

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CẤP BỘ

**CƠ CẤU QUYỀN LỰC
VÀ PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC
TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM**

MÃ SỐ: 2000 - 98 - 077

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: THS. PHẠM BÌNH
THƯ KÝ ĐỀ TÀI: THS. ĐẶNG KHẮC ÁNH

THÀNH VIÊN THAM GIA:

GS. Bùi Thanh Quất
NCS. Trần Ngọc Liêu
ThS. Trương Quốc Chính

HÀ NỘI-2003

5444

8/8/05

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	4
CHƯƠNG I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VÀ CƠ CẤU QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	10
1.1. Quyền lực và cơ cấu quyền lực	10
<i>1.1.1. Quan niệm chung về quyền lực</i>	<i>10</i>
<i>1.1.2. Các loại quyền lực và cơ cấu quyền lực</i>	<i>13</i>
1.2. Quyền lực Nhà nước và cơ cấu quyền lực Nhà nước	24
<i>1.2.1. Quyền lực Nhà nước</i>	<i>24</i>
<i>1.2.2. Cơ cấu quyền lực Nhà nước</i>	<i>30</i>
1.3. Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Nhà nước	33
<i>1.3.1. Hệ thống hành chính nhà nước</i>	<i>33</i>
<i>1.3.2. Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Nhà nước</i>	<i>38</i>
CHƯƠNG II: HIỆN TRẠNG CƠ CẤU QUYỀN LỰC VÀ PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM	44
2.1. Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam	44
<i>2.1.1. Hệ thống hành chính Việt Nam qua các thời kỳ</i>	<i>44</i>
<i>2.1.2. Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam</i>	<i>50</i>
2.2. Phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam	66
<i>2.2.1. Các công cụ và phương tiện thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam</i>	<i>66</i>
<i>2.2.2. Cơ chế thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam</i>	<i>70</i>
<i>2.2.3. Các phương pháp thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam</i>	<i>74</i>

2.3. Một số nhận xét, đánh giá về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam	82
<i>2.3.1. Những kết quả đạt được về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam</i>	<i>82</i>
<i>2.3.2. Những hạn chế, yếu kém của cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực ở nước ta</i>	<i>85</i>
CHƯƠNG III. CÁC QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO, PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN CƠ CẤU QUYỀN LỰC VÀ PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM HIỆN NAY	89
3.1. Quan điểm chỉ đạo và phương hướng	89
<i>3.1.1. Các quan điểm chỉ đạo</i>	<i>89</i>
<i>3.1.2. Phương hướng hoàn thiện...</i>	<i>90</i>
3.2. Một số giải pháp và kiến nghị để thực hiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay	96
KẾT LUẬN	103
PHỤ LỤC: TỔ CHỨC QUYỀN LỰC HÀNH CHÍNH CỦA CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC	105
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	122

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Cơ sở chọn đề tài

Công cuộc đổi mới, cải cách, mở cửa, hội nhập quốc tế của Việt Nam, do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng, lãnh đạo, đưa đất nước từ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước, đã thu được những thắng lợi rất lớn. Đất nước đã vượt qua khủng hoảng kinh tế, từng bước phát triển, tăng trưởng; đời sống nhân dân được cải thiện, bảo đảm ngày càng tốt hơn; quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đang được đẩy mạnh; hệ thống chính trị được cải cách, đổi mới theo hướng phát huy quyền làm chủ của nhân dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước được củng cố, tăng lên...

Trong quá trình đổi mới, phát triển của đất nước, quá trình đổi mới hệ thống chính trị, cải cách nhà nước vẫn tồn tại nhiều mặt hạn chế, đồng thời, trong quá trình thực hiện đã nảy sinh rất nhiều vấn đề mới cả về lý luận và thực tiễn, như: về con đường đi lên chủ nghĩa xã hội; về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của các thành tố trong hệ thống chính trị, cũng như trong nhà nước và nền hành chính nhà nước... Mặt khác, cũng qua thực hiện đổi mới, cải cách, mở cửa trong điều kiện chuyển đổi cơ chế làm nảy sinh nhiều vấn đề tiêu cực ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo, quản lý của Đảng và Nhà nước, gây bất bình trong nhân dân, ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.

Trong số rất nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn đang đặt ra đối với các nhà lãnh đạo, quản lý, các nhà nghiên cứu; gắn với nhiệm vụ nghiên cứu, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức của Học viện hành chính Quốc gia là những vấn đề gắn với cải cách nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước, như: tổ chức bộ máy; phân định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước; cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống nhà nước ... Những vấn đề trên, nếu được nghiên cứu giải quyết một cách có hệ thống, khoa học không chỉ đáp ứng được yêu cầu của nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng của Học viện mà còn góp phần vào công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước ở nước ta.

Các vấn đề liên quan đến tổ chức và phương thức thực hiện quyền lực nhà nước phân công, phân cấp quản lý của bộ máy nhà nước và hệ thống hành

chính nhà nước luôn gắn với bản chất nhà nước, thể chế kinh tế, xã hội và yêu cầu của quản lý nhà nước ở các thời kỳ lịch sử khác nhau. Do vậy, không thể đem những lý luận đã được nghiên cứu, giải quyết ở các nước vào giảng dạy và thực hiện một cách máy móc ở nước ta.

Do đặc thù và do bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân mà nòng cốt là công nhân, nông dân, trí thức, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam nên trong những năm qua, chúng ta đã có nhiều công trình, nhiều đề tài khoa học trong nước và ở Học viện, nghiên cứu về Nhà nước, nền hành chính nhà nước, cải cách Nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước ở nước ta, như:

1/ “Cải cách cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của bộ máy nhà nước XHCN Việt Nam trong thời kỳ quá độ”, mã số 98-98-012 do GS. Đoàn Trọng Truyền chủ nhiệm đề tài;

2/ “Những vấn đề lý luận và nguyên tắc xây dựng và cải cách nền hành chính quốc gia”, mã số 93-98-380 do GS. Đoàn Trọng Truyền chủ nhiệm đề tài;

3/ “Hệ thống chính trị Việt Nam” mã số 96-98-957, do PGS.TS Nguyễn Hữu Khiển chủ nhiệm đề tài;

4/ “Nội dung và phương thức tổ chức hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH”, mã số KX-05-08 do GS. Đoàn Trọng Truyền chủ nhiệm đề tài (đề tài cấp nhà nước);

5/ “Tổ chức thực hiện quyền lực nhân dân và mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân”, mã số 96-98-043, do TS. Đinh Văn Mậu chủ nhiệm đề tài;

6/ “Cơ sở phương pháp luận của sự hình thành các đơn vị và các cấp hành chính lãnh thổ ở Việt Nam” mã số 99-98-126 do PGS. TS Nguyễn Hữu Khiển chủ nhiệm đề tài;

Và các đề tài khác...

