch theo từng phạm vi quản lý cụ thể. Phân công càng rõ ràng thì sự phối hợp càng thuận lợi và việc tổ chức hoạt động của các cơ quan càng mang lại hiệu quả cao.

Có thể dựa trên những cơ sở sau đây để thực hiện việc phân công công việc trong cơ quan và trong hệ thống quản lý nói chung:

– Phân công theo vị trí pháp lý và thẩm quyền của cơ quan, đơn vị. Một khi vị trí pháp lý và thẩm quyền khác nhau thì đặc điểm hoạt động và các nhiệm vụ được giao cũng thay đổi. Vì vậy, để tổ chức lao động trong cơ quan được tốt, cần phải tính đến các yêu cầu được đặt ra từ thực tế. Ví dụ, việc phân công nhiệm vụ trong một Bộ rõ ràng không giống với ở Uỷ ban nhân dân các cấp và cũng khác với ở một Sở. Trong trường học sự phân công của cấp quản lý trường khác với sự phân công tại một khoa v.v... Có

thể một nhóm cán bộ được phân công theo dõi công việc thông qua các chương trình môn học của các trường đại học thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo, nhưng không thể phân công như vậy ở một Sở giáo dục và Đào tạo của bất cứ tỉnh nào, vì sẽ không phù hợp với thẩm quyền của Sở. Ở Phòng Giáo dục cấp huyện phải có cán bộ theo dõi việc thu và chi học phí của các trường phổ thông trong huyện, vì đây là một chính sách lớn cần quản lý cụ thể và thuộc quyền của huyện kiểm soát v.v...

– Phân công theo khối lượng công việc cơ quan. Việc phân công này phải được thực hiện trên cơ sở kế hoạch công tác được duyệt, theo tính chất của mỗi loại công việc và theo yêu cầu thực hiện các công việc trong thực tế.

Khối lượng công việc và tính chất của chúng đòi hỏi phải có một sự tính toán khoa học để phân công hợp lý cho các nhóm cán bộ, thậm chí cho từng cán bộ trong cơ quan. Một cán bộ khó có thể một lúc làm tốt nhiều công việc phức tạp. Cũng như trong một thời gian ngắn không nên phân công quá nhiều công việc phức tạp. Cũng như trong thời gian ngắn không nên phân công quá nhiều công việc cho cùng một người, thậm chí cho một nhóm người, vì làm như vậy có thể có những việc sẽ bị bỏ qua do không đủ điều kiện hoàn thành tất cả. Trong trường hợp này có thể phải tăng cường sự hỗ trợ kỹ thuật cần thiết.

– Phân công theo số lượng biên chế và cơ cấu tổ chức của cơ quan. Thiếu hay thừa biên chế so với công việc của cơ quan cần thực hiện đều gây khó khăn cho việc phân công công việc. Bên cạnh đó, nếu cơ cấu tổ chức của cơ quan không khoa học, chức năng chồng chéo lẫn nhau thì việc phân công các công việc trong quá trình quản lý cũng sẽ khó khăn. Bởi vậy, một nhu cầu tất yếu ở đây là phải tính đủ biên chế cho công việc, đồng thời phải tìm các biện pháp để hoàn thiện cơ cấu tổ chức của cơ quan.

Cùng với các cơ sở trên, cần chú ý một số nguyên tắc khi phân công công tác đã được giới chuyên môn tổng kết như sau:

+ Nguyên tắc theo chuyên môn hóa. Trên một mức độ cần thiết chuyên môn hóa là phương pháp tất yếu để cán bộ đi sâu vào một công việc và có được thói quen nghề nghiệp tốt. Từ đó năng suất lao động sẽ có khả năng được nâng cao hơn. Dĩ nhiên, việc chuyên môn hóa cán bộ không có nghĩa là cán bộ không cần hiểu biết rộng. Trái lại, muốn chuyên môn hóa sẽ dẫn tới phiến diện. Nhưng nếu bỏ qua chuyên môn mà phân công tùy tiện thì công việc sẽ có nhiều khả năng không được hoàn thành với chất lượng như chúng ta mong muốn.

Cần chú ý thêm rằng trong thời đại mà khoa học – kỹ thuật phát triển như vũ bão hiện nay, thì chuyên môn hóa công việc không chỉ xuất hiện ở trong lĩnh vực sản xuất vật chất mà trong nhiều lĩnh vực khác nhau, kể cả trong quản lý. Trong lĩnh vực này cả công việc quản lý của cán bộ cao cấp cũng cần được chuyên môn hóa, nếu cần thiết. Lịch sử phát triển của xã hội hiện đại đang ngày càng chứng tỏ rằng, khi khoa học – kỹ thuật phát triển cao thì tính "đa năng" của cán bộ ít mang lại hiệu quả. Muốn làm một công việc phức tạp nào đó người ta phải phối hợp những cán bộ có chuyên môn sâu theo một phương thức thích hợp để tập hợp các nhà chuyên môn và phát huy tiềm năng chuyên môn hóa của họ, công việc của cơ quan sẽ không thể có kết quả tốt.

+ Nguyên tắc theo các tiêu chuẩn và định mức cụ thể. Mọi phương thức làm việc, dù tiên tiến đến đâu cũng đòi hỏi phải có những tiêu chuẩn và định mức, để phân công và đánh giá kết quả của quá trình áp dụng nó vào thực tiễn. Tiêu chuẩn càng rõ ràng, càng thuận lợi khi phân công công việc. Tránh một cách làm việc đã cũ là cán bộ được phân công chỉ chịu trách nhiệm chung chung trước công việc, và việc đánh giá kết quả làm việc chỉ theo cảm tính. Nếu phân công không rõ ràng thì không thể đánh giá rõ ràng. Khi xây dựng các tiêu chuẩn để làm chỗ dựa vào việc phân công công tác cần chú ý cả hai loại tiêu chuẩn: chất lượng và số lượng. Ví dụ, ban hành được nhiều văn bản là quan trọng, nhưng nếu văn bản không có chất lượng thì nhiều khi văn bản sẽ là trở ngại tiềm ẩn và gây ảnh hưởng không tốt cho quản lý nhà nước. Các tiêu chuẩn cũng như các định mức phải xây dựng sao cho chúng có thể khuyến khích cán bộ làm việc khi được giao nhiệm vụ.

+ Nguyên tắc bảo đảm sự phù hợp cần thiết giữa trách nhiệm được giao và năng lực cán bộ. Nguyên tắc này rất quan trọng, vì nếu phân công mà không tính đến năng lực thực sự của cán bộ, viên chức trong cơ quan thì đó sẽ là nguyên nhân đầu tiên dẫn đến hiệu quả thấp trong công tác.

Tất nhiên, cũng cần phải tạo điều kiện để cán bộ có thể tiến bộ qua công việc được giao, nhưng đây lại là vấn đề khác. Giao việc cho mọi cán bộ hay mọi nhóm cán bộ dựa trên nguyên tắc phù hợp, có nghĩa là phải nhìn trước khả năng của họ trên nhiều mặt, khả năng trước mắt, khả năng lâu dài, yêu cầu công việc đặt ra và mục đích cuối cùng cần đạt tới. Nếu mục tiêu là để bồi dưỡng cán bộ thì khi phân công công việc cho họ phải tính đến mục tiêu lâu dài, phương hướng bồi dưỡng v.v... Việc phân công công việc trong bộ máy quản lý của ta hiện nay còn nhiều điều chưa hợp lý.

chồng chéo chức năng, và đặc biệt không ít trường hợp còn chưa tính hết khả năng của cán bộ thuộc quyền. Tồn tại cả hai khuynh hướng cần khắc phục: vừa giao việc cho người thiếu năng lực, vừa lãng phí khi sử dụng cán bộ, đồng thời trách nhiệm của cán bộ lại không rõ ràng.

+ Nguyên tắc tạo được khả năng hợp tác của mỗi nhóm được phân công và giữa các nhóm với nhau. Nguyên tắc này nếu thực hiện đúng sẽ tạo ra sự đoàn kết trong cơ quan, đồng thời sẽ nhận thêm được tiềm lực nội bộ. Có thể có nhiều cán bộ có trình độ cao nhưng không phải bao giờ họ cũng có khả năng hợp tác thuận lợi với nhau. Sự hợp tác lệ thuộc không chỉ trình độ cán bộ mà cả vào trình độ của mỗi người, vào nội dung công việc, vào sự phân công có hợp lý hay không, ngoài ra còn lệ thuộc vào việc cán bộ có thể thay thế lẫn nhau, có thể tập hợp được để giải quyết một nhiệm vụ cụ thể nào đó khi cần thiết hay không. Điều này sẽ bảo đảm cho công việc không bị gián đoạn trước những tình thế đột biến, thường gặp trong thực tế.

Những nguyên tắc nói trên đều quan trọng và chúng cần được vận dụng tổng hợp khi phân công công tác cho cán bộ. Ngoài ra, để bảo đảm cho công việc được thực hiện có kết quả, lãnh đạo cơ quan phải chú ý đến những yêu cầu cụ thể cho mỗi loại công việc được giao, đến đặc điểm tâm sinh lý của cán bộ. Ví dụ quan tâm đúng mức đến nhu cầu thông tin, khả năng tư duy của cán bộ, sức khỏe, môi trường xã hội của từng người trong nhóm công tác v.v...

2.2. Xây dựng và thực hiện các quy chế làm việc

Quy chế là văn bản được xây dựng nhằm quy định cụ thể các quyền và nghĩa vụ của những người giữ các chức vụ phải làm, quan hệ về lề lối làm việc trong cơ quan khi giải quyết một loạt công việc nhất định; trách nhiệm của mỗi cán bộ, mỗi bộ phận trong cơ quan; cách thức phối hợp để hoạt động có hiệu quả; tiêu chuẩn để đánh giá công việc v.v...

Khi xây dựng quy chế, cần chú ý rằng, các quy định trong đó thường có hai loại khác nhau: một loại mang tính quy định chung và một loại là những quy định có tính chất cá biệt.

Các quy định mang tính chất quy phạm được áp dụng cho toàn bộ các cơ quan trong bộ máy nhà nước khi quản lý công việc chuyên môn theo thẩm quyền của các chức vụ tương ứng. Đó là những quy định thường gặp khi giải quyết nhiệm vụ phải thực hiện các biện pháp hành chính như tuyển cán bộ, xếp ngạch lương, tài vụ, thuế, kế toán, thống kê v.v...

Các quy định mang tính cá biệt nhằm đề ra những yêu cầu theo đặc

thù của mỗi cơ quan hay tổ chức trong đó. Ví dụ, quy định về cách lấy cung đối với tội phạm của ngành công an; quy định đối với ngành nghề độc hại v.v...

Về trách nhiệm của cán bộ quy định trong các quy chế của cơ quan cũng thường được chia làm ba loại: trách nhiệm của cán bộ lãnh đạo, của cán bộ chuyên môn nghiệp vụ và của các bộ phận phục vụ.

Thực tế cho thấy, ở những nơi quy chế được xây dựng tốt, nghĩa là có các quy định cụ thể, phù hợp với thực tế cơ quan, với thẩm quyền được giao, thì ở đó việc điều hành có nhiều thuận lợi. Trái lại, ở những nơi không có quy chế hoặc quy chế xây dựng qua loa, thì ở đó việc tổ chức điều hành công việc luôn gặp khó khăn, kém hiệu quả.

Khi đã có quy chế tốt, thông qua việc thực hiện quy chế, mỗi cán bộ trong cơ quan sẽ xác định rõ nội dung công việc mình phải làm, trách nhiệm và yêu cầu đối với công việc và đối với bản thân để phấn đấu thực hiện tốt. Từ đó năng suất lao động quản lý sẽ được cao hơn.

3. Tổ chức và điều hành các cuộc họp

Các cuộc họp thường được tổ chức với nhiều mục đích khác nhau. Muốn cuộc họp có kết quả thì mục đích phải được xác định rõ ràng. Phải chú ý đến thành phần được triệu tập có thể giúp lãnh đạo xử lý thông tin được hay không. Thời gian họp như thế nào cho hợp lý? Phương pháp điều hành cuộc họp cần được chuẩn bị một cách chu đáo. Cuộc họp dù đơn giản cũng phải có chương trình nghị sự rõ ràng để tránh bị động.

Các kết luận tai cuộc họp cần được các thành viên tham dự nhận thức đầy dủ, nhất trí đến mức độ nhất định. Trong nhiều trường hợp cần có sự thảo luận chu đáo trước khi đi đến kết luận cuối cùng.

Chuẩn bị cơ sở vật chất cho cuộc họp đầy đủ cũng là một yếu tố quan trọng để nâng cao chất lượng cuộc họp. Cần chú ý đày đủ các yếu tố như chỗ ngồi, ánh sáng, các phương tiện truyền tin, các tài liệu dùng trong cuộc hopj v.v... sao cho hợp lý nhất.

Dĩ nhiên, kết quả cuộc họp là sự tổng hợp của nhiều yếu tố mà kỹ năng điều hành của chủ tọa là một trong những yếu tố quan trọng nhất. Thiếu kỹ năng này thì dù cuộc họp có được chuẩn bị chu đáo về vật chất đến đâu vẫn có thể không có kết quả mong muốn.

Các tài liệu, văn bản, giấy tờ dùng cho cuộc họp và có liên quan đến việc thông qua các quyết định tại cuộc họp cần phải được chuẩn bị chu đáo,

cung cấp kịp thời cho những người dự họp và phải được chhú ý thu thập đầy đủ, lập hồ sơ để tra cứu về sau.

Những cuộc họp lớn, quan trọng, bàn những vấn đề chiến lược phải có cách tổ chức thích hợp không những về nội dung mà cả về hình thức. Sau cuộc họp cần tổ chức rút kinh nghiệm và tiếp tục giải quyết nhiệm vụ còn chưa giải quyết triệt để, tổ chức theo dõi các hoạt động phát sinh sau đó.

4. Thực hiện việc xây dựng và làm việc theo kế hoạch

Có nhiều người đã không đánh giá hết tầm quan trọng của việc lập kế hoạch và thực hiện quản lý cơ quan theo kế hoạch. Thật ra, không thể tổ chức công việc của cơ quan một cách nề nếp nếu không có kế hoạch khoa học.

Nhìn chung, kế hoạch công tác cần bảo đảm được các yếu tố sau: cụ thể, thiết thực, kịp thời, phù hợp với năng lực cán bộ, với mục tiêu hoạt động của cơ quan; có sự thống nhất giữa các biện pháp thực hiện và bảo đảm được tính khả thi của kế hoạch.

Các bước xây dựng kế hoạch thường có là:

- Thu thập đầy đủ các dữ liệu cho công việc dự định sẽ làm.
- Thảo luận và thu thập ý kiến của các cán bộ liên quan để hình thành kế hoạch;
- Thông qua kế hoạch;

Kế hoạch càng được nhất trí cao trong cơ quan thì càng có khả năng thực hiện thành công. Vì vậy, các bước nói trên cần phải phối hợp chặt chẽ nhằm bảo đảm cho mỗi kế hoạch khi được thông qua đều được mọi người quan tâm thực hiện tốt.

Trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch của các cơ quan, xây dựng kế hoạch thời gian có một vai trò rất quan trọng

Kế hoạch thời gian cho cán bộ của cơ quan có hai loại: kế hoạch của toàn cơ quan và kế hoạch của từng cá nhân. Trong hai loại này có các kế hoạch định kỳ, kế hoạch bổ sung, kế hoạch kiểm tra v.v...

Cơ sở để phân chia thời gian cho mỗi công việc có thể dựa vào khối lượng công việc và số cán bộ tham gia vào mỗi công việc. Cần có sự tính toán để bảo đảm cho công việc hoàn thành đúng với thời gian cần thiết. Có thể quy định thời gian tối đa để hoàn thành một công việc nhất định (công việc chung và công việc của mỗi cá nhân).

Nhiều khi kế hoạch thời gian được phân theo quy trình công việc. Ví

dụ: giai đoạn nghiên cứu, giai đoạn thử nghiệm v.v... Trong mỗi giai đoạn đó có thể phân chia thời gian cụ thể hơn như: giai đoạn nghiên cứu gồm có thời gian khảo sát thực tế, hình thành đề án, giai đoạn thảo luận, thông qua hình thức đề án v.v...

5. Bảo đảm điều kiện làm việc cho cán bộ

5.1. Bố trí địa điểm làm việc hợp lý

Các công việc trong mỗi cơ quan đều diễn ra ở một nơi nhất định. Trên một chừng mực đáng kể, cách bố trí nơi làm việc như thế nào đều ảnh hưởng đến chất lượng công việc được giao. Nếu bố trí không hợp lý thì năng suất lao động quản lý sẽ bị hạn chế. Ví dụ, nếu các đầu mối trong một cơ quan đều bố trí ở những thuận tiện cho việc chuyển giao văn bản giấy tờ thì công việc này sẽ không tốn nhiều thời gian của cán bộ. Hoặc nếu bộ phận tiếp dân của cơ quan được bố trí ở một nơi phù hợp thì các công việc có liên quan tới dân sẽ có thể thực hiện hiệu quả hơn v.v...

Địa điểm làm việc phải đầy đủ ánh sáng và thoáng khí. Ví dụ có hội trường lớn, với nhiều người họp mà không thoáng khí thì người dự họp sẽ uể oải, cuộc họp sẽ kém hiệu quả. Khi phòng họp được chiếu sáng đầy đủ và không khí trong phòng làm việc tốt thì sẽ tạo được một không khí lao động thoải mái, kết quả công việc sẽ tốt hơn. Vì lý do này, ngày nay, ở nhiều nước người ta thường ngăn các phòng làm việc bằng kính thay vì xây kín như trước đây. Ngoài ra cần chú ý rằng, nơi làm việc của mỗi loại cán bộ cụ thể luôn luôn có những yêu cầu riêng biệt. Yêu cầu đó thường đặt ra khi bố trí phương tiện, trang trí thích hợp, bảo đảm an ninh v.v...

Xét trên tầm vĩ mô, trụ sở làm việc của cơ quan đặt ở vị trí nào trên toàn bộ khu vực hành chính nói chung cũng là một điều quan trọng. Ngày nay, ở nhiều thành phố lớn đã dần dần hình thành các khu công sở, khu trường học, khu sản xuất v.v... như thế sẽ thuận lợi cho việc đi lại, liên hệ công việc và bảo vệ môi trường không bị ô nhiễm trong quá trình đô thị hóa.

Trong vấn đề bố trí nơi làm việc cho mỗi cơ quan, diện tích dành cho công sở cũng là yếu tố cần chú ý. Diện tích đó phải tính cho cả nhu cầu phát triển của cơ quan về sau. Ở nước ta thời gian qua nhiều cơ quan đã nhanh chóng bị chật chội và việc mở rộng cơ quan trong điều kiện mới rất khó khăn.

5.2. Bảo đảm cho mỗi cán bộ đều có công cụ làm việc đầy đủ và phù hợp với từng loại công việc

Công cụ làm việc luôn luôn là một yếu tố quan trọng giúp cho việc nâng cao năng suất lao động, kể cả lao động quản lý. Công cụ (phương tiện) không chỉ giúp cán bộ làm việc mà còn ảnh hưởng đến sức chịu đựng mệt mỏi của họ. Ví dụ, bàn đánh máy hoặc bàn để máy vi tính không đúng kích cỡ và độ cao thích hợp sẽ làm cho người sử dụng máy mau chóng mệt mỏi, làm việc kém hiệu quả.

Đối với cán bộ hành chính làm việc với giấy tờ hàng ngày thì việc sắp xếp trật tự các dụng cụ cần thiết, các tài liệu phục vụ cho việc soạn thảo, kiểm tra văn bản, v.v... là yếu tố cần chú ý đúng mức. Không nên xem đó chỉ là một việc vụn vặt và bỏ qua. Cần tạo dần từng bước thói quen không để sai vị trí một số phương tiện như các loại giấy mẫu, bút đánh dấu, bìa hồ sơ v.v... Nó sẽ tạo cho người cán bộ một nề nếp tập trung khi làm việc với giấy tờ, không mất thời gian tìm kiếm các phương tiện cần cho công việc hàng ngày.

Ngày nay nhiều loại thiết bị văn phòng đã được hiện đại hóa làm cho nhiệm vụ của các cán bộ cơ quan nhà nước được hỗ trợ rất nhiều. Đặc biệt, có vai trò rất quan trọng hiện nay trong các cơ quan là máy vi tính. Tuy nhiên, muốn máy vi tính được sử dụng có hiệu quả thì việc xử lý các thông tin để nhập vào máy tính phải được làm tốt, vì nó trước hết là công cụ hỗ trợ xử lý thông tin. Máy vi tính có thể giúp cho việc xây dựng cơ sở dữ liệu trong quản lý và tra tìm các số liệu nhanh chóng. Các số liệu về nhân sự, các văn bản pháp quy... nếu được đưa vào máy vi tính thì sẽ rất có lợi cho quá trình quản lý của cơ quan, vì chúng có thể được tìm thấy dễ dàng và nhanh chóng. Khi được nối mạng với nhau, máy tính có khả năng truy nhập các thông tin từ nhiều nguồn không trực tiếp lấy ở cơ quan.

Máy vi tính có thể giúp cho việc tìm kiếm nhanh chóng các phương án tối ưu khi bố trí cán bộ, bố trí nơi làm việc, tính toán các định mức hợp lý v.v... Ngoài máy tính ra, các công cụ khác như máy sao chụp tài liệu, máy fax... cũng là những phương tiện được sử dụng phổ biến để phục vụ cho quá trình quản lý của các cơ quan.

6. Bảo đảm thông tin cho quản lý nhà nước

6.1. Vai trò của thông tin trong quản lý nhà nước

Muốn năng suất lao động quản lý của cơ quan nhà nước được nâng cao thì cùng với các vấn đề đã nói ở trên, bảo đảm thông tin là nhiệm vụ

quan trọng cần phải thực hiện tốt. Đây cũng là vấn đề kỹ thuật trong hành chính.

Cần nhấn mạnh rằng, lao động quản lý thực chất là lao động với thông tin. Trong các cơ quan quản lý nhà nước, như thực tế đã chỉ rõ, ngày nay các dòng thông tin đang không ngừng tăng lên với khối lượng thông tin cần xử lý ngày càng nhiều. Nhiều vấn đề không được giải quyết tốt, xét cho cùng là do việc xử lý thông tin còn có nhiều hạn chế. Từ đó nhiều quyết định hành chính được ban hành còn thiếu chính xác.

Đối với các nhà quản lý, thông tin được hiểu như là những tin tức được tiếp nhận và cần cho sự phân tích các tình huống cụ thể, tạo ra khả năng đánh giá tổng hợp nguyên nhân xuất hiện và phát triển của tình huống, để từ đó mà lựa chọn quyết định thích hợp, tối ưu cho quá trình quản lý. Đó là những tri thức về đối tượng quản lý, hệ thống quản lý, về mối quan hệ qua lại giữa các yếu tố trong hệ thống đó.

Có thể khẳng định rằng, nếu không có đầy đủ một lượng thông tin cần thiết và tin cậy, các cơ quan không thể hoạt động có hiệu quả. Thông tin là cơ sở để các cơ quan nâng cao chất lượng hoạt động của mình. Thông tin càng hoàn thiện thì chất lượng công tác càng cao.

Trong quá trình cụ thể của hoạt động quản lý, thông tin cần thiết cho mọi khâu: tổ chức thực hiện quyết định, kiểm tra, điều chỉnh các quyết định v.v... Ở đây, thông tin không chỉ là cái để nuôi sống quá trình quản lý nhà nước mà còn là sản phẩm của quá trình này. Trong quá trình đó, tiếp nhận, xử lý, xây dựng các nguồn thông tin mới trở thành một bộ phận hữu cơ. Thông tin trong quản lý, do đó, là yếu tố vừa có tính khách quan vừa có tính chủ quan.

Có thể nêu lên một số vấn đề về vai trò của thông tin trong quản lý nhà nước như sau:

– Để có được các quyết định quản lý nhà nước với đầy đủ căn cứ khoa học, có tính khả thi cao, cần phải có đầy đủ các thông tin cần thiết, phù hợp, chính xác để cung cấp cho quá trình nghiên cứu ra quyết định.

– Thông tin quản lý nhà nước rất đa dạng, trong đó, thông tin pháp lý chiếm một vị trí đặc biệt, vì đó là hành lang pháp lý của hoạt động quản lý nhà nước. Đồng thời với nó là những thông tin phản ánh việc triển khai và kết quả của quá trình quản lý xã hội. Chúng có quan hệ chặt chẽ với nhau. Thông tin bổ sung và nâng cao chất lượng của kiểm tra trong quản lý nhà nước.

– Xét về hiệu quả sử dụng, thông tin trong quản lý nhà nước gắn liền với hiệu quả của quản lý. Nó cho thấy năng lực, tính khoa học của quản lý

trong thực tiễn. Các nhà quản lý thường rất chú ý để tránh sự trục trặc về thông tin.

6.2. Phân loại và xử lý thông tin trong hoạt động của các cơ quan nhà nước

Muốn xử lý tốt các thông tin để phục vụ cho nhiệm vụ quản lý nhà nước có hiệu quả, điều quan trọng là phải có kỹ thuật để phân loại thông tin một cách khoa học. Đồng thời cần quy định rõ trách nhiệm khi xử lý các thông tin có liên quan đến hoạt động của cơ quan.

Các nhóm thông tin phục vụ cho quản lý nhà nước thường có hai loại chính: một loại là thông tin chung cho mọi cơ quan; loại thứ hai là thông tin của từng cơ quan cụ thể.

Loại chung cho mọi cơ quan nhà nước có đặc điểm là nó phản ánh quá trình vận động của thông tin, bảo đảm cho thông tin thông suốt trong toàn bộ hệ thống quản lý của bộ máy nhà nước, nhằm giúp cho việc điều hành được thống nhất giữa các cơ quan. Loại thứ hai có tính nội bộ, phản ánh đặc điểm hoạt động của từng cơ quan. Kết quả hoạt động của các cơ quan trong hệ thống bộ máy quản lý nhà nước lệ thuộc rất nhiều vào cơ cấu và chất lượng xây dựng các hệ thống thông tin, trước hết là hệ thống thông tin chung. Nếu hệ thống thông tin chung không được xây dựng tốt thì hệ thống nội bộ có được xây dựng với chi phí như thế nào, vẫn không thể làm cho cơ quan có cơ sở để hoạt động tốt.

Nếu dựa vào tính chất pháp lý của thông tin để phân loại thì có thể thấy, trong các cơ quan nhà nước, thông tin thường có hai loại: thông tin pháp lý và thông tin thực tiễn. Thông tin pháp lý tạo điều kiện để các cơ quan hoạt động theo đúng pháp luật hiện hành, còn thông tin thực tiễn cho phép các cơ quan tiếp cận được thường xuyên với các nhu cầu xã hội, với đời sống chính trị – kinh tế của đất nước. Từ đó các cơ quan có thể đề ra được những quyết định quản lý nhà nước đúng đắn. Thông tin trong quản lý nhà nước, do đó gắn liền với quá trình điều hành hệ thống bộ máy quản lý nhà nước.

Để bảo đảm cung cấp được thông tin tốt cho hoạt động của các cơ quan, thông tin thu được và xử lý cần thỏa mãn một số yêu cầu sau đây:

– Phù hợp với nhiệm vụ, chức năng và phạm vi quản lý của cơ quan. Ví dụ, cơ quan hành chính cấp tỉnh có nhu cầu thông tin khác với cấp huyện và khác với Trung ương. Trường học cần có các thông tin quản lý khác với một phòng, một sở giáo dục và đào tạo v.v... Nếu không chú ý yêu

cầu này thì rất có thể cơ quan cấp trên không xử lý hết thông tin, trong khi đó cơ quan cấp dưới lại không có thông tin cần thiết (thiếu thông tin).

– Cụ thể, ngắn gọn, chính xác, kịp thời. Yêu cầu này được đặt ra do chỗ thông tin quản lý nhà nước có mục đích khác với các loại thông tin khác. Loại thông tin này trực tiếp tạo ra cơ sở điều chỉnh hành vi của con người, của tập thể nhằm bảo đảm trật tự và kỷ cương của xã hội. Sẽ là không thỏa đáng, nếu cho rằng thông tin nào cũng đòi hỏi tính kịp thời và cụ thể, chính xác như nhau.

Nếu thông tin quản lý nhà nước thiếu tính kịp thời và cụ thể thì nhiều quyết định quản lý hành chính sẽ kém giá trị thực tế, thậm chí có thể không có ý nghĩa. Trong khi đó yêu cầu hàng đầu của thông tin xã hội là tính toàn diện của chúng, mặc dù thông tin xã hội dĩ nhiên cũng cần chính xác. Trong quan hệ với quản lý nhà nước, thông tin xã hội là thông tin tham khảo quan trọng. Nhiều loại trong đó có tính chiến lược lâu dài.

– Có thể kiểm tra được một cách thuận lợi để giúp cho việc điều chỉnh nhanh chóng các quyết định quản lý nhà nước khi cần thiết. Để bảo đảm yêu cầu này cần chú ý các tiêu chuẩn để đánh giá thông tin. Chú ý đúng mức việc mẫu hóa thông tin để giúp cho quá trình truyền đạt thông tin trong hệ thống bộ máy quản lý nhà nước được thuận lợi, chính xác.

Giá trị của các thông tin cần cho quản lý nhà nước cũng có thể được xác định theo chức năng, nhiệm vụ, đối tượng quản lý, phạm vi hoạt động, mục tiêu, nhu cầu quản lý. Nhìn chung, khi hoạt động bộ máy quản lý nhà nước cần có những thông tin sau đây:

+ Thông tin pháp lý (có tính chất pháp lệnh và ràng buộc) để bảo đảm cho hoạt động quản lý đúng pháp luật;

+ Thông tin về trạng thái của đối tượng quản lý;

+ Thông tin khoa học – kỹ thuật, các quy trình công nghệ mới;

+ Thông tin về môi trường quản lý;

+ Các thông tin để tăng cường khả năng dự đoán (chính trị, kinh tế, xã hội v.v...).

Tất nhiên, các nguồn thông tin đều được xem xét mặt giá trị. Giá trị của thông tin trong quản lý nhà nước thường được xác định chủ yếu theo các yếu tố sau đây:

+ Tính mới mẻ;

+ Tính đầy đủ;

+ Tính chính xác;

+ Tính thiết thực;

+ Khả năng sử dụng, tiếp thu.

Ngoài ra, giá trị của các nguồn thông tin cũng còn lệ thuộc vào một số yếu tố có liên quan: nguồn phát, nguồn thu, phương tiện truyền tin, phương tiện bảo quản, tra tìm v.v...

Cần nói rằng trong thời gian hiện nay, gánh nặng thông tin ở bất cứ lĩnh vực nào cũng là một thực tế không thể bỏ qua. Khi bộ máy quản lý nhà nước ngày càng phức tạp, khoa học – kỹ thuật ngày càng phát triển thì không một người nào có thể biết được hết các thông tin cần phải biết. Nhưng không phải vì thế mà nhu cầu tiếp cận thông tin lại giảm đi. Trái lại, nhu cầu thông tin vẫn đang không ngừng được tăng lên. Để cho nhu cầu này được đáp ứng thuận lợi, ngày nay người ta đã sử dụng vào quá trình xử lý thông tin ngày càng nhiều máy điện toán (vi tính). Trong quá trình tổ chức lao động khoa học tại các cơ quan nhà nước, nhờ máy tính ngày càng được sử dụng rộng rãi để xử lý các thông tin quản lý mà năng suất quản lý đang được nâng cao không ngừng.

6.3. Các hệ thống bảo đảm thông tin cho quản lý nhà nước và nguyên tắc xây dựng chúng

Định nghĩa hệ thống bảo đảm thông tin cho quản lý: Đây là một tổng thể những phương tiện và những phương pháp có liên quan chặt chẽ với nhau nhằm bảo đảm việc thu thập, xử lý, bảo quản, tìm kiếm và cung cấp thông tin cho lãnh đạo để quản lý tối ưu đối tượng quản lý của mình.

Các nguyên nhân làm xuất hiện những hệ thống bảo đảm thông tin:

– Do sự tăng nhanh các chủng loại thuộc đối tượng của quá trình quản lý nhà nước, sự phức tạp của công nghệ quản lý.

– Do sự biến đổi nhanh chóng của nhu cầu quản lý nhà nước trong thời đại phát triển như vũ bão của khoa học – kỹ thuật.

– Các bài toán trong quản lý nhà nước ngày càng phức tạp, đặc biệt trong tình hình hiện nay khi cơ chế quản lý đang được chuyển đổi.

Chức năng của hệ thống bảo đảm thông tin.

– Thu thập các thông tin;

– Xử lý khoa học thông tin theo yêu cầu quản lý nhà nước;

– Tìm kiếm các thông tin theo mọi bài toán đặt ra trong quá trình quản lý nhà nước;

– Cung cấp thông tin nhanh chóng, kịp thời dưới các dạng khác nhau;

– Lưu trữ thông tin để phục vụ lâu dài.

Tiêu chuẩn đánh giá các hệ thống bảo đảm thông tin cho quản lý:

– Có cung cấp được đủ số thông tin cần thiết cho một quy trình quản lý cần thiết không? (tính đồng bộ hay tổng thể).

– Thông tin thu thập qua đó có chính xác, có tối ưu không? (tính sát thực).

– Tìm kiếm thông tin có nhanh chóng không? (tính năng động).

– Có dễ sử dụng không? (tính hiện đại, phổ cập...)

Ích lợi của hệ thống bảo đảm thông tin đối với người lãnh đạo:

– Mở rộng khả năng của người lãnh đạo trong quá trình quản lý công việc, tăng cường được phạm vi quan sát.

– Thu thập được thông tin kịp thời để ra quyết định và chỉ đạo thực hiện, làm cho năng suất lao động quản lý được nâng cao.

– Đánh giá được toàn diện đối tượng quản lý nhờ có được những thông tin cần thiết, có chất lượng.

– Định hướng được thuận lợi khi phải lựa chọn một phương án cần thiết trong nhiều phương án khác nhau của quyết định quản lý.

– Tiền đề để tạo ra khả năng tìm kiếm sáng tạo các quyết định cho công việc cụ thể.

– Tạo điều kiện cho việc tuân thủ nguyên tắc đồng bộ trong hệ thống quản lý nhà nước.

Những nguyên tắc chung của việc xây dựng các hệ thống thông tin:

– Dựa trên sự định hướng nhu cầu thông tin đối với từng loại cơ quan và từng loại cán bộ lãnh đạo, quản lý (cung cấp quản lý).

– Cơ cấu của hệ thống bảo đảm thông tin phải phù hợp với mục tiêu và cơ cấu của tổ chức quản lý.

– Thuận lợi khi sử dụng, hiệu quả cao.

– Có sự lựa chọn trong dịch vụ thông tin đối với người lãnh đạo.

– Dịch vụ thông tin cần bảo đảm cho yêu cầu của từng cấp cụ thể

trong bộ máy lãnh đạo và quản lý, sự phân công, phân nhiệm của cán bộ trong đó cũng như phong cách làm việc của từng người.

– Thông tin có thể sử dụng được nhiều lần.

– Tạo được quan hệ tương hỗ với các hệ thống khác.

Xây dựng các trung tâm thông tin tham khảo trong hoạt động quản lý của các cơ quan.

Để giảm bớt các chi phí trong việc bảo quản và tổ chức tìm kiếm các thông tin tham khảo, phục vụ cho hoạt động của các cơ quan, có thể tổ chức trong các cơ quan những trung tâm thông tin tham khảo giống như các ngân hàng dữ liệu.

Tại các trung tâm như thế, các tài liệu chứa đựng những tin cần thiết cho quản lý của cơ quan, tổ chức cần được sắp xếp theo các hệ thống, phù hợp với chức năng và pham vi hoạt động của các cơ quan, đơn vị. Cách tổ chức như vậy sẽ giúp cho cán bộ khi cần tham khảo những tài liệu cần thiết có thể tìm thấy dễ dàng.

Trung tâm có nhiệm vụ thu thập, bảo quản, tổ chức xử lý các thông tin để cung cấp cho quá trình nghiên cứu ra quyết định của các nhà quản lý hành chính khi họ yêu cầu. Để cho việc cung cấp thông tin được thực hiện chủ động và có hiệu quả, tại các trung tâm thông tin, các tài liệu ban đầu thường được trình bày dưới nhiều hình thức phong phú. Ví dụ, các tập luật lệ, tài liệu mô tả các kế hoạch, sách hướng dẫn tra cứu thông tin chuyên đề và tổng hợp v.v...

Cần đưa vào trung tâm cả những tài liệu chưa công bố công khai để làm cho các nguồn thông tin có tính liên tục, đa dạng và phong phú. Vấn đề bổ sung thường xuyên các loại thông tin từ những nguồn khác nhau cho trung tâm thông tin tham khảo của các cơ quan hiện nay đòi hỏi các cán bộ chuyên môn phải có những kỹ năng nhất định. Đồng thời, nó cũng đòi hỏi các nhà quản lý, lãnh đạo một sự quan tâm đầu tư đúng mức, định hướng đúng đắn cho việc sử dụng các hệ thống thông tin.

Công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia đang đặt ra một cách hết sức cấp thiết vấn đề mở rộng và hoàn thiện các hệ thống thông tin, đặc biệt là hệ thống thông tin quản lý nhà nước. Cần làm thế nào để bảo đảm rằng mọi quyết định quản lý nhà nước đều được ban hành trên cơ sở có đầy đủ thông tin để nghiên cứu. Điều này đòi hỏi những người lãnh đạo của các cơ quan phải có những biện pháp để tăng cường các nguồn thông tin và tổ chức xử lý tốt các nguồn đó, phục vụ kịp thời cho công việc của mình và của

cơ quan nói chung. Khi có các thông tin đầy đủ, chính xác và kịp thời, những người lãnh đạo có thể xử lý nhanh chóng các tình huống xảy ra trong quản lý, tránh được những sai lầm không đáng có, sớm khắc phục được các sai sót trong hoạt động của cơ quan, tổ chức.

7. Soạn thảo và quản lý văn bản trong các cơ quan nhà nước

7.1. Soạn thảo văn bản

Văn bản nói chung được hiểu như là một trong những phương tiện ghi tên trên một loại vật liệu nhất định. Từ khi xuất hiện, văn bản ngày càng được sử dụng rộng rãi để truyền đạt thông tin với mục tiêu ổn định, thống nhất các thông tin trong quá trình truyền đạt cho các đối tượng khác nhau, giúp cho việc sử dụng thông tin được mở rộng trên nhiều phạm vi khác nhau và không bị hạn chế bởi số lần phục vụ.

Văn bản quản lý nhà nước là văn bản mang những thông tin có tính quy phạm hoặc cá biệt do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một thể thức nhất định phục vụ cho các quá trình quản lý của các cơ quan nhà nước.

Cần chú ý tới tính chất đặc biệt của văn bản quản lý nhà nước là chúng không chỉ phản ánh các thông tin quản lý, mà còn thể hiện ý chí, mệnh lệnh của các cơ quan quản lý nhà nước đối với cấp dưới và những người chịu sự quản lý của các cơ quan.

Do được hình thành trong hoạt động hành chính nên một bộ phận của loại văn bản này được gọi là văn bản quản lý hành chính nhà nước.

Văn bản quản lý hành chính cũng như văn bản quản lý nhà nước nói chung là phương tiện để xác định và vận dụng các chuẩn mực pháp lý vào quá trình quản lý của nhà nước. Do đó, xây dựng các văn bản quản lý nhà nước cần được xem là một bộ phận hữu cơ của hoạt động quản lý nhà nước và là một trong những biểu hiện quan trọng của hoạt động này.

Trong quá trình soạn thảo văn bản cần chú ý một số yêu cầu sau đây:

a. Soạn thảo văn bản phải thể hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về phạm vi hoạt động của cơ quan.

b. Soạn thảo văn bản cần phản ánh mối quan hệ giữa các cơ quan trong hệ thống bộ máy quản lý nhà nước, thể hiện đúng quan hệ giữa cơ quan nhà nước với nhân dân.

c. Trong văn bản cần thể hiện phương thức giải quyết công việc của

các cơ quan một cách cụ thể và thích hợp.

d. Văn bản phải phản ánh đúng đắn các kết quả đã đạt được trong hoạt động của cơ quan, truyền đạt các quyết định mới, công khai hóa các kế hoạch để tổ chức thực hiện, cố định các thông tin quản lý để sử dụng lâu dài.

e. Bảo vệ bí mật của quốc gia khi soạn thảo văn bản, có thể dùng những biện pháp kỹ thuật khác nhau để đảm bảo yêu cầu này.

Muốn bảo đảm các yêu cầu trên trong thực tế cần chú ý một số vấn đề cụ thể sau đây:

– Phải bảo đảm tính hệ thống và tính nhất quán của nội dung văn bản khi soạn thảo.

– Văn bản phải đúng thể thức do Nhà nước quy định.

Cần tránh quan niệm cho rằng những sai sót về thể thức văn bản là không quan trọng, không ảnh hưởng gì đến việc sử dụng văn bản. Chính các sai sót về thể thức nhiều khi đã làm cho giá trị của văn bản bị hạ thấp, việc sử dụng chúng kho khăn thêm vì văn bản thiếu độ tin cậy cần thiết.

Hai yêu cầu vừa nói trên nhằm bảo đảm tính pháp lý của văn bản quản lý.

– Phải bảo đảm đầy dủ và độ tin cậy của các thông tin khi sử dụng vào từng văn bản.

Việc soạn thảo văn bản cần theo một quy trình nhất định. Đây là các bước phải trải qua khi soạn thảo văn bản, cụ thể là:

+ Xác định nội dung cần soạn thảo;

+ Lựa chọn thông tin cho văn bản;

+ Lựa chọn tên loại văn bản;

+ Viết văn bản;

+ biên tập văn bản và hoàn thiện các thủ tục pháp lý;

+ Duyệt – ký văn bản và ban hành.

Các bước trên đây đều có vai trò cụ thể và có quan hệ chặt chẽ với nhau.

Văn bản phải được soạn thảo đúng thể thức và có văn phong thích hợp

Thể thức văn bản là toàn bộ các bộ phận cấu thành văn bản nhằm

đảm bảo cho văn bản có hiệu lực pháp lý và sử dụng được thuận lợi trong quá trình hoạt động của các cơ quan.

Các văn bản quản lý nhà nước đều được viết theo thể văn hành chính công cụ. Thể văn này có những đặc trưng đáng chú ý sau đây:

+ Văn phong hành chính là lối văn mô tả khách quan, phổ thông và đòi hỏi phải dễ hiểu. Không dùng các hình ảnh màu mè.

+ Từ ngữ cần chính xác, đơn nghĩa.

+ Cần đảm bảo tính trang trọng, lịch thiệp.

+ Có tính khuôn mẫu. Câu văn phải đúng ngữ pháp và phù hợp với yêu cầu của từng loại văn bản cụ thể. Logic văn bản phải chặt chẽ.

7.2. Công tác quản lý văn bản trong cơ quan nhà nước

a. Mục đích của việc quản lý văn bản

- Trong hoạt động quản lý nhà nước, quản lý văn bản thực chất là để quản lý công việc. Vì công việc mà quản lý văn bản. Không làm tốt công tác quản lý văn bản, trên những mức độ khác nhau, hoạt động quản lý của các cơ quan đơn vị sẽ bị ảnh hưởng vì thiếu cơ sở để theo dõi, chỉ đạo và đánh giá kết quả công việc. Trái lại, nếu quản lý tốt các văn bản hình thành trong hoạt động của các cơ quan, người lãnh đạo có thể qua đó biết rõ thực tế các công việc của cơ quan đã được thực hiện như thế nào, liên quan đến những ai.

- Mục đích thứ hai của công việc quản lý văn bản là để bảo vệ bí mật của các cơ quan nhà nước.

- Mục đích thứ ba là để tăng cường tiềm lực thông tin cho cơ quan.

b. Nguyên tắc quản lý văn bản

Muốn quản lý tốt các văn bản cần tuân thủ một số nguyên tắc nhất định. Các nguyên tắc đó là:

- Quản lý văn bản theo các hệ thống của chúng.
- Quản lý văn bản theo giá trị của chúng.
- Quản lý văn bản theo thứ tự thời gian hình thành của chúng.

Nguyên tắc này phản ánh quá trình tiến triển của công việc trong thực tế.

c. Tổ chức quản lý văn bản

Để quản lý văn bản trong các cơ quan Nhà nước, tại các bộ phận văn

thư người ta tổ chức một bộ phận để đăng ký, theo dõi việc chuyển giao và giải quyết các văn bản đến. Đồng thời tại đây cũng tổ chức đăng ký, kiểm tra các văn bản gửi ra khỏi cơ quan.

Nhà nước cũng quy định rằng mỗi cán bộ khi làm công việc có liên quan đến văn bản phải lập hồ sơ công việc mình đã làm để theo dõi (Điều lệ 142/CP do Chính phủ ban hành năm 1963). Đó chính là biện pháp quản lý công việc.

Trong một cơ quan thông thường phải có 3 loại hồ sơ: Hồ sơ nguyên tắc các văn bản về chính sách và chế độ chung; Hồ sơ công việc và hồ sơ nhân sự quản lý cán bộ, viên chức của cơ quan. Ngoài ra còn có thể có một số loại hồ sơ khác.

Để cập hồ sơ người ta thường dựa trên một số đặc trưng nhất định như: Vấn đề mà văn bản đề cập đến; tác giả của văn bản; thời gian và địa điểm của văn bản v.v... Việc vận dụng các đặc trưng nói trên được căn cứ vào yêu cầu thực tế đòi hỏi của từng nơi, từng ngành để quyết định. Lập hồ sơ tốt sẽ có thể quản lý văn bản của các cơ quan được tốt. Văn bản do cơ quan nhận được cũng như văn bản do cơ quan sản sinh ra trong quá trình giải quyết công việc của mình theo chức năng, nhiệm vụ được giao đều phải được lập thành các hồ sơ thích hợp.

Sau khi đã được giải quyết, tài liệu, văn bản phải được lựa chọn theo những yêu cầu nghiệp vụ của công tác lưu trữ. Hồ sơ lưu trữ phải bao gồm những tài liệu có giá trị. Một biện pháp quan trọng là cần xây dựng các công cụ hướng dẫn cho việc lựa chọn hồ sơ của từng cơ quan để bảo quản, không để mất mát những hồ sơ phản ánh các công việc chính yếu của cơ quan. Biện pháp quản lý thứ hai đối với hồ sơ lưu trữ là tổ chức thống kê hồ sơ hàng năm. Cần có những công cụ thống kê cơ bản. Trong giai đoạn hiện nay máy tính là phương tiện quan trọng giúp cho công tác thống kê hồ sơ thuận lợi.

Hồ sơ lưu trữ có vai trò rất quan trọng đối với đời sống xã hội và hoạt động quản lý của bất cứ cơ quan nào. Vì vậy mọi cơ quan đều có trách nhiệm tổ chức tốt công tác lưu trữ hồ sơ của mình theo Pháp lệnh lưu trữ quốc gia công bố năm 2001.

Về mặt nghiệp vụ, để tổ chức tốt công tác lưu trữ cần thực hiện việc phân loại các tài liệu hiện có theo một phương án khoa học. Đặc biệt, cần tổ chức tốt việc xác định giá trị của tài liệu lưu trữ để tổ chức việc sử dụng chúng một cách hợp lý vì tài liệu lưu trữ luôn có nhiều giá trị khác nhau.

Cần dựa vào một hệ thống tiêu chuẩn khoa học để đánh giá tài liệu qua từng giai đoạn, bảo đảm không làm mất những tài liệu có giá trị, đồng thời loại hủy những tài liệu trên thực tế không còn giá trị về bất cứ phương diện nào. Đây là một công việc khó nên cần có sự nghiên cứu thận trọng. Cần tăng cường công tác sử dụng tài liệu lưu trữ để làm cho tài liệu luôn luôn gắn liền với hoạt động của cơ quan.

Câu hỏi ôn tập

1. Hiểu như thế nào về kỹ thuật và công nghệ hành chính?

2. Trình bày những nội dung về kỹ thuật tổ chức công việc trong các cơ quan hành chính nhà nước.

3. Về một sơ đồ về quy trình soạn thảo văn bản tại cơ quan mình đang công tác, rút ra những kinh nghiệm tốt và những thiếu sót cần khắc phục.

Tài liệu tham khảo

1. Học viện Hành chính Quốc gia. *Về nền hành chính nhà nước Việt Nam,* NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1996.

2. Nghiêm Kỳ Hồng, Lê Văn In. *Văn phòng doanh nghiệp hiện đại.* Thành phố Hồ Chí Minh, 1996.

3. *Giáo trình quản lý hành chính Nhà nước.* Học viện Hành chính Quốc gia, 1995.

4. Lưu Kiếm Thanh, Nguyên Văn Thâm (Chủ biên): *Hướng dẫn kỹ thuật và nghiệp vụ hành chính.* NXB. Thống kê. Hà Nội, 2001.

5. Nguyễn Văn Thâm. *Tổ chức điều hành hoạt động của các công sở.* NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

Chương IX

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I. KHÁI NIỆM VÀ Ý NGHĨA CỦA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

1. Quan niệm chung về thủ tục hành chính

Thủ tục là những quy tắc, chế độ, phép tắc hay quy định chung phải tuân theo khi thực hiện một công việc nhất định.

Hoạt động nhà nước cần phải tuân theo pháp luật, trong đó có những quy định về trình tự, cách thức sử dụng thẩm quyền của từng cơ quan để giải quyết công việc theo chức năng nhiệm vụ được giao. Khoa học pháp lý gọi đó là những quy phạm thủ tục. Quy phạm này quy định về các loại thủ tục: thủ tục lập pháp, thủ tục tố tụng tư pháp và *thủ tục hành chính*. Như vậy, xét trong thể chế của nền hành chính, thủ tục hành chính là một bộ phận cấu thành tất yếu của thể chế hành chính nói chung. Đây là một loại quy phạm phản ảnh trình tự thực hiện thẩm quyền trong hoạt động hành chính nhà nước.

Mọi người đều biết rằng hành chính nhà nước là hệ thống tổ chức và định chế của quyền hành pháp với các hình thức hoạt động đa dạng và được xác định bằng luật pháp. Quản lý nhà nước trong mọi trường hợp đều nhằm tổ chức và quản lý đời sống xã hội một cách hợp lý và hợp pháp, bảo đảm cho xã hội phát triển theo một trật tự cần thiết, ổn định. Thông qua cơ chế áp dụng quy phạm pháp luật, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra các quyết định hành chính và thực hiện các hành vi hành chính trực tiếp, liên tục, thường xuyên hàng ngày để giải quyết công việc vì lợi ích của nhà nước và của cộng đồng. Hoạt động đó xảy ra trong từng đơn vị, lãnh thổ hành chính, từng ngành, từng lĩnh vực và có tính bắt buộc theo quy định của pháp luật.

Toàn bộ các quy tắc pháp lý quy định về trình tự, trật tự thực hiện thẩm quyền của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết nhiệm vụ nhà nước và công việc liên quan đến công dân tạo thành hệ thống quy phạm thủ tục, có tính bắt buộc các cơ quan nhà nước cũng như các công chức nhà nước phải tuân theo trong quá trình giải quyết công việc thuộc chức năng và thẩm quyền của mình. Nó nhằm bảo đảm cho công việc đạt được mục đích đã định, phù hợp với thẩm quyền, chức năng do luật quy

định cho các cơ quan trong hoạt động quản lý nhà nước. Bởi vậy, có thể xem thủ tục được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước là trình tự thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước (hoặc của các cá nhân, tổ chức được ủy quyền) trong việc thực thi công vụ, trong việc giải quyết các kiến nghị, các yêu cầu của dân và tổ chức.

Thủ tục hành chính được điều chỉnh bởi quy phạm hành chính. Nó là cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng của mình nhằm bảo đảm cho các quy phạm vật chất của luật hành chính được thực hiện có hiệu lực và hiệu quả. Theo ý nghĩa đó, thủ tục hành chính tạo điều kiện bảo đảm cho pháp chế được giữ vững, mở rộng dân chủ, công khai trong quản lý nhà nước theo một quy trình được xác định cụ thể.

Xét trong nội bộ của bộ máy hành chính nhà nước, thủ tục hành chính trước hết là do các cơ quan nhà nước xây dựng và công bố để thực hiện chức năng quản lý của nền hành chính nhà nước và đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm thực thi các thủ tục đó. Trong khoa học pháp lý, thuật ngữ "thủ tục" thường được sử dụng ở khía cạnh là trình tự thực hiện quy phạm của luật vật chất (nội dung), là phương tiện đưa luật vật chất vào đời sống xã hội. Theo cách nói của Cac Mac, thủ tục là hình thức sống của đạo luật và như vậy, cần phải có pháp luật thủ tục để thực hiện pháp luật vật chất.

Nếu xét theo quan hệ điều hành và căn cứ vào tính chất của chủ thể thực hiện thủ tục, có thể xem thủ tục hành chính là trình tự về thời gian, không gian và là cách thức giải quyết công việc của cơ quan hành chính nhà nước trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân. Nó được đặt ra để các cơ quan nhà nước có thể thực hiện mọi hoạt động cần thiết của mình, trong đó bao gồm cả trình tự thành lập các công sở, trình tự bổ nhiệm, bãi nhiệm, điều động viên chức, trình tự lập quy, áp dụng quy phạm để bảo đảm các quyền chủ thể và xử lý vi phạm, trình tự điều hành, tổ chức các hoạt động tác nghiệp hành chính. Đây là một kiểu quan hệ có tính biện chứng với nhiều tác động qua lại.

Thực tế cho thấy rằng trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính có các bên tham gia với tư cách là chủ thể thủ tục. Trong quá trình đó, mỗi chủ thể có quyền và nghĩa vụ thực hiện những hành vi nhất định, trong một giai đoạn cụ thể nhất định, nhằm góp phần vào quá trình giải quyết công việc chung. Đồng thời, hành vi của chủ thể tham gia ở giai đoạn trước sẽ là tiền đề cho hành vi ở giai đoạn sau. Từ đó, để giải quyết một công việc cụ thể nhất định, trong nhiều trường hợp

cần phải thiết lập những quan hệ pháp luật về thủ tục. Các quan hệ về thủ tục có thể liên quan đến từng giai đoạn cụ thể của quá trình giải quyết công việc của từng cơ quan. Những quan hệ như vậy đều được thực hiện theo thứ tự mà luật pháp quy định.

2. Đặc điểm của thủ tục hành chính

Nhìn một cách tổng thể, thủ tục hành chính có những đặc điểm chính sau đây:

Thứ nhất, nó thường được thực hiện bởi nhiều cơ quan và công chức nhà nước. Ngoài cơ quan hành chính và công chức hành chính nhà nước là những chủ thể chủ yếu tiến hành thủ tục hành chính, theo quy định của luật pháp hiện hành, các cơ quan lập pháp, tư pháp cũng có loại hoạt động mang tính chất quản lý hành chính nhà nước cho nên nó cũng thực hiện một số thủ tục hành chính nhất định.

Thứ hai, đây là thủ tục giải quyết công việc nội bộ của nhà nước và công việc liên quan đến quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của công dân. Do vậy, công việc cần thực hiện thường rất phức tạp. Có việc cần phải thực hiện nhanh gọn, qua ít khâu, ít cấp. Nhưng cũng có nhiều trường hợp đòi hỏi phải rất thận trọng, phải qua nhiều khâu và cần có nhiều loại giấy tờ, xác minh tỉ mỉ.

Thứ ba, quản lý hành chính nhà nước chủ yếu là hoạt động cho phép, ra quyết định có tính chất đơn phương và đòi hỏi thi hành ngay nhằm giải quyết nhanh chóng, có hiệu quả mọi công việc diễn ra sôi động hàng ngày trong đời sống xã hội. Vì vậy, việc quy định thủ tục hành chính đòi hỏi phải kết hợp những khuôn mẫu ổn định tương đối và chặt chẽ với các biện pháp thích ứng cho từng loại công việc và đối tượng để bảo đảm công việc được giải quyết kịp thời theo từng trường hợp cụ thể.

Thứ tư, do hiện nay nền hành chính nhà nước đang chuyển từ hành chính cai quản (hành chính đơn thuần) sang hành chính phục vụ, làm dịch vụ công; đồng thời nền kinh tế cũng đang chuyển từ cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, cho nên hoạt động quản lý hành chính ngày càng đa dạng về nội dung và phong phú, uyển chuyển về hình thức, biện pháp. Ngoài ra, đối tượng quản lý của nó là xã hội dân sự cũng muôn hình muôn vẻ, không chỉ trong phạm vi nội bộ công dân nước ta mà còn liên quan đến các yếu tố nước ngoài. Từ đó thủ tục hành chính phải được xây dựng như thế nào cho phù hợp.

3. Ý nghĩa của thủ tục hành chính

Có thể thấy ý nghĩa của thủ tục hành chính trên những nét chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, thủ tục hành chính bảo đảm cho các quy phạm vật chất quy định trong các quyết định hành chính được thi hành thuận lợi.

Nếu bỏ qua các thủ tục hành chính thì trong nhiều trường hợp rất có thể sẽ làm cho các quyết định hành chính bị vô hiệu hóa, gây ra bệnh quan liêu, cửa quyền, tùy tiện.

Thủ tục càng có tính cơ bản thì ý nghĩa của nó càng lớn, bởi vì các thủ tục cơ bản thường tác động đến giai đoạn cuối cùng của quyết định hành chính.

Ví dụ, luật pháp quy định, muốn được cấp đất làm nhà thì phải tuân thủ một số thủ tục nhất định, trong đó khâu quan trọng nhất là thủ tục phê duyệt cuối cùng dựa trên mặt bằng quy hoạch chung đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố. Dĩ nhiên, để được phê duyệt, tổ chức hay cá nhân xin cấp đất phải làm đơn theo mẫu quy định, phải có xác nhận của chính quyền về nơi cư trú v.v... Tuy nhiên, các thủ tục đó tự nó sẽ không có ý nghĩa gì nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thực hiện đúng thủ tục phê duyệt cuối cùng. Khi thủ tục cơ bản này bị vi phạm thì có nghĩa là hiện tượng vi phạm luật pháp đã bắt đầu gây hậu quả không tốt. Chẳng hạn như đất sẽ bị cấp sai đối tượng, người không đủ thẩm quyền vẫn ký giấy cấp đất, không xem đến các hồ sơ xin cấp đất đầy đủ, người có quyền lợi chính đáng không được cấp đất v.v...

Thứ hai, thủ tục hành chính bảo đảm cho việc thi hành các quyết định được thống nhất và có thể kiểm tra được tính hợp lý cũng như các hệ quả do việc thực hiện các quyết định hành chính tạo ra.

Ví dụ như việc quy định rằng, mọi biện pháp liên quan đến cộng đồng khi điều hành theo luật hành chính đều phải công bố sẽ làm cho tính chất nghiêm minh của pháp luật được nâng cao. Nó sẽ cho phép các cơ quan hành chính áp dụng các biện pháp thích hợp và thống nhất để thi hành một công vụ nhất định.

Thứ ba, thủ tục hành chính khi được xây dựng và vận dụng một cách hợp lý, sẽ tạo khả năng sáng tạo trong việc thực hiện các quyết định quản lý đã được thông qua, đem lại hiệu quả thiết thực cho quản lý nhà nước. Thủ tục hành chính liên quan đến quyền lợi của công dân. Do vậy, khi được xây dựng hợp lý và vận dụng tốt vào đời sống nó sẽ tạo ra mối quan hệ tốt giữa nhà nước và nhân dân.

Thời gian qua, từ thực tế của việc thực hiện pháp luật, ý nghĩa của thủ tục hành chính đã được đánh giá đúng mức hơn. Ở những nơi thủ tục hành chính vận dụng không hợp lý do căn bệnh cửa quyền, quan liêu chưa được khắc phục, do phải đi qua nhiều cấp, nhiều nơi, thì nhìn chung việc giải quyết công việc đều không có hiệu quả cao, hoặc bị ách tắc, hoặc nhiều khi rất trì trệ, tốn kém. Trái lại, ở những nơi thực hiện giảm nhẹ các thủ tục hành chính, tập trung vào "một cửa" để giải quyết yêu cầu của dân thì ở đó hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước được nâng cao rõ rệt, công việc được giải quyết nhanh chóng, thuận lợi. Ở những nơi đó lòng tin của người dân vào cơ quan nhà nước đã bắt đầu được khôi phục củng cố.

Thứ tư, vì thủ tục hành chính cũng là một bộ phận của pháp luật về hành chính nên việc xây dựng và thực hiện tốt các thủ tục hành chính sẽ có ý nghĩa rất lớn đối với quá trình xây dựng và triển khai luật pháp. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, khi ở nước ta đang tiếp tục công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước và xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, thì thủ tục hành chính lại càng có vai trò quan trọng. Đảng và Nhà nước ta đang đề ra nhiều biện pháp nhằm cải cách thủ tục hành chính để thủ tục không cản đường mà trái lại sẽ góp phần tích cực mở đường cho kinh tế phát triển nhanh hơn. Từ đó, làm cho tiến trình hành chính phù hợp với tiến trình đổi mới kinh tế. Có thể khẳng định rằng nếu không nhanh chóng cải cách thủ tục hành chính thì dù hệ thống pháp luật của chúng ta có được bổ sung và hoàn thiện đến đâu, vai trò của Nhà nước vẫn không thể nâng cao theo kịp yêu cầu của tình hình mới. Có thể thấy trong thực tế nhiều ví dụ chứng minh cho điều vừa nói đến.

Nhìn một cách tổng quát, thủ tục hành chính có ý nghĩa như một chiếc cầu nối quan trọng giữa cơ quan nhà nước với dân và các tổ chức khác. Chiếc cầu này có thể tạo ra khả năng làm bền chặt các mối quan hệ, làm cho Nhà nước ta thực sự là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Nhưng nếu xây dựng thiếu tính khoa học, áp dụng tùy tiện vào đời sống thì chính thủ tục hành chính sẽ làm xa cách dân với Nhà nước.

Thủ tục hành chính trên một phương diện nhất định là sự biểu hiện trình độ văn hóa của tổ chức. Đây là văn hóa giao tiếp trong bộ máy nhà nước, văn hóa điều hành, nó thể hiện mức độ văn minh của một nền hành chính phát triển. Chính vì lẽ đó, cải tiến thủ tục hành chính sẽ không chỉ đơn thuần liên quan đến pháp luật, pháp chế xã hội chủ nghĩa của chúng ta, mà còn liên quan đến sự phát triển chung của đất nước về các mặt chính trị, văn hóa, giáo dục và đến sự mở rộng giao lưu giữa nước ta với các nước khác trong khu vực và trên thế giới.

II. CÁC LOẠI THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Muốn xây dựng và áp dụng thủ tục hành chính một cách có hiệu quả cần phải nghiên cứu và phân loại chúng một cách khoa học. Có thể áp dụng một số đặc trưng sau đây để phân loại các thủ tục hành chính.

1. Phân loại theo đối tượng quản lý hành chính nhà nước

(Đây là sự phân loại mà Nghị quyết 38/CP của Chính phủ ngày 4/5/1994 đã áp dụng). Theo cách phân loại này, các thủ tục hành chính được xác định cho từng chức năng của bộ máy quản lý hiện hành. Ví dụ: Thủ tục trong xây dựng cơ bản, thủ tục trước bạ, thủ tục trong lĩnh vực đăng ký và hoạt động kinh doanh, trong xuất khẩu và nhập khẩu hàng hóa v.v...

Sự phân loại này giúp cho người quản lý xác định được tính đặc thù của lĩnh vực mà mình phụ trách. Từ đó đề ra yêu cầu xây dựng cho lĩnh vực này những thủ tục hành chính cần thiết, thích hợp, nhằm quản lý tốt các nhiệm vụ đặt ra theo mục tiêu do Nhà nước quy định.

Ví dụ, đặc điểm của thủ tục hành chính trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ là phải chặt chẽ và cụ thể, chi tiết. Sẽ không thể làm được công tác kế toán nếu không biết rõ thủ tục tỷ mỷ về kế toán do Nhà nước quy định. Ngược lại, thủ tục hành chính trong lĩnh vực khám, chữa bệnh của ngành y tế thì phải đơn giản, càng tiện lợi càng tốt vì nếu quá nhiều khâu phải xin phép thì bệnh nhân sẽ không có điều kiện để chữa bệnh nhanh.

2. Phân loại theo các loại hình công việc cụ thể mà các cơ quan nhà nước được giao thực hiện trong quá trình hoạt động của mình

Theo cách phân loại này có thể kể ra rất nhiều loại thủ tục, như:

- Thủ tục thông qua và ban hành văn bản pháp quy;
- Thủ tục xét phong đơn vị và cá nhân anh hùng, chiến sỹ thi đua;
- Thủ tục tuyển dụng cán bộ v.v...

Trong mỗi loại hình trên có thể phân chia thành các loại thủ tục liên quan đến hoạt động cụ thể hơn, như:

- Thuộc loại thủ tục ban hành văn bản có thể có:

+ Thủ tục thông qua một báo cáo...

+ Thủ tục ban hành một quyết định;

+ Thủ tục trình ký v.v...

– Thuộc loại thủ tục tuyển dụng cán bộ có thể có:

+ Tuyển cán bộ kỹ thuật;

+ Tuyển cán bộ quản lý v.v...

Cách phân loại này có ý nghĩa thực tiễn quan trọng vì nó giúp cho người thừa hành công vụ và những người thi hành các thủ tục trong thực tế định hướng được công việc một cách dễ dàng và chính xác hơn. Chẳng hạn, khi tuyển các nhân viên cho một hãng hàng không thì thủ tục tuyển chiêu đãi viên sẽ có những yêu cầu riêng, khác với thủ tục tuyển nhân viên cho phòng bán vé. Nó nhằm bảo đảm cho nhân viên được tuyển phù hợp với yêu cầu của nhiệm vụ cụ thể trong hãng mà họ sẽ được giao. Nếu không phân biệt rõ ràng, không có những thủ tục để kiểm tra phù hợp với từng loại cán bộ được tuyển thì sẽ dẫn đến tình trạng như hiện nay ở nhiều cơ quan nhà nước vừa thiếu lại vừa thừa cán bộ, biên chế cồng kềnh mà công việc vẫn bị ách tắc hoặc giải quyết sai.

3. Phân loại theo chức năng hoạt động của các cơ quan

Ví dụ:

– Thủ tục cung cấp các dịch vụ thông tin;

– Thủ tục cho phép xuất khẩu các nguyên liệu hiếm;

– Thủ tục kiểm tra mức độ an toàn trong lao động v.v...

Các cơ quan chuyên môn có chức năng thực hiện các hoạt động nói trên cần phải bảo đảm những thủ tục cần thiết theo yêu cầu của Nhà nước để mọi hoạt động liên quan đến chuyên môn có thể đạt được hiệu quả và đúng pháp luật.

Cách phân loại này cũng có ý nghĩa thực tiễn quan trọng giống như cách phân loại thủ tục hành chính theo các loại hình công việc cụ thể. Nó giúp cho các nhà quản lý khi giải quyết công việc chung có liên quan đến các tổ chức khác hoặc với công dân, tìm được các hình thức giải quyết thích hợp theo đúng chức năng quản lý nhà nước của cơ quan mình.

Chẳng hạn, để thực hiện nhiệm vụ kiểm định, đăng ký và cấp giấy phép sử dụng các thiết bị máy móc có yêu cầu nghiêm ngặt về mặt an toàn. Nhà nước đã giao cho cơ quan chức năng có thẩm quyền ban hành một bản danh mục các máy móc, thiết bị, vật tư mà khi sử dụng phải có giấy phép và phải được kiểm tra chặt chẽ.

Tuy nhiên, muốn quy định đó được thực hiện có hiệu quả thì thủ

tục hành chính trong quá trình cấp giấy phép đăng ký sử dụng các thiết bị nói trên phải được quy định đúng với chức năng của từng loại cơ quan, đơn vị có sử dụng các thiết bị, máy móc ghi trong danh mục. Cũng như chỉ có một số cơ quan tổ chức được Nhà nước ủy quyền mới được phép đề ra thủ tục kiểm tra hàng hóa trên thị trường, kể cả hàng nhập khẩu. Điều này nhằm mục đích bảo đảm sự thống nhất trong việc thực hiện quy định của Nhà nước, tránh phiền hà, tùy tiện. Vừa qua do không nhận thức đầy đủ đặc điểm nói trên của thủ tục hành chính nên đã có nhiều trường hợp các cơ quan tự cho mình quyền đề ra thủ tục hành chính khi xử lý công việc mà không tính đến chức năng của cơ quan thực sự có điều kiện xử lý hay không.

4. Phân loại dựa trên quan hệ công tác

Theo cách phân loại này, có thể phân chia thủ tục hành chính thành 3 nhóm: thủ tục nội bộ; thủ tục liên hệ và thủ tục văn thư.

4.1. Thủ tục hành chính nội bộ: Là thủ tục thực hiện các công việc nội bộ trong cơ quan, công sở nhà nước trong hệ thống cơ quan nhà nước và trong bộ máy nhà nước nói chung. Nó bao gồm các thủ tục quan hệ lãnh đạo, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên với cấp dưới, quan hệ công tác, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, ngang cấp, ngang quyền, quan hệ công tác giữa chính quyền cấp tỉnh với các bộ, cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân cấp trên v.v... Đây là vấn đề được quy định còn lỏng lẻo và những thủ tục đang có hiệu lực chưa được thi hành nghiêm. Vì thế, có thể tìm thấy những thủ tục hành chính trong các mối quan hệ trên còn rườm rà, trùng lặp, chồng chéo và thậm chí sai các nguyên tắc của quan hệ hành chính.

Ví dụ, trước đây có thời kỳ ở nước ta đã tồn tại tình trạng "ngăn sông cấm chợ" là do thủ tục quy định. Quan hệ phối hợp trong việc quản lý thị trường đã không được thực hiện tốt. Hiện tại có tình trạng ở địa phương và cả một số ngành trung ương còn thiếu thủ tục để cùng phối hợp thực hiện một chính sách đã được ban hành. Vì thế, bên cạnh việc nhiều chính sách của Đảng và Nhà nước được thực hiện tốt trong thực tế, thì cũng còn không ít những chính sách chỉ dừng lại trên giấy tờ.

Từ những điều đã nói ở trên, có thể thấy rằng thủ tục hành chính nội bộ không đơn thuần là công việc nội bộ của cơ quan mà là các thủ tục thuộc mối liên hệ trong các bộ máy nhà nước nhưng có liên quan mật thiết đến hoạt động; mọi mặt của đời sống xã hội. Do vậy quan niệm và phân loại cho đúng loại thủ tục hành chính này có một ý nghĩa thực tế quan trọng trong điều hành hành chính trước mắt cũng như lâu dài.

4.2. Thủ tục hành chính liên hệ: Là thủ tục tiến hành giải quyết các công việc liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp; phòng ngừa, ngăn chặn, xử phạt các hành vi vi phạm hành chính; trưng thu, trưng mua các động sản và bất động sản của nhân dân và các tổ chức của công dân. Thủ tục hành chính này có đặc điểm cơ bản là cơ quan hành chính và viên chức nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền lực nhà nước bằng hoạt động áp dụng quy phạm pháp luật để giải quyết các công việc, tình huống cụ thể, làm xuất hiện các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của công dân và tổ chức công dân.

Thủ tục hành chính liên hệ thường được thể hiện dưới một số dạng sau:

– Thủ tục cho phép, là thủ tục giải quyết các yêu cầu, đề nghị của công dân và tập thể công dân. Trong nhiều trường hợp công dân muốn thực hiện các hành vi phải xin phép Nhà nước, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiến hành xét và giải quyết các "đơn xin" đó bằng các quyết định hành chính cá biệt "cho phép". Quá trình giải quyết đó phải theo một trình tự thủ tục nhất định. Do đặc điểm của nó, có thể gọi đây là thủ tục cho phép.

– Thủ tục ngăn chặn hay cưỡng chế thi hành. Khi công dân hoặc tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính hay cố tình không chịu thi hành các quyết định hành chính thì các cơ quan hành chính hoặc viên chức có thẩm quyền được thực hiện các biện pháp ngăn chặn, xử phạt hay cưỡng chế thi hành bằng quyết định hành chính có tính ra lệnh và bằng các hành vi hành chính trực tiếp. Tuy nhiên, quy trình đó phải tuân thủ các điều kiện, thủ tục do pháp luật quy định. Thủ tục cưỡng chế thi hành và xử phạt cần phải có giới hạn và điều kiện để tránh lạm quyền, xâm phạm đến tự do, quyền lợi hợp pháp của công dân.

– Thủ tục trưng thu, trưng dụng. Trong một số trường hợp theo luật định, cơ quan hành chính có thẩm quyền được thực hiện quyền trưng thu (trong tình thế cấp bách), trưng mua (trong trường hợp cần ưu tiên vì lợi ích công cộng). Trong một số trường hợp nhất định, do tình thế cấp bách, chính quyền cần sự hợp tác của dân về nhân lực, nhưng cũng có lúc chính quyền gặp sự bất hợp tác. Để khắc phục trở ngại đó, nhằm bảo vệ lợi ích cộng đồng, theo quyền hành mà luật pháp cho phép, chính quyền được sử dụng đặc quyền trưng dụng. Hoặc có thể vì để thực hiện một chính sách, một phương án ưu tiên phục vụ công cộng, chính quyền cần làm chủ một số bất động sản mà quyền sở hữu của nó thuộc về tư

nhân. Khi đó, nếu áp dụng phương pháp thông dụng là mua lại mà tư nhân không muốn bán thì vì lợi ích công cộng, pháp luật cho phép chính quyền được sử dụng một đặc quyền cưỡng bách tư nhân nhượng quyền sở hữu bất động sản. Đó là quyền trưng mua. Vừa qua trong việc giải phóng mặt bằng để làm đường chúng ta đã áp dụng một số thủ tục loại này.

Tất cả các trường hợp trên đều phải thực hiện theo một trình tự đã được pháp luật quy định.

4.3. Thủ tục văn thư, là toàn bộ các hoạt động lưu trữ, xử lý, cung cấp công văn giấy tờ và đưa ra các quyết định dưới hình thức văn bản liên quan chặt chẽ với hoạt động văn thư. Thủ tục văn thư khá tỷ mỷ, phức tạp và tính chất của thủ tục này tùy thuộc vào từng công việc cần giải quyết. Có vụ việc đòi hỏi ít các loại công văn giấy tờ và được quyết định nhanh chóng, nhưng cũng có những công việc khi giải quyết nó đòi hỏi phải có nhiều loại giấy tờ cần đăng ký, chứng nhận, công chứng nhà nước một cách thận trọng và đúng trình tự. Vì thế, cải cách hành chính không có nghĩa là trong mọi trường hợp đều phải giảm bớt giấy tờ, công văn, mà là bảo đảm đủ giấy tờ làm căn cứ để giải quyết công việc.

Cần nói rằng, từ trước đến nay trong hoạt động hành chính, khái niệm "văn thư" không được hiểu một cách đúng đắn, nhiều khi rất phiến diện, vì thế những công việc liên quan đến văn thư phần lớn bị hiểu sai. Chủ yếu là khuynh hướng xem nhẹ công tác này cũng như xem nhẹ các thủ tục liên quan đến văn thư. Có người nói văn thư là một hoạt động sự vụ, theo lệnh của thủ trưởng, lệnh của chuyên môn để làm. Từ đó việc hình thành các văn bản, giấy tờ sai họ không xem là hệ trọng. Trên thực tế ký giấy tờ sai tức là vi phạm thẩm quyền, vi phạm thủ tục văn thư và do đó có thể làm cho một mệnh lệnh quản lý trở nên vô giá trị. Thiếu một loại giấy tờ cần thiết nào đó để giải quyết công việc mà vẫn giải quyết cũng có nghĩa là vi phạm thủ tục văn thư, vi phạm pháp luật. Ví dụ: đất lấn chiếm được rồi làm nhà không có giấy chứng nhận quyền sở hữu đất mà chính quyền vẫn xác nhận việc mua bán nhà đất là hợp lệ thì đó là sự vi phạm thủ tục văn thư, vi phạm một thủ tục hành chính bắt buộc phải có.

Để khắc phục tình trạng trên, trước khi xem xét tính chất của thủ tục văn thư trong quản lý hành chính, cần phải có một quan niệm đúng đắn về công tác văn thư và khái niệm văn thư. Công tác văn thư, có khi còn được gọi là công tác hồ sơ giấy tờ, là toàn bộ các thao tác liên quan đến việc tổ chức xây dựng, quản lý và sử dụng văn bản trong hoạt động

của các cơ quan, tổ chức. Giai đoạn quan trọng bậc nhất của công tác này là việc xây dựng và quản lý các văn bản, kiểm tra, theo dõi việc giải quyết các văn bản trong thực tế hoạt động của các cơ quan. Vì thế hồ sơ văn thư cần được hiểu là hồ sơ công việc. Đó là sự hiện hữu kết quả của việc giải quyết một công việc nhất định trên giấy tờ và là cơ sở để giải quyết các công việc khác. Từ đó có thể hiểu thủ tục văn thư là thủ tục hình thành quá trình giải quyết công việc trên thực tế. Hiểu được điều đó, chúng ta sẽ thấy rõ tầm quan trọng của việc xây dựng và thực hiện thủ tục văn thư. Nó đặt thủ trưởng các cơ quan vào một trách nhiệm không thể thoái thác. Những cơ quan có thẩm quyền đặt ra thủ tục hành chính văn thư mà vi phạm nó thì thủ trưởng cần có biện pháp chấn chỉnh.

III. CÁC NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

1. Các nguyên tắc xây dựng thủ tục hành chính

– Việc xây dựng các thủ tục hành chính được đặt trên những nguyên tắc cơ bản do Hiến pháp quy định. Những nguyên tắc này có thể trực tiếp liên quan đến việc xây dựng các thủ tục hành chính (ví dụ như quy định về các loại văn bản pháp quy và thẩm quyền ban hành chúng), nhưng cũng có thể chỉ được quy định trên những nguyên tắc chung và đòi hỏi phải cụ thể hóa bằng các văn bản luật khác.

– Ngoài ra, như nhiều nhà nghiên cứu đã thừa nhận, xây dựng thủ tục hành chính còn cần phải tuân thủ một số nguyên tắc khác. Sau đây là một số nguyên tắc chủ yếu:

1.1. Trên cơ sở luật, nhằm thực hiện luật, bảo đảm pháp chế

Theo nguyên tắc này, chỉ những cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được ban hành thủ tục hành chính. Đồng thời, các thủ tục hành chính dù thuộc ngành nào cũng phải bảo đảm rằng chúng không trái luật, không mâu thuẫn với văn bản của Nhà nước cấp trên. Phải thực hiện đúng trình tự với những phương tiện, biện pháp và hình thức được pháp luật cho phép. Thủ tục hành chính được thực hiện chủ yếu bằng phương tiện vật chất của Nhà nước. Nhà nước tạo điều kiện cho các cơ quan tập thể, công dân có thể thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình khi giải quyết các công việc có liên quan.

Từ lâu nay, ở những mức độ khác nhau, trên đất nước ta vẫn tồn

tại một thực tế là: nhiều cơ quan chính quyền địa phương không có thẩm quyền nhưng vẫn tự mình đặt ra các thủ tục hành chính rất vô lý và bắt người dân phải thực hiện. Do đó tính hệ thống của các thủ tục hành chính không được bảo đảm và dẫn đến tình trạng rối loạn kỷ cương xã hội, tạo điều kiện cho nạn tham nhũng phát triển.

1.2. Phù hợp với thực tế, với nhu cầu khách quan của sự phát triển kinh tế – xã hội của đất nước

Phù hợp với thực tế của nhiệm vụ điều hành và quản lý đất nước là một nguyên tắc quan trọng của việc xây dựng các thủ tục hành chính. Nói cách khác, thủ tục hành chính phải được xây dựng trên cơ sở nhận thức được yêu cầu khách quan của tiến trình phát triển xã hội. Hiện nay đất nước ta bước vào một thời kỳ mới thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Từ nhiều năm trước đây chúng ta đã thực hiện chủ trương xây dựng một nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, một nền kinh tế mở, đa phương hóa và đa dạng hóa quan hệ đối ngoại. Cùng với tác dụng tích cực và to lớn của nó, cơ chế thị trường đòi hỏi quản lý nhà nước phải ngăn ngừa và hạn chế, khắc phục các mặt tiêu cực của nó. Cơ chế mới đòi hỏi phải kịp thời xây dựng và hoàn thiện các công cụ pháp luật, cần có những thiết chế mới thích hợp. Thủ tục hành chính của chúng ta dĩ nhiên phải được xây dựng sao cho phù hợp với tình hình đó để tạo điều kiện cho cơ chế thị trường hoạt động hữu hiệu. Chẳng hạn, thủ tục hành chính mới không được trái với nguyên tắc "các cơ quan chính quyền không can thiệp vào những việc thuộc chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp". Nếu thiếu hiểu biết khách quan, tự mình đặt ra thủ tục hành chính trái với xu thế chung thì chắc chắn nhà quản lý sẽ thất bại.

Cần kịp thời sửa đổi, bãi bỏ những thủ tục không còn hiệu lực để tạo điều kiện tốt cho các hoạt động của nền kinh tế thị trường phát triển.

1.3. Đơn giản, dễ hiểu, công khai, thuận lợi cho việc thực hiện

Nguyên tắc này của việc xây dựng thủ tục hành chính phản ánh yêu cầu và nguyện vọng bức xúc của nhân dân ta hiện nay. Nó cũng là nguyên tắc xuất phát từ bản chất Nhà nước của ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Những thủ tục rườm rà, phức tạp vừa làm cho cán bộ,

nhân dân khó hiểu, khó chấp hành, vừa tạo điều kiện cho bệnh quan liêu, cửa quyền phát triển. Thủ tục đơn giản sẽ cho phép tiết kiệm sức lực, tiền của của nhân dân trong việc thực hiện nghĩa vụ của mình. Nó cũng hạn chế việc lợi dụng chức quyền vi phạm tự do của công dân.

Cần bảo đảm rằng mọi thủ tục hành chính đều được công khai cho mọi người dân biết để tuân thủ khi thực hiện một nhiệm vụ nào đó và để có thể kiểm tra được tính nghiêm túc của cơ quan nhà nước khi giải quyết các công việc có liên quan đến tổ chức, công dân. Nếu dân không được biết các thủ tục hành chính đầy đủ thì sẽ là cơ hội tốt cho những cán bộ không tốt lợi dụng để sách nhiễu.

2. Các nguyên tắc thực hiện thủ tục hành chính

– Trước hết, khi thực hiện các thủ tục hành chính phải bảo đảm chính xác, công minh.

Tính chính xác, công minh trong thực hiện thủ tục hành chính được bảo đảm bởi hoạt động của cơ quan tiến hành thủ tục. Cơ quan tiến hành thủ tục phải có đủ tài liệu, chứng cứ và có thẩm quyền đòi hỏi việc giải trình, cung cấp thông tin, áp dụng các biện pháp cần thiết. Các công chức và cơ quan hữu quan trong khi thực hiện thủ tục hành chính phải có trách nhiệm cung cấp thông tin, tư liệu cần thiết để thực hiện thủ tục hành chính được thuận lợi, chính xác.

– Các bên tham gia thủ tục hành chính bình đẳng trước pháp luật. Nguyên tắc này thể hiện ở chỗ, các cơ quan hành chính nhà nước phải giải quyết quyền và quyền lợi hợp pháp của công dân, tổ chức khi đề nghị của họ có đủ điều kiện do luật định và ra lệnh đối với các bên hữu quan bảo đảm quyền, sự tự do, lợi ích hợp pháp của các đương sự.

– Giải quyết nhanh chóng và gọn các yêu cầu của dân, đồng thời tăng cường chặt chẽ sự quản lý của các cơ quan nhà nước để tránh sơ hở và lợi dụng thủ tục hành chính gây phiền hà cho dân.

Cần phải tránh tình trạng yêu cầu của dân gửi đến cơ quan nhà nước không được giải quyết kịp thời, mặc dù thủ tục hoàn toàn đầy đủ chính xác. Đồng thời không nên đưa ra các quy định chung chung, sơ hở vì nó sẽ tạo điều kiện cho một số cán bộ lợi dụng khi làm việc với dân.

Bởi vậy, nguyên tắc đang nói đến về thực hiện các thủ tục hành chính là rất cần thiết để chấm dứt tình trạng trì trệ trong điều hành hành chính hiện nay.

IV. NGHĨA VỤ CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Nghĩa vụ của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện thủ tục hành chính thể hiện ở các mặt sau đây:

1. Cần có những quy định rõ ràng về chế độ công vụ

Thủ tục hành chính liên quan đến thể chế quản lý, tổ chức bộ máy, chế độ công vụ, quy chế làm việc và sự phối hợp giữa các cơ quan hành chính. Do vậy, nghĩa vụ của hành chính đối với việc thực hiện các thủ tục hành chính trước hết biểu hiện ở chỗ, các cơ quan hành chính nhà nước cần phải quy định một cách hợp lý thể chế quản lý thích hợp nhằm giải quyết tốt các nhiệm vụ đặt ra. Cần có một chế độ công vụ và quy chế làm việc rõ ràng để tránh tình trạng vô trách nhiệm trong công tác, giảm bớt phiền hà cho nhân dân trong quá trình giải quyết công việc có liên quan đến dân.

2. Công khai hóa các thủ tục hành chính

Mọi cơ quan nhà nước khi giải quyết công việc phải công khai hóa các thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động của cơ quan mình để mọi người dân được biết và dễ tuân theo khi họ thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước. Trong quá trình giải quyết công việc liên quan đến người dân, các cơ quan có nghĩa vụ phải tự mình thực hiện đúng các thủ tục đã công bố, không được tùy tiện thay đổi, bổ sung thiếu căn cứ. Nếu có nhu cầu thay đổi thì cần tiếp tục công khai những bổ sung đó và phải theo đúng quy định của pháp luật. Để làm được việc này, cần tiến hành rà soát văn bản quy phạm pháp luật một cách thường xuyên.

3. Giải quyết kịp thời các khiếu nại của nhân dân về việc thực hiện không đúng các thủ tục hành chính làm tổn hại đến lợi ích của nhà nước và của công dân

Nhà nước phải quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, công chức trong việc tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu kiện của nhân dân để bảo đảm yêu cầu của nhân dân không bị đùn đẩy từ cơ quan này sang cơ quan khác.

4. Cần có một đội ngũ cán bộ am hiểu chuyên môn, có trách nhiệm cao để tổ chức nghiên cứu, giới thiệu và thi hành thủ tục hành chính thuộc phạm vi của mình một cách nhanh chóng, chính xác

Thiếu cán bộ chuyên môn mọi hoạt động liên quan đến thủ tục

hành chính đều sẽ không có khả năng thực hiện tốt. Vì vậy, các cơ quan cần có trách nhiệm trong việc bồi dưỡng cán bộ của mình về chuyên môn nghiệp vụ cũng như về thái độ đối với dân khi giải quyết các vấn đề liên quan đến nhiệm vụ của mình.

Các nghĩa vụ trên đây của các cơ quan hành chính trong việc thực hiện các thủ tục hành chính cần được thể chế hóa để làm cơ sở cho hoạt động của Tòa án hành chính cũng như của các cơ quan nói chung.

V. CÁC GIAI ĐOẠN CỦA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Thủ tục hành chính là tổng thể các hành động diễn ra theo trình tự thời gian; vì vậy, có thể chia thành các giai đoạn.

Đối với thủ tục giải quyết các vụ việc cá biệt – cụ thể, tức là việc giải quyết quyền, tự do, nghĩa vụ pháp lý của thể nhân, pháp nhân trong quản lý hành chính nhà nước (ví dụ: cấp phép, đăng ký, xử phạt hành chính, giải quyết khiếu nại, tố cáo) đều có những nét chung và được quy định bởi các thủ tục thực hiện trong phạm vi hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và do các cơ quan hành chính nước thực hiện.

Các thủ tục giải quyết các vụ việc riêng biệt – cụ thể có thể chia thành các giai đoạn sau:

1. Khởi xướng vụ việc;

2. Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc;

3. Thi hành quyết định;

4. Khiếu nại và xem xét lại quyết định bị khiếu nại hoặc xem xét lại quyết định đã ra khi phát hiện tình tiết mới.

Nội dung của các giai đoạn thể hiện cụ thể

– Đưa vụ việc ra giải quyết (khởi xướng vụ việc) là giai đoạn bắt đầu thủ tục. Hành vi đưa vụ việc ra giải quyết thuộc quyền hạn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cơ quan có thẩm quyền tự mình hoặc căn cứ vào sáng kiến về vụ việc của công dân, tổ chức để đề ra vụ việc cần giải quyết. Trong những trường hợp do pháp luật quy định thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc phải đưa vụ việc ra giải quyết. Vì vậy, các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân, các vụ việc vi phạm trật tự quản lý, các công việc cần phải giải quyết trong quan hệ hành chính nhà nước... là các căn cứ bắt đầu thực hiện thủ tục hành chính.

Trong giai đoạn đưa vụ việc ra giải quyết phải tiến hành nhiều hành vi mang tính thủ tục: triệu tập người có liên quan; tập hợp chứng cứ, hồ sơ, lập biên bản hoặc ra văn bản có giá trị pháp lý để đưa vụ việc ra giải quyết; thực hiện các biện pháp cần thiết theo quy định của pháp luật.

– Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc là giai đoạn trung tâm của thủ tục hành chính. Trong giai đoạn này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ được giao theo một quy trình nhất định:

+ Nghiên cứu, xem xét các biểu hiện của vụ việc;

+ Thu thập, xác minh các căn cứ cần thiết;

+ Đánh giá khách quan và toàn diện vụ việc xảy ra;

+ Ra quyết định về vụ việc. Đây là hành vi có ý nghĩa quan trọng về mặt pháp lý và kết thúc giai đoạn trên.

Thời hạn ra quyết định, trình tự, nội dung, hình thức quyết định, trình tự công bố quyết định... phải phù hợp với từng thủ tục giải quyết từng loại việc nhất định được quy định chi tiết trong pháp luật. Đây là quyết định hành chính cá biệt được ban hành trong hoạt động áp dụng pháp luật của các cơ quan, công chức hành chính nhà nước có thẩm quyền.

– Thi hành quyết định đã được ban hành là trách nhiệm của các bên tham gia vào thủ tục hành chính nếu không có khiếu nại hoặc kháng nghị. Ở giai đoạn này pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của cơ quan chịu trách nhiệm thi hành quyết định và áp dụng các biện pháp cưỡng chế khi cần thiết, cũng như quyền và nghĩa vụ của người phải trực tiếp thi hành quyết định theo đúng thời hạn, trình tự.

– Khiếu nại và xem xét khiếu nại đối với quyết định là giai đoạn có thể xảy ra sau khi ra quyết định và cả trong trường hợp sau khi quyết định đã được thi hành. Việc xem xét lại quyết định đã ban hành được thực hiện khi xuất hiện các căn cứ: khiếu nại của đương sự trực tiếp phải thực hiện quyết định và các cơ quan hữu quan; kháng nghị của Viện kiểm sát; có ý kiến của cơ quan cấp trên, của cơ quan đã ban hành quyết định hoặc chính cơ quan ra quyết định để xướng. Theo pháp luật Nhà nước ta, việc khiếu nại được tiến hành bằng hai cấp xem xét (xử phạt hành chính) hoặc ba cấp xem xét (thủ tục thực hiện theo Pháp lệnh về khiếu nại, tố cáo).

VI. CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Một số vấn đề chung về cải cách nền hành chính Nhà nước thời gian qua

Sau một số năm tiến hành cải cách nền hành chính Nhà nước mà chủ yếu là giai đoạn từ 1991-2000, chúng ta đã đạt được một số kết quả đáng khích lệ. Những kết quả đó có thể nêu một cách tóm tắt như sau:

- Các cơ quan của bộ máy nhà nước đã tập trung nhiều hơn vào các hoạt động quản lý nhà nước;

- Thể chế điều hành (nhất là thể chế về kinh tế) đã được đổi mới một bước; thủ tục hành chính đã có nhiều cải tiến theo hướng gọn nhẹ và thuận lợi cho người dân hơn khi có công việc đến cơ quan nhà nước;

- Cơ cấu tổ chức các cấp được hợp lý hóa hơn. Hiệu lực, hiệu quả điều hành tốt hơn;

- Quản lý công chức theo quy chế có tiến bộ.

Tuy nhiên, cải cách hành chính cho đến nay vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại. Có thể nêu tóm tắt các tồn tại đó như sau:

- Bộ máy hành chính vẫn mang nặng nhiều dấu ấn cũ trong quá trình điều hành (quan liêu, bao cấp), không theo kịp yêu cầu của giai đoạn mới. Các biểu hiện cụ thể của tồn tại này là:

+ Chức năng, nhiệm vụ, phân công, phân cấp chưa rõ ràng, chưa phù hợp với cơ chế thị trường;

+ Hệ thống thể chế không đồng bộ, không thống nhất. Thủ tục hành chính rườm rà, kỷ cương không nghiêm;

+ Bộ máy cồng kềnh, phương thức quản lý vừa quan liêu vừa phân tán. Cơ chế tài chính không thích hợp;

+ Công chức còn nhiều người yếu kém về năng lực, tinh thần trách nhiệm, phẩm chất chưa tương xứng với yêu cầu của thời kỳ mới.

Các bài học rút ra từ thực tiễn của cải cách hành chính thời gian qua là:

- Muốn cải cách thắng lợi phải tiến hành cải cách đồng bộ trong tổng thể hệ thống chính trị, xây dựng Đảng, cải cách bộ máy Nhà nước;

- Phải kết hợp cải cách hành chính với cải cách kinh tế;

- Phải có quan điểm, nguyên tắc nhất quán; chương trình hành

động cụ thể; chỉ đạo tập trung, thống nhất và kiên quyết;

– Phải có sự thống nhất từ trên xuống dưới. Trong từng khâu cần có sự thử nghiệm, tìm khâu đột phá cho từng giai đoạn, tạo được động lực cho quá trình cải cách;

– Phải từ thực tiễn Việt Nam, đồng thời cần vận dụng thêm kinh nghiệm của các nước.

Cần chú ý rằng bên cạnh một số thuận lợi như có quyết tâm và sự lãnh đạo của Đảng, quá trình hội nhập và đổi mới đang tạo điều kiện khách quan cho cải cách hành chính thì quá trình này cũng gặp không ít khó khăn, đó là:

+ Phức tạp;

+ Sức ỳ của bộ máy (quan liêu, tham nhũng) còn nặng;

+ Lạc hậu trong lý luận và trong tư duy, phương pháp chưa thích hợp và thiếu kiên quyết;

+ Vướng mắc trong quá trình giải quyết vấn đề một cách tổng thể;

+ Thiếu kiến thức và kinh nghiệm.

Trong thời gian tới mục tiêu chung được Chính phủ đặt ra trong chiến lược tổng thể về cải cách nền hành chính nhà nước là:

Xây dựng một nền Hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, một Nhà nước pháp quyền XHCN, của dân, do dân, một đội ngũ công chức có đủ năng lực và phẩm chất hoàn thành nhiệm vụ được giao.

Mục tiêu đó được cụ thể hóa như sau:

– Hoàn thiện thể chế và cơ chế thực hiện chính sách (về kinh tế; về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính);

– Xóa bỏ các thủ tục hành chính quan liêu, rườm rà; tạo một hệ thống thủ tục đơn giản, công khai, thuận lợi;

– Chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng. Chuyển một số việc cho Tổ chức phi Chính phủ thực hiện;

– Xây dựng một cơ cấu Chính phủ gọn nhẹ với các Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, tập trung thực hiện chức năng quản lý nhà nước;

– Thực hiện mới về phân cấp quản lý;

– Tới năm 2010 có một đội ngũ công chức cơ bản hội đủ các yêu cầu về Chức danh;

– Cải cách tiền lương: xây dựng một cơ chế tài chính thích hợp.

Về nội dung cải cách hành chính từ nay đến năm 2010 sẽ hướng vào 4 điểm sau đây:

a. Cải cách thể chế

Cải cách thể chế trước hết nhằm để phục vụ cho cải cách kinh tế và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Sẽ đẩy mạnh việc cải cách các thể chế liên quan đến thị trường vốn, tiền tệ, chứng khoán, bất động sản, lao động, công nghệ, dịch vụ... đến hoạt động của Chính phủ; Bộ, UBND tỉnh – thành phố. Thực hiện việc đổi mới quan hệ giữa Nhà nước với dân; Nhà nước với doanh nghiệp.

Thực hệin việc đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể là rà soát và hệ thống hóa văn bản; tăng cường năng lực của các cơ quan soạn thảo; đổi mới phương pháp xây dựng và ban hành luật (loại bỏ các yếu tố chủ quan, cục bộ, không đồng bộ; tăng cường sự tham gia của nhân dân...).

Bảo đảm việc thực thi pháp luật nghiêm minh của cơ quan Nhà nước và công chức.

Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính (dảm bảo rõ ràng, đơn giản, thuận lợi; tính pháp lý rõ ràng, công bằng dân chủ, mẫu hóa các loại giấy tờ, thực hiện cơ chế một cửa; quy định rõ trách nhiệm cá nhân công chức...).

b. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính

Những nội dung chính trong lĩnh vực này là:

– Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ, chính quyền địa phương (tập trung quản lý Nhà nước; làm rõ các ranh giới...).

– Điều chỉnh công việc; chuyển bớt việc cho Tổ chức phi Chính phủ thực hiện...).

– Tới năm 2005 thực hiện phân cấp mới giữa Trung ương và địa phương.

– Bố trí lại cơ cấu Chính phủ (sắp xếp lại các Bộ quản lý đa ngành; giảm các cơ quan thuộc Chính phủ; tách chức năng quản lý toàn ngành với chỉ đạo, điều hành các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ thuộc Bộ...).

– Điều chỉnh cơ cấu tổ chức bên trong các Bộ (tách phần quản lý Nhà nước và sự nghiệp).

– Cải cách tổ chức chính quyền địa phương (xác định tiêu chí từng

loại đơn vị hành chính; phân định chức năng, nhiệm vụ rõ ràng; cơ cấu tổ chức hợp lý...).

c. Cải cách chế độ công vụ và đào tạo công chức. Các nhiệm vụ cụ thể đặt ra ở đây là:

– Cải tiến phương thức và phương pháp làm việc.

– Thực hiện hiện đại hóa từng bước nền hành chính (xây dựng Chính phủ điện tử).

– Đổi mới việc quản lý công chức (Sửa đổi hệ thống ngạch, bậc; chức danh; đổi mới cơ cấu, phương thức tuyển dụng, đánh giá; giải quyết vấn đề biên chế; kiện toàn cơ quan tổ chức; thực hiện việc phân cấp quản lý...).

– Cải cách tiền lương và chính sách đãi ngộ (Nâng lương tối thiểu; sửa cấp bậc lương; tới 2005 cải cách cơ bản về tiền lương, tiền tệ hóa lương; sửa đổi các khoản phụ cấp; tiền thưởng...).

– Đào tạo công chức (kế hoạch đào tạo theo từng loại công chức; đổi mới chương trình đào tạo; sắp xếp lại hệ thống đào tạo...).

– Nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức công chức (Giáo dục tư tưởng; thực hiện quy chế, chống tiêu cực...).

d. Cải cách tài chính công. Nội dung cụ thể của lĩnh vực này là:

– Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính.

– Bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương.

– Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách.

– Đổi mới cơ bản cơ chế tài chính đối với khu vực dịch vụ công, xóa bỏ cấp phát theo cơ chế "Xin – Cho"; thực hiện việc tự chủ về tài chính.

– Thí điểm cơ chế cho thuê tài chính (cho thuê cơ sở sự nghiệp; cho thuê đất xây dựng trường học và bệnh viện); Quy định Bảo hiểm xã hội. Bảo hiểm Y tế khi chuyển Công chức sang dân lập; khuyến khích đầu tư đào tạo, chữa bệnh; khoán các loại dịch vụ công (như vệ sinh, cấp thoát nước, công viên...).

– Đổi mới công tác kiểm toán.

2. Cải cách thủ tục hành chính trong quá trình cải cách nền hành chính Nhà nước

Hiện nay thủ tục hành chính ở nước ta còn những nhược điểm, cụ thể là:

– Hình thức: đòi hỏi quá nhiều giấy tờ, gây phiền hà cho nhân dân, nhất là đối với những người ít hiểu biết các quy định về lề lối làm việc trong cơ quan nhà nước;

– Nặng nề, nhiều cửa, nhiều cấp trung gian không cần thiết, rườm rà, không rõ ràng về trách nhiệm;

– Trì trệ, không phù hợp với yêu cầu của thời kỳ mở cửa, còn có thói quen, kinh nghiệm và dựa trên các cơ sở thực tế không còn thích hợp;

– Thiếu thống nhất, thường bị thay đổi một cách tùy tiện;

– Thiếu công khai.

Hệ quả chung khi áp dụng hệ thống thủ tục hành chính đó là gây phiền hà cho việc thực hiện quyền tự do, lợi ích và công việc chung của các cơ quan, gây trở ngại cho việc giao lưu và hợp tác giữa ta với người nước ngoài, gây ra tệ cửa quyền, bệnh giấy tờ trong guồng máy hành chính và là miếng đất thuận lợi cho nạn tham nhũng, làm giảm lòng tin của nhân dân vào cơ quan nhà nước.

Vì vậy, cải cách thủ tục hành chính đang là yêu cầu bức xúc của nhân dân, của các tổ chức và các nhà đầu tư nước ngoài, là khâu đột phá của tiến trình cải cách hành chính nhà nước.

Cải cách thủ tục hành chính là điều kiện cần thiết để tăng cường củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, tăng cường sự tham gia quản lý nhà nước của nhân dân. Nghị quyết 38/CP ngày 1/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức là khâu đột phá trong cải cách hành chính nhà nước.

Mục tiêu và yêu cầu của cải cách một bước thủ tục hành chính là phải đạt được sự chuyển biến căn bản trong quan hệ và giải quyết công việc của dân và tổ chức. Cụ thể là: phải phát hiện và xóa bỏ những thủ tục đang gây trở ngại trong việc tiếp nhận và xử lý công việc giữa các cơ quan nhà nước với nhau, giữa cơ quan nhà nước với công dân; tổ chức xây dựng và thực hiện được các thủ tục giải quyết công việc đơn giản, rõ ràng, thống nhất, đúng pháp luật và công khai; vừa tạo thuận tiện cho công dân và tổ chức có yêu cầu giải quyết công việc, vừa có tác dụng ngăn chặn tệ quan liêu cửa quyền, sách nhiễu và tham nhũng trong công chức nhà nước, đồng thời bảo đảm được trách nhiệm quản lý nhà nước, giữ vững kỷ cương pháp luật.

Để đạt được mục tiêu trên, kể từ khi có chủ trương cải cách thủ tục hành chính đến nay trong hệ thống hành chính nhà nước đã và đang tiến hành các công việc sau đây:

– Tinh giản thủ tục hành chính, loại bỏ những khâu xin phép, xét duyệt không cần thiết, giảm phiền hà, tạo thuận tiện, ít tốn kém cho nhân dân và các nhà kinh doanh.

– Lập lại trật tự trong việc ban hành thủ tục hành chính, chỉ các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền được pháp luật quy định mới được ban hành thủ tục; các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện thủ tục không được tùy tiện đặt thêm các thủ tục.

– Tập trung cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực tác động trực tiếp tới đời sống và sản xuất kinh doanh của nhân dân đang có nhiều vướng mắc, nhiều hiện tượng tiêu cực; cấp đất xây dựng và giấy phép xây dựng, sửa chữa nhà; xuất nhập khẩu; xuất nhập cảnh; thành lập doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh; xét duyệt dự án đầu tư nước ngoài; phân bổ và cấp phát vốn đầu tư của Nhà nước; các lệ phí đi liền với thủ tục.

3. Một số nhiệm vụ cụ thể của việc cải cách thủ tục hành chính trong giai đoạn tới

Nhiệm vụ cụ thể của việc cải cách thủ tục hành chính trong giai đoạn tới được xác định như sau:

– Đổi mới đồng bộ cơ chế ban hành thủ tục hành chính, đảm bảo tính pháp lý thống nhất, năng động, hợp lý, khoa học của hệ thống thủ tục hành chính. Bỏ những thủ tục rườm rà, dễ lợi dụng. Mở rộng cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực có sự kiểm soát của Nhà nước theo hướng giảm sự kiểm soát phi hiệu quả và không cần thiết nhưng vẫn đảm bảo được vai trò quản lý của Nhà nước.

– Tập trung cải cách một số thủ tục hành chính quan trọng và liên quan một cách trực tiếp tới nhân dân, tới hoạt động sản xuất kinh doanh và các dịch vụ vì lợi ích công cộng.

– Xây dựng cơ chế có hiệu quả để kiểm tra cán bộ, công chức tiếp nhận và giải quyết công việc của dân và xử lý cán bộ, công chức vi phạm, khen thưởng những người có thành tích. Trước mắt sẽ tập trung xây dựng một số cơ chế sau:

+ Thực hiện cơ chế "một cửa" trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức ở các cơ quan quản lý hành chính các cấp.

+ Quy định cụ thể trình tự, thủ tục giải quyết công việc của cán bộ, công chức đi đôi với việc xác định một cách rõ ràng trách nhiệm cá nhân trong khi thi hành công vụ.

+ Công khai mọi thủ tục, trình tự, lệ phí, lịch làm việc giải quyết công việc của dân và của doanh nghiệp.

Thực tế ngày càng chỉ rõ, cải cách thủ tục hành chính vừa có liên quan đến nhiều mặt phải giải quyết đồng bộ, vừa là công việc thực tế phức tạp, đụng chạm tới lợi ích cục bộ, cá nhân. Đây không chỉ là công việc của hệ thống hành chính nhà nước, mà phải có sự lãnh đạo của Đảng; phải có vai trò tích cực, gương mẫu của cán bộ, đảng viên trong các cơ quan hành chính; phải có sự tham gia tích cực của nhân dân. Thực tế đòi hỏi phải bổ sung thủ tục, tổ chức tốt việc thực hiện thủ tục, cũng như kiểm tra các cơ quan, công chức chấp hành thủ tục và quy chế công vụ một cách thường xuyên, nghiêm túc thì thủ tục hành chính mới có thể phát huy tác động của mình.

Câu hỏi ôn tập

1. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa thủ tục hành chính.

2. Có bao nhiêu phương pháp phân loại thủ tục hành chính? Phương pháp phân loại nào có tầm quan trọng đặc biệt đối với việc cải cách thủ tục hành chính?

3. Trình bày nội dung chủ yếu các nguyên tắc xây dựng thủ tục hành chính, nguyên tắc nào là khó khăn nhất khi áp dụng vào thực tiễn?

4. Mục tiêu và yêu cầu cải cách thủ tục hành chính giai đoạn 2001-2002 ở nước ta.

Tài liệu tham khảo

1. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 8 của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.

2. Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (khóa VII), Hà Nội, 1995.

3. Văn kiện Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VIII. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

4. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 9 của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

5. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên). *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

6. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên). *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công: Nhận thức, thực trạng và giải pháp.* Nhà xuất bản Văn hóa – Thông tin, Hà Nội, 2002.

7. UBND Thành phố Hồ Chí Minh. Học viện Hành chính Quốc gia. *Cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh (1995-1999), Thành tựu và bài học.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.

8. Nguyễn Duy Gia. *Cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.

9. Nguyễn Duy Gia (chủ biên). *Giáo trình về quản lý hành chính Nhà nước.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.

10. Dương Phú Hiệp – Nguyễn Duy Dũng (chủ biên). *Nền hành chính và các cải cách hành chính của Nhật Bản, Việt Nam và Trung Quốc.* Trung tâm nghiên cứu Nhật Bản, Hà Nội, 1996.

11. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn. *Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.

Chương X

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRÊN CÁC LĨNH VỰC

A. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRÊN LĨNH VỰC KINH TẾ

I. SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

Việc nắm vững lý do, khiến Nhà nước phải quản lý nền kinh tế, là điều rất cần thiết đối với cán bộ công chức nhà nước và đối với cả những người làm kinh tế, chịu sự quản lý của Nhà nước. Điều đó càng cần hơn khi nền kinh tế nước ta đã có sự thay đổi căn bản về thành phần sở hữu.

Sở dĩ Nhà nước ta cũng như mọi Nhà nước trên thế giới hiện nay phải can thiệp vào đời sống kinh tế là vì các lý do cơ bản sau đây:

1. Vì có vấn đề lợi ích giai cấp trong kinh tế và vì Nhà nước là công cụ bảo vệ lợi ích giai cấp

Lợi ích giai cấp trong kinh tế thể hiện ở mối quan hệ lợi ích giữa chủ và thợ, thông qua quan hệ tiền công, tiền lương, công tác bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội và một số mặt lợi ích đặc thù khác.

Theo chủ nghĩa Mác - Lênin, Nhà nước vừa là công cụ quản lý xã hội, vừa là công cụ thống trị xã hội của giai cấp thống trị. Nhà nước có tính dân tộc, tính nhân dân và tính giai cấp, trong đó, tính giai cấp là thuộc tính đặc biệt nhất, cái từ đó làm cho cơ quan quản lý xã hội trở thành Nhà nước. Chức năng quản lý thì không bao giờ mất, nhưng chức năng công cụ thống trị giai cấp thì chỉ tồn tại khi xã hội có phân chia và đối kháng giai cấp.

Như vậy, kết hợp cả hai khía cạnh nói trên, khía cạnh tính chất giai cấp của Nhà nước và mâu thuẫn giai cấp trong kinh tế, cho phép ta đi đến kết luận là, Nhà nước phải xuất hiện trong kinh tế để thực hiện vai trò, sứ mệnh công cụ bảo vệ giai cấp của mình.

2. Vì kinh tế là nơi chứa đựng nhiều mâu thuẫn xã hội

2.1. Các mâu thuẫn thường có trong lĩnh vực kinh tế

Có nhiều mâu thuẫn cụ thể, xảy ra trong lĩnh vực này. Tuy nhiên,

nhìn tổng quát, có ba nhóm chính sau đây, mỗi nhóm có nội dung đặc thù của nó:

Nhóm các mâu thuẫn giữa những người làm kinh tế với nhau, điển hình là giữa các doanh nhân. Nội dung quan hệ chính của nhóm này là quan hệ hàng - tiền. Biểu hiện mâu thuẫn giữa họ là sự không ngang bằng hàng - tiền, không tuân thủ nguyên tắc: tiền nào của ấy, tiền trao - cháo múc. Ngoài ra, trong nội bộ doanh giới còn có nhiều mâu thuẫn cụ thể khác, như tranh chấp thị trường, mua tranh, bán cướp, xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp v.v...

Nhóm các mâu thuẫn giữa người sử dụng lao động và người bán sức lao động. Về bản chất, đây cũng là quan hệ Hàng - Tiền, trong đó, Hàng là sức lao động. Tiền là tiền công - tiền lương. Mâu thuẫn thể hiện ở sự không ngang bằng Công sức - Tiền lương. Cả hai bên đều vụ lợi bản thân: Thợ đòi tăng lương, giảm giờ và cường độ lao động. Chủ thì dùng mọi biện pháp để thực hiện ngược lại.

Nhóm các mâu thuẫn giữa doanh giới và toàn xã hội. Mâu thuẫn này xảy ra trên nhiều phương diện, trong đó điển hình là các hành vi của doanh nhân trong việc sử dụng công sản, môi trường, tác động vào chất lượng sản phẩm, vào trật tự, an toàn, an ninh xã hội, vào bí mật quốc gia về kinh tế - khoa học - công nghệ - tài nguyên v.v...

2.2. Tính chất của các mâu thuẫn trong kinh tế

Trong lĩnh vực nào của hoạt động xã hội cũng đều có mâu thuẫn. Nhưng mâu thuẫn trong kinh tế có một số đặc thù sau đây:

– *Tính phổ biến:* Có nghĩa là, mâu thuẫn trong kinh tế xảy ra ở mọi nơi, liên quan đến mọi người. Trong lĩnh vực văn học, nghệ thuật, khoa học v. v.. phạm vi mâu thuẫn hẹp hơn nhiều.

– *Tính thường xuyên*: Có nghĩa là, mâu thuẫn trong kinh tế diễn ra liên tục, bởi hoạt động kinh tế diễn ra quanh năm, suốt tháng, có loại diễn ra suốt 24 giờ/ 24 giờ/ngày (những hoạt động sản xuất liên tục 3 ca).

– *Tính căn bản*: Có nghĩa là, mâu thuẫn trong kinh tế là mâu thuẫn về điều kiện sống tối thiểu của con người: Ăn, mặc, ở.

2.3. Khả năng đặc thù của Nhà nước trong việc xử lý các mâu thuẫn trong lĩnh vực kinh tế

Trên thực tế, nhân dân tự hoà giải nhiều mâu thuẫn. Tuy nhiên, chỉ

có Nhà nước mới có thể xử lý triệt để mà thôi. Điều đó là do Nhà nước có quyền năng đặc biệt. Quyền năng này là do thể chế hình thành Nhà nước quyết định. Chế độ dân chủ cộng hoà chính là gốc tạo ra sức mạnh của Nhà nước.

3. Vì kinh tế là loại hoạt động đòi hỏi nhiều điều kiện khách quan và chủ quan, nhưng không phải công dân nào cũng có, trong khi ai cũng cần phải làm để kiếm sống

3.1. Những điều kiện chủ quan, khách quan để lập nghiệp kinh tế

Đó là

- Ý chí, với nội dung cụ thể là niềm tin và khát vọng làm giầu.

- Trí tuệ, bao gồm nhiều loại có liên quan đến kỹ thuật sản xuất và nghiệp vụ, nghệ thuật quản trị kinh doanh.

- Phương tiện, với nội dung là vốn, cơ sở vật chất kỹ thuật, hạ tầng cơ sở.

- Môi trường, bao gồm các yếu tố cấu thành sự an toàn cho sản xuất kinh doanh và quan hệ đối tác.

3.2. Tính đặc thù của các yếu tố trên, có liên quan đến sự cần có Nhà nước tác động

Đó chính là tính tương kỵ giữa các yếu tố đó. Tương kỵ có nghĩa là, có được yếu tố này thì mất hoặc giảm yếu tố khác.

Chẳng hạn, trí tuệ là ý chí thường mâu thuẫn nhau trong một cá nhân cụ thể. Để có trí tuệ cần có thời gian sống để học tập, tích lũy và kiểm nghiệm. Nhưng, khi đã sống qua một thời gian dài trong đời, nhờ đó mà tích luỹ được nhiều kiến thức, thì thường là không còn ý chí cao như lúc tuổi trẻ, do chỗ không còn nhiều thời gian trong cuộc đời để con người "bày keo khác" nếu thất bại, cái mà người trẻ tuổi dám làm do chỗ có thể sống theo tinh thần "thua keo này, bày keo khác". Ngoài ra, sự hiểu biết cũng làm cho con người rụt rè. Họ không phải là người "điếc" nên "sợ súng". Trong khi những người "điếc thì không sợ súng".

3.3. Kết luận có ý nghĩa

Do chỗ công việc sản xuất kinh doanh đòi hỏi con người có đủ các yếu tố trên, nhưng trên thực tiễn, các yếu tố đó luôn không hội đủ ở mỗi con người, nên cần có sự trợ giúp của Nhà nước.

Có rất nhiều vấn đề cụ thể mà một doanh nhân phải quyết định để doanh nghiệp của mình thịnh vượng, nhưng không phải doanh nhân nào và bao giờ các doanh nhân đó cũng có thể xử lý được mọi vấn đề đặt ra cho doanh nghiệp của mình. Có thể đơn cử một số vấn đề như:

a. Việc lựa chọn hướng đầu tư, xác định chương trình sản xuất cụ thể, đặc biệt là những doanh nghiệp tham gia vào thị trường quốc tế hoặc thị trường toàn quốc. Để giải quyết vấn dề này mỗi doanh nhân phải có nhiều thông tin, đôi khi là những thông tin cơ mật quốc gia hoặc quốc tế, nhưng cá nhân doanh nhân không thể có đủ các thông tin đó, cũng không đủ khả năng dự toán.

b. Vấn đề xây dựng kết cấu hạ tầng cho sản xuất kinh doanh.

Mỗi doanh nghiệp đều cần có cơ sở vật chất kỹ thuật cho sản xuất kinh doanh của mình. Đương nhiên, doanh nhân phải tự tạo ra cơ sở đó. Nhưng có những bộ phận cơ sở vật chất kỹ thuật không thể do từng doanh nhân xây dựng riêng lẻ được. Ví dụ, các trung tâm mua bán (gọi đơn giản là các chợ), hệ thống giao thông, hệ thống thoát nước thải tại các cụm công nghiệp v. v... Đó là những việc chỉ có thể do Nhà nước làm một cách trực tiếp hoặc gián tiếp dưới hình thức cho tư nhân thầu, Nhà nước đóng vai trò gạch nối cung - cầu.

c. Vấn đề tìm đối tác tin cậy và có hiệu quả, nhất là đối tác của các doanh nhân thuộc các ngành công nghệ cao, có tầm quan hệ rộng, có lượng quan hệ lớn v.v...

Giới làm kinh tế ai cũng biết: "buôn có bạn, bán có phường:. Có nghĩa là, làm kinh tế phải có đối tác. Nhưng không phải doanh nhân nào cũng dễ dàng tim ra đối tác đáng tin cậy và hợp lý. Nếu thực hiện quan hệ rộng ra cả nước hoặc quốc tế thì việc tìm ra đối tác đạt yêu cầu càng khó khăn hơn. Các doanh nhân kém kiến thức, thiếu kinh nghiệm rất dễ bị lừa hoặc nhầm.

Trên đây chỉ là đơn cử một số vấn đề khó xử lý của các doanh nhân, khiến phải có Nhà nước can thiệp.

4. Vì trong nền kinh tế quốc dân có một phần là của Nhà nước, gọi là kinh tế nhà nước nên Nhà nước phải quản lý chúng

4.1. Nội dung kinh tế nhà nước

Kinh tế nhà nước là toàn bộ lực lượng của cải vật chất và những vật có giá thuộc quyền sở hữu của Nhà nước. Nó gồm:

- Tài nguyên quốc gia

- Hệ thống kết cấu hạ tầng, được xây dựng bằng ngân sách nhà nước.

- Dự trữ quốc gia, bao gồm hiện vật, nội ngoại tệ, vàng bạc, đá quý.

- Ngân sách nhà nước

- Toàn bộ vốn nhà nước trong các doanh nghiệp, bao gồm DNNN (Có 100% vốn là của Nhà nước), vốn nhà nước trong các công ty các loại.

4.2. Sự cần thiết khách quan của kinh tế nhà nước

Sở dĩ các quốc gia đều có kinh tế nhà nước là do:

- Hậu quả của việc tập trung hoá tư bản xã hội trong bước đi ban đầu của tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế quốc dân.

Trong kinh tế có quy luật về quy mô đầu tư tối ưu. Do tiến bộ khoa học và công nghệ chi phối nên quy mô tối ưu của các doanh nghiệp ngày càng lớn. Các nước mới bước vào thời kỳ CNH-HĐH thường chưa có tích luỹ trong dân một lượng đáng kể. Người ta gọi đó là hiện tượng phân tán tư bản xã hội. Để có đủ vốn xây dựng các đơn vị sản xuất kinh doanh có quy mô tối ưu, Nhà nước buộc phải đứng ra làm nhiệm vụ tập trung vốn quốc dân để đủ lượng cần thiết gây dựng những cơ sở kinh tế với quy mô tối ưu đó. Kết quả là, hàng loạt doanh nghiệp nhà nước được dựng nên.

- Hậu quả của việc đáp ứng các nhu cầu bức xúc của nhân dân. Trên thực tế thường có những nhu cầu tiêu dùng của xã hội mà khu vực tư không thể cung cấp, Nhà nước phải xây dựng các DNNN để sản xuất và cung ứng các hàng hoá và dịch vụ thiếu hụt trên.

- Nhà nước cần có thực lực để gây áp lực kinh tế đối với các đối tượng quản lý của mình, khi cần. Biện pháp này đôi khi rất có hiệu lực.

- Nhà nước có thực lực để gây áp lực đối với dân chúng khi cần. Nhà nước nào cũng cần sự ủng hộ của dân chúng. Muốn vậy, Nhà nước phải làm nhiều việc, trong đó có những việc làm kinh tế mang tính nhân văn, nhân đạo.

- Nhà nước cần kiểm soát việc sử dụng tài nguyên, nguồn sống lâu dài của cả nước và của nhiều thế hệ tương lai.

- Nhà nước phải có ngân sách để chi tiêu cho các nhu cầu công cộng.

- Nhà nước phải có dự trữ quốc gia để phòng ngừa rủi ro các loại.

4.3. Vì sao Nhà nước cần quản lý bộ phận kinh tế của mình?

Sở dĩ Nhà nước phải quản lý các đơn vị kinh tế nhà nước là vì những lý do sau đây:

– Những tài sản này rất dễ mất. Những người được Nhà nước giao trực tiếp quản lý và vận hành các đơn vị kinh tế nhà nước không thể tự bảo vệ nổi khối công sản được giao trước mọi mối đe doạ, kể cả sự đe doạ lòng tham của chính họ.

– Các cán bộ và công chức, được Nhà nước giao cho quản lý và sử dụng các bộ phận kinh tế nhà nước nói trên, không đủ khả năng phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước như mong muốn của Nhà nước.

II. CHỨC NĂNG CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Chức năng chính trị giai cấp trong lĩnh vực kinh tế

Chức năng chính trị giai cấp được thực hiện thông qua:

– Việc bảo vệ hình thức sở hữu cơ bản, chủ đạo trong số các hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất.

– Việc bảo vệ quyền lợi kinh tế của giai cấp thống trị trong các cơ sở kinh tế. Đối với nhà nước tư sản, đó là việc bảo vệ giới chủ trong các doanh nghiệp, chống lại sự phản ứng của giai cấp công nhân về chế độ ngày công, giờ công, thù lao và bảo hiểm do giới chủ áp dụng đối với người lao động. Đối với Nhà nước ta, đó là việc bảo vệ người lao động trước sự bóc lột quá đáng của giới chủ, bảo vệ vị trí nhất định của người lao động trong quá trình lao động tại doanh nghiệp, bảo vệ nhân quyền, nhân phẩm người thợ trước mọi sự ngược đãi của giới chủ.

2. Chức năng bảo vệ lợi ích của các bên trong các quan hệ kinh tế

2.1. Các quan hệ xã hội trong kinh tế

Trong kinh tế có các nhóm quan hệ sau đây: Doanh nhân với Doanh nhân, Chủ với Thợ, Doanh giới với Cộng đồng.

2.2. Mục tiêu điều chỉnh của Nhà nước

Đó là:

– Bảo đảm sự công bằng, hợp lý đối với tất cả các bên thuộc các quan hệ kinh tế theo tinh thần Công bằng, Dân chủ, Văn minh.

– Trên cơ sở xử lý tốt các quan hệ lợi ích, Nhà nước làm cho mọi người thiết tha cộng tác lâu dài, bền chặt với nhau, từ đó, sức mạnh cộng đồng sẽ được nhân lên.

3. Chức năng hỗ trợ công dân làm kinh tế

3.1. Phương hướng hỗ trợ

Sự hỗ trợ của Nhà nước thường nhằm vào:

- Chỗ yếu về ý chí của công dân làm kinh tế.
- Chỗ thiếu của công dân về tri thức làm kinh tế.
- Chỗ thiếu của công dân về phương diện làm kinh tế.
- Chỗ thiếu của công dân về quan hệ bè bạn.
- Chỗ thiếu của công dân về khả năng tự vệ trước mọi mối đe doạ sự nghiệp kinh doanh của họ: thiên tai, địch hoạ, tội phạm hình sự.

3.2. Nội dung hoạt động hỗ trợ của Nhà nước

Việc hỗ trợ công dân lập nghiệp kinh tế được Nhà nước thực hiện thông qua các công vụ chủ yếu sau:

- Xây dựng và ban bố hệ thống pháp luật nhằm tạo môi trường pháp lý ổn định, đủ độ tin cậy để mọi công dân yên chí lập nghiệp, yên chí làm giàu.

- Tạo dựng kết cấu hạ tầng hiện đại cho mọi quan hệ hàng hoá được thực hiện an toàn, thuận lợi, có hiệu quả, như hệ thống các "chợ" hiện đại, bao gồm các siêu thị, các trung tam thị trường chứng khoán, các trung tâm thông tin khoa học kinh tế - kỹ thuật - thương mại, hệ thống giao thông công chính v.v...

- Tạo môi trường xã hội nhân văn cho giới kinh doanh hoạt động, như môi trường chính trị, ngoại giao, công pháp và tư pháp quốc tế v.v...

- Tổ chức giáo dục, tuyên truyền, thông tin nhằm cung cấp tri thức kỹ thuật sản xuất, thông tin thị trường, khoa học quản lý cho công dân có chí hướng làm kinh tế.

- Tổ chức cho vay ưu đãi nhằm hỗ trợ công dân về vốn.

- Tiến hành các hoạt động bảo vệ tính mạng và tài sản công dân.

4. Bảo vệ kinh tế nhà nước và phát huy vai trò công cụ quản lý của kinh tế nhà nước

4.1. Mục tiêu bảo vệ

Việc bảo vệ kinh tế nhà nước nhằm:

a. Bảo toàn giá trị kinh tế nhà nước trước các nguy cơ thiên tai, địch hoạ, tội phạm hình sự (tham ô, trộm cắp) và lãng phí.

b. Bảo đảm cho kinh tế nhà nước hoạt động có tác dụng như Nhà nước mong muốn.

4.2. Nội dung QLNN nhằm bảo vệ kinh tế nhà nước

Để thực hiện mục đích như đã nêu, nội dung QLNN đối với kinh tế nhà nước bao gồm:

a. Các hoạt động lập pháp uỷ quyền quản lý công sản.

b. Các hoạt động hành chính chuyển giao công sản cho các pháp nhân.

c. Các hoạt động thanh kiểm tra, kiểm kê, kiểm toán, kiểm soát tài sản tại các đơn vị được uỷ quyền quản lý, sử dụng.

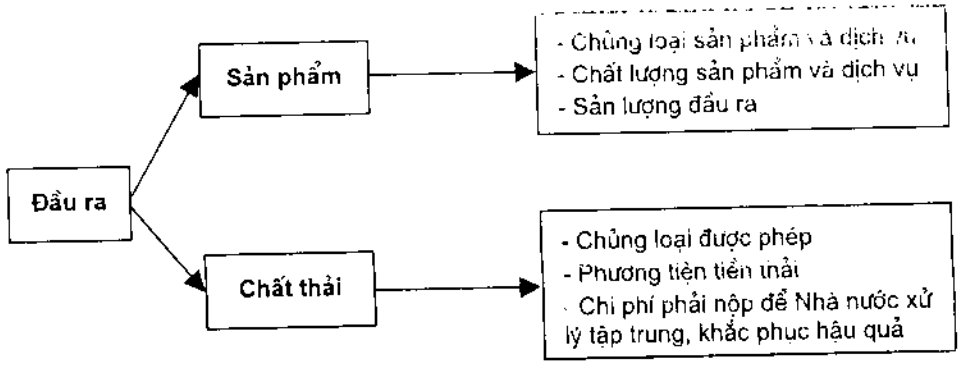
d. Các hoạt động điều chỉnh hành vi của các đơn vị kinh tế nhà nước để chúng hoạt động đúng hướng, phát huy vai trò, tác dụng tích cực đối với nền kinh tế quốc dân.

III. ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI VÀ NỘI DUNG CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Nhà nước phải quản lý đầu ra của nền kinh tế

1.1. Nội dung của vấn đề đầu ra của kinh tế quốc dân

Đầu ra của nền kinh tế mà Nhà nước cần phải quản lý, được minh hoạ bằng sơ đồ hệ thống sau đây:



1.2. Vì sao Nhà nước phải quản lý các loại đầu ra nói trên

– Trước hết về đầu ra là sản phẩm, ba vấn đề: chủng loại, số lượng và chất lượng sản phẩm và dịch vụ là những vấn đề có ý nghĩa to lớn về chính trị, kinh tế và xã hội. Việc giải quyết tốt các vấn đề trên vừa có lợi cho xã

hội, cho Nhà nước, cho người tiêu dùng và đấy là lý do đầu tiên khiến Nhà nước phải quan tâm đến đầu ra của nền sản xuất xã hội, vừa có lợi cho chính người sản xuất kinh doanh.

– Về đầu ra là chất thải, ba vấn đề: được thải cái gì, phương tiện thải và chi phí đóng góp cho Nhà nước để Nhà nước xử lý chất thải có ý nghĩa to lớn đối với môi trường sản xuất và đời sống con người.

1.3. Nội dung quản lý nhà nước đối với đầu ra của nền kinh tế

1.3.1. Nội dung quản lý nhà nước đối với đầu ra sản phẩm

Nội dung QLNN nhằm tác động vào dầu ra sản phẩm bao gồm các công vụ chính sau đây:

a. Xây dựng và ban hành hệ thống tiêu chuẩn quốc gia hoặc tham gia tiêu chuẩn quốc tế về chất lượng sản phẩm.

b. Xác lập và ban hành danh mục các loại sản phẩm, dịch vụ bị nghiêm cấm sản xuất, nhập khẩu, cấm xuất khẩu.

c. Xây dựng và ban bố các quy hoạch, kế hoạch, dự án đầu tư phát triển kinh tế, các lệnh sản xuất, các đơn đặt hàng, các hợp đồng hành chính v.v... để hướng các doanh nghiệp vào việc đầu tư hoặc sản xuất, cung ứng các mặt hàng và dịch vụ mà Nhà nước thấy có lợi cho xã hội, cho cộng đồng hoặc cho Nhà nước.

d. Thực hiện các hoạt động hỗ trợ nhằm đưa các doanh nhân vào việc thực hiện các chương trình sản xuất đầu ra do Nhà nước đề xuất, kêu gọi hoặc đặt hàng.

e. Giám sát sự tuân thủ pháp luật, hợp đồng của mọi doanh nhân.

1.3.2. Nội dung quản lý nhà nước đối với đầu ra phế thải

Công tác QLNN đối với đầu ra phế thải bao gồm các công vụ sau đây:

a. Xây dựng và ban bố các quy định về:

– Chủng loại được phép

– Phương tiện tiền thải.

– Chi phí phải nộp để Nhà nước xử lý tập trung, khắc phục hậu quả.

b. Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định nói trên.

c. Sử dụng kinh phí thu được về vệ sinh môi trường để tiến hành các biện pháp thanh lọc môi trường.

2. Nhà nước phải quản lý sự phát triển quan hệ sản xuất

2.1. Nội dung của vấn đề quan hệ sản xuất trong QLNN về kinh tế

Trong QLNN về kinh tế, vấn đề quan hệ sản xuất được đề cập trên các mặt sau:

– Cần thiết lập quyền sở hữu của Nhà nước đối với tài nguyên quốc gia cần đến đâu.

– Cần thiết lập quyền sở hữu của Nhà nước đối với các tư liệu sản xuất tại các đơn vị sản xuất kinh doanh đến đâu.

2.2. Vì sao Nhà nước cần quản lý mặt sở hữu của kinh tế?

Đó là:

– Ý nghĩa chính trị, giai cấp của vấn đề sở hữu. Với việc tuyên ngôn về vấn đề sở hữu về tư liệu sản xuất trong Hiến pháp và các đạo luật, có liên quan đến kinh tế, Nhà nước khẳng định hai điều:

• Quyền của công dân trong việc có tư liệu sản xuất đến đâu. Đó chính là cơ sở để hình thành nên nền tảng giai cấp, nền tảng chính trị của quốc gia.

• Ý chí kiểm soát của Nhà nước đối với các chủ sở hữu khác. Nếu DNNN nói riêng, kinh tế nhà nước nói chung, chiếm tỷ trọng cao, nếu trong hệ thống doanh nghiệp của nền kinh tế quốc dân có nhiều công ty cổ phần nhà nước, nếu phần lớn những công ty cổ phần nhà nước là những công ty có vốn nhà nước chiếm phần chi phối, thì có nghĩa là Nhà nước có khả năng thực hiện được sự thống trị của mình về kinh tế.

– Ý nghĩa kinh tế của vấn đề sở hữu.

Đó chính là mối quan hệ biện chứng giữa lực lượng sản xuất với quan hệ sản xuất, đã được làm rõ trong lý luận kinh tế, chính trị Mác - Lênin.

2.3. Nội dung QLNN về quan hệ sản xuất

Nội dung QLNN về quan hệ sản xuất bao gồm các công vụ chủ yếu là:

Xây dựng và ban bố pháp luật để khẳng định về pháp lý sự tồn tại các loại hình sở hữu về tư liệu sản xuất, các loại hình doanh nghiệp được ra đời và hoạt động trong nền kinh tế quốc dân.

Xây dựng và ban bố pháp luật để khẳng định quyền sở hữu của Nhà nước đối với các cơ sở kinh tế hiện có trên lãnh thổ quốc gia. Việc làm này cũng được tiến hành khi thiết lập chính thể nhà nước mới.

3. Nhà nước phải quản lý sự hình thành lực lượng sản xuất

Trong việc hình thành lực lượng sản xuất xã hội, Nhà nước cần quản lý về các mặt cụ thể với lý do như sau:

3.1. Quản lý việc giải quyết nguyên liệu cho sản xuất của các doanh nghiệp

3.1.1. Đối tượng và phạm vi vấn đề nguyên liệu cần được Nhà nước quản lý

Về nguyên liệu, Nhà nước phải quản lý các mặt sau đây:

- Loại tài nguyên sẽ bị huy động làm nguyên liệu.
- Những nước ngoài sẽ bán nguyên liệu cho nước nhà
- Kỹ thuật khai thác tài nguyên
- Hiệu quả khai thác, sử dụng tài nguyên, nguyên liệu.

3.1.2. Sự cần thiết phải quản lý nhà nước đối với vấn đề trên

Sở dĩ Nhà nước phải quan tâm tới những khía cạnh nêu trên của vấn đề nguyên liệu là vì:

- Chúng liên quan đến chất lượng sản phẩm, từ đó ảnh hưởng đến sức khoẻ người tiêu dùng, đến sức khoẻ chung của cả dân tộc.
- Chúng liên quan đến môi trường sinh thái do tác động vào tài nguyên khi các doanh nhân khai thác tài nguyên.
- Chúng ảnh hưởng đến bản thân quỹ tài nguyên quốc gia. Sự giàu có của mỗi quốc gia thể hiện ở lượng của cải vật chất do quốc gia đó tạo ra hàng năm. Kết quả này phụ thuộc vào nhiều nhân tố, trong đó nhân tố hàng đầu là tài nguyên.

3.1.3. Nội dung quản lý nhà nước về giải pháp nguyên liệu, tài nguyên

Việc QLNN đối với hoạt động sử dụng nguyên liệu, tài nguyên của các doanh nhân bao gồm các công vụ chính sau đây:

a. Xây dựng và ban bố pháp luật về việc bảo vệ, phát triển và khai thác các nguồn tài nguyên quốc gia.

b. Xây dựng và ban bố pháp luật về việc xuất, nhập khẩu nguyên liệu.

c. Xây dựng và ban bố các định mức nhà nước cho việc sử dụng các loại nguyên liệu quý, hiếm.

d. Tiến hành các hoạt động bảo vệ tài nguyên, ngăn chặn mọi hành vi khai thác và sử dụng tài nguyên không được phép của Nhà nước.

e. Điều tra mọi nguồn lợi tài nguyên, xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch động dụng chúng một cách tối ưu.

f. Điều hành việc khai thác tài nguyên quốc gia của các doanh nhân trên mặt trận kinh tế:

- Cấp phép khai thác.

- Kiểm tra, giám sát việc chấp hành giấy phép và các quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động khai thác, vận chuyển, bảo quản, sử dụng tài nguyên.

- Bảo vệ và thu lợi về tài nguyên cho Nhà nước.

g. Kiểm soát ảnh hưởng của việc khai thác tài nguyên và sử dụng nguyên liệu đối với:

- Chất lượng sản phẩm.

- Môi trường sinh thái.

3.2. Quản lý việc áp dụng thiết bị và công nghệ vào sản xuất, kinh doanh của các doanh nhân

3.2.1. Đối tượng, phạm vi QLNN về mặt thiết bị và công nghệ

Về mặt này, Nhà nước phải quan tâm đến các khía cạnh sau đây:

- Loại thiết bị, công nghệ, trình độ tiên tiến của chúng.

- Nguồn cung ứng các thiết bị và công nghệ đó.

3.2.2. Tầm quan trọng của việc quản lý lĩnh vực thiết bị, công nghệ

Sở dĩ Nhà nước phải quản lý các khía cạnh trên là vì:

- Có mối quan hệ nhân quả giữa chất lượng thiết bị, công nghệ với chất lượng sản phẩm, được làm ra bằng thiết bị và công nghệ ấy.

- Ảnh hưởng chính trị, ngoại giao, kinh tế của Nước cung ứng thiết bị và công nghệ đến chính trị, kinh tế, ngoại giao nước nhà.

3.2.3. Nội dung QLNN về vấn đề thiết bị, công nghệ

Về mặt này QLNN bao gồm các công vụ chính sau đây:

a. Xây dựng và ban bố pháp luật về chuyển giao công nghệ, về quyền sở hữu công nghiệp.

b. Xây dựng và ban bố danh mục những loại thiết bị, công nghệ cấm

nhập, cấm xuất, cấm sử dụng.

c. Giám sát, kiểm tra các hoạt động chuyển giao công nghệ, sở hữu công nghiệp theo các chuẩn mực pháp luật đã ban hành.

3.3. Quản lý việc tổ chức sản xuất của các đơn vị sản xuất kinh doanh

3.3.1. Phạm vi quản lý của Nhà nước

Về mặt này, Nhà nước phải can thiệp vào các mặt sau đây:

– Vấn đề phân bố địa lý kinh tế.

– Vấn đề quy mô doanh nghiệp.

3.3.2. Vì sao Nhà nước phải can thiệp vào vấn đề tổ chức sản xuất của các doanh nghiệp?

Sở dĩ Nhà nước phải can thiệp vào các vấn đề trên là vì:

– Vấn đề địa điểm xây dựng các doanh nghiệp có ý nghĩa kinh tế, chính trị, quốc phòng, môi sinh v.v... rất lớn.

– Vấn đề quy mô đơn vị sản xuất kinh doanh có ý nghĩa rất lớn về mặt hiệu quả kinh tế, chất lượng sản phẩm, vệ sinh công nghiệp v.v...

Do vậy, cả hai vấn đề trên tuy là việc của doanh nhân, nhưng Nhà nước không thể để cho họ tuỳ tiện giải quyết.

3.3.3. Nội dung QLNN đối với việc tổ chức sản xuất của các doanh nghiệp

Để can thiệp vào sự tổ chức sản xuất của các doanh nghiệp, Nhà nước phải thực hiện một số công vụ chính sau đây:

– Xây dựng và ban bố mức vốn pháp định cho các loại doanh nghiệp thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật nhất định.

– Định hướng phân bố công nghiệp bằng quy hoạch, bằng việc xây dựng các khu cơ sở hạ tầng định hình kinh tế.

– Thẩm định các dự án xây dựng cơ bản, trong đó lưu ý các chỉ số về quy mô, địa điểm xây dựng doanh nghiệp.

4. Nhà nước phải quản lý quan hệ quốc tế của nền KTQD

4.1. Sự cần thiết khách quan của kinh tế đối ngoại của các quốc gia

Sở dĩ mọi quốc gia đều có quan hệ về kinh tế là vì:

a. Có sự khiếm khuyết khác nhau về khả năng kinh tế của mỗi nước

– Những khiếm khuyết về khả năng kinh tế thường có ở mỗi nước thường là: Tài nguyên, kiến thức sản xuất, quản lý, kinh doanh, lao động, vốn, địa thế tự nhiên, khí hậu v.v...

– Vai trò của các nhân tố trên trong việc làm kinh tế là rất lớn. Không có tài nguyên khó có nguồn vật chất để sản xuất của cải vật chất. Không có kiến thức không thể tìm ra cách chinh phục thiên nhiên, bắt tự nhiên phục vụ con người, không có vốn, không có địa thế tự nhiên thuận lợi không thể xây dựng được các cơ sở sản xuất kinh doanh v.v...

– Sở dĩ có sự khiếm khuyết đó là do truyền thống lịch sử, do hoàn cảnh tự nhiên, do sự hình thành ngẫu nhiên và do nhiều nguyên nhân phức tạp khác.

– Khiếm khuyết khác nhau có nghĩa là nước mạnh mặt này lại yếu mặt khác và ngược lại. Có tài nguyên nhưng không có kiến thức. Có tài nguyên, lao động nhưng không có vốn đầu tư.

– Hệ quả tất yếu là, các quốc gia phải dựa vào nhau để có khả năng toàn diện, đủ sức tạo ra mọi loại của cải vật chất phù hợp với nhu cầu toàn diện và thường xuyên tăng lên của xã hội.

b. Vì mọi quốc gia đều phải tập trung hoá và chuyên môn hóa sản xuất để nâng cao hiệu quả kinh tế

Chuyên môn hoá là chuyên sản xuất một loại sản phẩm nào đó. Tập trung hoá sản xuất là tăng quy mô đơn vị sản xuất. Tập trung hoá, chuyên môn hoá là một trong những biện pháp cơ bản để nâng cao hiệu quả kinh tế của sản xuất kinh doanh.

Do chuyên môn hoá, tập trung hoá sản xuất, các quốc gia sẽ rơi vào tình trạng vừa thiếu vừa thừa sản phẩm.

Để vừa nâng cao hiệu quả kinh tế, vừa có đủ chủng loại sản phẩm cho nhu cầu toàn diện của quốc gia, các quốc gia phải giao lưu kinh tế. Từ đó, kinh tế đối ngoại ra đời.

c. Vì lý do chính trị, quốc phòng

Bất kỳ quốc gia nào cũng cần có sự liên minh quốc tế để bảo vệ nền độc lập, chủ quyền và sự toàn vẹn lãnh thổ của mình. Để thắt chặt tình đoàn kết, các quốc gia cần phải liên minh kinh tế.

4.2. Các hình thức kinh tế đối ngoại và vai trò, vị trí của chúng

4.2.1. Xuất nhập khẩu hàng hoá (XNKHH)

Nội dung XNKHH chính là hàng hoá.

Tác dụng chung của XNKHH là để cân bằng cung cầu hàng hoá nhờ vào thị trường ngoài nước.

Có hai hình thức xuất nhập khẩu hàng hoá: qua biên giới và tại chỗ.

XNK qua biên giới có lợi thế về giá cả và khối lượng, nhưng đòi hỏi cao về chất lượng và nhiều điều kiện ngoại thương, ngoại giao khác. Những nước đang phát triển thường không đáp ứng được các yêu cầu cao này.

XNK tại chỗ, nhất là xuất khẩu tại chỗ, là bán hàng ngay tại nước mình cho người nước ngoài sống tại nước mình. Hình thức này có nhiều thuận lợi cho nước xuất khẩu, khi trình độ sản xuất của họ còn thấp. Để tăng lượng xuất khẩu tại chỗ, nước sở tại cần thực hiện các biện pháp thu hút người nước ngoài đến nước mình bằng nhiều cách: du lịch, du học, du cư, đầu tư v. v...

4.2.2. Xuất nhập khẩu tư bản

Nội dung xuất nhập khẩu là vốn đầu tư.

Vai trò, vị trí chung của loại XNK này là để cân bằng cung cầu về vốn qua thị trường quốc tế, giải quyết nạn thừa - thiếu vốn giữa các nước do chu kỳ đầu tư lệch pha nhau.

Về đại thể có hai loại: Cho vay đầu tư (ODA) và đầu tư trực tiếp (FDI)

– ODA có bản chất là vốn cho vay. Loại này đóng vai trò cơ sở để FDI phát huy tác dụng khi chúng được chuyển vào một nước. Từ ODA, nước nhập khẩu FDI sẽ tạo dựng hạ tầng cơ sở: cầu, đường, phà, cảng v.v... để khi FDI vào có thể hoạt động được ngay.

– FDI là lực lượng đầu tư nước ngoài chủ lực. Chính nó mới là cái làm nên thực lực kinh tế.

Riêng FDI lại có thể chia thành ba loại: Doanh nghiệp độc lập. Doanh nghiệp hợp tác, Doanh nghiệp liên doanh.

– Doanh nghiệp độc lập là DN có 100% vốn nước ngoài, hoạt động độc lập trên thị trường nước ngoài.

– Doanh nghiệp hợp tác là DN có 100% vốn nước ngoài nhưng liên kết với các doanh nghiệp bản xứ trong một chương trình mục tiêu: khai thác tổng hợp một vùng tiềm năng du lịch, khoáng sản v.v...

– Doanh nghiệp liên doanh là dạng công ty có vốn nước ngoài.

Mỗi hình thức trên đều có ưu nhược điểm của nó, nên chúng đều được trọng dụng có tính toán. Loại thứ nhất có sức hấp dẫn nhà đầu tư ngoại quốc vì tính độc lập của nó, nhưng nước sở tại khó tranh thủ. Loại ba có lợi nhiều mặt cho nước sở tại, nhưng chỉ hấp dẫn nhà đầu tư nước ngoài khi mới thành lập, do chỗ được thuận lợi về thủ tục nhập khẩu. Loại thứ hai trung dung hơn, đôi bên đều dễ chấp nhận.

4.2.3. Xuất nhập khẩu trí tuệ

Nội dung xuất nhập trong trường hợp này là các thành tựu khoa học và công nghệ.

Chúng được xuất nhập dưới dạng sau đây:

– Sản phẩm trí tuệ vô hình. Chúng được chuyển giao dưới dạng lao động trí óc của các chuyên gia, thông qua bài giảng, sự cố vấn khoa học kỹ thuật.

Đây là hình thức XNK trí tuệ đơn giản và có nhiều thuận lợi cho hai bên xuất nhập. Ngoài ra, đây cũng là con đường cơ bản nhất để nâng cao trình độ khoa học, công nghệ của đất nước, do chỗ nó tác động vào việc "Trồng người". Về hình thức này cũng có thể chia thành hai loại: qua và không qua biên giới. XNK trí tuệ qua biên giới đòi hỏi các nhà khoa học phải xuất dương. Cách này có khó khăn nhất định về ngoại ngữ và trình độ chuyên môn. XNK tại chỗ là cách mở trường cho quốc tế du học tại nước mình. Cách làm này có lợi nhiều mặt cho nước sở tại.

– Sản phẩm trí tuệ thuần tuý, thể hiện dưới dạng tác phẩm khoa học: sách, báo, đĩa CD, VCD v.v... Trong điều kiện công nghệ thông tin hiện đại như hiện nay, đây là con đường thuận lợi về nhiều mặt, khả thi và có hiệu quả cao.

– Các sản phẩm vật chất, kết tinh của trí tuệ, như máy móc thiết bị, vật liệu chất lượng cao, nhiên liệu mới v.v... Loại sau cùng thường trùng với hoạt động thương mại và đầu tư ra nước ngoài. Chúng lại có thể chia thành:

+ BT (Builing + Transformation = Xây dựng + Chuyển giao), theo đó sản phẩm được lắp đặt rồi chuyển giao giống như dạng "chìa khoá trao tay".

+ BOT (B + Opparater + T = Xây dựng + Khai thác + Chuyển giao), theo đó, sản phẩm sau khi xây lắp được chủ hàng khai thác với tư cách chủ đầu tư trong một thời hạn, đã được thoả thuận trong hợp đồng chuyển giao.

+ BTO (Xây dựng + Chuyển giao + Khai thác), theo đó, sau khi giao hàng, chủ hàng còn cùng khách hàng hợp tác khai thác công trình với tư cách là người bảo hành, cố vấn hoặc cổ đông.

4.2.4. Xuất nhập khẩu dịch vụ

Đây là hoạt động làm thuê quốc tế. Hoạt động này có thể chỉ thuần tuý là làm công (XNK lao động), cũng có thể là toàn bộ lao dịch (Lao động bằng thiết bị của mình).

Lĩnh vực dịch vụ quốc tế bao gồm nhiều loại:

– Dịch vụ du lịch, bao gồm tổng hợp mọi loại dịch vụ cuộc sống, như gắn với người đi du lịch, như phục vụ ăn, ở, đi lại, vui chơi, tham quan, chuyển nhượng tiền tệ, hàng hoá phi mậu dịch của du khách v.v...

– Dịch vụ giao thông vận tải quốc tế (Vận tải trực tiếp).

– Dịch vụ quá cảng giao thông (Phục vụ hoạt động vận tải quốc tế: dịch vụ bay, dịch vụ cập cảng, dịch vụ bảo dưỡng, cứu hộ v.v...)

– Dịch vụ thị trường quốc tế, điển hình là thị trường chứng khoán với việc mở các sàn giao dịch quốc tế.

– Dịch vụ bưu chính. Loại này có thể gắn với các loại dịch vụ trên thành một chỉnh thể, như dịch vụ bay, dịch vụ viễn dương, dịch vụ thị trường các loại, dịch vụ du lịch v.v...

4.3. Quản lý nhà nước về kinh tế đối ngoại

4.3.1. Sự cần thiết khách quan và tầm quan trọng đặc biệt của QLNN về kinh tế đối ngoại

QLNN về kinh tế đối ngoại có tầm quan trọng đặc biệt vì:

a. Kinh tế đối ngoại là điểm nhạy cảm toàn diện và đặc biệt của quốc gia, tác động nhanh chóng, lan truyền rộng rãi và ảnh hưởng sâu sắc đến mọi mặt của tình hình đất nước, không chỉ về kinh tế mà cả về chính trị, quốc phòng, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội.

b. Kinh tế đối ngoại là hoạt động khó khăn và phức tạp đối với công dân.

Người làm kinh tế đối ngoại, ngoài các điều kiện cần có như điều kiện để làm kinh tế nói chung, còn cần những điều kiện đặc thù khác, khó có được, như kiến thức địa lý, thông tin về đối tác, về thị trường, về pháp luật, về thời tiết, khí hậu, môi trường nơi xa lạ.

4.3.2. Mục tiêu QLNN về kinh tế đối ngoại

a. Bảo vệ lợi ích dân tộc, mà cụ thể là bảo vệ các lợi ích sau đây:

- Bảo vệ độc lập, chủ quyền và sự toàn vẹn lãnh thổ trước mọi sự tấn công kinh tế của nước ngoài dưới mọi hình thức.

- Bảo vệ bí mật quốc gia, ngăn ngừa mọi sự rò rỉ thông tin kinh tế, khoa học - kỹ thuật và các nguồn thông tin khác do kinh tế xuất khẩu tiết lộ.

- Ngăn ngừa, phòng chống mọi sự xâm nhập của các yếu tố độc hại từ bên ngoài qua các hoạt động nhập khẩu, từ nhập khẩu hàng hoá đến nhập khẩu tri thức, nhập khẩu tư bản, nhập khẩu dịch vụ.

- Bảo vệ tài nguyên, môi trường trước mọi sự xâm thực mạnh mẽ của kinh tế nước ngoài trên đất nước nhà, trước hết là những hoạt động kinh tế nước ngoài trực tiếp liên quan đến khai thác tài nguyên, gây ô nhiễm môi trường.

- Bảo vệ quyền của công dân và Nhà nước khi phân chia kết quả sản xuất kinh doanh với người nước ngoài.

- Bảo vệ sản xuất trong nước.

b. Thu hút tối đa mọi nguồn lực cho xuất nhập khẩu.

- Huy động, khai thác, tập hợp, tổ chức nội lực để đủ sức thu hút và khai thác có hiệu quả cao nhất ngoại lực nhằm thực hiện hưng thịnh nền kinh tế nước nhà nói riêng, đất nước nói chung. Chức năng này được thực hiện thông qua việc thực hiện một số nhiệm vụ như:

+ Xây dựng kết cấu hạ tầng thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài đưa vốn vào đất nước, các thương gia nước ngoài đưa hàng hoá vào đất nước.

+ Tạo môi trường thuận lợi về kinh tế cho các doanh nhân nước ngoài thâm nhập vào nước nhà.

+ Tạo môi trường chính trị, pháp lý, xã hội thuận lợi cho kinh tế nước ngoài thâm nhập thuận lợi vào nước nhà.

- Hỗ trợ các nhà đầu tư trong nước, các thương gia nước nhà, các trí thức của đất nước xuất khẩu hàng hoá, trí tuệ và tư bản ra nước ngoài.

4.3.3. Đối tượng, phạm vi QLNN về kinh tế đối ngoại

Nhà nước quản lý kinh tế đối ngoại trên các mặt sau đây:

a. Quản lý nội dung quan hệ kinh tế đối ngoại.

b. Quản lý quy mô quan hệ.

c. Quản lý chất lượng của nội dung xuất nhập khẩu.

d. Quản lý đối tác quan hệ kinh tế đối ngoại của các chủ thể trong nước.

e. Quản lý các hoạt động của các doanh nhân nước ngoài tại nước nhà.

4.3.4. Nội dung QLNN về kinh tế đối ngoại

a. Xây dựng phương hướng phát triển kinh tế quốc dân có phần quốc tế của nền kinh tế, với các nội dung định loại (định tính), định lượng và định chất, như đã nêu trong phần nói về các hình thức kinh tế đối ngoại.

b. Xây dựng pháp luật và thể chế hành chính, cần cho sự điều chỉnh các chủ thể hoạt động kinh tế đối ngoại, mà bản thiết kế mô hình kinh tế tương lai đã dự kiến có mặt.

c. Khuếch trương hoạt động kinh tế đối ngoại.

d. Chuẩn bị kết cấu hạ tầng, tạo "đất lành cho chim đậu".

e. Xúc tiến hội nhập trong ngoài.

g. Giám sát thực hiện giấy phép, thực hiện hợp đồng, tuân thủ pháp luật.

h. Thực hiện thu lợi cho Nhà nước: thu các loại thuế, phí, lệ phí.

5. Nhà nước phải quản lý việc phân chia lợi ích ở các DN

5.1. Những quan hệ lợi ích trong các doanh nghiệp

a. Quan hệ chủ thợ

Trong quan hệ chủ thợ, Nhà nước cần quan tâm đến các khía cạnh sau:

– Tiền công, việc bảo hộ lao động và bảo hiểm xã hội của chủ đối với thợ, thái độ đối xử của chủ với thợ.

– Thái độ của thợ trong lao động làm thuê và trong đối xử với chủ.

b. Quan hệ nội bộ cổ đông, bao gồm:

– Quan hệ làm chủ công ty.

– Quan hệ cổ tức.

c. Quan hệ nội bộ xã viên, bao gồm:

– Quan hệ làm chủ hợp tác xã.

- Quan hệ ăn chia.

d. Quan hệ công dân - Nhà nước, bao gồm:

- Các khoản phải nộp cho Nhà nước.
- Quyền được Nhà nước tài trợ.

5.2. Vì sao Nhà nước phải can thiệp vào các quan hệ lợi ích trong các doanh nghiệp, vì:

- Đó là vấn đề công bằng xã hội.
- Đó là vấn đề động lực kinh tế.
- Đó là lợi ích của Nhà nước.

5.3. Mục đích quản lý của Nhà nước về quan hệ phân chia lợi ích

Sự quản lý nhà nước đối với quá trình phân chia lợi ích của các đơn vị kinh tế có mục đích sau đây:

- Bảo đảm sự bình đẳng và công bằng xã hội.
- Tạo sự tin cậy giữa người với người để duy trì và phát triển hợp tác.
- Bảo vệ quyền lợi kinh tế của Nhà nước.

5.4. Nội dung QLNN về phân chia lợi ích tại doanh nghiệp

Để can thiệp vào lĩnh vực này, Nhà nước phải tiến hành các công vụ chính sau đây:

a. Xây dựng và ban bố pháp luật liên quan đến sự phân chia lợi ích, như pháp luật về lao động và tiền lương, về bảo hộ lao động và bảo hiểm xã hội, về thuế và ngân sách nhà nước, về tài chính doanh nghiệp v.v...

b. Giám sát, kiểm tra, kiểm toán, thanh tra việc chấp hành các quy định đã ban bố.

c. Tận thu cho ngân sách nhà nước.

6. Nhà nước phải quản lý việc tổ chức quản lý các đơn vị sản xuất kinh doanh

6.1. Nội dung vấn đề

QLNN đối với vấn đề tổ chức quản lý các đơn vị sản xuất kinh doanh là sự quản lý về các mặt sau đây:

- Cơ cấu bộ máy quản trị kinh doanh của các loại hình doanh nghiệp.

- Cơ chế vận hành của bộ máy quản trị doanh nghiệp.

6.2. Sự cần thiết

Nhà nước phải quản lý phương diện trên vì hình thức tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy quản trị doanh nghiệp có ảnh hưởng rất lớn đến ba mặt sau đây:

- Khả năng quản trị kinh doanh của doanh nhân.
- Cơ hội tham gia quản lý của người lao động.
- Khả năng kiểm soát của Nhà nước đối với doanh nghiệp.

6.3. Mục tiêu quản lý

Mục tiêu đó là tạo được ở các doanh nghiệp một bộ máy quản trị kinh doanh sao cho:

- Có khả năng tự quản tốt nhất.
- Có cơ hội tốt nhất cho người lao động phát huy quyền làm chủ hợp pháp.
- Có cơ hội tối đa cho Nhà nước thực hiện được sự giám sát doanh nghiệp.

6.4. Nội dung

Để đạt được mục tiêu trên, trong việc quản lý tổ chức quản trị kinh doanh tại doanh nghiệp, Nhà nước phải tiến hành các công vụ quản lý sau đây:

- Xây dựng và ban bố điều lệ mẫu các đơn vị sản xuất kinh doanh.
- Phê duyệt điều lệ cụ thể của từng doanh nghiệp khi các doanh nghiệp ra đời và đăng ký điều lệ.
- Xây dựng và ban bố chế độ dân chủ ở cơ sở sản xuất kinh doanh.
- Giám sát sự vận hành của các bộ máy theo luật và điều lệ.

7. Nhà nước phải quản lý việc thực hiện nhiệm vụ chính trị của các đơn vị kinh tế nhà nước và sự toàn vẹn giá trị vốn nhà nước tại các cơ sở này

7.1. Đối tượng quản lý

Đó là:

- Các DNNN, mà cụ thể là các giám đốc DNNN.
- Các cơ quan Nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, được Nhà nước

giao trực tiếp quản lý Dự trữ quốc gia, Tài nguyên quốc gia, các công trình kết cấu hạ tầng, Kho bạc nhà nước, các ngân hàng thương mại quốc doanh v.v...

7.2. Phạm vi vấn đề cần quan tâm, quản lý

Nhà nước cần quan tâm, quản lý các tổ chức kinh tế, hành chính, sự nghiệp nói trên về các mặt sau đây:

– Sự toàn vẹn của tài sản về mặt giá trị hoặc hiện vật, không để cho các tài nguyên quốc gia, dự trữ quốc gia, ngân sách nhà nước, vốn nhà nước trong các doanh nghiệp, trước hết là DNNN v.v... bị tham ô, lãng phí.

– Việc thực hiện vai trò, phát huy tác dụng của các đơn vị kinh tế.

IV. PHƯƠNG THỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm phương thức quản lý

Phương thức quản lý là một khái niệm trừu tượng, có nghĩa tương đối, dùng để nói về một hệ phương pháp, được vận dụng một cách đồng bộ, hữu cơ để tác động lên một đối tượng quản lý nào đó.

2. Các phương thức QLNN về kinh tế

2.1. Phương thức cưỡng chế

2.1.1. Khái niệm và bản chất của quản lý bằng cưỡng chế

Cưỡng chế suy cho cùng là dùng thiệt hại làm áp lực để buộc đối tượng quản lý vì sợ thiệt hại mà tuân theo sự chỉ dẫn, đáp ứng các đòi hỏi, thoả mãn các yêu cầu của Nhà nước.

Ví dụ, dùng phạt tiền, giam cầm, tử hình v.v... đối với những hành vi của các doanh nhân trái với các quy định của Nhà nước.

2.1.2. Các lực cưỡng chế

Lực cưỡng chế, được hiểu theo bản chất của cưỡng chế như trên, bao gồm:

– Thiệt hại về tài sản.

– Thiệt hại về thân thể, trong đó lại chia ra:

+ Thiệt hại về uy tín thương trường, về danh dự.

+ Thiệt tự do, dưới hình thức tù đày, từ hữu hạn tới vô hạn (Tù chung thân), trong hữu hạn có nhiều hạn dài ngắn khác nhau, tuỳ tội trạng.

+ Thiệt mạng, dưới hình thức tử hình.

2.1.3. Khi nào cần sử dụng phương thức cưỡng chế

Nói chung, đó là khi các hành vi sai trái của đối tượng quản lý so với sự quy định của Nhà nước sẽ gây tác hại cho xã hội. Chính vì thế phương thức cưỡng chế là dùng thiệt hại để ngăn chặn thiệt hại.

2.2. Phương thức kích thích

2.2.1. Khái niệm và bản chất của kích thích

Kích thích suy cho cùng là dùng lợi ích làm động lực để làm cho đối tượng quản lý vì muốn được lợi mà tuân theo Nhà nước.

Ví dụ, cho vay lãi suất thấp, miễn giảm thuế, được bán giá cao, được mua giá hạ v.v... nếu thực hiện theo sự chỉ dẫn, yêu cầu của Nhà nước.

2.2.2. Các lực kích thích

Gần giống như lực cưỡng chế, lực kích thích bao gồm:

– Các giá trị tinh thần, tình cảm, như tuyên dương, khen, tôn vinh v.v... với các danh hiệu vẻ vang, huân huy chương, các hội nghị biểu dương v.v...

– Các giá trị vật chất: tiền, của, được đem đến cho đối tượng cần kích thích thông qua cho vay lãi suất thấp, miễn giảm thuế, các trái quyền.

Cần phân biệt hai hướng tác động của vật chất trong trường hợp cưỡng chế và kích thích. Tuy cả hai phương thức đều dùng vật chất làm lực tác động, nhưng bản chất của hành vi quản lý rất khác nhau. Khi cưỡng chế, đối tượng phải trao vật chất của mình cho Nhà nước, dưới hình thức nộp phạt. Còn khi kích thích, đối tượng được nhận vật chất từ phía Nhà nước. Do không nhận rõ điều này, nên đã có quan niệm không chính xác về phương pháp kích thích, theo đó cho rằng việc dùng lợi ích vật chất là phương pháp kích thích kinh tế. Quan niệm đó vừa phiến diện, vừa lẫn lộn.

2.2.3. Khi nào cần áp dụng phương thức kích thích

Đó là khi các hành vi trái ngược của đối tượng quản lý so với ý định của Nhà nước không thuộc diện gây tác hại, chỉ thuộc loại không có lợi mà thôi. Chính vì vậy, các hành vi đó không thuộc diện bắt buộc phải làm, mà chỉ có thể lôi kéo đối tượng làm cho mình thôi. Muốn vậy, phải dành cho đối tượng quản lý những món lợi hơn hẳn lợi ích mà họ theo đuổi. Khi đó họ sẽ theo Nhà nước.

2.3. Phương thức thuyết phục

2.3.1. Khái niệm và bản chất của quản lý bằng thuyết phục

Thực chất của thuyết phục là giúp đối tượng quản lý tính toán hết những lợi, hại mà họ có thể nhận được khi thực hiện các phương án hành vi khác nhau trong sản xuất kinh doanh của họ, giúp họ nhận ra con đường duy nhất đúng để từ đó mà chủ động tiến thân theo chân lý đã được nhận thức.

2.3.2. Nội dung thuyết phục

Đối tượng quản lý cần được thuyết phục về những điều sau đây:

– Pháp luật mà nội dung cơ bản là:

+ Những gì bị cấm, được phép hoặc Nhà nước yêu cầu thực hiện.

+ Lý lẽ của các quy định cấm, được phép hoặc yêu cầu.

+ Sự trừng phạt, mức độ thưởng nếu tuân theo yêu cầu hoặc chống lại quy định của Nhà nước.

Một phần đáng kể nội dung trên nằm trong hệ thống pháp luật, kế hoạch, dự án, đơn hàng của Nhà nước. Phần còn lại nằm trong lý thuyết kinh tế.

2.3.3. Khi nào cần áp dụng phương thức thuyết phục?

Phương thức thuyết phục được áp dụng mọi lúc, mọi nơi, là một phần của quá trình cưỡng chế hoặc kích thích. Đó chính là việc giáo dục pháp luật, phổ biến kế hoạch, giới thiệu chính sách cho công dân nói chung, doanh nhân nói riêng để mọi người biết mà hưởng ứng.

V. CÔNG CỤ QUẢN LÝ

1. Khái niệm công cụ quản lý

Công cụ quản lý là tất cả những gì, mà nhờ nó hoặc qua nó, Nhà nước thực hiện được phương thức quản lý.

Ví dụ: Thuế, lãi suất ngân hàng, giá v.v... là công cụ để thực hiện phương pháp kích thích bằng lợi ích vật chất. Pháp luật, nhà tù v.v... là công cụ để thực hiện phương pháp cưỡng chế.

2. Các loại công cụ quản lý Nhà nước về kinh tế

2.1. Chiến lược

Chiến lược là một công cụ lớn trong hệ thống các công cụ điều tiết vĩ

mô của Nhà nước. Vì vậy, tính công cụ của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và các nội dung cụ thể của công cụ này sẽ được đề cập trong một chuyên mục ở phần tiếp theo.

2.2. Kế hoạch

Tính công cụ quản lý của kế hoạch là ở chỗ, thông qua kế hoạch, Nhà nước bày tỏ cho đối tượng quản lý của mình biết mục tiêu hành động mà Nhà nước mong muốn đối tượng quản lý của mình phải đi tới. Nó góp phần cùng với công cụ pháp luật để giúp Nhà nước dẫn dắt hành vi của đối tượng quản lý đi tới mục tiêu Nhà nước trông đợi.

2.3. Pháp luật

Tính công cụ của pháp luật là ở chỗ:

Một mặt, nó là phương tiện để thể hiện trước tính cưỡng chế của Nhà nước về mục tiêu hành động trong tương lai của đối tượng, còn nhiệm vụ tương lai đó sẽ được thể hiện trong kế hoạch nhà nước.

2.4. Thuế

Thuế có tính công cụ quản lý khá rõ rệt. Thông qua thuế, Nhà nước thực hiện được ý đồ hạn chế hoặc khuyến khích hành vi kinh tế của công dân.

Thuế vừa là công cụ vừa là mục tiêu theo nghĩa sau đây:

- *Một là,* khi nó được dùng như là chất kích thích đối tượng quản lý, chúng là công cụ. Nhà nước tăng giảm thuế sẽ làm cho đối tượng giảm hoặc tăng hoạt động nào đó trong toàn bộ hoạt động sản xuất kinh doanh của họ.

- *Hai là,* khi nó được dùng làm nghĩa vụ, buộc công dân - doanh nhân phải thực hiện cho Nhà nước, chúng là mục tiêu.

Chính vì thế, khi bàn về thuế không thể đơn giản kết luận rằng thuế là công cụ hay mục tiêu, là công cụ cưỡng chế hay kích thích.

2.5. Lãi suất ngân hàng

Khi nói đến lãi suất ngân hàng là công cụ của quản lý nhà nước về kinh tế phải hiểu rằng đó là lãi suất của ngân hàng thương mại quốc doanh, lãi suất mà Nhà nước có thể quy định được.

Lãi suất tiền vốn vay là một yếu tố cấu thành chi phí sản xuất kinh doanh, qua đó tác động mạnh đến chiều hướng phát triển quy mô sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Tính công cụ của lãi suất ngân hàng

chính là ở chỗ, thông qua việc tăng, giảm lãi suất ngân hàng có thể điều chỉnh chiều hướng hoặc mức độ hoạt động của các doanh nhân. Chính vì vậy, Nhà nước chỉ đạo các DNNN trên lĩnh vực tín dụng, tức các ngân hàng thương mại quốc doanh thay đổi lãi suất tiền gửi, lãi suất cho vay để điều chỉnh cường độ hoạt động của các doanh nhân trên thương trường.

2.6. Tỷ giá hối đoái

Công cụ này dùng để điều tiết quan hệ kinh tế đối ngoại.

2.7. Các phương tiện vật chất khác, để thực hiện trực tiếp sự cưỡng chế, kích thích hoặc thuyết phục

Đó là công cụ theo nghĩa đen hoàn toàn của chúng, như hàng hoá dự trữ, tài nguyên quốc gia, các DNNN trên mọi lĩnh vực, các phương tiện truyền thông, nhà tù, còng số 8, dùi cui, roi điện, xe hòm v.v...

Ngoài cách tiếp cận trên đây, khi nói về công cụ QLNN về kinh tế, người ta còn có cách tiếp cận khác, theo đó, công cụ QLNN về kinh tế được chia thành:

– Công cụ để Nhà nước thể hiện nhiệm vụ, nghĩa vụ, mục tiêu mà Nhà nước muốn doanh nhân thực hiện: Pháp luật, kế hoạch, dự án, tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm v.v...