Các đề tài nêu trên đã được nghiệm thu, đặc biệt đã được sử dụng trong chương trình đào tạo, bồi dưỡng của Học viện và trong cải cách nền hành chính ở nước ta. Về nội dung, các đề tài đã giải quyết về mặt lý luận và thực tiễn gắn với công cuộc cải cách Nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước. Tuy nhiên, chưa có đề tài nào đề cập một cách cụ thể có hệ thống về cơ cấu quyền lực, phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam. Trên thực tế, quyền lực, cơ cấu quyền lực, phương thức thực hiện quyền lực là những nội dung gắn liền với quản lý, các hệ thống quản lý, đặc biệt, là hệ thống hành chính nhà nước và quản lý hành chính nhà nước.

Hơn nữa, việc hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực là một nội dung và là mặt bản chất của cải cách hành chính ở nước ta hiện nay.

Tóm lại, từ việc nghiên cứu lý luận trong quá trình giảng dạy, từ nghiên cứu, khảo sát thực tiễn quản lý hành chính, cải cách hành chính ở nước ta, đồng thời qua nghiên cứu nội dung các công trình, các đề tài khoa học đã được công bố và để đáp ứng yêu cầu giảng dạy ở Học viện, yêu cầu cải cách hành chính hiện nay, chúng tôi chọn nội dung: ” **Cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam** ” làm đề tài nghiên cứu và đã được sự đồng ý của Giám đốc Học viện hành chính Quốc gia, Viện Nghiên cứu hành chính, Bộ Khoa học - Công nghệ.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ của đề tài.

Thông qua việc nghiên cứu lý luận về quyền lực, cơ cấu quyền lực, phương thức thực hiện quyền lực và nghiên cứu thực tế cơ cấu và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam đề tài làm rõ về mặt lý luận các nội dung; quyền lực, cơ cấu quyền lực, phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước, và xác định cơ cấu, phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay. Qua đó, đề tài nêu lên phương hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện cơ cấu và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay gắn với quá trình cải cách hành chính.

Để thực hiện các mục tiêu nêu trên, đề tài tập trung thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu sau đây:

- Tập trung nghiên cứu lý luận làm rõ một số khái niệm, nội dung như: khái niệm quyền lực, các loại quyền lực trong xã hội, quyền lực nhà nước; cơ cấu quyền lực nhà nước, cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước; phương thức thực hiện quyền lực .

- Nghiên cứu thực tế về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam qua các văn bản pháp luật của Nhà nước và thực tế tổ chức điều hành của hệ thống hành chính nhà nước các cấp hiện nay. Qua đó, đưa ra nhận xét về những kết quả và hạn chế của cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực ở nước ta hiện nay.

- Qua nghiên cứu các nghị quyết của Đảng, chính sách pháp luật Nhà nước về đổi mới hệ thống chính trị, cải cách Nhà nước, cải cách nền hành

chính nhà nước, đề tài tổng hợp các quan điểm cơ bản và đưa ra phương hướng, giải pháp hoàn thiện cơ cấu và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay, gắn với quá trình cải cách hành chính, cải cách nhà nước, đổi mới hệ thống chính trị.

3. Phạm vi và phương pháp nghiên cứu của đề tài.

- Phạm vi nghiên cứu đề tài

Như phần trên đã nói, cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước của mỗi quốc gia luôn gắn liền với bản chất nhà nước, thể chế chính trị, thể chế nhà nước, thể chế kinh tế. Do vậy đề tài giới hạn phạm vi nghiên cứu trong hệ thống hành chính của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (từ 1945 đến nay); trong đó, tập trung vào giai đoạn từ Hiến pháp 1992 đến nay.

- Phương pháp nghiên cứu của đề tài

Nghiên cứu cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam, nền hành chính của một Nhà nước xã hội chủ nghĩa, Nhà nước của dân, do dân, vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam; một Nhà nước được xây dựng trên nền tảng lý luận Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, do vậy phương pháp tiếp cận, phương pháp nghiên cứu của đề tài chủ yếu dựa trên:

+ Lý luận và phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử. Những nguyên lý, lý luận đó đòi hỏi bảo đảm tính khách quan, toàn diện, lịch sử cụ thể và phát triển; phải dựa vào những quy luật khách quan của sự phát triển xã hội; phải đứng trên lập trường duy vật khoa học và thế giới quan của giai cấp công nhân để xem xét, đánh giá các vấn đề.

+ Những quan điểm, những chủ trương, chính sách của Đảng cộng sản Việt Nam, đặc biệt là những chủ trương, chính sách về đổi mới và cải cách theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Ngoài ra đề tài còn sử dụng các phương pháp cụ thể như: phương pháp hệ thống cấu trúc; phương pháp khảo sát, thu thập và xử lý tài liệu; phương pháp phân tích, hệ thống hoá...

4. Kết cấu nội dung của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, phụ lục, tài liệu tham khảo, đề tài được kết cấu thành 3 chương, 8 tiết, tổng số 125 trang đánh máy.

Chương I. Những vấn đề chung về quyền lực, quyền lực Nhà nước và cơ cấu quyền lực Nhà nước.

- 1.1 Quyền lực và cơ cấu quyền lực
- 1.2 Quyền lực nhà nước và cơ cấu quyền lực Nhà nước
- 1.3 Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước.

Chương II. Hiện trạng cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam

- 2.1 Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam
- 2.2 Phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam
- 2.3 Một số nhận xét, đánh giá về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam.

Chương III. Các quan điểm chỉ đạo, phương hướng, giải pháp hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay.

- 3.1 Các quan điểm chỉ đạo và phương hướng
- 3.2 Một số giải pháp và kiến nghị để hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay.

5. Giá trị thực tiễn của đề tài

Nghiên cứu cơ cấu và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước là một cách tiếp cận để nhận thức tổ chức bộ máy và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước. Hơn nữa, việc hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực là một nội dung, một cách thức thực hiện công cuộc cải cách hành chính ở nước ta hiện nay.

Do vậy, kết quả nghiên cứu của đề tài sẽ được sử dụng để nghiên cứu, nhận thức về tổ chức bộ máy và quan hệ, hoạt động của hệ thống hành chính nước ta, đồng thời kết quả có thể được vận dụng trong nhận thức về cải cách hành chính, cũng như thực hiện tốt hơn các nội dung của chương trình tổng thể cải cách hành chính ở nước ta giai đoạn 2001-2010.

Mặt khác, kết quả nghiên cứu của đề tài có thể được sử dụng để làm tài liệu nghiên cứu, giảng dạy và học tập ở Học viện hành chính Quốc gia và các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý, lãnh đạo. Trên thực tế một số nội dung trong đề tài đã được các thành viên tham gia sử dụng trong quá trình giảng dạy.

6. Kết quả của đề tài

Đề tài được đăng ký và được giao nhiệm vụ thực hiện từ tháng 7/2000, đến nay đã hoàn thành gồm các sản phẩm cụ thể sau đây;

- Báo cáo tổng hợp đề tài;
- Báo cáo tóm tắt đề tài;
- Một bài báo đã đăng ở Tạp chí Quản lý Nhà nước: "Một vài ý kiến về tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta".

CHƯƠNG I

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUYỀN LỰC, QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VÀ CƠ CẤU QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1.1 Quyền lực và cơ cấu quyền lực

1.1.1 Quan niệm chung về quyền lực

Quyền lực là một yếu tố gắn liền với quản lý, nó là điều kiện phát sinh và duy trì các quan hệ xã hội, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý. Vì thế quyền lực là khái niệm được loài người nhận biết và nghiên cứu rất sớm.

Từ thời cổ đại, ở Phương Tây, Aristot đã nghiên cứu vấn đề quyền lực và xem xét những đặc điểm của nó. Theo ông, quyền lực tồn tại phổ biến trong mọi sự vật hiện tượng, không chỉ trong thế giới cảm giác mà cả trong thế giới tự nhiên vô cơ. Đối với Nhà nước và quyền lực Nhà nước, đó là kết quả của sự thoả thuận giữa mọi người với nhau dựa trên ý chí chung của họ.

Ở phương Đông, mà tiêu biểu là Trung Quốc, vấn đề quyền lực cũng đã được đặt ra tương đối sớm. Khi mà thế quyền (quyền lực Nhà nước) chưa đủ để cai trị, người ta biết mượn uy của “thần quyền” để bổ sung cho thế quyền. “Mệnh trời” được coi như uy lực tuyệt đối bao trùm thiên hạ. Khổng Tử, một nhà tư tưởng lớn của Trung Quốc cho rằng: trong chính trị đạo đức là quyền lực tối thượng. Đạo đức đã tiềm ẩn trong những người quân tử- nhà chính trị, nó như một thứ đặc ân mà trời ban cho, chỉ cần tu thân thì sẽ đạt được. Khi “tu” được “thân”, có được đạo đức thì “tê” được “gia” và “bình” được “thiên hạ”. Ông ví đạo đức của người cai trị như gió, đạo đức của người bị trị như cỏ; gió thổi tất cỏ sẽ lướt theo. Một cách thực tế hơn, Hàn Phi Tử cho rằng, để có được quyền lực, bậc vua chúa cần phải nắm vững hai điều là thưởng và phạt. Bởi theo ông, con người ai cũng ham lợi và ghét hại; dùng thưởng và phạt thì sẽ khống chế được người khác, buộc họ phải theo ý mình.

Vào thời Trung Cổ, ở phương Tây, các nhà thần học như Ôguyxtanh, Tômát Đacanh đã phát triển tư tưởng về quyền lực của thời cổ đại. Theo Ôguyxtanh, con người do bản chất tự nhiên cần đến một xã hội, cần đến một quyền lực của thượng đế. Từ đó ông đi đến kết luận: Nhà nước- thành bang của trần gian phải phụ thuộc vào nhà thờ- thành bang của thượng đế. Như vậy,

quyền lực của thượng đế là tối thượng chi phối các hoạt động của đời sống con người.

Sang thời Khai sáng, các nhà tư tưởng như Môngtekio, J.Rút-xô đã đưa ra quan niệm về “quyền lực tối cao”- đó là ý chí chung của những thành viên sống trong một quốc gia. Các thành viên phải phục tùng “ý chí chung”; để đổi lại họ được tự do và không bị xâm phạm. “Ý chí chung” là kết quả của một hợp đồng mà các thành viên đều tham gia, đó là ‘Khế ước xã hội’. Ý chí chung, quyền lực tối cao- quyền lực Nhà nước đó điều khiển các lực lượng xã hội nhằm phục vụ lợi ích chung.

Tuy đã có nhiều quan niệm về quyền lực nhưng cho đến nay vẫn chưa có được một định nghĩa thật sự chính xác, khái quát được vấn đề để mọi người chấp nhận.

Nhà chính trị học người Mỹ, K.Đantra cho rằng, nắm quyền lực là buộc người khác phải phục tùng. Một nhà chính trị học Mỹ khác là Leslie Lipson lại xem quyền lực là khả năng đạt tới kết quả nhờ một hành động phối hợp...

Theo Từ điển Bách khoa toàn thư Triết học: “Quyền lực là khả năng thực hiện ý chí của mình có tác động đến hành vi, của người khác nhờ một phương tiện nào đó như uy tín, luật pháp, sức mạnh...” [Từ điển Bách khoa toàn thư Triết học, Mátxcova, 1989. (Tiếng Nga) tr.92.]

Các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác- Lê nin từ góc độ duy vật lịch sử đã đề cập đến vấn đề quyền lực từ trong bản chất của nó. Đó là, trong xã hội có giai cấp, giai cấp nào nắm được quyền kiểm soát tư liệu sản xuất thì giai cấp đó cũng nắm được quyền điều khiển, chi phối các lĩnh vực cơ bản khác của xã hội. Cách tiếp cận này là chìa khoá cho ta nghiên cứu vấn đề quyền lực một cách khoa học và hữu hiệu.

G. Endruweitl và G. Trommsdoff cho rằng: Quyền lực là khái niệm “chỉ một khoảng không gian hành động mà một bộ phận xã hội chiếm giữ, cho phép gây ảnh hưởng lên một người khác bên dưới mà người đó không thể lẩn tránh được. Nói chung quyền lực thường biểu đạt một khái niệm bậc trên để nhận thức ưu thế có được trong xã hội. Ở đây, thống trị được xem là biểu hiện bên ngoài được thể chế hoá hợp pháp của quyền lực. Cưỡng bức và bạo lực là các hình thức thể hiện cực đoan (phần lớn là không hợp pháp) của quyền lực, bao gồm cả việc gây tác hại hay tiêu diệt kẻ dưới quyền. Các hình thức này cũng có tác động làm mạnh hay suy yếu trở lại tới quyền lực, điều mà người

dưới quyền có thể cảm thấy là tính tích cực, trung tính hay có hại. Quyền lực dựa trên cơ sở những nguồn lực rất khác nhau, hữu hạn và được phân chia không đồng đều- có lợi cho người nắm giữ quyền lực. Quyền lực có được một cách tự nhiên hoặc có thể do quy gán. Cần phải phân biệt giữa người có quyền lực, quá trình có quyền lực và người chịu ảnh hưởng”.

Như vậy với nghĩa chung nhất, quyền lực là cái mà nhờ đó buộc người khác phải phục tùng, là khả năng thực hiện ý chí của mình trong quan hệ với người khác.

Trong ý nghĩa như vậy, quyền lực ra đời và tồn tại cùng với sự ra đời và tồn tại của xã hội. Bởi vì hoạt động phối hợp, hoạt động chung mang tính cộng đồng là cái vốn có của con người xã hội. Bất kỳ hoạt động chung nào cũng đòi hỏi cần có người tổ chức, người chỉ huy và những kẻ phục tùng- cái vốn tạo thành điểm xuất phát cũng như nội dung trọng tâm của nó là quyền lực.