– Công cụ thể hiện những lực mà Nhà nước sẽ tác động tới đối tượng thi hành các mục tiêu, nhiệm vụ trên: chính sách, chế độ, chế tài v.v...

– Công cụ để chuyển các lực trên đến đối tượng quản lý: công chức, cơ quan quản lý.

– Công cụ để các công chức, cơ quan quản lý thi hành công vụ: công sở, thiết bị công tác.

VI. ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ Ở NƯỚC TA

1. Sự cần thiết khách quan phải đổi mới QLNN về kinh tế

Sở dĩ phải đổi mới QLNN về kinh tế là vì nền kinh tế quốc dân nước ta đã thay đổi. Đối tượng quản lý thay đổi thì chủ thể quản lý phải thay đổi.

1.1. Nội dung thay đổi

Đối tượng quản lý đã thay đổi về cơ bản như sau:

Một là, về mục tiêu, nền kinh tế mới phải kiên trì mục tiêu cuối cùng

là phụng sự cho Dân giàu, Nước mạnh, Xã hội công bằng, văn minh. Một nền kinh tế theo tiêu chí trên phải làm cho:

– *Dân giàu*, được thể hiện ở mức GDP bình quân đầu người tăng hàng năm và có khoảng cách giàu nghèo không quá đáng.

– *Nước mạnh*, thể hiện ở sự đóng góp to lớn cho ngân sách nhà nước, tạo thế mạnh cho đất nước trên thương trường quốc tế, sử dụng tiết kiệm nguồn tài nguyên quốc gia và bảo vệ tốt môi trường, bảo mật quốc gia về kinh tế, cung ứng hàng hoá và dịch vụ có chất lượng cao, làm tăng sức khoẻ vật chất và tinh thần, trí tuệ, văn hoá của con người Việt Nam, có khả năng chuyển dổi theo tình hình chiến tranh.

– *Xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*, thể hiện ở sự phân chia một cách công bằng, văn minh các thành quả kinh tế giữa các thành viên thuộc các mối quan hệ xã hội.

Hai là, về thực thể nền kinh tế, có sự thay đổi như sau:

– Đa dạng về hình thức sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

– Về lực lượng sản xuất sẽ được công nghiệp hoá, hiện đại hoá, theo đó trình độ trang thiết bị, công nghệ và tổ chức sản xuất sẽ được nâng cao.

– Sự mở rộng quan hệ kinh tế quốc tế theo hướng đa phương, đa dạng.

1.2. Lý do đổi mới nền kinh tế

Nền kinh tế nước ta sở dĩ phải đổi mới vì những lý do sau đây:

– Cuộc chiến tranh giải phóng dân tộc đã kết thúc, giặc ngoại xâm đã bị đẩy lùi, nước nhà đã độc lập hoàn toàn, thống nhất trọn vẹn, cuộc chiến tác động đến cách làm kinh tế của nước ta về căn bản đã không còn như trước.

– Tình hình quốc tế đã có những biến động căn bản. Liên Xô và phần lớn phe xã hội chủ nghĩa đã không còn, trong khi đó thế giới chuyển từ đối đầu là chủ yếu sang đối thoại là chủ yếu, tuy có diễn biến rất phức tạp.

– Tình hình nội bộ nền kinh tế bất ổn: Có sự không phù hợp giữa quan hệ sản xuất với trình độ và tính chất của sự phát triển lực lượng sản xuất, cuộc sống vật chất và tinh thần của nhân dân ta quá thấp, lại bị đặt

tương phản với cuộc sống vật chất và tinh thần của nhân dân các nước trong khu vực và thế giới.

1.3. Ý nghĩa của các đổi mới trên đây của nền kinh tế đối với Nhà nước

Các thay đổi của đối tượng quản lý như trên có ý nghĩa như sau đối với Nhà nước:

– Làm gia tăng khối lượng đối tượng quản lý của Nhà nước

– Làm xuất hiện nhiều nội dung mới của QLNN về kinh tế

– Sự gia tăng tính đối kháng của đối tượng quản lý đối với Nhà nước.

– Làm thay đổi hẳn chức năng, nhiệm vụ của quản lý nhà nước về kinh tế.

1.4. Những đòi hỏi mới đối với Nhà nước về quản lý

Trước những thay đổi như trên của đối tượng quản lý, Nhà nước:

– Phải có sức làm việc nhiều hơn để gánh nổi khối lượng công tác quản lý đã gia tăng, như đã phân tích ở trên.

– Phải có tri thức mới hơn để thực hiện những chức năng, nhiệm vụ quản lý mới, mà trước đây chưa hoặc ít phải làm.

– Phải có độ vững vàng cao hơn để chịu được sức phản ứng đa dạng, phức tạp và quyết liệt của đối tượng mới.

2. Nội dung đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế ở nước ta

2.1. Những nguyên tắc đổi mới QLNN về kinh tế ở nước ta

2.1.1. Tập trung dân chủ

a. Những trường hợp cần áp dụng nguyên tắc tập trung dân chủ

Trong quản lý nhà nước về kinh tế, nguyên tắc tập trung dân chủ được áp dụng vào các trường hợp sau đây:

– Khi xác định thẩm quyền của Nhà nước trong QLNN về kinh tế.

Một câu hỏi được đặt ra khi Nhà nước can thiệp vào lĩnh vực kinh tế, là Nhà nước cần can thiệp tới đâu? Để trả lời câu hỏi này, cần dựa vào nguyên tắc tập trung dân chủ.

– Khi xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý kinh tế của mỗi cấp trong hệ thống các cấp của bộ máy Nhà nước.

Nhiệm vụ QLNN về kinh tế bao giờ cũng do một bộ máy nhiều cấp thực hiện. Do đó, một câu hỏi khác được đặt ra là, mỗi cấp quản lý tới đâu? Để trả lời câu hỏi này phải dựa vào nguyên tắc tập trung dân chủ.

b. Nội dung nguyên tắc tập trung dân chủ trong QLNN về kinh tế

Nguyên tắc tập trung dân chủ trong QLNN về kinh tế đòi hỏi:

– Có sự phân quyền hợp lý giữa Nhà nước và nhân dân trong việc quyết định các vấn đề kinh tế, theo tinh thần "Nhà nước và nhân dân cùng quản".

– Có sự phân công, tản quyền hợp lý giữa các cấp trong nội bộ bộ máy QLNN về kinh tế.

c. Cơ sở khoa học của nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý nhà nước về kinh tế.

Nguyên tắc tập trung dân chủ trong QLNN về kinh tế được đặt ra xuất phát từ những lý lẽ như sau:

– Hoạt động kinh tế là việc của dân nên dân phải có quyền (Dân chủ), song hoạt động kinh tế có ảnh hưởng đến cả nước nên Nhà nước, người đại diện cho quyền lợi cả nước, cũng phải có quyền (Tập trung).

– QLNN là một lao động tập thể nên phải phân công và hiệp tác. Đã phân công thì mỗi người phải có quyền riêng (Dân chủ). Nhưng để hợp tác nên cần thống nhất (Tập trung).

2.1.2. Kết quả quản lý theo ngành và theo lãnh thổ

a. Nội dung nguyên tắc

Kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ phải được thể hiện trên thực tế tổ chức và quản lý như sau:

– Về tổ chức chủ thể quản lý, có sự tồn tại đồng thời hai hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế: Cơ quan quản lý chuyên ngành và cơ quan tổng hợp liên ngành; cơ quan quản lý toàn quốc (cơ quan Trung ương) và cơ quan địa phương các cấp.

– Về hoạt động quản lý, có sự phối hợp thường xuyên chặt chẽ giữa các cơ quan theo ngành và theo lãnh thổ khi cùng tiến hành các tác động theo thẩm quyền của mình lên cùng một đối tượng quản lý.

b. Cơ sở khoa học và thực tiễn của nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước về kinh tế theo ngành và theo lãnh thổ.

Nguyên tắc trên đây được đề ra xuất phát những căn cứ sau đây:

– Đối tượng quản lý của Nhà nước có nhu cầu được quản lý theo ngành.

– Đối tượng quản lý của Nhà nước đồng thời có nhu cầu được quản lý theo lãnh thổ.

– Việc điều chỉnh các đơn vị sản xuất kinh doanh không thể đơn tuyến theo ngành hay theo lãnh thổ, mà cần phối hợp.

Đối tượng quản lý của Nhà nước trong quản lý nhà nước về kinh tế chính là các doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp cùng ngành có những vấn đề chung về cơ sở nguyên liệu, cơ sở nghiên cứu khoa học triển khai ứng dụng, đào tạo nhân lực chuyên sâu, tận dụng cơ sở vật chất kỹ thuật.

Các doanh nghiệp cùng lãnh thổ lại có những vấn đề chung về cung ứng dịch vụ sản xuất, sinh hoạt theo địa bàn, như việc cấp điện, nước, vệ sinh môi trường, cung ứng hàng hoá dân cư, phục vụ y tế, giáo dục, văn hoá v. v...

2.1.3. Phân biệt quản lý nhà nước về kinh tế với quản trị kinh doanh của doanh nhân

a. Yêu cầu của nguyên tắc

– Về mặt tổ chức, không giao cho một cơ quan quản lý hai chức năng: chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản trị kinh doanh.

– Về mặt hành động, loại khỏi hoạt động quản lý của Nhà nước các hoạt động vốn dĩ là hoạt động quản lý của doanh nhân, giữ lại và bổ sung thêm vào hoạt động của nước nhà những hoạt động đích thực là của Nhà nước.

b. Cơ sở khoa học của nguyên tắc này.

Sở dĩ phải tuân thủ nguyên tắc đó là vì:

– Trước hết, đó là hai hoạt động khác nhau.

Có thể thấy rõ sự khác nhau đó qua bảng đối chiếu sau:

TT	Tiêu chí so sánh	Chủ thể quản lý	
		Nhà nước	Doanh nhân
1	Đối tượng quản lý	Toàn bộ nền KTQD	Doanh nghiệp của họ
2	Mục tiêu	Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh	Lợi nhuận doanh nhân
3	Phương thức QL	Tổng hợp	Kích thích lợi ích

– Hai hoạt động quản lý ấy nếu do một chủ thể tiến hành sẽ trở nên vô nghĩa, ở chỗ:

• Đối với kinh tế không của Nhà nước, Nhà nước không có quyền làm thay doanh nhân.

• Đối với kinh tế nhà nước, sự làm thay doanh nhân sẽ làm cho Nhà nước trở thành người vừa đá bóng vừa thổi còi.

2.1.4. Tăng cường pháp chế XHCN trong quản lý nhà nước về kinh tế

a. Nội dung của nguyên tắc, phương hướng thực hiện nguyên tắc.

Tăng cường pháp chế trong QLNN về kinh tế được hiểu và phải thể hiện trên hai hướng sau đây:

– Một là, áp dụng tối đa công cụ pháp luật để điều chỉnh các quan hệ kinh tế.

– Hai là, thực hiện nghiêm minh pháp luật, từ hành pháp đến tư pháp, không để lọt lưới tội phạm, không hình thức chủ nghĩa trong thực thi pháp luật.

b. Căn cứ để tăng cường pháp chế trong quản lý nhà nước về kinh tế.

Sở dĩ cần tăng cường là vì:

– Đối tượng quản lý của Nhà nước đã có thay đổi về chất theo hướng không cho phép coi thường cưỡng chế trong QLNN.

– Nền kinh tế khi chuyển sang cơ chế thị trường, khiến cho phương thức cưỡng chế trở nên cần thiết hơn trước.

– Khi nền kinh tế đã được dân chủ hoá, quản lý nền kinh tế bằng pháp luật là điều kiện để bảo vệ nền dân chủ đó, chống lại sự tuỳ tiện từ chính phía Nhà nước.

2.1.5. Bảo đảm vai trò của người lao động trong kinh tế

a. Căn cứ để ra nguyên tắc về người lao động trong kinh tế

Nguyên tắc này được đặt ra trong hoàn cảnh mới của người lao động so với trước. Đó là, một bộ phận lớn người lao động không còn là người chủ của tư liệu sản xuất, khi họ không làm việc trong DNNN mà làm thuê trong các doanh nghiệp tư nhân, công ty tư nhân. Ngoài ra, ngay cả những người lao động, mới được vào làm việc trong doanh nghiệp sau đổi mới, cũng không còn tư cách chủ nhân ông DNNN như thời bao cấp nữa, do chỗ

họ là lao động hợp đồng, không trong biên chế, và do chỗ, chế độ quản trị kinh doanh mới áp dụng cho các DNNN, không coi tập thể lao động trong DNNN là pháp nhân kinh tế, chịu trách nhiệm pháp lý về các hành vi kinh tế của DNNN.

b. Yêu cầu của nguyên tắc trên

Thực hiện nguyên tắc trên có nghĩa là:

– Không được coi nhẹ, xem thường, đặc biệt là không được bỏ qua vấn đề vai trò người lao động trong quản lý nền kinh tế quốc dân.

– Chống bóc lột thái quá, chống bạo ngược, bạc đãi người lao động làm thuê trong các doanh nghiệp.

– Bảo đảm cho người lao động được giám sát bộ máy quản lý các doanh nghiệp.

2.2. Những nội dung cụ thể của đổi mới QLNN về kinh tế ở nước ta

Trong những năm qua, tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế ở nước ta đã có những đổi mới cụ thể trên các mặt sau đây:

2.2.1. Đổi mới nhận thức về vai trò, chức năng của Nhà nước trong QLNN về kinh tế và thực hiện trên thực tế các chức năng đó theo hướng:

– Nhà nước thu hẹp phạm vi điều chỉnh của mình đối với các quan hệ kinh tế, dừng lại ở các quan hệ có tầm vĩ mô, có quan hệ đến lợi ích công, lợi ích cộng đồng, lợi ích quốc gia.

– Nhà nước đã nhận thức rõ hơn, làm nhiều hơn, tốt hơn chức năng hỗ trợ doanh nhân lập thân lập nghiệp trong kinh tế.

– Nhà nước đã điều chỉnh bước đầu vai trò bổ sung thị trường những hàng hoá và dịch vụ khi cần thiết.

2.2.2. Đổi mới về tổ chức bộ máy QLNN về kinh tế

Về mặt này, trong những năm tiến hành đổi mới vừa qua Nhà nước ta đã có những đổi mới đáng kể sau đây:

– Đã tinh gọn hệ thống các bộ quản lý kinh tế.

– Đã thực hiện rõ ràng hơn việc phân định chức năng, nhiệm vụ và thể thức phối hợp giữa ba loại cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế sau đây: Bộ chuyên ngành, Bộ tổng hợp, Chính quyền lãnh thổ.

họ là lao động hợp đồng, không trong biên chế, và do chỗ, chế độ quản trị kinh doanh mới áp dụng cho các DNNN, không coi tập thể lao động trong DNNN là pháp nhân kinh tế, chịu trách nhiệm pháp lý về các hành vi kinh tế của DNNN.

b. Yêu cầu của nguyên tắc trên

Thực hiện nguyên tắc trên có nghĩa là:

– Không được coi nhẹ, xem thường, đặc biệt là không được bỏ qua vấn đề vai trò người lao động trong quản lý nền kinh tế quốc dân.

– Chống bóc lột thái quá, chống bạo ngược, bạc đãi người lao động làm thuê trong các doanh nghiệp.

– Bảo đảm cho người lao động được giám sát bộ máy quản lý các doanh nghiệp.

2.2. Những nội dung cụ thể của đổi mới QLNN về kinh tế ở nước ta

Trong những năm qua, tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế ở nước ta đã có những đổi mới cụ thể trên các mặt sau đây:

2.2.1. Đổi mới nhận thức về vai trò, chức năng của Nhà nước trong QLNN về kinh tế và thực hiện trên thực tế các chức năng đó theo hướng:

– Nhà nước thu hẹp phạm vi điều chỉnh của mình đối với các quan hệ kinh tế, dừng lại ở các quan hệ có tầm vĩ mô, có quan hệ đến lợi ích công, lợi ích cộng đồng, lợi ích quốc gia.

– Nhà nước đã nhận thức rõ hơn, làm nhiều hơn, tốt hơn chức năng hỗ trợ doanh nhân lập thân lập nghiệp trong kinh tế.

– Nhà nước đã điều chỉnh bước đầu vai trò bổ sung thị trường những hàng hoá và dịch vụ khi cần thiết.

2.2.2. Đổi mới về tổ chức bộ máy QLNN về kinh tế

Về mặt này, trong những năm tiến hành đổi mới vừa qua Nhà nước ta đã có những đổi mới đáng kể sau đây:

– Đã tinh gọn hệ thống các bộ quản lý kinh tế.

– Đã thực hiện rõ ràng hơn việc phân định chức năng, nhiệm vụ và thể thức phối hợp giữa ba loại cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế sau đây: Bộ chuyên ngành, Bộ tổng hợp, Chính quyền lãnh thổ.

2.2.3. Đổi mới về phương thức, về cơ chế, về công cụ QLNN về kinh tế

Về phương diện này, cần có sự đổi mới như sau:

– Nhà nước giảm bớt phạm vi can thiệp của mình, mở rộng phạm vi can thiệp của cơ chế thị trường.

– Nhà nước áp dụng một cách có tính toán các phương thức cưỡng chế, kích thích và thuyết phục, phối hợp chúng một cách uyển chuyển.

– Nhà nước can thiệp vào cơ chế thị trường.

– Riêng đối với các DNNN, cơ chế mới của QLNN đối với chúng thể hiện trên nhiều mặt sau đây: Để DNNN chịu sự tác động của cơ chế thị trường, Nhà nước áp dụng chế độ đặt hàng bắt buộc đối với các DNNN thay cho chế độ kế hoạch hoá toàn diện trước đây, thực hiện chế độ tự chịu trách nhiệm vật chất cao đối với các DNNN ở những phần mà Nhà nước cho chúng được tự quản.

Câu hỏi ôn tập

1. Chứng minh sự cần thiết khách quan của quản lý nhà nước về kinh tế.

2. Trình bày những nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế và mối quan hệ giữa những nội dung đó.

3. Các phương thức và công cụ quản lý nhà nước về kinh tế.

4. Những nội dung cụ thể của đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế từ năm 1986 đến nay. Theo ý kiến của Anh, Chị thì nội dung cụ thể nào của đổi mới là cơ bản nhất, sâu sắc nhất?

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, VII, VIII và IX.

2. Kỷ yếu Hội thảo khoa học lần thứ nhất. *Quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa: Lý luận, thực tiễn và giải pháp*- Chương trình khoa học xã hội cấp nhà nước giai đoạn 2001 - 2005 - Đề tài KX.01.09. Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

3. GS. TSKH Lương Xuân Quỳ (chủ biên). *Cơ chế thị trường và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường Việt Nam.* NXB. Thống kê, Hà Nội, 1994.

4. Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus. *Kinh tế học* (xuất bản lần thứ 15), tập II. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1997.

5. Liên Hợp Quốc, Uỷ ban kinh tế - xã hội châu Á - Thái Bình Dương: *Cải cách kinh tế vĩ mô trong các nền kinh tế đang chuyển đổi*.NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội,1999.

6. Kỷ yếu khoa học. *Kinh tế nhà nước và quá trình cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước - những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam.* Đề tài cấp Bộ - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2001.

7. GS. Đào Xuân Sâm. *Viết theo dòng tư duy đổi mới*. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2001.

B. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRÊN LĨNH VỰC XÃ HỘI

I. CÁC VẤN ĐỀ XÃ HỘI VÀ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Quan hệ xã hội và các vấn đề xã hội

Sinh sống và làm việc trong một cộng đồng, một xã hội giữa cá nhân này và cá nhân khác, giữa nhóm dân cư này và nhóm dân cư khác, giữa giai cấp này, tầng lớp xã hội này với các giai cấp, tầng lớp khác,... có những mối quan hệ với nhau. Đó là những quan hệ xã hội.

Những quan hệ xã hội xuất hiện dưới nhiều hình thức, nội dung phong phú và phức tạp, tạo nên sự vận động thường xuyên, liên tục của xã hội. Trong các quan hệ đó thì những quan hệ về sở hữu tài sản và những quan hệ lợi ích kinh tế - chính trị là những quan hệ xã hội cơ bản mà sự biến đổi một cách cơ bản của chúng làm cho xã hội chuyển từ hình thái xã hội này sang hình thái xã hội khác. Các quan hệ xã hội thường xuyên biến đổi, chúng xuất hiện, tồn tại, phát triển, thay đổi và có lúc mất đi dành cho những quan hệ xã hội khác phát triển.

Trong các quan hệ xã hội thường xuyên diễn ra những mâu thuẫn, xuất hiện những vấn đề có ảnh hưởng, tác động hoặc đe doạ đến sự phát triển bình thường của con người và cộng đồng dân cư cũng như chất lượng cuộc sống của họ. Những vấn đề đó được gọi là các vấn đề xã hội.

Các vấn đề xã hội là những vấn đề xuất hiện từ các quan hệ xã hội có tác động, ảnh hưởng hoặc đe doạ đến sự phát triển bình thường của con người, cộng đồng người cũng như chất lượng cuộc sống của họ đòi hỏi xã hội phải có những biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn hoặc giải quyết theo hướng có lợi cho sự tồn tại và phát triển bền vững của cộng đồng. Ví dụ, cùng với sự phát triển kinh tế thị trường, sự phân tầng xã hội và sự phân hoá giàu nghèo ngày càng diễn ra gay gắt đẩy một bộ phận dân cư rơi vào đói nghèo và bần cùng. Đói nghèo là một trong các vấn đề xã hội xuất hiện và gia tăng trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, đòi hỏi phải có giải pháp để hạn chế và ngăn chặn.

Trong các vấn đề xã hội thì từng lúc, từng nơi xuất hiện các vấn đề xã hội gay cấn (hay còn gọi là bức xúc). Các vấn đề xã hội gay cấn (bức xúc) là các vấn đề xã hội đạt đến ngưỡng mà nếu không được giải quyết ngay một cách tích cực sẽ dễ dẫn đến sự bùng nổ, biến dạng xã hội và đẩy xã hội vào sự rối loạn, mất ổn định và suy thoái. Ở nước ta hiện nay, vấn đề thiếu việc làm và thất nghiệp, vấn đề nghèo đói, vấn đề tham nhũng là những vấn đề xã hội gay cấn (bức xúc). Ở thập kỷ 80, 90 của thế kỷ XIX, vấn đề bùng nổ dân số cũng là vấn đề xã hội gay cấn.

Việc xác định vấn đề xã hội gay cấn trong các thời kỳ không có nghĩa là bỏ qua không giải quyết các vấn đề xã hội khác. Vấn đề là ở chỗ, xã hội cần tập trung và ưu tiên các nguồn lực cho việc giải quyết các vấn đề xã hội gay cấn, được xem như là một định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

2. Chính sách giải quyết các vấn đề xã hội - chính sách xã hội

Để giải quyết những vấn đề xã hội, trước hết cần có chính sách xã hội. Nghị quyết Đại hội VI của Đảng đã xác định "*Chính sách xã hội bao trùm mọi mặt cuộc sống của con người: điều kiện lao động và sinh hoạt, giáo dục và văn hoá, quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp, quan hệ dân tộc. Coi nhẹ chính sách xã hội, tức là coi nhẹ yếu tố con người trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội*".

Các quan hệ xã hội và các vấn đề xã hội rất rộng lớn, liên quan đến mọi mặt của cuộc sống con người và các cộng đồng dân cư. Thuật ngữ "chính sách xã hội" chỉ là thuật ngữ chung, bao trùm cho tất cả các chính sách xã hội cụ thể. Vì vậy, khi đề cập đến chính sách xã hội là đề cập đến một chính sách xã hội cụ thể như chính sách giáo dục - đào tạo, chính sách việc làm, chính sách bảo hiểm xã hội, ... Mặt khác, trong một chính sách xã hội lại bao gồm các chính sách xã hội nhằm giải quyết các khía cạnh của các vấn đề lớn. Ví dụ, trong chính sách việc làm bao gồm các chính sách cho vay vốn việc làm, chính sách thị trường lao động, chính sách tín dụng cho tạo việc làm...

Giải quyết các vấn đề xã hội tức là giải quyết các vấn đề liên quan đến lợi ích và sự phát triển con người, cộng đồng dân cư, là những vấn đề có ý nghĩa chính trị cốt lõi của mỗi quốc gia. Do đó chính sách xã hội phải dựa trên hay là sự thể chế hoá đường lối, quan điểm của Đảng về giải quyết các vấn đề xã hội.

Mỗi chính sách xã hội cụ thể có mục tiêu riêng. Tuy nhiên, mục tiêu bao trùm của chính sách xã hội là thiết lập sự công bằng, trật tự an toàn xã hội, ổn định, phát triển và tiến bộ xã hội. Các chính sách xã hội đều tập trung vào việc phát triển con người và vì con người.

Từ các phân tích trên có thể đi đến một định nghĩa về chính sách xã hội như sau:

Chính sách xã hội là sự thể chế hoá của Nhà nước các đường lối, quan điểm của Đảng về việc giải quyết các vấn đề xã hội có liên quan đến con người, nhóm người hoặc toàn thể cộng đồng dân cư nhằm phát triển con người, vì con người thiết lập sự công bằng xã hội, trật tự an toàn xã hội, phát triển và tiến bộ xã hội.

Như vậy:

– Chủ thể của các chính sách xã hội là Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng.

– Khách thể của các chính sách xã hội là các tầng lớp dân cư.

– Đối tượng giải quyết của chính sách xã hội là các vấn đề xã hội.

– Mục tiêu của chính sách xã hội là công bằng, ổn định, phát triển và tiến bộ xã hội.

Chính sách xã hội có nội dung rất rộng lớn, có thể phân loại theo đối tượng, tính chất, phạm vi tác động và mức độ của các vấn đề xã hội cần giải quyết.

* Nếu theo đối tượng, tính chất và phạm vi của chính sách xã hội, có thể chia ra:

– Chính sách xã hội được tính đến, được lồng ghép, được xây dựng trong khi hoạch định và thực hiện chính sách kinh tế;

– Chính sách xã hội cơ bản, chung cho mọi đối tượng trong cộng đồng (giáo dục, bảo hiểm xã hội,...);

– Chính sách xã hội hướng vào giải quyết một số vấn đề xã hội gay cấn, cấp bách (chống tham nhũng, xoá đói giảm nghèo, bài trừ tệ nạn xã hội,...);

– Chính sách xã hội cho một số đối tượng đặc biệt (phụ nữ, người già, người tàn tật,...).

Nhiều khi còn phân loại chính sách xã hội theo nguồn kinh phí. Bởi vì, mỗi một loại chính sách xã hội có nguồn tài chính khác nhau, có cơ chế vận hành quản lý khác nhau. Theo cách phân loại này, chính sách xã hội có thể chia ra:

– Chính sách xã hội được đầu tư từ ngân sách nhà nước;

– Chính sách xã hội được trợ giúp từ nguồn hợp tác và viện trợ quốc tế;

– Chính sách xã hội có nguồn từ bản thân đối tượng và cộng đồng đóng góp;

– Chính sách xã hội được kết hợp trong các nguồn từ chính sách kinh tế.

Cách phân loại trên đây chỉ là tương đối. Bởi vì các chính sách xã hội có mối quan hệ hữu cơ với nhau, đan xen vào nhau và không ngừng biến đổi. Cách phân loại chung nhất chính sách xã hội là chia ra chính sách xã hội cơ bản và chính sách xã hội cấp bách. Yêu cầu cơ bản của chính sách xã

hội là xây dựng một hệ thống chính sách xã hội nhân bản và an sinh xã hội, lấy dân làm gốc, vì con người và phục vụ cho lợi ích của con người.

Về thực chất, đó là hệ thống chính sách xã hội hướng vào nâng cao dân trí, dân sinh, dân chủ, đảm bảo mọi người sống ấm no, hạnh phúc, nhân ái, bình đẳng và công bằng. Chính sách xã hội cơ bản phát huy tác dụng trong một thời gian dài và là những chỉ báo cơ bản định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Ngoài chính sách xã hội cơ bản, Nhà nước cũng phải có những chính sách xã hội cấp bách giải quyết những vấn đề xã hội gay cấn, thường xảy ra trong những thời điểm nhất định.

Chính sách xã hội có những đặc trưng để phân biệt với các chính sách kinh tế, chính trị, văn hoá, tư tưởng,... Đặc biệt cần phân tích khía cạnh xã hội, tính chất xã hội của chúng. Có thể khái quát hoá đặc trưng của chính sách xã hội từ góc độ quản lý như:

Một là, chính sách xã hội là chính sách liên quan trực tiếp đến con người và bao trùm mọi mặt cuộc sống của con người. Vì vậy, đặc trưng bao quát nhất của chính sách xã hội là lấy con người, các nhóm người trong cộng đồng làm đối tượng tác động để hoàn thiện và phát triển con người, hình thành các chuẩn mực xã hội và giá trị xã hội.

Hai là, chính sách xã hội mang tính xã hội, nhân văn và nhân đạo sâu sắc, bởi vì mục tiêu cơ bản của nó là hiệu quả xã hội, góp phần ổn định, phát triển và tiến bộ xã hội, đảm bảo cho mọi người được sống trong tình nhân ái, bình đẳng và công bằng,... Công bằng xã hội là nội dung cơ bản của chính sách xã hội. Nhà nước sử dụng chính sách xã hội như một công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội, xây dựng chuẩn mực xã hội và định hướng giá trị xã hội mới, hướng vào cái thiện, cái tốt, hạn chế và đẩy lùi cái xấu, cái ác.

Ba là, chính sách xã hội của nhà nước thể hiện trách nhiệm xã hội cao, tạo ra những điều kiện và cơ hội như nhau để mọi người phát triển và hoà nhập vào cộng đồng. Trong xã hội, không ít người rơi vào hoàn cảnh và điều kiện bất lợi, chịu nhiều thiệt thòi, do đó cần có sự trợ giúp của nhà nước và cộng đồng. Sự đầu tư của nhà nước hoặc sự trợ giúp của cộng đồng không phải là sự bao cấp hoặc cứu tế xã hội theo kiểu ban ơn, mà đó là trách nhiệm của toàn xã hội. Đầu tư đó cũng là đầu tư cho phát triển.

Bốn là, hiệu quả của chính sách xã hội là ổn định xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống, đảm bảo công bằng xã hội,... Để thực hiện chính sách xã hội đạt đúng mục tiêu, đối tượng và hiệu quả phải có những điều kiện

đảm bảo ở mức cần thiết để chính sách xã hội đi vào cuộc sống. Chính sách xã hội phải được kế hoạch hoá bằng các chương trình dự án có mục tiêu, hình thành các quỹ xã hội, phát huy vai trò và sức mạnh của cộng đồng, của cơ sở và các tổ chức xã hội (tổ chức phi Chính phủ), phát triển hệ thống sự nghiệp hoặc dịch vụ xã hội, tăng cường lực lượng cán sự xã hội...

Giữa các loại chính sách xã hội bao giờ cũng có mối quan hệ hữu cơ với nhau, có những miền giao nhau, đặc biệt là giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội. Vấn đề đặt ra là phải tìm và xác định được giới hạn hợp lý giữa chúng để có quan điểm xử lý đúng đắn ở tầm quốc gia.

3. Vai trò của chính sách xã hội đối với sự phát triển

Chính sách xã hội bao trùm các mặt của đời sống con người, các nhóm người và toàn bộ cộng đồng dân cư, vì vậy luôn luôn có vị trí hàng đầu trong hệ thống chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước. Điều đó đã được khẳng định trong các Nghị quyết Đại hội Đảng VI, VII, VIII, IX và các Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương bàn về việc giải quyết các vấn đề xã hội.

Điều đó xuất phát trước hết từ vai trò của con người, của nguồn lực con người với sức sáng tạo vô tận đối với sự phát triển xã hội. Chính sách xã hội giải quyết những vấn đề xã hội, do đó tạo điều kiện phát triển và khai thác triệt để tiềm lực con người cho sự phát triển. Vai trò này ngày càng to lớn khi đất nước ta đang chuyển sang thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhân loại đang bước sang thiên niên kỷ của trí tuệ, thời kỳ đòi hỏi hơn bao giờ hết phải phát triển mạnh mẽ trí tuệ và khai thác tối đa trí tuệ con người cho sự phát triển.

Chính sách xã hội là cầu nối giữa tăng trưởng kinh tế và tiến bộ xã hội, là công cụ hữu hiệu để định hướng xã hội chủ nghĩa sự phát triển của nước ta. Tăng trưởng kinh tế là một cơ sở để tạo ra sự tiến bộ xã hội. Tuy nhiên, sự tăng trưởng, phát triển kinh tế không tự động trực tiếp dẫn đến sự tiến bộ xã hội. Sự tăng trưởng kinh tế phải qua các chính sách xã hội mới tạo ra sự tiến bộ xã hội. Việc công bố chỉ số phát triển con người, biểu hiện của sự tiến bộ xã hội của các nước thông qua Tổ chức Phát triển Liên Hợp Quốc đã chứng minh điều đó. Theo thông báo đó, chỉ số phát triển con người (HDI) của nước ta đạt 0,55 và xếp thứ 121 trên 178 nước được xếp hạng mặc dù tổng sản phẩm xã hội (GDP) tính theo đầu người của nước ta thuộc vào số các nước thấp nhất trong đó. Nhờ có các chính sách xã hội tốt (giáo dục, y tế...) nên các chỉ số phát triển con người về y tế, chăm sóc sức khoẻ (thông qua tuổi thọ bình quân) và chỉ số về trình độ giáo dục quốc dân

(thông qua tỉ lệ người mù chữ) của nước ta đạt cao khiến chỉ số HDI của nước ta đạt vị trí trung bình trên thế giới.

Chính sách xã hội còn là công cụ hữu hiệu để Đảng và Nhà nước ta định hướng xã hội chủ nghĩa cho sự phát triển nước ta. Nếu xét trên phương diện kinh tế, từ khi nước ta chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường có điều tiết thì các phương pháp và hình thức tổ chức kinh tế của nước ta có nhiều nét tương đồng như ở các nước tư bản chủ nghĩa trên thế giới. Tuy nhiên sự khác nhau cơ bản ở đây là tính chất xã hội, đặc trưng xã hội xã hội chủ nghĩa của sự phát triển nước ta mà mục tiêu là dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh. Chính sách xã hội của nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện ngày một tốt hơn sự công bằng xã hội và tiến bộ xã hội. Hay nói cách khác, công bằng xã hội là mục tiêu cốt lõi của chính sách xã hội nước ta. Chính sách xã hội của Nhà nước ta rõ ràng là một công cụ để thực hiện cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Điều đó thể hiện trên các mặt:

- Khắc phục và hạn chế các khuyết tật của kinh tế thị trường về phân tầng xã hội và phân hoá giàu nghèo, tạo điều kiện cho những người bị thiệt thòi có điều kiện vươn lên hoà nhập với cộng đồng;

- Thực hiện sự công bằng trong phân phối và thu nhập theo nguyên tắc phân phối theo lao động;

- Tạo ra những cơ hội như nhau cho tất cả các tầng lớp dân cư và cá nhân phát huy tài năng, tham gia lao động, tham gia vào các sự nghiệp giáo dục đào tạo, văn hoá, y tế, thể dục thể thao và các hoạt động chính trị xã hội khác;

- Tạo lập nếp sống lành mạnh, văn minh, duy trì và phát huy bản sắc văn hoá dân tộc, góp phần bảo đảm sự phát triển bền vững của đất nước.

4. Kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội

Để hoạch định chính sách xã hội phải nghiên cứu mối quan hệ giữa chính sách phát triển kinh tế và chính sách xã hội. Tức là làm rõ tính chất xã hội, mục tiêu xã hội trong chính sách kinh tế, những điều kiện đảm bảo khả năng của nền kinh tế dầu tư cho chính sách xã hội, sự kết hợp giữa mục tiêu kinh tế - xã hội trong hoạch định chính sách kinh tế và chính sách xã hội... Thực chất là làm rõ mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế, thực hiện công bằng và thúc đẩy tiến bộ xã hội. Khi kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội, cần chú ý một số điểm sau đây:

- Chính sách kinh tế và chính sách xã hội tuy có mục tiêu riêng, mục tiêu tự thân của nó, song lại có mục tiêu chung là nhằm phát triển xã hội.

- Chính sách xã hội là yếu tố của sự phát triển và nằm trong yếu tố phát triển, vì vậy, đầu tư cho chính sách xã hội chính là đầu tư cho phát triển. Nếu có chính sách phát triển kinh tế đúng đắn sẽ tạo ra điều kiện, tiền đề vật chất để giải quyết các vấn đề xã hội, ngược lại giải quyết tốt các vấn đề xã hội bằng những chính sách phù hợp sẽ tạo ra nền ổn định xã hội để phát triển kinh tế.

- Tăng trưởng kinh tế không tự nó giải quyết được tất cả các vấn đề xã hội, mặc dù các chương trình phát triển kinh tế sẽ được lồng ghép, kết hợp để giải quyết các vấn đề xã hội rất cơ bản, như vấn đề việc làm, chống đói nghèo, tệ nạn xã hội, ... Bởi vì, theo qui luật phát triển không đều, sự tác động của các qui luật kinh tế thị trường (qui luật giá trị, qui luật cung - cầu, qui luật cạnh tranh, ...) làm cho các chính sách kinh tế, các chương trình kinh tế không bao hàm hết, không chứa đựng được tất cả các vấn đề xã hội vốn rất phức tạp về nội dung, đối tượng, cấp độ khác nhau... Vì vậy, đòi hỏi phải có các chính sách, chương trình xã hội riêng để giải quyết các đối tượng, các địa bàn (vùng) và các loại vấn đề xã hội cụ thể nổi lên gay gắt trong từng thời điểm nhất định.

- Các vấn đề xã hội, đặc biệt là vấn đề xã hội gay cấn, phát sinh có nguyên nhân và nguồn gốc sâu xa từ kinh tế. Vì vậy, các chính sách và chương trình xã hội này phải được thực hiện bằng các giải pháp kinh tế, phải tính đến hiệu quả kinh tế - xã hội và theo quan điểm phát triển, không làm theo kiểu hành chính, bao cấp.

- Khi nói đến tiến bộ xã hội có nghĩa là đề cập đến mặt chất lượng của sự phát triển xã hội và tính hợp qui luật của sự phát triển xã hội. Điều này phụ thuộc vào sự lựa chọn mô hình phát triển của mỗi quốc gia. Đảng và Nhà nước ta chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự quản lý của nhà nước, nhằm mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng và văn minh". Xã hội công bằng và văn minh chính là định hướng xã hội chủ nghĩa của chúng ta và là nội dung cơ bản của tiến bộ xã hội, còn kinh tế thị trường chỉ là phương tiện để đạt tới tiến bộ xã hội, thông qua các chính sách xã hội phù hợp.

- Để kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội đòi hỏi phải tìm ra giới hạn hợp lý giữa chúng. Song đây là vấn đề rất phức tạp và

khó khăn. Điều chủ yếu là xem xét, phân tích những dấu hiệu, những yếu tố tác động tích cực hoặc những yếu tố gây hậu quả tiêu cực của các chính sách đó, để từ đó nhà nước áp dụng các biện pháp kiểm soát, khống chế chúng về mặt tính chất, quy mô và cường độ, không cho nó vượt quá điểm "tới hạn", gây nên những hậu quả xấu hoặc nguy hiểm về mặt xã hội. Thông thường, sai lầm về chính sách kinh tế có thể khắc phục được sau một thời gian, có thể sau một vài chu kỳ tái sản xuất (mặc dù không phải dễ, như sai lầm trong cơ cấu đầu tư), nhưng hậu quả về mặt xã hội có thể hàng trăm năm chưa chắc đã khắc phục được. Mặt khác, một chính sách xã hội được xây dựng không tính đến khả năng của nền kinh tế hoặc không quan tâm đến lợi ích kinh tế, sẽ trở thành yếu tố cản trở tăng trưởng kinh tế.

– Sự kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội được xác định phụ thuộc vào định hướng chính sách ở tầm vĩ mô và trong xây dựng phương án chính sách cụ thể. Ở đây có 3 phương thức lựa chọn:

+ Chính sách xã hội đi sau chính sách kinh tế;

+ Chính sách xã hội đi trước chính sách kinh tế;

+ Chính sách xã hội đi đồng thời và song song với chính sách kinh tế;

Kinh nghiệm lịch sử của nước ta cho thấy, nếu chọn phương thức đầu thì sẽ sa vào quan điểm chạy theo kinh tế thị trường tự do đơn thuần, coi nhẹ các vấn đề xã hội, còn nếu lựa chọn phương thức thứ hai thì lại rất dễ mắc sai lầm chủ quan, duy ý chí. Chính sách thì hay nhưng không có điều kiện vật chất thực hiện trở thành nói suông, hứa hão, mất lòng tin. Vì vậy, phương thức lựa chọn của chúng ta là: "phải kết hợp ngay từ đầu tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội". Thực chất, đó là những tư tưởng cơ bản của chiến lược phát triển xã hội trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Từ sự lựa chọn trên đây, phương hướng kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội ở tầm quốc gia là:

+ Kết hợp ngay trong mục tiêu và phương hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội;

+ Kết hợp trong quy hoạch tổng thể, trong kế hoạch dài hạn phát triển kinh tế - xã hội 5 năm;

+ Kết hợp trong việc xây dựng và thể chế hoá, luật pháp hoá các chính sách xã hội;

+ Kết hợp trong kế hoạch và cân đối ngân sách hàng năm. Trong đó xác định rõ tỉ lệ và qui mô đầu tư cho chính sách xã hội, có lựa chọn các vấn đề ưu tiên;

+ Kết hợp trong việc lồng ghép các chương trình, dự án kinh tế với các chương trình, dự án xã hội.

– Trong quá trình kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội ở tầm vĩ mô, cần chú ý một số vấn đề có tính chất nguyên tắc sau đây:

Thứ nhất, trong hoạch định chính sách phải tuân thủ nghiêm ngặt các qui luật của nền kinh tế hàng hoá để phát triển sản xuất và tăng trưởng kinh tế, đồng thời phải lường trước những mặt khiếm khuyết để chủ động điều chỉnh thông qua cơ chế và chính sách phù hợp, kịp thời.

Thứ hai, cần xác định thật rõ vai trò của Nhà nước. Nhà nước không can thiệp trực tiếp và thô bạo vào quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế, mà bằng cách tạo ra môi trường pháp lý, hành lang pháp lý cho họ. Song về các vấn đề xã hội thì ngược lại, Nhà nước phải tăng cường can thiệp đến mức tối đa vào giải quyết các vấn đề xã hội, đặc biệt là các vấn đề xã hội gay cấn, nóng bỏng như việc làm, chống đói nghèo, bài trừ tệ nạn xã hội, ... bằng các chính sách và chương trình cụ thể, có mục tiêu. Những vấn đề xã hội lớn, có tính chất cơ bản, song lại rất cấp bách thì đều phải trở thành chương trình quốc gia.

Thứ ba, cần phải hết sức coi trọng việc xã hội hoá cả trong nhận thức và trong hành động về mối quan hệ giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội, phải quán triệt ở tất cả các ngành, các cấp và mọi người, đặc biệt là trong các cơ quan và cán bộ hoạch định, triển khai thực hiện chính sách.

Thứ tư, trong việc kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội phải biết chọn ra những chính sách gốc, xác định những vấn đề xã hội cần ưu tiên giải quyết trước.

Tóm lại, chính sách xã hội và chính sách kinh tế là một thể thống nhất. Sự thống nhất đó được xác định ở một giới hạn hợp lý giữa chúng, mà ở đó sự kết hợp tối ưu giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội, có tác động tích cực thúc đẩy sự phát triển và tiến bộ xã hội. Sự kết hợp đó dựa trên nguyên tắc: chính sách kinh tế phải tìm được động lực trong xã hội và đảm bảo ổn định xã hội; ngược lại, chính sách xã hội phải thúc đẩy kinh tế phát triển và phù hợp với điều kiện kinh tế cho phép.

Để minh hoạ những sự khác nhau của chính sách kinh tế và chính sách xã hội, có thể mô hình hoá tương đối theo ví dụ sau:

TT	Tiêu thức phân biệt	Chính sách kinh tế	Chính sách xã hội	
			Mô hình chung	Ví dụ chính sách việc làm
1	**Mục tiêu**	Tăng trưởng kinh tế, tăng năng suất lao động, tăng GDP	Hiệu quả xã hội (ổn định, an toàn và phát triển xã hội)	Hiệu quả xã hội (có việc làm, tăng thu nhập, giảm nghèo khổ)
2	**Đối tượng tác động chính**	Người kinh doanh (cá nhân hoặc tổ chức kinh tế)	Các nhóm xã hội, các tầng lớp dân cư (đặc biệt là nhóm có ít điều kiện thuận lợi	Người chưa có việc, người thất nghiệp, người thiếu việc.
3	**Nguồn vật chất đảm bảo**	Vốn đầu tư xây dựng cơ bản (từ ngân sách nhà nước); Vốn tự có; Vốn vay; Liên doanh; Liên kết; Cổ phần (hình thành vốn SXKS)	Ngân sách đầu tư cho chương trình xã hội; Trợ giúp quốc tế; Đóng góp của cộng đồng (hình thành quỹ xã hội)	Quĩ quốc gia về giải quyết việc làm (từ nhiều nguồn, trong đó có nguồn từ ngân sách Nhà nước)
4	**Phương thức đầu tư**	Theo chiều sâu, đồng bộ hóa, đổi mới kỹ thuật và công nghệ, hoàn vốn và có lãi	Không hoàn lại, đầu tư tài trợ (thông qua vay vốn với lãi suất nâng đỡ hoặc cho mượn)	Đầu tư hạ tầng cơ sở tiếp nối để tạo mở việc làm; Cho vay với lãi suất ưu đãi; Phát triển hệ thống trung tâm xúc tiến việc làm (dạy nghề và dịch vụ việc làm)
5	**Cơ chế vận hành**	Tự vận hành theo chính sách hoặc luật pháp (quản lý gián tiếp)	Chỉ đạo từ Trung ương đến địa phương, theo chương trình, dự án cụ thể	Theo dự án
6	**Hình thức tổ chức**	Tổ chức của người kinh doanh, hiệp hội, hội nghề nghiệp	Các tổ chức phi Chính phủ (NGO), hội của bản thân đối tượng	Ban quản lý chương trình, dự án, coi trọng các NGO (Phụ nữ, thanh niên, nông dân, công dân)

II. CÔNG BẰNG XÃ HỘI - MỤC TIÊU CỐT LÕI CỦA CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Quan niệm về công bằng xã hội trong điều kiện nước ta

Trong lịch sử loài người ở các thời đại khác nhau, trong cương lĩnh của các cuộc cách mạng xã hội, con người đều quan tâm đến công bằng xã hội. Tuy nhiên "công bằng xã hội" được hiểu rất khác nhau ở các thời đại và chế độ xã hội khác nhau. Không thể bàn về công bằng xã hội một cách trừu tượng, ngoài không gian và thời gian.

Tuy nhiên, trên giác độ lý luận tổng thể có thể hiểu công bằng xã hội là các giá trị định hướng để con người sinh sống và phát triển trong các quan hệ giữa các thành viên trong cộng đồng về mặt vật chất cũng như về

mặt tinh thần. Có thể nêu ra một số những định hướng giá trị cơ bản sau đây trong các quan hệ xã hội để làm rõ khái niệm trên:

+ Quan hệ giữa một bên là mức độ lao động và một bên là mức độ thu nhập.

+ Quan hệ giữa một bên là quyền sở hữu tư liệu sản xuất và một bên là quyền định đoạt sự sản xuất và phân phối.

+ Quan hệ giữa một bên là mức độ phạm tội và một bên là mức độ bị trừng phạt.

+ Quan hệ giữa một bên là các thành viên của xã hội với hoàn cảnh kinh tế và mức độ phát triển trí lực khác nhau và một bên là cơ hội tham gia vào quá trình giáo dục, khám chữa bệnh, hưởng thụ các sản phẩm văn hoá, nghệ thuật, thể dục thể thao...

Trong điều kiện xã hội cụ thể của Việt Nam hiện nay, định hướng của sự phát triển xã hội đã được nêu ra: dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh. Nghiên cứu những mục tiêu ấy cần phải làm rõ hơn một số điểm:

– Công bằng xã hội trong những điều kiện hiện nay. Xã hội Việt Nam hiện nay đang mở ra những khả năng cho các cá nhân, các tầng lớp xã hội phát huy năng lực và nguồn lực để vừa mưu cầu lợi ích của mình, vừa tạo nên sức mạnh chung của cộng đồng (dân giàu, nước mạnh), đưa đất nước từng bước tiến tới trình độ hiện đại (văn minh).

– Quan niệm công bằng xã hội theo chủ nghĩa bình quân hoặc cho mọi thứ bất công hoành hành, có hại cho lợi ích của đại đa số nhân dân đều không thể chấp nhận được.

– Có người đặt vấn đề: để đạt được sự tăng trưởng kinh tế thì tất yếu phải hy sinh công bằng xã hội, cần chấp nhận đạt tăng trưởng kinh tế trước rồi sẽ dần dần giải quyết các vấn đề xã hội sau. Mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh không cho phép làm như vậy. Vả lại, nếu làm như thế thì đồng thời cũng triệt tiêu luôn sự tăng trưởng kinh tế.

– Cũng có người nói: đã là kinh tế thị trường thì phải chấp nhận mọi thứ bất công. Kinh nghiệm một số nước cho thấy, một nền kinh tế thị trường kiểu đó không giúp cho sự phát triển của đất nước, ngay cả trong lĩnh vực kinh tế, và sớm muộn sẽ dẫn đất nước tới hỗn loạn, nghèo khổ và lạc hậu. Nền kinh tế thị trường mà chúng ta muốn có là một nền kinh tế thị trường văn minh, có luật pháp, có điều tiết theo lợi ích chung của sự

phát triển đất nước và bảo đảm cho mọi người sống ngày càng ổn định và khá lên.

Quan niệm thích hợp về công bằng xã hội hiện nay đòi hỏi phân biệt những loại bất công khác nhau:

a. Loại bất công tự nhiên: tính từ "tự nhiên" ở đây bao hàm cả những khả năng, những năng lực khác nhau về mặt tự nhiên (có những nguồn gốc sinh học chẳng hạn) cũng như những khác biệt về trình độ phát triển do lịch sử lâu đời để lại (ví dụ như sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn, giữa miền núi và miền xuôi...). Đối với loại bất công này, hướng lâu dài là dựa trên sự phát triển ngày càng cao của xã hội mà thu hẹp dần, và trước mắt, cố gắng đến mức tối đa để bù đắp những thiệt thòi do những bất công này gây ra, không để trở thành những căng thẳng xã hội và xung đột có hại cho sự phát triển chung...

b. Loại bất công tất yếu: tính từ "tất yếu" ở đây cũng được hiểu rất tương đối, theo nghĩa không thể tránh khỏi nếu muốn đưa đất nước lên con đường "dân giàu, nước mạnh". Ai cũng biết rằng, nói "dân giàu", nhưng không phải ai cũng giàu ngang nhau và cùng một lúc. Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII ghi rõ "việc có một bộ phận dân cư giàu trước là cần thiết cho sự phát triển".

Cũng không thể loại bỏ tình trạng nghèo tương đối. Chúng ta chấp nhận sự làm giàu chính đáng, hợp pháp, có lợi cho sự phát triển của đất nước - đó là sự làm giàu dựa vào những năng lực và cả những nguồn lực chính đáng - sự giàu này không vấp phải một hạn chế nào. Tài kinh doanh, óc tổ chức, sáng kến và cả chỗ dựa chính đáng về nguồn lực nữa đều có đất phát huy đến mức cao nhất qua cạnh tranh lành mạnh.

c. Loại bất công phi lý, phi pháp: đó là tất cả những bất công nào hoàn toàn đi ngược lại những lợi ích của sự phát triển xã hội, làm cho đời sống xã hội biến dạng và đạo đức xã hội suy đồi.

Xoá bỏ những bất công phi lý, điều tiết những bất công tự nhiên và hợp lý dù sao cũng là mặt thụ động của việc thực hiện công bằng xã hội. Mặt quan trọng hơn, mặt tích cực, chủ động là xã hội dần dần tạo ra những điều kiện thuận lợi cho những cơ may ngang nhau giữa các thành viên của xã hội trong những lĩnh vực phúc lợi xã hội cần thiết tối thiểu, đặc biệt là cả lớp người có công trong sự nghiệp giải phóng dân tộc và cả những nạn nhân chiến tranh mất khả năng lao động và kiếm sống cũng phải được hưởng những trợ cấp thường xuyên đủ duy trì mức sống tối thiểu, mà không phải là chiếu cố tình nghĩa hay nhân đạo theo lối ban phát.

Thực hiện những cơ may ngang nhau không dễ, nhưng phải làm từng bước để đi tới đó.

2. Công bằng xã hội là sự phát triển đất nước

Tiêu chí hàng đầu của công bằng xã hội ở nước ta hiện nay là xem nó có lợi hay có hại cho sự phát triển đất nước. Kinh nghiệm cho thấy rõ: đặt công bằng xã hội lên hàng đầu sẽ dẫn tới chỗ triệt tiêu những yếu tố phát triển kinh tế, nhưng đặt hiệu quả kinh tế lên hàng đầu theo lối "chủ nghĩa tự do mới" lại dẫn tới chỗ khoét sâu những ngăn cách xã hội và nhất là dồn một số người không nhỏ vào tình trạng nghèo khổ và bế tắc, và cuối cùng cũng tạo ra những trở ngại lớn cho hiệu quả và phát triển kinh tế, những nguy cơ bùng nổ xã hội. Phải đi tìm một công thức mới, trong đó không để hai mặt công bằng xã hội và phát triển kinh tế đối kháng nhau, loại bỏ nhau, mà làm sao để cho hai mặt đó trở thành tiền đề của nhau, hơn nữa để cho mặt này bao hàm cả mặt kia ở mức độ hợp lý nhất. Điều đó càng cần thiết, vì ngày nay mọi lý luận về sự phát triển đều bác bỏ cách hiểu phát triển đồng nghĩa với tăng trưởng kinh tế, và đều nhấn mạnh nội dung cơ bản và mục tiêu cao nhất của sự phát triển là phát triển con người với tư cách cá nhân trong một cộng đồng đầy nhân tính. Sự kết hợp, sự giao nhau của hai mặt đó phải được tính toán theo những điều kiện cụ thể của mỗi nước, chủ yếu là theo trình độ phát triển kinh tế và theo truyền thống, những tâm lý dân tộc. Ở đây, tuyệt đối không thể có mô hình có sẵn.

Trong hoàn cảnh nước ta hiện nay, sự kết hợp hai mặt đó vấp phải những khó khăn không dễ vượt qua. Một mặt, chủ nghĩa bao cấp vừa bình quân, vừa đặc quyền có để lại di chứng, không những trong đời sống vật chất mà cả trong ý thức con người. Mặt khác, quá trình chuyển sang kinh tế thị trường chứa đầy những yếu tố độc quyền, lũng đoạn, vô chính phủ, tự phát làm cho kinh tế thị trường mang trạng thái dã man, tuy có kích thích những hoạt động kinh tế, nhưng đưa con người vào những "mê cung" đầy bất trắc và nhất là tạo nên một sức ép tâm lý về xã hội của lối sống hãnh tiến, chạy theo đồng tiền một cách mù quáng. Không thể phủ nhận rằng kinh tế thị trường dã man này đã tạo ra những bất công xã hội mới. Tội lỗi này không phải thuộc về bản thân kinh tế thị trường mà do những tác nhân phá hoại nó, biến nó thành dã man.

Chúng ta cần có kinh tế thị trường nhưng môi trường thuận lợi nhất cho các hoạt động kinh tế, nhưng nó phải là một nền kinh tế thị trường văn minh, với những hoạt động sinh lợi thực sự và được pháp luật kiểm soát chặt chẽ, có lợi cho quốc kế dân sinh.

Hơn nữa, bản thân kinh tế thị trường không tự động bảo đảm công bằng xã hội. Phải có những điều tiết xã hội không qua nhà nước để phân phối lại những kết quả hoạt động kinh tế theo hướng bảo đảm công bằng xã hội ở mức cần thiết tối thiểu.

Không thể đồng ý với quan niệm cho rằng nếu coi trọng công bằng xã hội thì khó lòng tập trung các nguồn lực bên trong và bên ngoài để phát triển kinh tế. Đứng về ngắn hạn thì như vậy, nhưng nếu xét theo triển vọng lâu dài thì quan niệm này rất có hại. Tất nhiên, trước mắt cần tập trung phần lớn các nguồn lực tăng trưởng kinh tế để từ đó có thêm những nguồn lực rót vào giáo dục, y tế, trợ cấp xã hội. Nhưng nếu ngày nay không đầu tư thích đáng cho những lĩnh vực này thì liệu trong 10 - 15 năm nữa, chúng ta có thể đảm bảo nguồn nhân lực có chất lượng cho sự phát triển kinh tế không? Hay lúc đó, nhân lực dồi dào ở nước ta sẽ trở thành một gánh nặng vì thiếu học vấn, thiếu trình độ nghề nghiệp và không đủ sức khoẻ. Theo tư duy kinh tế, đầu tư cho các lĩnh vực xã hội cũng là trực tiếp đầu tư cho kinh tế, nhất là xét theo triển vọng dài hạn. Đầu tư cho cấu trúc hạ tầng, không thể chỉ bó hẹp vào những cấu trúc hạ tầng kinh tế mà phải mở rộng ra những cấu trúc hạ tầng xã hội (con người).

3. Một số giải pháp về công bằng xã hội

Có nhiều giải pháp về công bằng xã hội. Sau đây là một số giải pháp cơ bản:

a. Xây dựng một xã hội dân sự nhà nước pháp quyền với chế độ dân chủ, kinh tế văn hoá phát triển, kiên quyết xoá bỏ sự độc quyền, đặc quyền đặc lợi.

b. Xây dựng và phát triển một chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa thực sự, nhân dân tham gia quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước.

c. Xoá bỏ sự độc quyền, lũng đoạn trong hoạt động kinh tế, bảo đảm cho mọi người bình đẳng về quyền kinh doanh và làm nghĩa vụ đối với nhà nước và xã hội.

d. Huy động các nguồn lực trong nhân dân, xã hội hoá nhiệm vụ đền ơn đáp nghĩa, xây dựng chương trình xoá đói giảm nghèo theo tinh thần Hội nghị thượng đỉnh ở Copenhaghen.

e. Ban hành các chính sách nhằm tạo ra những điều kiện cần thiết giảm dần sự cách biệt giữa các vùng trong nước (ưu tiên đầu tư, xây dựng hạ tầng cơ sở, phát triển giáo dục, y tế ở các vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng trước đây...).

f. Thực hiện chế độ đảm phụ ở những thành phố, vùng có lợi về kinh tế để tài trợ cho các vùng bị chiến tranh tàn phá và bất lợi về kinh tế.

g. Triển khai đồng bộ các biện pháp chống tham nhũng, sử dụng có hiệu quả, viện trợ nhân đạo và phát triển (sử dụng đúng mục đích, ngăn chặn tình trạng ăn bớt, ăn chặn...).

III. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ XÃ HỘI

1. Cơ chế quản lý nhà nước về xã hội

Do mục tiêu trực tiếp của chính sách xã hội khác với mục tiêu trực tiếp của chính sách kinh tế như phần trên đã nêu và mặt khác, các hoạt động kinh tế và các hoạt động xây dựng chịu sự chi phối của các quy luật vận động khác nhau nên cơ chế quản lý các vấn đề xã hội và cơ chế quản lý kinh tế cũng khác nhau.

Khác với lĩnh vực kinh tế, nơi nhà nước ngày càng không can thiệp trực tiếp vào các hoạt động sản xuất kinh doanh mà giao quyền tự chủ cho các tổ chức kinh tế và quyền tự trị cho các cấp chính quyền địa phương thông qua quá trình phi tập trung hoá trong quản lý kinh tế thì ngược lại nhà nước ngày càng chăm lo và trực tiếp đứng ra giải quyết các vấn đề xã hội. Việc xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá nghệ thuật là để tăng thêm nguồn lực và nâng cao trách nhiệm của xã hội đối với các sự nghiệp đó chứ không có nghĩa giảm bớt trách nhiệm và gánh nặng ngân sách nhà nước đối với chúng.

Nhà nước quản lý các vấn đề xã hội theo cơ chế đầu tư và điều phối trực tiếp các chương trình, dự án xã hội thông qua các cơ quan, tổ chức nhà nước và đội ngũ cán sự xã hội. Công cụ chủ yếu quản lý nhà nước về vấn đề xã hội là các chính sách xã hội. Đổi mới quản lý nhà nước về vấn đề xã hội về cơ bản là đổi mới hệ thống các chính sách xã hội.

2. Nội dung quản lý nhà nước về xã hội

Nhà nước quản lý về xã hội thông qua các nội dung hoạt động chủ yếu sau đây:

a. Hoạch định hệ thống các văn bản pháp luật bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ công dân, thiết lập trật tự an toàn xã hội, bảo vệ lợi ích và quyền tự do công dân trong khuôn khổ pháp luật nhà nước.

b. Hoạch định kế hoạch, các chương trình dự án về xã hội nhằm giải quyết các vấn đề xã hội nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

c. Hoạch định và triển khai hệ thống các chính sách xã hội nhằm thực hiện kế hoạch và các chương trình dự án về xã hội.

d. Tăng cường đầu tư ngân sách nhà nước cho việc giải quyết các vấn đề xã hội. Đưa ra chủ trương, biện pháp xã hội hoá các sự nghiệp xã hội nhằm tăng thêm quyền lực và nâng cao trách nhiệm của cộng đồng, xã hội trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, quản lý các quá trình xã hội hoá đó. Mở rộng hợp tác quốc tế, thu hút các nguồn lực từ bên ngoài cho việc giải quyết các vấn đề xã hội.

e. Tổ chức điều phối các chương trình, dự án xã hội của nhà nước cũng như của các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế.

f. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về xã hội và phát triển đội ngũ cán sự xã hội, bao gồm cả đội quân cán sự xã hội tình nguyện.

g. Tăng cường kiểm tra, kiểm soát nhà nước tất cả các hoạt động xã hội, đặc biệt là công tác thanh tra việc thực hiện các quy định pháp luật và chính sách về xã hội.

IV. HOẠCH ĐỊNH VÀ ĐƯA RA CÁC CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VÀO THỰC TIỄN ĐỜI SỐNG XÃ HỘI

1. Những quan điểm cơ bản của việc xây dựng và thực hiện chính sách xã hội

1.1. Quan điểm nhân văn

Các chính sách xã hội, xét đến cùng đều nhằm mục đích phục vụ con người nên quan điểm nhân văn phải là sợi chỉ đỏ xuyên suốt các chính sách xã hội.

Ở Việt Nam, từ rất sớm trải qua hàng ngàn năm trong hoàn cảnh phải luôn luôn đoàn kết đấu tranh chống ngoại xâm và chống thiên tai đã hình thành một truyền thống nhân ái sâu sắc trở thành tình cảm, đạo đức và phong tục tốt đẹp. Tư tưởng nhân văn được ghi lại trong những thành ngữ dân gian, nó trở thành quan điểm xử thế của nhân dân, quan điểm yêu quý con người: "Thương người như thể thương thân", "Người là vàng, của là ngãi", "Một mặt người bằng mười mặt của", "Người là hoa của đất". Truyền thống nhân ái đó đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh kế thừa và phát triển trong chủ nhĩa nhân văn cộng sản. Người căn dặn chúng ta: "Nhân dân ta từ lâu đã sống với nhau có tình có nghĩa. Hiểu chủ nghĩa Mác - Lênin là

phải sống với nhau có tình có nghĩa - nếu thuộc bao nhiêu sách mà sống không có tình có nghĩa thì sao gọi là hiểu chủ nghĩa Mác - Lênin được".

1.2. Quan điểm gắn lý luận với thực tiễn

Nghị quyết của Bộ Chính trị về "Công tác lý luận trong giai đoạn hiện nay ngày 28/3/1992 nhận xét: "Lý luận chưa đi sâu, đi sát cuộc sống, chưa ra khỏi tình trạng lạc hậu, chưa đáp ứng những đòi hỏi của thực tiễn đổi mới...". Công tác lý luận chưa thực hiện tốt việc cụ thể hoá và phát triển đường lối hoạch định các chính sách.

Nghị quyết nhấn mạnh một trong những phương châm lớn cần nắm vững là phải "Gắn chặt lý luận với thực tiễn, giữa yêu cầu trước mắt với nhiệm vụ lâu dài, giữa nghiên cứu cơ bản với nghiên cứu ứng dụng". Xuất phát từ tư tưởng chỉ đạo nói trên của Đảng và từ kinh nghiệm thực tiễn đã làm trong hơn hai năm của một số địa phương, chính sách xã hội nhằm giải quyết những vấn đề nóng bỏng đang đặt ra từ thực trạng kinh tế - xã hội của đất nước ta hiện nay.

1.3. Quan điểm lịch sử

Mỗi chính sách xã hội đều là một sản phẩm của đường lối chính trị trong từng giai đoạn lịch sử nhất định. Khi lịch sử đã sang trang và những nhiệm vụ mới đặt ra, cần phải có những chính sách xã hội mới phù hợp. Về lý thuyết là như vậy nhưng không phải bao giờ nhận thức con người cũng theo kịp những biến đổi xã hội và nhất là khi đã có nhận thức mới cũng không dễ gì làm chuyển động nhanh chóng một xã hội quen nếp tư duy và nếp sống theo lối cũ. Cuộc hội thảo khoa học thực tiễn năm 1994 ở Nghệ An cho thấy rõ cuộc đấu tranh tư tưởng bảo thủ khó khăn biết bao ngay từ một số người có trách nhiệm lãnh đạo.

Trái lại, nhận thức mới cũng có khả năng đi quá đà, muốn đốt cháy giai đoạn và như vậy lại rơi vào chủ quan, duy ý chí, phê phán quá mức, thậm chí phủ nhận sạch trơn những chính sách xã hội đã một thời phát huy tác dụng. Biết tôn trọng lịch sử một cách đúng đắn vẫn là một quan điểm cần tuân theo trong việc nghiên cứu các chính sách xã hội.

1.4. Quan điểm phát triển

Chưa bao giờ trong giới nghiên cứu khoa học thế giới, vấn đề phát triển được nêu lên nhiều như hiện nay, từ khái niệm, nội dung đến các tiêu chuẩn cơ bản, mô hình khác nhau... hầu như không có vấn đề nào không gắn với phát triển: tài nguyên con người và phát triển; môi trường và phát triển; phụ nữ, thanh niên và phát triển. Viện nghiên cứu các vấn đề Đông

Nam Á ở Singapore có cả một chương trình nghiên cứu về dân tộc và phát triển, tôn giáo và phát triển.

Nghiên cứu các chính sách xã hội theo quan điểm này có thể giúp cho ta nâng cao được trình độ lý luận và góp phần vào sự hợp tác nghiên cứu với nước ngoài và những lĩnh vực có sự quan tâm chung, trước hết là với các nước trong khối ASEAN.

1.5. Quan điểm hệ thống đồng bộ

Không thể nghiên cứu chính sách xã hội tách khỏi tổng thể các chính sách bao gồm các mặt kinh tế, chính trị, văn hoá, an ninh, quốc phòng, môi trường.

Cũng không thể có một chính sách xã hội độc lập với các chính sách xã hội khác, tuy mỗi chính sách xã hội có đối tượng khác nhau, mục tiêu khác nhau.

Ví như, chính sách bảo trợ xã hội có mối quan hệ khăng khít với các chính sách việc làm, tiền lương, tiền công, dân số, giáo dục, đào tạo nghề... hoặc như muốn giải bài toán tăng dân số ở nước ta, tạo điều kiện cho sự phát triển cân bằng và bền vững thì không thể không liên quan đến hàng loạt chính sách xã hội khác như triển khai chương trình xoá nạn mù chữ, phổ cập giáo dục tiểu học để nâng cao dân trí, chăm lo công tác bảo vệ bà mẹ và trẻ em, xây dựng đời sống văn hoá, hoàn chỉnh các chính sách xã hội như giải quyết công ăn việc làm, tuổi già...

1.6. Xã hội hoá, thể chế hoá, dân chủ hoá các chính sách xã hội

Các chính sách xã hội phải phát huy cao nhất tiềm năng của từng cá nhân, cộng đồng và toàn bộ xã hội. Do đó, cần phải xã hội hoá các chính sách xã hội. Phương châm "Nhà nước và nhân dân cùng làm" vận dụng vào việc thực hiện các chính sách xã hội cho thấy hiệu quả to lớn rõ rệt như nhiều cá nhân và các tổ chức xã hội đã nhận nuôi dưỡng trọn đời hơn 8.000 bà mẹ Việt Nam anh hùng trong số 13.000 bà mẹ đã được Nhà nước phong tặng danh hiệu cao quý đó.

Khi Đảng ta khẳng định nguyên tắc: Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật mà các chính sách xã hội là những công cụ để Nhà nước quản lý xã hội thì lô gíc tất yếu là các chính sách xã hội căn bản phải được thể chế hoá bằng pháp luật.

Dân chủ hoá việc hoạch định và thực hiện các chính sách xã hội cũng

là quan điểm quan trọng cần quán triệt. Do tác động của các chính sách xã hội rất nhanh nhạy, tác động trực tiếp vào đời sống của các tầng lớp nhân dân nên phải hết sức coi trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân.

2. Quy trình hoạch định và thực hiện các chính sách xã hội

2.1. Phân tích thực trạng của cơ cấu xã hội, các vấn đề xã hội để xác định nội dung các loại chính sách xã hội

– Vận dụng lý luận về cơ cấu xã hội của Marx được bổ sung bằng lý thuyết phân tầng xã hội của Max Weber và tư tưởng Hồ Chí Minh cũng như quan điểm của Đảng để phân tích các vấn đề xã hội của:

+ Công nhân;

+ Nông dân;

+ Trí thức;

+ Dân tộc;

+ Các đối tượng khác.

– Tập trung vào những vấn đề xã hội cơ bản và những vấn đề xã hội gay cấn trong quá trình phát triển xã hội.

Các vấn đề xã hội cơ bản như giáo dục - đào tạo, y tế, dân số kế hoạch hoá gia đình, việc làm, bảo trợ xã hội...

Các vấn đề gay cấn như tình trạng đói nghèo, tệ nạn xã hội (mại dâm, nghiện chích ma tuý), chất lượng giáo dục - đào tạo...

2.2. Đánh giá chính sách xã hội hiện hành

– Các quan điểm đánh giá:

+ Quan điểm hệ thống;

+ Quan điểm thực tiễn và thực chứng;

+ Quan điểm phát triển.

– Kết quả của việc đánh giá là luận cứ quan trọng để hoạch định chính sách xã hội mới, trong một số trường hợp chính sách mới chỉ mang tính chất sửa đổi, bổ sung cho chính sách xã hội cũ chứ không phải là thay thế hoàn toàn.

2.3. Xác định khái niệm và khung lý thuyết cho một chính sách xã hội cần được xây dựng

– Lý thuyết trong và ngoài nước.

– Kinh nghiệm thực tiễn trong và ngoài nước.

– Phương pháp luận và phương pháp xây dựng chính sách.

2.4. Lựa chọn mục tiêu chiến lược của chính sách

– Đây là giai đoạn quan trọng của việc xây dựng chính sách xã hội.

– Có ý nghĩa quyết định đến việc thực hiện thành công chính sách đó.

Mục tiêu đặt ra quá cao, xa vời hiện thực không những bị phá sản mà còn gây tác hại xấu đối với xã hội hơn cả khi chưa thực thi chính sách.

Mục tiêu của một chính sách xã hội phải đảm bảo tính khoa học, hiện thực và xu hướng phát triển.

2.5. Xây dựng các chương trình, dự án về các vấn đề xã hội mà chính sách đề cập

– Đây là nội dung quan trọng của chính sách xã hội nhằm thực hiện các mục tiêu đã được xác định.

– Quản lý theo chương trình, dự án là một sự đổi mới căn bản cơ chế quản lý, xoá bỏ cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp trước đây.

– Thông qua các chương trình, dự án mà thu hút các nguồn lực vào thực hiện chính sách, thực hiện xã hội hoá trong việc giải quyết các vấn đề xã hội.

– Xác định các nguồn lực (nhân lực, vật lực, tài lực) và tổ chức thực hiện chính sách.

– Về nguồn lực:

Đây là yếu tố quan trọng để thực hiện chính sách, đối với chính sách xã hội có các nguồn lực từ:

+ Ngân sách Nhà nước (là nguồn chủ yếu và trong một số chính sách xã hội gần như toàn bộ từ ngân sách nhà nước).

+ Từ các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và sự đóng góp của nhân dân (thông qua các biện pháp thực hiện xã hội hoá).

+ Các nguồn tài trợ của Chính phủ các nước và các tổ chức quốc tế.

2.6. Tổ chức thực hiện cần chú ý các nội dung cơ bản sau:

+ Tổ chức tuyên truyền, phổ biến chính sách.

+ Phân cấp quản lý chính sách, xác định vai trò, chức năng và trách

nhiệm của các cấp quản lý.

+ Tổ chức thí điểm trước khi thực hiện đại trà.

+ Tổ chức kiểm tra việc thực hiện chính sách.

2.7. Xử lý thông tin, đánh giá kết quả thực hiện

- Tổ chức mạng lưới thông tin để có lượng thông tin đầy đủ, chính xác và toàn diện về tình hình thực hiện chính sách, đặc biệt là những vướng mắc, khó khăn và tồn tại của chính sách.

- Tổ chức xử lý hệ thống thông tin nhằm rút ra những vấn đề cơ bản phản ánh đúng thực trạng của việc thực hiện chính sách.

2.8. Hoàn thiện việc xây dựng chính sách xã hội và đưa ra các kiến nghị để tiếp tục thực hiện chính sách

- Trên cơ sở của bước tiến các cơ quan hoạch định chính sách hoàn thiện chính sách và trong một số trường hợp nhất định phải xây dựng chính sách xã hội mới thay thế.

- Để tiếp tục đưa chính sách vào thực tiễn, các cơ quan hoạch định chính sách đề xuất những ý kiến, kiến nghị với nhà nước và chính quyền các cấp nhằm đảm bảo thực hiện thành công chính sách.

Về tổ chức quản lý theo chương trình, dự án.

+ Về phân cấp quản lý chính sách.

+ Về tạo các nguồn lực cho chính sách

+ Về tổ chức bộ máy và cán bộ...

2.9. Gợi mở quá trình mới tiếp tục nghiên cứu các chính sách xã hội

- Các quá trình xã hội diễn ra liên tục và chịu ảnh hưởng của những biến đổi trong quá trình phát triển xã hội nên một chính sách xã hội chỉ có ý nghĩa lịch sử nhất định.

- Mặt khác cùng với quá trình biến đổi sẽ xuất hiện những vấn đề xã hội mới đòi hỏi phải giải quyết mà trước đây chưa xuất hiện. Do đó dự báo xu hướng biến đổi các vấn đề xã hội của giai đoạn tiếp theo là một nội dung của việc xây dựng một chính sách xã hội.

Từ phân tích trên, có thể tổng hợp quy trình hoạch định và thực hiện các chính sách xã hội bằng sơ đồ sau:

Lược đồ qui trình hoạch định và thực hiện các chính sách xã hội

a. Nội dung nghiên cứu.

- CSXH đối với công nhân.
- CSXH đối với nông dân.
- CSXH đối với tri thức.
- CSXH đối với các dân tộc.
- CSXH đối với các đối tượng khác.

b. Kiểm kê, rà soát đánh giá lại các CSXH

c. Xác định các khái niệm và khung lý thuyết

d. Lựa chọn chiến lược.

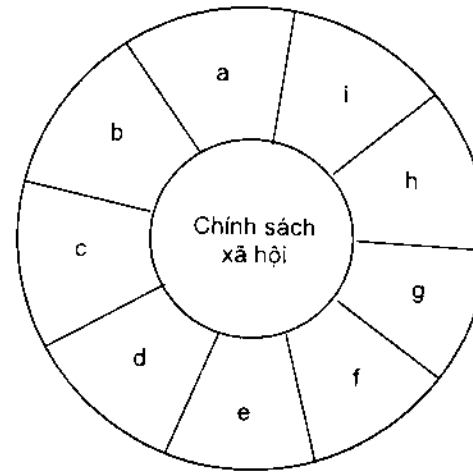
e. Xác định chương trình, dự án.

f. Biện pháp thực hiện: Tổ chức tài chính, cán bộ, phương pháp thử nghiệm, kiểm tra.

g. Xử lý tư liệu, thông tin. Đánh giá kết quả thực hiện.

h. Hoàn thiện việc xây dựng CSXH. Nêu kiến nghị.

i. Gợi mở một quá trình mới tiếp tục nghiên cứu các CSXH.



Câu hỏi ôn tập

1. Khái niệm, phân loại, đặc trưng và vai trò của chính sách xã hội.

2. Kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội trong quá trình phát triển.

3. Công bằng xã hội và các giải pháp về công bằng xã hội.

4. Cơ chế và nội dung quản lý nhà nước về xã hội.

5. Quan điểm và các bước hoạch định, đưa chính sách xã hội vào cuộc sống.

Tài liệu tham khảo

1. Nghị quyết Trung ương 4 khoá VII, Trung ương 2 khoá VIII của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.

2. Phạm Minh Hạc. *Về phát triển toàn diện con người thời kỳ Công nghiệp hoá - Hiện đại hoá.* NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2001.

3. Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc. *Báo cáo phát triển con người 1999.* NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2000.

4. Đặng Hữu. *Phát triển kinh tế tri thức rút ngắn quá trình Công nghiệp hoá - Hiện đại hoá.* NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2001.

Chương XI

TÀI CHÍNH CÔNG

I. KHÁI NIỆM VÀ VAI TRÒ CỦA TÀI CHÍNH CÔNG

1. Khái niệm tài chính và tài chính công

Là một phạm trù kinh tế thuộc lĩnh vực phân phối dưới hình thức giá trị, tài chính là tổng thể các quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình hình thành, phân phối, và sử dụng các quỹ tiền tệ của nền kinh tế quốc dân. Tài chính gắn liền với sự ra đời, tồn tại và hoạt động của Nhà nước. Sự phát triển của tài chính có mối quan hệ hữu cơ với sản xuất hàng hoá và quan hệ hàng hoá - tiền tệ, sự vận động của đồng vốn theo các chu kỳ tái sản xuất. Nó bao gồm một hệ thống các phạm trù, các thành tố rộng lớn: Ngân sách nhà nước; thuế; thu nhập; giá cả; nguồn vốn trong và ngoài nước; tiền tệ; tín dụng; lãi suất; thị trường vốn; tỷ giá hối đoái; kế toán; kiểm toán; thị trường chứng khoán; định mức thu - chi; hệ thống tổ chức tài chính; hệ thống tổ chức ngân hàng; kỹ thuật, công nghệ ngân hàng; thanh tra tài chính. Tất cả các thành tố đó hợp thành nền tài chính quốc gia.

Hệ thống tài chính của một quốc gia là tổng thể những khâu tài chính trong các lĩnh vực hoạt động khác nhau, có mối quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính. Hệ thống tài chính ở nước ta hiện nay bao gồm các khâu tài chính như sau: tài chính nhà nước, tài chính doanh nghiệp, bảo hiểm, tín dụng, tài chính các tổ chức xã hội và tài chính hộ gia đình.

Tài chính công gắn liền với các hoạt động kinh tế của khu vực nhà nước. Tài chính công phục vụ cho hoạt động của bộ máy nhà nước và việc thực hiện các chức năng của nhà nước. Nhà nước sử dụng các nguồn thu thông qua thuế và các nguồn thu khác để cung cấp tài chính đối với các hàng hoá và dịch vụ cho các nhu cầu cơ bản của đời sống kinh tế - xã hội mà các hoạt động kinh tế của khu vực tư nhân không thể cung cấp. Vì vậy, tài chính công là khía cạnh kinh tế của những hoạt động gắn với chức năng của nhà nước.

Tài chính công là các hoạt động thu và chi bằng tiền của Nhà nước, phản ánh các mối quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình

hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm phục vụ việc thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước đối với xã hội.

2. Vai trò và chức năng của tài chính công

Vai trò của tài chính công là tổ chức thiết lập một môi trường để tạo điều kiện cho cơ chế thị trường có thể vận hành có hiệu quả và đồng bộ.

Một là, mặc dù tài chính nhà nước phụ thuộc vào kết quả sản xuất, nhưng nó có tác dụng mạnh mẽ vào quá trình tái sản xuất xã hội (mở đầu chu kỳ mới, đầu vào của sản xuất hàng hoá và dịch vụ), có vai trò chủ động thúc đẩy sản xuất phát triển. Tài chính nhà nước là lĩnh vực tác động trực tiếp đến mọi đối tượng, mọi lĩnh vực đời sống xã hội, gắn liền với sự phát triển kinh tế, củng cố bộ máy nhà nước, nâng cao đời sống, ổn định chính trị, xã hội. Tài chính nhà nước là một trong những công cụ quan trọng nhất, hiệu nghiệm nhất cho việc thực hiện quản lý kinh tế - xã hội vĩ mô của Nhà nước.

Hai là, với nguồn lực của kinh tế nhà nước và tài chính nhà nước có đủ thực lực, đủ thẩm quyền tập trung nguồn vốn để đầu tư thích đáng vào những lĩnh vực then chốt, vùng trọng điểm, làm nổi bật lợi thế và tiềm năng của quốc gia, phục vụ nhu cầu chung của mọi thành phần kinh tế của mọi thành viên xã hội, bảo đảm những cân đối chủ yếu của nền kinh tế, kích thích phát triển nguồn thu.

Ba là, tài chính công cũng là một công cụ sắc bén để kiểm tra, kiểm soát, kiểm kê bằng tiền đối với sản xuất và phân phối, bảo đảm các quan hệ tỷ lệ, hướng dẫn điều tiết, can thiệp vào thị trường, phòng ngừa và chặn đứng những nguy cơ đột biến, những mặt tiêu cực của kinh tế thị trường.

Bốn là, tài chính công là một nhân tố quyết định để tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế và góp phần đạt ba mục tiêu cơ bản trên lĩnh vực tài chính - tiền tệ.

– Có luật lệ tài chính - tiền tệ đồng bộ;

– Có chiến lược và chính sách tài chính quốc gia hoàn chỉnh;

– Có một đội ngũ cán bộ, công chức tài chính - ngân hàng hiểu biết thực tiễn và thông thạo lý thuyết kinh tế thị trường và có năng lực thực hành. Từ đó, tạo lập một môi trường tài chính, tiền tệ lành mạnh, dần dần cân bằng nền kinh tế trên những cân đối lớn:

– Cân đối tích luỹ - tiêu dùng; thu - chi;

– Cân đối ngân sách nhà nước;

– Cân đối cán cân thanh toán quốc tế;

- Cân đối vốn đầu tư.
- Cân đối thu - chi bằng tiền của cư dân.
- Cân đối thu - chi tiền mặt...

Tài chính công có 3 chức năng như sau:

Thứ nhất, phân bổ nguồn lực tài chính trong nền kinh tế. Tài chính công cung cấp các nguồn vốn để thoả mãn các yêu cầu về hàng hóa và dịch vụ công cho xã hội.

Thứ hai, phân phối thu nhập. Tài chính công điều chỉnh sự thiếu công bằng trong phân phối thu nhập của nền kinh tế thông qua hệ thống thuế và chi tiêu ngân sách nhà nước cho các vấn đề xã hội.

Thứ ba, ổn định nền kinh tế vĩ mô. Tài chính công tạo điều kiện cho nền kinh tế tăng trưởng, phát triển ổn định thông qua các chính sách tài chính thích hợp.

Từ vai trò và chức năng của tài chính công như trên, có thể thấy phạm vi của tài chính công rất rộng lớn, liên quan đến các quan hệ thu, chi, vay nợ cũng như các quan hệ cung cấp hàng hoá và dịch vụ công cộng của nhà nước.

II. CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH QUỐC GIA

1. Mục tiêu chính sách tài chính quốc gia

a. Chính sách tài chính quốc gia là một bộ phận quan trọng của chính sách kinh tế, là tổng thể các chính sách kinh tế và giải pháp tài chính - tiền tệ nhằm khai thác, động viên, phân phối sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính trong và ngoài nước để bảo đảm tăng trưởng kinh tế cao, ổn định, bền vững, nâng cao tiềm lực của nền tài chính quốc gia, thực hiện thành công công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, và cải thiện đời sống nhân dân.

b. Chính sách tài chính quốc gia bảo đảm phát huy vai trò kiểm tra, giám đốc bằng đồng tiền; làm cho tài chính trở thành công cụ đắc lực của Nhà nước trong việc quản lý vĩ mô nền kinh tế thông qua luật pháp tài chính, các chính sách và các công cụ tài chính - kế toán.

c. Chính sách tài chính quốc gia làm lành mạnh hóa môi trường kinh tế, thúc đẩy sự chuyển đổi đồng bộ, hoàn chỉnh sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

2. Quan điểm chính sách tài chính quốc gia

a. Chính sách tài chính quốc gia phải bảo đảm khai thác tối đa các

nguồn lực trong nước, kết hợp huy động nguồn lực bên ngoài, xây dựng một nền tài chính quốc gia độc lập.

b. Chính sách tài chính quốc gia phải gắn với quá trình tiếp tục đổi mới cơ chế tài chính, cơ chế quản lý kinh tế mới toàn diện, cơ bản, sâu sắc.

c. Chính sách tài chính quốc gia phải được hoạch định trên cơ sở bảo đảm các mối quan hệ kinh tế và các cân đối lớn của nền kinh tế.

d. Chính sách tài chính quốc gia hướng vào yêu cầu của nền kinh tế mở, hội nhập thị trường khu vực và quốc tế.

e. Chính sách tài chính quốc gia dựa trên cơ sở quản lý bằng luật pháp, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, thực hiện nguyên tắc hiệu quả và tiết kiệm.

3. Những bộ phận cấu thành của chính sách tài chính quốc gia

– *Chính sách huy động vốn và phát triển thị trường tài chính:* Chính sách huy động vốn trong nước; xây dựng và phát triển thị trường chứng khoán.

– *Chính sách thu - chi và cân đối ngân sách nhà nước:* Xây dựng được một hệ thống ngân sách nhà nước thống nhất; phân cấp chính sách; vay nợ và trả nợ; cân đối ngân sách nhà nước; thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền bộ máy nhà nước trên lĩnh vực tài chính - tiền tệ.

– *Chính sách thuế:* Xử lý tỷ lệ động viên thuế và phí vào ngân sách nhà nước; điều chỉnh thuế nhập khẩu và xuất khẩu phù hợp với tình hình Việt Nam hội nhập thị trường thế giới và ASEAN; áp dụng thuế giá trị gia tăng và đổi mới cơ chế quản lý thu thuế.

– *Chính sách tài chính doanh nghiệp:* Doanh nghiệp nhà nước với vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, là tiềm lực tài chính quốc gia; cơ cấu lại và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, đánh giá lại toàn bộ đất đai, tài nguyên, bất động sản; xây dựng và phát triển mạnh mẽ các doanh nghiệp tài chính - tín dụng, ngân hàng thương mại, công ty bảo hiểm, công ty tài chính, dịch vụ tài chính và các doanh nghiệp thuộc mọi loại hình sở hữu đều phải thực hiện những quy định của pháp luật về tổ chức hoạt động kinh doanh, làm nghĩa vụ với Nhà nước và thực hiện nghiêm ngặt chế độ kế toán, kiểm toán, công khai báo cáo tài chính hàng năm;

– *Chính sách tài chính đối ngoại và chính sách ngoại hối:* Xác định rõ chính sách vay nợ và trả nợ nước ngoài; tranh thủ sự giúp đỡ về vốn, kỹ

thuật, chuyên gia các tổ chức quốc tế, sử dụng hiệu quả nguồn viện trợ Chính phủ, viện trợ nhân đạo và các loại hình tài trợ khác; chính sách tài chính đối với hoạt động thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam, chính sách thu hút và quản lý ngoại hối.

– *Chính sách tiết kiệm:* Chính sách, giải pháp cụ thể về tiết kiệm trong sản xuất và tiêu dùng; thay đổi cơ chế đầu tư xây dựng cơ bản; định mức chi phí, ngăn chặn tiêu cực lợi dụng, ăn vào vốn nhà nước.

– *Chính sách kiểm tra, kiểm soát tài chính:* Vấn đề trung tâm ở đây là tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật tài chính, nhất là luật thuế, cải cách hệ thống kế toán và đẩy mạnh công tác kiểm toán. Đây là những vấn đề thuộc khung "thể chế" đối với hoạt động tài chính.

Ngoài ra, chính sách tài chính quốc gia còn bao gồm cả chính sách tích luỹ và đầu tư, chính sách tín dụng và lãi suất, chính sách giá cả, chính sách tiền lương và thu nhập của các tầng lớp dân cư.

III. NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và vai trò ngân sách nhà nước

1.1. Khái niệm ngân sách nhà nước

Thuật ngữ "ngân sách" (Budget), có nhiều cách giải thích khác nhau, nhưng có hai đặc trưng cơ bản:

– Ngân sách là một bảng liệt kê, trong đó dự kiến và cho phép thực hiện các khoản thu, chi bằng tiền của một chủ thể nào đó (Nhà nước, bộ, doanh nghiệp, gia đình, cá nhân).

– Ngân sách tồn tại trong một khoảng thời gian nhất định, thường là một năm (năm ngân sách).

Từ đó, có thể hiểu một cách chung nhất: Ngân sách nhà nước là dự toán (kế hoạch) thu, chi bằng tiền của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định.

Theo Luật Ngân sách nước ta thì ngân sách nhà nước được hiểu là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Điều quan trọng nhất của khái niệm trên là cần hiểu cơ cấu các khoản thu và các khoản chi.

Thu ngân sách theo luật định bao gồm các khoản:

+ Thuế, phí, lệ phí;

+ Các hoạt động kinh tế của Nhà nước;

+ Các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân;

+ Các khoản viện trợ của nước ngoài;

+ Các khoản do Nhà nước vay để bù đắp bội chi;

+ Các khoản thu khác theo quy định pháp luật.

Chi ngân sách theo luật định bao gồm các khoản:

+ Phát triển kinh tế - xã hội;

+ Bảo đảm quốc phòng, an ninh;

+ Trả nợ nhà nước;

+ Viện trợ cho nước ngoài;

+ Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Ngân sách nhà nước là quỹ tài chính, tập trung lớn nhất của nền tài chính quốc gia, là khâu chủ đạo, tạo ra nguồn thu để nuôi sống toàn bộ bộ máy để thực hiện nhiệm vụ của mình.

1.2. Vai trò của ngân sách nhà nước

Vai trò của ngân sách nhà nước được thể hiện qua huy động nguồn tài chính để đảm bảo nhu cầu chi tiêu của Nhà nước, thực hiện cân đối giữa các khoản thu và các khoản chi của Nhà nước, là công cụ điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế quốc dân, quản lý xã hội về các mặt và quản lý bộ máy nhà nước, bảo đảm thực hiện thành công chính sách và nhiệm vụ kinh tế, văn hoá - xã hội, an ninh quốc phòng, đối ngoại; ổn định thị trường, giá cả, kiềm chế lạm phát.

Vai trò của ngân sách nhà nước

Thứ nhất, ngân sách nhà nước là công cụ chủ yếu phân bổ trực tiếp hoặc gián tiếp các nguồn tài chính quốc gia, định hướng phát triển sản xuất, hình thành cơ cấu kinh tế mới, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định và bền vững. Thông qua thu và chi ngân sách, Nhà nước tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến các chủ thể khác nhau trong xã hội theo các định hướng phát triển kinh tế của nhà nước.

Thứ hai, ngân sách nhà nước là công cụ để điều tiết thị trường, bình ổn giá cả và kiềm chế lạm phát. Nhà nước sử dụng thuế và chi tiêu ngân sách để tác động vào tổng cung hoặc tổng cầu để góp phần điều tiết thị trường, ổn định giá cả trên thị trường. Các hoạt động của ngân sách nhà

nước có tác dụng quan trọng đến việc kiềm chế lạm phát. Trước năm 1989, bội chi ngân sách được bù đắp chủ yếu bằng nguồn phát hành tiền nên lại đẩy lạm phát lên cao. Từ năm 1992, bội chi ngân sách được bù đắp bằng các nguồn vay trong và ngoài nước. Việc đổi mới cơ cấu chi ngân sách, tăng tỷ trọng các khoản chi đầu tư, đổi mới hệ thống thuế, bảo đảm mức động viên hợp lý và khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển... là những giải pháp đảm bảo cho sự thành công của cuộc đấu tranh chống lạm phát.

Thứ ba, ngân sách nhà nước là công cụ có hiệu lực của nhà nước để điều chỉnh trong lĩnh vực thu nhập, góp phần giải quyết các vấn đề xã hội. Việc tổ chức hoạt động của ngân sách nhà nước một cách đúng đắn, phù hợp với các điều kiện khách quan sẽ tạo ra những tác động tích cực, ngược lại, sẽ có những tác động tiêu cực tới các quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ tư, ngân sách nhà nước cung cấp tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước, góp phần củng cố, tăng cường sức mạnh của bộ máy nhà nước, bảo vệ đất nước và giữ gìn an ninh. Ngân sách nhà nước là công cụ tài chính quan trọng nhất để cung ứng nguồn tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước từ trung ương đến xã phường. Đồng thời, ngân sách nhà nước cũng cung cấp nguồn kinh phí có tính quyết định đối với các hoạt động an ninh, quốc phòng.

Thứ năm, ngân sách nhà nước là công cụ kiểm tra việc thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách và việc sử dụng các nguồn vốn, kinh phí, tài sản nhà nước. Kiểm tra của ngân sách nhà nước đối với các hoạt động tài chính khác có tác động sâu sắc tới các hoạt động tài chính khác.

Kết quả hoạt động ngân sách nhà nước:

– Ngân sách nhà nước từ chỗ dựa vào ngân sách nước ngoài, chuyển sang dựa vào nội lực kinh tế trong nước là chính, huy động khoảng 20% GDP.

– Cơ cấu ngân sách nhà nước thay đổi theo hướng tích cực, chi thường xuyên dựa vào nguồn thu trong nước, các khoản thu ngoài nước dành chi đầu tư phát triển.

– Thu ngân sách không những đã bảo đảm đủ nguồn chi tiêu thường xuyên của nhà nước mà còn để dành ra một phần tích luỹ cho đầu tư phát triển.

– Giảm bội chi ngân sách, bình quân giai đoạn 1991 - 2000 ở mức 4% GDP. Từ năm 1992 không phát hành tiền cho bội chi ngân sách, được bù đắp bằng vay của dân và vay nước ngoài.

Tuy nhiên, ngân sách nhà nước chưa ổn định và chưa thực sự lành mạnh:

– Ngân sách nhà nước thường xuyên căng thẳng, nguồn thu chưa vững (chủ yếu từ dầu thô và thuế xuất, nhập khẩu).

– Phân cấp ngân sách chưa hợp lý, vừa có mặt tập trung quá mức, nảy sinh nhiều tiêu cực.

– Tài sản quốc gia, tài chính công và tài chính doanh nghiệp nhà nước chưa được quản lý chặt chẽ, còn sơ hở để xảy ra nhiều lãng phí, thất thoát, tham nhũng.

– Phân phối nguồn chi tài chính còn có phần tràn lan, lãng phí, kém hiệu quả, nhất là về vốn xây dựng cơ bản.

2. Nội dung cơ bản Luật Ngân sách nhà nước Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Để quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, xây dựng ngân sách nhà nước lành mạnh, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả tiền của Nhà nước, tăng tích luỹ để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá, ngày 20/3/1996, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật Ngân sách nhà nước. Luật đã được sửa đổi bổ sung ngày 20/5/1998 và có hiệu lực từ ngày 1/1/1999. Luật quy định việc thanh, quyết toán, kiểm tra ngân sách nhà nước và về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước các cấp trong lĩnh vực ngân sách nhà nước. Luật gồm 8 chương và 82 điều.

Sau đây là những nội dung cơ bản cần được chú ý trên góc độ hành chính nhà nước.

2.1. Những quy định chung (chương 1 Điều 15)

Thống nhất những thuật ngữ: ngân sách nhà nước; thu ngân sách; chi ngân sách; quỹ ngân sách; dự toán ngân sách trung ương và địa phương; quỹ dự trữ tài chính; mục lục ngân sách và năm ngân sách.

Thiết lập những nguyên tắc cơ bản trong quản lý thống nhất ngân sách (Điều 3) quan hệ giữa ngân sách các cấp (Điều 4) và cân đối ngân sách nhà nước (Điều 8). Sau đây là một số nguyên tắc:

+ Ngân sách nhà nước do Quốc hội quyết định được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, có phân công trách nhiệm gắn với quyền hạn, phân cấp quản lý giữa các ngành, các cấp.

+ Ngân sách trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa

phương do Hội đồng nhân dân quyết định, được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể.

+ Ngân sách nhà nước được cân đối với những điều kiện tiên quyết là tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích luỹ ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển. Trong trường hợp bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu - chi ngân sách.

+ Vay bù đắp bội chi ngân sách là không sử dụng cho tiêu dùng mà sử dụng cho mục đích phát triển, có kế hoạch thu hồi vốn vay và chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

+ Ngân sách địa phương được cân đối với những điều kiện tiên quyết là tổng số chi không vượt quá tổng số thu. Nếu tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng vượt quá khả năng cân đối ngân sách tỉnh, thành phố thì được phép huy động vốn đầu tư trong nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

2.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan khác nhà nước, cá nhân về ngân sách nhà nước (chương 2, từ Điều 15 đến Điều 27)

Chương này đã quy định cụ thể nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức và cá nhân về ngân sách nhà nước, bao gồm:

- Quốc hội;
- Uỷ ban Thường vụ Quốc hội;
- Uỷ ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội;
- Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban khác của Quốc hội;
- Chủ tịch nước;
- Chính phủ;
- Bộ Tài chính;
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư;
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
- Các bộ, ngành;
- Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân;
- Các đơn vị dự toán ngân sách nhà nước;
- Các tổ chức và cá nhân.

2.3. Nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước các cấp (chương 3, từ Điều 28 đến Điều 41)

Chương này đã quy định những vấn đề chi tiết về:

– Nguồn thu ngân sách trung ương (các khoản thu 100%, các nguồn thu được phân theo tỷ lệ phần trăm): nhiệm vụ chi ngân sách trung ương (chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ gốc tiền do Chính phủ vay, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới).

– Nguồn thu ngân sách cấp tỉnh (các nguồn thu 100%, các nguồn thu theo tỷ lệ phần trăm), thu từ bổ sung của ngân sách trung ương; nhiệm vụ chi ngân sách cấp tỉnh (chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ gốc tiền vay cho đầu tư, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính và chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới).

Luật cũng quy định nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách cấp huyện; ngân sách xã, thị trấn; ngân sách phường.

2.4. Lập dự toán ngân sách nhà nước (chương 4, từ Điều 42 đến Điều 54)

Ở chương này, luật quy định căn cứ lập, xem xét dự toán, trách nhiệm các cơ quan tài chính trong quá trình tổng hợp và lập dự toán, hệ thống tài liệu thuyết minh.

– Chính phủ quy định cụ thể trình tự, thời gian lập và phân bổ dự toán.

– Trong quá trình lập dự toán nếu có ý kiến khác nhau giữa Bộ Tài chính và các cơ quan trung ương, các địa phương thì Bộ Tài chính phải trình Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ những ý kiến còn khác nhau để quyết định theo thẩm quyền.

2.5. Chấp hành ngân sách nhà nước (chương 5, từ Điều 55 đến Điều 63)

Ở chương này, luật quy định xử lý những vấn đề có tính nguyên tắc, mà trong thực tiễn chấp hành ngân sách nhà nước thường gặp phải:

– Ngoài cơ quan được nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách, không một tổ chức và cá nhân nào được thay đổi nhiệm vụ ngân sách đã được phân bổ.

– Trường hợp vào đầu năm ngân sách, nếu dự toán ngân sách chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, thì cơ quan tài chính các cấp được phép tạm cấp kinh phí cho các nhu cầu chi không thể trì hoãn cho tới khi dự toán và phân bổ ngân sách được quyết định.

– Đối với những tổ chức và cá nhân nộp ngân sách chậm mà không có lý do chính đáng thì căn cứ vào yêu cầu của cơ quan tài chính, các ngân

hàng và kho bạc nhà nước phải trích từ khoản tiền gửi của tổ chức và cá nhân đó để nộp ngân sách.

- Toàn bộ các khoản thu ngân sách phải được nộp trực tiếp vào kho bạc nhà nước, trừ trường hợp đặc biệt được phép tổ chức thu trực tiếp, sau đó phải nộp đầy đủ, đúng hạn vào kho bạc nhà nước.

- Trong quá trình chấp hành ngân sách, nếu tăng thu, tiết kiệm chi so với dự toán được giao thì được sử dụng để giảm bội chi, tăng chi cho trả nợ hoặc bổ sung quỹ dự trữ tài chính và tăng chi cho các khoản cần thiết khác. Nếu số thu không đạt dự toán được duyệt thì Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân được phép điều chỉnh giảm một số khoản chi tương ứng, đồng thời báo cáo Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân cùng cấp trong kỳ họp gần nhất.

- Trong trường hợp có nhu cầu chi đột xuất ngoài dự toán không thể trì hoãn được mà không có khoản dự phòng đáp ứng, thì Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân phải sắp xếp lại khoản chi để đáp ứng nhu cầu đó.

2.6. Kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước (chương 6, từ Điều 64 đến Điều 71)

Chương này, luật quy định những vấn đề cơ bản nhất đến kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước;

- Tổ chức và cá nhân có nhiệm vụ thu, chi ngân sách nhà nước phải tổ chức hạch toán kế toán, báo cáo và quyết toán đúng chế độ kế toán nhà nước...

- Cuối năm ngân sách, Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn khoá sổ kế toán, lập báo cáo quyết toán theo đúng nội dung ghi trong dự toán năm được duyệt và theo mục lục ngân sách.

- Bảo đảm ghi đúng các khoản thu thuộc ngân sách các năm trước, nộp năm sau, phải ghi vào ngân sách năm sau; các khoản chi năm trước chưa thực hiện chỉ được đưa vào dự toán năm sau khi được cơ quan có thẩm quyền quyết định.

- Xử lý kết dư ngân sách được tính 50% chuyển vào quỹ dự trữ tài chính, 50% chuyển vào ngân sách năm sau. Nếu quỹ dự trữ đã đủ mức giới hạn, thì chuyển vào ngân sách năm sau.

- Số liệu quyết toán được kho bạc nhà nước nơi giao dịch xác nhận

- Cơ quan tài chính các cấp địa phương duyệt quyết toán các cơ quan cùng cấp, thẩm tra quyết toán cấp dưới. Bộ Tài chính duyệt quyết toán các

cơ quan trung ương, thẩm tra quyết toán cấp dưới. Bộ Tài chính duyệt quyết toán các cơ quan trung ương, thẩm tra quyết toán ngân sách địa phương, tổng hợp, lập quyết toán trình Chính phủ để Chính phủ xem xét, trình Quốc hội phê chuẩn. Trong trường hợp quyết toán chưa được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn, thì các cơ quan hành chính nhà nước tiếp tục làm sáng tỏ.

– Quá trình kiểm tra, xét duyệt kiểm toán phải đảm bảo yêu cầu: các khoản thu không đúng quy định của luật pháp phải hoàn trả; những khoản phải thu, nhưng chưa thu phải trưng thu; những khoản chi không đúng quy định của pháp luật phải thu hồi.

2.7. Kiểm tra, thanh tra, khen thưởng và xử lý vi phạm (chương 7, từ Điều 72 đến Điều 79)

Những nội dung cơ bản nhất của chương này là:

– Tất cả các cơ quan quản lý nhà nước và đơn vị dự toán ngân sách có trách nhiệm kiểm tra việc thực hiện chế độ thu, chi và quản lý ngân sách.

– Cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của các số liệu kế toán, báo cáo quyết toán, chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán.

– Cơ quan thanh tra tài chính có nhiệm vụ thẩm tra việc chấp hành luật pháp và lập, chấp hành, quyết toán, thu, chi, quản lý ngân sách của tổ chức và cá nhân.

– Tất cả các tổ chức và cá nhân có thành tích thì được khen thưởng và nếu có những hành vi sau đây là phạm pháp: che dấu nguồn thu, thu ngoài ngân sách, trì hoãn không thực hiện nghĩa vụ nộp ngân sách; cho miễn giảm các khoản nộp trái quy định và trái thẩm quyền; lợi dụng chức quyền để chiếm dụng, làm thiệt hại nguồn thu và tài sản nhà nước; thu sai quy định, chi sai chế độ, làm thất thoát ngân sách; hạch toán sai chế độ kế toán và mục lục ngân sách nhà nước, gây thiệt hại cho ngân sách và những hành vi sai trái khác. Tổ chức và cá nhân vi phạm phải bồi thường, tuỳ theo tính chất và mức độ vi phạm bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính, hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Các tổ chức, cá nhân cũng có quyền khiếu nại, khiếu kiện, tố cáo những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách nhà nước.

2.8. Điều khoản thi hành (chương 8 từ Điều 80 đến Điều 82)

– Chính phủ quy định chi tiết thi hành luật này.

– Thủ tướng Chính phủ quy định về quản lý, sử dụng ngân sách và

tài sản nhà nước đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh.

Để triển khai thực hiện Luật Ngân sách nhà nước, theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Chính phủ ban hành Nghị định của Chính phủ, chi tiết hoá các điều của luật định, trọng tâm là:

+ Phân cấp quản lý ngân sách và mối quan hệ giữa các cấp ngân sách;

+ Lập dự toán ngân sách nhà nước;

+ Chấp hành ngân sách nhà nước;

+ Kế toán và quyết toán ngân sách nhà nước.

IV. THUẾ - NGUỒN THU CHỦ YẾU CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, phân loại thuế

1.1. Khái niệm: Thuế là một phạm trù kinh tế khách quan, là phần được động viên từ tổng sản phẩm quốc nội. Khoản thu từ thuế không được hoàn trả trực tiếp mà sẽ được hoàn trả gián tiếp thông qua sự hưởng lợi những kết quả hoạt động công cộng do Nhà nước đem lại. Việc sử dụng nguồn thu từ thuế phản ánh rõ rệt nguồn tài chính công.

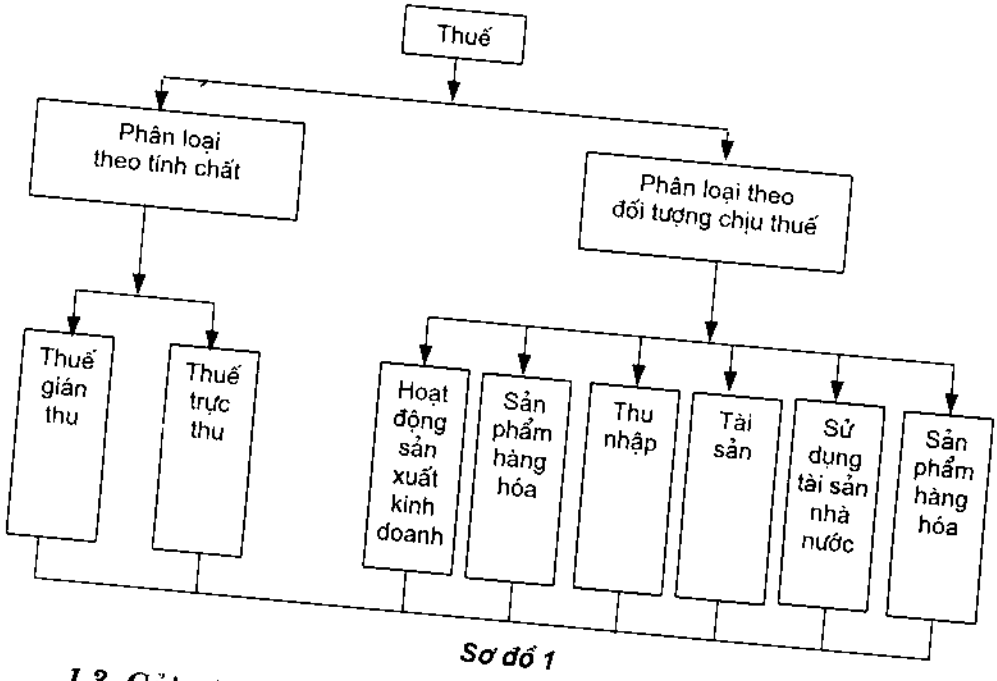
Thuế xuất hiện cùng với sự hình thành, tồn tại, phát triển nhà nước và các giai đoạn phát triển khác nhau của nền kinh tế thị trường. Muốn thực hiện được các chức năng của mình, Nhà nước phải có nguồn thu tài chính để chi tiêu. Thuế và Nhà nước gắn liền với nhau như hình với bóng. Cùng với sự phát triển lực lượng sản xuất, quan hệ sản xuất, quan hệ xã hội, hệ thống thuế, các sắc thuế dưới hình thức giá trị lần lượt ra đời. Tuy nhiên, chỉ riêng nguồn thu từ thuế cũng không thể đáp ứng đầy đủ nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Ngoài thuế, còn những nguồn thu khác, nhưng thuế vẫn là nguồn thu chủ yếu.

1.2. Phân loại thuế: Có nhiều cách phân loại thuế. Thông thường có hai cách phân loại phổ biến, theo tính chất và đối tượng đánh thuế của các sắc thuế, được mô tả trong sơ đồ tổng quát sau đây:

– *Thuế gián thu* là loại thuế mà người trực tiếp nộp thuế không phải là người chịu thuế, vì nó là một yếu tố cấu thành trong giá mua hàng, nhằm động viên sự đóng góp của người tiêu dùng (thuế doanh thu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất nhập khẩu...). Người kinh doanh nộp thuế, thực chất là nộp hộ thuế cho người mua hàng. Do đó, thuế gián thu được tính vào khoản chi và được trừ đi khi xác định lợi tức chịu thuế.

– *Thuế trực thu* là loại thuế mà người trực tiếp nộp thuế đồng thời là người chịu thuế, nó trực tiếp động viên, điều tiết thu nhập của người nộp thuế (thuế thu nhập, thuế lợi tức...). Do đó, thuế trực thu không được tính vào khoản chi để trừ khi xác định lợi tức chịu thuế.

Sở dĩ thuế phải áp dụng với nhiều hình thức khác nhau là nhằm phát huy ưu điểm từng loại sắc thuế, hỗ trợ, bổ sung cho nhau.



Sơ đồ 1

1.3. Cải cách thuế - thành công và hạn chế

Trong hơn 10 năm qua, cải cách thuế đã có những tiến bộ cơ bản như sau:

– Xây dựng nền tảng pháp luật của hệ thống các sắc thuế hiện đại. Đất nước ta đã chuyển hoá thành công từ một hệ thống thuế chỉ phù hợp với cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang một hệ thống thuế mới thống nhất, có tính pháp quy cao nhưng lại đơn giản hơn và không phân biệt theo thành phần kinh tế. Cho đến nay, hệ thống thuế nước ta có 9 sắc thuế chủ yếu, bao gồm: thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế nhà, đất; thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế tài nguyên; thuế giá trị gia tăng; thuế thu nhập doanh nghiệp; thuế tiêu thụ đặc biệt; thuế xuất khẩu, nhập khẩu.

– Đổi mới tổ chức hệ thống bộ máy thu thuế nhà nước. Hình thành hệ

thống thu thuế từ trung ương tới địa phương để quản lý thống nhất công tác thu thuế và các nguồn thu khác của ngân sách nhà nước. Tổng cục thuế, Cục thuế và chi cục thuế là những tổ chức hệ thống hành chính nhà nước, thực hiện chế độ thuế thống nhất trong cả nước và thực hiện chính sách thuế theo đường lối hội nhập.

– Xây dựng nền tảng pháp luật ngân sách nhà nước và quan hệ tài chính giữa trung ương và địa phương, Luật Ngân sách nhà nước được ban hành ngày 20/3/1996, có hiệu lực áp dụng từ ngày 1/1/1997. Sau đó Luật ngân sách nhà nước đã được sửa đổi, bổ sung ngày 20/5/1998 và có hiệu lực từ 1/1/1999 phù hợp với việc triển khai các luật thuế mới (thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt) nhằm cải thiện tình hình phân cấp ngân sách, tạo thế ổn định và chủ động cho ngân sách địa phương. Việc áp dụng Luật ngân sách nhà nước đã nâng cao tính pháp quy trong quản lý và điều hành ngân sách nhà nước, trong quan hệ tài chính giữa các cấp, các ngành.

– Đổi mới phương thức quản lý, hình thành bộ máy quản lý quỹ ngân sách nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính độc lập với ngân hàng nhà nước. Việc quản lý quỹ ngân sách nhà nước và các quỹ dự trữ tài chính nhà nước từ ngân hàng nhà nước sang Bộ Tài chính. Thành lập hệ thống Kho bạc nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính để thực hiện chức năng này. Nhờ đó đã phân định rõ chức năng quản lý điều hành chính sách tài khoá với chức năng tổ chức điều hành chính sách tiền tệ.

Tuy nhiên, bên cạnh các thành công nói trên, việc thi hành chính sách thuế vẫn còn những hạn chế: Hệ thống thuế hiện hành và việc quản lý thu thuế chưa đảm bảo động viên nguồn thu một cách hiệu quả. Trong từng sắc thuế còn chứa đựng tính không ổn định, không công bằng giữa các thành phần kinh tế. Việc sử dụng công cụ thuế vẫn còn phải phục vụ quá nhiều chính sách xã hội làm mất tính trung lập của thuế. Tính khả thi và tính hợp lý của các văn bản thuế còn hạn chế dẫn đến chỗ phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần, hệ thống, chính sách thuế còn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và chưa bảo đảm tính tương thích với các nền kinh tế thị trường khác trong khu vực; chưa xoá bỏ được triệt để chế độ cán bộ chuyên quản thuế. Thủ tục kê khai và nộp thuế còn phức tạp và thiếu tính thống nhất giữa các sắc thuế và giữa các đối tượng nộp thuế.

1.4. Định hướng đổi mới chính sách thuế

Tăng cường quản lý nhà nước trong lĩnh vực thuế bao gồm hai nội dung cơ bản là: hoàn thiện hệ thống thuế và tăng cường quản lý hoạt động

thu thuế. Phương hướng đổi mới chính sách thuế cơ bản là:

- Thực hiện cắt giảm thuế nhập khẩu CEPT/AFTA và thực hiện các cam kết quốc tế.

- Tập trung sức cải tiến, hoàn thiện, đưa ra các giải pháp tối ưu về kết cấu hệ thống thuế hiện đại cho phép khai thác tối đa các nguồn thu chủ yếu gồm dầu thô, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp và thu nhập cá nhân, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

- Mở rộng đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và đối tượng chịu thuế giá trị gia tăng bằng cách thu hẹp diện không chịu thuế và thu hẹp diện áp dụng mức thuế thấp, tiến tới áp dụng một mức thuế suất để bù đắp nguồn thu về nhập khẩu giảm.

- Thống nhất phương pháp tính thuế, thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn vay nước ngoài.

- Mở rộng đối tượng nộp thuế, thuế suất và tiến tới áp dụng thuế thu nhập cá nhân thống nhất và lợi nhuận cho mọi đối tượng nộp thuế.

- Hạn chế việc giảm thuế đối với đầu tư thay bằng việc khấu hao nhanh hay khoán một tỷ lệ trên vốn đầu tư được tính vào chi phí tính thuế thu nhập doanh nghiệp thay cho khấu hao.

- Chỉ miễn giảm thuế với thời gian tối đa là 5 năm cho các dự án đầu tư sản xuất hàng xuất khẩu, dự án công nghệ cao, dự án đầu tư cho vùng sâu, vùng xa.

- Ban hành một số loại thuế mới như thuế tài sản và thuế bảo vệ môi trường.

- Thực hiện cơ chế người nộp thuế tự kê khai, tự tính thuế, tự nộp thuế. Đồng thời cải cách quy trình quản lý thu thuế, nâng cao trình độ cán bộ thuế.

V. CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm chi ngân sách nhà nước và các đặc điểm của chi ngân sách nhà nước

1.1. Khái niệm và đặc điểm của chi ngân sách nhà nước

Chi ngân sách nhà nước là việc phân phối và sử dụng quỹ ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm thực hiện các chức năng của nhà nước theo những nguyên tắc nhất định.

– Chi ngân sách nhà nước gắn với bộ máy nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước đảm đương trong từng thời kỳ.

– Chi ngân sách nhà nước gắn với quyền lực nhà nước. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất quyết định quy mô, nội dung, cơ cấu chi ngân sách nhà nước và phân bổ nguồn vốn ngân sách cho các mục tiêu quan trọng nhất. Chính phủ là cơ quan hành pháp, có nhiệm vụ quản lý, điều hành các khoản chi ngân sách nhà nước.

– Chi ngân sách nhà nước có vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

1.2. Các nguyên tắc chi ngân sách nhà nước

Việc tổ chức các khoản chi ngân sách nhà nước phải dựa trên những nguyên tắc nhất định:

Thứ nhất, gắn chặt khả năng thu để bố trí các khoản chi. Chi ngân sách nhà nước phải dựa trên cơ sở có nguồn thu thực tế từ nền kinh tế. Mức độ chi và cơ cấu các khoản chi phải dựa vào khả năng tăng trưởng GDP của đất nước. Nếu vi phạm nguyên tắc này sẽ dẫn đến tình trạng bội chi ngân sách nhà nước, một nguyên nhân dẫn đến khả năng bùng nổ lạm phát.

Thứ hai, bảo đảm yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong việc bố trí các khoản chi tiêu của ngân sách nhà nước. Cần sắp xếp, bố trí các khoản chi ngân sách nhà nước theo một cơ cấu hợp lý, dựa trên các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu có căn cứ khoa học và thực tiễn, tổ chức các khoản chi theo các chương trình có mục tiêu.

Thứ ba, chi tiêu ngân sách phải bảo đảm tập trung có trọng điểm. Thực hiện đúng nguyên tắc này mới bảo đảm tính mục đích và khả năng tiết kiệm các khoản chi ngân sách nhà nước.

Thứ tư, Nhà nước và nhân dân cùng làm trong việc bố trí các khoản chi ngân sách nhà nước, nhất là các khoản chi mang tính chất phúc lợi xã hội.

Thứ năm, phân biệt rõ nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của các cấp theo luật định để bố trí các khoản chi cho thích hợp. Áp dụng nguyên tắc này sẽ tránh được việc bố trí các khoản chi chồng chéo, khó kiểm tra giám sát, nâng cao trách nhiệm và tính chủ động của các cấp.

Thứ sáu, tổ chức chi ngân sách nhà nước trong sự phối hợp chặt chẽ với khối lượng tiền tệ, lãi suất, tỷ giá hối đoái để tạo nên công cụ tổng hợp cùng tác động đến các vấn đề của kinh tế vĩ mô.

2. Các thành công và hạn chế của chính sách chi tiêu ngân sách

Trên cơ sở đổi mới chính sách chi tiêu ngân sách, tình hình chi tiêu ngân sách trong 10 năm qua có những đặc điểm sau:

– Bảo đảm nguồn vốn đáp ứng nhu cầu xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, nguồn vốn để thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước, chủ động trả nợ nước ngoài.

– Từng bước xoá bỏ bao cấp trong chi tiêu ngân sách nhà nước, cơ chế quản lý tài chính đã thay đổi cơ bản tạo điều kiện mở rộng quyền tự chủ cho các đơn vị sản xuất kinh doanh.

– Chi đầu tư phát triển từ nguồn vốn tập trung của nhà nước được dành chủ yếu cho đầu tư xây dựng hạ tầng cơ sở hoặc những khu vực khó thu hồi vốn, chú trọng đến mục tiêu phát triển công nghệ và nâng cao năng suất lao động.

– Đổi mới cơ chế tài chính các đơn vị sự nghiệp có thu theo cơ chế trang trải, nhà nước hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất, áp dụng từng bước cơ chế khoán biên chế và kinh phí cho các cơ quan hành chính nhà nước. Kết hợp đổi mới chính sách chi tiêu ngân sách nhà nước với việc xã hội hoá từng bước các dịch vụ xã hội như y tế, văn hoá, giáo dục.

– Bố trí thích đáng nguồn vốn để thực hiện các chương trình mục tiêu nhằm góp phần bổ sung, tạo điều kiện thực hiện các mục tiêu phát triển và các mục tiêu xã hội của quốc gia.

Nhìn chung, tình hình chi ngân sách nhà nước trong thập kỷ qua đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, bảo đảm thực hiện thành công các nhiệm vụ chính trị, duy trì sự ổn định vĩ mô và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước.

Tuy nhiên, chi ngân sách nhà nước vẫn chưa có một chiến lược rõ ràng. Chi NSNN còn dàn trải cho quá nhiều mục tiêu, hiệu quả chi tiêu thấp, trong khi đó chính sách, cơ chế cũng như chi NSNN chưa thật hợp lý nên hiệu quả của việc huy động các nguồn lực xã hội thuộc các thành phần kinh tế để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội còn thấp. Trong chi đầu tư phát triển vẫn còn tình trạng chưa tập trung, dứt điểm và hiệu quả đầu tư thấp. Nhiều nội dung chi bao cấp vẫn còn tồn tại trong quá trình lập và chấp hành ngân sách. Các thủ tục, quy trình cấp phát kinh phí và quy trình thanh toán, quyết toán còn rườm rà nên không bảo đảm chất lượng kiểm soát chi ngân sách, hiệu quả chi ngân sách còn hạn chế.

3. Phương hướng đổi mới và hoàn thiện chính sách chi tiêu ngân sách nhà nước

– Phải bảo đảm nguyên tắc tập trung, thống nhất đi đôi với việc phân công phân cấp hợp lý trong việc thực hiện chính sách và quản lý ngân sách nhà nước.

– Tăng cường trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong việc quản lý và sử dụng ngân sách từng cấp một cách chủ động và nâng cao được hiệu quả sử dụng nguồn vốn NSNN ở địa phương.

– Xoá bao cấp trong chi tiêu của NSNN, đồng thời áp dụng các chính sách hỗ trợ về tài chính để thực hiện các mục tiêu phát triển và chính sách cơ cấu kinh tế.

– Phải tăng cường kiểm tra, kiểm soát việc quản lý chi tiêu của NSNN, bảo đảm các nguyên tắc dân chủ, công khai, công bằng trong quản lý và sử dụng chi tiêu NSNN.

– Kiên quyết chuyển các nội dung chi tiêu không thuộc chức năng của Nhà nước ra khỏi ngân sách nhà nước và chuyển dần cho khu vực doanh nghiệp và dân cư trang trải.

– Ngân sách nhà nước phải bảo đảm đủ kinh phí cho việc duy trì hoạt động của bộ máy nhà nước có hiệu quả cao, bảo đảm cho quốc phòng an ninh và trật tự an toàn xã hội. Trong thời gian tới phải hoàn chỉnh cơ chế và mở rộng diện áp dụng khoán biên chế, quĩ lương và kinh phí hành chính cho các cơ quan quản lý Nhà nước các cấp.

– Ưu tiên cho việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội không có khả năng hoàn vốn hoặc không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, như: đường sá, cầu cống, bến cảng, sân bay, trường học, bệnh viện, nhà văn hoá...

– Đổi mới chi tiêu của NSNN phải gắn với quá trình đổi mới xã hội hoá các hoạt động dịch vụ công cộng, như: giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, nghiên cứu khoa học, vệ sinh môi trường...

– Nâng cao năng lực quản lý thâm hụt ngân sách. Nhà nước cần khống chế tỷ lệ bội chi ngân sách ở một giới hạn cho phép.

VI. KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và vai trò kiểm toán nhà nước

1.1. Khái niệm: Kiểm toán nhà nước là thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo quyết

toán của các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các đơn vị kinh tế nhà nước, các đoàn thể, các tổ chức xã hội có sử dụng kinh phí do ngân sách nhà nước cấp, nhằm xem xét hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách, tiết kiệm chi phí, phát hiện nguồn gốc, nguyên nhân chi tiêu lãng phí, lạm dụng công quỹ, góp phần làm lành mạnh hoá nền tài chính quốc gia.

Kiểm toán của cơ quan quyền lực nhà nước do nhà nước thành lập để kiểm tra, kiểm soát việc chi tiêu ngân sách nhà nước, công quỹ quốc gia sao cho đúng pháp luật, đúng mục đích trong tất cả các cấp, các ngành, các đơn vị kinh tế - sự nghiệp, các tổ chức xã hội nhằm sử dụng tài chính công đạt hiệu quả cao.

Kiểm toán nhà nước ra đời là xuất phát từ yêu cầu khách quan của sự cần thiết phải kiểm tra, kiểm soát việc chi tiêu công quỹ quốc gia, nhằm tăng cường tính hiệu lực, hiệu quả, tính kinh tế, sự nghiêm túc trong quản lý ngân sách, quản lý tài sản công của tất cả các cơ quan công quyền. Để đạt mục đích đó, đòi hỏi có một tổ chức, một đội ngũ nhân sự và một chế định thích hợp bảo đảm giữa người kiểm tra, kiểm soát và người bị kiểm tra, kiểm soát không thể là một. Vì vậy, tổ chức kiểm toán nhà nước ở nhiều quốc gia đều được xem như là một cơ quan kiểm tra tài chính công, thực hiện nhiệm vụ một cách độc lập, chỉ tuân thủ theo pháp luật với trình độ, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ cao, đồng thời chịu trách nhiệm về những hậu quả xấu do tổ chức và kiểm toán viên gây ra đối với các đối tượng kiểm toán. Độc lập gắn liền hữu cơ với trách nhiệm tổ chức và cá nhân. Địa vị pháp lý tổ chức kiểm toán nhà nước ở nhiều nước được xác định trong Hiến pháp, Luật Ngân sách, Luật Kiểm toán nhằm làm cho tổ chức đó hoạt động có hiệu quả (không hình thức), độc lập, khách quan và không phụ thuộc vào sự tác động từ bên ngoài.

Ở Việt Nam, từ khâu lập kế hoạch đến điều hành, quyết toán ngân sách nhà nước chỉ có một cơ quan duy nhất thực hiện là Bộ Tài chính, chưa có cơ quan nào đủ địa vị pháp luật và đủ trình độ chuyên môn để kiểm tra, xác minh tính chính xác, trung thực quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm ở các ngành, các cấp một cách thường xuyên, liên tục. Do đó, nhiều hiện tượng tiêu cực phổ biến vẫn không thể hạn chế được như phân tán nguồn thu, dấu nguồn thu để chi ngoài ngân sách, quyết toán khống cuối năm.

1.2. Vai trò kiểm toán nhà nước

Với chức năng của kiểm toán nhà nước, vai trò của nó được biểu hiện như sau:

Một là, góp phần hoàn thiện hệ thống kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước. Cùng với các cơ quan thanh tra nhà nước và thanh tra tài chính của Bộ Tài chính, đưa mọi tổ chức, mọi hoạt động tài chính, kế toán vào vòng kiểm soát của Nhà nước.

Hai là, góp phần mở rộng phạm vi kiểm soát của nhà nước. Từ trước đến nay, các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, điều tra của nước ta thường thường hoạt động theo vụ, việc phát sinh, bị động trong triển khai nhiệm vụ và không có điều kiện thực hiện chức năng của mình vào mọi đối tượng quản lý.

Ba là, với chức năng xác định tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp hợp lý của các số liệu, tài liệu kế toán, báo cáo quyết toán và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các xác nhận của mình, cơ quan kiểm toán nhà nước sẽ hỗ trợ đắc lực và là chỗ dựa vững chắc cho hoạt động của các cơ quan thanh tra.

Vai trò kiểm toán nhà nước như trình bày ở trên là kết quả tất yếu của quá trình thực hiện chức năng kiểm tra, chức năng thẩm định, chức năng phân tích; so sánh; chức năng bảo vệ lợi ích hợp pháp của Nhà nước và công dân của hoạt động kiểm toán. Với sự ra đời và hoạt động của cơ quan kiểm toán nhà nước sẽ đưa công tác quản lý ngân sách, quản lý vốn và tài sản công lên một trình độ cao hơn.

2. Đối tượng kiểm toán nhà nước và thiết lập hệ thống tổ chức kiểm toán

2.1. Đối tượng của kiểm toán nhà nước

Kiểm toán nhà nước có phạm vi rất rộng và bao gồm các đối tượng sau đây:

– Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trước lúc trình Hội đồng nhân dân.

– Báo cáo tổng quyết toán ngân sách nhà nước của Chính phủ trước lúc trình Quốc hội.

– Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước thuộc Quốc Hội. Toà án nhân dân. Viện kiểm sát nhân dân.

– Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước các đơn vị sự nghiệp công, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội có sử dụng kinh phí của nhà nước.

– Báo cáo quyết toán các chương trình, dự án, sử dụng tiền vay, nợ, viện trợ chính phủ, các chương trình dầu tư xây dựng cơ bản nhà nước.

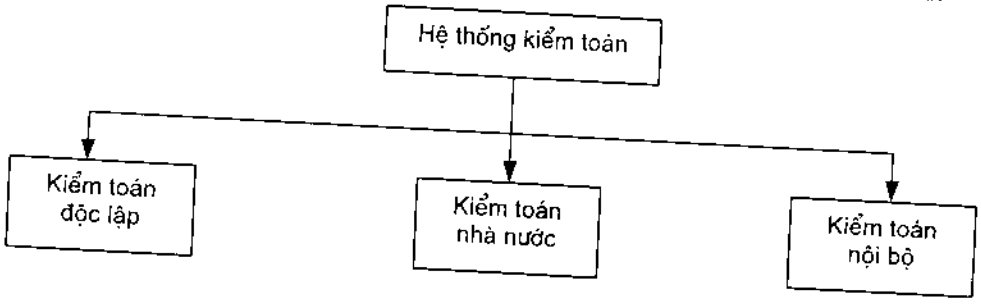
- Báo cáo quyết toán doanh nghiệp nhà nước.
- Báo cáo quyết toán các chương trình đặc biệt.

Để thực thi chức năng của mình, cơ quan kiểm toán nhà nước phải có một bộ máy, một đội ngũ kiểm toán viên mạnh, quản lý tập trung thống nhất trong phạm vi toàn quốc, mới có thể đáp ứng được nhu cầu của xã hội, của việc lành mạnh hoá nền tài chính quốc gia.

2.2. Thiết lập hệ thống tổ chức kiểm toán

Lĩnh vực kiểm toán là một lĩnh vực còn tất mới ở nước ta, là một lĩnh vực hoạt động gắn liền với hoạt động tài chính và cũng là một loại công cụ quản lý quan trọng trong nền kinh tế thị trường.

Hệ thống kiểm toán thông thường gồm ba bộ phận theo sơ đồ 2.



Sơ đồ 2

Với Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994, Chính phủ đã quyết định thành lập cơ quan kiểm toán nhà nước thuộc Chính phủ. Với sự ra đời của cơ quan kiểm toán đã xuất hiện các chức danh mới: Tổng kiểm toán nhà nước, Phó tổng kiểm toán nhà nước, kiểm toán trưởng, phó kiểm toán trưởng, kiểm toán viên. Cơ cấu bộ máy của cơ quan kiểm toán nhà nước Việt Nam, ngoài bộ phận văn phòng cơ quan, còn có các vụ kiểm toán chuyên ngành:

- Kiểm toán ngân sách nhà nước
- Kiểm toán chương trình đặc biệt (an ninh, quốc phòng,...)
- Kiểm toán đầu tư xây dựng cơ bản và các chương trình dự án vay nợ, viện trợ Chính phủ.
- Kiểm toán doanh nghiệp nhà nước.

Do phạm vi hoạt động rộng, nên năm 1995, được phép của Thủ trướng Chính phủ, đã hình thành 2 cơ quan kiểm toán nhà nước khu vực trên các địa bàn lãnh thổ, trực thuộc và chịu sự chỉ đạo trực tiếp, toàn diện của cơ quan kiểm toán nhà nước quốc gia (đến nay đã thành lập 5 đơn vị

kiểm toán nhà nước khu vực).

Kiểm toán độc lập xuất hiện vào thế kỷ XIX, khi xuất hiện có sự tách rời giữa chủ sở hữu vốn và những người quản lý vốn. Kiểm toán là người bảo vệ cho chủ sở hữu để ngăn chặn lạm dụng có thể có của những người quản lý. Sau này, khi hình thành công ty cổ phần, công ty quốc gia, thì số đối tượng quan tâm đến báo cáo tài chính, không chỉ ông chủ, mà còn các chủ cổ phần, cổ đông, thị trường chứng khoán, ngân hàng, nhà cung ứng,... Để có nguồn thông tin khách quan, tin cậy về các báo cáo thực trạng tài chính, cần có một tổ chức bên ngoài doanh nghiệp làm nhiệm vụ kiểm tra, xác nhận. Do đó, hình thức công ty kiểm toán độc lập được phát triển mạnh mẽ.

Kiểm toán độc lập là quá trình kiểm tra các số liệu, tài liệu của các doanh nghiệp do kiểm toán viên độc lập thực hiện để xác nhận tính trung thực, hợp lý của các báo cáo tài chính, cung cấp kết quả kiểm toán cho những người trả phí kiểm toán.

Tháng 9 năm 1991, Nhà nước ta đã ra quyết định thành lập hai công ty kiểm toán độc lập đầu tiên với tên gọi: Công ty kiểm toán Việt Nam (VACO) và công ty dịch vụ tư vấn tài chính - kế toán và kiểm toán (AASC). Tiếp sau đó Nhà nước tiếp tục cấp giấy phép thành lập các chi nhánh 100% vốn nước ngoài, lập văn phòng đại diện của các công ty tư vấn kiểm toán xuyên quốc gia, quốc tế (KPMG, COOPERS và LYBRAND, ERNST và YOUNG, WATE HOUSE, DELOITTE TOUCHE TOHMATSU, ARTHUR ANDERSEN). Trong các công ty kiểm toán độc lập của Việt Nam, có các doanh nghiệp kiểm toán tư nhân.

Kiểm toán nội bộ là một tổ chức kiểm toán do các đơn vị, tổ chức bộ, ngành doanh nghiệp tự lập ra trong bộ máy của mình. Kiểm toán nội bộ có trách nhiệm quản lý và bảo vệ tài sản của tổ chức mình; rà soát hệ thống kế toán, các quy chế kiểm soát nội bộ; kiểm tra thẩm định tính xác thực của thông tin tài chính mà các bộ phận chức năng trong đơn vị cung cấp cho các nhà quản lý; kiểm tra tính tiết kiệm, hiệu quả, hiệu lực hoạt động tài chính của đơn vị, nên ý nghĩa và giá trị các số liệu khó được xã hội công nhận.

3. Hình thành hệ thống chuẩn mực kiểm toán

Một trong những vấn đề phức tạp, khó khăn nhất của kiểm toán là việc hình thành một hệ thống chuẩn mực về chuyên môn và đạo đức cho các kiểm toán viên. Đó là những thước đo, là ranh giới để phân biệt cái đúng, cái sai, cái hợp lý và không hợp lý; là những quy định nghiệp vụ làm

khuôn mẫu đánh giá các thông tin tài chính một cách khoa học, khách quan; là sự ràng buộc trách nhiệm nghề nghiệp và là cẩm nang hành chính nghề cho tất cả kiểm toán viên; là các chuẩn mực và cũng là căn nguyên để người khác có thể tin cậy kiểm toán viên.

Theo Liên đoàn kế toán quốc tế (IFAC) thì: chuẩn mực kiểm toán là những văn kiện mô tả các nguyên tắc cơ bản về nghiệp vụ và xử lý các mối quan hệ phát sinh trong quá trình kiểm toán, quá trình hành nghề mà kiểm toán viên buộc phải tuân theo.

Mặc dù chuẩn mực kiểm toán các nước khác nhau, có sự khác nhau, nhưng nhìn chung có bốn nhóm cơ bản sau:

3.1. Các nhóm nguyên tắc cơ bản, các quy định chung

- Chỉ những người đã qua đào tạo nghiệp vụ kiểm toán mới được hành nghề kiểm toán.

- Khi chưa trực tiếp kiểm tra sổ sách, chứng từ kế toán thì kiểm toán viên không được phép ghi bất cứ nhận xét hoặc kết luận gì.

- Kiểm toán viên không được phép kết luận khi chưa có đủ bằng chứng kiểm toán;

- Phẩm chất kiểm toán viên: trung thực, khách quan, độc lập, giữ bí mật thông tin kiểm toán;

- Chấp hành nghiêm túc quy trình kiểm toán, quy trình quản lý nghiệp vụ, quy trình quản lý chất lượng kiểm toán, khi cuộc kiểm toán có hai người trở lên, thì nhất thiết phải có một người chịu trách nhiệm chính.

3.2. Nhóm các khái niệm cơ bản đặc trưng của kiểm toán

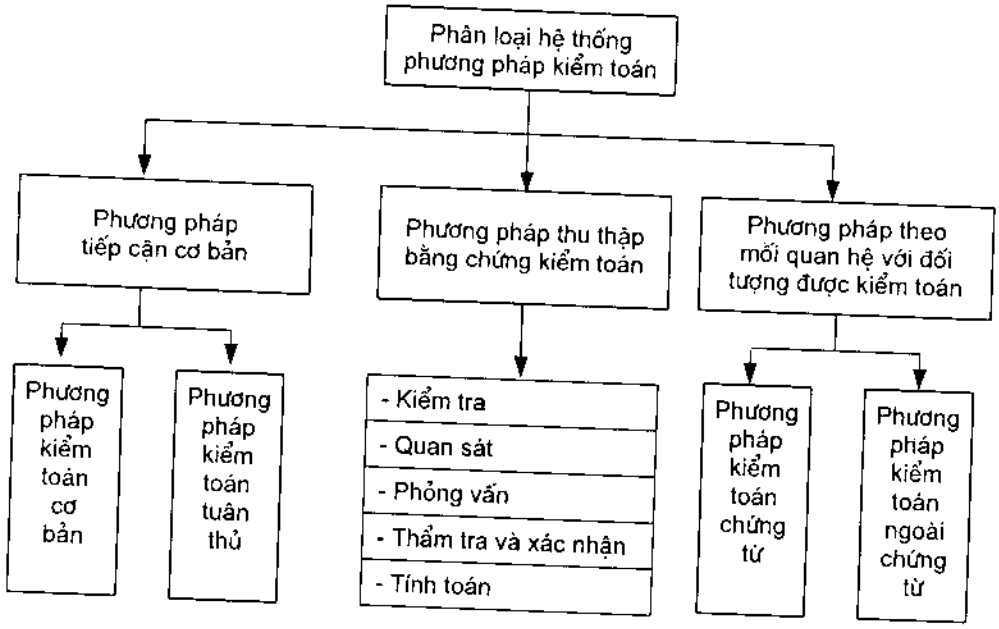
Kiểm toán là một khoa học, có ngôn ngữ đặc thù riêng, có chỗ đứng của chuyên ngành trong đời sống xã hội, chi phối trách nhiệm nghề nghiệp của kiểm toán viên, kiểm toán có các khái niệm sau đây:

- Hệ thống kiểm toán nội bộ (ICS).
- Gian lận và sai sót (*Frand and error*).
- Trọng yếu và rủi ro.
- Các bên hữu quan và nghiệp vụ các bên hữu quan.
- Doanh nghiệp đang hoạt động.
- Thông tin không tài chính (*Non financial information*)
- Bằng chứng kiểm toán (*Audit evidence*).
- Kiểm toán đặc biệt (*Special audit*).

3.3. Nhóm các phương pháp xử lý nghiệp vụ phát sinh trong quá trình kiểm toán

- Phương pháp kiểm toán cơ bản.
- Phương pháp kiểm toán tuân thủ.
- Phương pháp kiểm toán theo mẫu xác suất
- Phương pháp phân tích.
- Phương pháp xử lý nghiệp vụ hữu quan.
- Phương pháp xử lý các sự kiện phát sinh sau ngày lập bảng tổng kết tài sản.
- Phương pháp kiểm toán bằng máy vi tính.
- Phương pháp ghi chép trong kiểm toán.
- Phương pháp lập báo cáo kiểm toán.

Ở nước ta hiện nay có ba cách phân loại chủ yếu về hệ thống phương pháp kiểm toán theo sơ đồ 3:



Sơ đồ 3

3.4. Nhóm các phương pháp xử lý các mối quan hệ người với người phát sinh trong quá trình thực hiện một cuộc kiểm toán

Đây là một vấn đề phức tạp và bao gồm các phương pháp sau:

- Kiểm toán viên với đơn vị được kiểm toán.
- Kiểm toán viên với chuyên gia.
- Kiểm toán viên với kiểm toán viên khác (đồng nghiệp).
- Kiểm toán viên với người thứ 3.
- Kiểm toán viên với kiểm toán viên nội bộ.

Cùng với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, cần hình thành, xây dựng các chuẩn mực kiểm toán vừa phù hợp với hoàn cảnh điều kiện cụ thể của Việt Nam, vừa thừa kế kinh nghiệm và thông lệ quốc tế.

Câu hỏi ôn tập

1. Các bộ phận cấu thành nền tài chính quốc gia và vai trò tài chính công.

2. Những nội dung chủ yếu của Luật Ngân sách nhà nước, vấn đề gì là quan trọng nhất, vì sao?

3. Từ những chuẩn mực tổng quan về kiểm toán, anh chị suy nghĩ gì về nghề nghiệp của mình?

Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII. NXB. Chính trị Quốc gia, tr. 224 - 231.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, tr. 194 - 198; tr. 326 - 329. NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

3. Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi một số điều của Luật ngân sách nhà nước năm 1999.

4. Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan kiểm toán nhà nước.

5. Điều lệ tổ chức và hoạt động của kiểm toán nhà nước (Ban hành kèm theo quyết định số 61/TTg, ngày 24/1/1995 của Thủ tướng Chính phủ).

6. *Những vấn đề cơ bản về nhà nước và quản lý hành chính nhà nước.* NXB. Lao động Xã hội, năm 2002, tr. 297 - 311.

7. TS. Nguyễn Ngọc Hiến: *"Quản lý tài chính công ở Việt Nam"*. Đề tài cấp Bộ, nghiệm thu năm 2003 - Phòng tư liệu khoa học Viện nghiên cứu hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia.

8. PGS. TS. Trần Đình Ty: *Quản lý nhà nước về tài chính tiền tệ,* NXB. Lao động - năm 2002.

Chương XII

DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

I. TÍNH CHẤT, ĐẶC ĐIỂM CỦA CÁC LOẠI HÌNH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA

Tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khoá IX (ngày 20/4/1995), Quốc hội đã thông qua Luật Doanh nghiệp Nhà nước thay cho tất cả các văn bản pháp quy từ trước đến nay của Chính phủ đã ban hành.

Theo Luật này, doanh nghiệp Nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao.

– Dựa trên mục đích và đặc điểm hoạt động, ta thấy có 2 loại doanh nghiệp Nhà nước:

+ "Doanh nghiệp Nhà nước hoạt động kinh doanh" là doanh nghiệp hoạt động chủ yếu nhằm mục tiêu lợi nhuận;

+ "Doanh nghiệp Nhà nước hoạt động công ích" là doanh nghiệp hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ công cộng theo các chính sách của Nhà nước hoặc trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

– Dựa theo hình thức tổ chức quản lý, ta cũng thấy có 2 loại doanh nghiệp Nhà nước:

+ Doanh nghiệp Nhà nước có hội đồng quản trị.

+ Doanh nghiệp Nhà nước không có hội đồng quản trị.

– Dựa trên mối liên kết kinh tế nội bộ của đơn vị ta thấy có:

+ Các doanh nghiệp độc lập (Công ty Nhà nước).

+ Các tổng công ty Nhà nước.

Các doanh nghiệp Nhà nước dạng đơn nhất, độc lập, là hình thức truyền thống, phổ biến, có từ thời bao cấp.

Loại doanh nghiệp sau là kết quả của việc phân định rõ ràng chức năng quản lý Nhà nước về kinh tế và chức năng sản xuất kinh doanh trong từng đơn vị kinh tế Nhà nước. Trong thời kỳ bao cấp, Nhà nước ta đã cho thành lập các xí nghiệp liên hợp và liên hiệp các xí nghiệp, trong đó bao

gồm nhiều đơn vị kinh tế thành viên, có tư cách pháp nhân kinh tế với mức độ nhất định. Cơ quan quản lý các xí nghiệp liên hợp và liên hiệp các xí nghiệp, đặc biệt là cơ quan quản lý các liên hiệp xí nghiệp, vừa làm chức năng quản lý các liên hiệp xí nghiệp, vừa làm chức năng quản lý Nhà nước, vừa làm "người sản xuất kinh doanh". Điều đó đã làm cho cả hai chức năng của một bộ máy đều không được thực hiện đầy đủ.

Thực hiện nguyên tắc đổi mới quản lý Nhà nước về kinh tế, trong đó có nguyên tắc "Phân biệt quản lý Nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất kinh doanh", Nhà nước ta đã giải thể các xí nghiệp liên hợp và liên hiệp các xí nghiệp, cải tổ chúng và hoàn thiện chức năng quản lý Nhà nước của các bộ, cho thành lập các tổng công ty Nhà nước (theo các Quyết định 90/CP và 91/CP của Thủ tướng Chính phủ).

– Về cơ cấu tổ chức của tổng công ty, ta thấy có các loại:

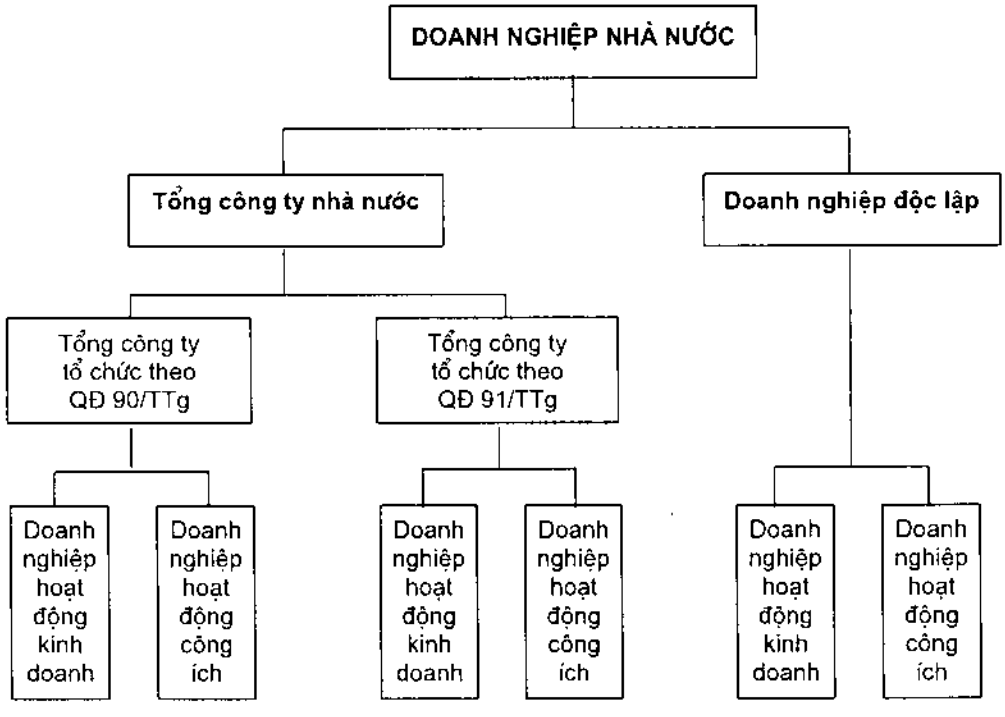
+ Loại bao gồm các đơn vị thành viên hạch toán kinh tế độc lập.

+ Loại bao gồm các đơn vị thành viên hạch toán kinh tế phụ thuộc.

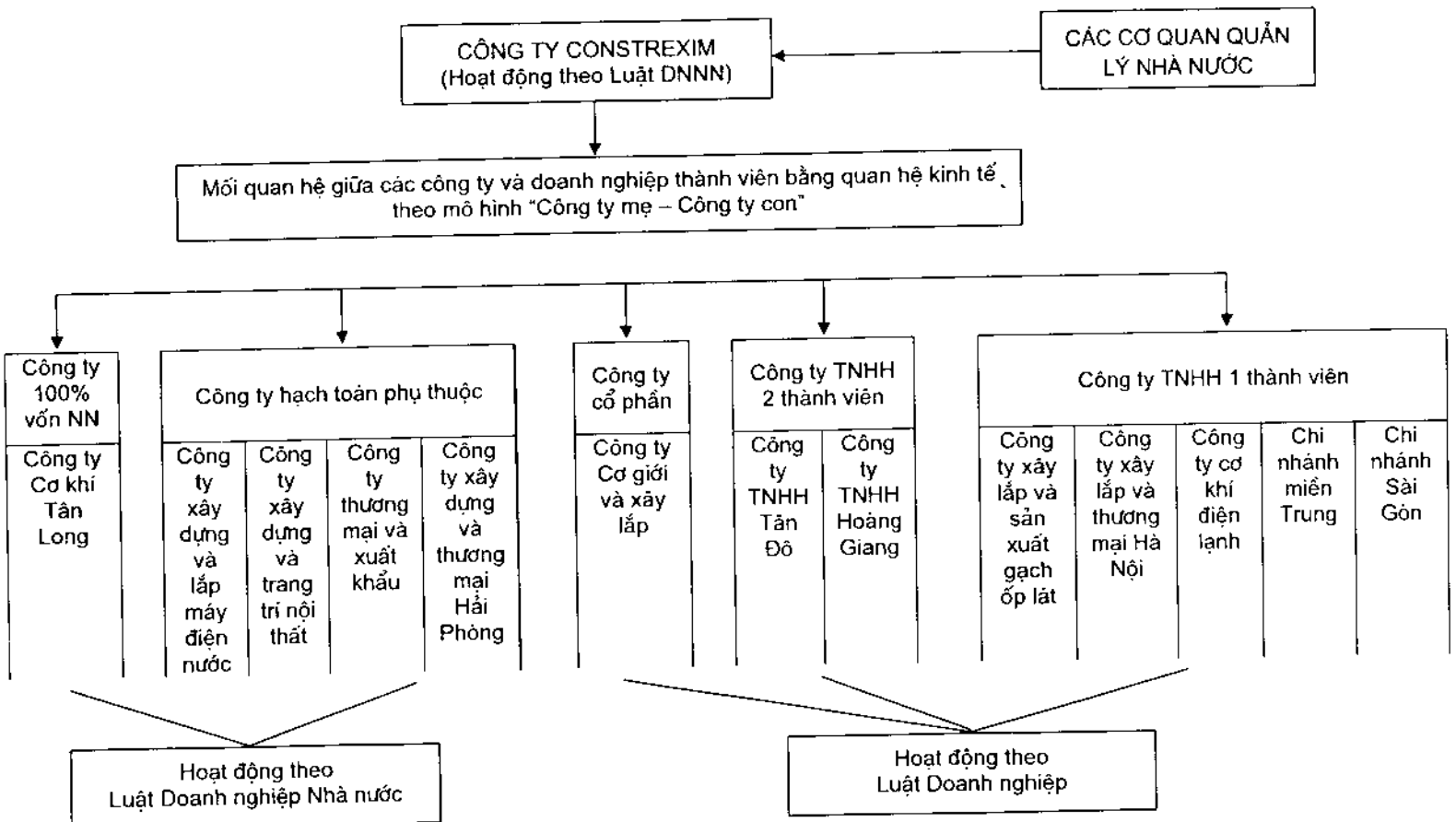
+ Loại có cả hai loại thành viên nói trên.

Ngoài ra, trong các tổng công ty Nhà nước thường còn có các đơn vị sự nghiệp như cơ sở nghiên cứu khoa học - công nghệ, cơ sở đào tạo - dạy nghề v.v...

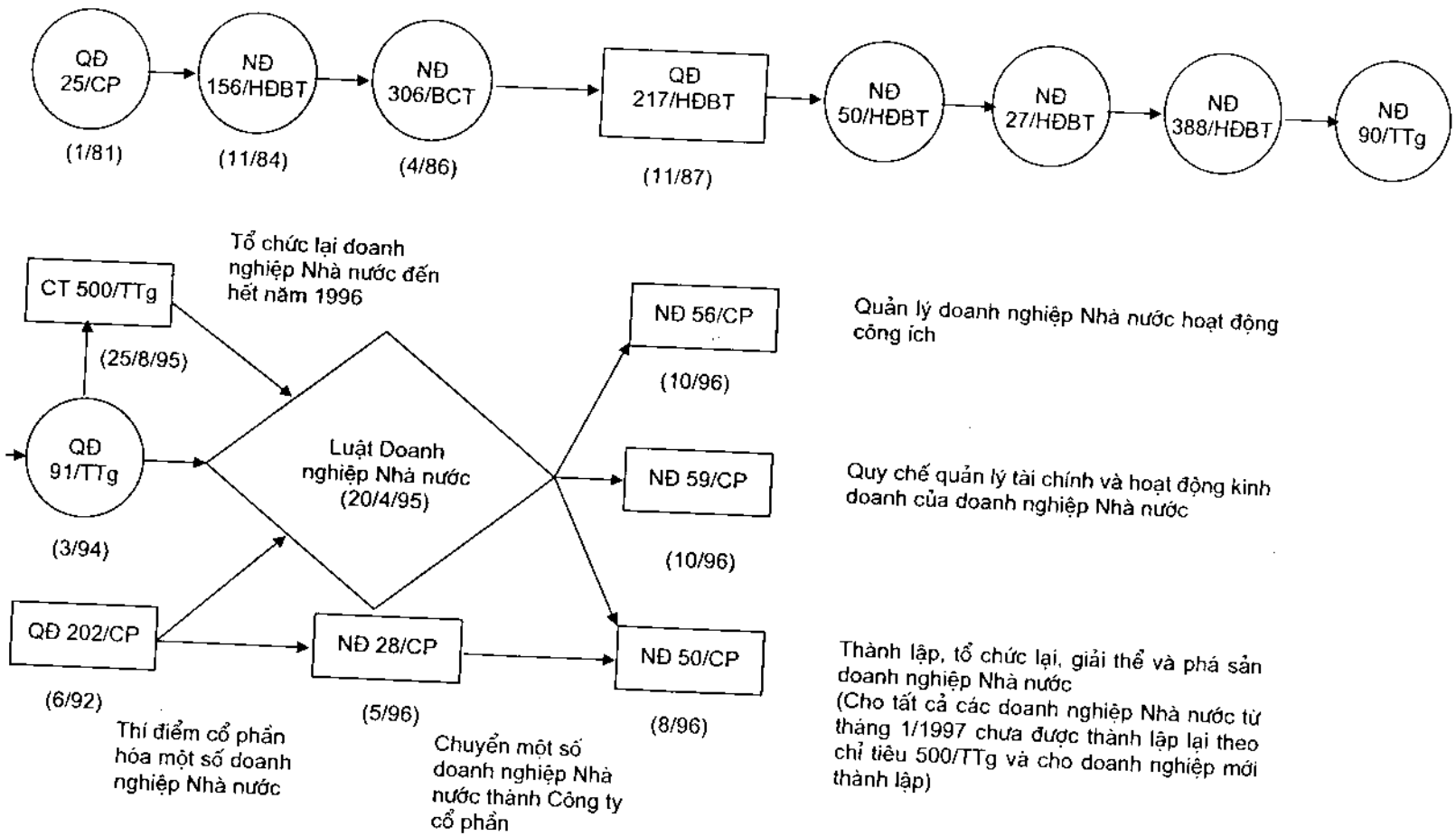
Sơ đồ các loại doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam hiện nay



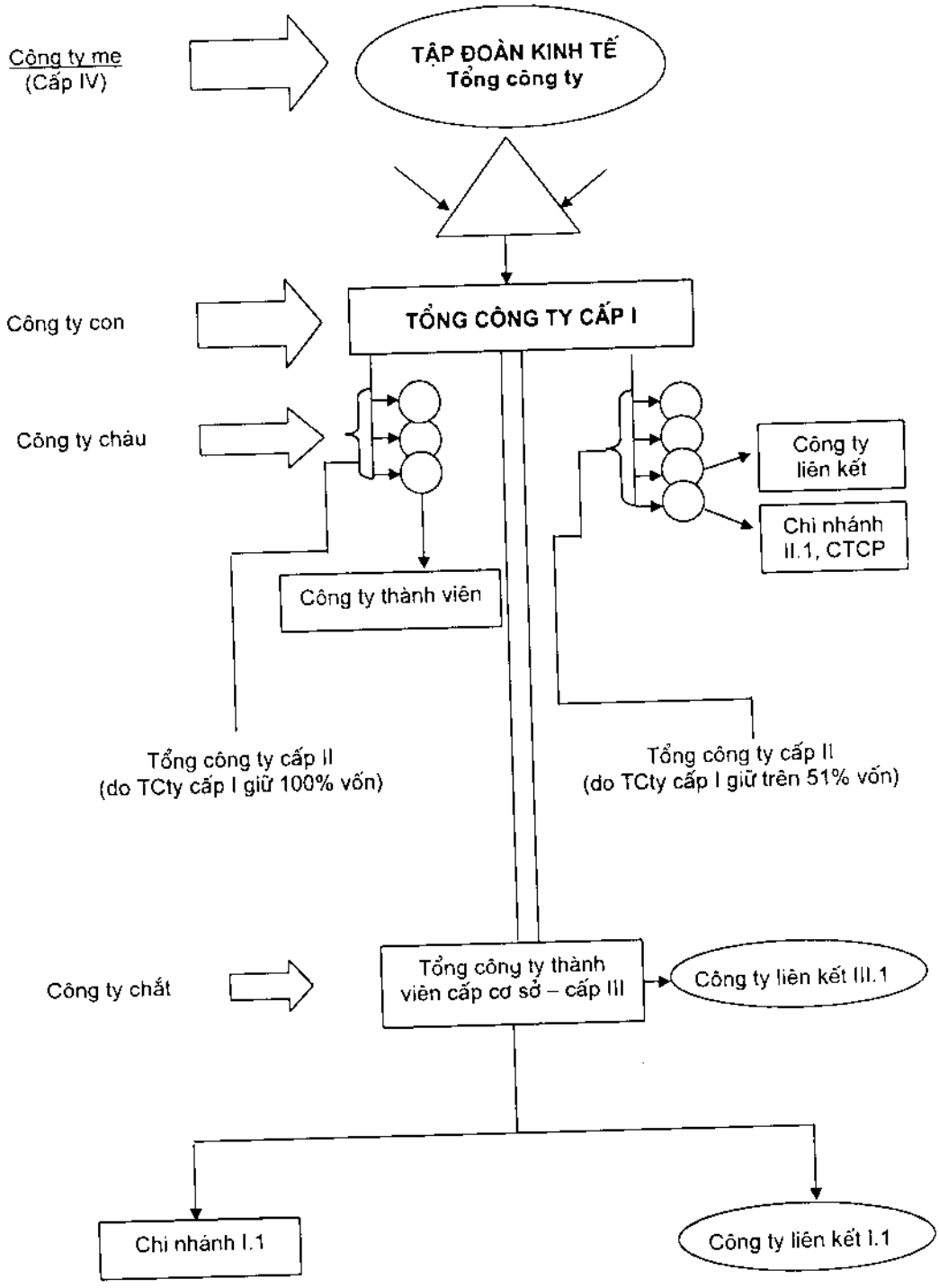
Mô hình tổ chức công ty tham gia vốn giữa doanh nghiệp Nhà nước với các doanh nghiệp thành viên



Sơ đồ quá trình đổi mới doanh nghiệp Nhà nước ở nước ta



Sơ đồ tổ chức công ty - tập đoàn kinh tế
và mối liên hệ với các doanh nghiệp thành viên



II. VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA

1. Vai trò của doanh nghiệp Nhà nước nói chung

Doanh nghiệp Nhà nước có nhiều loại: loại có vốn nhà nước 100%, loại có vốn Nhà nước chi phối (cổ phần chi phối). Mỗi loạn trên có ý nghĩa tác dụng, có vai trò, vị trí riêng, song tất cả chúng đều có chung vai trò, vị trí như sau:

1.1. Doanh nghiệp Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, chỗ dựa kinh tế cho Nhà nước thực hiện sự quản lý Nhà nước đối với toàn bộ nền kinh tế quốc dân nói riêng, toàn bộ xã hội nói chung một cách có hiệu lực và hiệu quả

Để quản lý toàn xã hội nói chung, nền kinh tế quốc dân nói riêng, Nhà nước cần sử dụng nhiều công cụ: cưỡng chế bằng pháp luật và quy tắc hành chính, giáo dục, thuyết phục và kích thích bằng lợi ích vật chất. Các công cụ trên thường được vận dụng một cách tổng hợp, có ưu tiên với từng loại đối tượng, từng loại nhiệm vụ cụ thể.

Trong các loại công cụ nói trên, công cụ kích thích kinh tế có vai trò đặc biệt quan trọng, nhất là khi phải điều chỉnh các quan hệ kinh tế. Chẳng hạn:

– Nhà nước tăng giảm thuế, tăng giảm lãi suất cho vay đối với các đối tượng mà Nhà nước thấy cần khuyến khích hoặc hạn chế hoạt động kinh tế của họ.

– Nhà nước dùng lực lượng dự trữ hàng hoá của mình để bán kìm giá, nhằm chống đầu cơ tích trữ, tăng giá khi khan hiếm hàng.

– Nhà nước dùng nguồn lực kinh tế đầu vào để hỗ trợ hoặc cản trở các hoạt động kinh tế của các doanh nghiệp khi Nhà nước thấy cần khuyến khích hay cản trở họ trong sản xuất kinh doanh.

– Nhà nước dùng dự trữ tiền bạc, đá quý, ngoại tệ mạnh để điều chỉnh giá ngoại tệ mạnh trên đất nước mình, qua đó giữ giá đồng tiền quốc gia.

Những biện pháp kinh tế trên đây cần được sử dụng không chỉ nhằm điều chỉnh nền kinh tế quốc dân, mà còn để điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội khác. Tuy vậy, đó vẫn là công cụ hữu hiệu có tác dụng mạnh mẽ đối với việc quản lý, điều chỉnh trong lĩnh vực kinh tế.

Để có được các tác động kinh tế nói trên, rõ ràng là Nhà nước phải có một lực lượng kinh tế hùng mạnh:

- Nhà nước phải là chủ của toàn bộ nguồn tài nguyên quốc gia. Ngoài Nhà nước ra, không ai có quyền tự động khai thác tài nguyên. Chính nhờ vậy Nhà nước mới có một công cụ hiệu nghiệm trong tay để điều khiển các nhà sản xuất có gắn với tài nguyên.

- Nhà nước phải có ngân sách lớn và ổn định. Đó là cái bảo đảm cho Nhà nước sung sức trong việc giảm, miễn thuế cho nơi này nơi khác mà không làm suy sụp ngân sách, bảo đảm cho Nhà nước chuyển thành vốn cho vay lãi suất thấp hoặc không cần lấy lãi khi cần thiết.

Nhà nước phải nắm các ngành sản xuất, mà sản phẩm của nó có giá trị chi phối toàn bộ nền sản xuất xã hội. Đó chính là nguồn hàng hoá chiến lược để Nhà nước tung ra bán chống đầu cơ, tung ra chi viện, hỗ trợ cho các ngành sản xuất dùng làm tư liệu sản xuất mà Nhà nước thấy cần hỗ trợ họ, như năng lượng, gang thép, giao thông đường sắt, hàng không v.v...

- Nhà nước phải nắm các ngành sản xuất ra sản phẩm phục vụ với khối lượng lớn và thiết yếu phục vụ đời sống của quảng đại dân chúng. Ví dụ: các sản phẩm đảm bảo nhu cầu ăn, mặc, ở, chữa bệnh, giao thông công chính, bưu điện v.v... Nhờ có lực lượng trong tay, Nhà nước sẵn sàng sử dụng chúng vào việc đáp ứng các nhu cầu thiết yếu cho xã hội - nhất là một khi thị trường đó bị trống vì các doanh nghiệp tư nhân chạy theo lợi nhuận cao mà bỏ trận địa. Không làm được như vậy, Nhà nước sẽ không có thực lực để giữ vai trò chủ đạo về mặt kinh tế và mất uy tín với nhân dân. Hậu quả còn có thể lớn hơn thế, nếu sự khan hiếm hàng khiến cho đời sống nhân dân khó khăn lớn, kinh tế rối loạn, mất phương hướng sẽ bị bọn phản động lợi dụng, thực hiện âm mưu diễn biến hoà bình, chống phá cách mạng.

- Nhà nước phải xây dựng những doanh nghiệp Nhà nước mẫu mực về mọi mặt về hiệu quả sản xuất kinh doanh, quan hệ con người, chấp hành pháp luật, trình độ quản trị nội bộ, v.v... Các doanh nghiệp Nhà nước phải là những đơn vị kinh tế - xã hội thể hiện đầy đủ tính ưu việt của chế độ công hữu về tư liệu sản xuất, cái mà Nhà nước đang bảo vệ và theo đuổi. Không tạo ra được như vậy, Nhà nước không có sức thuyết phục nhân dân đi theo định hướng xã hội chủ nghĩa của mình. Đó cũng chính là vai trò chính trị - xã hội cực kỳ lớn lao của doanh nghiệp Nhà nước trong cơ chế hàng hoá nhiều thành phần.

- Doanh nghiệp Nhà nước còn là chỗ dựa vững chắc cho nền quốc

phòng to lớn của quốc gia. Quốc phòng nào cũng là quốc phòng toàn dân, kể cả quốc phòng của các nước đế quốc, thực dân.

Tuy vậy cột trụ của tổng lực quốc phòng đó vẫn là lực lượng thường trực của Nhà nước. Quân thường trực và nguồn lực vật chất thường trực. Nhà nước phải xây dựng bộ đội chủ lực cũng như phải xây dựng một nền công nghiệp quốc phòng phát triển vững chắc. Nền công nghiệp đó chỉ có thể là của Nhà nước.

– Phát triển doanh nghiệp Nhà nước còn là con đường để một quốc gia thực hiện tốt sự tích tụ và tập trung vốn ban đầu cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đối với nền kinh tế quốc dân đối với các nước chưa phát triển cao. Nhà nước bằng các hoạt động tập hợp vốn của mình trong nhân dân, những lượng vốn nhỏ bé, rải rác, chưa đủ để lập nên các cơ sở sản xuất kinh doanh có hiệu quả, xây dựng nên những cơ sở công nghiệp Nhà nước ban đầu. Từ những điểm tựa này, công dân mới từng bước trưởng thành, tích luỹ thêm vốn và kinh nghiệm, đến một giai đoạn nào đó sẽ tự thân lập nghiệp, hình thành các cơ sở sản xuất của riêng mình hoặc tiếp quản sự chuyển giao của Nhà nước, các doanh nghiệp Nhà nước theo trình tự toàn phần hoặc toàn bộ. Ví dụ Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng các khu công nghiệp, cổ phần hoá những doanh nghiệp Nhà nước đã được Nhà nước tăng cường đầu tư, khắc phục yếu kém, thua lỗ triền miên,... Sứ mạng này của các doanh nghiệp Nhà nước đã từng được nhiều quốc gia vào các năm sau Đại chiến Thế giới lần thứ II quan tâm thúc đẩy. Lúc đó các nước này phải qua Nhà nước mà tập trung vốn để gây dựng nên nền tảng ban đầu cho nền công nghiệp của đất nước, nếu không làm như vậy, nếu để cho nhân dân tự lập thì lượng vốn nhỏ bé và rải rác đó, không ai có đủ vốn tối thiểu và cần thiết cho việc làm công nghiệp.

1.2. Doanh nghiệp Nhà nước đóng vai trò lực lượng quan trọng để thông qua đó Nhà nước thực hiện chức năng hỗ trợ công nhân lập nghiệp

Chức năng của Nhà nước bao gồm chức năng điều chỉnh, bảo vệ và hỗ trợ. Trong lĩnh vực kinh tế, sự hỗ trợ của Nhà nước đối với công dân chính là hỗ trợ cho công dân làm kinh tế.