Bất kỳ cá nhân nào sống trong xã hội đều tham gia vào và bị chi phối bởi những nguồn lực nhất định. Ngay cả ông vua chuyên chế nhất, quyền lực nhất trong xã hội phong kiến cũng chỉ là “con trời”. Do vậy, vua cũng phải phục tùng quyền lực của thượng đế; trong thời kỳ phong kiến nông dân nổi lên mạnh mẽ, vua phải sợ quyền lực của nhân dân...

Mỗi cá nhân thường nằm trong nhiều phân hệ quyền lực khác nhau. Trong quan hệ này anh là người có quyền lực, trong quan hệ khác thì không hoặc bị chi phối bởi quyền lực khác. Hơn nữa mỗi quan hệ giữa người với người luôn thay đổi nên quan hệ quyền lực cũng không cố định.

Bản thân quyền lực được biểu hiện như một phần hay một yếu tố, một bản chất của các mối liên hệ, liên kết con người, tập hợp họ lại và quản lý họ.

Khái niệm quyền lực bao gồm cả khái niệm quan hệ dựa trên sự phân biệt chủ thể và khách thể (chủ thể thứ hai, bị động), dựa trên sự phân biệt quan hệ ý chí đặc biệt của chủ thể đối với khách thể của mối quan hệ này. Nó biểu hiện trong việc kích thích hành động mà chủ thể thứ hai phải hành động theo ý chí của chủ thể thứ nhất. Chính vì vậy, khái niệm quyền lực cũng như bản thân quyền lực xuất hiện trong mối quan hệ giữa những người hay những nhóm người, giữa các tập hợp trong xã hội và các thành phần của nó tức là giữa các chủ thể có ý thức và ý chí, có khả năng hành động (cá nhân hay tập thể).

Từ tính đa dạng, đan xen của quyền lực trong xã hội cho thấy: xung đột quyền lực là một hiện tượng khách quan và không phải mọi xung đột quyền lực đều là tiêu cực.

Mặt khác, trong thực tế quản lý cho thấy: tập trung quyền lực quá mức cần thiết cho phép hoặc tập trung quyền lực chưa đủ mức đều tác động tiêu cực đến hiệu quả quản lý, đến sự phát triển xã hội.

Cách tiếp cận khác liên quan đến quyền lực là quyền uy. Theo Ăng ghen, quyền uy là ý chí của người khác buộc ta phải tiếp thu; quyền uy lấy sự phục tùng làm tiền đề. [Xem C.Mác, Ph.Ăng- ghen Tuyển tập. Tập I. NXB. Sự Thật H.1970, tr. 766].

Tính đa dạng của nhu cầu và khát vọng quyền lực quy định tính đa dạng của những công cụ và phương thức thực hiện quyền lực. Tiếp cận vấn đề quyền lực trên quan điểm lịch sử cụ thể, chủ nghĩa Mác- Lênin không tuyệt đối hoá bất cứ một phương thức nào trong việc đạt quyền lực, ứng với các cấp độ chủ thể khác nhau có phương thức đạt quyền lực khác nhau. Trong những phạm vi khác nhau của đời sống xã hội và các giai đoạn lịch sử khác nhau, quyền lực cũng đạt được bằng những phương thức khác nhau. Đúng trên quan điểm phát triển xã hội, một phương thức đạt quyền lực được xem là tốt nhất khi bằng cách đó từng bước làm cho nhân dân trở thành chủ thể mọi quyền lực trong xã hội, tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải phóng những năng lực sáng tạo của con người ở tất cả các cấp độ tồn tại của nó.

1.1.2. Các loại quyền lực và cơ cấu quyền lực

Các loại quyền lực

Quyền lực trong xã hội, xét về nội dung, phạm vi, chủ thể... có cấu trúc phức tạp, được tạo thành từ nhiều loại quyền lực khác nhau: quyền lực đạo đức, quyền lực tôn giáo, quyền lực dòng họ, quyền lực kinh tế... Trong số nhiều loại quyền lực đồng thời tồn tại, trong sự đan xen thâm nhập và ảnh hưởng lẫn nhau tạo thành một chỉnh thể của quyền lực trong xã hội, đáng chú ý nhất là quyền lực công cộng (quyền lực xã hội) và quyền lực chính trị, quyền lực Nhà nước.

- *Quyền lực chính trị*

Quyền lực chính trị là quyền lực của một giai cấp hay của liên minh giai cấp, tập đoàn xã hội (hoặc của nhân dân trong điều kiện CNXH), là “khả năng của một giai cấp thực hiện ích lợi khách quan của mình” (C.Mác). “Trong một ý nghĩa riêng của từ, quyền lực chính trị là bạo lực có tổ chức của một giai cấp để đàn áp giai cấp khác” (Ăngghen).

Quyền lực chính trị là một bộ phận của quyền lực trong xã hội và bao giờ cũng mang tính giai cấp. Trong quan hệ nội bộ của giai cấp hoặc liên minh giai cấp, quyền lực chính trị có thể chứa đựng những mâu thuẫn, thậm chí cả những đối kháng, nhưng trong quan hệ với bên ngoài thì nó luôn thống nhất về căn bản.

Quyền lực chính trị luôn gắn với các chủ thể chính trị trong xã hội và luôn hướng tới nhà nước và quyền lực nhà nước nhằm để giành, giữ, sử dụng và chi phối nhà nước và quyền lực nhà nước.

- *Quyền lực nhà nước*

Quyền lực của giai cấp cầm quyền (giai cấp thống trị về kinh tế) được tổ chức thành nhà nước. Do vậy, xét về bản chất, quyền lực nhà nước là quyền lực của giai cấp thống trị và nó được thực hiện bằng cả một hệ thống chuyên chính do giai cấp đó lập ra. Một trong những điểm để phân biệt quyền lực nhà nước với các loại quyền lực chính trị khác là ở chỗ quyền lực nhà nước được tổ chức trên phạm vi toàn xã hội quốc gia với cả một hệ thống thiết chế, tổ chức, có khả năng sử dụng các công cụ của nhà nước để buộc các giai cấp, tầng lớp xã hội khác phục tùng ý chí của giai cấp thống trị (tính chất đơn phương áp đặt của quyền lực nhà nước).

Quyền lực nhà nước ngoài bản chất, nội dung chính trị- giai cấp là căn bản, còn có nội dung xã hội, còn có sự kết hợp giữa quyền lực chính trị của giai cấp thống trị với quyền lực xã hội.

Trong xã hội có giai cấp, ngoài quyền lực chính trị của giai cấp cầm quyền còn có quyền lực chính trị của các giai cấp, tầng lớp khác; trong đó tiêu biểu là quyền lực và yêu cầu quyền lực của giai cấp bị trị. Quyền lực của giai cấp thống trị và quyền lực của giai cấp bị trị, là hai loại quyền lực đối lập, đối kháng nhau. Do vậy, chủ thể quyền lực trong một quan hệ nhất định là khách thể quyền lực, và ngược lại, khách thể quyền lực lại là chủ thể quyền lực.

- *Quyền lực xã hội*

Quyền lực xã hội là quyền lực nảy sinh từ những nhu cầu chung của cả cộng đồng xã hội, nhờ vậy xã hội có được tính tổ chức và trật tự. Quyền lực xã hội nảy sinh từ sự cần thiết phải quản lý hoạt động chung của cả cộng đồng xã hội, hướng mọi nỗ lực và hành vi của mọi thành viên trong xã hội vào việc thực hiện những chuẩn mực giá trị chung được cả cộng đồng chấp nhận, vì sự tồn tại và lợi ích của mọi thành viên trong xã hội. Quyền lực xã hội lấy sự tồn tại và phát triển của cả cộng đồng xã hội làm cơ sở tồn tại của mình.

Xã hội được tổ chức ở các phạm vi cấp độ khác nhau, do vậy quyền lực xã hội cũng được xem xét ở nhiều cấp độ cộng đồng khác nhau: gia đình, dòng họ; cộng đồng, dân tộc, tôn giáo; cộng đồng lãnh thổ, cộng đồng quốc gia, cộng đồng quốc tế...

Trong xã hội, ngoài quyền lực chính trị, quyền lực xã hội, quyền lực nhà nước còn có các loại quyền lực khác như: quyền lực đạo đức, quyền lực dòng họ, quyền lực tôn giáo, quyền lực kinh tế... Những loại quyền lực này tạo thành một chỉnh thể, một hệ thống làm cơ sở cho sự tồn tại, vận động, phát triển của xã hội. Nghiên cứu về quyền lực trong xã hội cần có sự nghiên cứu về cơ cấu quyền lực.

Cơ cấu quyền lực

Cơ cấu quyền lực (hay cấu trúc quyền lực) là khái niệm để chỉ các thành phần, các yếu tố, các loại quyền và mối quan hệ qua lại giữa chúng với nhau trong xã hội hoặc trên các mặt của đời sống xã hội.

Có nhiều cách tiếp cận cơ cấu quyền lực, sau đây đề tài nêu lên một số cách tiếp cận cơ bản:

- *Tiếp cận theo các thành tố tạo thành trong quan hệ quyền lực*, cơ cấu quyền lực bao gồm: chủ thể, khách thể quyền lực; môi trường quyền lực và bản thể quyền lực (năng lực thực hiện quyền lực). Theo cơ cấu này, quyền lực thể hiện thông qua một quan hệ giữa chủ thể, khách thể, diễn ra trong một môi trường xã hội nhất định. Qua đó cho thấy, quyền lực không chỉ phụ thuộc vào chủ thể quyền lực mà còn phụ thuộc vào khách thể quyền lực và môi trường quyền lực.

- *Tiếp cận theo bản chất và chủ thể quyền lực trong xã hội*: cơ cấu quyền lực bao gồm quyền lực của các cá nhân, quyền lực của các cộng đồng xã hội, quyền lực của các tổ chức, cơ quan, đơn vị, quyền lực nhà nước. Giữa

các yếu tố này có mối quan hệ quy tại lẫn nhau, tác động chi phối lẫn nhau, trong quan hệ này là chủ thể, trong quan hệ khác là khách thể, tạo thành một chỉnh thể quyền lực trong xã hội, quy định sự vận động phát triển của các hệ thống xã hội và cả xã hội nói chung. Tuy những quan hệ xác định cần phân biệt giữa người có quyền lực, giữa tính quyền lực và người chịu ảnh hưởng của quyền lực. Mỗi chủ thể, khách thể quyền lực bị chi phối bởi nhiều quan hệ quyền lực khác nhau, phụ thuộc vào nhau.

Cơ cấu quyền lực theo chủ thể trong xã hội ta hiện nay bao gồm: quyền lực của Nhà nước; quyền lực của Đảng Cộng sản, quyền lực của các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế; quyền lực của các cộng đồng; quyền lực của công dân... Những quyền lực đó chi phối và tác động qua lại lẫn nhau, quyết định sự vận động và phát triển của xã hội nước ta hiện nay.

- *Tiếp cận theo lĩnh vực hoạt động xã hội, lĩnh vực tác động của quyền lực*, cơ cấu quyền lực bao gồm: quyền lực kinh tế, quyền lực chính trị, quyền lực lập pháp, quyền lực hành pháp, quyền lực tư pháp... Các bộ phận, các loại quyền lực này có mối quan hệ tác động qua lại lẫn nhau, trong đó quyền lực kinh tế là nền tảng của quyền lực chính trị nhưng đồng thời các quyền lực chính trị cũng chi phối các quyền lực khác, kể cả quyền lực kinh tế.

- *Tiếp cận theo tính chất và nguyên nhân phát sinh, chi phối*, cơ cấu quyền lực bao gồm: quyền lực cưỡng bức, quyền lực đạo đức, quyền lực uy tín (uy quyền), quyền lực địa vị, quyền lực cá nhân...

Quyền lực cưỡng bức (Force) là loại quyền lực sử dụng sự ép buộc về thể xác và tinh thần để áp đặt ý chí của người này cho người khác. Hình thức này cũng khá phổ biến trong xã hội, ví dụ như bỏ tù những kẻ tội phạm; cưỡng bức chữa bệnh đối với những người gieo rắc những căn bệnh hiểm nghèo cho xã hội.

Uy quyền là dạng quyền lực có sự đồng tình của công chúng. M.Weber định nghĩa uy quyền là khả năng mà một mệnh lệnh và nội dung đặc thù nhất định sẽ được chấp hành bởi một nhóm người nhất định. Uy quyền thì thường gắn với thiết chế hoá và hợp pháp hoá; những mệnh lệnh được đưa ra trong các tổ chức, được hợp thức hoá theo bậc. Thứ bậc này cho phép người ra lệnh có quyền kiểm soát hành vi của kẻ dưới quyền. Những mệnh lệnh được chấp hành tất nhiên không phải là các đòi hỏi của các cá nhân mà là yêu cầu của tổ chức. Như vậy dạng uy quyền này đã được thiết chế hoá và hợp pháp hoá. M.

Weber đã đưa ra ba loại uy quyền: uy quyền lời cuốn, uy quyền truyền thống, uy quyền hợp pháp, hợp lý. Uy quyền hợp pháp, hợp lý được dựa trên niềm tin về tính đúng đắn và sự cần thiết của những luật lệ, quy định chính thức, tức là những người ở thang bậc quyền lực khác nhau đều tin rằng những quy tắc, luật lệ đó là đúng, cần phải tuân theo.