Để làm tốt chức năng này, Nhà nước cần đến nhiều loại lực lượng bởi nhu cầu hỗ trợ cho công dân trong việc lập nghiệp làm kinh tế có nhiều loại. Trong các lực lượng mà Nhà nước cần có để thực hiện chức năng hỗ trợ công dân lập nghiệp kinh tế đó là lực lượng doanh nghiệp Nhà nước. Bởi vì

nó có vai trò to lớn và quan trọng trong nền kinh tế quốc dân được thể hiện ở chỗ:

– Thông qua doanh nghiệp Nhà nước, Nhà nước lập nên những trung tâm công nghiệp, có khả năng thu hút quanh mình các vệ tinh thuộc các thành phần kinh tế khác, với mọi loại quy mô và kỹ thuật khác nhau, thực hiện một số công đoạn hoặc cung ứng dịch vụ công nghiệp cho trung tâm theo sự đặt hàng của trung tâm, hoặc được trung tâm cung cấp các phế liệu, phế thải để dùng làm nguyên liệu cho các doanh nghiệp vệ tinh này. Bằng cách này, Nhà nước đem việc làm đến cho dân, tạo điều kiện cho người lao động trở thành công nhân của doanh nghiệp Nhà nước, hoặc tạo khả năng cho những người dân thành lập cá doanh nghiệp vệ tinh của trung tâm công nghiệp.

– Thông qua doanh nghiệp Nhà nước, Nhà nước thực hiện mục tiêu kinh tế - xã hội phân bố công nghiệp theo hướng đem lại ánh sáng văn minh cho mọi vùng lãnh thổ, xoá bỏ sự cách biệt quá mức giữa thành thị và nông thôn, đồng bằng và vùng núi. Bằng sự phân bố sản xuất đồng đều và rộng khắp trong cả nước, Nhà nước giúp cho công dân phát triển toàn diện cuộc sống của họ. Trong nền kinh tế thị trường các thành phần kinh tế khác tất sẽ chú tâm chạy theo lợi nhuận mà không tính đến lợi ích của thành phần kinh tế - xã hội khác. Chỉ có Nhà nước, vì trách nhiệm và quyền lợi của giai cấp, của dân tộc mới quan tâm giải quyết các nhu cầu trên bằng việc xây dựng và bố trí các doanh nghiệp Nhà nước ở những khu vực cần thiết để chi phối toàn bộ nền kinh tế quốc dân, hỗ trợ cho các thành phần kinh tế khác phát triển.

1.3. Doanh nghiệp Nhà nước giữ vai trò bổ sung thị trường cần thiết

– Không phải mọi hoạt động kinh tế, thành phần kinh tế nào cũng đều có thể tiến hành kinh doanh được. Nhà nước nào cũng có những cấm đoán nhất định, quy định những ngành, những nơi mà các tư nhân không được phép mở doanh nghiệp của mình.

Lý do và phạm vi cấm đoán có thể rất khác nhau giữa các nước, thậm chí giữa các thời kỳ khác nhau của cùng một nước. Nhưng nói chung, nếu xét thấy các hoạt động kinh tế đó gây nguy hại cho xã hội, cho Nhà nước, mà Nhà nước không có khả năng kiểm soát, điều khiển được thì sự cấm đoán xuất hiện.

Một ngành, lĩnh vực kinh tế bị Nhà nước cấm, nhưng cuộc sống vẫn cần có hàng hoá hoặc dịch vụ, thì Nhà nước buộc phải tiến hành sản xuất

để bù lấp khoảng trống do cấm đoán tạo ra.

– Có những ngành, những nơi mà Nhà nước không cấm nhưng vẫn không xuất hiện các doanh nghiệp tư nhân vì họ không làm được hoặc không muốn làm.

Lý do cụ thể có thể rất đa dạng, nhưng về đại thể, thường tập trung vào mấy loại sau đây:

Một là, vì ngành sản xuất đó có độ rủi ro cao, cá nhân không dám chấp nhận may rủi.

Hai là, không đủ điều kiện như ý chí, tri thức, vốn và quan hệ thương trường.

Ba là, lợi nhuận thu được không hấp dẫn.

Bốn là, những phân vân khác về thời thế, số phận, tương lai và các đe doạ khác. Suy cho cùng, đây cũng là nhân tố may rủi.

Trong trường hợp này cũng gây nên khoảng trống trên thị trường làm cho nhu cầu xã hội không được đáp ứng thì Nhà nước phải "nhảy vào" để bù lấp chỗ trống đó.

– Do những nguyên nhân nói trên, trong mọi quốc gia hiện đại đều có một số doanh nghiệp Nhà nước, mà chức năng đích thực của chúng gắn liền với nền hành chính quốc gia, nền hành chính công - hành chính phục vụ. Ở đây, các doanh nghiệp Nhà nước thực chất là các đơn vị sự nghiệp, làm chức năng công ích là chính, kinh doanh là thứ yếu.

2. Vai trò doanh nghiệp, trong đó Nhà nước giữ cổ phần chi phối

Để hiểu đúng vai trò của doanh nghiệp Nhà nước loại này cần hiểu rõ những điều sau đây:

– Vì sao Nhà nước không đầu tư 100% vốn, mà lại chỉ hợp tác góp vốn với các chủ sở hữu khác? Có các lý do chính sau đây:

Một là, lĩnh vực hoạt động của loại doanh nghiệp này không quan trọng, Nhà nước không coi đó là các khâu cần chiếm giữ.

Hai là, Nhà nước chưa đủ vốn để chiếm giữ 100%.

Ba là, Nhà nước muốn khai thác thế mạnh của người mà Nhà nước muốn hợp tác với họ. Thế mạnh này có thể rất khác nhau, nhưng tựu chung là thế mạnh về quản lý, về quan hệ giao dịch quốc tế, về chất xám.

Vì sao **Nhà nước** không rút hết lực lượng ra khỏi các doanh nghiệp này mà ở lại với vị trí chi phối?

Có nhiều lý do, ứng với từng nội dung sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, nơi Nhà nước có cổ phần chi phối, lý do chính là:

Thứ nhất, Nhà nước không muốn tạo ra những biến động quá lớn từ sự thay đổi chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp. Do đó, Nhà nước chỉ chuyển một phần vốn của doanh nghiệp Nhà nước cho chủ sở hữu mới.

Thứ hai, Nhà nước muốn giữ vị thế nhất định, đủ để kiểm soát và ảnh hưởng quyết định đến hoạt động của doanh nghiệp, nơi đúng ra là Nhà nước phải chiếm giữ hoàn toàn, nhưng không đủ điều kiện. Nói cách khác là, Nhà nước muốn duy trì quyền kiểm soát của mình trong điều kiện khả năng có hạn theo hướng mở rộng diện.

Vậy vai trò của doanh nghiệp có cổ phần chi phối là:

– Hình thức quá độ cho việc chuyển dịch vốn Nhà nước từ vị trí này sang vị trí khác của nền kinh tế quốc dân, một hình thức có khả năng vừa đảm bảo cho Nhà nước chuyển dịch được vốn khi cần thiết, vừa vẫn giữ được thế kiểm soát của Nhà nước đối với khu vực mà Nhà nước thuyên giảm lực lượng.

– Hình thức để Nhà nước thực hiện quyền kiểm soát đối với các thành phần kinh tế khác một cách rộng rãi nhất trong điều kiện nhất định của nguồn vốn Nhà nước.

Cần phải đặc biệt ghi nhận chức năng, vai trò này của doanh nghiệp Nhà nước có cổ phần chi phối, nhất là khi:

+ Vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam với khối lượng lớn và nhằm vào các ngành then chốt của nền kinh tế quốc dân. Với khối lượng lớn tất sẽ đòi hỏi Nhà nước cũng phải bỏ ra khối lượng lớn mới có thể đan xen được đủ mức, đủ mặt trong tất cả các công ty có vốn nước ngoài. Sự đầu tư nước ngoài vào các ngành then chốt khiến Nhà nước không thể bỏ lơi các điểm tụ vốn nước ngoài này. Như vậy, Nhà nước vừa phải rải vốn ở nhiều nơi, vừa phải phủ dầy vốn trên từng nơi. Đó là một đòi hỏi mà ngân sách của ta khó đáp ứng nổi. Do đó, doanh nghiệp Nhà nước có cổ phần chi phối của Nhà nước nói chung là rất quan trọng. Đặc biệt quan trọng là loại doanh nghiệp cổ phần chi phối nhóm hai và ba, tức loại doanh nghiệp, trong đó vốn của Nhà nước là lớn nhất trong các cổ đông, tới mức cổ đông lớn thứ hai cũng không được lớn hơn hoặc bằng 50% vốn của Nhà nước, và loại hình doanh nghiệp có điều lệ do Nhà nước đơn phương lập ra. Hai nhóm này không đòi hỏi Nhà nước góp vốn lớn nhưng vẫn giành thế quyết định trong các doanh nghiệp này.

+ Nhà nước cần phải mở rộng quyền và sự quan tâm trách nhiệm của

người lao động tới kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp Nhà nước. Tức là, cần phải tạo điều kiện cho người lao động mua cổ phần ở các doanh nghiệp Nhà nước. Trong các doanh nghiệp này sẽ có rất nhiều vấn đề nảy sinh trong các quan hệ cổ đông, trong đó có loại cổ đông đặc biệt. Đó là những người lao động. Những người này vốn không phải là người kinh doanh, nên kinh nghiệm đấu tranh cho lợi ích bản thân trên thương trường còn rất hạn chế, vì vậy họ rất cần được Nhà nước bảo hộ sát sao. Do đó, những doanh nghiệp có cổ phần chi phối thuộc về Nhà nước là nơi, mà Nhà nước có cơ hội rất lớn cho sự thực hiện sự bảo vệ này.

– Trường học để nhân dân lao động từng bước thâm nhập lĩnh vực kinh doanh, tiến lên lập nghiệp lớn trên lĩnh vực kinh tế.

Có thể coi doanh nghiệp Nhà nước có cổ phần chi phối của Nhà nước là trường học vì trong các doanh nghiệp loại trên có các cổ đông là công nhân của doanh nghiệp. Họ xuất thân từ người thợ, không biết và cũng chưa có ý chí làm chủ thực sự một chút vốn nào. Chỉ có qua hoạt động với tư cách là cổ đông họ mới có thể hiểu biết dần dần công việc kinh doanh, cảm nhận được sự vận động kinh doanh của vốn liếng và trách nhiệm của người làm chủ đồng vốn đó phải có như thế nào. Qua quá trình đó, mỗi người lao động sẽ lớn lên cùng với số tích luỹ của họ, cho đến khi họ đủ điều kiện nhân tài vật lực họ có thể đứng ra lập doanh nghiệp riêng mà không sợ non nớt, ấu trĩ.

3. Quá trình đổi mới doanh nghiệp Nhà nước ở nước ta

3.1. Giai đoạn tìm tòi, thử nghiệm (1981 - 1986)

Trong Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 6 khoá IV (8/1979) đã phê phán cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp và đề ra phương hướng cải tiến quản lý đối với doanh nghiệp Nhà nước (khi đó gọi là xí nghiệp quốc doanh), mở rộng quyền chủ động sản xuất kinh doanh cho doanh nghiệp. Theo hướng này, Nhà nước đã ban hành quyết định số 25/CP ngày 21/1/1981 *về thực hiện ba phần kế hoạch đối với doanh nghiệp Nhà nước,* trong đó kế hoạch A đề ra nhiệm vụ sản xuất sản phẩm chủ yếu theo chỉ tiêu pháp lệnh của Nhà nước, được Nhà nước cân đối vật tư và tiêu thụ sản phẩm theo kế hoạch phân phối và theo giá Nhà nước quy định; kế hoạch B là kế hoạch sản xuất sản phẩm chủ yếu theo chỉ tiêu hướng dẫn của Nhà nước, nhưng xí nghiệp tự cân đối vật tư trên cơ sở liên hệ với khách hàng; kế hoạch C là nhiệm vụ sản xuất hàng tiêu dùng (sản phẩm phụ) trên cơ sở tận dụng thứ liệu, phế liệu và lao động dư thừa của xí nghiệp, những sản phẩm này xí nghiệp hoàn toàn có quyền sản

xuất, tự cân đối vật tư và tiêu thụ theo cơ chế thị trường, được quyền dành lại 85% số lợi nhuận thu được để lập các quỹ xí nghiệp. Đồng thời với phương thức kế hoạch mới nói trên áp dụng rộng rãi cho các xí nghiệp Nhà nước, cũng từ cuối năm 1981 Nhà nước cho làm thí điểm mô hình "tự cân đối tự trang trải" ở hai xí nghiệp quốc doanh Dệt Thành Công (Bộ Công nghiệp nhẹ) tại thành phố Hồ Chí Minh và Công ty Xuất khẩu thuỷ sản Seaprodex (Bộ Thuỷ sản). Thực chất của mô hình là sự vận dụng gần đầy đủ những yếu tố của cơ chế thị trường cho sản xuất kinh doanh như hiện nay.

Đến Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 6 khoá V được Nhà nước thể chế hoá bằng Nghị quyết số 156/HĐBT tháng 11 năm 1984 về việc sắp xếp lại sản xuất và cải tiến lại quản lý các xí nghiệp quốc doanh:

Trên cơ sở tổng kết việc thực hiện các thí điểm và cải tiến nói trên, đến 8/4/1986, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 306 (dự thảo) về đổi mới cơ chế quản lý các đơn vị kinh tế cơ sở, trước hết là các xí nghiệp quốc doanh với yêu cầu chủ yếu là chuyển hẳn hoạt động của các xí nghiệp sang hạch toán kinh doanh xã hội chủ nghĩa. Hội đồng Bộ trưởng đã thể chế hoá Nghị quyết này bằng Nghị quyết số 176/HĐBT (6/1986) và đưa vào thực hiện trong cả nước.

Như vậy, Nghị quyết số 306/BCT đã làm cơ sở cho đường lối đổi mới các doanh nghiệp nói chung, đặc biệt là các doanh nghiệp Nhà nước phù hợp với cơ chế thị trường theo đại hội VI của Đảng (12/1986) đến nay.

3.2. Giai đoạn đổi mới căn bản và toàn diện doanh nghiệp Nhà nước

Trên cơ sở đổi mới đường lối của Đảng, từ năm 1987 đến nay, Nhà nước ta đã ban hành hàng loạt văn bản pháp luật nhằm sắp xếp lại và đổi mới sâu sắc cơ chế quản lý các doanh nghiệp Nhà nước. Trước hết là Nghị quyết số 217/HĐBT (14/11/1987) của Hội đồng Bộ trưởng về đổi mới chính sách kế hoạch hoá và hạch toán kinh doanh xã hội chủ nghĩa của xí nghiệp. Đến tháng 3/1988, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Điều lệ Xí nghiệp công nghiệp quốc doanh (Nghị quyết 50/HĐBT). Tiếp đến 3/1989, Hội đồng Bộ trưởng lại ban hành Điều lệ Liên hiệp xí nghiệp quốc doanh (Nghị quyết 27/HĐBT). Từ năm 1987 đến nay, Nhà nước đã ban hành hàng loạt luật, bộ luật quan trọng để quản lý doanh nghiệp như: Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Công ty; các Bộ Luật Lao động, Luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, Luật Phá sản doanh nghiệp,... Để vận dụng cơ chế thị trường, xoá bỏ bao

cấp đối với các doanh nghiệp Nhà nước, Nhà nước đã ban hành các chính sách về tài chính, ngân hàng, thống kê kế toán, kiểm toán (Bộ Luật Thuế năm 1990 - 1991, pháp lệnh ngân hàng, pháp lệnh hạch toán - thống kê..., pháp lệnh hợp đồng kinh tế...). Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Nghị quyết số 388/HĐBT (1991), các Quyết định số 90, 91/TTg (1994), Chỉ thị số 500/TTg... về sắp xếp thành lập lại các doanh nghiệp Nhà nước và Quyết định số 202/CP (1992) về thí điểm cổ phần hoá một số doanh nghiệp Nhà nước. Đỉnh cao của đổi mới doanh nghiệp Nhà nước là ngày 20/4/1995 Quốc hội đã ban hành Luật Doanh nghiệp Nhà nước. Đây là Luật Doanh nghiệp Nhà nước đầu tiên kể từ hơn nửa thế kỷ thành lập Nhà nước công nông ở nước ta. Để triển khai thi hành Luật Doanh nghiệp Nhà nước, từ năm 1986 đến nay, Chính phủ đã ban hành hàng loạt văn bản pháp quy quan trọng như: Nghị quyết số 28/CP về cổ phần hoá một số doanh nghiệp Nhà nước; Nghị quyết số 50/CP về thành lập (bao gồm thành lập lại và thành lập mới) doanh nghiệp Nhà nước; Nghị quyết số 56/CP về cơ chế quản lý doanh nghiệp Nhà nước hoạt động công ích và Nghị định số 59/CP về quản lý tài chính các doanh nghiệp Nhà nước.

Chúng ta có thể nhìn một cách tổng thể quá trình đổi mới doanh nghiệp Nhà nước ở nước ta qua sơ đồ (trang 424).

III. NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Luật Doanh nghiệp Nhà nước, được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá IX thông qua ngày 20/4/1995, tại kỳ họp thứ 7, đã quy định nội dung cơ bản của quản lý Nhà nước và của người chủ sở hữu doanh nghiệp Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước tại chương IV, mục 1 và 2, với các định hướng cơ bản như sau:

– Quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước: Chính phủ thống nhất quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước với những nội dung sau đây:

+ Ban hành chính sách, cơ chế quản lý đối với từng loại doanh nghiệp Nhà nước, chính sách khuyến khích, chế độ trợ cấp, trợ giá và chế độ ưu tiên đối với các sản phẩm và dịch vụ công ích.

+ Quyết định các biện pháp bảo vệ và hỗ trợ các doanh nghiệp Nhà nước quan trọng của nền kinh tế quốc dân.

+ Tổ chức xây dựng quy hoạch và chiến lược phát triển doanh nghiệp Nhà nước trong tổng thể quy hoạch và chiến lược phát triển ngành, lãnh thổ.

+ Tổ chức xây dựng quy hoạch và đào tạo cán bộ quản lý và cán bộ điều hành doanh nghiệp Nhà nước.

+ Tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện pháp luật, chủ trương, chính sách, chế độ Nhà nước tại các doanh nghiệp.

– Thực hiện quyền chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước.

Chính phủ thống nhất tổ chức thực hiện các quyền chủ sở hữu đối với doanh nghiệp Nhà nước, bao gồm:

+ Quyết định thành lập, chia tách, giải thể, sáp nhập, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp Nhà nước.

+ Quyết định mục tiêu, nhiệm vụ chiến lược, chiến lược phát triển và định hướng phát triển kinh doanh của doanh nghiệp Nhà nước.

+ Ban hành điều lệ mẫu về tổ chức hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước, phê chuẩn điều lệ tổng công ty và doanh nghiệp Nhà nước quan trọng.

+ Quyết định cấp vốn đầu tư ban đầu bổ sung, giao vốn cho doanh nghiệp, kiểm tra, giám sát việc bảo toàn và phát triển doanh nghiệp Nhà nước. Quy định chế độ khấu hao, tỷ lệ phân chia lợi nhuận vào các quỹ sau khi nộp thuế. Phê chuẩn phương án chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, cầm cố những thiết bị nhà xưởng quan trọng. Phê chuẩn phương án huy động vốn, tài sản của Nhà nước vào liên doanh với các chủ sở hữu đối với phần vốn đầu tư của Nhà nước vào các doanh nghiệp.

+ Quyết định áp dụng mô hình quản lý đối với các loại doanh nghiệp Nhà nước; bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật các chức danh quản lý chủ chốt trong doanh nghiệp.

+ Quy định các tiêu chuẩn, định mức đơn giá tiền lương đối với sản phẩm, dịch vụ làm cơ sở cho các doanh nghiệp Nhà nước trả lương cho người lao động. Quyết định chế độ tiền lương, tiền thưởng, phụ cấp đối với các thành viên Hội đồng quản trị, tổng giám đốc hoặc giám đốc của các doanh nghiệp Nhà nước.

+ Tổ chức kiểm tra, giám sát doanh nghiệp Nhà nước thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ mà Nhà nước giao, giám sát hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp, hoạt động quản lý của Hội đồng quản trị và điều hành của tổng giám đốc hoặc giám đốc.

+ Chính phủ phân cấp hoặc uỷ quyền cho các Bộ và Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện một số quyền của chủ sở

hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước. Quy định trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc quản lý vốn và tài sản Nhà nước tại doanh nghiệp, quy định mối quan hệ giữa các Bộ quản lý ngành, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương với Bộ Tài chính trong việc thực hiện các quyền chủ sở hữu Nhà nước được Chính phủ phân cấp hoặc uỷ quyền đối với doanh nghiệp Nhà nước.

Từ những định hướng lớn nêu trên, có thể rút ra một số nội dung chính của hoạt động quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp.

1. Xây dựng chiến lược, phương hướng, quy hoạch và kế hoạch phát triển hệ thống doanh nghiệp Nhà nước

Đây là bước mở đầu quan trọng của toàn bộ quá trình quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước. Nó vạch phương hướng nội dung hoạt động kinh tế mà phải ra đời để thực hiện. Đó là:

- Vạch ra được lực lượng tương lai của doanh nghiệp Nhà nước với tất cả các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật mà các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự án xây dựng kinh tế, đầu tư phát triển phải có.

- Xây dựng được các luận cứ, trả lời được câu hỏi: vì sao doanh nghiệp Nhà nước phải mở ra ở hướng đó, với quy mô và nội dung đó v.v...

Khi thực hiện các nội dung trên, công tác quản lý nhà nước đề ra được:

- Nhiệm vụ chung của sự phát triển kinh tế trong nhiệm vụ tổng thể phát triển xã hội, trong đó nhiệm vụ kinh tế được vạch ra chung cho mọi thành phần, không phân biệt hình thức sở hữu nào.

- Phần nhiệm vụ kinh tế do các doanh nghiệp Nhà nước so với lực lượng hiện diện, từ đó xác định:

+ Phần bổ sung mới bằng vốn Nhà nước.

+ Phần cần giảm bớt và các hình thức chuyển đổi sở hữu có lợi nhất cho sự nghiệp chung: giải thể? tư nhân hoá? cổ phần hoá? hoặc hình thức nào khác? v.v...

- Các dự án cụ thể để thực hiện việc tăng, giảm các doanh nghiệp Nhà nước bao gồm:

+ Các dự án xây dựng mới, mở rộng, xây dựng lại và chỉnh đốn các doanh nghiệp Nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ mới đã được vạch ra ở trên.

+ Danh mục và phương án cụ thể thực hiện chuyển thể sở hữu các

doanh nghiệp Nhà nước khi chúng không còn cần thiết tồn tại bằng vốn Nhà nước như trước nữa.

2. Tổng kết công tác quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước, bổ sung, đổi mới tổ chức quản lý Nhà nước cho phù hợp với sự phát triển thường xuyên của khối doanh nghiệp Nhà nước và yêu cầu đặt ra đối với khối doanh nghiệp Nhà nước

– Tiến hành đều đặn và kịp thời sự đổi mới tổ chức quản lý Nhà nước với từng bước phát triển của bản thân lực lượng doanh nghiệp Nhà nước và từng bước phát triển của thị trường.

– Tiến hành đồng bộ trên cả hai phương diện: xem xét, tổ chức và hoạt động quản lý của chủ thể (tức là của Nhà nước) và của khách thể (của bản thân từng doanh nghiệp Nhà nước). Trong thực tiễn, nội dung này được thể hiện dưới hai hình thức:

+ Bổ sung và hoàn thiện hệ thống pháp luật, thể chế, quy tắc v.v... nhằm điều chỉnh tổ chức bộ máy và quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của các doanh nghiệp Nhà nước thông qua một số đạo luật, nghị quyết, quyết định như Quyết định số 217/HĐBT, Luật Doanh nghiệp Nhà nước...

+ Bổ sung, hoàn thiện tổ chức bộ máy, phân công nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa các cấp, các ngành trong bộ máy Nhà nước để quản lý các doanh nghiệp Nhà nước.

Thông qua các nghị định như Nghị định số 35/HĐBT; Nghị định số 196/HĐBT và Nghị định số 25/CP về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan bộ trong quản lý Nhà nước đối với các doanh nghiệp Nhà nước.

Nội dung của việc tổng kết là:

– Tổng kết, đánh giá hệ thống pháp luật, thể chế hiện hành, chỉ ra những vấn đề "không khả thi" của chúng, sự cần thiết phải sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ.

– Trên cơ sở đó đưa ra những quy định mới, phù hợp với tình hình và nhiệm vụ mới của doanh nghiệp và của các cơ quan Nhà nước trong việc quản lý các doanh nghiệp nói chung.

Quá trình đổi mới quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước đã được thực hiện trong gần hai chục năm qua, kể từ khi có Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ (khoá IV), quá trình không ngừng hoàn thiện hai phần tổ chức quản lý nói trên nhằm:

+ Tối ưu hoá quan hệ quản lý giữa Nhà nước và doanh nghiệp Nhà

nước, không ngừng mở rộng quyền tự chủ sản xuất - kinh doanh cho các doanh nghiệp Nhà nước, căn cứ vào các Quyết định số 25/CP (1981), Quyết định số 217/HĐBT và hàng loạt các Nghị quyết, Nghị định, Quyết định khác của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ và Luật Doanh nghiệp Nhà nước.

+ Trên cơ sở đó tối ưu hoá sự phân công quản lý theo ngành và theo lãnh thổ trong hệ thống các cơ quan Nhà nước để thực hiện chức năng quản lý Nhà nước, đã được phân biệt rõ khi xác lập quan hệ Nhà nước - doanh nghiệp, như đã nêu ở trên, với các Nghị định số 35/HĐBT, Nghị định số 196/HĐBT và hiện là Nghị định số 15/CP nói chung và hàng loạt các văn bản khác cùng điều chỉnh các quan hệ trên, nhưng được quy định cho từng Bộ.

Muốn hoàn thiện và đổi mới hai mặt trên của tổ chức quản lý: của Nhà nước và của doanh nghiệp Nhà nước, đều phải quán triệt hai nguyên tắc căn bản là:

+ Phân biệt quản lý về kinh tế với quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nhân, mở rộng quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của doanh nhân và doanh nghiệp.

+ Kết hợp tổ chức quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, thực hiện tốt tinh thần tập trung dân chủ trong phân công, phân nhiệm quản lý Nhà nước theo ngành và theo lãnh thổ, từng bước xoá bỏ sự phân cách thái quá giữa các tầng nấc quản lý, tạo ra sự chủ quan của các ngành, các cấp một cách vô lý, trên cơ sở đó thiết lập sự phân công quản lý mới theo chức năng, nhiệm vụ, các mối quan hệ, thay thế cho hệ thống các cấp chủ quản. Những quy định đó được thể hiện ở các biểu sau:

***Biểu 1.* Quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp Nhà nước hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp Nhà nước hoạt động công ích**

Nội dung so sánh	DNKD	DNCI
1. Về mục tiêu hoạt động		
Chủ yếu nhằm lợi nhuận	x	0
2. Về quản lý sử dụng tài sản		
- Chuyển nhượng	x	@
- Cho thuê	x	@
- Thế chấp	x	@
- Cầm cố	x	@

Nội dung so sánh	DNKD	DNCI
3. Về quyền tự chủ kinh doanh		
- Tổ chức bộ máy quản lý	x	x
- Đổi mới công nghệ	x	x
- Đặt chi nhánh, văn phòng đại diện	x	x
- Tham gia tổng công ty Nhà nước	x	x
- Tự định kế hoạch sản xuất sản phẩm chủ yếu	x	0
- Kinh doanh ngành nghề bổ sung	x	@
- Tự lựa chọn thị trường, xuất nhập khẩu	x	@
- Tự quyết định giá mua, giá bán	x	0
- Đầu tư liên doanh, liên kết, góp vốn cổ phần	x	@
- Xây dựng áp dụng các định mức	x	x
- Tuyển chọn, thuê mướn sử dụng lao động	x	x
- Trả lương thưởng theo Luật Lao động	x	x
4. Về quyền tự chủ tài chính		
- Được Nhà nước cấp phát vốn	x	0
- Sử dụng vốn và các quỹ của doanh nghiệp cho các nhu cầu kinh doanh khác theo nguyên tắc bảo toàn và có hoàn trả	x	@
- Tự huy động vốn	x	0
- Phát hành trái phiếu	x	x
- Sử dụng quỹ khấu hao cơ bản	x	x
- Lập quỹ đầu tư phát triển và các quỹ khác theo luật định	x	x
- Phân chia lợi nhuận còn lại	x	x
- Hưởng chế độ ưu đãi đầu tư, tái đầu tư	x	x
- Được Nhà nước cấp kinh phí theo dự toán	0	x
5. Về nghĩa vụ tài chính		
- Nộp thuế	x	@(1)
- Các khoản nộp ngân sách Nhà nước theo luật định	x	x

Chú thích: x: có

0: không

@: có điều kiện

(1): đối với phần hoạt động kinh doanh (nếu có)

***Biểu 2.* Phân biệt và kết hợp tốt quản lý Nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh**

Tiêu chí phân biệt	Quản lý Nhà nước về kinh tế	Quản lý sản xuất - kinh doanh
1. Chủ thể quản lý	- Cơ quan Nhà nước các cấp (Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân các cấp...).	- Bộ máy quản lý doanh nghiệp.
2. Khách thể	- Toàn bộ nền kinh tế quốc dân. - Doanh nghiệp thực hiện hạch toán kinh tế độc lập.	- Các yếu tố sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp. - Các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.
3. Nội dung chủ yếu	- Quản lý vĩ mô đối với toàn bộ nền kinh tế nói chung: quy hoạch kế hoạch phát triển vĩ mô (ngành, lãnh thổ, toàn bộ nền kinh tế quốc dân). - Ban hành pháp luật quản lý doanh nghiệp. - Thực hiện vai trò người đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp Nhà nước (Quyết định thành lập doanh nghiệp, sáp nhập, giải thể, phá sản doanh nghiệp, quyết định *phương hướng phát triển kinh* doanh của doanh nghiệp, giao quyền sử dụng vốn cho doanh nghiệp, bổ nhiệm, bãi miễn, khen thưởng, kỷ luật cán bộ chủ chốt của doanh nghiệp, kiểm tra, kiểm soát doanh nghiệp...). - Tạo môi trường thuận lợi, bảo đảm quyền tự chủ cho doanh nghiệp.	- Thực hiện quyền tự chủ kinh doanh theo pháp luật. - Kế hoạch hóa, tổ chức hoạt động sản xuất - kinh doanh - Hạch toán kinh doanh. - Quan hệ hợp tác kinh doanh với các doanh nghiệp khác. - Làm nghĩa vụ đối với Nhà nước theo luật. - *Được quyền sử dụng và quản lý* mọi nguồn vốn, tài sản của doanh nghiệp. - Kiểm tra, kiểm soát hoạt động của doanh nghiệp.
4. Chi phí quản lý	- Chi ngân sách Nhà nước.	- Tính vào giá thành sản xuất - kinh doanh.

Biểu 3. **Phân biệt và kết hợp tốt quản lý theo lãnh thổ**

Tiêu chí phân biệt	Quản lý theo ngành	Quản lý theo lãnh thổ
1. Chủ thể quản lý	- Các cơ quan quản lý ngành (các Bộ, Tổng cục, Cục...).	- Các cơ quan quản lý theo lãnh thổ (Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân các cấp).
2. Khách thể quản lý	- Toàn ngành kinh tế - kỹ thuật, các đơn vị kinh tế cơ sở trong cả nước, không phân biệt trung ương, địa phương, vùng lãnh thổ, thành phần kinh tế.	Toàn bộ nền kinh tế trên lãnh thổ (địa phương), các đơn vị kinh tế cơ sở tại địa phương, không phân biệt thành phần kinh tế, Trung ương, địa phương.
3. Nội dung quản lý	- Xây dựng chiến lược, hoạch định, kế hoạch, chính sách phát triển toàn ngành, ban hành những quy chế về quản lý ngành (định mức, chuẩn mực, quy phạm kỹ thuật...), đào tạo đội ngũ cán bộ, công nhân cán bộ kỹ thuật, quản lý, kiểm tra, kiểm soát...	- Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế trên lãnh thổ (phối hợp cơ quan quản lý ngành), quản lý cơ sở hạ tầng, tài nguyên môi trường, đời sống, an ninh trật tự, an toàn xã hội.
	- Là cấp trên trực tiếp quản lý Nhà nước với các doanh nghiệp Nhà nước thuộc ngành (tiến tới xóa bỏ chế độ này).	- Là cấp trên trực tiếp quản lý các doanh nghiệp Nhà nước địa phương (tiến tới xóa bỏ chế độ này).
4. Trách nhiệm	- Báo cáo Thủ tướng Chính phủ về hoạt động ngành.	- Báo cáo Thủ tướng Chính phủ về kinh tế - xã hội tại địa phương.
	- Phối hợp với các Bộ, cơ quan Trung ương, địa phương trong hoạt động quản lý	- Phối hợp với các cơ quan quản lý ngành...
		- Chấp hành những quyết định của cơ quan quản lý ngành.

Sự hoàn thiện quy định của Nhà nước về chế độ quản lý ở các doanh nghiệp Nhà nước còn được thể hiện trong các thể chế cụ thể khác, có liên quan đến cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành quản lý của các loại doanh nghiệp Nhà nước, các công ty và tổng công ty. Chẳng hạn:

– *Về tổ chức quản lý doanh nghiệp Nhà nước*

Tuỳ thuộc đặc điểm, tính chất và quy mô của các doanh nghiệp Nhà nước, về tổ chức quản lý được quy định riêng cho doanh nghiệp Nhà nước có hội đồng quản trị, doanh nghiệp Nhà nước không có hội đồng quản trị và tổng công ty Nhà nước. Tổng công ty Nhà nước và doanh nghiệp Nhà nước

độc lập quy mô lớn có cơ cấu tổ chức quản lý.

+ Hội đồng quản trị, ban kiểm soát;

+ Tổng giám đốc hoặc giám đốc và bộ máy giúp việc.

Ngoài ra còn có loại doanh nghiệp Nhà nước chỉ có giám đốc và bộ máy giúp việc.

– Đối với doanh nghiệp Nhà nước có hội đồng quản trị.

Hội đồng quản trị là một cơ quan quản lý doanh nghiệp Nhà nước, gồm chủ tịch và các thành viên, do Thủ tướng Chính phủ hoặc người được Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền quyết định, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật theo nhiệm kỳ 5 năm.

Chủ tịch hội đồng quản trị không kiêm nhiệm tổng giám đốc doanh nghiệp.

Hội đồng quản trị, ban kiểm soát có nhiệm vụ và quyền hạn theo mục I, chương V, Luật Doanh nghiệp Nhà nước.

Tổng giám đốc hoặc giám đốc do Thủ tướng Chính phủ hoặc người được Thủ tướng uỷ quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của hội đồng quản trị.

Tổng giám đốc hoặc giám đốc là đại diện pháp nhân của doanh nghiệp, có quyền điều hành cao nhất trong doanh nghiệp và chịu trách nhiệm trước hội đồng quản trị, là người ra quyết định và chịu trách nhiệm trước pháp luật về điều hành hoạt động của doanh nghiệp. Giúp việc tổng giám đốc hoặc giám đốc, có phó tổng giám đốc hoặc phó giám đốc, kế toán trưởng, văn phòng và các ban (hoặc phòng) chuyên môn nghiệp vụ của doanh nghiệp.

Tổng giám đốc hoặc giám đốc có nhiệm vụ và quyền hạn theo các Điều 37, 38 Luật Doanh nghiệp Nhà nước.

– *Đối với doanh nghiệp Nhà nước không có hội đồng quản trị,* giám đốc do người quyết định thành lập doanh nghiệp bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật và có các nhiệm vụ, quyền hạn theo các Điều 39, 40 Luật Doanh nghiệp Nhà nước.

– *Đại hội công nhân viên chức* là hình thức trực tiếp để người lao động trong doanh nghiệp Nhà nước tham gia quản lý doanh nghiệp, có các quyền theo quy định tại Mục III, chương V Luật Doanh nghiệp.

– *Về quản lý phần vốn của Nhà nước ở các doanh nghiệp*

Để mở rộng quan hệ hợp tác sản xuất - kinh doanh giữa các doanh

nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, trong nước cũng như ngoài nước, theo cơ chế quản lý mới, doanh nghiệp Nhà nước được góp vốn với các doanh nghiệp khác nhằm mở rộng sản xuất - kinh doanh. Điều quan trọng là phải quản lý chặt chẽ, bảo đảm sử dụng có hiệu quả và tránh thất thoát vốn của Nhà nước.

– *Theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước,* hội đồng quản trị hoặc giám đốc (đối với doanh nghiệp Nhà nước không có hội đồng quản trị) nhận vốn của Nhà nước để góp vào các doanh nghiệp khác có quyền và nghĩa vụ: xây dựng phương án góp vốn của nhà nước trình thủ trưởng cơ quan Nhà nước có thẩm quyền: cử, bãi miễn, khen thưởng, kỷ luật người trực tiếp quản lý phần góp vốn đó; giám sát, kiểm tra việc sử dụng vốn góp, chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn góp, thu lợi nhuận từ vốn góp.

Người trực tiếp quản lý phần vốn góp của Nhà nước ở các doanh nghiệp có quyền và nghĩa vụ: tham gia bộ máy quản lý, điều hành ở doanh nghiệp theo điều lệ doanh nghiệp; theo dõi và giám sát tình hình hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp có vốn Nhà nước góp; thực hiện chế độ báo cáo và chịu trách nhiệm trước hội đồng quản trị hoặc giám đốc (đối với doanh nghiệp không có hội đồng quản trị) về phần vốn góp đó.

– *Quản lý cổ phần chi phối và cổ phần đặc biệt của Nhà nước*

Cổ phần chi phối của Nhà nước là các loại cổ phần:

+ Cổ phần của Nhà nước chiếm trên 50% tổng số cổ phần của doanh nghiệp.

+ Cổ phần của Nhà nước ít nhất gấp 2 lần của cổ đông lớn nhất khác trong doanh nghiệp.

Cổ phần đặc biệt của Nhà nước là cổ phần của Nhà nước trong một số doanh nghiệp mà Nhà nước không có cổ phần chi phối, nhưng có quyền quyết định một số vấn đề quan trọng của doanh nghiệp theo thoả thuận trong điều lệ doanh nghiệp.

Chính phủ thực hiện quyền sở hữu cổ phần chi phối và cổ phần đặc biệt của Nhà nước trong một số doanh nghiệp quan trọng, nhằm hướng dẫn doanh nghiệp thực hiện định hướng của Nhà nước. Những doanh nghiệp nói trên do Chính phủ quyết định và được thành lập theo pháp luật hiện hành.

Việc giải quyết các vấn đề quan trọng của các doanh nghiệp này như: quyết định chiến lược, kế hoạch 5 năm và hàng năm của doanh nghiệp: đầu tư liên doanh, chuyển đổi hình thức tổ chức của doanh nghiệp, bổ nhiệm

các chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp, phải được sự nhất trí của người đại diện chủ sở hữu cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của doanh nghiệp.

Người đại diện sở hữu các loại cổ phần nói trên có quyền hạn và nghĩa vụ: cử, bãi miễn, khen thưởng, kỷ luật người trực tiếp quản lý cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của doanh nghiệp Nhà nước; giao nhiệm vụ hàng năm và phê duyệt phương hướng mục tiêu, biện pháp sử dụng quyền cổ phần chi phối và cổ phần đặc biệt của Nhà nước cho người trực tiếp quản lý các loại cổ phần đó; theo dõi, giám sát việc thực hiện cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của Nhà nước; yêu cầu người trực tiếp quản lý cổ phần ở doanh nghiệp báo cáo về việc sử dụng cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của Nhà nước, chịu trách nhiệm về sử dụng những loại cổ phần đó để định hướng doanh nghiệp phục vụ mục tiêu của Nhà nước.

Người trực tiếp quản lý cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của Nhà nước, cùng với quyền hạn và nghĩa vụ của người trực tiếp quản lý phần vốn góp của Nhà nước ở các doanh nghiệp, còn có quyền hạn và nghĩa vụ: xây dựng phương hướng và biện pháp trình người đại diện chủ sở hữu cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của Nhà nước về việc sử dụng các loại cổ phần này để định hướng doanh nghiệp phục vụ mục tiêu của Nhà nước; tham gia quyết định các biện pháp quản lý, điều hành của doanh nghiệp theo hướng sử dụng cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của Nhà nước đã được người đại diện chủ sở hữu các loại cổ phần này phê duyệt; thực hiện chế độ báo cáo và chịu trách nhiệm trước người đại diện chủ sở hữu cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt của Nhà nước.

– Về hình thức tổ chức và quản lý tổng công ty Nhà nước

Tổng công ty Nhà nước được thành lập và hoạt động dựa trên cơ sở liên kết của nhiều đơn vị thành viên có mối quan hệ gắn bó với nhau về lợi ích kinh tế, công nghệ, cung ứng, tiêu thụ, dịch vụ, thông tin, đào tạo, nghiên cứu, tiếp thị, hoạt động trong một hoặc một số chuyên ngành kinh tế - kỹ thuật chính, nhằm tăng cường khả năng kinh doanh của các đơn vị thành viên về thực hiện các nhiệm vụ của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ.

Tổng công ty Nhà nước là tổ chức kinh doanh có tư cách pháp nhân, có con dấu, có tài sản và có quỹ tập trung theo quy định của Chính phủ, được Nhà nước quản lý vốn, tài nguyên, đất đai và các nguồn lực khác, có trách nhiệm bảo toàn và phát triển vốn, sử dụng hiệu quả các nguồn lực được giao, thực hiện quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp Nhà nước theo luật định đối với các doanh nghiệp Nhà nước khác.

Tuỳ theo quy mô và vị trí quan trọng, tổng công ty Nhà nước có hoặc không có công ty tài chính là doanh nghiệp thành viên.

Tổng công ty Nhà nước có thể có các loại đơn vị thành viên: đơn vị hạch toán độc lập; đơn vị hạch toán phụ thuộc; đơn vị sự nghiệp.

Đơn vị thành viên của tổng công ty Nhà nước có con dấu, được mở tài khoản tại ngân hàng phù hợp với phương thức hạch toán của tổng công ty Nhà nước. Đơn vị thành viên hạch toán độc lập có điều lệ riêng do hội đồng quản trị tổng công ty phê chuẩn phù hợp với các quy định của Luật Doanh nghiệp Nhà nước và điều lệ tổng công ty Nhà nước.

Chế độ tài chính và hạch toán của tổng công ty Nhà nước do Chính phủ quy định.

Các đơn vị thành viên hạch toán độc lập của tổng công ty Nhà nước có quyền tự chủ kinh doanh với nội dung cơ bản được Luật Doanh nghiệp Nhà nước quy định chung cho các doanh nghiệp Nhà nước không trong tổng công ty Nhà nước, còn chịu sự ràng buộc nhất định về quyền và nghĩa vụ đối với tổng công ty Nhà nước về một số lĩnh vực như: kế hoạch kinh doanh, nhận và sử dụng vốn, thực hiện các dự án đầu tư, quan hệ với các tổng công ty trực thuộc,... Quy định như vậy là cần thiết nhằm bảo đảm sự thống nhất về tổ chức và hoạt động theo mục tiêu và nhiệm vụ chung Nhà nước giao cho tổng công ty Nhà nước.

– *Về thành lập, tổ chức lại, giải thể, phá sản doanh nghiệp Nhà nước:*

+ *Thành lập đăng ký kinh doanh*

Việc thành lập mới doanh nghiệp Nhà nước được thực hiện ở những ngành, lĩnh vực then chốt, quan trọng có tác dụng mở đường và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác phát triển, thúc đẩy sự tăng trưởng và lâu bền của nền kinh tế, điều tiết và hướng dẫn nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Những ngành, lĩnh vực có vai trò nêu trên trong từng thời kỳ do Chính phủ quy định (xem Nghị định số 50/CP, ngày 28/8/1996 và Nghị định số 38/CP, ngày 28/4/1997 của Chính phủ).

Thủ tục thành lập mới và đăng ký kinh doanh, doanh nghiệp Nhà nước phải tiến hành theo đúng quy định của Luật Doanh nghiệp về cơ quan sáng lập, về điều kiện, về hồ sơ, về trình tự tiến hành thẩm định quyết định thành lập và đăng ký kinh doanh.

Các biện pháp tổ chức lại doanh nghiệp bao gồm: sáp nhập vào doanh nghiệp Nhà nước khác, chia tách doanh nghiệp Nhà nước và những biện pháp khác làm thay đổi mục tiêu hoạt động, hình thức của doanh nghiệp.

Để thành lập lại một doanh nghiệp Nhà nước, người sáng lập doanh nghiệp phải lập phương án, thành lập hội đồng thẩm định và ra quyết định thành lập lại doanh nghiệp sau khi phương án đã được thẩm định. Trường hợp tổ chức lại doanh nghiệp Nhà nước mà dẫn đến thay đổi mục tiêu, vốn điều lệ, ngành nghề kinh doanh thì doanh nghiệp phải làm thủ tục đăng ký lại hoặc đăng ký bổ sung với cơ quan có thẩm quyền đăng ký kinh doanh. Cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước không nhất thiết 100% vốn Nhà nước là một biện pháp quan trọng tổ chức lại doanh nghiệp Nhà nước. Mục tiêu, hình thức và thủ tục cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước do Chính phủ quy định (xem Nghị định số 28/CP, ngày 7/5/1996 và Nghị định số 25/CP, ngày 26/3/1997 của Chính phủ).

+ *Doanh nghiệp Nhà nước bị xem xét giải thể trong các trường hợp:* hết thời hạn hoạt động ghi trong quyết định thành lập mà doanh nghiệp không đăng ký lại; thua lỗ kéo dài, nợ mất khả năng thanh toán; không thực hiện được các nhiệm vụ do Nhà nước giao, sau khi đã áp dụng các biện pháp cần thiết.

Việc giải quyết phá sản doanh nghiệp Nhà nước được thực hiện theo *Luật Phá sản doanh nghiệp.*

Việc đổi mới quản lý các doanh nghiệp Nhà nước hiện đang được tiếp tục nghiên cứu trên cả hai phương diện: chủ thể và khách thể, Nhà nước và doanh nghiệp. Những đổi mới trên đây về khách thể cũng đòi hỏi và cho phép tiếp tục đổi mới chủ thể. Trên cơ sở Nghị định số 15/CP về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức quản lý bộ máy Nhà nước của các bộ, các cơ quan ngang bộ, việc tổ chức lại các bộ quản lý kinh tế có những thay đổi đáng kể. Riêng khối các bộ quản lý kinh tế có những thay đổi lớn hơn cả. Toàn bộ khối công nghiệp, trước đây do nhiều bộ chuyên ngành quản lý, nay được thống nhất vào một bộ là Bộ Công nghiệp. Toàn bộ khối "sinh vật" bao gồm: nông, lâm nghiệp và thuỷ lợi, ngành hạ tầng trực tiếp của việc nuôi trồng cây, con, được nhập lại trong một bộ là: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Vấn đề đổi mới không chỉ thể hiện ở cơ cấu tổ chức, mà điều quan trọng là còn thể hiện ở chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước. Về phương diện này, chúng ta cũng đang có những nghiên cứu nhằm làm rõ hơn nội dung, phạm vi điều chỉnh của Nhà nước. Mấy năm qua, sự đổi mới về tư cách điều chỉnh, đề cao công cụ pháp luật, sử dụng mạnh và có hiệu quả hơn các đòn bẩy kinh tế, nói chung là theo hướng đúng và đạt được yêu cầu. Nhưng về phạm vi điều chỉnh của Nhà nước thì cần được tiếp tục nghiên cứu xác định đầy đủ luận cứ hơn.

3. Tổ chức đầu tư xây dựng doanh nghiệp Nhà nước theo kế hoạch, dự án đã lập

Mục tiêu, yêu cầu: phải biến các kế hoạch, dự án xây dựng mới, xây dựng lại, chuyển đổi sở hữu v.v... thành hệ thống doanh nghiệp Nhà nước mới trên thực tế.

Nội dung:

– Xây dựng mới, xây dựng lại, chỉnh đốn doanh nghiệp Nhà nước.

Toàn bộ hoạt động này được tiến hành theo trình tự quản lý, đầu tư xây dựng cơ bản, được giới thiệu trong những giáo trình chuyên khảo.

– Chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp Nhà nước.

Toàn bộ hoạt động này được tiến hành theo các quy định về:

+ Tiến hành giải thể doanh nghiệp Nhà nước.

+ Tiến hành cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước.

4. Khai thác, sử dụng các doanh nghiệp Nhà nước vào việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Nhà nước

Bản chất:

Đây là việc sử dụng các doanh nghiệp Nhà nước vào việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế mà Nhà nước thấy rằng, những nhiệm vụ đó là cần cho Nhà nước trong việc thực hiện một ý đồ nào đó.

Ví dụ:

– Nhiệm vụ kinh tế để phục vụ quốc phòng.

– Nhiệm vụ kinh tế để thực hiện chương trình ổn định sự phân bố dân cư.

– Nhiệm vụ kinh tế để khống chế các hoạt động kinh tế của các lực lượng mà Nhà nước cần khống chế.

Nội dung:

– Xác định các mục tiêu mà Nhà nước cần đạt trong các lĩnh vực hoạt động xã hội mà Nhà nước quan tâm. Nói cách khác là, Nhà nước cần hình dung cụ thể các mục tiêu phát triển xã hội có liên quan đến kinh tế, phải được giải quyết bằng sự phục vụ kinh tế.

– Xác định các hành vi kinh tế, có khả năng, hoặc có tác dụng đối với việc thực hiện các mục tiêu trên. Chỉ ra những khó khăn trong việc thực hiện các hành vi kinh tế đó và sự cần thiết phải huy động doanh nghiệp Nhà nước vào việc thực hiện các hành vi này.

– Giao nhiệm vụ hoạt động kinh tế trên cho doanh nghiệp Nhà nước.

– Chuyển giao những phương tiện cần thiết, đủ để cho doanh nghiệp Nhà nước thực hiện xuất sắc các nhiệm vụ được giao, áp dụng các biện pháp, chính sách ưu tiên, ưu đãi nhằm động viên, kích thích, bồi dưỡng lực lượng để các doanh nghiệp Nhà nước hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ chính trị được giao.

– Kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện nhiệm vụ nói trên nhằm buộc các doanh nghiệp Nhà nước thực hiện nhiệm vụ chính trị được giao tương xứng với mong muốn của Nhà nước và phù hợp với những nỗ lực ưu đãi của Nhà nước đối với họ.

Trong quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước, việc khai thác lực lượng doanh nghiệp Nhà nước như là một đội quân chủ lực kinh tế của Nhà nước hoặc như là "vũ khí kinh tế chủ yếu" là một nội dung cực kỳ quan trọng. Nó nói lên ý nghĩa đích thực của doanh nghiệp Nhà nước, mà nếu không làm tốt công việc này thì việc xây dựng doanh nghiệp Nhà nước là điều vô nghĩa. Tuy vậy, sử dụng như thế nào cho tốt lực lượng này hiện còn là câu hỏi lớn, chưa có lời giải thoả đáng.

5. Quản lý vốn và lãi của Nhà nước trong các doanh nghiệp Nhà nước nói riêng và trong tất cả các doanh nghiệp có vốn Nhà nước với hai nội dung chính sau đây:

– Bảo toàn vốn.

– Nâng cao hiệu quả kinh tế của vốn Nhà nước.

6. Nghiên cứu các biện pháp nhân sự và bố trí nhân lực trong các doanh nghiệp Nhà nước sao cho bộ máy quản lý trong các doanh nghiệp Nhà nước hoặc doanh nghiệp có vốn Nhà nước đủ khả năng và bản lĩnh đưa hoạt động của các doanh nghiệp theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Quản lý về vấn đề nhân sự trong các doanh nghiệp Nhà nước có tầm quan trọng bởi vì: Nhà nước phải lo giữ gìn vốn của mình bỏ ra trong các doanh nghiệp đó. Nhưng Nhà nước không thể can thiệp quá sâu vào quá trình vận hành sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp Nhà nước thuần tuý. Để tồn tại trên thị trường, mọi doanh nghiệp Nhà nước phải có quyền chủ động nhất định và phải được chịu trách nhiệm vật chất về kết quả sản xuất - kinh doanh của mình.

Khi đó doanh nghiệp Nhà nước, Nhà nước đến với doanh nghiệp Nhà nước với hai tư cách, hai "con người": tư cách Nhà nước với tư cách "ông chủ", ông chủ không trực tiếp kinh doanh. Đó chính là vấn đề phức tạp.

Để đáp ứng đòi hỏi trên, nhiệm vụ quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước, tìm được phương thức xuất hiện tư cách chủ thể sở hữu doanh nghiệp Nhà nước mà vẫn phân biệt được quản lý Nhà nước và quản

lý sản xuất - kinh doanh, đồng thời bố trí nhân sự theo cách đã chọn. Do đó, nội dung của nó là:

- Việc tìm và chọn cách đại diện sở hữu Nhà nước để thực hiện vai trò chủ thể trong điều hành các doanh nghiệp Nhà nước. Hội đồng quản trị như đang có trong các doanh nghiệp Nhà nước hiện nay là một giải pháp, nhưng liệu đó đã là giải pháp tối ưu chưa? Đó còn là câu hỏi.

- Chuẩn bị nguồn lực, lựa chọn và bố trí nhân sự vào các vị trí đại diện mà phương án đại diện yêu cầu.

- Giám sát người đại diện.

Câu hỏi ôn tập

1. Trình bày vai trò doanh nghiệp Nhà nước (doanh nghiệp công) và quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở nước ta.

2. Những nội dung chủ yếu của hoạt động quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước.

3. Từ kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn của mình, theo Anh, Chị nội dung nào của hoạt động quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước là phức tạp nhất? Vì sao?

Tài liệu tham khảo

1. GS. TSKH Nguyễn Duy Gia: *Quản lý Nhà nước nền kinh tế thị trường trong giai đoạn hiện nay*. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1993 (Chương VI - tr. 107).

2. GS.TSKH Vũ Huy Từ: *Tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp Nhà nước.* Tạp chí quản lý Nhà nước, số 71, tháng 12/2001, tr. 5-8.

3. PGS. TS. Ngô Quang Minh (chủ biên): *Kinh tế Nhà nước và quá trình đổi mới doanh nghiệp Nhà nước.* NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2001.

4. Tổng cục Thống kê: *Kết quả điều tra toàn bộ doanh nghiệp.* NXB. Thống kê. Hà Nội, 2002.

5. *Luật doanh nghiệp Nhà nước (1995).* NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội.

6. *Luật doanh nghiệp (1999).* NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội.

Chương XIII

DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

I. NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

1. Dịch vụ công và phân loại dịch vụ công

Dịch vụ công là những hoạt động thuộc về bản chất của bộ máy nhà nước. Nhà nước có hai chức năng cơ bản: chức năng quản lý nhà nước (governance) đối với mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội và chức năng cung ứng dịch vụ công (public service delivery) cho các tổ chức và công dân trong xã hội.

Chức năng quản lý nhà nước (trước đây thường được gọi là chức năng cai trị) bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế - xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như pháp luật, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch và kiểm tra, kiểm soát. Chức năng phục vụ bao gồm các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Việc thực hiện quản lý nhà nước là theo nhu cầu của bản thân bộ máy nhà nước nhằm bảo đảm trật tự, ổn định và công bằng xã hội. Còn việc cung ứng dịch vụ công lại do nhu cầu cụ thể của các tổ chức và công dân, ngay cả khi các nhu cầu này có thể phát sinh từ những yêu cầu của Nhà nước.

Trước đây chúng ta thường nhấn mạnh chức năng cai trị hay chức năng quản lý nhà nước. Song trên thực tế, do bản chất của mình, Nhà nước luôn phải tiến hành cung cấp công cộng một số hàng hoá và dịch vụ thiết yếu phục vụ nhu cầu của xã hội. Tuy nhiên, khi đó do nhận thức rằng Nhà nước gắn liền với cai trị, nên việc thực hiện các dịch vụ này cũng theo cung cách cai trị, có nghĩa là Nhà nước can thiệp, chỉ đạo trực tiếp mọi lĩnh vực sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng dưới hình thức xin - cho.

Chức năng phục vụ chỉ được tách riêng ra và giữ một vị trí tương ứng với chức năng quản lý nhà nước khi điều kiện kinh tế - xã hội trên thế giới và ở mỗi quốc gia có sự biến đổi lớn lao, xu thế dân chủ hoá và đòi hỏi của nhân dân đối với Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công ngày càng cao

hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực đứng trên nhân dân và cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân thể hiện bằng các hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho các tổ chức và công dân. Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra chủ trương đẩy mạnh cải cách hành chính, trong đó nêu rõ: "Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công"[1].

Tuy đa số ý kiến đều thống nhất về việc Nhà nước có chức năng phục vụ, song cho đến nay vẫn tồn tại nhiều quan niệm khác nhau về dịch vụ công xuất phát từ những góc độ nhìn nhận và giải quyết vấn đề khác nhau. Quan niệm về dịch vụ công trong điều kiện cụ thể của nước ta liên quan đến hai loại dịch vụ cơ bản sau đây:

Một là, loại dịch vụ có tính chất công cộng phục vụ các nhu cầu chung, tối cần thiết của cả cộng đồng và mỗi công dân.

Do tính chất phục vụ các nhu cầu chung của cả cộng đồng, loại dịch vụ này còn được gọi là *dịch vụ công cộng*. Các dịch vụ công cộng lại có thể phân chia thành dịch vụ xã hội và dịch vụ kinh tế - kỹ thuật.

+ Dịch vụ xã hội liên quan đến những nhu cầu và quyền lợi cơ bản đối với sự phát triển con người về thể lực và trí lực như y tế, giáo dục, văn hoá, thông tin... ở Việt Nam, các dịch vụ này thường được gọi là hoạt động sự nghiệp.

+ Dịch vụ kinh tế - kỹ thuật là loại dịch vụ gắn với các nhu cầu vật chất phục vụ lợi ích chung của xã hội, bao gồm cung ứng điện, nước, gas, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, vệ sinh môi trường, thuỷ lợi, xây dựng đường sá, cầu cống... Ở Việt Nam, các dịch vụ này do các doanh nghiệp công ích cung ứng và còn gọi là dịch vụ công ích.

Hai là, các hoạt động đáp ứng các quyền tự do, lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân.

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Nhà nước cũng phải tiến hành những hoạt động phục vụ trực tiếp các tổ chức và công dân. Các hoạt động này được gọi là các *dịch vụ hành chính (hoặc dịch vụ hành chính công)* mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội để bảo đảm cho xã hội phát triển có kỷ cương, trật tự. Khi cung cấp các dịch vụ này, Nhà nước

---

[1] *Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2001, tr. 338.*

sử dụng quyền lực công để tạo ra dịch vụ như cấp các loại giấy phép, đăng ký, chứng thực, thị thực... Các loại giấy tờ này chỉ có giá trị sử dụng khi các cơ quan nhà nước xác nhận chúng bằng thẩm quyền của mình. Loại dịch vụ này gắn liền với thẩm quyền của nhà nước, vì vậy về nguyên tắc Nhà nước không thể chuyển giao việc cung ứng các dịch vụ này cho tư nhân.

Như vậy, khái niệm dịch vụ công bao gồm một số loại dịch vụ khác nhau, thậm chí rất khác biệt nhau về tính chất. Tuy nhiên, phân tích kỹ có thể thấy các loại dịch vụ này có các đặc điểm sau:

Thứ nhất, đó là những hoạt động phục vụ cho nhu cầu và lợi ích chung thiết yếu của đông đảo nhân dân.

Thứ hai, những hoạt động này do các cơ quan công quyền hay những chủ thể được chính quyền uỷ nhiệm đứng ra thực hiện.

Thứ ba, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm các dịch vụ này cho xã hội. Ngay cả khi nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung ứng thì Nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt nhằm đảm bảo sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này, nhằm khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

Thứ tư, khi thực hiện cung ứng các dịch vụ công, các cơ quan nhà nước và các tổ chức được uỷ nhiệm cung ứng có sự giao dịch cụ thể với các tổ chức và công dân.

Thứ năm, việc Nhà nước cung ứng dịch vụ công thường không thông qua quan hệ thị trường đầy đủ. Thông thường, người sử dụng dịch vụ công không trực tiếp trả tiền, hay nói đúng hơn là đã trả tiền dưới hình thức đóng thuế vào ngân sách nhà nước. Cũng có những dịch vụ mà người sử dụng phải trả một phần hoặc toàn bộ kinh phí; tuy nhiên, Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các dịch vụ này không nhằm vào mục tiêu lợi nhuận.

Dựa vào những căn cứ trên đây, có thể hiểu khái niệm dịch vụ công như sau:

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu, các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức, do Nhà nước trực tiếp đảm nhận hay uỷ quyền cho các cơ sở ngoài nhà nước thực hiện nhằm bảo đảm trật tự, lợi ích chung và công bằng xã hội.

2. Dịch vụ hành chính công - bản chất và các đặc trưng

Dịch vụ hành chính công là một loại hình dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện để phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản

của các tổ chức và công dân. Nói cách khác, *dịch vụ hành chính công là những hoạt động phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân, do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện dựa vào thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước.*

Trên thực tế ở nhiều nước không sử dụng khái niệm dịch vụ hành chính công, mà chỉ sử dụng khái niệm dịch vụ công với nghĩa đó là tất cả những dịch vụ nào thuộc về chức năng và trách nhiệm của Nhà nước. Mặc dù không đưa ra một khái niệm riêng về dịch vụ hành chính công, song các nước này đều mặc nhiên thừa nhận sự tồn tại của các dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho các tổ chức và công dân trong xã hội.

Trong điều kiện cụ thể của nước ta, các tổ chức và công dân phải xin phép các cơ quan hành chính nhà nước đối với nhiều loại hoạt động như đăng ký kinh doanh, giấy phép hành nghề, giấy phép xuất nhập khẩu... Thậm chí các thủ tục này còn khá nặng nề và phức tạp, tạo thành một mảng công việc khá lớn của các cơ quan hành chính nhà nước. Trong điều kiện đó, việc chúng ta gọi loại dịch vụ đặc thù này là dịch vụ hành chính công là cần thiết để phân biệt nó với loại dịch vụ phục vụ các nhu cầu có tính phúc lợi xã hội. Sự phân biệt này có thể có tính tạm thời trong một giai đoạn lịch sử nhất định, khi Nhà nước còn kiểm soát trực tiếp nhiều loại hoạt động. Đồng thời sự phân biệt này cũng là cần thiết để Nhà nước có các giải pháp đặc thù trong việc cải tiến từng lĩnh vực dịch vụ công.

Trên thực tế, nhiều nước coi *cải cách các dịch vụ do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện là nội dung quan trọng nhất hiện nay của cải cách dịch vụ công*, bởi lẽ sự quan tâm của người dân hiện nay đang tập trung vào việc cải thiện mối quan hệ của nhà nước đối với công dân thông qua dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho dân.

Dịch vụ hành chính công có những đặc trưng riêng biệt, phân định nó với loại dịch vụ công cộng như sau:

Thứ nhất, việc cung ứng dịch vụ hành chính công luôn gắn với thẩm quyền mang tính quyền lực pháp lý. Thẩm quyền này gắn với các hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ có tính pháp lý của các tổ chức và công dân như cấp các loại giấy phép, giấy khai sinh, chứng minh thư, công chứng, xử lý và xử phạt hành chính, kiểm tra, thanh tra tài chính... Thẩm quyền hành chính pháp lý thể hiện dưới hình thức các dịch vụ hành chính công, nhằm giải quyết tự do, quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, là hoạt động phục vụ công dân

từ phía các cơ quan hành chính nhà nước.

Do dịch vụ hành chính công gắn liền với thẩm quyền hành chính pháp lý của bộ máy nhà nước nên loại dịch vụ này chỉ có thể do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Các dịch vụ hành chính công không thể uỷ quyền cho bất kỳ tổ chức nào ngoài cơ quan hành chính nhà nước thực hiện, bởi vì loại dịch vụ này gắn liền với thẩm quyền hành chính - pháp lý là loại thẩm quyền chỉ thuộc về cơ quan hành chính nhà nước và chỉ có hiệu lực khi được cơ quan hành chính nhà nước thực hiện.

Thứ hai, phục vụ cho hoạt động quản lý của nhà nước.

Dịch vụ hành chính công bản thân chúng không thuộc về chức năng quản lý nhà nước, song lại là những hoạt động nhằm phục vụ cho chức năng quản lý nhà nước. Chính vì vai trò phục vụ cho việc quản lý nhà nước đó mà không ít người cho rằng các dịch vụ này chính là hoạt động quản lý nhà nước. Loại hoạt động này được phân biệt với hoạt động quản lý nhà nước ở các đặc trưng quan trọng sau:

Hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công	Hoạt động quản lý nhà nước
- Phản ánh mối quan hệ trực tiếp giữa người cung ứng dịch vụ (các cơ quan hành chính nhà nước) và khách hàng (các tổ chức và công dân).	- Phản ánh mối quan hệ giữa chủ thể quản lý (các cơ quan hành chính nhà nước) và đối tượng bị quản lý (các tổ chức và công dân)
- Là các *giao dịch cụ thể* của cơ quan hành chính nhà nước với khách hàng.	- Là các hoạt động diễn ra bên trong các cơ quan hành chính nhà nước; sự tác động của các hoạt động này đến các tổ chức và công dân được thực hiện một cách gián tiếp.
- Là những hoạt động phục vụ trực tiếp *nhu cầu, đòi hỏi cụ thể* của khách hàng.	- Các hoạt động này xuất phát từ yêu cầu của bản thân bộ máy nhà nước.
- Được *thu tiền* trực tiếp từ khách hàng dưới dạng phí hoặc lệ phí đối với một số dịch vụ theo quy định của Nhà nước.	- Không thu tiền trực tiếp của khách hàng mà được bù đắp hoàn toàn từ ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, các dịch vụ hành chính công lại xuất phát từ yêu cầu của quản lý nhà nước và được tiến hành nhằm phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước. Tuy đây là những hoạt động phục vụ trực tiếp nhu cầu, đòi hỏi của khách hàng, nhưng những nhu cầu, đòi hỏi này không phải là nhu cầu tự thân của họ, mà là nhu cầu phát sinh xuất phát từ các quy định của nhà nước. Nói cách khác, dịch vụ hành chính công là những dịch vụ mà Nhà nước bắt buộc và khuyến khích người dân phải làm để bảo đảm trật tự và

an toàn xã hội. Nhu cầu được cấp các loại giấy tờ trên không xuất phát từ nhu cầu tự thân của họ, mà xuất phát từ những quy định có tính chất bắt buộc của nhà nước. Nhà nước bắt buộc và khuyến khích mọi người thực hiện các quy định này là để bảo đảm trật tự và an toàn xã hội - hay nói cách khác, để thực hiện chức năng quản lý xã hội của mình. Mọi người càng sử dụng các dịch vụ công này thì càng tạo điều kiện cho hoạt động quản lý của nhà nước được tốt hơn.

Thứ ba, dịch vụ hành chính công là những hoạt động không vụ lợi, nếu có thu tiền thì thu dưới dạng lệ phí (chỉ dành cho những người cần dịch vụ) để nộp ngân sách nhà nước. Lệ phí hành chính là các khoản thu phát sinh tại các cơ quan hành chính nhà nước do việc cung cấp các dịch vụ công cho các tổ chức và công dân. Theo luật định, nguồn thu lệ phí cũng không thuộc về cơ quan cung ứng dịch vụ, mà phải nộp vào ngân sách nhà nước. Điều đó cho thấy, lệ phí không mang tính chất bù đắp hao phí lao động cho bản thân người cung cấp dịch vụ, mà chủ yếu là nhằm tạo ra sự công bằng giữa người sử dụng dịch vụ với người không sử dụng dịch vụ nào đó.

Thứ tư, mọi người dân có quyền ngang nhau trong việc tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ này với tư cách là đối tượng phục vụ của chính quyền. Nhà nước có trách nhiệm và nghĩa vụ phục vụ cho mọi người dân, không phân biệt đó là người như thế nào. Sự bình đẳng trong đối xử này xuất phát từ chỗ:

– Nhà nước là một cơ quan công quyền được nhân dân thành lập ra để phục vụ lợi ích chung của cộng đồng. Vai trò của Nhà nước là bảo đảm sự ổn định, công bằng và hiệu quả của xã hội. Vì vậy, Nhà nước phục vụ cho quyền lợi của tất cả mọi người trên nguyên tắc xử công bằng đối với mọi công dân.

– Các dịch vụ mà Nhà nước cung ứng mang tính chất bắt buộc đối với mọi đối tượng có liên quan, nếu Nhà nước ưu đãi cho một số người thì sẽ dẫn đến chỗ những người yếu thế không muốn sử dụng dịch vụ của Nhà nước hoặc lẩn trốn sự kiểm soát của Nhà nước. Điều đó dẫn đến chỗ, Nhà nước không thực hiện được sự quản lý của mình đối với xã hội.

3. Các loại hình cơ bản của dịch vụ hành chính công

Căn cứ vào khái niệm và các đặc trưng nêu trên của dịch vụ hành chính công, có thể thấy các hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay bao gồm các loại hình cơ bản sau:

Thứ nhất, các hoạt động cấp các loại giấy phép. Giấy phép là một loại giấy tờ do các cơ quan hành chính nhà nước cấp cho các tổ chức và công dân để thừa nhận về mặt pháp lý quyền của các chủ thể này được tiến hành một hoạt động nào đó phù hợp với các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này. Giấy phép là một công cụ để Nhà nước quản lý và điều tiết hoạt động của các chủ thể theo chính sách và pháp luật trong các lĩnh vực có ảnh hưởng đáng kể đến đời sống xã hội, mà nếu Nhà nước không kiểm soát được các hoạt động này thì có thể dẫn đến những hậu quả tai hại cho xã hội. Có thể có loại giấy phép cấp cho hoạt động chỉ diễn ra một hoặc một số lần nhất định (giấy phép xuất, nhập cảnh, giấy phép xây dựng...), song có những loại giấy phép cho phép hoạt động lâu dài trong một lĩnh vực nào đó (giấy phép hành nghề, giấy phép đầu tư...).

Theo quy định của nhà nước, để được cấp giấy phép, người xin cấp giấy phép phải có đủ các điều kiện cần thiết theo quy định của pháp luật. Nói cách khác, để được phép tiến hành một hoạt động nào đó trong phạm vi kiểm soát trực tiếp của Nhà nước, chủ thể phải có đầy đủ những căn cứ xác nhận chủ thể có đủ khả năng và điều kiện cần thiết để tiến hành hoạt động đó theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, các hoạt động cấp các loại giấy xác nhận, chứng thực. Các hoạt động này bao gồm: công chứng, cấp chứng minh thư, cấp giấy khai sinh, khai tử, cấp giấy đăng ký kết hôn, cấp bằng lái xe, đăng ký xe... Các loại giấy tờ này được cấp trên nguyên tắc:

– Đây là bằng chứng pháp lý xác nhận tính hợp pháp của sự việc hoặc hành vi được ghi trên giấy tờ.

– Chứng nhận chủ nhân của giấy tờ này có quyền sử dụng giấy tờ như một bằng chứng pháp lý để thực hiện các giao dịch hoặc hoạt động có liên quan.

Để được cấp các loại giấy tờ này, người xin cấp giấy phải có đủ bằng chứng chứng minh sự đúng đắn của sự việc hoặc hành vi nhất định. Việc các cơ quan có thẩm quyền cấp các loại giấy xác nhận, chứng nhận nói trên là nhằm tạo điều kiện cho tổ chức và công dân sử dụng các bằng chứng này để thực hiện các hoạt động và giao dịch có liên quan. Điều đó tạo điều kiện cho việc quản lý nhà nước ở các khâu sau được thuận lợi.

Thứ ba, các hoạt động cấp giấy đăng ký kinh doanh và chứng chỉ hành nghề. Trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường, các hoạt động kinh doanh ngày càng phát triển. Với chính sách khuyến khích phát

triển các thành phần kinh tế, việc các chủ thể kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động kinh doanh ngày càng nhiều và đa dạng. Để quản lý các hoạt động kinh doanh này, bảo đảm cho các hoạt động đó diễn ra theo đúng pháp luật và điều tiết các chủ thể kinh doanh theo các quy định hiện hành, nhà nước yêu cầu các chủ thể phải tiến hành đăng ký kinh doanh. Giấy đăng ký kinh doanh được cấp cho chủ thể kinh doanh khi chủ thể này thành lập doanh nghiệp hoặc cơ sở kinh doanh của mình. Giấy đăng ký kinh doanh như là một bản khai sinh của cơ sở kinh doanh đó, xác nhận cơ sở này có đủ điều kiện được kinh doanh theo quy định của Nhà nước.

Ngoài giấy đăng ký kinh doanh, đối với một số ngành nghề nhất định, chủ thể kinh doanh còn cần xin giấy phép hành nghề. Giấy phép hành nghề là một loại giấy tờ chứng minh chủ thể này có đủ khả năng và điều kiện hoạt động ở một nghề nhất định. Việc cấp giấy phép hành nghề ở một số lĩnh vực là nhằm bảo đảm cho sự an toàn và lành mạnh trong lĩnh vực nghề nghiệp đó. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, để khuyến khích phát triển sản xuất kinh doanh và giảm bớt các thủ tục phiền hà, chẳng hạn như đối với việc thành lập nhiều loại hình doanh nghiệp, Nhà nước đã bãi bỏ việc xin giấy phép kinh doanh mà chỉ đòi hỏi chủ doanh nghiệp đăng ký kinh doanh với nhà nước.

Thứ tư, hoạt động thu các khoản đóng góp vào ngân sách và các quỹ của Nhà nước. Các hoạt động này gắn với nghĩa vụ mà Nhà nước yêu cầu các chủ thể trong xã hội phải thực hiện. Việc Nhà nước tổ chức thu thuế và các khoản đóng góp nói trên là một loại dịch vụ hành chính mà bất kỳ Nhà nước nào cũng phải thực hiện. Theo quy định của pháp luật, việc thu thuế được phân cấp cho các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương đối với các loại thuế khác nhau. Thu thuế là một loại dịch vụ liên quan đến phần lớn các chủ thể trong xã hội, hơn thế nữa nó lại mang tính chất nghĩa vụ bắt buộc và liên quan đến lợi ích của các đối tượng nộp thuế một cách rõ ràng nhất, vì vậy đây là một lĩnh vực nhạy cảm, dễ gây phản ứng tiêu cực của các đối tượng nộp thuế đối với Nhà nước. Do đó, bên cạnh việc sửa đổi, hoàn thiện pháp luật về các sắc thuế, việc cải tiến hoạt động thu thuế là một nội dung cơ bản trong quá trình cải cách thuế ở nước ta nhằm tạo ra sự rõ ràng, nhanh chóng, thuận lợi cho đối tượng nộp thuế. Trước năm 1990, việc thu thuế được tiến hành theo chế độ chuyên quản, theo đó, một cán bộ chuyên quản thực hiện toàn bộ các khâu và trực tiếp thu thuế từ đối tượng nộp thuế rồi sau đó nộp vào Kho bạc. Từ năm 1993, Nhà nước đã ban hành quy trình thu thuế mới, doanh nghiệp tự tính thuế, tự khai thuế cũng như hoàn thuế, tự chịu trách nhiệm về số liệu đã kê khai. Cơ quan thuế căn cứ

vào tờ khai thuế, kiểm tra và thông báo thuế hàng tháng để doanh nghiệp nghiệp tự nộp thuế vào Kho bạc nhà nước. Việc thực hiện quy trình quản lý thu thuế mới có tác dụng tạo ra sự rõ ràng, minh bạch, công khai trong tính thuế, phân công trách nhiệm cụ thể trong quy trình thu thuế, đồng thời tăng cường việc kiểm tra, thanh tra thu nộp và quyết toán thuế.

Thứ năm, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và xử lý các vi phạm hành chính. Đây là một loại dịch vụ do các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm thực hiện để giải quyết các vấn đề nảy sinh trong mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước hoặc công chức nhà nước đối với công dân theo đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Hoạt động này cũng là một dạng giao dịch giữa cơ quan hành chính nhà nước và công dân nhằm bảo vệ các quyền cơ bản của nhân dân trong mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với công dân. Loại dịch vụ này chỉ phát sinh khi nhân dân có đơn thư khiếu nại, tố cáo. Khi nhận được đơn, thư khiếu nại, tố cáo, theo Luật Khiếu nại, tố cáo (có hiệu lực từ 1/1/1999), thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền phải xem xét và xử lý các đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc phạm vi trách nhiệm của mình.

Các loại giấy tờ, chứng từ phát sinh từ các hoạt động nói trên phản ánh kết quả cụ thể của các dịch vụ hành chính công. Song dịch vụ hành chính công không phải chỉ là những giấy tờ đó mà là cả một quá trình hoạt động để có thể ban hành các giấy tờ này. Vì vậy, dịch vụ hành chính phải được hiểu như *các hoạt động* của cơ quan hành chính nhà nước liên quan đến việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Chẳng hạn, để cấp được một giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện các nghiệp vụ như đo đạc, thẩm định, kiểm tra...; để giám định hàng hoá xuất nhập khẩu, cơ quan hải quan phải thực hiện mọt loạt các thao tác nghiệp vụ về kiểm tra, giám định... Tất cả các hoạt động này đều thuộc về quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công.

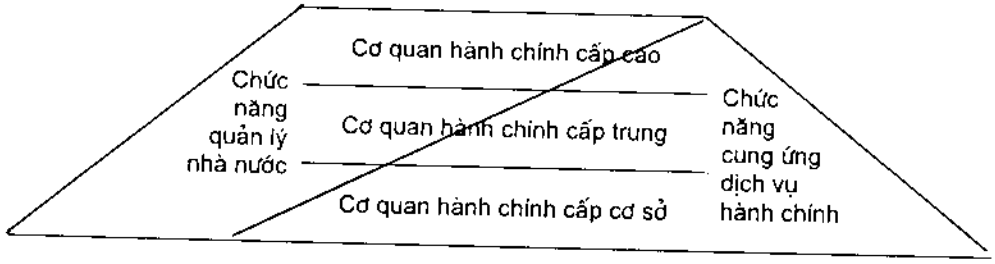
II. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công

Chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công được phân bổ theo chiều ngược nhau trong bộ máy hành chính nhà nước. Chức năng quản lý nhà nước bao gồm những hoạt động mang tính tổng hợp và khái quát, có phạm vi điều chỉnh rộng nên thường tập

trung nhiều hơn ở các cấp hành chính cao hơn trong bộ máy nhà nước. Ngược lại, dịch vụ hành chính công là loại hoạt động phục vụ trực tiếp cho từng tổ chức và công dân, do đó nó gắn nhiều hơn với chức năng của các cơ quan hành chính cấp dưới - nơi có những mối quan hệ hành chính với công dân mật thiết hơn. Việc phân bổ hai chức năng này trong bộ máy hành chính thể hiện trong sơ đồ sau (xem sơ đồ 1)

Sơ đồ 1. **Sự phân bổ chức năng trong các cơ quan hành chính nhà nước**



Các đặc điểm của sự phân cấp trong cung ứng dịch vụ hành chính công:

– Các dịch vụ phục vụ các nhu cầu thiết yếu hàng ngày của người dân thì đưa xuống cho các cấp gần dân (cấp cơ sở) cung ứng.

– Phạm vi sử dụng một loại dịch vụ nào đó càng lớn thì càng phân cấp nhiều cho các cấp dưới.

– Mức độ phức tạp trong việc cung ứng dịch vụ công càng lớn thì loại dịch vụ đó càng được giao cho các cơ quan có tính chuyên môn cung ứng.

– Các dịch vụ phục vụ cho những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của cấp nào thì giao cho chính quyền cấp đó cung ứng.

– Các tổ chức và công dân do cấp nào trực tiếp quản lý thì cấp đó chịu trách nhiệm cung ứng các dịch vụ hành chính công.

– Các dịch vụ trực thuộc ngành hay lĩnh vực nào thì do Bộ quản lý ngành hoặc lĩnh vực đó bảo đảm cung ứng hoặc hướng dẫn các cơ quan chuyên môn cấp dưới tổ chức cung ứng theo quy định phân cấp cụ thể trong từng ngành, từng lĩnh vực.

Các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước tiến hành cung ứng các dịch vụ hành chính công theo sự phân cấp như sau:

Chính phủ: Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của nước

Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại. Chính phủ chịu trách nhiệm cung ứng những dịch vụ quan trọng có tác động đến sự phát triển của quốc gia, của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Các dịch vụ do Chính phủ cung ứng thuộc về hình thức cấp giấy phép thành lập một tổ chức nào đó hoặc cho phép các tổ chức tiến hành một hoạt động nhất định. Việc cung ứng dịch vụ của Chính phủ được thể hiện bằng các quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Thông thường đối tượng của các quyết định này là những tổ chức có quy mô và tầm quan trọng ở phạm vi quốc gia. Các dịch vụ do Chính phủ cung ứng bao gồm nhiều lĩnh vực:

Trong lĩnh vực kinh tế: Thủ tướng Chính phủ ra quyết định thành lập các Tổng công ty nhà nước 91; quyết định các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng quan trọng của đất nước; quyết định thành lập các tổ chức kinh tế - tài chính quan trọng như các công ty tài chính, các sở giao dịch chứng khoán...

Trong lĩnh vực xã hội: Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập các tổ chức xã hội có tầm quan trọng như các cơ sở y tế có quy mô lớn mang tính chất quốc gia và quốc tế, các trường đại học, các cơ sở nghiên cứu khoa học công nghệ của quốc gia, xây dựng các công trình văn hoá - xã hội lớn của đất nước...

Chính phủ có trách nhiệm thẩm tra các dự án do các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trình Chính phủ, Thủ tướng quyết định hoặc để Chính phủ trình cấp có thẩm quyền quyết định.

Các bộ: Bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công đối với ngành (kinh tế, kỹ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại) hoặc lĩnh vực công tác (kế hoạch, khoa học kỹ thuật, lao động, tài chính). Bộ có nhiệm vụ điều hành, chỉ đạo và quản lý công việc của Chính phủ trong phạm vi cả nước, có quyền thay mặt Chính phủ trong lĩnh vực được giao. Một số Bộ như công an, quân sự, thuế có tổ chức thống nhất theo ngành dọc từ trung ương đến địa phương, còn các Bộ khác có mối quan hệ với các cơ quan tương ứng của chính quyền địa phương về mặt chỉ đạo và hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ. Xu hướng chung là cơ quan bộ tập trung ngày càng nhiều hơn vào vai trò quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực mà mình phụ trách, hoạch định các chính sách và tổ chức thực hiện các chính sách đó.

Bộ cung cấp các dịch vụ hành chính công thuộc lĩnh vực chuyên ngành do Bộ đó quản lý có quy mô và tầm quan trọng lớn đối với một số tỉnh hoặc một vùng của đất nước. Tuỳ theo phạm vi quản lý của từng Bộ mà mỗi Bộ cung cấp các loại dịch vụ cho các đối tượng khác nhau. Song nhìn chung, hình thức dịch vụ hành chính chủ yếu do Bộ cung cấp là:

– Các loại giấy phép: mỗi bộ đều có các loại giấy phép khác nhau cho phép thành lập các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực do bộ mình quản lý. Chẳng hạn, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo cấp phép thành lập các trường cao đẳng và dự bị đại học, Bộ trưởng Bộ Y tế cho phép thành lập các bệnh viện, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư cấp phép đối với các khoản đầu tư nước ngoài; Bộ Công an và Bộ Ngoại giao cấp các giấy phép xuất, nhập cảnh. ..

– Một số bộ chịu trách nhiệm cung cấp một số loại dịch vụ đặc thù của Bộ mình, chẳng hạn Bộ Tài chính tổ chức thực hiện cấp phát các khoản kinh phí thuộc ngân sách nhà nước, cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản và cho vay ưu đãi đối với các dự án, chương trình mục tiêu kinh tế của Nhà nước theo quy định của Chính phủ, thực hiện các biện pháp hỗ trợ tài chính đối với các mục tiêu văn hoá, xã hội theo các chương trình, dự án; thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra tài chính đối với tất cả các tổ chức hành chính sự nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước và các đối tượng có quan hệ với tài chính nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện các dịch vụ như tiếp nhận các dự án đầu tư, chủ trì thẩm định, cấp giấy phép đầu tư cho các dự án thuộc thẩm quyền; làm đầu mối giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình hình thành, triển khai dự án; đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội và thực hiện việc kiểm tra, thanh tra các hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

– Cấp các loại giấy chứng thực, xác nhận, chẳng hạn như Bộ Khoa học, Công nghệ cấp giấy xác nhận đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước và cấp bộ, các chứng chỉ về tiêu chuẩn chất lượng, các bằng phát minh sáng chế; Bộ Công an cấp các loại hộ chiếu, thị thực cho các đối tượng theo quy định của Chính phủ, cấp chứng minh thư nhân dân; Bộ Văn hoá - Thông tin cấp các giấy chứng nhận đối với các di tích lịch sử - văn hoá, Bộ Giáo dục và Đào tạo cấp các loại bằng cấp, chứng chỉ công nhận học vị tiến sỹ, thạc sỹ, học hàm giáo sư, phó giáo sư...

Giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo của các tổ chức, công dân đối với các hoạt động, công chức thuộc bộ mình phụ trách.

Uỷ ban nhân dân: Uỷ ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, có nhiệm vụ quản lý công tác hành chính và cung cấp các

dịch vụ công ở địa phương, bảo đảm tôn trọng và thi hành luật pháp; chỉ đạo xây dựng kinh tế, phát triển văn hoá - xã hội và chăm lo đời sống của nhân dân địa phương. Luật tổ chức và hoạt động của Uỷ ban nhân dân và Hội đồng nhân dân quy định Uỷ ban nhân dân ở nước ta có 3 cấp: cấp tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương), cấp huyện (quận, thị xã) và cấp xã (phường, thị trấn). Ngoài một số lĩnh vực được quản lý theo ngành dọc như công an, quốc phòng, thuế, hải quan, còn các lĩnh vực khác đều được phân cấp trong cung ứng dịch vụ hành chính công giữa bộ chuyên ngành với chính quyền địa phương trên lãnh thổ của mình. Đương nhiên, tuỳ theo đặc điểm và trình độ phát triển của từng địa phương mà mỗi nơi có thể có phạm vi các dịch vụ hành chính công khác nhau.

Việc cung ứng các dịch vụ hành chính ở cấp tỉnh được thực hiện tại Văn phòng Uỷ ban nhân dân tỉnh hoặc các Sở tuỳ theo quy định cụ thể về phân cấp trong từng lĩnh vực. Sở là cơ quan chuyên môn giúp việc cho Uỷ ban nhân dân, có chức năng tư vấn cho Uỷ ban nhân dân đối với lĩnh vực được giao. Các Sở có quan hệ với các Bộ tương ứng về chuyên môn, nghiệp vụ. Trên thực tế, chính quyền địa phương ngày càng được phân cấp nhiều hơn trong cung ứng các loại dịch vụ công, trong đó có dịch vụ hành chính.

Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố và các Sở trực thuộc cung cấp các dịch vụ hành chính công như: giấy phép xây dựng, đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, công chứng, giấy phép đầu tư nước ngoài theo phân cấp thẩm quyền, giấy phép lái xe; giấy chứng nhận hành nghề y dược tư nhân cho tất cả các loại hình (trừ bệnh viện tư nhân và các cơ sở đăng ký kinh doanh theo Luật doanh nghiệp), giấy phép thành lập các cơ sở y dược tư nhân do tỉnh quản lý, giấy phép thành lập các trường phổ thông dân lập...

Uỷ ban nhân dân quận, huyện cung cấp các dịch vụ hành chính công như: cấp phép xây dựng nhà ở riêng lẻ theo quy định của tỉnh, thành phố; cấp giấy đăng ký kinh doanh cho các hộ cá thể; làm các thủ tục xét cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất trình Sở Địa chính - Nhà đất; chứng thực các bản sao và hợp đồng dân sự; tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Uỷ ban nhân dân xã, phường cấp các loại giấy tờ sau: giấy khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn, xử lý các vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật, hoà giải các tranh chấp trong nhân dân; đăng ký hộ tịch; xác nhận chữ ký, chứng nhận đơn, chứng nhận lý lịch, chứng nhận bản sao...

2. Quan điểm và nguyên tắc hoạt động của các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công

Việc cải tiến các dịch vụ công trước hết phải xuất phát từ sự thay đổi sâu sắc trong tư duy, chuyển từ tư duy "quản lý" sang tư duy "phục vụ". Cần thể hiện phương châm "Nhà nước của dân, do dân và vì dân" thành những quan điểm thật cụ thể như sau:

– Bảo đảm cung ứng dịch vụ công là một chức năng quan trọng của Nhà nước, là nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước trước nhân dân. Việc Nhà nước quan tâm cải tiến chất lượng dịch vụ công có ý nghĩa quyết định đến thái độ và niềm tin của nhân dân đối với Nhà nước.

Dịch vụ hành chính công xuất phát từ những yêu cầu của Nhà nước đối với nhân dân, không phải là nhu cầu tự thân của người dân. Việc nhân dân thực hiện những hoạt động này trước hết là nghĩa vụ có tính bắt buộc mà Nhà nước đòi hỏi nhân dân phải làm. Nhân dân càng quan tâm thực hiện tốt những nghĩa vụ này thì càng tạo điều kiện cho Nhà nước thực hiện tốt chức năng quản lý của mình. Vì vậy, Nhà nước phải khuyến khích nhân dân sử dụng những dịch vụ này.

Nhân dân đến cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các thủ tục giấy tờ không phải là đến xin một đặc ân nào đó của Nhà nước. Ngược lại, người dân có quyền được cơ quan nhà nước phục vụ. Việc phục vụ nhân dân chính là lý do tồn tại của cơ quan nhà nước đó, là lý do để ngân sách nhà nước cấp tiền cho cơ quan này hoạt động.

Công dân đến cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các hoạt động trên phải được đối xử như khách hàng và người tiêu dùng dịch vụ của cơ quan hành chính đó. Phạm trù "khách hàng" và "người tiêu dùng" ở đây được lấy từ hoạt động của khu vực tư. Tuy nhiên, trên thực tế, các phạm trù này cũng chưa phản ánh đầy đủ tư cách của người công dân trong trường hợp này, bởi lẽ người tiêu dùng hay khách hàng trong nền kinh tế thị trường có quyền lựa chọn dịch vụ và người cung ứng dịch vụ, còn ở đây, họ phải chấp nhận dịch vụ hành chính cung ứng. Chính sự độc quyền trong cung ứng dịch vụ mà cơ quan hành chính như vậy càng đòi hỏi các cơ quan hành nhà nước nâng cao trách nhiệm của mình trước công dân.

Trên cơ sở xác định rõ quan điểm như trên, các cơ quan hành chính nhà nước thể hiện vai trò phục vụ nhân dân thông qua những nguyên tắc hoạt động cụ thể sau:

Thứ nhất, bảo đảm sự dễ dàng tiếp cận của công dân đến các cơ quan hành chính nhà nước. Người dân thường có tâm lý ngại ngần khi có việc cần đến các cơ quan hành chính nhà nước. Việc bảo đảm sự tiếp cận dễ dàng cho công dân chính là trách nhiệm chính trị của các cơ quan hành

chính nhà nước trước nhân dân. Cần làm cho các cơ quan hành chính nhận thức rõ trách nhiệm của mình trước nhân dân và tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân khi đến giải quyết công việc tại các cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể là:

– Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng về quyền hạn của người dân trong việc được cung cấp các dịch vụ hành chính công và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các dịch vụ này.

– Bố trí phòng tiếp dân ở vị trí hợp lý trong công sở, được trang hoàng đẹp, có đầy đủ các trang thiết bị cần thiết để tạo thuận lợi cho người dân (chẳng hạn, bàn ghế sạch đẹp, có nước uống cho khách, có một số sách báo cho người dân đọc khi chờ đợi...)

– Có niêm yết công khai các chỉ dẫn cần thiết cho người dân khi đến giải quyết công việc. Các thủ tục hành chính và thời hạn để giải quyết từng loại công việc phải được niêm yết rõ ràng, công khai, dễ hiểu.

– Các công chức có trách nhiệm giao dịch với dân phải có thái độ hoà nhã, lịch sự, chu đáo với khách hàng. Việc giải quyết các công việc phải đúng theo quy định và tuân thủ thời gian đã đề ra.

Thứ hai, bảo đảm cung cấp đầy đủ cho công dân những thông tin cần thiết bằng một ngôn ngữ dễ hiểu về việc giải quyết các công việc hành chính. Người sử dụng dịch vụ cần được biết về các thông tin sau:

– Họ có thể nhận dịch vụ mà họ cần ở đâu?

– Dịch vụ này được sử dụng cho mục đích gì?

– Cam kết của cơ quan hành chính về chất lượng hay tiêu chuẩn của dịch vụ mà cơ quan cung cấp cho khách hàng.

– Quyền của người dân trong việc tiếp nhận dịch vụ và quyền khiếu nại khi dịch vụ đó không đáp ứng yêu cầu của họ.

– Cách thức và quy trình thực hiện các dịch vụ này.

– Biểu phí dịch vụ theo quy định của Nhà nước.

– Các quyết định cụ thể đối với khách hàng về dịch vụ mà họ yêu cầu và nguyên nhân dẫn đến các quyết định đó.

– Người chịu trách nhiệm về từng khâu hoặc toàn bộ kết quả hoạt động.

Thứ ba, áp dụng mô hình "một cửa" trong cung ứng dịch vụ hành chính công.

Bản chất của mô hình "một cửa" là giảm bớt các thủ tục hành chính

rườm rà, không cần thiết, tập trung việc giải quyết các dịch vụ hành chính công vào một đầu mối thống nhất để tạo thuận lợi cho các tổ chức và công dân khi có yêu cầu giải quyết các công việc tại cơ quan hành chính nhà nước. Người dân và tổ chức khi có nhu cầu liên hệ với cơ quan nhà nước chỉ cần đến một nơi nhất định để nộp các hồ sơ cần thiết theo sự hướng dẫn của các cơ quan chức năng và nhận kết quả giải quyết công việc cũng chính tại địa điểm đó. Để thực hiện mô hình "một cửa", các cơ quan nhà nước phải thiết lập quy trình giải quyết công việc sao cho có thể xử lý hợp lý, nhanh chóng các yêu cầu của công dân.

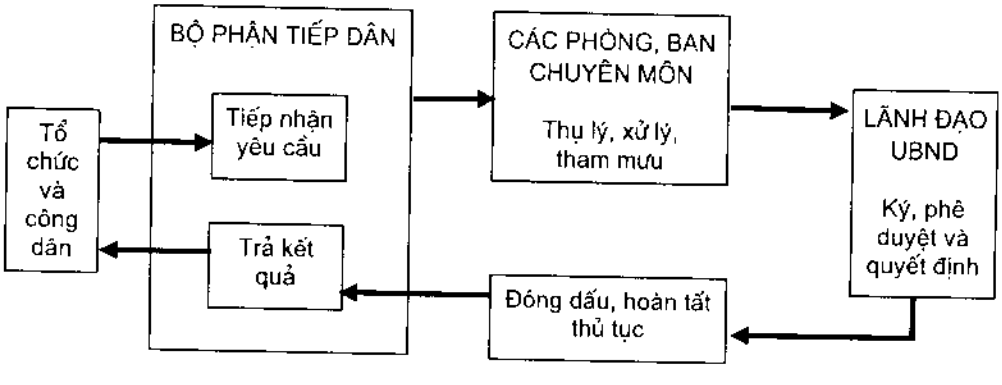
Các đặc trưng của mô hình một cửa này là:

– Tất cả các khâu như nắm bắt yêu cầu, nhận và trả hồ sơ của khách hàng đều tập trung vào một khu vực hành chính tập trung. Người dân có yêu cầu về bất kỳ dịch vụ hành chính nào khi đến Trung tâm chỉ giao dịch duy nhất với một bộ phận - bộ phận tiếp nhận và trả hồ sơ - mà không phải đi đến nhiều phòng, ban chuyên môn khác nhau.

– Tại các trung tâm đều niêm yết công khai những thủ tục giấy tờ, lệ phí và thời gian cần thiết để hoàn thành dịch vụ hành chính công đối với từng loại dịch vụ. Nhờ đó người dân biết được cụ thể và rõ ràng cần chuẩn bị những giấy tờ nào, phải nộp bao nhiêu lệ phí và khi nào thì họ có thể nhận được dịch vụ mà họ yêu cầu.

– Bộ phận tiếp nhận và trả hồ sơ có nhiệm vụ hướng dẫn dân, tiếp nhận và xem xét nội dung hồ sơ, chuyển cho các phòng, ban, bộ phận có liên quan để tham mưu giải quyết và thu lệ phí về dịch vụ hành chính này. Sau khi xử lý, hồ sơ được chuyển về văn phòng để trình ký, đóng dấu và chuyển lại phòng tiếp nhận hồ sơ để trả lại cho dân (xem sơ đồ 2).

***Sơ đồ 2.* Quy trình cung cấp dịch vụ hành chính công theo mô hình "một cửa"**



Thứ tư, bảo đảm chất lượng của các dịch vụ hành chính công đáp ứng

tốt nhất nhu cầu của công dân.

– Đề xuất, kiểm soát và công bố các tiêu chuẩn rõ ràng về các dịch vụ để các cá nhân sử dụng có thể lựa chọn. Đối với mỗi tổ chức cung ứng dịch vụ cần có những tiêu chuẩn riêng về cung ứng từng loại dịch vụ.

– Các tổ chức cung ứng dịch vụ phải quan tâm đến ý kiến của người sử dụng dịch vụ để cải tiến tiêu chuẩn và chất lượng dịch vụ.

– Cần cung cấp các cơ hội lựa chọn dịch vụ ở lĩnh vực nào có thể. Cần có sự tư vấn thường xuyên và có hệ thống cho những người sử dụng dịch vụ.

– Cần công khai các kết quả hoạt động của tổ chức cung ứng dịch vụ và so sánh kết quả đó với các mục tiêu mà tổ chức đề ra.

– Việc cung ứng dịch vụ hành chính công phải được thực hiện một cách hiệu quả với các nguồn lực có được của tổ chức.

Thứ năm, bảo đảm tiếp nhận và giải quyết các thông tin phản hồi của người dân về các dịch vụ mà cơ quan hành chính nhà nước cung cấp cho họ. Cần công bố cho dân biết về quyền và cách thức phản hồi hay khiếu nại về các dịch vụ và cách cung ứng dịch vụ. Các thủ tục khiếu nại này phải dễ dàng đối với các khách hàng. Các khiếu nại phải được xem xét một cách nghiêm túc.

Có nhiều hình thức lấy ý kiến phản hồi của dân, chẳng hạn như: hộp thư góp ý của khách hàng, thông báo công khai số điện thoại hoặc địa chỉ e-mail nhận các đóng góp ý kiến của khách hàng, mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng, bố trí lịch tiếp dân của thủ trưởng cơ quan...

Các cơ quan này phải có cơ chế phân tích các thông tin phản hồi và thông báo cho người phụ trách đơn vị về vấn đề xảy ra. Cơ quan đó phải có trách nhiệm xử lý các khiếu nại và trả lời cho người khiếu nại biết kết quả giải quyết của mình. Những ý kiến phản hồi phải được lãnh đạo đơn vị quan tâm và rút kinh nghiệm khi đưa ra các quyết định quản lý hoạt động của đơn vị mình.

Thứ sáu, bảo đảm việc cung ứng dịch vụ hành chính công bằng đối với mọi công dân.

Một trong những nguyên tắc cơ bản của việc cung ứng dịch vụ công, mà trước hết là dịch vụ hành chính là cơ quan nhà nước phải bảo đảm nguyên tắc công bằng. Công bằng ở đây có nghĩa là mọi công dân có quyền tiếp cận ngang nhau đến dịch vụ công và chất lượng dịch vụ được cung ứng

là như nhau đối với mọi công dân. Nói cách khác, tổ chức cung ứng dịch vụ không thể có sự phân biệt đối xử với bất kỳ một công dân nào, bất kể họ là ai, làm gì, bất kể họ giàu hay nghèo. Một khi tổ chức phân biệt đối xử với khách hàng dựa vào những yếu tố như thân quen, địa vị hay mức độ đóng góp của họ thì tổ chức đó đã vi phạm nghiêm trọng vào nguyên tắc hoạt động của bộ máy nhà nước. Để bảo đảm nguyên tắc công bằng trong cung ứng dịch vụ hành chính công, cần lưu ý đến các biện pháp sau đây:

- Các khách hàng đến cơ quan nhà nước phải được đối xử như nhau, được phục vụ theo thứ tự người đến trước hay đến sau. Dịch vụ được cung ứng theo một quy trình thống nhất đối với tất cả mọi người.

- Tổ chức nhà nước không được quyền đặt ra bất kỳ khoản lệ phí nào mà các quy định chung của Nhà nước đối với các dịch vụ do tổ chức đó thực hiện.

- Có cơ chế cho phép mọi người dân có quyền khiếu nại, tố cáo vì hành vi cư xử không công bằng trong cung ứng dịch vụ hành chính công.

- Có biện pháp phê bình nghiêm khắc đối với những công chức nào lợi dụng vị trí công việc của mình để ưu đãi cho các đối tượng có quan hệ thân quen hoặc có thái độ cư xử không đúng mức, coi thường một đối tượng khách hàng nào đó. Đặc biệt cần xử lý kỷ luật thoả đáng nếu công chức lợi dụng vị trí của mình để nhận hối lộ, hoặc giải quyết công việc vô nguyên tắc vì lợi ích cá nhân.

3. Năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân

Chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công phụ thuộc trực tiếp vào năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức làm việc trong các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ công. Năng lực và đạo đức của đội ngũ này một mặt phụ thuộc vào nỗ lực cá nhân của mỗi người; song mặt khác rất quan trọng phụ thuộc vào việc tổ chức đó tạo điều kiện, bồi dưỡng và phát huy các cá nhân trong tổ chức.

Công chức thực hiện hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công có những đặc trưng riêng như sau:

- Là những người trực tiếp thực hiện các giao dịch với các tổ chức và công dân, vì vậy họ thể hiện bộ mặt của Nhà nước trước công chúng. Người dân có thể có ấn tượng tốt hay không tốt về bộ máy nhà nước thông qua cảm nhận của họ về hành vi và thái độ của những công chức này.

– Là những người trực tiếp thực thi quyền lực của Nhà nước đối với các tổ chức và công dân. Khi họ làm việc, những hành vi, lời nói và quyết định của họ không còn mang tính chất cá nhân, mà là biểu hiện sự hoạt động của bộ máy nhà nước, là những quyết định của Nhà nước đối với các tổ chức và cá nhân này.

– Mặc dù đại diện cho sự vận hành của bộ máy nhà nước, song bản thân các công chức này lại là những con người cụ thể, với tính cách cụ thể, có trình độ nhất định, có các lợi ích cá nhân và các mối quan hệ cá nhân. Khi thực thi nhiệm vụ công, các đặc điểm cá nhân này không khỏi có lúc có nơi gây ảnh hưởng nhất định đến hành vi công việc của người đó.

– Đội ngũ công chức này cung cấp dịch vụ hành chính cho dân theo những thủ tục và quy trình được đề ra cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Họ không thể linh động hay biến báo trong xử lý các công việc trái với những quy định đã đề ra.

– Do họ nắm trong tay quyền lực nhà nước để cung cấp dịch vụ cho dân nên có điều kiện sử dụng quyền lực đó vì lợi ích cá nhân, hay có thể lạm dụng quyền lực để mưu lợi cá nhân, hoặc dễ có nguy cơ nhận hối lộ khi giải quyết công việc.

Do những đặc trưng trên nên đội ngũ công chức cung ứng dịch vụ hành chính công là bộ phận rất "nhạy cảm" của nền hành chính. Sự phục vụ của họ ảnh hưởng rất lớn đến tình cảm, niềm tin của nhân dân đối với bộ máy nhà nước, phản ánh một cách cụ thể mối quan hệ của Nhà nước với nhân dân. Vì vậy, việc nâng cao năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức này là điều kiện quan trọng để nhà nước phục vụ nhân dân tốt hơn, xây dựng mối quan hệ tốt đẹp giữa Nhà nước và nhân dân.

• Nâng cao năng lực chuyên môn của công chức.

Các công chức cung ứng dịch vụ hành chính công cho dân phải là những người có chuyên môn trong lĩnh vực hoạt động của mình. Để nâng cao năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức, cần quan tâm đến các biện pháp sau:

Thứ nhất, cải tiến công tác cán bộ, bao gồm việc tuyển dụng, sử dụng và đào tạo công chức. Cụ thể là:

– Lựa chọn những người vững về chuyên môn để xử lý các công việc liên quan đến giải quyết hồ sơ của khách hàng, bảo đảm tính chính xác và nhanh chóng của các hoạt động này.

– Bố trí công việc phù hợp với chuyên môn và năng lực của mỗi người

nhằm tạo điều kiện cho công chức phát huy tốt nhất khả năng của mình.

- Người quản lý có các biện pháp kiểm tra chất lượng hoạt động của công chức thực thi, kịp thời phát hiện và uốn nắn các sai sót, động viên, khuyến khích đối với những kết quả tốt trong công việc.

- Tiến hành đánh giá công chức định kỳ về chuyên môn, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá công chức để bảo đảm ghi nhận đúng đắn công lao đóng góp của mỗi người. Người quản lý tổ chức cần tiết hành đánh giá định kỳ phối hợp với sự kiểm tra thường xuyên hoặc đột xuất đối với công việc của từng thành viên.

- Quan tâm cử công chức đi học bồi dưỡng cập nhật các kiến thức mới liên quan đến công việc. Có các biện pháp hướng dẫn, bồi dưỡng tại chỗ về chuyên môn đối với các công chức trẻ dưới hình thức trao đổi, báo cáo, kèm cặp...

- - Yêu cầu và tạo điều kiện cho công chức tiếp cận và nắm bắt kịp thời các quy định, nghiệp vụ và kỹ năng mới phục vụ cho công việc, nhất là việc sử dụng máy vi tính, nhằm đáp ứng các yêu cầu mới về chuyên môn.

Thứ hai, khuyến khích sự tham gia của công chức vào hoạt động quản lý, tăng cường uỷ quyền và trách nhiệm cá nhân.

Tổ chức cần thường xuyên khuyến khích và phát huy các sáng kiến của công chức cải tiến chuyên môn, nghiệp vụ, ứng dụng và phổ biến rộng các sáng kiến hay. Để tăng cường sự tham gia và tính chủ động của công chức, các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cần tạo cho công chức phạm vi hoạt động tương đối độc lập trong công việc của mình và đánh giá họ dựa trên cơ sở kết quả cuối cùng. Thay vì nhiều công chức khác nhau cùng tham gia xử lý một bộ hồ sơ, nên giao cho mỗi công chức việc theo dõi và xử lý trọn gói công việc đó. Cách làm này có tác dụng:

- Tạo cho công chức sự chủ động lớn hơn trong công việc.

- Mở rộng phạm vi hoạt động của công chức, làm cho mỗi người có thể thực hiện nhiều công đoạn khác nhau chứ không bị giới hạn trong một khâu nhất định.

- Nâng cao tính trách nhiệm của mỗi công chức đối với kết quả cuối cùng.

- Dễ xác định kết quả hoạt động của mỗi người căn cứ vào số lượng hồ sơ mà người đó dã xử lý.

- Dễ kiểm tra đánh giá việc thực hiện của mỗi công chức trên cơ sở

chất lượng tổng thể của từng sản phẩm làm ra.

• *Nâng cao đạo đức phục vụ khách hàng:*

Bên cạnh việc nâng cao năng lực chuyên môn, đối với đội ngũ công chức thực thi trách nhiệm cung ứng dịch vụ hành chính công, cần đặc biệt chú ý nâng cao phẩm chất đạo đức phục vụ khách hàng. Phẩm chất đạo đức của người công chức trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ bao gồm 3 yếu tố sau:

– Ý thức phấn đấu hoàn thành công việc ở mức tốt nhất có thể được;

– Tinh thần, thái độ phục vụ của người đó đối với khách hàng;

– Tinh thần đồng đội và sự phối hợp công tác với đồng nghiệp trong cơ quan.

Các biểu hiện cụ thể về đạo đức của người công chức trong cung ứng dịch vụ cho khách hàng bao gồm:

– Làm việc đầy đủ trong giờ làm việc, luôn nỗ lực cao nhất để hoàn thành nhiệm vụ.

– Tìm cách thực hiện các công việc được giao với cách thức có hiệu quả và tiết kiệm nhất.

– Đối xử công bằng với mọi khách hàng, không bao giờ dành sự ưu đãi đối với một người nào đó, dù là người thân quen;

– Không được nhận quà hay một lợi ích nào khác của khách hàng cho bản thân hoặc gia đình mình mà thứ đó có thể gây ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ của mình.

– Không được hứa hẹn cá nhân liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ công.

– Không được làm một điều gì dù là trực tiếp hay gián tiếp mâu thuẫn với nhiệm vụ công của cơ quan.

– Không được sử dụng thông tin có được trong công việc công vì lợi ích cá nhân.

– Vạch trần sự tham nhũng bất kỳ lúc nào phát hiện ra hành vi tham nhũng.

Để không ngừng rèn luyện và nâng cao đạo đức của công chức, các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cần quan tâm đến các biện pháp sau:

– Đề ra các tiêu chuẩn rõ ràng về đạo đức công chức, các tiêu chuẩn này cần được thể chế hoá bằng các văn bản pháp luật.

– Tất cả công chức đều phải được giới thiệu chi tiết về các tiêu chuẩn đạo đức.

– Công chức phải biết rõ quyền và trách nhiệm của mình nếu để xảy ra sai phạm.

– Công chức phải có bản cam kết thực hiện các tiêu chuẩn về đạo đức.

– Các quyết định đưa ra phải gắn với trách nhiệm cá nhân cụ thể.

– Người quản lý cần biểu dương và khuyến khích các tấm gương về đạo đức.

– Cần xây dựng cơ chế quy trách nhiệm rõ ràng trong cung ứng dịch vụ công.

– Có các quy định và biện pháp xử lý thích hợp đối với những vi phạm về đạo đức. Đặc biệt cần xử lý rất nghiêm minh các hành vi nhận hối lộ, tham nhũng trong đội ngũ công chức thực thi các dịch vụ hành chính công.

• *Tạo môi trường khuyến khích công chức phát huy năng lực và phẩm chất của mình:*

Bên cạnh các giải pháp nhằm nâng cao năng lực và đạo đức của công chức, tổ chức phải tạo ra một môi trường khuyến khích công chức phát huy năng lực và phẩm chất của mình. Tổ chức cần quan tâm đến những giải pháp sau:

– Có các khuyến khích thoả đáng đối với công chức về vật chất và tinh thần theo công lao đóng góp của họ.

– Tạo cho công chức sự tự chủ trong công việc và khả năng ứng xử trước những tình huống xảy ra.

– Đề cao giá trị đạo đức của người công chức.

– Tạo môi trường làm việc đoàn kết, tin tưởng, phối hợp và giúp đỡ lẫn nhau.

– Tạo sự bình đẳng trong đối xử với công chức.

– Quan tâm đến đời sống cá nhân của công chức (hoàn cảnh gia đình, sức khoẻ, việc đi lại...).

– Tạo điều kiện làm việc đầy đủ và tốt nhất có thể được cho công chức.

– Tạo môi trường giao tiếp cho công chức.

– Bảo đảm việc kế hoạch hoá thời gian làm việc của từng công chức.

Xét trên phương diện vĩ mô, Nhà nước cần quan tâm đến chế độ, chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ công chức nói chung. Các giải pháp quan trọng là:

– Từng bước đổi mới chính sách tiền lương công chức, bảo đảm để công chức có thể sống ở mức trung bình khá trong xã hội.

– Cần có chế độ thưởng phạt nghiêm minh, có sự tôn vinh giá trị của người công chức về chuyên môn và đạo đức. Chỉ có như vậy, người công chức mới yên tâm công tác và dành tâm lực cho công việc của mình.

– Việc xây dựng chế độ tăng lương phải được đổi mới về cơ bản để tránh tình trạng thang lương và cơ chế tăng lương đánh đồng người làm việc tốt với người làm không tốt, do đó làm mất động cơ làm việc của công chức.

Gắn với cải cách trên, cần đưa ra khung đánh giá công chức hợp lý và toàn diện, cũng như đề xuất các phương pháp đánh giá có hiệu quả để các cơ quan hành chính dựa vào đó xây dựng các tiêu chí đánh giá công chức cụ thể ở cơ quan, đơn vị mình.

4. Ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công

Công nghệ thông tin đang trở thành một lĩnh vực công nghệ hiện đại, phát triển hết sức nhanh chóng, tạo ra một cuộc cách mạng lớn lao trong mọi mặt của đời sống xã hội. Việc sử dụng công nghệ thông tin trong hành chính công là một hướng đi cơ bản và quan trọng nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ công ở nhiều nước trên thế giới, trước hết là dịch vụ hành chính công. Những tác dụng của công nghệ thông tin không những nâng cao hiệu quả mà còn cải thiện đáng kể chất lượng dịch vụ công. Có thể nói, hiệu quả thực tế mà công nghệ thông tin mang lại là tăng cường các mối quan hệ tương tác của Nhà nước với công dân và giảm gánh nặng thủ tục hành chính đối với người dân. Hơn thế nữa, việc ứng dụng công nghệ thông tin còn dẫn đến những thay đổi về cơ bản cơ cấu tổ chức và quy trình cung ứng dịch vụ. Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công sẽ cải thiện đáng kể năng suất, chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ, tạo ra một diện mạo mới của Nhà nước trong quan hệ với các tổ chức và công dân.

Trên thực tế, việc sử dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực hành

chính ở nước ta còn rất hạn chế. Chúng ta đã có nhiều mạng hoạt động có hiệu quả như các mạng máy tính của ngân hàng, tài chính, hàng không, viễn thông, du lịch,... song vẫn chỉ ở mức bắt đầu bước vào nấc 1 của lộ trình ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính nhà nước. Chúng ta chưa phát huy được các ưu thế của công nghệ thông tin để làm chuyển biến về chất mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong lĩnh vực dịch vụ công. Bộ Chính trị đã ra Chỉ thị 58/CT-TƯ về ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin ở nước ta đến năm 2010. Nếu chúng ta có chiến lược phát triển đúng đắn, có quyết tâm cao và biết đi tắt, đón đầu một cách khôn khéo thì có thể tiến nhanh trên lộ trình này.

Trong những năm tới, Nhà nước cần quan tâm rất lớn đến việc cung ứng dụng công nghệ thông tin, trước hết là vào các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính cho công dân. Cần coi việc ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ công như một mắt xích then chốt làm thay đổi toàn bộ hoạt động của bộ máy hành chính.

Trên cơ sở các đặc tính của công nghệ thông tin và kinh nghiệm của các nước về sử dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực hành chính, cần ứng dụng công nghệ thông tin vào cung ứng dịch vụ công trên những mặt sau:

– Thông qua mạng điện tử để cung cấp cho người dân các thông tin về hoạt động dịch vụ công của Nhà nước. Các thông tin này không chỉ được chuyển tải qua mạng internet, mà còn thông qua mạng điện thoại. Ở nước ta hiện nay, không phải gia đình nào cũng nối mạng internet, vì vậy việc sử dụng thông tin qua mạng viễn thông có tính thông dụng hơn. Các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính của Nhà nước cần phối hợp với Tổng cục bưu chính viễn thông thiết lập trung tâm thông tin về dịch vụ hành chính. Tại đây sẽ lưu giữ toàn bộ thông tin cần thiết về các dịch vụ hành chính mà các cơ quan nhà nước cung ứng cho dân.

– Sử dụng công nghệ thông tin để liên kết dữ liệu của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc phối hợp cung ứng dịch vụ công cho công dân. Bằng cách hình thành một cơ sở dữ liệu thông tin thống nhất, bản thân các cơ quan hành chính có thể sử dụng hệ thống dữ liệu tổng hợp chung, mà không mất thời gian đi thu thập lại những thông tin này.

– Cung cấp các thông tin công cộng và tiếp nhận ý kiến phản hồi của công dân thông qua mạng của Bộ hoặc địa phương. Mạng này cung cấp cho công dân các thông tin về hệ thống các cơ quan hành chính của Bộ hoặc địa phương và các dịch vụ do các cơ quan này cung ứng. Mỗi cơ quan cần thiết

lập một hộp thư riêng để tiếp nhận các yêu cầu, kiến nghị hoặc khiếu nại của công dân và trả lời các thư này một cách nhanh nhất.

– Phát triển các mối liên hệ bên trong các cơ quan nhà nước cung ứng dịch vụ công. Có rất nhiều loại dịch vụ không chỉ liên quan đến một cơ quan hành chính, mà liên quan đến chức năng của nhiều cơ quan khác nhau trong bộ máy nhà nước. Việc sử dụng công nghệ thông tin trong trường hợp này sẽ giúp cải thiện rất nhiều mối quan hệ giữa các cơ quan chức năng, làm cho hệ thống hành chính trở nên thông suốt, có hiệu quả và thuận lợi cho người dân...

Để đưa việc ứng dụng công nghệ thông tin vào các cơ quan nhà nước thực sự có hiệu quả, cần triển khai các biện pháp sau:

– Các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính, nhất là đối với những dịch vụ phức tạp với phạm vi đối tượng phục vụ rộng cần có kế hoạch ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của mình nhằm cải tiến về cơ bản chất lượng và tiến độ phục vụ khách hàng. Hiện nay có rất nhiều loại dịch vụ hành chính ở vào trạng thái ách tắc nặng nề, không đáp ứng nhu cầu của nhân dân do nhiều lý do. Một trong những lý do mà các cơ quan này đưa ra là việc thiếu nhân lực để thực thi các hoạt động này. Việc ứng dụng công nghệ sẽ làm tăng năng suất lao động và tiết kiệm đáng kể nguồn nhân lực thực thi nhiệm vụ.

– Cơ quan bộ hoặc cấp tỉnh phải từng bước thiết lập mạng thông tin phục vụ công dân của bộ hoặc địa phương mình. Có thể thuê các chuyên gia giỏi về lập trình để thực hiện các kỹ thuật về thiết kế phần mềm, song những người đưa ra các ý đồ, các yêu cầu và cung cấp các cơ sở đầu vào cho thiết kế đó phải chính là những người có năng lực và kinh nghiệm trong lĩnh vực hoạt động chuyên môn của cơ quan.

– Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động cung ứng dịch vụ đòi hỏi những con người biết vận hành công nghệ này. Vì vậy, cần bồi dưỡng cho đội ngũ công chức những kỹ năng ứng dụng công nghệ trong hoạt động. Công nghệ mới chỉ đem lại hiệu quả cao nếu người vận hành nó biết cách sử dụng thành thạo các kỹ thuật mới.

– Việc đầu tư ban đầu cho ứng dụng công nghệ thông tin thường rất tốt kém, vì vậy, phải có một chiến lược lâu dài bảo đảm thiết kế phần mềm ứng dụng phù hợp với chức năng hoạt động của cơ quan hành chính và duy trì quá trình vận hành công nghệ mới. Không ngừng cải tiến phần mềm hiện có thích ứng với những yêu cầu về cung cấp dịch vụ hành chính của cơ quan nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu của khách hàng.

Ở nước ta hiện nay, việc sử dụng thông tin trên mạng còn tương đối hạn chế, song đối với một số thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và Chính phủ, các bộ và một số Sở ở các thành phố lớn đều cần xây dựng mạng thông tin của mình. Đây sẽ là các bước đi đầu tiên để hình thành chính phủ điện tử ở nước ta.

Câu hỏi ôn tập

1. Hãy nêu bản chất và đặc trưng của dịch vụ hành chính công? Phân biệt giữa hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính nhà nước?

2. Hãy xác định các loại hình dịch vụ hành chính công cơ bản? Việc cung ứng các dịch vụ hành chính công này trong thực tiễn hiện nay có các tồn tại gì?

3. Các nguyên tắc tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công là gì? Nhận xét về việc thực hiện các nguyên tắc này trên thực tiễn?

4. Các biện pháp để nâng cao năng lực và đạo đức của công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính?

Tài liệu tham khảo

1. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên). *Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công - nhận thức, thực trạng và giải pháp*. NXB Văn hoá - Thông tin. Hà Nội, 2003.

2. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên). *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

3. TS. Thang Văn Phúc (chủ biên). *Cải cách hành chính nhà nước - thực trạng, nguyên nhân và giải pháp*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.

4. Joseph E. Stiglitz. *Kinh tế học công cộng*. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1995.

Chương XIV

THÔNG TIN TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Hiện nay trên thế giới, cũng như ở Việt Nam, vấn đề sử dụng thông tin trong quản lý đã trở thành đòi hỏi tất yếu của sự phát triển. Thuật ngữ *hệ thống thông tin quản lý* (viết tắt là MIS - Management Information System) đang trở thành phổ biến trong các tổ chức. Mặc dù mức độ phát triển kinh tế - xã hội còn thấp, song các tổ chức (doanh nghiệp, Nhà nước) đều nhận thức được tầm quan trọng của công cụ thông tin và hệ thống thông tin quản lý để nâng cao hiệu quả quản lý.

1. Khái niệm chung về thông tin

Thuật ngữ thông tin ra đời cùng với sự ra đời của các hoạt động giao tiếp giữa con người với con người, giữa các bộ tộc với nhau. Và khi con người muốn truyền cho nhau những kiến thức, những kinh nghiệm nhất định.

Thông tin được hình thành từ hệ thống những dữ liệu (những thông tin rời rạc, không có chủ ý, không có mục tiêu).

Dữ liệu (số liệu và dữ kiện) là những "thông tin thô" ban đầu phản ánh một cách rời rạc các hiện tượng, các sự kiện, hoạt động của các tổ chức. Nó không cho ta thấy được một ý nghĩa tổng thể về sự vận động, tồn tại và phát triển của tổ chức, cá nhân. Những số liệu, dữ kiện đó chỉ mang tính phản ảnh. Ông A ăn cơm; họ đá bóng, chiều thứ bảy. Hoặc các nhà thống kê sưu tầm các số liệu thống kê (chưa phải thông tin thống kê) về nhiều hiện tượng của đời sống kinh tế - xã hội. Lúa đạt 32 triệu tấn; lợn có 1,2 triệu con.

Dữ liệu bao gồm rất nhiều loại khác nhau và bao quát trên mọi lĩnh vực có liên quan đến tổ chức. Các nhà quản lý trong một tổ chức luôn tìm cách tìm kiếm, thu thập hệ thống các dữ liệu đó phục vụ cho hoạt động quản lý của mình.

Các dữ liệu là nguồn gốc cơ bản cho sự ra đời thông tin. Thông tin được nhiều người đồng nhất với các dữ liệu mà tổ chức nhận được. Sự nhầm lẫn này trước hết có cơ sở khoa học thông tin của nó. Đó là do các dữ liệu được các nhân viên, các nhà quản lý cấp dưới xử lý sơ bộ chuyển lên cấp trên, cho các nhà quản lý với những mục đích nhất định. Dữ liệu đã được

làm "trơn" và đó cũng là thông tin. Mặt khác sự nhầm lẫn này cũng không gây ảnh hưởng nhiều đến hoạt động quản lý của các nhà quản lý. Khi sử dụng dữ liệu với ý nghĩa là "thông tin thô" hay thông tin đã được xử lý, các nhà quản lý vẫn còn phải xử lý tiếp theo. TRên thực tế, không ai cung cấp cho các nhà quản lý một số liệu, hay dữ kiện nào mà không chứa đựng ý nghĩa trong đó.

Trong khoa học quản lý, người ta phân biệt sự khác biệt giữa thông tin và dữ liệu thông qua khái niệm:

– Dữ liệu là thông tin thô

– Thông tin là dữ liệu đã được xử lý, sắp xếp, diễn giải theo một cách thức nhất định nhằm phục vụ cho công tác quản lý.

Sự phân biệt như trên cũng chỉ mang ý nghĩa tương đối vì bản thân từ xử lý cũng chỉ là khái niệm tương đối. Cũng chính vì sự tương đối đó, thuật ngữ "thu thập và xử lý thông tin" luôn tồn tại trong mọi tổ chức cả trên nghĩa của xử lý thông tin và xử lý dữ liệu ban đầu.

Cách tư duy này cũng chính là cách tư duy phổ biến của các nhà kỹ thuật.

Đối với các nhà thống kê, người ta hiểu thông tin như là những gì làm cho sự hiểu biết một sự kiện đơn giản hơn, giảm đi nhiều những gì bất định (không xác định). Thông tin được gắn liền với khái niệm entropy trong lý thuyết bất định.

Đối với các nhà làm công tác nghiên cứu thông tin và truyền thông tin, thì thông tin được hiểu như là những gì có thể truyền được từ người này sang người khác thông qua nhiều kênh lan truyền khác nhau.

Cũng có người nói một cách hình ảnh rằng: thông tin cũng giống như bức tranh, khi để các yếu tố, màu sắc riêng lẻ với nhau không nói lên một ý nghĩa gì, nhưng khi được các hoạ sĩ sắp xếp lại theo một trình tự nhất định, nó trở nên có giá trị và thậm trí trở thành vô giá trị.

Trong quản lý thông tin được các nhà quản lý hiểu theo một nghĩa thực dụng hơn. Khi họ nói đến thông tin là những gì mà họ cần cho việc ra quyết định. Bên cạnh họ có vô vàn dữ liệu, thông tin, song chỉ khi nào họ cần đến cho những mục đích riêng của họ (quyết định quản lý) thì họ mới gọi đó là thông tin.

Thực tế các nhà quản lý rất cần nhiều loại thông tin, nhưng do thiếu quan tâm đến thông tin nên chỉ khi nào cần họ mới yêu cầu được cung cấp. Chính vì vậy, các thông tin được cung cấp chỉ phục vụ cho nhu cầu "cần" của các nhà quản lý. Chính vì vậy đối với họ sẽ có khái niệm thông tin dư thừa.

Rất khó tìm ra một định nghĩa chung về thông tin. Chỉ có thể đưa ra một cách tiếp cận theo quan điểm thông tin phục vụ quản lý để hiểu thuật ngữ thông tin theo nghĩa hẹp. Trong trường hợp này, thông tin là tập hợp tất cả những *dữ liệu đã được xử lý, mã hoá, sắp xếp nhằm giúp cho các nhà quản lý đưa ra các quyết định tốt hơn trong môi trường cụ thể.*

Định nghĩa này đòi hỏi nghiên cứu thông tin cả trên nhiều phương diện: thu thập, xử lý, mã hoá và giá trị sử dụng.

2. Các loại thông tin trong tổ chức

Trong tổ chức tồn tại nhiều loại thông tin khác nhau. Mỗi loại thông tin chứa dựng những số liệu, dữ kiện và có giá trị khác nhau đối với các thành viên trong tổ chức. Các loại thông tin cũng được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau.

Có thể tạm chia thông tin trong tổ chức thành một số nhóm sau:

- Nhóm thông tin liên quan đến kinh tế;
- Nhóm thông tin liên quan đến thị trường;
- Nhóm thông tin liên quan đến cạnh tranh (các nhà cạnh tranh);
- Nhóm thông tin liên quan đến khách hàng;
- Nhóm thông tin về môi trường;
- Nhóm thông tin về nhân sự;
- Nhóm thông tin về nhà nước.

Cũng có thể phân chia thông tin thành các nhóm theo nguồn gốc cung cấp:

- Nhóm thông tin nội bộ, do các thành viên trong tổ chức thu thập, xử lý và cung cấp;
- Nhóm thông tin công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng;
- Nhóm thông tin cung cấp từ bên ngoài như các nhà cung cấp, bạn hàng;
- Nhóm thông tin mua bán, trao đổi trên thị trường.

Về mức độ sử dụng thông tin có thể chia thông tin thành các nhóm:

- Nhóm thông tin cần ngay cho các quyết định quản lý;
- Nhóm thông tin dự trữ;
- Những thông tin thừa;

- Những thông tin sai lệch, giả;

- Nhóm thông tin sử dụng nhiều lần;

- Nhóm thông tin sử dụng chỉ một lần;

- Nhóm thông tin chỉ cho các nhà quản lý cấp cao sử dụng (tối mật);

- Nhóm thông tin cho tất cả các cấp quản lý được khai thác;

- Nhóm thông tin cho tất cả thành viên tổ chức sử dụng.

Theo quan điểm của các nhà quản lý, thông tin có thể chia ra thành các nhóm khác nhau theo mục đích phục vụ quản lý:

- Nhóm thông tin phục vụ ra các quyết định quản lý trên phương diện sản xuất, kinh doanh;

- Nhóm thông tin phục vụ đưa ra các quyết định trên phương diện con người;

- Nhiều mục đích quản lý khác dòi hỏi có loại thông tin riêng.

3. Một vài đặc điểm cần quan tâm của thông tin

Trước hết thông tin là sự sắp xếp, xử lý các dữ kiện. Do đó thông tin thường mang tính chủ quan của người cung cấp thông tin bên cạnh tính khách quan, thực tiễn của dữ liệu. Điều này đặt ra cho các nhà quản lý cần xem xét cụ thể cả hai khía cạnh của thông tin dù loại thông tin nào;

Hai là, các nhà quản lý cần lưu ý đến các loại thông tin không chính thức, được cung cấp theo nhiều cách khác nhau. Đó có thể là loại thông tin thứ thiệt; nhưng cũng có thể đó là loại thông tin có giá trị, vượt trước loại thông tin cung cấp chính thức;

Ba là, mỗi loại thông tin chỉ có giá trị nhất định khi nó được sử dụng cho các mục đích khác nhau của quản lý. Giá trị của thông tin do đó không thể lượng hoá theo khái niệm giá cả.

Bốn là, thông tin có thể bị mất giá trị nhanh khi được cung cấp. Chính vì vậy có người gọi thông tin chỉ là những dữ liệu mới. Điều đó đòi hỏi cần sử dụng tối đa, nhanh nhất giá trị của thông tin trước khi thông tin đó được cung cấp chính thức công khai;

Năm là, cần quan tâm đến khái niệm dòng thông tin, đó là một loại hình thông tin được cập nhật mang tính thường xuyên. Có thể coi đây như là một đặc điểm của một số thông tin trong thời đại ngày nay. Tính cập nhật sẽ làm tăng giá trị của thông tin đã có và hoàn thiện hoạt động của các nhà quản lý.

4. Vai trò của thông tin trong hoạt động quản lý

Trong hoạt động của tổ chức, thông tin là một yếu tố rất quan trọng nhằm đảm bảo cho sự chỉ đạo trực tiếp của các nhà quản lý cấp cao, các nhà giám sát đối với các cấp quản lý cũng như sự chỉ đạo của các nhà quản lý cấp cơ sở với các thành viên của mình.

Thông tin, trong ý nghĩa chung nhất của hoạt động có tổ chức là yếu tố cần thiết để đảm bảo sự tác động của các chủ thể quản lý đến các khách thể thông qua các hành động nhằm đạt mục tiêu. Từ các đơn vị sản xuất kinh doanh đến các cơ quan quản lý nhà nước đều đòi hỏi phải có thông tin để đưa ra các quyết định cụ thể về giá, về cạnh tranh, thị trường.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng thông tin trong tổ chức cũng là một nguồn lực quan trọng của tổ chức. Nếu như có tài chính mạnh; có nhiều kỹ sư công nhân lành nghề; có các nhà quản lý được đào tạo tốt nhưng không có thông tin về thị trường, về giá cả, về nhà nước thì các doanh nghiệp đó không thể tồn tại và phát triển.

Có người cho rằng thông tin không phải là vật chất (?) nhưng có sức mạnh hơn rất nhiều so với vật chất. Điều này thể hiện giá trị rất lớn của thông tin tình báo quân sự, kinh tế. Một thông tin được xử lý của điệp viên có thể ngăn chặn được sự tấn công của cả một mặt trận; một thông tin về sản phẩm mới đem lại cho doanh nghiệp khối lượng lợi nhuận gấp đôi. Điều đó khó có thể lượng hoá về vật chất theo nghĩa hẹp của nó.

Giá trị của thông tin trong doanh nghiệp như trên đã nêu không thể lượng hoá như loại hàng hoá. Giá trị của nó chỉ có được khi các nhà quản lý biết khai thác nó. Giá trị của thông tin gắn liền với năng lực người sử dụng. Vai trò thông tin trong doanh nghiệp do đó sẽ có cấp độ hữu dụng khác nhau.

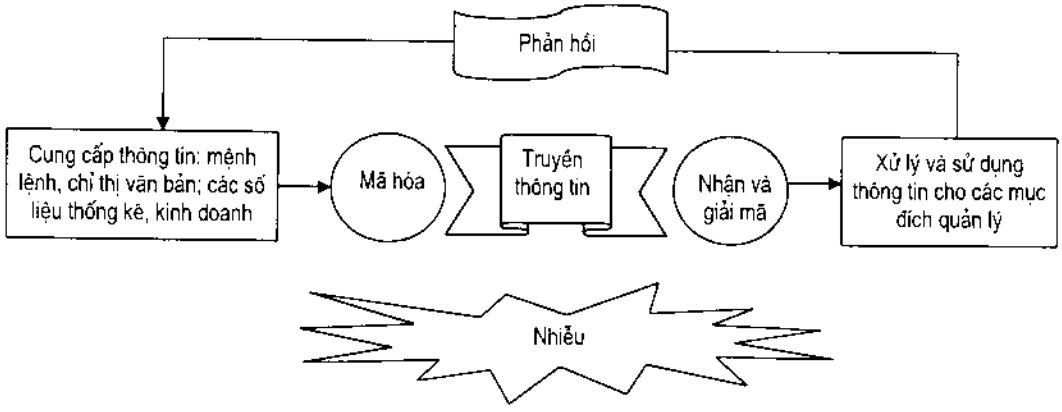
Vấn đề cốt lõi của vai trò thông tin trong một tổ chức không phải ở khía cạnh có thông tin, mà quan trọng hơn là vấn đề xử lý và sử dụng thông tin đó như thế nào.

Thông thường thông tin được sử dụng vào nhiều mục đích:

- Xây dựng và phổ biến các mục tiêu;
- Lập kế hoạch;
- Tổ chức và quản lý các nguồn lực trong nội bộ tổ chức;
- Lựa chọn, đánh giá, đề bạt cán bộ;
- Lãnh đạo, hướng dẫn;

– Kiểm tra hoạt động.

Thông tin trong một tổ chức luôn mang tính chất hai chiều, nghĩa là phải có nơi gửi thông tin, các thông tin được gửi đi có thể thông qua rất nhiều dạng khác nhau, hay nói một cách kỹ thuật là trước khi gửi thông tin, ta phải mã hoá nó. Trong hoạt động sản xuất kinh doanh, vấn đề mã hoá và tiếp theo giải mã có ý nghĩa quan trọng đảm bảo cho tính an toàn, trung thực, ít bị nhiễu của thông tin. Thông qua quá trình truyền đạt thông tin, mà thông tin được gửi đến nơi nhận. Sự tiếp thu thông tin của người nhận và sử dụng các loại thông tin đó theo các mục đích khác nhau. Mục đích này phụ thuộc vào bản chất của quá trình thu và nhận. Điều hết sức quan tâm của việc truyền thông tin trong hoạt động quản lý là tính đầy đủ, chính xác, trung thực của các số liệu thông tin. Mặt khác cần chú ý đến khả năng bị tác động của các nhân tố không cấu thành hệ thống thông tin được trao đổi. Loại bỏ các yếu tố nhiễu trong cung cấp, thu thập thông tin và xử lý thông tin có một ý nghĩa rất quan trọng. Toàn bộ quá trình thông tin trong một tổ chức có thể mô tả bằng sơ đồ hình 14.1.



***Hình 14.1.* Quá trình truyền thông tin trong tổ chức**

Vai trò của thông tin trong quản lý thể hiện rõ nhất qua hệ thống kiểm soát hoạt động của một tổ chức. Trong tổ chức nhiều câu hỏi cần được trả lời theo nguyên lý khẳng định hay phủ định. Vấn đề cung cấp thông tin để trả lời các câu hỏi "có" hay "không" có ý nghĩa rất lớn đối với các nhà quản lý trong việc đưa ra các quyết định nhằm can thiệp vào quá trình hoạt động của tổ chức; đảm bảo đạt được các mục tiêu của tổ chức đạt được như đã vạch ra. Thông qua hoạt động kiểm soát và dựa trên các nguồn thông tin có được, các nhà quản lý có thể đưa ra các quyết định nhằm đạt

được mục tiêu hay nói khác đi phải điều chỉnh các phương thức hoạt động khác nhau theo các tiêu chuẩn khác nhau để đạt được mục tiêu đó.

Trong hoạt động kiểm soát, thông tin cần thiết cho việc kiểm soát các yếu tố đầu vào vì đây được xem như là yếu tố cơ bản đảm bảo cho việc xây dựng các mục tiêu của tổ chức. Trong khi đó, trong quá trình điều hành hoạt động của tổ chức, thông tin lại là cơ sở cho việc điều chỉnh các phương án hoạt động nhằm đảm bảo cho mục tiêu được thực hiện. Quá trình kết thúc một hoạt động được xem như là cơ sở cho việc triển khai các hoạt động tiếp theo. Trong trường hợp này, thông tin là cơ sở cho việc rút kinh nghiệm của thành công và không thành công của hoạt động quản lý.

Trong quá trình lập kế hoạch, xây dựng các quyết định quản lý như đã nêu ra ở các chương trước, mỗi một giai đoạn của lập kế hoạch, xây dựng dự thảo quyết định đều đòi hỏi rất nhiều số liệu, dữ kiện *(thông tin)*. Thiếu tất cả những cái đó *(thông tin)* không thể cho phép ra quyết định đúng, lập kế hoạch đúng, cũng như kiểm tra, kiểm soát, đánh giá đúng. Sự không rõ ràng, đầy đủ và mập mờ của việc cung cấp thông tin, tệ quan liêu đã làm cho việc đánh giá, nhận xét kém hiệu lực. Thông tin đầy đủ, chính xác, trung thực, kịp thời là một đòi hỏi quan trọng. Đó cũng là cơ sở để xây dựng được các dự án khả thi, đáp ứng mục tiêu của các chương trình phát triển.

Nhà nước là một tổ chức lớn nhất và cũng là nơi có nhiều thông tin nhất không chỉ liên quan đến Nhà nước mà còn liên quan đến đời sống của nhân dân. Thông tin có ý nghĩa rất quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước. Nhiều ý kiến cho rằng, thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước có thể là một công cụ quan trọng để: mở rộng giao tiếp giữa nhà nước và công dân; làm cho Nhà nước ngày càng công khai, mở hơn; làm cho nhân dân tin tưởng hơn đối với Nhà nước.

Có thể nói nếu không có tiếng nói, không có thông tin được cung cấp thì người dân (chủ thể đóng thuế cho nhà nước hoạt động) sẽ không biết được nhà nước lại đã đưa ra những quyết định đó và tại sao và làm như thế nào để đưa ra quyết định đó, ngay cả những quyết định đúng đắn nhất, người dân cũng mong muốn được biết. Trong xã hội dân chủ, người dân càng phải được tiếp cận đến thông tin liên quan đến họ, đến sự phát triển xã hội, môi trường trong đó họ tồn tại, vận động và phát triển. Nếu bị ngăn cấm việc được cung cấp thông tin đó, có thể người dân cũng sẽ không mong muốn đóng góp ý tưởng của mình. Điều đó cũng là một trong nhiều nội dung mà các xã hội khác nhau từ xưa đến nay quan tâm.

Công khai thông tin với công dân sẽ là một trong những điều kiện tiên quyết để hạn chế tham nhũng.

Công khai thông tin với hệ thống các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ sẽ giúp cho công dân phán xét hoạt động cung cấp dịch vụ công cho công dân;

Nền hành chính công truyền thống thường xử lý rất cẩn mật các loại thông tin và bí mật thông tin. Thông tin được giữ bí mật ngay cả trong nội bộ cơ quan và giữa các cơ quan. Trong nhiều nước thông tin trở thành công cụ quan trọng để gây ảnh hưởng; thông tin trở thành tài sản riêng của ai tạo ra nó (cơ quan tạo ra các quy định thường không cung cấp đầy đủ thông tin về nó); Chính phủ nhiều nước nắm độc quyền về các số liệu; hoặc không công bố hoặc công bố toàn bộ những số liệu không chính xác; Chính phủ nắm nhiều thông tin về cá nhân. Trong khi đó khả năng tiếp cận đến các loại thông tin đó rất hạn chế. Nhiều loại thông tin của nhà nước sử dụng để tác động đến đời sống của nhân dân, nhưng nhân dân không được biết: không được tiếp cận.

Trong xu hướng chung hiện nay, để gia tăng sự tin tưởng của công chúng, Chính phủ phải cung cấp các loại thông tin có thể về:

- Những số liệu mà Chính phủ nắm - đất đai, dân số;

- Thông tin về hoạt động tài chính của Chính phủ: làm gì, bao nhiêu tiền đã chi;

- Thông tin về hoạt động cung cấp dịch vụ.

Khẩu hiệu dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra ở Việt Nam cũng thể hiện xu hướng công khai thông tin.

Cung cấp thông tin vẫn là một trong những cản trở trong việc thiết lập mối quan hệ giữa Chính phủ và nhân dân. Nhiều nước ban hành ra những đạo luật về tự do tiếp cận đến thông tin của Chính phủ; nhưng cũng không ít quốc gia cũng đưa ra những quy định về bí mật quốc gia để hạn chế việc tiếp cận. Cả hai đều có mặt trái và phải. Cần cân bằng giữa hai xu hướng này.

Thông tin quá khứ, lịch sử cũng là loại thông tin rất quan trọng và cần thiết cho nhiều tổ chức, cá nhân. Lưu trữ thông tin là một trong những vấn đề, nhiệm vụ công. Nhiều nước quy định trách nhiệm pháp lý của Chính phủ trong việc xác định, phân loại, bảo quản lưu trữ chính thức và quy định cách thức có thể tiếp cận đến các loại lưu trữ đó.

Để tăng cường hiểu biết của công dân đối với nhà nước, những người

làm công tác thông tin trong chính phủ có vai trò quan trọng. Họ phải làm một số công việc sau:

- Tuyên truyền, phổ biến thông tin cho nhân dân;

- Xây dựng một môi trường tin cậy lẫn nhau trong việc trao đổi thông tin giữa công dân và Chính phủ và ngược lại;

- Cung cấp định hướng và đào tạo kiến thức cho công chức cũng như người được bầu về giao tiếp, cung cấp thông tin cho nhân dân;

- Giám sát ý kiến công chúng và truyền tải cho công chức để xử lý;

- Thiết lập mối quan hệ hai chiều trao đổi thông tin là một trong những việc cần quan tâm.

- Khuyến khích phát triển và sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng (media);

- Cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân và trong trường hợp cần thiết phải trả lời lý do tại sao không. Việc cung cấp thông tin phải bảo đảm tính công bằng, tự do tiếp cận đến thông tin. Thông tin hạn chế cung cấp chỉ quy định về mặt nội dung, loại thông tin chứ không vì người sử dụng hay mục đích sử dụng.

Phương tiện thông tin đại chúng đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển. Một số nghiên cứu về hàng hoá và dịch vụ công coi thông tin là một loại hàng hoá công. Tuy nhiên, vẫn còn tranh luận xung quanh quan điểm này.

Những người cho thông tin là hàng hoá công do đại đa số thông tin đều từ phía Nhà nước cung cấp và nhiều người cho rằng thông tin là tài sản chung (Public), do đó ai cũng có quyền tiếp cận và Nhà nước phải cho tiếp cận tự do.

Cũng có ý kiến cho rằng, thông tin là loại hàng hoá tư, do Nhà nước sở hữu và chỉ cung cấp cho ai cần nó (cá nhân) và do đó nhà nước có thể bán nó như những loại hàng hoá khác.

Xem thông tin là tài sản, hàng hoá hay không tuỳ thuộc vào loại thông tin. Do đó, đây vẫn là chủ đề cần tiếp tục được nghiên cứu.

Internet hiện nay là một trong những công nghệ thông tin được nhiều nhà quản lý sử dụng dưới nhiều dạng khác nhau. Chính phủ điện tử cũng là một dạng sử dụng internet để tiếp nối, cung cấp dịch vụ thông qua mạng internet.

Dịch vụ chăm sóc sức khoẻ và cung cấp các loại thông tin trên mạng với việc thiết lập mạng, tạo cho công dân có thể nhận được lời khuyên của

thầy thuốc bất cứ lúc nào (24/24). Giống như dịch vụ 113 hay các loại dịch vụ cứu hoả, cứu hộ thông qua mạng hoặc đường dây điện thoại.

Sử dụng cung cấp dịch vụ thông qua mạng đang trở thành phổ biến trong khu vực tư nhân ví dụ như thương mại điện tử. Mọi hợp đồng mua bán, dịch vụ đều được tiến hành thông qua mạng, thư điện tử. Hàng đi, đến; chất lượng hàng hoá; số lượng hàng hoá không cần phải được cân đong, đo đếm trực tiếp mà đều thông qua mạng; mọi thắc mắc, khiếu nại đều được giải quyết qua mạng.

Một số dịch vụ mà Chính phủ phải cung cấp cho công dân cũng đang dần được áp dụng hình thức mạng, ví dụ khai báo hải quan; tính thuế và trả thuế.

Chính phủ điện tử là một tên gọi chung để chỉ việc Chính phủ các nước áp dụng công nghệ thông tin vào trong hoạt động của mình trên quy mô quốc gia và quốc tế.

5. Thông tin trong một tổ chức

Có thể hiểu khác đi thuật ngữ thông tin trong khái niệm chung và thông tin trong một tổ chức. Thông tin trong một tổ chức luôn gắn liền với hoạt động quản lý.

Trong một tổ chức, có thể tồn tại hai loại hệ thống thông tin:

Hệ thống thông tin cơ bản: Đó là thông tin từ người quản lý các cấp xuống cấp dưới hoặc những thông tin từ cấp dưới đến cấp trên để yêu cầu giúp đỡ hoặc làm một công việc nào đó, phản ảnh yêu cầu quản lý và chịu sự quản lý và phản hồi.

Hệ thống thông tin phụ trợ: Đó là những loại thông tin đưa ra nhằm làm rõ những thông tin cơ bản. Các loại thông tin này không gắn liền trực tiếp với những hoạt động quản lý, điều hành song lại góp phần làm rõ các thông tin cơ bản, tạo ra cho những cơ hội mới để cho người thực hiện nó có những sáng tạo trong hoạt động.

Tuy nhiên, trong hoạt động quản lý, mọi thông tin quản lý *(thông báo, mệnh lệnh hoặc yêu cầu...)* đều phải thể hiện rõ ràng mục tiêu của thông tin, nội dung của thông tin. Người giữ và người nhận thông tin đều có khả năng tư duy được thông tin đó.

Một loại hình thông tin phụ trợ rất quan trọng, cần được quan tâm là các loại tin đồn hay các ý kiến không chính thức. Những người có thông tin này, có thể vì nhiều lý do khác nhau không muốn cung cấp trực tiếp cho các nhà quản lý, nhưng nội dung của nó rất có ý nghĩa. Trong nhiều hoạt động kinh doanh, ngoại giao hay chính trị, nhiều thông tin loại này chỉ ra giá trị

quan trọng của nó cần quan tâm. Hiệp hội các nhà quản lý Mỹ tổ chức một hệ thống săn đuổi các thông tin dồn này và họ đã chứng tỏ hữu ích của nó.

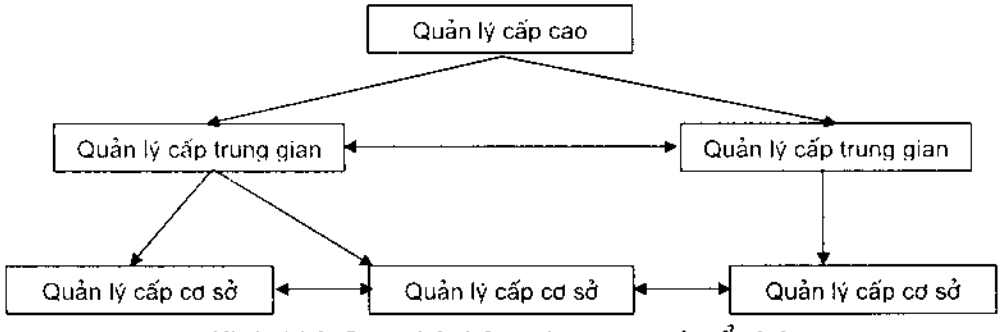
Trong một tổ chức, thông tin có thể chia ra 4 nhóm:

– *Thông tin từ trên xuống dưới:* Đây là loại thông tin từ các cấp quản lý cao xuống các cấp thấp trong hệ thống thứ bậc quản lý. Thông tin này có tính chất: thông báo, lãnh đạo, hướng dẫn, phối hợp và đánh giá cấp dưới. Các nhà quản lý cấp trên sử dụng hình thức này để truyền đạt các mục tiêu của tổ chức cho cấp dưới; mô tả công việc; thông báo các chính sách, các thủ tục; các vấn đề cần tập trung chú ý. Đó là những thông tin từ các nhà quản lý dự án, cố vấn trưởng, giám đốc điều hành dự án xuống cho thành viên đội dự án.

– *Thông tin từ dưới lên trên:* Các nhà quản lý cấp cao cũng đòi hỏi các nhà quản lý cấp dưới mình giữ các thông tin cần thiết; các báo cáo hàng tuần, tháng, quý, năm về hoạt động thực hiện các mục tiêu của tổ chức; những thông tin của cấp dưới về điều kiện làm việc, sản xuất môi trường cạnh tranh hay những kiến nghị để hoàn thành công việc. Thông tin từ các nhóm, các cá nhân thực hiện các mục tiêu chi tiết của dự án cho giám đốc điều hành dự án.

– *Thông tin ngang:* Trong các tổ chức sử dụng các hình thức ra quyết định quản lý với sự tham gia của mọi người làm việc trong tổ chức thì phương thức thông tin này rất quan trọng. Thông tin giữa các bộ phận tổ chức thực hiện dự án theo từng kênh khác nhau.

– *Thông tin hỗn hợp, theo mô hình thiết kế ma trận:* Các thông tin vừa cung cấp theo hệ thống thứ bậc (trên, dưới) vừa cung cấp theo tuyến ngang (cùng cấp, ở các tổ chức khác nhau nhưng có mối liên hệ về chuyên môn hay các vấn đề khác). Trao đổi thông tin theo hình thức này nhằm đẩy nhanh các dòng thông tin; tạo sự hiểu biết lẫn nhau tốt hơn giữa các tổ chức con của tổ chức và do đó đảm bảo cho mục tiêu của tổ chức có nhiều cơ hội thực hiện tốt (xem sơ đồ hình 14.2)



***Hình 14.2.* Quan hệ thông tin trong một tổ chức**

Trong hoạt động quản lý hiện nay đang tồn tại 5 loại mạng thông tin (xem hình 14.3).

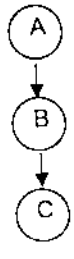
1. Mạng thông tin trực tuyến: Hệ thống thông tin chỉ đưa từ trên xuống hoặc dưới lên. Đây là loại hình thông tin trong các tổ chức không có phân nhánh (hình 14.3.a), trong hệ thống này, cấp dưới chỉ chịu trách nhiệm báo cáo và nhận nhiệm vụ, mệnh lệnh từ 1 cấp trên trực tiếp.

2. Mạng chữ Y: Được áp dụng cho tổ chức có phân nhánh. Một nhà quản lý có thể phải báo cáo và nhận báo cáo từ hai nhà quản lý khác (hình 14.3.b).

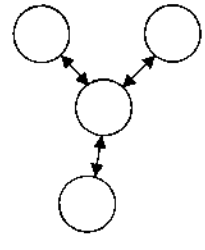
3. Mạng bánh xe: Tất cả các cấp quản lý đều phải báo cáo và chịu sự quản lý của một nhà quản lý. Không có mối quan hệ giữa các cấp với nhau (hình 14.3.c). Sự quản lý được tập trung thống nhất vào một nhà quản lý cấp cao và ông ta chỉ huy trực tiếp cấp dưới, không uỷ quyền hay phân quyền cho cấp dưới. Mô hình này thể hiện tính tập quyền cao.

4. Mạng chu trình: Đây là sơ đồ tổ chức theo mô hình 3 cấp, nghĩa là một tổ chức có trách nhiệm báo cáo và liên hệ với hai cấp khác (hình 14.3.d).

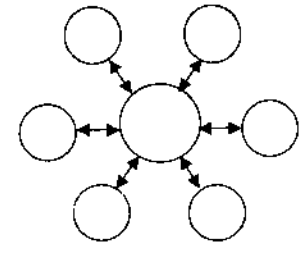
5. Sơ đồ tổng hợp: Tất cả các tổ chức có quan hệ với nhau (hình 14.3.e).



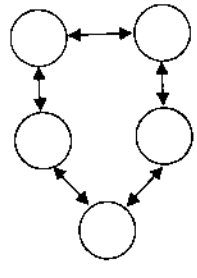
Hình 14.3.a



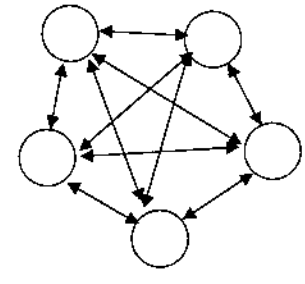
Hình 14.3.b



Hình 14.3.c



Hình 14.3.d



Hình 14.3.e

Hình 14.3. **Các mạng thông tin trong tổ chức**

Trong quản lý dự án nói riêng và trong tổ chức nói chung, các sơ đồ thông tin trên được kết hợp với nhau theo nhiều cách thức khác nhau.

6. Những đòi hỏi đối với thông tin trong quản lý

Thông tin có vai trò quan trọng trong quản lý và do đó các nhà quản lý cũng có những yêu cầu, đòi hỏi với thông tin.

Trước hết, yêu cầu đối với thông tin quản lý là tính khách quan của các loại thông tin. Đây là một yêu cầu rất khó khăn của thông tin vì bản thân thông tin đã không mang tính khách quan tuyệt đối. Nhiều thông tin về các hiện tượng đã bị xử lý theo những mục đích riêng của những người cung cấp thông tin. Các thông tin trước khi đưa đến các nhà quản lý đã bị lọc qua nhiều phin lọc với các ý đồ khác nhau. Các nhà quản lý dựa trên yêu cầu này đòi hỏi phải có hệ thống để kiểm tra tính khách quan của thông tin.

Hai là, tính chất lượng của thông tin thông qua yếu tố khách quan đã nêu, đồng thời cũng được xác định qua các thông số đo lường nó. Trong nhiều trường hợp chất lượng thấp do thiếu tiêu chí để đo.

Ba là, tính phù hợp của thông tin. Các nhà quản lý các cấp đòi hỏi các loại thông tin ở các cấp độ khác nhau (vĩ mô, khái quát, chi tiết, cụ thể). Sự phù hợp của thông tin sẽ đem lại cho các nhà quản lý cơ hội đưa ra quyết định nhanh hơn, hợp lý hơn. Sự cần thiết thông tin chi tiết về thị trường, giá cả, cạnh tranh, sức mua hàng ngày sẽ giúp các nhà quản lý tác nghiệp cơ sở có thể có những điều chỉnh nhanh với hoạt động kinh doanh; một nhà chiến lược đòi hỏi những thông tin vĩ mô để xây dựng chiến lược phát triển doanh nghiệp.

Bốn là, khối lượng thông tin đủ và đa dạng. Đủ về dung lượng thông tin trên một lĩnh vực và đa dạng các nguồn thông tin. Một quyết định quản lý thường đòi hỏi không phải chỉ một loại thông tin. Cần tạo điều kiện để thu nhận được đa dạng thông tin cần thiết.

Năm là, tính đúng lúc, đúng thời gian. Thông tin có giá trị chỉ khi nó đưa đến đúng lúc, kịp thời để nắm bắt thời cơ. Nếu đưa muộn quá cũng sẽ không có tác dụng. Nếu đưa sớm, có thể cũng không hữu ích vì có thể bị lãng quên hoặc bị lạc hậu.

Sáu là, tính đơn giản, dễ hiểu của thông tin cũng như cách xử lý nó nếu cần. Nhiều trường hợp thông tin cũng mang nhiều ý nghĩa rất khác nhau, do đó có thể không giúp các nhà quản lý giải quyết vấn đề.

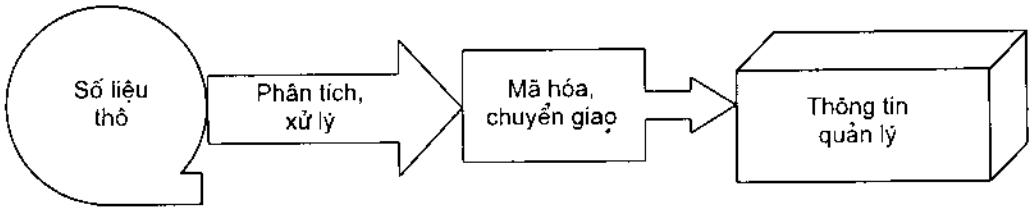
7. Hệ thống thông tin quản lý (MIS)

7.1. Khái niệm chung về hệ thống thông tin quản lý

Hệ thống thông tin quản lý được hiểu như là một hệ thống dùng để tiến hành quản lý cùng với những thông tin cần thiết được cung cấp thường xuyên. Về nguyên tắc chung, các loại hệ thống này có thể là các loại sách, báo, tạp chí *(các loại niên giám thống kê, các loại tạp chí ra thường xuyên hàng tháng, quý hay năm);* cũng có thể là hệ thống thông tin mạng. Do công nghệ máy tính đã len lỏi vào tất cả các hoạt động quản lý nên khi nói đến MIS, tức là nói đến hệ thống thông tin quản lý được sự trợ giúp của máy tính.

Hệ thống thông tin quản lý cũng có thể hiểu như là một tập hợp của nhiều hệ thống thông tin con trong tổ chức như hệ thống thông tin văn phòng; hệ thống xử lý số liệu (kế toán, kiểm soát); các hệ thống phụ trợ cho các hoạt động tính toán, vẽ và lập trình, xây dựng và giải các thuật toán.

Trong thời đại ngày nay, một tổ chức, một doanh nghiệp nhà nước hay tư nhân không thiếu số liệu. Điều quan trọng là để xử lý các số liệu đó một cách có ích và làm sao số liệu đó đến đúng vị trí người cần nó. Người ta ví điều này như một thư viện lớn có hàng triệu bản sách *(các số liệu);* nhưng làm sao để có thể giúp người cần nó có nó nhanh nhất. Nếu như một thư viện lớn không thể tìm thấy được thông tin cần thiết trong thời gian ngắn nhất *(đơn vị bây giờ có thể là giây)* thì thư viện đó sẽ không có hiệu quả. Số liệu thô, các yếu tố chưa được phân tích, xử lý thì hiệu quả kém cho các nhà quản lý. Chỉ khi các số liệu đó được phân tích, tổ chức lại trở thành hệ thống thông tin quản lý, thì lúc đó mới đem lại hiệu quả cho các nhà quản lý (xem hình 14.4)



Hình 14.4. **Thông tin trong hệ thống MIS**

7.2. Các giai đoạn hình thành và phát triển của hệ thống thông tin quản lý

Hệ thống thông tin quản lý MIS đã hình thành và phát triển qua 4 giai đoạn khác nhau và hiện đang ở giai đoạn 5.

Giai đoạn 1: Xử lý số liệu tạp trung - đây là giai đoạn đầu tiên của việc sử dụng hệ thống MIS cho hạch toán, kế toán. Nhưng tất cả các số liệu chỉ tập trung về một cơ quan kiểm soát. Các thông tin đưa ra chậm chạp, hàng tháng, không đáp ứng đủ nhu cầu quản lý hàng ngày.

Giai đoạn 2: Xử lý số liệu tập trung trong hoạt động quản lý (1963 - 1979) nhằm cung cấp thông tin cho các nhà quản lý để họ có thể đưa ra các quyết định tốt hơn. Mọi nhà quản lý đều gắn liền với thông tin. Các nhà quản lý đã nhận thức được vai trò thu thập và xử lý số liệu của máy tính, không chỉ cung cấp số liệu liên quan đến hoạt động hàng tuần, tháng, năm, mà có thể đưa ra cho các nhà quản lý các lời khuyên và các biện pháp xử lý. Có thể nói đây chính là sự bắt đầu thực sự của MIS. Và các tổ chức bắt đầu thành lập bộ phận kiểm soát thông tin quản lý.

Giai đoạn 3: Phi tập trung hoá kiểm soát thông tin. Nghĩa là người quản lý là người sử dụng máy vi tính, do đó kiểm soát thông tin và họ phải kiểm soát cả sự thành công hay không thành công.

Giai đoạn 4: Nối mạng, nghĩa là làm cho các máy tính cá nhân có thể thông tin cho nhau.

Giai đoạn 5: Giai đoạn tiếp theo, hiện nay đang tồn tại và phát triển.

Đây có thể nói là giai đoạn phát triển cao của MIS và thông tin đã được trao đổi trên quy mô rộng (ví dụ, công ty Digital đã thiết kế hệ thống nối 27.000 công ty của 26 nước trên thế giới).

Trong một tổ chức, mạng và nối mạng thông tin đã trở thành phổ biến nhằm đảm bảo sự liên hệ trực tiếp giữa nhà quản lý cấp cao của tổ chức với các cấp quản lý khác (xem hình 14.5).

Trong giai đoạn tiếp theo, người ta đang mong muốn xây dựng một hệ thống các chuyên gia, tức là tạo ra những bộ xử lý thông minh các loại thông tin và giúp các lời khuyên nhiều hơn cho các nhà quản lý.

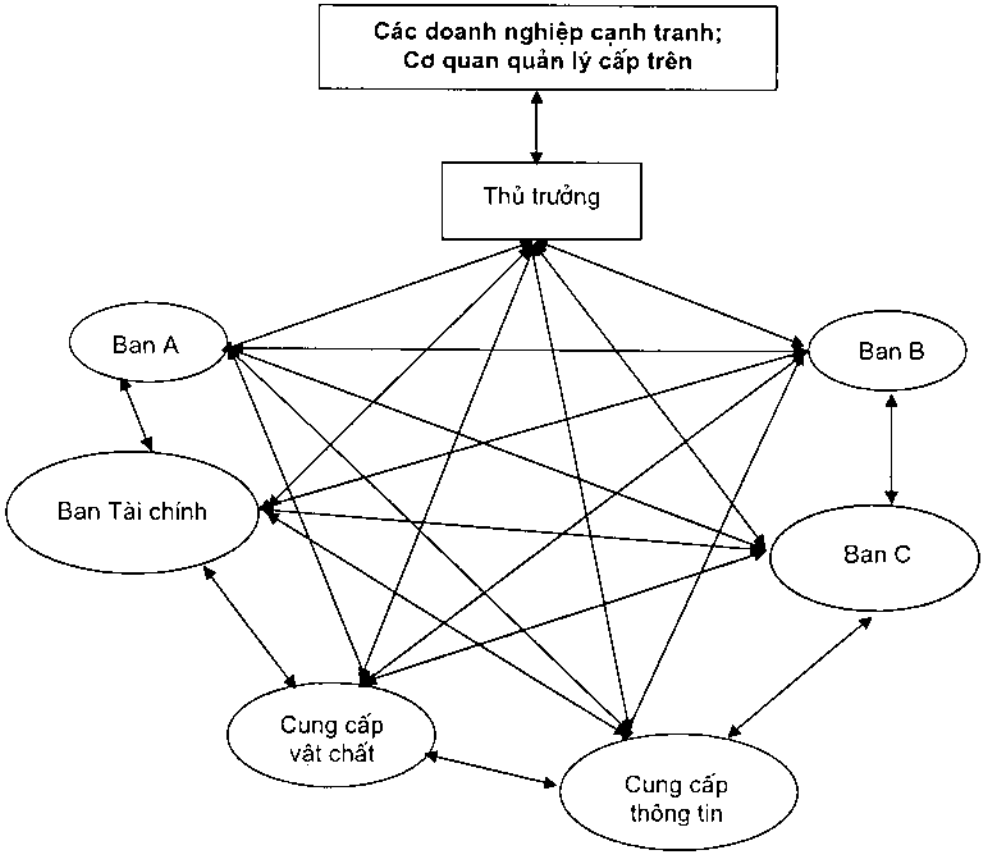
Trong khi sử dụng hệ thống thông tin quản lý, không ít nhà quản lý hoặc đã coi nhẹ giá trị của hệ thống thông tin quản lý hoặc đã có những đánh giá quá cao nó. Cả hai trường phái đó đều phải có những điều chỉnh tư duy cho phù hợp với tiện ích của hệ thống thông tin quản lý cũng như những hạn chế của nó cần phải được tiếp tục nghiên cứu và phát triển.

Đánh giá vai trò của hệ thống thông tin quản lý trong quản lý tổ chức có ba xu hướng:

+ Cho rằng hệ thống thông tin quản lý có thể thay thế toàn bộ các loại thông tin khác;

+ Càng nhiều thông tin thì càng có thể quản lý, ra quyết định tốt hơn;

+ Các nhà quản lý cần nhiều công nghệ tiên tiến về thông tin.



Hình 14.5. **Nối mạng trong một tổ chức**

Như trên đã nêu, hệ thống thông tin dựa vào máy tính đã góp phần tăng cường khả năng của các nhà quản lý để giám sát và kiểm tra hoạt động của tổ chức. Nhưng cần xem xét hệ thống này chỉ có tính chất bổ trợ chứ không thể thay thế toàn bộ các nguồn thông tin khác cần cho hoạt động kiểm soát. Những phương pháp đã được tiến hành trong hoạt động phân tích và dự báo như: họp hội nghị, tiếp xúc tình huống; tiếp xúc mặt đối mặt; các cuộc đi dạo chơi không theo những quy định; điện thoại; hoạt động xã hội và những hình thức tương tự khác cũng đóng vai trò rất quan trọng trong hoạt động của nhà quản lý khi ban hành các quyết định quản lý. Giao tiếp bằng lời nói và giao tiếp cá nhân là một bộ phận quan trọng trong công việc của một nhà quản lý. Với tư cách là một nhà lãnh đạo, các nhà quản lý mong muốn tiếp nhận được những thông tin có chất lượng cao

về sự diễn biến của sự việc đang diễn ra như thế nào; những vấn đề gì có thể trở thành vấn đề mà nhà quản lý phải xem xét và có tác động vào. Những thông tin không chính thức có thể nhắc nhở các nhà quản lý những sự việc đang có thể xảy ra hơn là con đường thông tin chính thức thông qua MIS đã nêu trên. MIS không nên được xem như là loại thuốc bách bệnh. Nó không và không bao giờ có thể thay thế toàn bộ hệ thống thông tin khác có liên quan đến hoạt động quản lý của một tổ chức.

Một số nhà quản lý trong giai đoạn phát triển mạnh mẽ hiện nay của thị trường thông tin cho rằng có nhiều thông tin, càng tạo cho mình nhiều điều kiện hơn để ban hành các quyết định quản lý. Nhà quản lý muốn có tất cả những thông tin gì mà họ yêu cầu. Nhưng có nhiều vấn đề cần xem xét.

Khi có nhiều thông tin, liệu nhà quản lý có đủ khả năng để xử lý các thông tin đó không? Khi có quá nhiều thông tin, các nhà quản lý có thể bị chìm trong biển thông tin và do đó nếu không biết phân tích thì có thể rơi vào khu rừng rậm của thông tin và sẽ không tìm ra con đường đúng. Các thông tin không phải mang tính độc lập tuyệt đối mà luôn có sự phụ thuộc lẫn nhau. Điều này làm cho các nhà quản lý khó có thể đánh giá một cách chính xác chúng liên hệ với nhau như thế nào. Mặt khác cái mà nhà quản lý cần là giá trị của thông tin chứ không phải số lượng thông tin. Quá nhiều thông tin có thể làm cho việc ban hành các quyết định bị che mờ bởi các thông tin chưa được phân tích hết và khi có nhiều thông tin có thể làm cho việc triển khai thực hiện các quyết định khó khăn.

Hiện nay, một số tổ chức có xu hướng luôn luôn vươn đến cái mới nhất trong công nghệ thông tin. Các hệ thống phần mềm; các tổ hợp liên lạc hiện đại đều được các nhà quản lý nghĩ đến; nhưng thực ra đó chỉ là những đồ trang trí để thể hiện xu hướng hiện đại. Còn các nhà quản lý nhiều khi chưa cần đến các máy tính có tốc độ cao; không cần thiết những tiện ích được nêu ra trong một hệ thống công nghệ thông tin mới. Tất cả những điều đó trở thành có ích khi mà nhà quản lý hiểu được cái gì mình cần và chi phí cho sự thay đổi đó như thế nào. Đây là một vấn đề đang đặt ra hiện nay cho Chính phủ của các quốc gia khác nhau trên thế giới khi đưa công nghệ tin học hiện đại vào trong hoạt động quản lý nhà nước. Sự đưa các công nghệ mới luôn đòi hỏi một sự thay đổi (*hiểu theo nghĩa nhân sự*) rất lớn trong cơ cấu tổ chức để đáp ứng nhu cầu của công nghhệ thông tin mới. Điều đó đòi hỏi một nguồn kinh phí đáng kể và là sự quan tâm của các nhà quản lý khi xem xét khía cạnh chi phí – hiệu quả của công nghệ thông tin mới được đưa vào. Trong hoạt động quản lý hiện nay, nói chung

các hệ thống thông tin quản lý mới được khai thác ở mức độ rất thấp.