Quyền lực của một số chủ thể ngoài Nhà nước trong xã hội hiện đại.

Quyền lực của Đảng chính trị

Đảng chính trị là tổ chức chính trị, được liên kết dựa trên một hệ tư tưởng, thể hiện lợi ích của một giai cấp hay tầng lớp xã hội, bao gồm những người tiêu biểu nhất của giai cấp hay tầng lớp ấy, lãnh đạo họ đạt tới mục tiêu lý tưởng nhất định. Như Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc. Đảng lấy chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng và kim chỉ nam cho hành động. Mục tiêu của Đảng là xây dựng nước Việt Nam độc lập, dân chủ, giàu mạnh, xã hội công bằng, văn minh, thực hiện thành công chủ nghĩa xã hội.

Đảng chính trị ra đời gắn liền với quá trình hình thành, phát triển của giai cấp và đấu tranh giai cấp. Lênin cho rằng biểu hiện hoàn chỉnh nhất, toàn vẹn nhất của cuộc đấu tranh giai cấp là cuộc đấu tranh của các đảng phái. Sự tồn tại của các đảng chính trị trong xã hội hiện đại gắn bó mật thiết với cuộc đấu tranh của các giai cấp, các lực lượng chính trị trong việc giành, giữ và sử dụng quyền lực nhà nước.

Ngày nay, nhận diện đảng chính trị, người ta dựa trên bốn tiêu chí chủ yếu:

- Hệ tư tưởng hay quan điểm tư tưởng chính trị;
- Tổ chức đảng và những nguyên tắc tổ chức;
- Mục tiêu chính trị là giành, giữ, sử dụng và chi phối quyền lực nhà nước;
- Sự thừa nhận của xã hội, tức là vai trò lãnh đạo quần chúng, được quần chúng ủng hộ, đại biểu lợi ích cho quần chúng.

Đảng chính trị gắn bó mật thiết với giai cấp, với hệ tư tưởng. Do vậy, nhận diện vai trò của các đảng chính trị trước hết cần xem xét đảng đó dựa trên hệ tư tưởng nào, tiến bộ hay lạc hậu; đại biểu cho lợi ích của giai cấp nào,

giai cấp tiên tiến hay bảo thủ phản động. Mặt khác, vai trò của đảng chính trị còn phụ thuộc vào vị trí của đảng đó trong đời sống chính trị, là đảng cầm quyền hay đảng đối lập. Nhìn chung, vai trò của đảng chính trị đều thể hiện ở hai bình diện chủ yếu: vai trò đối với giai cấp, tầng lớp xã hội mà nó đại biểu; vai trò đối với lợi ích xã hội nói chung.

Đảng Cộng sản Việt Nam thể hiện vai trò của mình thông qua việc lãnh đạo, tập hợp, tổ chức quần chúng nhân dân lao động, đấu tranh bảo vệ lợi ích cho quần chúng nhân dân lao động; thông qua việc định hướng tư tưởng, định hướng phát triển cho xã hội Việt Nam; đào tạo, bồi dưỡng và giới thiệu đội ngũ cán bộ vào các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội; thông qua việc lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội; thông qua đội ngũ cán bộ, đảng viên trong cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội.

Đảng chính trị với tư cách là một tổ chức chính trị, là một chủ thể quyền lực chính trị đặc biệt. Quyền lực của Đảng chính trị là khả năng của đảng đó trong cuộc đấu tranh để thực hiện và bảo vệ lợi ích giai cấp; trong việc đấu tranh giành, giữ quyền lực nhà nước; trong việc lôi cuốn, lãnh đạo quần chúng nhân dân đi theo và trong việc thực hiện lý tưởng mà đảng đó theo đuổi. Quyền lực của đảng chính trị là tổng thể khả năng, năng lực của đảng, của các tổ chức đảng, của đội ngũ đảng viên. Vì vậy, xem xét quyền lực của đảng chính trị phải từ nhiều yếu tố: từ cương lĩnh, điều lệ, các nghị quyết của đảng có phản ánh đúng quy luật khách quan hay không, có được sự đồng tình ủng hộ từ quần chúng hay không; từ năng lực thực tiễn của các tổ chức đảng, đội ngũ đảng viên trong việc tổ chức thực hiện nghị quyết của đảng, trong quan hệ với quần chúng, quan hệ với nhà nước; đặc biệt xem xét quyền lực của đảng chính trị thông qua vai trò của đảng đó trong đời sống chính trị xã hội và hệ thống chính trị.

Khác với các chủ thể chính trị khác, đảng chính trị thực hiện quyền lực chủ yếu thông qua phương thức tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục, thông qua hành động đầu tầu gương mẫu của đội ngũ đảng viên để quần chúng nhân dân làm theo, không bằng bạo lực, cưỡng chế, hành chính. Đối với đảng cầm quyền, lãnh đạo xã hội như Đảng Cộng sản Việt Nam, phương thức thực hiện quyền lực còn thông qua một kênh quan trọng là đội ngũ đảng viên trong bộ máy nhà nước, trong các tổ chức xã hội, thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của đảng thành pháp luật nhà nước, thành các quyết định quản lý của các tổ chức xã hội. Qua phương thức này, quyền lực của đảng cầm quyền

được nhân lên gấp bội và các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội như là các công cụ để đảng chính trị thực hiện vai trò lãnh đạo xã hội của mình.

Đảng chính trị là một bộ phận của giai cấp, tầng lớp xã hội. Quan chúng của đảng, đặc biệt là các cử tri trong các cuộc bầu cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước, không chỉ giới hạn trong một giai cấp, tầng lớp xã hội. Đảng chính trị nào nắm được quyền lực nhà nước, các tổ chức xã hội thì đảng ấy thực sự có quyền lực chính trị mạnh. Quyền lực của đảng chính trị không phải nhằm thực hiện và bảo vệ lợi ích cho đội ngũ đảng viên của đảng mà trước hết và chủ yếu là vì lợi ích của giai cấp, lợi ích của quần chúng nhân dân mà đảng đại biểu.

Như vậy, quyền lực của đảng chính trị không chỉ biểu hiện thông qua cương lĩnh, điều lệ, nghị quyết của đảng, qua hệ thống tổ chức hoạt động của đảng mà còn biểu hiện thông qua các thiết chế xã hội, qua quần chúng nhân dân mà đảng nắm được như nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội. Nói một cách khác, quyền lực của đảng chính trị là quyền lực lãnh đạo của đảng chính trị và đảng là trung tâm lãnh đạo chính trị.

Quyền lực của các tổ chức chính trị- xã hội

Các tổ chức, đoàn thể của nhân dân như Tổng Liên đoàn lao động, Hội liên hiệp phụ nữ, Đoàn thanh niên,... là những tổ chức chính trị-xã hội hay tổ chức xã hội, được thành lập trên nguyên tắc tự nguyện, đại biểu cho lợi ích của thành viên tổ chức theo lứa tuổi, giới tính, nghề nghiệp...

Ở các nước tư bản hiện nay, các tổ chức, đoàn thể của nhân dân được gọi chung là các nhóm áp lực và đều bị các đảng chính trị chi phối theo mục đích chính trị của các đảng đó. Trong quan hệ với nhà nước, các nhóm áp lực vừa là khách thể quyền lực của nhà nước (đối tượng quản lý của nhà nước) vừa là chủ thể chính trị trong đời sống xã hội và trong một mức độ nhất định, các nhóm áp lực lại là chủ thể quyền lực chính trị, gây áp lực đối với quyền lực nhà nước, đấu tranh bảo vệ lợi ích của các thành viên và tổ chức. Trong quan hệ với các đảng chính trị, các nhóm áp lực vừa thông qua các đảng chính trị, các nhóm áp lực vừa thông qua các đảng chính trị để thực hiện quyền lực chính trị, thực hiện lợi ích của tổ chức thành viên, vừa là công cụ mà các đảng chính trị sử dụng để làm tăng quyền lực chính trị của mình, góp phần thực hiện mục đích chính trị là giành, giữ và sử dụng quyền lực nhà nước. Trong cả

hai mối quan hệ, các nhóm áp lực đều là những nhân tố tác động tích cực của quyền lực chính trị.

Ở nước ta, trong thời kỳ quá độ lên CNXH, các tổ chức, đoàn thể của nhân dân được chia làm hai loại: tổ chức chính trị-xã hội và tổ chức xã hội. Sự phân định này chủ yếu dựa trên hai tiêu chí:

- Chức năng cơ bản: tổ chức chính trị-xã hội thực hiện đồng thời hai chức năng cơ bản: chức năng chính trị và chức năng xã hội; tổ chức xã hội chủ yếu thực hiện chức năng xã hội.

- Cả hai loại tổ chức này đều hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật, được sự thừa nhận và cho phép của nhà nước. Trong đó, đối với tổ chức chính trị xã hội, ngoài quan hệ với nhà nước, nó còn được sự công nhận, chấp nhận của đảng chính trị (Đảng Cộng sản Việt Nam).

Ở nước ta, các tổ chức chính trị-xã hội hiện nay bao gồm: Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Hội cựu chiến binh Việt Nam, Liên hiệp các hội khoa học-kỹ thuật, Liên hiệp các hội văn học nghệ thuật. Các tổ chức chính trị-xã hội là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Mỗi tổ chức chính trị xã hội có vị trí, vai trò và nhiệm vụ cụ thể khác nhau trong đời sống chính trị xã hội, nhưng nhìn chung đều có chức năng cơ bản giống nhau, cụ thể là:

- Tập hợp và tuyên truyền, giáo dục các hội viên, đoàn viên về đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật Nhà nước để họ vận dụng đúng đắn vào thực tiễn, làm tròn nghĩa vụ công dân, góp phần xây dựng đất nước.

- Chăm lo lợi ích chính đáng của các thành viên trong tổ chức, đại biểu và bảo vệ lợi ích đó khi cần thiết trong phạm vi pháp luật quy định;

- Thực hiện chính sách đoàn kết dân tộc, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân; thực hiện vai trò kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước.

Các tổ chức chính trị-xã hội ở nước ta được tổ chức từ cơ sở đến trung ương và là một bộ phận cấu thành hệ thống chính trị Việt Nam. Hệ thống

chính trị Việt Nam xét về cơ cấu có ba bộ phận cấu thành: Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, các tổ chức chính trị- xã hội. Do vậy, phạm vi tác động và ảnh hưởng của các tổ chức chính trị- xã hội trong đời sống chính trị xã hội là rất lớn, vừa là chủ thể chính trị, quyền lực chính trị, vừa là đối tượng lãnh đạo, quản lý của Đảng, Nhà nước.

Các tổ chức chính trị- xã hội tham gia vào đời sống chính trị xã hội ở hai bình diện: trong phạm vi tổ chức và trong phạm vi của cả cộng đồng xã hội quốc gia.

Trong phạm vi của tổ chức chính trị -xã hội thì đây là một hệ thống quản lý trong toàn bộ hệ thống quản lý xã hội: tổ chức hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, cùng có lợi, dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước. Ưu thế quản lý, quyền lực cũng do các thành viên của tổ chức lập ra để thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của mình, hoạt động vì lợi ích của các thành viên và tổ chức trong phạm vi giới hạn của pháp luật nhà nước, dưới sự lãnh đạo của Đảng. Yếu tố chính trị và quyền lực chính trị trong phạm vi hoạt động của từng tổ chức biểu hiện trước hết ở việc phát huy quyền làm chủ nâng cao năng lực của mọi thành viên trong các hoạt động xã hội, thực hiện những lợi ích của mình; ở việc nâng cao hiểu biết chính trị, giác ngộ chính trị của các thành viên tạo thành một tập thể đoàn kết, thống nhất, vì lợi ích chung của tổ chức và thành viên. Trong hoạt động, nếu các tổ chức chính trị-xã hội không phát huy được vai trò, năng lực của các thành viên thì không làm tròn được chức năng chính trị.

Trong phạm vi của cả cộng đồng xã hội quốc gia, tổ chức chính trị-xã hội cũng như từng thành viên của nó lại là chủ thể chính trị, chủ thể quyền lực chính trị. Tổ chức chính trị- xã hội cũng như từng thành viên của nó tham gia vào việc xây dựng nhà nước, quản lý nhà nước, kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước, dưới sự lãnh đạo của Đảng; vừa là để góp phần nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, vừa là thể hiện quyền lực chính trị của mình, là thực hiện và bảo vệ lợi ích của tổ chức và các thành viên trong quan hệ với các cộng đồng khác thông qua Nhà nước. Trong quan hệ với Đảng, tổ chức chính trị- xã hội đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Đảng. Thông qua đội ngũ Đảng viên của Đảng trong các tổ chức chính trị- xã hội, các nghị quyết của Đảng được cụ thể hoá, được tuyên truyền, phổ biến và được thực hiện trong các tổ chức chính trị- xã hội và việc thực hiện các nghị quyết của Đảng cũng là quá trình thực hiện những nhu cầu, lợi ích của tổ chức và thành viên trong quan hệ xã hội. Như vậy, thông qua sự lãnh đạo của Đảng đối với

các tổ chức chính trị- xã hội, Đảng vừa thực hiện được quyền lực chính trị của mình, làm cho quyền lực chính trị đó tăng lên, nhân lên, vừa là phương thức, con đường để các tổ chức chính trị- xã hội và các thành viên của nó thực hiện quyền lực chính trị của mình trong đời sống xã hội, là từng bước thực hiện những nhu cầu, lợi ích của mình.