Nguyên nhân chủ yếu thuộc về cả hai phía:

– Đội ngũ cán bộ quản lý chưa biết và chưa thể chỉ ra được những thông tin gì là quan trọng cho hoạt động; ra các quyết định quản lý của mình trong tổ chức. Họ nhận các loại thông tin, khi nó được cung cấp.

– Đội ngũ những người làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước cũng chưa được đào tạo khả năng thích ứng nhanh với hệ thống thông tin quản lý, do đó chưa thể thu thập các số liệu; xử lý và quản lý nó nhằm phục vụ cho các nhà quản lý.

Đào tạo những kiến thức cơ bản về tin học và sử dụng hệ thống thông tin quản lý đang là một vấn đề cần đặt ra sớm cho các quốc gia đang phát triển, nếu như họ muốn nhanh chóng sử dụng được những tiện ích cơ bản của hệ thống thông tin quản lý.

Tất nhiên chúng ta phải thừa nhận tính tất yếu phải có một hệ thống thông tin quản lý trong mọi cơ quan, tổ chức; mọi công sở của Nhà nước cũng như tư nhân. Hệ thống thông tin quản lý đã đem lại cho các tổ chức và các nhà quản lý nhiều lợi thế mà các loại thông tin thông thường không thể giải quyết được. Đặc biệt là các nhà quản lý, các nhà sản xuất, kinh doanh xem thông tin như là một vũ khí lợi hại nhất để giành lợi thế cạnh tranh trên thị trường. Điều này có rất nhiều ví dụ để chứng minh. Và có lẽ ai cũng nhận thấy, trong điều kiện ngày nay, thị trường có rất nhiều biến động khác nhau và cũng có nhiều nhu cầu khác nhau. Họ mong muốn được biết nhiều thông tin hơn về loại sản phẩm mà họ dùng, biết nhiều hơn về nơi mà họ đến. Hay các nhà quản lý tại trung tâm muốn biết ngày càng nhiều, càng nhanh các loại thông tin liên quan đến việc bán các loại sản phẩm của công ty trên các địa bàn khác nhau để có quyết sách thích hợp khi tình hình thị trường thay đổi. Người nào có nhiều thông tin về thị trường, sản xuất, bán hàng thì người đó có thể thắng lợi trong cạnh tranh.

Một lợi thế khác của hệ thống thông tin quản lý là làm thay đổi công việc của chính nhà quản lý. Và điều này đã cho thấy các nhà quản lý thế hệ trẻ sau này (có nơi người ta gọi là thế hệ 90) hầu như là những người sử dụng các chức năng cơ bản của phần mềm trong các chương trình quản lý. Sử dụng các thành tựu của máy tính, họ có thể ngồi ở nhà; ở trụ sở để tham gia các cuộc họp; thay cho việc chờ đợi các bản báo cáo hàng ngày, hàng tháng của cấp dưới; họ có ngay được những thông tin mà họ cần có. Sự nhanh chóng của cung cấp thông tin theo đúng nhu cầu của các nhà quản lý, cho phép nâng cao năng lực ban hành các quyết định quản lý của các

nhà quản lý. Hệ thống thông tin quản lý giúp cho các nhà quản lý nhận định ra nhanh chóng cái gì đang chậm trễ; cái gì đang cản trở hoạt động của tổ chức và phương án tốt nhất có thể lựa chọn.

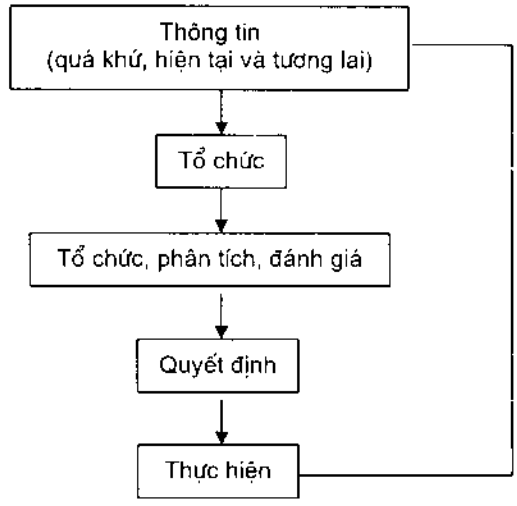
Một điều rất quan trọng khi sử dụng MIS là làm thay đổi cách thức tổ chức hoạt động của tổ chức và làm cho tổ chức dường như gắn bó với nhau hơn. Điều này thể hiện thông qua cơ cấu lại tổ chức, thu hẹp lại những bộ phận không cần thiết và do đó các nhà quản lý có nhiều cơ hội hơn để tiếp xúc với cấp dưới, có thể nhanh chóng giúp cấp dưới xử lý các sự việc nhanh hơn.

Cuối cùng một điều rất đáng quan tâm, đó là sự thay đổi cơ cấu quyền lực trong tổ chức. Trong hệ thống tổ chức theo kiểu truyền thống, thông tin có một sức mạnh của nó. Ai có thông tin là người đó có quyền. Cấp dưới thông thường đưa cho cấp trên những thông tin có lợi cho mình hay nói khác đi, thông tin đã bị các cấp trung gian "lọc" trước khi đưa nó cho cấp trên. Như vậy, nếu có càng nhiều cơ cấu trung gian từ người thực hiện cho đến nhà lãnh đạo, người quản lý cao nhất, thông tin càng bị sai lệch. Đưa hệ thống thông tin quản lý vào hoạt động theo một cơ chế nối mạch trực tiếp từ người quản lý cao nhất xuống đến các đơn vị cơ bản sẽ làm cho uy quyền của các cấp trung gian giảm và một phần rất lớn của các cấp này bị bãi bỏ. Như vậy, hệ thống thông tin quản lý đã đặt thêm quyền lực cho các nhà quản lý cao khi họ có thể tiếp cận trực tiếp đến các loại thông tin mà họ cần mà không phải thông qua một cấp trung gian nào.

8. Thông tin trong quá trình quyết định quản lý

Vấn đề cơ bản của hoạt động phân tích, lập kế hoạch, dự báo kinh tế - xã hội và quản lý của một tổ chức có thể mô tả bằng sơ đồ hình 14.6.

Như vậy để có thể tiến hành phân tích, lập kế hoạch và dự báo kinh tế - xã hội, vấn đề cốt lõi nhất vẫn là hệ thống thông tin. Hệ thống thông tin theo quan điểm cổ điển có thể là hệ thống các loại văn bản. Trong hoạt động phân tích kinh tế - xã hội, đó là các số liệu thống kê thu được qua nhiều giai đoạn khác nhau; các loại thông tin bằng lời. Đây là loại hình khá phổ biến. Theo M.H. Brenner, 75% công việc được cấp trên giao bằng lời. Với hình thức này cho phép sự tác động qua lại nhanh nhạy giữa người nhận và người cung cấp thông tin; thông tin cũng có thể là không thành lời *(cử chỉ, nét mặt)*. Việc cung cấp thông tin này là đảm bảo quan trọng cho việc phân tích, dự báo và lập kế hoạch.



Hình 14.6. **Nhu cầu thông tin cho công tác kế hoạch hoá**

Hệ thống thông tin quản lý, cho phép thu thập số liệu gốc của nhiều năm và tiến hành tổ chức, phân tích các số liệu đó theo nhiều dạng khác nhau; theo những mục đích khác nhau. Với thông tin đó có thể giúp các nhà phân tích nhanh chóng có được sự so sánh nhất định và do đó sẽ có được những kết luận cần thiết giúp cho các nhà quản lý có những điều chỉnh thích hợp. Ví dụ, thông qua hệ thống thông tin quản lý, các nhà phân tích có thể thấy được xu hướng thay đổi của sản lượng loại hàng hoá A được tiêu thụ trên thị trường. Sự đột biến của sự tiêu thụ đó được đánh dấu và đòi hỏi các nhà phân tích tiếp tục tìm ra các thông số liên quan đến sự đột biến.

Như vậy từ chỗ phải mất nhiều thời gian để phân tích, nay nhờ có hệ thông MIS, thông tin được xử lý và cung cấp theo nhu cầu của nhà phân tích và dự báo.

Nhiều năm trước đây người ta quan niệm nhà quản lý không cần phải sử dụng máy tính vì mọi vấn đề trên máy họ có thể nhờ người khác làm. Nhưng ngày nay nhà quản lý đã thực sự gắn liền với máy và hệ thống thông tin quản lý, họ lo sợ khi không có máy và hệ thống thông tin bên cạnh. Ngày nay họ có thể giảm việc đi lại do họp, hội nghị; do chờ báo cáo của cấp dưới. Mọi vấn đề, nếu có thông tin, họ có thể giải quyết.

Nhà quản lý, tức người ra quyết định sẽ phụ thuộc vào chất lượng và số lượng, cũng như thời gian cung cấp thông tin. Lợi thế của MIS ở trên có

thể giúp chúng ta khẳng định, MIS sẽ giúp các nhà quản lý tăng năng lực ban hành quyết định quản lý.

Trước đây để có thông tin, có thể nhà quản lý phải chờ đợi báo cáo và phải đủ báo cáo, chờ đợi các nhân viên của mình tìm kiếm trong đống giấy tờ các loại văn bản. Với MIS và hệ thống quản lý dữ liệu cơ bản, nhà quản lý không cần thông qua người khác, có thể tự lựa chọn, đánh giá và thông qua MIS có thể giúp đỡ đưa ra các phương án nhanh.

Áp dụng MIS đã và đang làm thay đổi cấu hình của các tổ chức.

Các nhà quản lý có thể có điều kiện hơn để quản lý trực tiếp cấp dưới. Máy tính giúp cho việc giám sát các hoạt động của con người. Phạm vi kiểm soát được mở rộng, do đó cấp quản lý ít hơn và đội ngũ cán bộ giảm.

Mặt khác MIS làm cho tổ chức gắn liền với nhau hơn, mặc dù sự kiểm soát trực tiếp giảm. Và cuối cùng, vấn đề sử dụng MIS đã làm thay đổi quyền lực của tổ chức. Thông tin là sức mạnh. Trước đây các nhà quản lý cấp dưới có quyền lực vì họ là người cung cấp, báo cáo thông tin cho cấp trên. Lời khuyên của họ rất quan trọng, nhưng do tồn tại MIS, vai trò trung gian của họ giảm. Quản lý trực tiếp từ cấp cao nhất đến quản lý điều hành được thực hiện.

Vai trò của nhà quản lý cao cấp rất quan trọng. Trong nhiều năm, các nhà quản lý cấp dưới đã biết xử lý và đưa cho các nhà quản lý cấp cao thông tin nào mà theo họ là cần cho họ. Việc sử dụng MIS và hệ thống *"nhà quản lý là người sử dụng cuối cùng"* đã cho phép nhà quản lý tiếp cận trực tiếp với số liệu cơ bản. Quyền lực của họ gắn liền với thông tin đã tăng lên.

Trong phân tích hoạt động của một tổ chức (ví dụ phân tích kinh tế của một doanh nghiệp), các nhà quản lý đòi hỏi phải có rất nhiều thông tin.

Số liệu thông tin liên quan đến hoạt động quản lý là rất lớn. Quy mô của các tổ chức, của các vấn đề kinh tế - xã hội được phân tích càng lớn, thì số liệu có được càng nhiều và càng đòi hỏi phải được xử lý trước khi nó trở thành thông tin quản lý như đã nêu trên.

Mặt khác cũng cần phải lưu ý rằng, thông tin nhận được hay qua hệ thống xử lý phải đảm bảo một số yêu cầu:

– Nhu cầu thông tin của các cấp quản lý khác nhau phải được thỏa mãn;

– Mức độ chi tiết của các thông tin phải đảm bảo giúp cho các nhà

quản lý trong hoạt động phân tích kinh tế - xã hội và ra các quyết định quản lý;

– Các loại thông tin cung cấp cho các nhà quản lý phải phản ánh được những sự kiện đã xảy ra trong quá khứ; những mầm mống của các sự kiện đó trong tương lai;

– Số liệu thông tin từ các nguồn khác nhau phải được xử lý thống nhất theo những nguyên tắc chung để nhiều nhà quản lý có thể tiếp cận được.

Vấn đề cơ bản đối với các nhà quản lý không phải là phần cứng hay phần mềm, hay phải lập trình các chương trình. Điều quan trọng cần thiết với nhà quản lý là khả năng cung cấp nhanh, nhạy, chính xác các thông tin cần thiết cho quản lý. Vì vậy sử dụng hệ thống thông tin quản lý, tức là sẽ được cung cấp các thông tin hợp lý. Vấn đề cơ bản là phải có dầu vào cho hệ thống MIS.

Trong hoạt động quản lý, các nhà quản lý phải tiến hành ban hành các quyết định. Mỗi một loại quyết định sẽ đòi hỏi cung cấp và xử lý một hệ thống các thông tin khác nhau. Mô hình, loại quyết định là điều kiện cơ bản để thiết kế MIS. Hay nói khác đi phải làm rõ hệ thống các loại quyết định cần làm và những thông tin cần thiết. Các thông tin này cần cho các lãnh đạo cao cấp và cho cả các cấp điều hành.

Để có cơ sở, phải kiểm tra lại tính đúng đắn và hợp lý của việc phân bổ các chức năng ra quyết định: con người, tổ chức, cấp. Nếu như không khẳng định đúng vấn đề này, có khi do việc cung cấp nhanh thông tin, có thể làm cho họ nhanh chóng ban hành các quyết định sai.

Trong quá trình làm quyết định, có thể xem nó như là một vấn đề riêng lẻ. Cần phải đặt câu hỏi: loại thông tin nào là cần để đưa ra một quyết định có hiệu quả?

Nhưng chúng ta biết, việc đòi hỏi thông tin là rất khác nhau tùy theo chức năng quản lý của tổ chức đó. Thông tin của bộ phận tiếp thị khác với thông tin của bộ phận tài chính. Hay MIS phải được thiết kế như thế nào để đáp ứng cho mọi chức năng. Ví dụ, cán bộ quản lý cấp cao tìm các loại thông tin về môi trường chung mà trong đó tổ chức tồn tại cũng như các bản báo cáo tóm tắt; trong khi đó các nhà giám sát, quản lý cấp dưới lại muốn có các báo cáo chi tiết về các vấn đề đang xảy ra.

Như vậy trong khi ra quyết định, có thể các bộ phận khác nhau tìm kiếm các loại thông tin khác nhau. Nhưng đồng thời cũng có thể tìm thấy những điểm chung cần cung cấp. Nếu như làm được như vậy sẽ tránh sự

trùng lặp, dư thừa thông tin.

Để có thể xử lý số liệu thông tin, bản thân các nhà quản lý phải dựa vào các chuyên gia kỹ thuật (hoặc bên trong cơ quan hoặc bên ngoài) để xây dựng hệ thống cập nhật, lưu trữ, chuyển giao thông tin.

Để hệ thống MIS được sử dụng, các vấn đề sau cần được giải quyết:

(1). Kiểm tra so sánh với những hệ thống đang làm.

(2). Chuẩn bị đào tạo người.

(3). Chuẩn bị cho người phản hồi.

(4). Đưa người sử dụng vào cập nhật thông tin.

(5). Kiểm tra an toàn của thông tin.

(6). Xây dựng quy chế kiểm soát.

9. Công nghệ thông tin trong hoàn thiện hoạt động quản lý Nhà nước

9.1. Công nghệ thông tin trong khu vực tư nhân

Trong khu vực tư nhân, việc áp dụng thành tựu công nghệ tin học đã đem lại hiệu quả và những nhà cung cấp các loại dịch vụ công nghệ thông tin đã thu lợi nhuận cao từ việc các nhà sản xuất áp dụng những thành tựu của họ vào trong sản xuất. Mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành sản xuất - lưu thông: người cung cấp (ban đầu), nhà sản xuất, nhà phân phối, người bán lẻ đến người tiêu dùng đều được sự hỗ trợ của các thành tựu công nghệ thông tin. Buôn bán qua mạng điện tử không chỉ trong nội bộ giữa các yếu tố trong một đơn vị sản xuất mà đã mở rộng ra các khu vực, mang tính quốc tế hoá.

Internet đã mở rộng quan hệ của các đối tác trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, trao đổi thông tin và đó chính là những yếu tố nhằm mở rộng thị trường tiêu thụ các loại sản phẩm.

Công nghệ thông tin đã tạo cơ hội để các nhà quản lý các doanh nghiệp tiếp cận nhanh đến các yếu tố về thị trường và đưa ra các quyết định quản lý cần thiết, nhanh chóng, kịp thời. Đồng thời công nghệ thông tin đã giúp cho các nhà quản lý ít mất thời gian cho những hoạt động không cần thiết về xử lý thông tin.

Tuy nhiên, áp dụng công nghệ thông tin cũng sẽ tạo ra những rủi ro nhất định trong sản xuất, kinh doanh và cạnh tranh. Đây là những vấn đề không thuộc vào bản chất của công nghệ thông tin; trách nhiệm đó thuộc

về nhà nước, những người phải xây dựng môi trường để công nghệ thông tin đem lại hiệu quả chung cho xã hội đồng thời bảo vệ các nhà sản xuất trong việc sử dụng thành tựu của công nghệ thông tin.

9.2. Công nghệ thông tin trong khu vực công (khu vực nhà nước)

Nhiều ý kiến cho rằng khu vực nhà nước áp dụng thành tựu công nghệ thông tin chậm hơn một thế hệ so với khu vực tư nhân. Trong khi các tổ chức tư nhân đã sử dụng mạng thông tin toàn cầu, Internet thì khu vực công mới bắt đầu tiếp cận đến việc áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước. Tuy nhiên, mức độ và tốc độ phát triển và áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước tương đối nhanh hơn so với tốc độ phát triển trước đó của khu vực tư nhân. Thuật ngữ chính phủ điện tử (E-Government) đang là chủ đề của nhiều nước[1].

Áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước do tính chất đa dạng, rộng, phổ biến của hoạt động quản lý nên có thể đem lại nhiều lợi ích.

Thực tiễn của áp dụng công nghệ thông tin trong khu vực tư và việc thay đổi cách thức hoạt động quản lý nhà nước trong nhiều thập kỷ qua, đặc biệt là việc mở rộng sự tham gia của nhân dân ở hầu hết các nước, có thể chỉ ra một số lợi ích sau:

- Thông tin hoạt động quản lý nhà nước rất đa dạng, nhiều. Công nghệ thông tin sẽ giúp các nhà quản lý thu thập, xử lý nhanh hơn thông tin nhờ công nghệ thông tin;

- Tạo ra cơ hội mới để tổ chức lại quá trình làm việc, bố trí lại cơ quan thông qua mở rộng khả năng giao tiếp;

- Không gian, thời gian, ranh giới sẽ không đóng vai trò quan trọng khi áp dụng công nghệ thông tin trong việc trao đổi, cung cấp thông tin;

- Mở rộng sự tham gia;

- Mở rộng giao tiếp;

- Tăng tính công khai;

- Đẩy nhanh hơn sự thích ứng với nhu cầu;

---

[1] *Trong tài liệu này, phần công nghệ thông tin không đi vào nội dung chi tiết. Các nhà quản lý nói chung và các nhà quản lý trong khu vực công sẽ là người sử dụng thành tựu của công nghệ thông tin, việc đi sâu vào tính kỹ thuật của công nghệ thông tin sẽ được nghiên cứu ở những tài liệu khác.*

– Đưa Chính phủ, cơ quan nhà nước đến gần với dân hơn;

– Tạo cơ hội để nâng cao năng lực.

– Giảm rào cản với Nhà nước.

Đối với các nước đang và kém phát triển, áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý gặp nhiều rào cản.

Trước hết, từ phía năng lực của chính các cơ quan nhà nước về công nghệ thông tin. Nhiều người chưa được học qua các lớp để có thể sử dụng các công nghệ thông tin tối thiểu nhằm phục vụ quản lý;

Hai là, hạ tầng phục vụ cho việc đưa công nghệ thông tin vào phục vụ nhu cầu quản lý hạn chế, kém phát triển;

Ba là, trình độ dân trí về công nghệ thông tin cũng không khác nhiều so với đội ngũ cán bộ công chức;

Bốn là, khả năng để có thiết bị (máy tính, mạng, fax, ...) để áp dụng công nghệ thông tin hạn chế và khó có thể nhanh chóng giải quyết do mức thu nhập thấp.

Năm là, hoạt động quản lý Nhà nước trải dài trên một quy mô lãnh thổ rất rộng. Đầu tư cho công nghệ thông tin là đầu tư theo chiều rộng và cả theo chiều sâu. Chi phí ban đầu cũng như chi phí duy trì rất cao.

Sáu là, tính trì trệ, bảo thủ của hệ thống phương thức làm việc;

Bảy là, nhiều người viện dẫn lý do an ninh, bí mật để không muốn áp dụng công nghệ thông tin;

Tám là, thiếu cơ chế khuyến khích việc sử dụng công nghệ thông tin phục vụ quản lý.

10. Sự phản ứng đối với việc áp dụng hệ thống thông tin trong quản lý

(1). Đó là những tâm lý phát sinh từ người lao động trong các tổ chức lo sợ việc áp dụng công nghệ thông tin sẽ tạo cho họ không an toàn về việc làm. Mặt khác, một số nhà quản lý lo sợ về quyền lực của cá nhân (vai trò cá nhân nhà quản lý) bị thay đổi;

(2). Sự chống đối hay không ủng hộ đưa công nghệ thông tin vào trong quản lý có thể biểu hiện dưới nhiều hình thức, song phổ biến là sự thờ ơ với công nghệ thông tin. Sự thờ ơ này cũng có thể dẫn đến chống đối bằng những hành động không hợp tác, không cung cấp dữ liệu.

(3). Trình độ của các nhà quản lý hiện nay cũng là một cản trở rất lớn

đối với việc áp dụng công nghệ thông tin, hệ thống thông tin quản lý;

(4). Nguồn tài chính dành cho đầu tư phát triển cũng đang chống đối lại việc đưa công nghệ vào trong quản lý;

(5). Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan tổ chức có liên quan do vấn đề cạnh tranh, bảo mật.

Để có thể đưa công nghệ thông tin học vào trong hoạt động quản lý tổ chức, cần:

a. Có chiến lược từng bước cho sự phát triển;

b. Dành ngân sách cho phát triển (đào tạo, mua trang thiết bị);

c. Huy động sự tham gia của nhiều người;

d. Tập trung vào những đối tượng sử dụng và thừa hưởng;

e. Xây dựng các tiêu chí đánh giá hoạt động mới.

11. Công nghệ thông tin và chính phủ điện tử

Thuật ngữ chính phủ điện tử (E-Government) được nhiều phương tiện thông tin nói đến như là một sự kiện quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước của chính phủ của nhiều nước trên thế giới, không phân biệt nước giàu, nước nghèo; đông dân hay ít;

Chính phủ điện tử cũng được nói nhiều giống như trong thập kỷ 60 của thế kỷ XX khi công nghệ thông tin đã len lỏi vào trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, mua bán, trao đổi mang tính chất toàn cầu.

Trên thực tế, chính phủ điện tử hay thương mại điện tử được xem xét từ hai khía cạnh. Trước hết chính bản thân các nhà công nghệ thông tin mang tính toàn cầu; khu vực và từng tổ chức. Sự bùng nổ của công nghệ máy tính với nhiều chức năng; tốc độ đã làm cho việc xử lý, cung cấp thông tin trở nên đơn giản hơn so với nhiều thập kỷ trước đây. Tất cả những thành tựu đó, các nhà quản lý nhiều khi không thể nhận biết được. Trong nhiều trường hợp họ không có đủ kiến thức để sử dụng các loại công nghệ đó.

Từ khía cạnh thứ hai là của các nhà sản xuất, kinh doanh và của chính các cơ quan quản lý nhà nước, công nghệ thông tin đã len lỏi vào trong các hoạt động này với nhiều mức độ khác nhau. Nhưng mức độ sử dụng các loại công nghệ này bị hạn chế bởi nhiều nguyên nhân khác nhau.

Ở đây nhận thức đúng vấn đề, có thể thành công hơn. Thương mại điện tử là một trong những ví dụ đó.

Trên phương diện quản lý, bao gồm cả quản lý Nhà nước, công nghệ thông tin (máy tính, máy fax,...) hình như là một thứ đồ mang tính *"trang sức"* do cách quan niệm về hoạt động quản lý. Chính vì vậy, áp dụng công nghệ thông tin vào trong hoạt động quản lý là một cuộc cách mạng.

Sự thay đổi này đòi hỏi nhiều giai đoạn phát triển khác nhau. Giai đoạn đầu tiên của sự phát triển là chuyển những hoạt động mang tính chất thủ công, trực tiếp mặt đối mặt qua việc sử dụng các loại công nghệ thông tin cần thiết. Nhiều vấn đề trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân, các tổ chức thông qua công nghệ thông tin đã được rút ngắn, đơn giản.

Nhưng công nghệ thông tin lại là động lực để các nhà quản lý nghiên cứu, xem xét lại quy trình hoạt động của mình.

Một trong những chủ đề được nhiều người quan tâm là chính phủ các nước mở rộng khả năng tiếp cận công khai các loại thông tin vốn trước đây chính phủ độc quyền và việc tiếp cận đến thông tin đó đòi hỏi một quy trình rất phức tạp.

Nhiều loại thông tin được công khai để mọi người ai cần có thể tiếp cận đến. Ví dụ các quy chế, quy tắc, thủ tục của chính phủ được công khai; quy trình quyết định các vấn đề của chính phủ.

Công nghệ thông tin cho phép chính phủ có thể công khai các loại thông tin mà chính phủ muốn công khai.

Một câu hỏi đặt ra không phải cho các nhà công nghệ thông tin mà là cho các nhà quản lý, các chính trị gia là những loại thông tin nào được cung cấp công khai để người dân có thể tiếp cận đến nó một cách công khai nhất. Đây là một trong những chủ đề quan tâm của nhiều nước không phải ở khía cạnh thông tin mà là hoạt động quản lý nhà nước. Chính phủ thường giữ độc quyền về thông tin vì chính phủ là người có nhiều thông tin nhất.

Chủ đề chính phủ điện tử sẽ được nghiên cứu kỹ hơn trong những chuyên đề cụ thể.

Câu hỏi ôn tập

1. Vai trò của thông tin trong quản lý hành chính Nhà nước?
2. MIS là gì?
3. Thông tin gì anh (chị) nhận và cung cấp trong thực tiễn công tác?
4. Vai trò, ưu điểm của thông tin bằng lời, báo chí, chính phủ điện tử.
5. Chính phủ điện tử và công chức hành chính Nhà nước?

Tài liệu tham khảo

1. The E-Government Handbook for Developing countries. Project of InfoDev and The Center for Democracy & Technology. World Bank.

2. Electronic Governance and Electronic Democracy; living and working in the connected world. Commonwealth Centre for Electronic Governance.

Chương XV

KIỂM SOÁT ĐỐI VỚI NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. QUAN NIỆM CHUNG VỀ KIỂM SOÁT ĐỐI VỚI NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Quản lý hành chính nhà nước - đối tượng của hoạt động kiểm soát

Mỗi loại cơ quan nhà nước được thành lập để thực hiện những chức năng nhất định. Quốc hội có chức năng lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội đối với toàn bộ bộ máy nhà nước và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương chủ yếu thực hiện chức năng quản lý nhà nước, bao gồm: Chấp hành pháp luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, tổ chức, điều hành, kiểm tra các hoạt động của xã hội trong hệ thống hành chính theo thẩm quyền và một số hoạt động khác có tính chất tài phán... Toà án có chức năng xét xử là chủ yếu, đồng thời thông qua chức năng xét xử đánh giá, kiến nghị về việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước khác, trong đó có bộ máy hành chính. Viện kiểm sát có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động điều tra, xét xử, thi hành án, kiểm sát tính hợp pháp trong các văn bản pháp quy của hệ thống hành chính từ cấp bộ trở xuống.

Như vậy, trong bộ máy hành chính, hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước không biệt lập, có liên hệ với hoạt động của các cơ quan nhà nước khác. Đồng thời, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, tài phán đối với các cơ quan khác theo quy định của pháp luật. Toàn bộ hoạt động có tính chất đánh giá, dùng quyền lực bắt buộc hoặc yêu cầu thực hiện các quyết định kể trên được ước lệ bằng khái niệm "kiểm soát". Nếu đối tượng bị kiểm soát là hành chính nhà nước thì dùng cụm từ "kiểm soát đối với hành chính nhà nước".

Ở nước ta, chức năng quản lý nhà nước chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện, có nghĩa là thực hiện hoạt động chấp hành các quyết định pháp luật của các cơ quan quyền lực và điều hành các quá trình

phát triển xã hội trên cơ sở pháp luật và để thi hành pháp luật. Nói cách khác, bộ máy hành chính nhà nước thực hiện hoạt động quản lý nhà nước bằng pháp luật, lệ thuộc vào pháp luật. Vì vậy, đòi hỏi mọi hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải hợp pháp.

Mặt khác, pháp chế sẽ không được bảo đảm nếu kỷ cương nhà nước như: Kỷ luật lao động, kỷ luật công vụ, kỷ luật tài chính, kỷ luật kế toán, kỷ luật trong hoạt động thông tin, văn bản... không được các cơ quan, tổ chức, công chức nhà nước thực hiện nghiêm túc. Đồng thời tình trạng thiếu kỷ cương, trật tự trong hoạt động của bộ máy hành pháp sẽ tác động tiêu cực đến tình trạng pháp chế, tới việc thực hiện pháp luật của công dân. Vì vậy, việc kiểm soát nhằm bảo đảm kỷ luật trong quản lý nhà nước là tiền đề bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước.

Để bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể kiểm soát hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước. Đồng thời, nhà nước còn thành lập những cơ quan, tổ chức chuyên trách như Toà án, Viện kiểm sát, Thanh tra nhà nước... để thực hiện chức năng bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước. Với quan điểm dân chủ hoá, công khai trong hoạt động hành chính, pháp luật còn quy định tổ chức xã hội cũng thành lập ra thanh tra nhân dân để giám sát về mặt xã hội hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức khác và công dân tham gia giữ gìn pháp chế và kỷ luật nhà nước, trật tự an toàn xã hội thông qua việc thực hiện quyền kiến nghị, khiếu nại, tố cáo.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động lệ thuộc vào chính trị, đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng và có sự tham gia của các tổ chức xã hội, công dân. Vì vậy, các tổ chức Đảng, nhất là các cơ quan kiểm tra của Đảng có quyền kiểm tra hoạt động quản lý của hệ thống hành chính nhà nước; công dân có quyền giám sát hoạt động quản lý hành chính nhà nước một cách trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức chính trị - xã hội hoặc đoàn thể nhân dân. Hoạt động kiểm tra của Đảng, giám sát của công dân có mục đích tăng cường tính hợp pháp, hợp lệ, hợp lý và hiệu quả của quản lý hành chính nhà nước.

Tóm lại, kiểm soát đối với hoạt động hành chính nhà nước là loại hoạt động đặc biệt thuộc chức năng của Nhà nước và xã hội nhằm bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả trong quản lý nhà nước. Đó là tổng thể những phương tiện tổ chức - pháp lý được các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội

và công dân thông qua các hình thức giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát tài phán dưới sự lãnh đạo của Đảng nhằm thiết lập trật tự trong quản lý, bảo vệ các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của Nhà nước và xã hội.

2. Các phương thức kiểm soát đối với nền hành chính nhà nước

Kiểm soát đối với hành chính nhà nước bao gồm các hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra. Tuy nhiên các hoạt động đó vẫn chưa xác định rõ trong pháp luật, vẫn còn lẫn lộn trong thực tiễn hoạt động; do vậy, cần phân biệt chúng với nhau.

Giám sát dùng để chỉ hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước nước, toà án, các tổ chức xã hội và công dân nhằm bảo đảm sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong quản lý xã hội. Như vậy, giám sát là sự tác động quyền lực nhằm chấn chỉnh những lệch lạc, trái pháp luật, sai trái mục tiêu của một hệ thống đối với hệ thống khác, nằm ngoài quan hệ trực thuộc theo chiều dọc.

Kiểm tra là khái niệm rộng, chủ yếu được hiểu là hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước của cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới nhằm xem xét, đánh giá mọi mặt hoạt động của cấp dưới khi cần thiết. Hoạt động kiểm tra thực hiện trong quan hệ trực thuộc. Vì vậy, khi thực hiện kiểm tra, cơ quan cấp trên, thủ trưởng cơ quan có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế kỷ luật, biện pháp bồi thường thiệt hại vật chất, hoặc áp dụng các biện pháp tác động tích cực tới đối tượng bị kiểm tra như khen thưởng về vật chất, tinh thần. Ngoài ra, trong văn kiện chính trị ở nước ta còn dùng khái niệm "kiểm tra Đảng". Nhưng kiểm tra ở phạm vi này không phải quyền lực nhà nước, không trực tiếp áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước mà chỉ áp dụng các biện pháp tác động mang tính chất chính trị - xã hội.

Thanh tra là phạm trù dùng để chỉ hoạt động của các tổ chức thuộc Tổng thanh tra nhà nước và thanh tra nhà nước chuyên ngành (thanh tra bộ, thanh tra sở). Cơ quan thanh tra và đối tượng bị thanh tra thường không có quan hệ trực thuộc. Nhưng các cơ quan thanh tra do thủ trưởng các cơ quan hành chính thành lập, hoạt động với tư cách là cơ quan chức năng giúp thủ trưởng cùng cấp. Vì vậy, có thể coi hoạt động thanh tra ngành được cơ quan cấp trên tiến hành trong quan hệ đối với cơ quan trực thuộc. Trong quá trình thanh tra, cơ quan thanh tra có thể áp dụng các

biện pháp cưỡng chế bảo đảm công tác thanh tra, kể cả các biện pháp trách nhiệm kỷ luật như tạm đình chỉ công tác và xử lý vi phạm hành chính, nhưng không có quyền sửa đổi, bãi bỏ quyết định của đối tượng bị thanh tra mà chỉ có quyền tạm đình chỉ việc thi hành một loại quyết định hành chính trong những trường hợp đặc biệt cần thiết, hoặc đình chỉ hành vi hành chính trái pháp luật.

Kiểm sát là hoạt động bảo đảm pháp chế đặc biệt của Viện kiểm sát nhân dân các cấp. Hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhằm bảo đảm tính hợp pháp trong các hành vi, văn bản pháp quy của các cơ quan hành chính nhà nước, sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật của những người có chức vụ và công dân. Theo pháp luật hiện hành, quyền kiểm sát chung của Viện kiểm sát không còn. Tuy vậy, phương thức kiểm sát ấy vẫn có ý nghĩa thiết thực cần phải được giao cho các cơ quan có thẩm quyền thực hiện một cách cụ thể và có hiệu lực, hiệu quả.

Các phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ cương trong quản lý nhà nước có đối tượng tác động rộng lớn, trong đó hoạt động của hệ thống hành chính là đối tượng chủ yếu được thực hiện bằng hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát.

II. GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN ĐỐI VỚI NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Giám sát của Quốc hội

Giám sát là chức năng hiến định của các cơ quan quyền lực nhà nước bao gồm: Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

Ngoài chức năng lập hiến, lập pháp. Quốc hội còn "thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước", "thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội", (khoản 4, Điều 83, khoản 2, Điều 84 Hiến pháp 1992). Như vậy, đối tượng giám sát của Quốc hội là hoạt động của mọi cơ quan nhà nước, trong đó có hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau.

– Thực hiện tại kỳ họp qua nghe báo cáo của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan khác thuộc Chính phủ, thảo luận, đánh giá các báo cáo đó.

– Thông qua quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội đối với Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Người bị chất vấn phải trả lời chất vấn trước Quốc hội. Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc kỳ họp sau của Quốc hội hoặc trả lời bằng văn bản.

– Các uỷ ban, hội đồng của Quốc hội giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát và trên các kỳ họp báo cáo trước Quốc hội về hoạt động của mình trong các bản báo cáo thẩm tra, thuyết trình... Phạm vi giám sát của Quốc hội là: Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân, đồng thời có quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ các văn bản đó. Đối với những văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì bãi bỏ (khoản 5, Điều 6, Điều 91 Hiến pháp).

– Các đại biểu một mặt giúp Quốc hội và các ban của Quốc hội giám sát hoạt động của Chính phủ, mặt khác còn trực tiếp giám sát hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, cán bộ quản lý, có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước áp dụng các biện pháp và khắc phục việc làm vi phạm pháp luật, chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước, yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm. Người phụ trách của các cơ quan, tổ chức, đơn vị đó có nghĩa vụ trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội yêu cầu trong thời hạn luật định.

Ngoài ra, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội là thông qua tiếp xúc với cử tri, nghe yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của cử tri (Điều 2, Điều 62, Luật tổ chức Quốc hội), hoặc bằng cách tham dự kỳ họp của Hội đồng nhân dân (Điều 62 Quy chế đại biểu Quốc hội).

Trong trường hợp đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập những đoàn kiểm tra đặc biệt (Điều 2 Pháp lệnh thanh tra), những uỷ ban lâm thời để kiểm tra, xem xét những vụ việc đặc biệt (Điều 50 Luật Tổ chức Quốc hội).

Tính quyền lực trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với bộ máy quản lý nhà nước thể hiện trên các mặt:

– *Về tổ chức:* Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan

ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; điều chỉnh hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (khoản 8, Điều 84 Hiến pháp).

– *Về nội dung công tác:* Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ... trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội trên mọi lĩnh vực quản lý nhà nước.

– *Về nhân sự:* Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh cao nhất của bộ máy nhà nước, phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

Như vậy, quyền giám sát của Quốc hội đặc biệt lớn, không bị giới hạn bởi đối tượng, phạm vi giám sát để củng cố pháp chế, kỷ luật trong quản lý nhà nước.

2. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Với vị trí là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện giám sát hoạt động của Uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân, các xí nghiệp, cơ quan, tổ chức trực thuộc mình cũng như trực thuộc cấp trên đóng tại địa phương.

Hoạt động giám sát có thể được thực hiện trên kỳ họp Hội đồng nhân dân bằng cách nghe báo cáo và thảo luận, đánh giá báo cáo của Uỷ ban nhân dân, của cơ quan chuyên môn; bằng cách chất vấn trên kỳ họp đối với Chủ tịch và các thành viên Uỷ ban nhân dân, Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân; bằng hoạt động của thường trực Hội đồng nhân dân và các ban của Hội đồng nhân dân; bằng hoạt động đại biểu trong khu vực bầu cử. Ngoài ra, một hình thức giám sát quan trọng là thông qua việc giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân để giám sát.

Theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, Hội đồng nhân dân có quyền bầu và bãi miễn các thành viên Uỷ ban nhân dân, đình chỉ, bãi bỏ quyết định, chỉ thị sai trái của Uỷ ban nhân dân cùng cấp, bãi bỏ nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Phạm vi giám sát của Hội đồng nhân dân bao gồm toàn diện mọi vấn đề và lĩnh vực quản lý nhà nước đối với mọi cơ quan, tổ chức nhà nước trên đơn vị hành chính tương ứng.

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân đối với hành chính có căn cứ, phạm vi, nội dung, hình thức và phương pháp tương tự như hoạt động giám sát của Quốc hội, nhưng ở các nấc thang quyền lực thấp hơn, trên địa bàn lãnh thổ xác định.

III. GIÁM SÁT CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN ĐỐI VỚI NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Toà án nhân dân tối cao, các Toà án nhân dân địa phương, các toà án quân sự và các toà án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thông qua các phiên toà xét xử các vụ án hình sự, lao động, hôn nhân gia đình và kinh tế, Toà án thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động hành chính nhà nước.

Giám sát của Toà án nhân dân đối với hoạt động hành chính trước hết là hoạt động tài phán hành chính nhằm kiểm tra tính hợp pháp trong các quyết định hành chính và hành vi của cơ quan hành chính, cán bộ, công chức hành chính bị dân khiếu kiện và phán quyết về bồi thường thiệt hại cho công dân do quyết định, hành vi đó gây ra. Ngoài ra, chức năng giám sát đối với hành chính của Toà án nhân dân còn được gián tiếp thông qua hoạt động tài phán tư pháp.

1. Giám sát thông qua tài phán hành chính

Với quan điểm xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở nước ta, hoạt động kiểm soát đối với hành chính ngày một tăng cường bằng việc thiết lập tài phán hành chính - một bộ phận của Toà án nhân dân. Có nghĩa là ngoài việc xét xử các vụ án hành chính, trực tiếp phán xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính cá biệt và những hành vi hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước bị công dân, cơ quan nhà nước khác, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang khiếu kiện nhằm bảo vệ quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của họ, lợi ích nhà nước và xã hội, đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước.

Toà án nhân dân có thể xét xử đối với những quyết định hành chính và hành vi hành chính bị khiếu kiện: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính, tước bỏ vô thời hạn hoặc tước bỏ có thời hạn quyền sử dụng giấy phép, buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép đối với nhà ở, công trình, vật kiến trúc kiên cố, quyết định các biện pháp xử lý hành chính với hình thức đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, chữa bệnh, quản chế hành chính; quyết định về buộc thôi việc đối với công chức nhà nước; quyết định cấp giấy phép, thu hồi giấy phép trong lĩnh vực xây dựng cơ bản, hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lý đất đai hoặc trong các lĩnh

vực khác; quyết định trưng dụng, trưng mua, tịch thu tài sản; quyết định về đánh thuế, truy thu thuế; quyết định về phí, lệ phí; quyết định hành chính trong việc thực hiện các chính sách xã hội, xét xử hành vi thực hiện hoặc không thực hiện của công chức cơ quan nhà nước, đó là các hành vi hành chính trong việc cấp giấy phép, thu hồi giấy phép trong lĩnh vực xây dựng cơ bản, hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lý đất đai.

Khi xét xử các vụ án hành chính, toà án có quyền yêu cầu bãi bỏ những quyết định hành chính của cơ quan hành chính, đình chỉ các hành vi hành chính nói trên, buộc phục hồi thiệt hại do việc thực hiện các quyết định hành chính và hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan nhà nước, công chức gây nên.

Như vậy, Toà án nhân dân các cấp có chức năng xét xử hành chính, trực tiếp kiểm tra, giám sát các quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước.

2. Giám sát thông qua tài phán tư pháp

Trong xét xử các vụ án hình sự, đặc biệt là các tội phạm chức vụ, nếu phát hiện thấy có vi phạm pháp luật hoặc nguyên nhân, điều kiện phát sinh tội phạm và các vi phạm pháp luật khác trong cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức khác thì "cùng với việc ra bản án, Toà án ra quyết định yêu cầu cơ quan hoặc tổ chức hữu quan áp dụng những biện pháp cần thiết để khắc phục nguyên nhân và điều kiện phát sinh tại cơ quan, tổ chức đó phải báo cáo cho tổ chức đó. Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày ra quyết định của Toà án, cơ quan, tổ chức đó phải báo cáo cho Toà án biết những biện pháp được áp dụng" (Điều 199 Luật Tố tụng hình sự). Quyết định của Toà án có thể gửi cho Thủ trưởng cơ quan, tổ chức hữu quan hoặc đọc tại phiên toà.

Thông qua xét xử các vụ kiện dân sự, lao động, lập danh sách cử tri, Toà án kiểm tra tính hợp pháp và hợp lý của các quyết định hành chính, những việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Toà án nhân dân (theo điều 10 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự). Như vậy, về thực chất Toà án đã giải quyết những khiếu kiện hành chính của công dân đối với cơ quan hành chính nhà nước theo thủ tục tố tụng dân sự. Đây là một đặc điểm ở giai đoạn chưa có Toà án hành chính để xét xử các khiếu kiện hành chính của dân.

Ngoài ra, "khi xét xử vụ án dân sự, Toà án có quyền huỷ quyết định

rõ ràng trái pháp luật của cơ quan, tổ chức khác xâm phạm quyền lợi hợp pháp của đương sự trong vụ án mà toà án có nhiệm vụ giải quyết" (Điều 12 Pháp lệnh này). Quyền hạn này của Toà án là phương tiện pháp lý quan trọng của Toà án để Toà án phục hồi lại quyền của đương sự bị cơ quan, tổ chức xâm phạm nhằm bảo đảm pháp chế. Khi xét xử các vụ tranh chấp lao động (ở mức buộc thôi việc), Toà án nhân dân bằng bản án quyết định của mình đã mặc nhiên bãi bỏ những quyết định hành chính trái pháp luật về buộc thôi việc.

Như vậy, giám sát của Toà án đối với hoạt động hành chính thông qua tài phán tư pháp chủ yếu là yêu cầu cơ quan hành chính khắc phục sự vi phạm, trừ những trường hợp luật định quyết định của Toà án mặc nhiên đình chỉ, bãi bỏ quyết định hành chính. Đó là những phương thức thông qua tài phán tư pháp để Toà án thực hiện quyền giám sát đối với hành chính nhà nước.

IV. HOẠT ĐỘNG KIỂM TRA, THANH TRA CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Hoạt động kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý Nhà nước thẩm quyền chung

Hoạt động thanh tra, kiểm tra của Chính phủ và Uỷ ban nhân dân (các cơ quan quản lý thẩm quyền chung) được đặc trưng bởi tính trực thuộc của các đối tượng bị thanh tra, kiểm tra đối với những cơ quan đó, do đó mang tính chất quyền lực - phục tùng.

Chính phủ, Uỷ ban nhân dân có thể kiểm tra bất kỳ một hoạt động nào của đối tượng bị quản lý, có thể tiến hành thường xuyên, định kỳ hoặc đột xuất khi phát hiện ra những vi phạm.

Hoạt động kiểm tra của cơ quan quản lý thẩm quyền chung tiến hành dưới nhiều hình thức: Nghe báo cáo, đánh giá báo cáo của đối tượng kiểm tra, tự tổ chức các đoàn kiểm tra tổng hợp hoặc về từng vấn đề; hoặc thông qua thanh tra nhà nước, thanh tra bộ, sở.

Do tính trực thuộc của đối tượng kiểm tra và chủ thể kiểm tra nên hoạt động kiểm tra của Chính phủ, Uỷ ban nhân dân có tính quyền lực cao; nó có quyền ra quyết định hành chính bắt buộc đối tượng kiểm tra phải thi hành; có quyền đình chỉ, bãi bỏ các quyết định trái pháp luật hoặc sai trái của đối tượng bị kiểm tra, khi cần có thể áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với cả những người có chức vụ hoặc đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc.

2. Kiểm tra chức năng và kiểm tra nội bộ

– *Kiểm tra chức năng* là hoạt động kiểm tra do các cơ quan quản lý ngành hay lĩnh vực (bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý ngành hay lĩnh vực) thực hiện đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị không trực thuộc mình về mặt tổ chức trong việc chấp hành pháp luật, đường lối chính sách và các quy tắc quản lý về ngành hay lĩnh vực mình quản lý thống nhất trong cả nước.

Khi tiến hành kiểm tra theo chức năng, các cơ quan kiểm tra có quyền yêu cầu cơ quan bị kiểm tra cùng cấp đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định trái pháp luật của cơ quan đó, nhưng không có quyền tự mình đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định đó, cũng không có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật, phạt hành chính, trừ trường hợp cơ quan kiểm tra chức năng đó có chức năng là cơ quan thanh tra Nhà nước chuyên ngành. Chẳng hạn: Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực có quyền kiến nghị với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quy định do cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật Nhà nước hoặc của bộ về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách. Nếu cơ quan nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình Thủ tướng Chính phủ quyết định (phần 1, mục 2, Điều 10 Nghị định số 15/CP ngày 02/3/1993 của Chính phủ). Nhưng đối với cơ quan cấp dưới, có thể đình chỉ những văn bản trái pháp luật do cơ quan đó ban hành và đề nghị thủ trưởng cấp trên trực tiếp của mình bãi bỏ. *Ví dụ:* Bộ trưởng có quyền định chỉ việc thi hành và đề nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ những quy định của Uỷ ban nhân dân và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản của bộ và ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó (phần 4, mục 2, Điều 10 Nghị định trên). Khi có tranh chấp giữa cơ quan kiểm tra chức năng và đối tượng bị kiểm tra, về nguyên tắc, đối tượng bị kiểm tra phải chấp hành nhưng có quyền kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Nhìn chung quy định về vấn đề này được quy định khá cụ thể trong Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản pháp luật khác về tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan quản lý Nhà nước.

– *Kiểm tra nội bộ* là nhiệm vụ, chức năng của mọi cơ quan quản lý Nhà nước. Khái niệm kiểm tra nội bộ chỉ hoạt động kiểm tra trong nội bộ ngành, một cơ quan, tổ chức do thủ trưởng cơ quan quản lý ngành và lĩnh vực, thủ trưởng các cơ quan, tổ chức, đơn vị cơ sở của Nhà nước tiến hành.

Hoạt động này có tính trực thuộc chặt chẽ giữa chủ thể và đối tượng bị kiểm tra, phạm vi kiểm tra bao quát mọi hoạt động, mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, chức năng của cơ quan cấp dưới, nhân viên dưới quyền. Thủ trưởng cơ quan có thể trực tiếp kiểm tra hoặc lập ra tổ chức giúp thủ trưởng kiểm tra. Khi tiến hành kiểm tra, thủ trưởng cơ quan hoặc tổ chức kiểm tra có quyền áp dụng mọi hình thức và biện pháp thuộc quyền hạn của thủ trưởng như: khen thưởng cơ quan, cá nhân có thành tích, kỷ luật cơ quan, tổ chức và cá nhân vi phạm, ra quyết định đình chỉ hoặc bãi bỏ các quyết định sai trái của cấp dưới, đình chỉ hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật, kể cả các biện pháp kiểm kê, kiểm soát, kê biên, niêm phong tài sản, tài liệu...

3. Thanh tra đối với hành chính Nhà nước

Hệ thống thanh tra Nhà nước bao gồm: *Thứ nhất,* thanh tra Nhà nước của Chính phủ, thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương của Uỷ ban nhân dân cùng cấp; *Thứ hai,* thanh tra của bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý và ngành hay lĩnh vực (sau đây gọi chung là thanh tra bộ), thanh tra sở trực thuộc giám đốc sở. Hệ thống thanh tra bộ, sở có hai loại: thanh tra chức năng và thanh tra thuộc nội bộ cơ quan. Chức năng thanh tra Nhà nước ở xã, phường, thị trấn do Uỷ ban nhân dân cùng cấp trực tiếp đảm nhiệm.

Thanh tra Nhà nước là cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, có nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện quyền kiểm soát đối với hành chính:

– Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch Nhà nước của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, trừ hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, kiểm sát của các cơ quan điều tra, kiểm sát, toà án và việc cơ quan giải quyết tranh chấp kinh tế, xử lý vi phạm pháp luật hoạt động kinh tế.

– Xem xét, kiến nghị với cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết theo thẩm quyền các khiếu nại, tố cáo.

Trong phạm vi của mình, chỉ đạo về tổ chức và hoạt động thanh tra đối với cơ quan, tổ chức hữu quan.

– Kiến nghị với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền những vấn đề quản lý Nhà nước cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của quản lý Nhà nước.

Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trên, trong quá trình thanh tra, các tổ chức thanh tra Nhà nước có quyền:

– Yêu cầu cơ quan, đơn vị, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin cần thiết phục vụ cho việc thanh tra, yêu cầu cơ quan, đơn vị hữu quan cử người tham gia hoạt động thanh tra;

– Trưng cầu giám định;

– Yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp tài liệu, báo cáo bằng văn bản, trả lời những chất vấn của tổ chức thanh ta hoặc thanh tra viên; khi cần thiết tiến hành kiểm kê tài sản;

– Quyết định niêm phong tài liệu, kê biên tài sản khi có căn cứ để nhận dịnh có vi phạm pháp luật; ra quyết định yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xem xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;

– Đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân;

– Tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, thuyên chuyển công tác người đang công tác với tổ thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra, nếu xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho việc thanh tra;

– Cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác nhân viên Nhà nước cố ý cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của tổ chức thanh tra hoặc thanh tra viên;

– Kết luận, kiến nghị hoặc quyết định xử lý theo quy định của pháp luật;

– Chuyển hồ sơ về việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra hình sự có thẩm quyền giải quyết, nếu thấy có dấu hiệu cấu thành tội phạm.

Tổng thanh tra Nhà nước, chánh thanh tra tỉnh, huyện còn có quyền tạm đình chỉ quyết định xử lý tương ứng của bộ trưởng, giám đốc sở, trưởng phòng, ban cấp huyện và chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp nếu quyết định đó đang bị khiếu nại, tố cáo để xem xét giải quyết trong thời hạn tương ứng với từng cấp (90, 60 và 30 ngày).

Thanh tra Nhà nước, thanh tra bộ, thanh tra tỉnh còn có quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định sai trái của tổ chức thanh tra Nhà nước cấp dưới, đối với bộ của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng.

Thanh tra viên khi thực hiện nhiệm vụ của mình có các quyền quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4 và khoản 8 Điều 9 Pháp lệnh thanh tra, ngoài ra còn có quyền: tạm đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân, đồng thời báo cáo ngay cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Đối với thanh tra viên, thanh tra Nhà nước chuyên ngành còn có quyền xử lý vi phạm hành chính đến 100.000đ đối với những vi phạm làm cản trở công tác thanh tra.

Hoạt động thanh tra là hoạt động chuyên trách bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý Nhà nước phải tiến hành dựa trên các nguyên tắc: Pháp chế xã hội chủ nghĩa, chính xác, khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời.

Đổi mới tổ chức thanh tra Nhà nước theo chế độ thủ trưởng, tăng cường quyền hạn cho thanh tra, quy định thủ tục thanh tra đã góp phần quan trọng tăng cường hoạt động bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong hoạt động hành chính Nhà nước. Nhưng việc giao đồng thời chức năng quản lý công tác thanh tra về giải quyết khiếu nại, tố cáo (chức năng mang tính tài phán hành chính) cho một cơ quan thuộc hệ thống hành pháp là chưa phù hợp. Hơn nữa, giữa chức năng của thanh tra và kiểm soát chung của Viện kiểm sát trên thực tế chưa được phân định rõ ràng. Đây cũng là một căn cứ đề nghị thành lập Toà án hành chính để phán xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính, các hành vi hành chính của cơ quan hành chính Nhà nước, công chức, viên chức mà một bên khác là công dân, cơ quan, tổ chức.

Trong công cuộc cải cách nền hành chính Nhà nước cần hoàn thiện pháp luật về công tác kiểm tra, kiểm sát, thanh tra và giám sát đối với hệ thống hành chính, tạo ra cơ chế hợp lý, khoa học để sao cho mọi hành vi, quyết định hành chính của mọi cơ quan hành chính đều bị kiểm soát và xử lý nhanh chóng các hành vi vi phạm pháp luật trong hệ thống hành chính, nhằm tăng cường pháp chế và kỷ luật trong quản lý Nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động, trách nhiệm của bộ máy hành chính đối với nhân dân.

4. Kiểm toán Nhà nước, một hình thức kiểm tra đối với hoạt động hành chính về mặt tài chính

Kiểm toán Nhà nước là một cơ quan Nhà nước đặc thù. Được thành lập để giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán

của các cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế Nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách Nhà nước cấp (Điều 1. Nghị định số 79/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan kiểm toán Nhà nước).

Hoạt động kiểm toán Nhà nước bao gồm: Kiểm toán Nhà nước, kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ. Trong đó, kiểm toán Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng. Đó là hoạt động của quyền lực hành chính Nhà nước, được thực hiện bởi các cơ quan kiểm toán Nhà nước với những quyền hạn và nghĩa vụ do pháp luật quy định đối với những đơn vị được kiểm toán. Nhà nước sử dụng kiểm toán như một công cụ nhằm tăng cường chức năng kiểm tra, giám sát việc quản lý, phân bố và sử dụng toàn bộ ngân sách Nhà nước; thông qua hoạt động kiểm toán, Nhà nước kiểm tra, nhận xét, đánh giá tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách Nhà nước; từ đó đánh giá được hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách Nhà nước.

Hoạt động hành chính rất đa dạng và phong phú trên mọi lĩnh vực và đối tượng kiểm tra, giám sát của nhiều cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội và công dân (giám sát của cơ quan quyền lực Nhà nước, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát...), nhưng không một cơ quan nào có phạm vi và đối tượng như cơ quan kiểm toán... Theo Điều 2 QĐ số 61/TTg ngày 21/01/1995 của Thủ tướng Chính phủ, phạm vi và đối tượng kiểm toán Nhà nước là "kiểm toán các tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo ngân sách Nhà nước của Chính phủ trước khi trình Quốc hội, báo cáo quyết toán của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thuộc Quốc hội, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các đơn vị sự nghiệp, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội có sử dụng kinh phí Nhà nước, báo cáo quyết toán của các chương trình, dự án, công trình đầu tư của Nhà nước và các doanh nghiệp Nhà nước... theo kế hoạch hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và các nhiệm vụ đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao hoặc do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Như vậy, phạm vi, đối tượng kiểm tra của kiểm toán Nhà nước là tất cả các cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí Nhà nước, trong đó cơ bản và có số lượng lớn nhất là các cơ quan hành chính Nhà nước. Nói cách khác, kiểm toán Nhà nước chủ yếu nhằm vào hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước, mọi hoạt động gắn liền với tài chính Nhà nước của chúng là đối tượng kiểm tra của kiểm toán Nhà nước.

Cơ quan kiểm toán Nhà nước không kiểm tra, giám sát mọi mặt hoạt động của cơ quan hành chính mà chỉ kiểm tra việc sử dụng ngân sách Nhà

nước của các cơ quan hành chính Nhà nước. Nghĩa là mọi hoạt động gắn với ngân sách Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước là đối tượng kiểm tra cơ bản, chủ yếu của kiểm toán Nhà nước.

Hệ thống các cơ quan kiểm toán gồm: Kiểm toán ngân sách Nhà nước, kiểm toán đầu tư xây dựng cơ bản và chương trình dự án vay nợ, viện trợ Chính phủ, kiểm toán doanh nghiệp Nhà nước, kiểm toán chương trình đặc biệt (an ninh, quốc phòng, dự trữ quốc gia...).

Thực hiện hoạt động kiểm toán, kiểm toán Nhà nước không mang tính quyền lực hành chính như một số cơ quan khác của Nhà nước. Khi thực hiện nhiệm vụ, kiểm toán Nhà nước chỉ tuân theo pháp luật và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ đã được Nhà nước quy định, có quyền yêu cầu đơn vị được kiểm toán và các đơn vị có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện. Nhiệm vụ kiểm toán, đồng thời góp ý kiến với các đơn vị được kiểm toán sửa chữa những sai sót, vi phạm để chấn chỉnh công tác quản lý tài chính, kế toán của đơn vị, kiến nghị với cấp có thẩm quyền xử lý vi phạm chế độ kế toán, tài chính nhà nước. Thông qua hoạt động của mình, kiểm toán nhà nước phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức nhà nước, xã hội, tổ chức kinh tế trong việc sử dụng ngân sách nhà nước, làm cơ sở để các cơ quan bảo vệ pháp luật xử lý theo thẩm quyền, qua đó mà pháp chế và kỷ luật trong lĩnh vực quản lý tài chính ngân sách nhà nước được bảo đảm.

V. KIỂM TRA CỦA ĐẢNG VÀ GIÁM SÁT CỦA CÔNG DÂN ĐỐI VỚI HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Kiểm tra của Đảng

Đảng là người lãnh đạo hoạt động của nhà nước, xã hội. Kiểm tra đối với Nhà nước, trong đó có kiểm tra hoạt động của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, những người có chức vụ, mọi công chức, viên chức trong bộ máy đó. Hoạt động kiểm tra của Đảng đối với hành chính có những hình thức, phương pháp, nội dung, đặc thù riêng.

Đảng kiểm tra hệ thống hành chính nhà nước bằng cách nghe các đảng viên giữ chức vụ lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước tương ứng báo cáo về mọi mặt hoạt động của bộ máy do mình chỉ đạo, lãnh dạo và trực tiếp kiểm tra việc thực hiện nghị quyết, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước của các đảng viên đó.

Cơ quan thực hiện kiểm tra đối với hoạt động Nhà nước: Đại hội đại

biểu toàn quốc, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, các ban của Trung ương Đảng, Đại hội đại biểu các cấp và Đảng uỷ các cấp đó, tổ chức đảng cơ sở và chi bộ, tổ đảng.

Khi các tổ chức của Đảng thực hiện việc kiểm tra đối với các hoạt động của cơ quan nhà nước, chỉ nhằm phát huy mạnh mẽ vai trò, hiệu lực của hành chính chứ không điều hành thay các cơ quan hành chính, không trực tiếp can thiệp vào hoạt động điều hành, không làm thay công việc chính quyền, không ra các mệnh lệnh, chỉ thị trực tiếp đối với cán bộ chính quyền, công chức, viên chức nhà nước nhưng có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ sung, sửa đổi những quyết định, vấn đề đó.

Trong tiến trình kiểm tra, các tổ chức, cơ quan đảng thông báo kết quả kiểm tra cho lãnh đạo các cơ quan hành chính nhà nước tương ứng và cùng với họ thảo luận các biện pháp khắc phục các thiếu sót, vi phạm. Trong trường hợp người lãnh đạo các cơ quan quản lý không tiếp thu để đề ra các biện pháp cần thiết nhằm khắc phục, loại trừ những vi phạm, khuyết điểm thì cơ quan kiểm tra đặt vấn đề với Đảng uỷ, Đảng bộ để áp dụng các biện pháp thích hợp, cả biện pháp kỷ luật của Đảng. Nếu những biện pháp ấy không có hiệu quả thì đưa vấn đề lên cơ quan cấp trên của Đảng và Nhà nước. Khi tiến hành kiểm tra, tổ chức đảng cơ sở cần phải thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội khác: công đoàn, đoàn thanh niên, hội phụ nữ...

Kiểm tra là hoạt động quan trọng bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và góp phần tăng cường, củng cố pháp chế, kỷ luật trong quản lý nhà nước, bảo vệ các quyền, tự do, lợi ích của công dân. Vì vậy, phải tăng cường thường xuyên công tác kiểm tra của Đảng. Nhưng theo quy định của pháp luật, hoạt động kiểm tra của Đảng phải thực hiện trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Nói cách khác, khi tiến hành hoạt động kiểm tra, các cơ quan, tổ chức đảng phải tôn trọng và tuân theo pháp luật...

Các cơ quan quản lý nhà nước, những người lãnh đạo chính quyền cùng với tổ chức đảng có nghĩa vụ và trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kiểm tra, cung cấp các thông tin và tài liệu cần thiết, nhanh chóng, kịp thời nghiên cứu và trả lời các kiến nghị của tổ chức đảng và áp dụng các biện pháp cần thiết để khắc phục, loại trừ những nguyên nhân, điều kiện dẫn tới vi phạm, thiếu sót trong quản lý nhà nước.

2. Quyền giám sát của công dân

2.1. Công dân thực hiện quyền giám sát thông qua các tổ chức xã hội

Các tổ chức xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội liên hiệp phụ nữ, Hội nông dân, Hội cựu chiến binh... đều được quy định trong Luật, Hiến pháp. Các tổ chức xã hội này có khả năng tham gia rộng rãi vào việc xây dựng bộ máy nhà nước, xây dựng và bảo vệ pháp luật, tham gia quản lý nhà nước. Chẳng hạn, Mặt trận tiến hành hiệp thương bầu cử đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; tham gia xây dựng, trình tự các dự án luật, pháp lệnh, nghị định... Thông qua các hình thức tham gia đó mà các tổ chức xã hội đồng thời giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Quyền giám sát việc thực hiện pháp luật của bộ máy hành chính còn thuộc về các tổ chức xã hội khác như các tổ chức kinh tế tập thể, các hội nghề nghiệp, hội tự nguyện, hội tự quản, các tập thể lao động, trong đó tập thể lao động ở các đơn vị cơ sở có vai trò đặc biệt quan trọng.

Khác với hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát do các cơ quan nhà nước thực hiện, giám sát xã hội được thực hiện bởi nhân dân, tổ chức xã hội, không gắn với quyền lực nhà nước, không mang tính cưỡng chế nhà nước. Vì vậy, trong hoạt động giám sát, các tổ chức xã hội chỉ áp dụng các biện pháp tác động mang tính giáo dục, thuyết phục là chủ yếu. Tuy vậy, trong một số trường hợp cụ thể, các tổ chức xã hội được Nhà nước uỷ quyền giám sát mang tính quyền lực pháp lý. Chẳng hạn, khi công đoàn giám sát về bảo hộ lao động và thực hiện pháp luật về lao động, khi tập thể lao động giám sát thủ trưởng cơ quan, tổ chức, giám đốc xí nghiệp trong việc bảo đảm các điều kiện lao động, trong thực hiện hợp đồng lao động, hợp đồng tập thể, các tổ chức an ninh nhân dân, đội quy tắc... thì được quyền áp dụng một số biện pháp cưỡng chế hành chính nhất định nhằm ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật.

Mục đích của việc giám sát xã hội là phòng ngừa, phát hiện vi phạm pháp luật. Các tổ chức xã hội có thể đề xuất, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng những biện pháp loại trừ những nguyên nhân, điều kiện vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước.

Các tổ chức xã hội thông qua các nguồn thông tin để thực hiện quyền giám sát và kiến nghị các biện pháp phòng ngừa. Chỉ trong một số trường hợp do pháp luật quy định có thể tiến hành kiểm tra trực tiếp, như thanh tra nhân dân tiến hành thanh tra theo quyết định của thủ trưởng cơ quan, khi công đoàn tham gia cùng với cơ quan nhà nước thanh tra các vụ về an toàn lao động, bảo hiểm nghề nghiệp...

Tổ chức xã hội có thể độc lập hoặc phối hợp với các cơ quan thanh tra, kiểm tra của nhà nước, của Đảng thực hiện giám sát.

Có hai hình thức giám sát của các tổ chức xã hội đối với hành chính: giám sát nội bộ và giám sát bên ngoài. Giám sát nội bộ là giám sát việc thực hiện pháp luật, kỷ luật trong bản thân nội bộ tổ chức xã hội đó, trong phạm vi cơ quan xí nghiệp mà ở đó tổ chức xã hội hoạt động. Còn giám sát bên ngoài là giám sát, kiểm tra mọi đối tượng và chủ thể quản lý nhà nước trong việc thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, kế hoạch, nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội...

Do tính đa dạng, phong phú của các tổ chức xã hội, mỗi loại tổ chức xã hội có đặc thù riêng về hình thức, phương pháp giám sát đối với hệ thống hành chính. *Ví dụ,* cơ quan Trung ương của tổ chức xã hội thông qua sự tham gia vào công tác xây dựng dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định để giám sát hoặc thông qua công tác hiệp thương bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp thông qua việc tổ chức thực hiện pháp luật, tuyên truyền, giáo dục, giải thích pháp luật...

Hoạt động giám sát của các tổ chức xã hội tuy không mang tính quyền lực - pháp lý, nhưng có tác dụng giáo dục, phòng ngừa, góp phần ngăn chặn có hiệu quả vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước từ phía cơ quan hành chính. Để công tác giám sát xã hội có hiệu quả cao cần phải tạo ra được dư luận xã hội lên án các hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật nhà nước như tham nhũng, hối lộ và các tiêu cực khác trong bộ máy công quyền, nhằm xây dựng một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Trong môi trường dân chủ hoá đời sống xã hội cần phát huy tích cực chính trị của các tổ chức xã hội trong việc tham gia giám sát các cơ quan hành chính nhà nước.

Trong giám sát, kiểm tra của các tổ chức xã hội, thanh tra nhân dân có vai trò quan trọng. Vì vậy, địa vị và nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra

nhân dân được quy định trong Pháp lệnh thanh tra năm 1990.

2.2. Kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân đối với hành chính nhà nước

Hoạt động kiểm tra của Đảng, giám sát của công dân được thực hiện bằng các hình thức gián tiếp, trực tiếp thông qua các tổ chức xã hội hoặc thông qua quyền yêu cầu, kiến nghị, quyền khiếu nại, tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật đối với cơ quan nhà nước, tổ chức có thẩm quyền. Quyền khiếu nại, tố cáo của công dân không chỉ là phương tiện giám sát có hiệu quả việc tuân thủ pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước, mà còn là phương tiện bảo đảm tính pháp lý hữu hiệu các quyền tự do và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức khi bị xâm phạm.

Quyền kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo là những quyền chính trị cơ bản của công dân được quy định trong Hiến pháp và được cụ thể hoá trong luật khiếu nại, tố cáo và các văn bản pháp luật. Quyền này của công dân được bảo đảm bằng các phương tiện tổ chức và pháp lý khác nhau.

Quyền kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân là một loại quyền chủ thể. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, Nhà nước của dân, do dân, vì dân, mở rộng dân chủ trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, phát huy tính tích cực chính trị của quần chúng, cần tạo mọi điều kiện để công dân thực hiện các quyền đó.

Kiến nghị là đề xuất ý kiến với cơ quan, tổ chức nhà nước nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, kiến nghị không liên quan trực tiếp tới vi phạm pháp luật.

Yêu cầu là đòi hỏi của công dân để thực hiện quyền chủ thể của họ được pháp luật quy định (yêu cầu được học tập, yêu cầu có việc làm...), cũng có trường hợp có liên quan tới vi phạm pháp luật nhưng không trực tiếp tới người yêu cầu.

Khiếu nại được sử dụng khi quyền chủ thể của công dân khiếu nại hoặc của người do họ bảo hộ bị vi phạm do quyết định hoặc hành vi trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý của nhà nước của các cơ quan nhà nước hoặc các công chức, viên chức.

Tố cáo là việc công dân phát hiện với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân gây

thiệt hại, đe doạ gây thiệt hại tới lợi ích của Nhà nước, tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Quyền kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân được pháp luật bảo đảm, bảo vệ đối với mọi công dân có năng lực hành vi hành chính, kể cả những công dân bị Toà án tước một số quyền chủ thể. Quyền này của công dân có thể do tập thể công dân thực hiện. Đối tượng của khiếu nại, tố cáo là mọi quyết định hành chính hoặc hành vi trái pháp luật của chủ thể quản lý nhà nước.

Thủ tục yêu cầu, kiến nghị và giải quyết yêu cầu, kiến nghị nhìn chung không được pháp luật quy định chặt chẽ như thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thủ tục khiếu nại, tố cáo của công dân nói chung được quy định chặt chẽ trong luật tố tụng hình sự, dân sự, tố tụng kinh tế, xử phạt vi phạm hành chính. Thủ tục khiếu nại, tố cáo khác trong quản lý nhà nước và giải quyết khiếu nại, tố cáo đó được quy định chủ yếu trong Pháp lệnh Khiếu nại tố cáo của công dân và Pháp lệnh Thanh tra. Hai pháp lệnh này quy định nhiệm vụ của hệ thống thanh tra nhà nước quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và quy định các cơ quan nhà nước khác có nghĩa vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo đúng trình tự, thời gian xác định. Trên cơ sở khiếu nại, tố cáo xuất hiện quan hệ pháp luật hành chính cụ thể và nó chấm dứt khi quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là công việc rất quan trọng và cấp thiết hiện nay. Thực hiện tốt công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là củng cố lòng tin của công dân đối với Đảng, Nhà nước, kích thích tính tích cực chính trị của họ, nhằm phát hiện và xử lý kịp thời, nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật, củng cố pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước.

Tuy vậy, pháp luật về thẩm quyền và trình tự giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân còn những điều bất hợp lý, cộng với ý thức pháp luật và trình độ giải quyết khiếu nại và tố cáo. Có như vậy mới thực sự tăng cường pháp chế và kỷ luật nhà nước, nâng cao tính tích cực của công dân trong giám sát việc tuân theo pháp luật của bộ máy hành chính.

Câu hỏi ôn tập

1. Vì sao phải kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền quản lý hành chính của hệ thống hành chính nhà nước?

2. Trình bày khái quát kiểm soát của các tổ chức chính trị, tổ chức nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và công dân đối với hệ thống hành chính nhà nước.

3. Phân loại việc kiểm soát trong nội bộ hệ thống hành chính nhà nước.

Tài liệu tham khảo

1. Luật Hành chính nhà nước, Tìm hiểu pháp luật. NXB TP. Hồ Chí Minh, 2001.

2. Luật Hành chính và tài phán hành chính. Học viện Hành chính Quốc gia. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2001.

3. TS. Phạm Hồng Thái, TS. Đinh Văn Mậu. Tài phán hành chính ở Việt Nam. NXB TP. Hồ Chí Minh, 1996.

Chương XVI

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

I. LÝ LUẬN CHUNG VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

1. Đặt vấn đề

Cải cách hành chính là một trong những nội dung cơ bản của khoa học nghiên cứu về hành chính nói chung và Hành chính nhà nước nói riêng. Cải cách hành chính là một vấn đề được quan tâm phổ biến ở hầu hết các nước trên thế giới nhằm làm đòn bẩy để nâng cao hiệu quả của nhà nước trong việc phát triển kinh tế, phát huy dân chủ và tiếng nói của người dân trong hoạt động của bộ máy công quyền, củng cố và tăng cường tiềm lực về mọi mặt cho đất nước.

Ở Việt Nam, song song với công cuộc đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, cải cách hành chính cũng được Đảng và nhà nước quan tâm kịp thời. Ngay trong văn kiện của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 6 (1986) đã xác định rõ: "Để thiết lập cơ chế quản lý mới, cần thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy của các cơ quan"[1]. Hội nghị lần thứ 8 của Ban chấp hành Trung ương Đảng tháng 1/1995 cũng đã khẳng định lại một lần nữa tầm quan trọng của cải cách hành chính: *"Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính"*[2].

Như vậy, cải cách hành chính là vấn đề vừa mang tính ý nghĩa lý luận lại vừa mang ý nghĩa thực tiễn rất quan trọng. Vậy cải cách hành chính là gì?

2. Khái niệm "Cải cách hành chính"

"Cải cách hành chính" là một khái niệm của Hành chính học. Do chế độ chính trị khác nhau, do trình độ và giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của các nước khác nhau và do sự khác biệt trong quan điểm và góc độ nghiên cứu mà giữa các nước khác nhau có những định nghĩa khác nhau về cải cách hành chính.

Theo nghĩa rộng, cải cách hành chính có thể hiểu là một quá trình thay đổi cơ bản, lâu dài, liên tục bao gồm cơ cấu của quyền lực hành pháp và tất cả các hoạt động có ý thức của bộ máy nhà nước nhằm đạt được sự

hợp tác giữa các bộ phận và các cá nhân vì mục đích chung của cộng đồng và phối hợp các nguồn lực để tạo ra hiệu lực, hiệu quả quản lý và các sản phẩm (dịch vụ hoặc hàng hoá) phục vụ nhân dân thông qua các phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực. Hiểu theo nghĩa này, cải cách hành chính là những thay đổi được thiết kế có chủ định nhằm cải tiến một cách cơ bản các khâu trong hoạt động quản lý của bộ máy Nhà nước: lập kế hoạch; định thể chế; tổ chức; công tác cán bộ; tài chính; chỉ huy; phối hợp; kiểm tra; thông tin; và đánh giá.

Theo nghĩa hẹp, cải cách hành chính có thể hiểu như là một quá trình thay đổi nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hành chính, cải tiến tổ chức, chế độ và phương pháp hành chính cũ, xây dựng chế độ và phương thức hành chính mới trong lĩnh vực quản lý của bộ máy hành chính nhà nước.

Theo tài liệu của Liên Hợp Quốc (1971) thì cải cách hành chính là những cố gắng có chủ định nhằm đưa những thay đổi cơ bản vào hệ thống hành chính Nhà nước thông qua các cải cách có hệ thống hoặc các phương thức để cải tiến ít nhất một trong bốn yếu tố cấu thành của nền hành chính công: (a) thể chế; (b) cơ cấu tổ chức; (c) nhân sự; và (d) tài chính công.

Theo các tài liệu hiện có ở nước ta, và căn cứ vào Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 của Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam, có thể định nghĩa cải cách hành chính ở nước ta là *"trọng tâm của công cuộc tiếp tục xây dựng và kiện toàn nhà nước CH XHCN Việt Nam", bao gồm những thay đổi có chủ định nhằm hoàn thiện: thể chế của nền hành chính; cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính các cấp; và đội ngũ công chức hành chính để nâng cao hiệu lực, năng lực và hiệu quả hoạt động của nền hành chính công phục vụ dân.*

3. Mối liên quan giữa cải cách hành chính và các cuộc cải cách khác

Cải cách hành chính không có mục đích tự thân mà là nhằm mục đích phục vụ, thúc đẩy sự phát triển ổn định và năng động của toàn xã hội, chủ yếu là triển khai thực hiện hai mục tiêu cơ bản: phát triển nền kinh tế quốc dân theo định hướng xã hội chủ nghĩa; và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

3.1. Cải cách hành chính và cải cách kinh tế

Như trên đã trình bày, hành chính và kinh tế là hai lĩnh vực hoạt động có mối quan hệ khăng khít và phụ thuộc lẫn nhau. Trong lĩnh vực

kinh tế, nền hành chính quốc gia thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về kinh tế, là một yếu tố cơ bản quyết định sự tăng trưởng lâu bền và ổn định nền kinh tế quốc dân. Nhà nước thông qua nền hành chính nhà nước thực hiện các chức năng: định hướng phát triển kinh tế; tạo môi trường pháp lý cho sự phát triển kinh tế; trực tiếp đầu tư vào những ngành then chốt; khuyến khích, giúp đỡ các thành phần kinh tế thông qua các chính sách tạo đòn bẩy thích hợp và môi trường thuận lợi; điều tiết kinh tế, phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân; khắc phục, và ngăn ngừa những yếu tố tiêu cực của thị trường; mở rộng quan hệ quốc tế. Mặt khác, một trong những môi trường tồn tại của nền hành chính nhà nước là môi trường kinh tế. Sự thay đổi nhanh của môi trường kinh tế hết sức sống động ảnh hưởng rất mạnh tới tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, đòi hỏi phải có những cải cách thích hợp phục vụ cho sự phát triển kinh tế của đất nước. Như vậy, nền hành chính nhà nước có vai trò to lớn đối với kinh tế. Nó tạo nên một môi trường tổng quát cho nền kinh tế phát triển. Tuỳ cơ cấu và cơ chế, nền hành chính nhà nước có tác động tích cực hoặc tiêu cực tới sự phát triển của nền kinh tế. Nền hành chính nhà nước có thể tạo ra môi trường chính trị và pháp lý thuận lợi, mở đường, khuyến khích kinh tế phát triển hoặc có thể gây trở ngại, kìm hãm sự phát triển kinh tế.

Cải cách hành chính, theo nghĩa rộng, thực chất là cải cách bộ máy hành chính nhà nước, chức năng và phương thức quản lý của nền hành chính, chế độ công vụ, sự phân chia quyền lực hành pháp giữa trung ương và địa phương, những nguyên tắc hành chính trọng yếu, và phương thức hoạt động của nền hành chính phục vụ tốt nhất đời sống nhân dân và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Cải cách kinh tế, theo một ý nghĩa nhất định nào đó, chính là cải cách thể chế kinh tế. Đó là những thay đổi có chủ ý diễn ra trong cơ cấu của chế độ sở hữu, các quyết sách kinh tế, bộ máy điều tiết kinh tế, các phương thức phân chia lợi ích kinh tế và hệ thống tổ chức kinh tế. Cải cách thể chế kinh tế thực chất chính là cải cách thể chế quản lý và phương thức quản lý kinh tế của chính phủ. Đây cũng chính là *một trong những nội dung của cải cách hành chính.*

Trong công cuộc Đổi mới, Việt Nam đã lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, song muốn tiếp tục đổi mới kinh tế thì phải tiến hành song song với cải cách hành chính. Như vậy, cải cách hành chính gắn với cải cách kinh tế, và cả hai thống nhất với nhau cơ bản trên lĩnh vực *cải cách thể chế* (gồm thể chế kinh tế và thể chế của bản thân nền hành chính) nhằm tạo lập hệ

thống thể chế ngày càng phù hợp cho nền kinh tế phát triển, là nhiệm vụ của Nhà nước mà trực tiếp là của nền hành chính nhà nước. Cải cách hành chính là khâu mấu chốt, đảm bảo sự thành công của cải cách kinh tế. Nếu cải cách hành chính không thành công, nền hành chính nhà nước sẽ trở thành một trở lực đối với sự phát triển kinh tế, thì cải cách kinh tế sẽ không phát huy được đầy đủ hiệu quả và nền kinh tế không thể tăng trưởng lâu bền như mong muốn.

3.2. Cải cách hành chính với cải cách pháp luật và tư pháp

Cải cách hành chính, trước hết là cải cách thể chế của nền hành chính, có mối quan hệ mật thiết và phụ thuộc lẫn nhau với cải cách pháp luật và tư pháp. Những thay đổi trong cải cách hành chính cần phải được bảo đảm bằng hệ thống pháp luật và nền tư pháp, và chỉ có cải cách pháp luật mới tạo ra cơ sở pháp lý cho cải cách hành chính thành công. Khuôn khổ pháp luật cho cải cách hành chính thành công phải đạt được những yêu cầu sau:

– Phải có nội dung phù hợp với thể chế kinh tế mới;

– Phải tạo ra được một chế độ công vụ, hình thành được các chế định về nghĩa vụ hành chính; trách nhiệm của cơ quan hành chính và công chức hành chính trước dân; và thiết lập một cơ chế kiểm soát của nhân dân đối với cơ quan hành chính.

– Phải có phương thức và cơ chế hoạt động, phân công và phối hợp giữa ba cơ quan quyền lực Nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nói cách khác, cải cách hành chính được đặt trong tổng thể cải cách bộ máy nhà nước nói chung.

– Phải bảo đảm một hệ thống cấp bậc thẩm quyền hành chính hết sức rõ ràng trên nguyên tắc tập trung thống nhất của nền hành chính nhà nước, tập trung vào việc phân định thẩm quyền trên các mặt chủ yếu như: thẩm quyền lập quy; thẩm quyền ngân sách; thẩm quyền về tổ chức và công chức; thẩm quyền ra các quyết định hành chính...

Sự phân định một cách rõ ràng giữa thẩm quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy, giải quyết tốt mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ, giữa Chính phủ - Toà án nhân dân tối cao - Viện kiểm sát nhân dân tối cao - Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân các cấp thể hiện mối quan hệ khăng khít giữa cải cách hành chính với cải cách pháp luật và tư pháp.

Thực hiện việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN "của dân, do

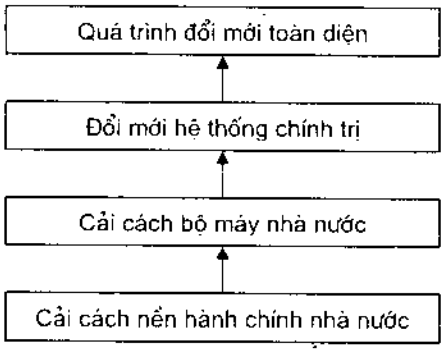
dân và vì dân", việc xét xử công minh những vi phạm pháp luật của bộ máy thực thi quyền hành pháp, đảm bảo lòng tin của công dân đối với Nhà nước và kiểm soát được hoạt động của bộ máy nhà nước và đặc biệt là của nền hành chính nhà nước là một đòi hỏi tất yếu hết sức cấp bách. Vì vậy, việc hình thành nên chế độ tài phán hành chính để xét xử các vi phạm hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước và của các công chức theo nguyên tắc tài phán và thẩm phán hành chính độc lập với bộ máy điều hành nền hành chính. Việc thiết lập một chế độ trách nhiệm hành chính rõ ràng cho hệ thống các cơ quan tài phán hành chính này hoạt động là một trong những nội dung quan trọng của cải cách hành chính và *thể hiện mối quan hệ mật thiết giữa cải cách hành chính với cải cách tư pháp.*

Tóm lại, sự thành công của cải cách hành chính luôn luôn gắn liền với những thành tựu trong cải cách kinh tế, đổi mới hệ thống chính trị, cải cách pháp luật và tư pháp.

3.3. Cải cách hành chính với đổi mới hệ thống chính trị

Trong hệ thống chính trị của bất kỳ một quốc gia nào thì Nhà nước với bộ máy công quyền của mình cũng nằm ở vị trí trung tâm. Cải cách nền hành chính nhà nước là cải cách hệ thống tổ chức và quản lý của bộ máy nhà nước, trước hết là của bộ máy hành pháp, phục tùng và phục vụ những nhiệm vụ chính trị chung và hệ thống chính trị. Đổi mới phương thức quản lý của nhà nước cũng là một trong những tiến trình trong đổi mới hệ thống chính trị của một quốc gia. Cải cách thể chế hành chính cũng chính là thể chế hoạt động của Nhà nước nói chung và trực tiếp là của Chính phủ - một bộ phận cấu thành quan trọng của thế chế chính trị. Mặt khác, đổi mới tổ chức và hoạt động của thể chế chính trị liên quan đến toàn bộ hệ thống chính trị, còn cải cách hành chính, mặc dầu là thực thi những nhiệm vụ chính trị và mang tính chính trị, chủ yếu mang tính chất quản lý, trong đó có những vấn đề nghiệp vụ, kỹ thuật hành chính có tính độc lập tương đối và ổn định hơn so với chính trị (ví dụ như cách tổ chức, sắp xếp một bộ máy theo khoa học tổ chức; áp dụng những hình thức tổ chức và phương pháp quản lý hiện đại..). Cải cách hành chính chỉ là một trong những bước đi góp phần làm *đổi mới hệ thống chính trị nhưng vẫn phục vụ, phục tùng hệ thống chính trị, và giữ vững ổn định chính trị.* Quan điểm đặt cải cách hành chính trong toàn bộ công cuộc đổi mới hệ thống chính trị là rất cần thiết để tiến hành mạnh dạn mà không chệch hướng công cuộc cải cách hành chính nhằm xây dựng một nền hành chính Nhà nước mạnh và hoạt động có hiệu quả phù hợp với mục tiêu và phương hướng đi lên CNXH.

Phần lý luận nêu trên có thể minh hoạ bằng sơ đồ sau:



II. KHÁI QUÁT VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ MỘT SỐ MÔ HÌNH TỔ CHỨC NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

1. Lược qua một số cuộc cải cách hành chính trên thế giới

1.1. Cải cách hành chính tại một số nước phát triển phương Tây

Một khởi điểm quan trọng là bản Báo cáo Fulton năm 1968 tại Vương quốc Anh về năng lực quản lý trong khu vực nhà nước. Báo cáo này kiến nghị *"mở cửa hệ thống, tuyển dụng người từ bên ngoài cho mọi cấp và bãi bỏ đi những rào cản đã đặt ra từ trước trong hệ thứ bậc hành chính"* (Hughes, 1998, tr.57). Ông Fulton đã kiến nghị một hệ thống công vụ hiện đại, lấy kết quả công tác làm căn cứ, bao gồm bốn mảng nội dung: (i) hoạch định chính sách theo chỉ đạo của chính trị; (ii) xây dựng nên bộ máy thực thi chính sách; (iii) vận hành bộ máy hành chính; và (iv) chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội và nhân dân. Báo cáo này được xem như là khởi điểm để đưa các nguyên tắc quản lý của khu vực tư nhân vận dụng vào tổ chức và hoạt động của nền hành chính, đặc biệt là từ thời Thủ tướng Margaret Thatcher (Nguyễn Khắc Hùng, 2002, tr.61).

Các cải cách theo định hướng đó nhanh chóng lan rộng ra nhiều nước Phương Tây và Wright (1994) đã nhận xét *"... thập kỷ 1980 và 1990 là thời kỳ vàng son về cải cách hành chính ở Phương Tây"*.

a. Tại Mỹ: Nước này đã trải qua một số cuộc cải cách hành chính nổi tiếng như Thời kỳ mới của Tổng thống Roosevelt, Hội đồng cải cách thời hậu chiến của Tổng thống Hoover và cải cách hành chính thời Tổng thống Clinton. Cuộc cải cách Thời kỳ mới mang lại nhiều cải tiến cho hoạt động

hành chính truyền thống, cải cách thời Hoover bước đầu đưa tư tưởng quản lý của khu vực tư vào hành chính nhà nước, còn cuộc cải cách gần đây nhất thì chú trọng vào chính phủ mang tính kinh doanh, với các nguyên tắc và kỹ thuật hoạt động chủ yếu từ khu vực tư nhân vận dụng vào (Kickert, 1997).

Chính quyền Clinton - Gore đưa ra Chương trình đánh giá thực thi công tác quốc gia (NPR), chú trọng vào việc tạo dựng nên một truyền thống mới cho hành chính nhà nước, đó là đưa càng nhiều càng tốt lý luận cũng như thực tiễn quản lý của khu vực tư vào hoạt động của chính quyền. Ban đầu, cải cách chú trọng vào việc thực thi công tác của các công chức, về sau chương trình cải cách vận dụng học thuyết về quản lý chất lượng tổng thể (TQM) vào công tác của chính quyền. Montgomery (1996, tr. 955) đã viết: *"Học thuyết này coi khách hàng là người phán xét cuối cùng việc thực thi công tác quản lý; khái niệm về kiểm soát chất lượng quản lý sớm xuất hiện và tồn tại lâu dài trong thiết kế và thực hiện các chương trình; nó coi việc đạt được kết quả đầu ra mang tính chuẩn mực là then chốt cho sự thống nhất chất lượng; nó coi toàn hệ thống là quan trọng hơn nỗ lực của cá nhân trong xác định chất lượng; nó đòi hỏi không ngừng cải tiến về phương pháp; sự tham gia của các nhân viên góp phần nâng cao chất lượng sản phẩm; và nó cho rằng chất lượng biểu đạt sự cam kết chung của cả tổ chức".*

Tuy nhiên, kể từ năm 1994 trở lại đây, phe Cộng hoà trong Quốc hội Mỹ gây áp lực lớn đối với chính quyền, buộc cải tiến việc thực thi công tác, đồng thời cắt giảm bộ máy hành chính, nhất là ở cấp liên bang, phân quyền nhiều hơn cho các bang. Điều đó góp phần nhất định trong thay đổi tư duy và hành vi công chức nói chung.

b. Vương quốc Anh: Nhìn chung, nước Anh có nền hành chính lâu đời và khá ổn định, phần nào trái ngược với cách nhìn cá nhân và nền văn hoá mang tính chống lại chính quyền ở Mỹ. Ba phương diện cơ bản của nền hành chính hiện nay (quản lý công mới) là: (i) quản lý theo lối kinh doanh; (ii) định hướng dịch vụ và khách hàng; và (iii) các cơ chế thị trường như cạnh tranh ngay trong hệ thống công vụ được phản ánh sâu sắc trong các văn bản mang tính chính sách về cải cách hành chính (Pollitt & Boukaert, 2000).

Phương diện đầu tiên bắt đầu khi Thủ tướng Thatcher lên nắm quyền và đề xướng việc kiểm tra kỹ lưỡng toàn bộ hệ thống chính phủ. Người đứng đầu uỷ ban này là ông Rayner, một nhà quản lý cấp cao thuộc khu vực tư nhân được mời vào kiểm tra tại các bộ, ngành khác nhau, để

xuất các giải pháp xử lý vấn đề hành chính gặp phải. Tiếp sau đó, vào năm 1983, nước Anh thực hiện phong trào Sáng kiến quản lý tài chính, vận dụng hệ thống thông tin tự động trong quản lý tài chính và thu được kết quả khả quan (Barberis, 1996). Năm 1988, báo cáo đầu tiên về Các bước tiếp theo được ban hành và bao gồm yêu cầu lập ra các cơ quan thừa hành cung ứng dịch vụ công nhằm mang lại hiệu quả cao hơn, chất lượng tốt hơn, có giá trị đồng tiền cao hơn, mang tính tự chủ hơn. Việc lập ra các cơ quan thừa hành này mang lại kết quả lớn, cho tới năm 1998, 138 cơ quan thừa hành được thành lập với khoảng 377.000 công chức (Kickert, 1997; Minogue, 1999). Tuy vậy, cũng có những lo ngại về việc này như kiểm tra tư pháp không đầy đủ, quan hệ phức tạp giữa nhân viên cơ quan thừa hành và nhân viên bộ, giữa người đứng đầu cơ quan thừa hành và bộ trưởng, trách nhiệm báo cáo không rõ ràng, phân biệt chính sách với công tác quản lý và làm phân tán tổ chức (Minogue, 1998; Văn phòng Nội các, 1999).

Sáng kiến Hiến chương công dân của chính phủ Thủ tướng Major năm 1991 tập trung cải tiến dịch vụ công, làm cho các cơ quan thừa hành này theo định hướng dịch vụ và khách hàng hơn nữa. Sáu nguyên tắc nêu ra là: các tiêu chuẩn dịch vụ, thông tin và công khai hơn, có sự lựa chọn và tiêu thụ nhiều hơn, nhã nhặn và giúp đỡ, đặt mọi việc đúng chỗ, và giá trị đồng tiền (Sách trắng, 1991). Đợt cải cách này đạt được nhiều kết quả (xem bảng 1) và trở thành mô hình cho nhiều nước trên thế giới vận dụng).

Bảng 1. **Một số số liệu về hiến chương công dân**

• Xây dựng được 42 hiến chương về các dịch vụ cơ bản (ví dụ: Hiến chương bệnh nhân, Hiến chương người nộp thuế, Hiến chương hành khách).
• Xây dựng được khoảng 10.000 hiến chương tại các địa phương (ví dụ: bác sỹ, cảnh sát, phòng cháy chữa cháy).
• Lập ra các chuẩn mực dịch vụ:
- VD: giảm thời gian xử lý hộ chiếu từ 20 ngày xuống còn 10 ngày.
- VD: tăng số phần trăm thư tín gửi trong ngày.
- Tăng số lượng tàu hỏa về đến ga đúng giờ.
• Quy định về việc bồi hoàn dịch vụ (trả lại tiền, giảm giá).
• Các bảng biểu về việc thực thi công tác, ví dụ: của nhà trường, các bệnh viện.
• Thưởng cho những người thực hiện tốt hiến chương (năm 1998 có 913 người được nhận phần thưởng).

Nguồn: Minogue, trích bài giảng, 1999.

Đặc điểm thứ ba về quản lý công mới tại Vương quốc Anh là thị trường và cạnh tranh thể hiện trong việc tư nhân hoá rầm rộ các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước kể từ năm 1979 (Cook và các tác giả khác, 1998,

hành chính truyền thống, cải cách thời Hoover bước đầu đưa tư tưởng quản lý của khu vực tư vào hành chính nhà nước, còn cuộc cải cách gần đây nhất thì chú trọng vào chính phủ mang tính kinh doanh, với các nguyên tắc và kỹ thuật hoạt động chủ yếu từ khu vực tư nhân vận dụng vào (Kickert, 1997).

Chính quyền Clinton - Gore đưa ra Chương trình đánh giá thực thi công tác quốc gia (NPR), chú trọng vào việc tạo dựng nên một truyền thống mới cho hành chính nhà nước, đó là đưa càng nhiều càng tốt lý luận cũng như thực tiễn quản lý của khu vực tư vào hoạt động của chính quyền. Ban đầu, cải cách chú trọng vào việc thực thi công tác của các công chức, về sau chương trình cải cách vận dụng học thuyết về quản lý chất lượng tổng thể (TQM) vào công tác của chính quyền. Montgomery (1996, tr. 955) đã viết: *"Học thuyết này coi khách hàng là người phán xét cuối cùng việc thực thi công tác quản lý; khái niệm về kiểm soát chất lượng quản lý sớm xuất hiện và tồn tại lâu dài trong thiết kế và thực hiện các chương trình; nó coi việc đạt được kết quả đầu ra mang tính chuẩn mực là then chốt cho sự thống nhất chất lượng; nó coi toàn hệ thống là quan trọng hơn nỗ lực của cá nhân trong xác định chất lượng; nó đòi hỏi không ngừng cải tiến về phương pháp; sự tham gia của các nhân viên góp phần nâng cao chất lượng sản phẩm; và nó cho rằng chất lượng biểu đạt sự cam kết chung của cả tổ chức".*

Tuy nhiên, kể từ năm 1994 trở lại đây, phe Cộng hoà trong Quốc hội Mỹ gây áp lực lớn đối với chính quyền, buộc cải tiến việc thực thi công tác, đồng thời cắt giảm bộ máy hành chính, nhất là ở cấp liên bang, phân quyền nhiều hơn cho các bang. Điều đó góp phần nhất định trong thay đổi tư duy và hành vi công chức nói chung.

b. Vương quốc Anh: Nhìn chung, nước Anh có nền hành chính lâu đời và khá ổn định, phần nào trái ngược với cách nhìn cá nhân và nền văn hoá mang tính chống lại chính quyền ở Mỹ. Ba phương diện cơ bản của nền hành chính hiện nay (quản lý công mới) là: (i) quản lý theo lối kinh doanh; (ii) định hướng dịch vụ và khách hàng; và (iii) các cơ chế thị trường như cạnh tranh ngay trong hệ thống công vụ được phản ánh sâu sắc trong các văn bản mang tính chính sách về cải cách hành chính (Pollitt & Boukaert, 2000).

Phương diện đầu tiên bắt đầu khi Thủ tướng Thatcher lên nắm quyền và đề xướng việc kiểm tra kỹ lưỡng toàn bộ hệ thống chính phủ. Người đứng đầu uỷ ban này là ông Rayner, một nhà quản lý cấp cao thuộc khu vực tư nhân được mời vào kiểm tra tại các bộ, ngành khác nhau, để

2000), đặc biệt trong Văn kiện Chính sách năm 1992 của Thủ tướng Major mang tên "Cạnh tranh vì chất lượng". Yêu cầu cơ bản của chính sách này là buộc các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước làm nhiệm vụ cung ứng hàng hoá hay dịch vụ cứ 5 năm một lần phải được kiểm chứng qua thị trường (Kickert, 1997). Trong quá trình kiểm chứng qua thị trường này, phải đấu thầu cung ứng hàng hoá hay dịch vụ cụ thể. Các nhà thầu nhà nước hay tư nhân đều có thể tham gia đấu thầu. Chỉ khi nào cơ quan đó có bản đấu thầu tốt nhất thì mới giành được hợp đồng và tiếp tục tồn tại.

Tuy vậy, thực tiễn này cũng phát sinh một số vấn đề như các mục tiêu đặt ra có thể chưa đầy đủ, hoặc cho hiện tại, nên có thể mang lại các kết quả chưa chính xác, hoặc tại những nơi hạn chế nguồn lực và tài chính thì đấu thầu không khả thi (Ray & Jenkins, 1998, do Minogue, 2001 trích dẫn). Một đợt đánh giá lại tác động của đợt cải cách "hiến chương" này cho thấy người dân Anh không thấy có khác biệt cơ bản trong cung ứng dịch vụ cho họ, và *"tác động không rõ hoặc... không đáng tin cậy"* (Pollitt, 1994, tr. 1). Ông Minogue (2001, tr. 32) cho biết: *"Chính phủ của Thủ tướng Blair đã nhận thấy cần phải thắt chặt hơn nữa quá trình cải cách theo hiến chương này, và hiện nay văn bản của Văn phòng Nội các có đề cập tới Dự luật Tự do thông tin, qui định việc các cơ quan nhà nước phải đăng tải công khai các mục tiêu dịch vụ của mình và các kết quả đạt được căn cứ theo các mục tiêu đó".*

Phương thức cải cách này làm nảy sinh vấn đề về quản lý và đo lường việc thực thi công tác. Như vậy, cần lập ra các hệ thống quản lý thực thi công tác để đo lường hiệu quả của cả cá nhân công chức nói riêng và tổ chức nói chung. *"Cải cách* (hành chính theo hướng - TG) *quản lý công mới đòi hỏi là trong phần nội dung nâng cao quyền tự chủ bao hàm cả việc uỷ quyền cho các cơ quan, đơn vị chịu trách nhiệm về tuyển dụng, thưởng hay sa thải nhân viên; loại bỏ những người làm việc kém và thưởng cho những người làm việc tốt; và về việc thiết lập nên mối quan hệ giữa thực thi công tác quản lý và hiệu quả"* (Minogue, Sđd, tr.32). Cuốn sách trắng *Hiện đại hoá chính phủ* (Văn phòng Nội các Anh, 1999) đề cập chi tiết các nội dung và yêu cầu đối với tính hiệu lực, hiệu quả và tiết kiệm trong cung ứng dịch vụ công.

Đồng thời với quá trình thu hẹp bớt phạm vi của chính phủ, xu hướng cải cách ở Anh, đặc biệt trong cung ứng dịch vụ công, đi theo hướng tạo nên các mối quan hệ đối tác công - tư, nghĩa là bao gồm sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ trung ương, các đơn vị chính quyền địa phương, các tổ chức

phi chính phủ và cả các tổ chức tư nhân. Lập luận ở đây là "quan hệ đối tác này làm giảm nhẹ gánh nặng của chính quyền, bổ sung cho các nguồn lực hạn hẹp hay chưa có để cung ứng dịch vụ công" (Minogue, Sđd, tr: 33 -34). Hai dẫn chứng là Sáng kiến đổi mới đô thị và Sáng kiến tài chính tư. Sáng kiến đổi mới đô thị tập hợp các đối tác thuộc các thành phần kinh tế - xã hội khác nhau nhằm thực hiện các chương trình công cộng tại địa bàn. Sáng kiến tài chính tư thu hút tư nhân góp vốn cho các công trình công cộng như xây dựng đường sá, bệnh viện, nhà tù, viện bảo tàng. Dù quá trình này có chậm, song chính phủ Công đảng hiện nay cam kết đẩy mạnh quan hệ đối tác này.

c. Pháp. Nền hành chính Pháp phần nhiều hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và luật hành chính, do vậy, hệ thống hành chính nhà nước Pháp thường được các luật gia kế thừa (Kickert, 1997). Đây là quốc gia đầu tiên sản sinh ra một luật hành chính riêng biệt, và đó cũng là khởi nguồn cho việc nghiên cứu riêng về hành chính nhà nước từ những năm thuộc thập kỷ 1960 (Chevallier, 1996). Ngoài ảnh hưởng của các nhà xã hội học tổ chức như Crozier và Friedberg trong việc phát triển nên khoa học hành chính Pháp, quản lý công cũng có vai trò đáng kể.

Chính phủ Pháp tiến hành *hiện đại hoá hành chính* từ thập kỷ 1980 nhằm giải quyết sự khủng hoảng về nhà nước phúc lợi. Năm 1994-1995, thuật ngữ này được thay thế trong các văn bản chính thức bằng một khái niệm rộng hơn là *"cải cách nhà nước"*, thể hiện sự quyết tâm thay đổi, cũng như nguy cơ chính trị của hiện đại hoá (Rouban, 1997). Các yêu cầu chủ yếu của cải cách phát sinh từ đòi hỏi mở cửa công tác ra quyết định, có các hình thức hành động tập thể mới ra đời, và đấu tranh chống các thiếu hụt trong bộ máy nhà nước. Bên cạnh đó, còn có các vấn đề khác trong nội bộ nền công vụ như quyền hạn của các công chức, đặc biệt là công chức cấp cao, bị giảm sút, và công tác quản lý ngày càng bị chính trị hoá (Lacam, 1994; Rouban, 1995); việc nâng bậc theo lối truyền thống nay không còn phù hợp nữa; và đòi hỏi phải hợp lý hoá hơn cơ cấu tổ chức của công vụ.

Nước Pháp đã vận dụng các chính sách cải cách hành chính khác nhau trong bốn giai đoạn cụ thể: (i) 1984-1986, kết thúc cách làm việc theo kế hoạch hoá tập trung; (ii) 1986-1988, khởi đầu chính sách Tân tự do; (iii) 1988-1992, đổi mới "dịch vụ công"; và 1993-1995, hướng tới cải cách nhà nước (Picq, 1994; Fraisse & Serieyx, 1995).

Chính sách hiện đại hoá mang lại các kết quả khác nhau: "Kể từ năm 1989 trở lại đây đã lập ra hơn 600 dự án về dịch vụ và 200 trung tâm trách

nhiệm: các trường chuyên môn, như Trường ENA (Trường Hành chính - TG) đã điều chỉnh lại chương trình giảng dạy để bao hàm các nội dung quản lý công nhiều hơn; các nhà quản lý đã xem việc đánh giá chính sách là cần thiết; và Bộ Công vụ đã khuyến khích áp dụng các thực tiễn và phương pháp mới tại các bộ, ngành khác nhau, và khuyến khích họ mở rộng kết quả của các kỳ thử nghiệm thành công" (Rouban, 1997, tr: 151). Hơn nữa, các công chức tỏ ra quan tâm và chấp thuận cải cách. Khoảng 80% công chức cao cấp cam kết thực hiện hiện đại hoá và khoảng 70% cho rằng chính sách này có phần nào cải tiến tình hình do họ có quyền tự chủ cao hơn (Sđd). Công chức cấp dưới được nâng lương và được cử đi học. Tuy nhiên, vẫn còn có những trở ngại trong tiến trình cải cách, đó là: (i) hiện đại hoá không phải là một hiện tượng đồng nhất; (ii) thực tiễn là quá trình cải cách vẫn chưa hoàn toàn đi theo văn hoá quản lý; (iii) khó đánh giá toàn bộ quá trình cải cách và nhiều bộ, ngành còn phân vân liệu các lợi ích cải cách mang lại có xứng với các chi phí về mặt xã hội không; và (iv) khó đổi mới các cơ chế ra quyết định. Các trở ngại này đòi hỏi cải cách mạng mẽ hơn, song bất kỳ một sự thay đổi đột ngột nào cũng có thể làm ảnh hưởng tới các cấu trúc lịch sử và xã hội của nền công vụ.

d. Đức: Nền hành chính nhà nước Đức thường xuyên được cải cách, song nếu xét về những tiến triển gần đây theo hướng quản lý công mới thì vẫn chưa thoát khỏi hoàn toàn khái niệm về nhà nước theo hệ thứ bậc của Weber (Laux, 1995; Wollman, 1995). Mặc dù cải cách hành chính luôn được đặt ra trong chương trình chính trị của đất nước, tập trung vào các nội dung lập kế hoạch chương trình, cải cách công vụ, mở rộng sự tham gia của nhân dân, công nghệ thông tin, phi quy chế hoá và tư nhân hoá (Jann, 1996), có thể rút ra một số kết luận.

Trước hết, tất cả các cải cách này đều có ảnh hưởng tới nền hành chính nhà nước, song các cơ cấu và thể thức cơ bản của nhà nước Đức vẫn không đổi. Thứ hai, việc thay đổi nhanh chóng chương trình cải cách phần nào dẫn tới hoài nghi và khó thực thi. Thứ ba, cải cách hành chính bị ảnh hưởng nặng nề của các tranh cãi chính trị, dẫn tới bế tắc. Vì vậy, "đến cuối thập kỷ 1980, cải cách hành chính bị các nhà chuyên gia xem là "bế tắc" (Jann, 1997, tr. 83).

Tuy vậy, trong những năm gần đây, cải cách hành chính đã trở lại và được chú ý đặc biệt với nhãn hiệu là Mô hình chèo lái mới (NSM- *Neues Steuerungsmodell)* (Metzen, 1994). Theo Jann (1997, Sđd, tr. 85) thì NSM tại Đức có những đặc tính riêng: phong trào này nảy sinh từ bên dưới, từ địa phương chứ không phải từ trung ương; được các nhà thực hành đề

xướng chứ không phải là các nhà nghiên cứu: đây không phải là một phần trong chiến lược "thu hẹp bớt phạm vi của nhà nước", mà nhằm hợp lý hoá sự can thiệp của nhà nước; nó không chỉ chú trọng tới hiệu quả mà còn tới tính dân chủ và trách nhiệm; và được cấp chính quyền bang *(Land)* ủng hộ mạnh mẽ.

Cải cách NSM mang lại tác động đáng kể đối với cả chính phủ trung ương và các đơn vị chính quyền địa phương. Trong khi ở trung ương, Đảng Dân chủ Xã hội và Đảng xanh tập hợp báo cáo về cải cách hành chính và tổ chức tuyên truyền rộng rãi, ở địa phương, gần như chính quyền mỗi bang đều đưa ra các sáng kiến riêng của mình thuộc khuôn khổ NSM (Hill & Klages, 1995). Hơn nữa, các công ty tư vấn tư nhân đã nhanh chóng tiếp nhận và truyền bá rộng rãi các ý tưởng này trong dân chúng sở tại cũng như cho các cơ quan công quyền. Theo TS. Daddah (1996), cải cách hành chính tại Đức bao gồm ba nội dung chính: giảm bớt vai trò của nhà nước; giảm bớt chi phí công vụ; và cải cách cơ cấu. Giảm bớt vai trò nhà nước là mở rộng tư nhân hoá và phi qui chế hoá trong thập kỷ 1980. Giảm bớt chi phí công vụ bằng các biện pháp mang tính truyền thống như giảm biên chế, kéo dài thời gian làm việc. Cải cách cơ cấu chủ yếu tập trung vào quản lý các chính quyền địa phương (Kickert & Jorgen sen, 1995).

1.2. Cải cách hành chính tại một số nước đang phát triển

a. Tại các nước A-Rập: Khi phân tích cải cách hành chính tại các nước A-Rập trong 30 năm qua, Ashour (1989, tr. 44-84) nhận thấy có một sự khập khiễng lý thú mà mặc dù tập trung nhiều nguồn lực và cố gắng cho cải cách, song lại gặp phải rất nhiều trở ngại về điều kiện và thực thi công tác của chính quyền. Sự khập khiễng này là giữa việc xây dựng các hệ thống và cơ cấu thể chế, và thực tiễn hành chính. Cơ cấu hành chính phình to cả về các đơn vị, nhân sự và chi phí, được gọi là *"lạm phát về tổ chức và chức năng"*, kết hợp với xu hướng *"tính hành chính và kỹ thuật trội hơn tính xã hội"* làm cho cải cách hành chính trở nên cấp bách.

Có thể tóm tắt các đặc tính và kết quả cải cách hành chính tại khu vực này như sau: (i) thiếu quan tâm xây dựng phương thức tiếp cận thể chế đối với cải cách hành chính; (ii) lựa chọn chưa phù hợp mô hình thư lại; (iii) chỉ tập trung vào phương diện pháp lý của nền hành chính; (iv) mua sắm phương tiện hiện đại để cải cách hành chính; (v) chú trọng phần nào tới đào tạo hành chính; và (vi) vừa sao chép các mô hình hành chính phương Tây, vừa xây dựng các bộ máy tương tự trong môi trường A-Rập (Tayeb, 1989, tr. 116-150). Dù có rất nhiều nỗ lực, song kết quả mang lại không

nhiều. Hiện nay khu vực này còn đang tìm kiếm một chiến lược thích hợp để cải cách thành công.

b. Khu vực Mỹ La tinh: Đặc điểm nổi trội của khu vực này là các nước kiên trì cải cách hành chính dù còn có thất bại. Điều lý thú là cho đến thập kỷ 1960 các nước này không hoàn toàn đi theo mô hình nước ngoài, mà sau đó họ thận trọng đề xướng cải cách của mình theo hoàn cảnh mỗi nước (Caiden, 1991, tr. 262-265). Để giải quyết các vấn đề hành chính mắc phải, các nước này đã tiến hành cơ cấu lại chính phủ, tư nhân hoá, cắt giảm bớt các nhà quản lý, đào tạo công chức v.v... (Văn phòng Tổng thống Bra-xin, 1995). Tuy vậy, Caiden (1991, tr. 262) lập luận rằng *"có lẽ không khu vực nào trên thế giới có nhiều chính phủ đề xuất các kế hoạch cải cách mạnh mẽ, đầy trí tưởng tượng mà trên thực tế lại đạt được ít kết quả đến như vậy"*.

Có một số nguyên nhân của tình trạng này. Các cuộc cải cách đặt ra phần lớn đều quá tham vọng, không thực tế, chỉ chú trọng vào khía cạnh hành chính, thiếu quyền và không được ủng hộ (Groissman, 1986). Trên thực tế các nhà cải cách đã không cân nhắc đầy đủ môi trường của chính phủ với nhiều cơ quan cố gắng duy trì lợi ích và chương trình của riêng họ. Các cuộc cải cách "cần chú ý tới cả sự mặc cả và các thoả hiệp, cả các liên minh và chống đối trong xã hội và thể hiện trong tổ chức cũng như hoạt động của nhà nước. Họ đã quá xem nhẹ bản chất chính trị của cải cách hành chính" (Jreisat, 1988).

c. Khu vực Châu Phi: Khu vực này bị khủng hoảng trầm trọng về kinh tế và thương mại trong thập kỷ 1970, kết hợp với thảm hoạ tự nhiên như hạn hán. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng khu vực này cũng vấp phải những vấn đề lớn về hành chính, do vậy, yêu cầu cải cách hành chính đặt ra một cách gay gắt.

Trước khi dành được độc lập, đa số các nước Châu Phi theo mô hình hành chính công của các nước phương Tây, với các phương pháp và kỹ thuật quản lý khu vực công, thực hiện đào tạo công chức. Muhataba (1989, tr. 31-35) chia các nước Châu Phi thành ba nhóm nước căn cứ theo xu hướng cải cách của họ: (i) một số nước hoàn toàn không có xu hướng cải cách; (ii) một số nước khác như Malawi và Kenya thì tiến hành cải cách mỗi khi điều kiện cho phép; (iii) một số nước khác như Tanzania, Nigeria, Ghana thì tiến hành cải cách có chủ định và thành lập ra bộ máy để cải cách.

Sau khi nhiều nước Châu Phi dành được độc lập, Quỹ tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng thế giới (WB) tổ chức chương trình điều chỉnh cơ cấu

áp đặt cho họ. Trong những thập kỷ 1970 và 1980, chương trình này là chủ đề nóng bỏng cả về lý luận và thực tiễn, đến cuối thế kỷ 20 bị đánh giá là không thành công. Đối với khu vực công, theo Caiden (1991, tr. 257) cho biết *"tác động của các chương trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế là giảm bớt được số nhân viên từ 10 - 15%, giữ vững mức trả công lao động, bảo tồn và phát triển vốn, làm phương hại tới cơ sở hạ tầng công cộng, loại bớt và cải cách, đạo đức suy giảm, các mối quan hệ công nghiệp tồi tệ hơn, các dịch vụ xã hội giảm sút, cải cách về thuế và giảm độc quyền"*.

Về nội dung cải cách công vụ trong chương trình chuyển đổi cơ cấu này, các kết quả thu nhận được rất khác nhau. Ví dụ, khi phân tích về cải cách hành chính trong hệ thống công vụ tại một số nước châu Phi và Mỹ La tinh với hai yếu tố chung nhất của quản lý công mới là tư nhân hoá và giảm biên chế, Polidano (2001, tr. 44-49) đã lập luận rằng *"các sáng kiến này là một bộ phận của chương trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế mà phần lớn các nước đang phát triển trên thế giới tiến hành vào một thời điểm nhất định nào đó; thường thì đây là giai đoạn đầu tiên của việc cải cách khu vực công"*. Qua nghiên cứu của tác giả này thì số lượng tư nhân hoá tại các nước châu Phi hãy còn nhỏ trong tỷ trọng của khu vực công trong nền kinh tế, cho nên tác động hãy còn ít. Về giảm biên chế, ngoại trừ một số nước hàng đầu như Uganda đã cắt giảm hơn một nửa số công chức vào đầu thập kỷ 1990, các nước khác hãy còn trì trệ.

d. Khu vực châu Á - Thái Bình Dương: có thể chia các nước khu vực này thành bốn nhóm với các đặc tính khác nhau. Nhóm thứ nhất bao gồm các nước có thu nhập cao hơn như Nhật, Úc và Niudilơn (OECD, 1992, 1993, 1995). Nhóm thứ hai bao gồm các nước chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá sang định hướng thị trường như Trung Quốc, Việt Nam và Lào (Child, 1994; Fforde & de Vylder, 1996; Cook và các tác giả khác, 1998). Nhóm thứ ba gồm các nước công nghiệp mới như Hàn Quốc, Singapo, Malaysia, Thái Lan và Philipin (NHTG, 1993, 1994, 1995). Và cuối cùng, nhóm các nước Nam Á như Ấn Độ, Nêpan và Sri Lanca. Trong khi nhóm thứ nhất được vào danh sách trong số các nước OECD, nhóm thứ hai hiện đang tiến hành cải cách từng bước với những thành công đáng chú ý (NHTG, 1994, 1996; Gungwu & Wong, 1998), nhóm thứ ba có tiếng là nhóm tăng trưởng nhanh nhất về mặt phát triển kinh tế trong vài thập niên qua, nhóm thứ tư vẫn còn vật lộn với các vấn đề phát triển (Khan, 1991; Tomas, 1996).

Về mặt cải cách hành chính, nhóm các nước thứ nhất có đặc điểm là giảm bớt khu vực công, thúc đẩy cạnh tranh và tư nhân hoá rộng lớn các

doanh nghiệp nhà nước (Evans, 1994; Tomas, 1996; Cook và các tác giả khác, 1998). Quá trình này bao hàm các nỗ lực cải cách như cắt giảm độc quyền, xoá bỏ quan liêu, giảm bớt quy chế và phân cấp phân quyền (Nakamura, 1987; Lockyear, 1994). Nhóm các nước thứ hai hiện đang cố gắng cải cách hệ thống hành chính nhằm có khả năng đối phó với các yêu cầu mới của nền kinh tế thị trường (Chow 1988; Đoàn Trọng Truyến, 1993, 1994; Nguyễn Khắc Hùng, 1996, 1998; Gungwu & Wong, 1998). Các chương trình cải cách hành chính chú trọng đến việc đổi mới khung pháp lý, cơ cấu lại bộ máy hành chính, làm thông suốt hệ thống công vụ và cải cách doanh nghiệp (Child, 1994; Doanh, 1996; Fforde & de Vylder, 1996). Sự thành công kinh tế như đã nói ở trên của nhóm nước thứ ba trong vài thập niên gần đây đã tạo nên một sự đóng góp hiệu quả cho các hệ thống hành chính (WB, 1993, 1995; Meksawan, 1996; Richard và các tác giả khác, 1998). Karim, 1992; Quah, 1992; Taib, 1996 lập luận rằng cải cách hành chính ở các nước này tiếp thu nhiều ý tưởng của trào lưu quản lý công mới về mặt nâng cao vai trò của khu vực tư trong phát triển kinh tế, cải cách công vụ và tư nhân hoá. Mặc dù nhóm các nước Nam Á có nhiều nỗ lực cải cách hành chính trong quá trình phát triển của mình, họ vẫn phải đối mặt với nhiều cản trở và kết quả chưa được như mong muốn.

1.3. Cải cách hành chính tại Trung Quốc

Là quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi, có thể nói rằng Trung Quốc là nước có truyền thống văn hoá và lịch sử đương đại tương đối giống với Việt Nam. Những cuộc cải cách hành chính gần đây nhất được Chính phủ nước này thực hiện là vào năm 1982, 1988, 1993 và 1997 - 1998.

Cuộc "cải cách tổ chức" đầu tiên diễn ra năm 1982 nhằm cắt giảm biên chế dôi dư và tuyển dụng cán bộ trẻ vào bộ máy nhà nước. Qua cuộc cải cách này, số cơ quan trực thuộc Hội đồng nhà nước đã giảm từ 100 đầu mối xuống còn 60 (con số này đến sát năm 1988 lại tăng lên thành 72 đầu mối). Con số thống kê từ 38 bộ và uỷ ban cho thấy số lượng Bộ trưởng, Thứ trưởng, Cục, Vụ trưởng và Cục, Vụ phó đã giảm đi 67%, độ tuổi trung bình của cán bộ cũng giảm từ 64 xuống còn 58 (Denxin & Lijia, 1988, tr. 183 - 184).

Với kinh tế ngày càng tăng trưởng tại Trung Quốc, chính phủ ngày càng gặp phải những đòi hỏi mới, đặc biệt là mở rộng quyền ra quyết định cho các địa phương và các doanh nghiệp. Năm 1986, ông Đặng Tiểu Bình nói *"Vấn đề cơ bản là cải cách chính trị không đáp ứng được yêu cầu của cải cách kinh tế. Kết quả là do không cải cách được hệ thống chính trị nên các thành tựu kinh tế không bảo đảm được và không đẩy mạnh được"*. Mục

đích của cải cách chính trị là thu hút quần chúng nhân dân tham gia làm kinh tế, cải tiến hiệu quả và tránh quan liêu. Trọng tâm khi đó là phân tách chức năng của Đảng Cộng sản Trung Quốc và của Chính phủ, nhằm giải quyết vấn đề lãnh đạo như thế nào cho tốt và cải cách hành chính được xem là một bộ phận quan trọng trong cải cách chính trị. Năm 1986 và 1987 Chính phủ tiếp tục xây dựng các đề án cải cách tổ chức, được Quốc dân Đại hội lần thứ bảy thông qua vào tháng 3/1988.

Bước cải cách hành chính lớn lần thứ hai vào năm 1988 tập trung vào chuyển đổi các chức năng của chính phủ. Mục tiêu là tập trung vào chính phủ trung ương trong khi vẫn tiến hành các thử nghiệm ở một số địa phương. Đợt cải cách lần này tiến hành từ từ, thử nghiệm tại các thành phố cỡ vừa, sau đó các bài học kinh nghiệm rút ra vận dụng vào thực tiễn. Hơn nữa, Trung Quốc chủ trương tiến hành đồng thời với cải cách kinh tế và chính trị. Cuộc cải cách lần này không đơn thuần chỉ là tách nhập các bộ, ngành, mà ý tưởng chính nhằm thay đổi chức năng của các cơ quan Đảng và Chính phủ, cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan, đơn vị liên quan. Trong khi Đảng Cộng sản Trung Quốc là lực lượng lãnh đạo, thì Đảng không can thiệp vào chức năng quản lý kinh tế vĩ mô của chính phủ.

Trong đợt cải cách này, các cơ quan hành chính đã được tinh giản và tăng cường, "số lượng các cơ quan trực thuộc Hội đồng Nhà nước giảm từ 72 xuống 68. Chức năng của 31 bộ, ngành cũng giảm nhẹ, và giảm được 13.900 biên chế" (Peilun, 1999, tr. 19). Để đáp ứng được yêu cầu, các cơ quan tuân theo chương trình "ba gắn", đó là gắn chặt về chức năng, gắn chặt về tổ chức, và gắn chặt về biên chế. Nhờ việc rà soát lại các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, nên sự chồng chéo đã giảm đi đáng kể.

Đợt cải cách hành chính tiếp theo là năm 1993 với yêu cầu là đánh giá lại vai trò của nhà nước trong xã hội Trung Quốc. Mục tiêu là mang lại một nền hành chính gọn nhẹ và có hiệu quả hơn, phân biệt rõ các đơn vị làm kinh tế và các cơ quan hành chính. Xianrong (1997, tr. 251) nêu rõ mục tiêu trước mắt của đợt cải cách này là *"chuyển đổi chức năng, tinh lọc các mối quan hệ, làm cho hành chính gọn nhẹ hơn và hiệu quả cao"*. Nền hành chính này phải đáp ứng cho kinh tế theo định hướng thị trường, như vậy phải tăng cường năng lực của chính phủ trong việc phát triển thị trường, cải tiến các chức năng kiểm tra, giám sát vĩ mô, bảo đảm quản lý xã hội.

Đợt cải cách này mang lại kết quả khả quan, đặc biệt là tinh giản các cơ quan chính phủ. Ngoài Uỷ ban Kế hoạch Nhà nước, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và Hội đồng Kinh tế và Thương mại, tất cả các bộ ngành

khác quản lý kinh tế đều bị giải thể. Các bộ, ngành này được sắp xếp lại thành ba loại hình tổ chức: (i) các hội đồng công nghiệp chịu trách nhiệm xây dựng kế hoạch công nghiệp, thực hiện các kế hoạch này và hướng dẫn các doanh nghiệp; (ii) các đơn vị kinh tế không làm chức năng hành chính; và (iii) chuyển thành đơn vị hành chính mới với chức năng gọn nhẹ và tinh giản hơn (Denxin & Lijia, 1998, tr. 185-196). Như vậy, số lượng các cơ quan trực thuộc Hội đồng nhà nước giảm từ 68 xuống còn 50 đơn vị, tức gần 30%. Số các đơn vị không thường trực của Hội đồng nhà nước giảm từ 86 xuống còn 29 (tức 66%). Các cục, vụ thuộc các bộ, ngành giảm được 8%. Biên chế chung ở trung ương giảm được 20,14%. Hơn nữa, các cải cách về lương hưu, bảo hiểm xã hội, các "hội chợ tuyển dụng lao động" v.v.. cũng góp phần làm lành mạnh hơn nữa nền hành chính Trung Quốc.

Tại địa phương, có cơ quan, đơn vị cũng được sắp xếp thành hai loại, một nhằm bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất, một để đáp ứng cho các điều kiện ở sở tại. Kết quả là *"chính quyền tỉnh và các khu tự trị nay chỉ còn dưới 20 sở, ban, ngành (tức là giảm được 30,3%). Bắc Kinh, Tiền Châu và Thượng Hải là ba thành phố trực thuộc trung ương nay chỉ còn dưới 30 sở, ban, ngành (tức là giảm được 34%). Chính quyền cấp quận, huyện cũng còn ít phòng, ban hơn. Định biên mới cho địa phương đã giảm được 2 triệu nhân viên"* (Xianrong, tr. 252-252).

Tuy vậy, cũng giống như những lần cải cách trước, "càng giảm thì số lượng lại càng tăng", nhất là về biên chế. Tính đến cuối năm 1996, ngân sách phải trả lương cho 36,7 triệu cán bộ, công chức, tức là mức tăng 82,3% so với năm 1978 và cao hơn nhiều so với mức tăng 7,1% dân số. Điều này cũng đặt ra áp lực mới cho cải cách hành chính bước tiếp theo.

Đợt cải cách hành chính năm 1997 - 1998 ra đời vào cuối năm 1997 và được Thủ tướng Chu Dung Cơ mới được bầu phát động vào tháng 3/1998. Đến cuối năm, 15 bộ ở trung ương phải sáp nhập hoặc giải thể, và dôi dư hàng triệu công chức. Mục tiêu của cải cách lần này là để quyền quyết định cho thị trường. Fang Lee Cook (2001, tr. 8) trích dẫn tờ Nhà kinh tế *"Trong số các bộ, ngành bị giải thể có những bộ liên quan nhiều tới hệ thống kế hoạch hoá tập trung của nhà nước hiện Trung Quốc đang muốn tháo gỡ như bộ lao động, kim khí, chế tạo máy và công nghiệp hoá chất"*.

Đợt cải cách này được xem là mạnh mẽ và triệt để nhất tại Trung Quốc kể từ năm 1949. Mục tiêu của nó nhằm xác định rõ hơn nữa vai trò của chính phủ trung ương và của các chính quyền địa phương trong nền kinh tế thị trường mới ở nước này. Trong khi chính phủ trung ương tập trung vào hoạch định chính sách thì chính quyền địa phương thực thi

chính sách và cung ứng các dịch vụ. Do vậy, trong vòng 9 tháng, đề án đưa ra là giảm 40 bộ và uỷ ban ở trung ương xuống còn 29 cơ quan. Như vậy, số biên chế thuộc các cơ quan này là 70.000 người giảm đi khoảng một nửa. Kể từ đầu năm 1999, các cấp chính quyền khác cũng thực hiện cải cách mạnh mẽ như vậy. Một trong những nguyên tắc chủ đạo là "số chức danh phải cố định theo số cơ quan đã được các chức năng của chính phủ đề ra từ trước". Cũng trong đợt cải cách này, các tổ chức thuộc Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng giảm biên chế. Theo Bộ nhân sự Trung Quốc thì số cán bộ chuyên trách của Đảng sẽ giảm một nửa, đồng thời số công chức chính quyền địa phương cũng giảm tương tự. Như vậy, đợt cải cách hành chính này được Quốc hội Trung Quốc biểu dương.

Một đặc điểm của đợt cải cách này là cách thức xử lý mới đối với số người dôi dư. Nếu như trong những lần cải cách trước "số người dôi dư đơn thuần là chuyển từ tổ chức này sang tổ chức khác, thì chương trình cải cách 1997 - 1998 đòi hỏi là số nhân viên dôi dư phải ra hẳn khỏi biên chế của bộ, ngành đó" (Cooke, sđd, tr. 9). Số nhân viên này tách hẳn khỏi quỹ lương của bộ và xếp tạm thời vào một tổ chức do bộ đó đặt ra, trong thời hạn 3 năm, bộ vẫn trả lương và phúc lợi để giữ số người này vào tổ chức đào tạo nghề nghiệp cho họ. Các biện pháp khác là thưởng cho những người sẵn lòng chuyển ra ngoài làm việc, hay tình nguyện đi công tác ở những nơi xa xôi, hoặc những người tự mình thành lập doanh nghiệp riêng.

Cùng với những cải cách về tổ chức, bộ máy này, Trung Quốc đồng thời tiến hành cải cách quan trọng về công vụ, về chế độ tiền lương, thưởng, cũng như đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức, lấy đó làm căn cứ cho phát triển kinh tế quốc dân lâu dài.

2. Những xu hướng chính rút ra trong cải cách hành chính trên thế giới

Cải cách hành chính là một vấn đề được quan tâm chủ yếu hiện nay ở hầu hết các nước trên thế giới. Trong thời đại ngày nay, không phụ thuộc vào bất kỳ một chế độ chính trị nào, tư bản chủ nghĩa hay xã hội chủ nghĩa, việc cải cách trong lĩnh vực quản lý hành chính của bộ máy hành pháp mà đứng đầu là Chính phủ để củng cố bộ máy của chế độ xã hội hiện hành, giữ vững ổn định chính trị - xã hội, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và sự hoàn thiện cơ cấu chính trị đã trở thành một trong những nhiệm vụ chính trị chủ yếu của một quốc gia hiện đại.

2.1. Một số nguyên nhân chung dẫn tới sự cần thiết phải tiến hành cải cách hành chính ở các quốc gia trên thế giới là

Do những thành tựu về khoa học và công nghệ tin học đã tác động mạnh mẽ tới quy trình quản lý;

Kinh tế thị trường ngày càng mở rộng và mang tính quốc tế hoá cao đòi hỏi phải thay đổi khuôn khổ trì trệ của nền hành chính cũ, xây dựng một nền hành chính phát triển, năng động, và phù hợp với yêu cầu của cải cách kinh tế.

Quá trình hội nhập quốc tế ngày càng rộng rãi trên bình diện toàn cầu về nhiều lĩnh vực, từ ngoại giao, kinh tế đến văn hoá, xã hội đòi hỏi phải dần dần xoá bỏ sự ngăn cách của các mô hình hành chính khác biệt dẫn tới yêu cầu phải xây dựng một mô hình hành chính phù hợp với yêu cầu phát triển của thời đại;

Nền hành chính truyền thống mang nặng tính quan liêu và sử dụng quyền lực để cai trị ngày càng tỏ ra không thích hợp với xu thế phát triển xã hội hiện đại ngày nay khi trình độ phát triển dân trí ngày một cao, và những đòi hỏi mở rộng dân chủ ngày càng trở nên cấp bách. Việc áp dụng mô hình hành chính quan liêu truyền thống với quyền lực đơn phương và không chú trọng tới hiệu quả ngày càng tỏ rõ là yếu tố ngăn cản sự phát triển. Vì vậy, xây dựng một mô hình hành chính hiện đại hỗ trợ cho phát triển, trong đó quyền hợp pháp của con người và của công dân phải được đặt ở vị trí trung tâm, là mục tiêu chung của hầu hết các cuộc cải cách hành chính đang diễn ra ngày nay trên thế giới.

2.2. Những xu hướng chính trong cải cách hành chính và xây dựng nền Hành chính phát triển (hiện đại) trên thế giới là:

Xu hướng chung hiện nay ở hầu hết các quốc gia trên toàn cầu là tiến hành cải cách hành chính, xây dựng một nền hành chính hiện đại - tác nhân thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội từ một nền hành chính truyền thống. Những phương hướng chủ yếu đã được áp dụng thành công ở nhiều quốc gia trên thế giới là:

1. *Tăng cường chức năng hiệp đồng tổng hợp của Chính phủ - cơ quan hành chính tối cao nhằm mục tiêu cơ bản là tăng cường hiệu quả quản lý hơn là quy trình, quy chế, phương pháp thông qua việc* tăng cường chức năng quản lý vĩ mô của Chính phủ, nền hành chính công bảo đảm sự phát triển kinh tế - xã hội theo chiến lược và kế hoạch định hướng và điều hành nền tài chính quốc gia có hiệu quả kinh tế - xã hội cao, chi phí thấp. Triết lý của xu hướng này là cần phải có một cơ quan tối cao điều phối và giải

quyết các mâu thuẫn về lợi ích mang tính cục bộ giữa các cấp, các ngành, các địa phương, trong việc sử dụng các nguồn lực vật chất và tài chính và trong việc gắn hoạt động của nền Hành chính với những yêu cầu của sự phát triển nền kinh tế thị trường và của một xã hội dân sự hiện đại. Theo xu hướng này, Chính phủ thôi không can thiệp sâu vào các hoạt động kinh tế, xã hội mà chỉ tăng cường quản lý vĩ mô, thực hiện chức năng phối hợp, hiệp đồng;

2. Tinh giản bộ máy và phi quy chế hoá, hợp nhất các ngành, các lĩnh vực gần nhau hoặc có liên quan đến nhau. Do phạm vi quản lý của các Chính phủ, theo truyền thống, ngày càng mở rộng nên bộ máy hành chính ngày càng trở nên cồng kềnh, kém hiệu quả. Vì vậy, tinh giảm bộ máy bằng cách hợp nhất các bộ có nghiệp vụ gần giống nhau, loại bỏ những cơ quan chức năng trùng lắp, những khâu trung gian không cần thiết và giảm bớt những quy chế đặt ra quá nhiều thủ tục rườm rà, phiền toái là một trong những xu hướng cải cách hành chính phổ biến ở nhiều nước trên thế giới;

3. Điều chỉnh mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Đây là một quá trình diễn ra không giới hạn về thời gian và phụ thuộc vào hoàn cảnh của mỗi quốc gia. Xu hướng này, một mặt, tăng cường sự quản lý thống nhất và sự điều hành vĩ mô đối với toàn quốc và các địa phương; mặt khác, tăng cường quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm và nguồn lực cho chính quyền địa phương và cơ sở.

Xu hướng chung là giữ vững tập quyền, vừa phân quyền, uỷ quyền cho các cơ quan thuộc chính quyền địa phương và các tổ chức phi chính phủ và tư nhân nhằm tăng cường sự tham gia của quần chúng vào các hoạt động quản lý nhà nước;

4. Cải cách chế độ công vụ theo hướng dân chủ, công bằng xã hội, lấy hiệu suất và công trạng làm chính. Công vụ - công chức là yếu tố cấu thành quan trọng nhất của nền hành chính nhà nước, nó quyết định sự thành công của công cuộc đổi mới nói chung và cải cách hành chính, nói riêng. Trong cải cách công vụ có nhiều xu hướng cải cách khác nhau, song có thể nêu ra mấy khuynh hướng như: cải cách chế độ tiền lương; áp dụng các mô hình công chức mới; tăng cường đào tạo công chức hành chính để theo kịp trình độ chung của thế giới;

5. *Thực hiện dân chủ hoá nền hành chính thông qua việc phân quyền có mức độ, hợp lý và tăng cường sự tham gia của quần chúng trong các quyết định chính sách.* Trong cải cách hành chính, yêu cầu hoàn thiện và nâng cao nền dân chủ được đề cao ở hầu hết các nước trên thế giới. Thông qua việc phân giao nhiều quyền hạn, nhiệm vụ hơn cho địa phương và

nâng cao tính chủ động, sáng tạo của địa phương; thông qua các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ, các dự án phát triển nhỏ, các cuộc trưng cầu dân ý... mà ở đó những người dân thường có điều kiện tham gia một cách trực tiếp hay gián tiếp vào việc ra các quyết định quản lý lớn của chính phủ trên cơ sở kết hợp hài hoà giữa lợi ích chung và lợi ích riêng.

6. Nâng cao chất lượng của các hoạt động hành chính thông qua những biện pháp cụ thể như: giảm bớt các quy chế, thủ tục hành chính quá phức tạp, phiền hà đối với dân; cải tiến các thủ tục hành chính để phục vụ dân có hiệu quả hơn; coi người dân là những "khách hàng" của Chính phủ, nghiên cứu yêu cầu của dân nhằm cải tiến chế độ phục vụ dân; giải quyết khiếu nại của dân; thiết lập chế độ dịch vụ "một cửa"; đưa hành chính về gần dân hơn; tạo nên sự đan xen giữa hai khu vực công và tư thông qua việc áp dụng những biện pháp quản lý thành công của khu vực tư vào các hoạt động của hành chính công; không phân biệt đối xử giữa hai khu vực công và tư; đưa yếu tố cạnh tranh vào các tổ chức dịch vụ công và tư...

7. Xã hội hoá và tư nhân hoá một số dịch vụ công (như trường học, bệnh viện, vệ sinh công cộng...). Một số dịch vụ công trước kia vẫn thuộc độc quyền của Nhà nước như trường học, bệnh viện, giao thông công cộng, vệ sinh đô thị... được trao cho các tổ chức phi chính phủ, các doanh nghiệp tư nhân hay công - tư hợp doanh đảm nhận thông qua việc ký hợp đồng, chuyển nhượng, hay uỷ quyền. Tuy nhiên, vì đây là lĩnh vực mang tính phục vụ là chính, không phụ thuộc vào lợi nhuận kinh tế (khác với mục tiêu kinh doanh kiếm lợi của khu vực tư) nên mặc dù đã trao cho khu vực tư đảm nhận, Nhà nước vẫn có trách nhiệm kiểm soát để đảm bảo cho các dịch vụ đó được thực hiện phục vụ dân theo đúng những quy tắc pháp chế do Nhà nước quy định. Mặt khác, do chuyển những dịch vụ này cho khu vực tư, bộ máy hành chính sẽ trở nên gọn nhẹ để tập trung hơn vào các hoạt động hoạch định và thực thi chính sách;

8. Áp dụng những phương pháp quản lý mới có hiệu quả của khu vực tư nhân nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của nền hành chính nhà nước. Trong quá trình cải cách hành chính, nhiều quốc gia trên thế giới đã rất tích cực đưa các phương pháp quản lý khoa học hiện đại vào các hoạt động quản lý hành chính. Những thành công trong quản lý của khu vực tư cũng được đưa vào áp dụng trong các hoạt động của hành chính công nhằm nâng cao hiệu quả. Trong cải cách, khác với nền hành chính công quan liêu truyền thống, người ta nói nhiều tới các khái niệm mới như "hiệu quả", "hiệu năng", "hợp lý hoá", "kinh tế", "tiết kiệm", "cạnh tranh" và vận dụng một số yếu tố thị trường.

9. Thực hiện cấp phát ngân sách theo chương trình, dự án. Trong cải cách hành chính ngày nay, nhiều nước đã thực hiện việc cấp phát ngân sách công theo các chương trình, các dự án cụ thể đảm bảo việc tiêu tiền công có hiệu quả, tiết kiệm tiền thuế do nhân dân đóng góp. Việc cấp phát ngân sách được kiểm tra rất chặt chẽ, đảm bảo những quy tắc tài chính và coi trọng tính hiệu quả;

10. Coi trọng bộ máy tư vấn, tận dụng hết tiềm năng trí tuệ của các chuyên gia trong quá trình định ra các chính sách. Trong cải cách hành chính, nhiều bộ máy tham mưu tư vấn chuyên tham mưu, tư vấn cho Chính phủ đã được thiết lập nhằm vận dụng những kiến thức khoa học hiện đại và khuyến khích các nhân tài tham gia vào quá trình ra các chính sách, quyết định lớn của nhà nước. Ở nhiều nước đang phát triển, trong cải cách người ta mời cả các chuyên gia tư vấn nước ngoài có nhiều kinh nghiệm về cải cách hành chính về tham mưu, tư vấn, hỗ trợ kỹ thuật cho cải cách hành chính trong nước;

11. Khoa học hoá và hiện đại hoá nền hành chính Nhà nước. Những thành tựu của khoa học xã hội và khoa học kỹ thuật và công nghệ phát triển đã tạo điều kiện thuận lợi cho các nước nhanh chóng thực hiện khoa học hoá và hiện đại hoá nền hành chính của mình. Hầu hết các nước đang thực hiện cải cách không chỉ đưa những trang thiết bị kỹ thuật hiện đại vào các hoạt động hành chính, nhất là hoạt động hành chính - văn phòng mà còn cải cách, cải tiến những phương pháp tổ chức, quản lý hiện đại. Nhờ có hệ thống nối mạng thông tin mà việc quản lý và sử dụng dữ liệu, thông tin khoa học được thực hiện nhanh gọn hơn, nhẹ nhàng và thuận lợi hơn.

12. Xu hướng quốc tế hoá, mở rộng và giao lưu trong quan hệ giữa các nước về nền hành chính Nhà nước. Quá trình hội nhập quốc tế ngày càng trở nên rộng rãi đã dẫn tới nhu cầu khách quan đòi hỏi thể thức hành chính của các nước phải phù hợp với nhau để tránh những trở ngại, chậm chễ không cần thiết. Để thực hiện được điều này, các nước trên thế giới đã tổ chức ra các Hiệp hội hành chính, các hội thảo quốc tế nhằm trao đổi kinh nghiệm, học tập lẫn nhau và cùng nhau giải quyết những vấn đề mang tính thời đại.

Nhìn chung, từ nền Hành chính công truyền thống (theo mô hình Max Weber) sang nền hành chính công phát triển, có rất nhiều hướng đi khác nhau. Nhìn chung, có mấy xu hướng chính sau:

a. Xu hướng hoàn thiện về hiệu quả kinh tế - xã hội;

b. Xu hướng thiên về pháp quyền;

c. Xu hướng thiên về chính trị;

d. Xu hướng thiên về phúc lợi xã hội;

e. Xu hướng thiên về quan hệ thị trường...

Song, dù lựa chọn xu hướng nào thì mục tiêu cơ bản vẫn là *hiệu quả kinh tế - xã hội.*

2.3. Một số mô hình tổ chức nền Hành chính công phổ biến trên thế giới

a. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trung ương

Để thực thi quyền hành pháp, các nước trên thế giới có những cách tổ chức nền hành chính Nhà nước theo những thiết chế khác nhau. Thông thường, bộ máy hành pháp và nền hành chính trung ương được tổ chức theo một số hình thức phổ biến sau:

• *Chế độ Tổng thống.* Đây là chế độ phân lập các quyền lực Nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp một cách cứng nhắc. Theo cách tổ chức này, Tổng thống - nguyên thủ quốc gia và là người đứng đầu Chính phủ được dân bầu thông qua phổ thông đầu phiếu. Tổng thống là trung tâm quyền lực hành pháp, là người nắm trọn quyền hành pháp trong nước. Tổng thống không chịu trách nhiệm trước quốc hội mà chịu trách nhiệm trước công dân. Nội các do Tổng thống tổ chức chỉ là một tập thể tư vấn cho Tổng thống và chịu trách nhiệm trước Tổng thống. Mỹ là nước điển hình theo mô hình tổ chức này.

• *Chế độ đại nghị.* Tính đặc thù của chế độ này là sự phân lập một cách mềm dẻo các quyền lực Nhà nước. Theo mô hình tổ chức này, Thủ tướng là người đứng đầu Nội các, cũng là người đứng đầu hành pháp, là đại diện của đảng cầm quyền chiếm đa số ghế trong quốc hội. Chính phủ do Quốc hội bầu ra và chịu trách nhiệm chính trị trước Quốc hội. Nhà nước Anh là Nhà nước điển hình được tổ chức theo mô hình này.

• *Chế độ kết hợp (còn gọi là chế độ đại nghị hợp lý hay chế độ nửa Tổng thống).* Chế độ này vừa có Tổng thống do dân bầu ra, đồng thời vừa có Thủ tướng. Tổng thống và Thủ tướng đều nắm quyền hành pháp (hành pháp hai đầu). Sự phân lập giữa hành pháp và lập pháp cũng rõ rệt nhưng có những mối quan hệ qua lại ức chế lẫn nhau.

Quốc hội kiểm soát hoạt động của Tổng thống và do đó, Quốc hội có thể bỏ phiếu không tín nhiệm nội các của Tổng thống và kiến nghị Tổng thống thay đổi Chính phủ. Ngược lại, Tổng thống có thể giải tán Quốc hội (Hạ viện), giao lại cho nhân dân bầu ra Quốc hội mới. Nhà nước Pháp được tổ chức theo chế độ này.

• *Chế độ uỷ viên*. Thuỵ Sỹ là nước điển hình có nền hành chính Nhà nước được tổ chức theo mô hình này. Ở đây, quyền lực tối cao của Nhà nước không phải do một người độc quyền nắm giữ, mà do một tập thể các uỷ viên liên bang nắm giữ. Uỷ viên Liên bang là cơ quan chấp hành của Nghị viện Liên bang. Tất cả các quyết định quan trọng đều được thảo luận và phải thông qua nguyên tắc bỏ phiếu để quyết định. Các uỷ viên, kể cả Tổng thống, Chủ tịch, Phó chủ tịch hoàn toàn bình đẳng về vai trò của mình trong Chính phủ.

b. Tổ chức bộ máy hành chính ở địa phương

Phụ thuộc vào quy mô lãnh thổ, điều kiện lịch sử, địa lý, chính trị, kinh tế, và hình thức phân bố quyền lực (tập quyền, phân quyền, hay tản quyền...) v.v.. mà việc phân chia các cấp đơn vị hành chính - lãnh thổ cũng khác nhau ở mỗi quốc gia. Cũng chính vì thế mà hình thức tổ chức chính quyền địa phương cũng rất đa dạng. Nhìn chung, có thể đưa ra một số mô hình tổ chức chính quyền địa phương phổ biến sau:

• *Mô hình 1*. Các cấp chính quyền địa phương là cơ quan dân cử bao gồm những người đại diện cho quyền lợi của nhân dân ở địa phương, gọi là Hội đồng dân cử. Hội đồng này có quyền quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của địa phương. Các nước phương Tây như Mỹ, Anh và nhiều nước phương Đông có hệ thống tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình này.

• *Mô hình 2*. Các cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính. Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương bầu, và Uỷ ban hành chính do Hội đồng bầu ra, và được gọi là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước ở địa phương. Cơ quan này vừa chịu trách nhiệm trước Hội đồng dân cử, vừa chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên. Ví dụ, ở Canađa, Nhật, Việt Nam và một số nước khác.

• *Mô hình 3*. Cơ quan chấp hành cũng là cơ quan hành chính, do Chính phủ bổ nhiệm, là người đại diện cho bộ máy hành chính nhà nước trung ương và nằm trong một hệ thống hành chính công quyền theo thứ bậc thống nhất từ dưới lên trên. Bỉ, Hà Lan thực hiện việc tổ chức chính quyền cơ sở theo mô hình này.

• *Mô hình 4.* Ở một số nước trên thế giới, trong trường hợp áp dụng nguyên tắc phân quyền và tản quyền thì ở địa phương có hai cơ quan hành chính nhà nước: cơ quan chấp hành của Hội đồng dân cử và cơ quan Tỉnh trưởng, Quận trưởng do cấp trên bổ nhiệm. Ví dụ, ở Pháp, bên cạnh Hội đồng dân cử với cơ quan chấp hành của nó đứng đầu là Chủ tịch, Phó chủ tịch, còn có Tỉnh trưởng, Quận trưởng do Chính phủ bổ nhiệm.

III. CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

1. Tình hình kinh tế - xã hội và yêu cầu cải cách hành chính

Việt Nam trong những năm đổi mới đã đạt được những thành tựu bước đầu rất quan trọng, vượt qua nhiều khó khăn, thử thách, ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững và tăng cường chính trị, đưa đất nước cơ bản ra khỏi tình trạng khủng hoảng. Theo số liệu của Ngân hàng Thế giới thì nhịp độ phát triển kinh tế (GDP) của Việt Nam trong giai đoạn đổi mới tăng bình quân 8,2% (1991 - 1995), sản xuất công nghiệp tăng 13,3%, sản xuất nông nghiệp tăng 4,5%, kim ngạch xuất khẩu tăng 20%, lạm phát giảm từ 67,1% (1991) xuống còn 14,4% (1994) và 12,7% (1995). Đặc biệt thu nhập quốc dân tính theo đầu người đã tăng từ khoảng 150 đô la năm 1985 lên 440 đô la năm 2003 (UNDP, 2002). Thực hiện chính sách mở cửa, Việt Nam đã phát triển mạnh mẽ quan hệ đối ngoại, mở rộng sự hợp tác nhiều mặt với các nước, nhất là các nước trong khu vực và các nước công nghiệp phát triển, tham gia vào tổ chức ASEAN với tư cách là một thành viên đầy đủ (1995), bình thường hoá quan hệ với Mỹ sau nhiều năm đối đầu. Tính đến nay, tổng số vốn đăng ký của các dự án đầu tư nước ngoài lên tới khoảng 18 tỉ USD. Song song với cải cách kinh tế, Việt Nam đã thực hiện có kết quả một số đổi mới quan trọng trong hệ thống chính trị, tiến hành cải cách một bước nền hành chính quốc gia, tiếp tục xây dựng Nhà nước XHCN Việt Nam - một nhà nước độc lập, dân chủ, tiến lên dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng văn minh.

Mặt khác, những thành tựu bước đầu về kinh tế và chính trị đã tạo ra những tiền đề đưa nước ta sang một giai đoạn phát triển mới, khắc phục nguy cơ tụt hậu, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Trong giai đoạn phát triển mới, nền hành chính Việt Nam, tuy đã góp phần không nhỏ vào thực hiện công cuộc đổi mới, đã tỏ ra còn nhiều mặt non yếu, chưa thích hợp với những thay đổi nhanh chóng do kinh tế thị trường gây ra. Bộ máy nhà nước còn quá cồng kềnh, hiệu quả hoạt động chưa cao, nặng về quan liêu, cửa quyền, năng lực, phẩm chất cả một bộ phận công

chức chưa tương xứng với những yêu cầu của nhiệm vụ trong giai đoạn mới... Trước tình hình đó, với tiêu đề: "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước CH XHCN Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính", trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 của BCHTƯ Đảng cộng sản Việt Nam đã đưa ra những yêu cầu vừa bức xúc, vừa cơ bản của cải cách hành chính là:

1. Sự phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong thời kỳ mới đòi hỏi nhà nước, trực tiếp là nền hành chính, phải hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu lực quản lý theo cơ chế mới để đảm bảo cho đất nước phát triển nhanh, và bền vững theo định hướng XHCN;

2. Công cuộc đổi mới đang tiến bước đòi hỏi sự nghiệp củng cố và hoàn thiện nền dân chủ XHCN và đặt ra những yêu cầu mới đối với nền hành chính. Nhân dân đòi hỏi và mong muốn được thực hiện quyền làm chủ hợp pháp một cách đầy đủ, được yên ổn sinh sống và làm ăn trong một môi trường xã hội an ninh, trật tự, không bị phiền hà, sách nhiễu. Vì vậy, xây dựng một bộ máy thực thi quyền lực chính trị trong sạch và vững mạnh, thực sự có năng lực nắm chất, quản lý có hiệu lực và hiệu quả cao là con đường duy nhất để củng cố niềm tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước;

3. Sự mở rộng quan hệ đối ngoại đa phương, đa dạng đòi hỏi thể chế hành chính và đội ngũ cán bộ phải thích ứng với luật pháp và thông lệ quốc tế, đồng thời giữ vững độc lập tự chủ, bảo vệ lợi ích quốc gia. Yêu cầu này ngày càng trở nên bức xúc khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của tổ chức ASEAN và tham dự vào nhiều tổ chức quốc tế khác. Phát huy thế mạnh, và tính ưu việt của bộ máy nhà nước, khai thác mọi nguồn lực trong và ngoài nước phục vụ cho tăng trưởng lâu bền đồng thời giữ vững ổn định chính trị, kiên định đi theo con đường XHCN là một yêu cầu bức xúc của công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam;

2. Cải cách hành chính là trọng tâm của cải cách bộ máy nhà nước

Trong Nghị quyết của Hội nghị thứ 8 của BCHTƯ Đảng cộng sản Việt Nam (tháng 1/1995) có nêu rõ nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn mới của toàn Đảng, toàn dân ta là "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước CH XHCN Việt Nam, *trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính*" vì những lý do sau:

1. Hệ thống hành chính là bộ máy trực tiếp thực thi quyền hành

pháp, điều hành mọi hoạt động trong đời sống xã hội theo luật pháp. Đó là một bộ phận năng động nhất trong bộ máy nhà nước. Cải cách nền hành chính nhà nước sẽ tác động tích cực tới toàn bộ hoạt động của cả bộ máy nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị nói chung;

2. Nền hành chính nhà nước là một hệ thống rộng lớn trong thiết chế nhà nước, bao gồm các mặt: pháp lý, tổ chức nhân sự và tài chính công. Nó là chiếc cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với nhân dân, trực tiếp thực hiện chức năng quản lý công việc công hàng ngày của nhà nước phục vụ dân, duy trì trật tự, kỷ cương xã hội. Cải cách hành chính cũng chính là cải cách phương thức phục vụ dân, nhằm tôn trọng và đề cao quyền công dân trong một xã hội dân chủ XHCN;

3. Nền hành chính nhà nước là hệ thống tổ chức và định chế thực thi quyền hành pháp. Cải cách nền hành chính nhà nước sẽ tác động tới việc cải tiến mối quan hệ chức năng giữa ba quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp trong bộ máy quyền lực nhà nước và do đó, có ảnh hưởng rất lớn tới công cuộc đổi mới hệ thống chính trị;

4. Nền hành chính nhà nước là nơi tập trung số lượng nhân viên đông nhất so với tất cả các nhóm nghề nghiệp khác trong xã hội. Cải cách nền hành chính nhà nước cũng chính là đổi mới phương thức, tác phong làm việc và nâng cao phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức hùng hậu trong bộ máy nhà nước nhằm xây dựng một nền hành chính phục vụ dân có hiệu quả hơn. Điều này có ảnh hưởng rất lớn tới việc thay đổi quan điểm về hệ thống giá trị xã hội và đạo đức của một bộ phận rất lớn dân cư, từ đó ảnh hưởng tích cực đến những nhóm xã hội khác;

5. Nền hành chính nhà nước là nơi tụ điểm, biểu hiện rõ nhất, tập trung nhất những ưu việt của chế độ, cũng như các nhược điểm, khuyết điểm của bộ máy nhà nước trong giai đoạn cách mạng mới. Vì vậy, để củng cố lòng tin của dân vào chế độ và thay đổi để thích ứng với tình hình mới, cải cách nền hành chính quốc gia phải là trọng tâm trong công cuộc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam.

3. Mục tiêu và nội dung chủ yếu của cải cách nền hành chính Nhà nước Việt Nam

3.1. Những nguyên tắc cơ bản

Xuất phát từ *việc vận dụng các quan điểm cơ bản về xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam* như Hội nghị trung ương lần thứ 8 đã

tổng kết, năm quan điểm cơ bản có tính nguyên tắc về cải cách nền hành chính nhà nước là:

• *Xây dựng nền hành chính dân chủ XHCN* phục vụ đắc lực cho nhân dân và giữ vững trật tự, kỷ cương xã hội theo pháp luật. Nền hành chính phải bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, phục vụ tận tuỵ, công tâm, đáp ứng yêu cầu thường ngày và quyền lợi hợp pháp của công dân - một nền hành chính của nhà nước pháp quyền gắn với đạo đức, quản lý theo pháp luật và bằng pháp luật;

• Cải cách nền hành chính nhà nước *là bộ phận trọng yếu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, gắn với đổi mới và chỉnh đốn đảng. Cải cách hành chính cũng phải kết hợp chặt chẽ với đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước khác như Quốc hội, các cơ quan tư pháp nhằm xây dựng một nền hành chính thực thi quyền hành pháp trong tổng thể quyền lực thống nhất không phân chia, nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực thi ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp;

• Cải cách hành chính phải phục vụ đắc lực và thúc đẩy mạnh mẽ *công cuộc đổi mới, phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường và theo định hướng XHCN, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá;*

• Mọi chủ trương cải cách nền hành chính nhà nước đều phải xuất phát từ *yêu cầu của cuộc sống, sát với điều kiện thực tế, giữ vững và phát huy truyền thống dân tộc, đồng thời vận dụng sáng tạo những kinh nghiệm của nền hành chính hiện đại thế giới*, nhằm thu được kết quả thiết thực, tác động tới các lĩnh vực của đời sống xã hội;

• Cải cách hành chính là nhằm xây dựng một nền hành chính dựa trên nguyên tắc *tập trung dân chủ*, được vận dụng theo những phương thức khác nhau như tập quyền, phân quyền, tản quyền, uỷ quyền - một nền hành chính trong tổng thể hệ thống chính trị, trong đó nhân dân làm chủ thông qua Nhà nước. Nhà nước là cơ quan công quyền quản lý xã hội bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam - Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và toàn xã hội.

3.2. Mục tiêu của cải cách

Mục tiêu của cải cách hành chính gắn chặt với công cuộc đổi mới chung, đặc biệt là gắn với cải cách kinh tế, thích ứng với nền kinh tế chuyển đổi, với cơ chế thị trường đã hình thành một bước, đang được phát triển và hoàn thiện. Công cuộc cải cách hành chính ở nước ta có mục tiêu là

"xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội"[1].

Mục tiêu này được cô đọng hơn nữa trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính 2001 - 2010 được Chính phủ ban hành theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001, đó là xây dựng thành công *"một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng"* và đảm bảo xây dựng một *"đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước"*.

3.3. Nội dung của cải cách

Cuộc cải cách hành chính ở nước ta, theo như đã nêu trong Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 8, phải tiến hành đồng thời trên cả ba mặt: (i) cải cách thể chế của nền hành chính; (ii) cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả; và (iii) cải cách công vụ, nâng cao năng lực và làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức. Trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính có đưa thêm nội dung cải cách tài chính công. Chương trình này đã xác định 7 chương trình hành động và 9 mục tiêu cụ thể của cải cách hành chính thời gian tới (xem toàn văn Chương trình trong phụ lục).

• *Cải cách thể chế của nền Hành chính*

Thể chế của nền hành chính bao gồm Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh và các văn bản pháp quy hành chính tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như mọi tổ chức và cá nhân, đảm bảo việc thực thi pháp luật của nhà nước. Hai phương hướng cơ bản cải cách thể chế hành chính là:

(i) Hoàn thiện nền dân chủ thực hiện quyền lực của dân, bảo đảm các quyền con người và quyền công dân trong thực tiễn cuộc sống và trong quan hệ hàng ngày giữa nhà nước và nhân dân như Hiến pháp và các đạo luật đã quy định;

(ii) Đổi mới và hoàn chỉnh thể chế quản lý nhà nước, phục vụ đắc lực công cuộc cải cách kinh tế và tài chính phù hợp với kinh tế thị trường.

Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 8 đã đề ra năm vấn đề bức xúc cần giải quyết nhằm đổi mới thể chế của nền hành chính là:

- Cải cách một bước cơ bản các thủ tục hành chính;
- Đẩy mạnh việc giải quyết các khiếu kiện của dân;
- Tiếp tục xây dựng hoàn chỉnh thể chế kinh tế mới;
- Đổi mới quá trình lập pháp và lập quy;
- Nâng cao hiệu lực thi hành pháp luật.

◆ *Cải cách tổ chức bộ máy Hành chính Nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực hiệu quả.*

Cải cách bộ máy hành chính Nhà nước theo hướng phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường, với sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Theo Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 8, cải cách tổ chức và quy chế hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước phải xuất phát từ hai căn cứ sau:

- Thay đổi chức năng của Nhà nước cho phù hợp với cơ chế kinh tế mới thể hiện trong việc đổi mới và hoàn thiện thể chế, tổ chức, nền công vụ, đi đôi với sắp xếp lại khu vực kinh tế nhà nước;

- Điều chỉnh lại mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, giữa tập thể và cá nhân trong bộ máy hành chính trên cơ sở vận dụng nguyên tắc tập trung dân chủ phù hợp với đặc điểm của hệ thống chính trị, gắn với nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ.

Nội dung cải cách bộ máy hành chính nhà nước gồm những khâu liên hoàn sau:

- Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước;

- Xử lý tốt những mối quan hệ, hợp tác giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, mối quan hệ Trung ương - địa phương;

- Xây dựng cơ cấu bộ máy gọn, nhẹ với những mối quan hệ nội bộ và bên ngoài hợp lý, khắc phục tình trạng cồng kềnh, chồng chéo, quá nhiều đầu mối, khâu trung gian;

- Xây dựng đội ngũ cán bộ có năng lực, đạo đức, phẩm chất tốt, phù hợp với những nhiệm vụ mới;

- Xây dựng một hệ thống quy chế làm việc chặt chẽ và khoa học, chống tuỳ tiện, thủ công;

– Xây dựng mạng lưới thông tin ngang - dọc, trên - dưới, trong - ngoài hợp lý.

• *Cải cách công vụ, nâng cao năng lực và làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức.*

Như trên đã trình bày, con người là yếu tố trung tâm của các hoạt động hành chính. Chính con người đề ra cải cách và thực hiện cải cách. Công cuộc đổi mới chung, đặc biệt và đổi mới kinh tế và cải cách hành chính đặt ra những yêu cầu lớn lao về con người. Trong chiến lược cải cách, chiến lược về quản lý và phát triển nguồn nhân lực là ưu tiên số một, là yếu tố chiến lược quyết định thành công của công cuộc đổi mới đất nước.

Vì vậy, trong cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ - công chức có ý nghĩa hết sức quan trọng, có vai trò quyết định thành công của cải cách. Chế độ công vụ, quy chế công chức mới phải dựa trên cơ sở những quan điểm, nguyên tắc kết hợp giữa khoa học quản lý hiện đại với những thành tựu phát triển của khoa học hành vi; kết hợp chế độ "chức nghiệp" với chế độ "việc làm" một cách linh hoạt, mềm dẻo tuỳ theo từng loại công chức; áp dụng việc đãi ngộ, trả lương theo hiệu quả công tác và tài năng thực sự; công khai, công bằng trong tuyển dụng: khuyến khích và tạo cơ hội phát triển chức nghiệp đồng đều cho tất cả công chức ở các ngạch khác nhau. Theo quan điểm chỉ đạo của Đảng, quá trình cải cách công vụ, nâng cao năng lực và làm trong sạch đội ngũ cán bộ công chức bao gồm hai nội dung sau:

– Ban hành kịp thời chế độ công vụ và quy chế công chức, tiếp tục hoàn thành hệ thống ngạch, bậc, tiêu chuẩn, chức danh và cải tiến từng bước chế độ tiền lương. Đó chính là căn cứ cho việc sắp xếp, đào tạo, đào tạo lại và đãi ngộ đội ngũ cán bộ, công chức, từng bước làm trong sạch và nâng cao chất lượng của bộ máy hành chính.

– Đẩy mạnh và mở rộng công tác đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng đội ngũ công chức theo chức danh, tiêu chuẩn, đồng thời kết hợp với việc đào tạo đại học và trên đại học nhằm cung cấp kịp thời cho cải cách một đội ngũ công chức chuyên nghiệp có năng lực, theo kịp trình độ hành chính hiện đại và một đội ngũ cán bộ khoa học hành chính có trình độ để phát triển môn khoa học hết sức non trẻ này ở Việt Nam.

– Đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí của công phải là một trong những nội dung cấp bách của cải cách hành chính kết hợp với công tác chỉnh đốn, làm trong sạch đảng. Tất cả những thay đổi diễn ra trong cải cách thể chế và thủ tục hành chính, chấn chỉnh bộ máy và áp dụng chế độ

công vụ công chức mới... đều có ý nghĩa hết sức to lớn đối với việc làm trong sạch đội ngũ công chức, chống lãng phí của công, củng cố và tăng cường lòng tin của dân đối với Đảng và Nhà nước.

Câu hỏi thảo luận

1. Thế nào là cải cách hành chính?

2. Hãy trình bày mối quan hệ giữa cải cách hành chính với các cuộc cải cách khác?

3. Những nét nổi bật trong cải cách hành chính tại các nước thuộc các khu vực khác nhau trên thế giới. So sánh và rút ra bài học cho cải cách hành chính nước ta.

4. Trình bày nội dung của cải cách hành chính theo đường lối của Đảng và Nhà nước ta?

Tài liệu tham khảo

1. Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ. Tổ thư ký. *Báo cáo tổng hợp: Đánh giá cải cách hành chính nhà nước.* Hà Nội, tháng 6 năm 2000.

2. Bộ Nội vụ và UNDP. *Từ cải cách từng bước đến tiến nhanh.* Hà Nội, 2002.

3. Bùi Thế Vĩnh, Lê Thị Vân Hạnh, Nguyễn Khắc Hùng, Đào Đăng Kiên, Phạm Thị Bích Hoa. *Kỹ năng và cách tiếp cận trong việc cải tiến cung ứng dịch vụ công*. NXB. Thống Kê. Hà Nội, 2002.

4. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam. Chương trình tổng thể cải cách hành chính 2001 - 2010. Hà Nội.

5. Đinh Duy Hoà. *Mấy vấn đề về cải cách hành chính nước ta*, bài viết

cho Hội thảo "Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính giai đoạn 2001 – 2005". Học viện Hành chính quốc gia. Hà Nội. 12/2000.

6. Đoàn Trọng Truyến (CB). *Một số vấn đề về xây dựng và cải cách nền hành chính nhà nước ta*. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1996.

7. Hoàng Chí Bảo, *Cải cách hành chính ở nước ta hiện nay - vấn đề và giải pháp*, bài viết cho Hội thảo "Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2005. Học viện Hành chính Quốc gia. Hà Nội, 12/2000.

8. Ngân hàng thế giới. *Báo cáo năm 1997*. Oashingtơn, 1997.

9. Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ 8 khoá 7 (tháng 1/1995).

10. Nguyễn Ngọc Hiến (CB). *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2001.

11. Phạm Ngọc Quang. *Góp phần xác định nguyên tắc và phương hướng cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, bài viết cho Hội thảo tại Học viện Hành chính Quốc gia. 12/2000, tr. 14.

12. Nguyễn Khánh. *Đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp*. NXB. Lao động. Hà Nội, 2003.

12. Nguyễn Khánh. *Đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp*. NXB. Lao động. Hà Nội, 2003.

13. Nguyễn Khắc Hùng. *Vai trò của cải cách hành chính trong chuyển đổi kinh tế: Tình huống Việt Nam*. Luận án Tiến sĩ. Manchester, 2002 (bản tiếng Anh).

14. Tinh Tinh (CB). *Cải cách chính phủ, cơn lốc chính trị cuối thế kỷ XX*. NXB. Công an nhân dân. Hà Nội, 2002.

15. Vũ Huy Từ & Nguyễn Khắc Hùng. *Hành chính học và cải cách hành chính*. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1998.

MỤC LỤC

	Trang
Lời nói đầu	3
Chương 1: Lý luận chung về hành chính công	5
Chương 2: Chức năng hành chính nhà nước	54
Chương 3: Thể chế hành chính nhà nước	73
Chương 4: Phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính nhà nước	105
Chương 5: Tổ chức hành chính nhà nước	149
Chương 6: Quyết định hành chính	207
Chương 7: Công vụ công chức	247
Chương 8: Kỹ thuật và nghiệp vụ hành chính	287
Chương 9: Thủ tục hành chính	313
Chương 10: Quản lý nhà nước trên các lĩnh vực	337
Chương 11: Tài chính công và ngân sách công	394
Chương 12: Doanh nghiệp nhà nước công	421
Chương 13: Dịch vụ hành chính công	450
Chương 14: Thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước	476
Chương 15: Kiểm soát đối với nền hành chính nhà nước	504
Chương 16: Cải cách hành chính	525

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

HÀNH CHÍNH CÔNG

Chịu trách nhiệm xuất bản: PGS, TS Tô Đăng Hải
Biên tập: Nguyễn Kim Dung
Vẽ bìa: Anh Tuấn

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT
70 Trần Hưng Đạo. Hà Nội

In 2.000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Cty CP Nhà in Khoa học và Công nghệ.
Giấy phép xuất bản số 179-2006/CXB /18-9/KHKT ngày 12/4/2006.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 5 năm 2006.



Giá: 70.000đ