Trong quan hệ với Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội vừa là khách thể quyền lực Nhà nước, vừa là chủ thể quyền lực chính trị. Quyền lực nhà nước tác động vào các tổ chức chính trị xã hội cũng chỉ vì lợi ích của tổ chức đó trong quan hệ phù hợp, hài hoà với lợi ích của các cộng đồng khác. Nghĩa là quyền lực nhà nước tác động nhằm tạo điều kiện nhằm phát huy vai trò của tổ chức cũng như các thành viên trong việc thực hiện và bảo vệ lợi ích của mình; chứ không đơn thuần là quyền lực thống trị giai cấp. Mặt khác, quyền lực của các tổ chức chính trị- xã hội và các thành viên của nó tác động vào Nhà nước bằng nhiều phương thức khác nhau góp phần xây dựng, hoàn thiện Nhà nước cũng chỉ nhằm để nhà nước thực sự là của họ, thực sự chăm lo đến nhu cầu, lợi ích của họ. Trên một nghĩa nào đó, Nhà nước, Đảng là công cụ mà các tổ chức chính trị- xã hội và các thành viên của nó sử dụng để thực hiện quyền lực chính trị của mình.

Quyền lực của quần chúng nhân dân

Quần chúng nhân dân bao gồm chủ yếu là những người lao động sản xuất tạo ra của cải vật chất, bảo đảm sự tồn tại và phát triển của xã hội; những tầng lớp, giai cấp xã hội tham gia vào quá trình đấu tranh xã hội; vì sự tiến bộ của xã hội.

Trong tiến trình phát triển của xã hội; vị trí, vai trò của quần chúng nhân dân ở mỗi giai đoạn có sự khác nhau nhưng nhìn trên tổng thể mà xét, quần chúng nhân dân là người sáng tạo ra lịch sử, là lực lượng quyết định trong quá trình cải biến xã hội. Vai trò quyết định của quần chúng nhân dân thể hiện trên các mặt chủ yếu sau đây:

- Quần chúng nhân dân là lực lượng cơ bản sản xuất ra của cải vật chất, của cải tinh thần, góp phần vào sự tồn tại và phát triển của xã hội;
- Quần chúng nhân dân là chủ thể của mọi quá trình cải biến xã hội;
- Lợi ích của quần chúng nhân dân là động lực cơ bản của cách mạng xã hội; của những quá trình cải biến xã hội.

Trên phương diện chính trị, quyền lực chính trị, quần chúng nhân dân vừa là chủ thể vừa là khách thể của chính trị và quyền lực chính trị. Tương quan chủ thể, khách thể chính trị, quyền lực chính trị của quần chúng nhân dân trong xã hội cũng rất khác nhau.

Trong xã hội nô lệ, phong kiến, quần chúng nhân dân (chủ yếu là nhân dân lao động) chỉ là khách thể của quyền lực chính trị- quyền lực nhà nước (quyền lực của giai cấp thống trị về kinh tế).

Trong xã hội hiện đại, do sự phát triển các mặt của đời sống xã hội, đặc biệt là vấn đề dân chủ, vai trò chính trị của quần chúng nhân dân không chỉ là khách thể của quyền lực chính trị mà còn là chủ thể của quyền lực chính trị.

Sự tham gia của quần chúng nhân dân vào đời sống chính trị vừa với tư cách là từng cá nhân, vừa thông qua những tổ chức, cơ quan mà ở đó họ là những thành viên; với nhiều phương thức khác nhau, trực tiếp hoặc gián tiếp vào cơ cấu chính trị và cơ cấu quyền lực chính trị của xã hội. Quần chúng nhân dân tham gia vào các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội, thông qua hoạt động của tổ chức chi phối quyền lực nhà nước, thực hiện lợi ích cho tổ chức và bản thân; tham gia với tư cách là cá nhân thông qua hoạt động bầu cử các đại biểu vào các cơ quan quyền lực nhà nước, hoạt động trưng cầu ý kiến về những chính sách, quyết định của nhà nước; kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan và công chức nhà nước... Tham gia với tư cách cá nhân (công dân, cử tri), quần chúng nhân dân có quyền lực chính trị khi họ đại biểu cho lợi ích của cả giai cấp, tầng lớp xã hội của họ, chứ không chỉ vì lợi ích cá nhân của bản thân họ.

Quần chúng nhân dân trong thời kỳ quá độ ở nước ta hiện nay, chủ yếu là giai cấp công nhân, giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức. Họ tham gia vào đời sống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và sự quản lý của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam- Nhà nước của dân, do dân, vì dân, thông qua các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội mà họ là thành viên, thông qua tư cách cá nhân công dân, cử tri vào việc xây dựng, chỉnh đốn Đảng, vào việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước cộng hoà XHCN Việt Nam. Ở Việt Nam, tất cả quyền lực đều thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền của mình chủ yếu thông qua Nhà nước, Nhà nước quản lý xã hội chủ yếu bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Ngoài Nhà nước, nhân dân thực hiện quyền lực chính trị còn thông qua tổ chức Đảng, các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội và cá nhân, vì lợi ích

xã hội, lợi ích tổ chức và lợi ích cá nhân; vì một mục đích: dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Trước đây đã đề cập đến các quyền lực chính trị chủ yếu của một thiết chế xã hội và của xã hội Việt Nam trong thời kỳ quá độ. Các chủ thể quyền lực chính trị có quan hệ với nhau. Chủ thể quyền lực chính trị trong một quan hệ lại trở thành khách thể của quyền lực chính trị.

1.2 Quyền lực Nhà nước và cơ cấu quyền lực Nhà nước

1.2.1 Quyền lực nhà nước

Như phần trên đã nêu, quyền lực nhà nước là một dạng quyền lực chính trị, quyền lực xã hội (công quyền). Phần này sẽ đi sâu vào xem xét cụ thể nội dung, bản chất và cơ cấu của quyền lực nhà nước.

Nhà nước ra đời và tồn tại một mặt do nhu cầu chung của cả xã hội, nhu cầu kiềm chế những mặt đối lập không thể điều hoà được, giữ cho những xung đột trong vòng trật tự, nhu cầu phát triển xã hội về lợi ích của cả cộng đồng xã hội.

Nhà nước là một tổ chức có tính chất pháp lý của một cộng đồng dân cư sống trên cùng một lãnh thổ, hoạt động trong khuôn khổ của những thiết chế đã được lập ra. Quyền lực nhà nước nảy sinh từ nhu cầu chung của cả cộng đồng dân cư sống trên cùng lãnh thổ: Nhu cầu bảo vệ chủ quyền lãnh thổ, nhu cầu làm dịu xung đột xã hội, giữ cho những xung đột ấy diễn ra trong vòng “trật tự”, nhu cầu quản lý hoạt động chung của cả cộng đồng, hướng nỗ lực và hành vi của mỗi người vào thực hiện những mục tiêu chung của xã hội... Nhờ đó xã hội có được “sự ổn định cần thiết” và có được những bước phát triển tiến bộ. Quyền lực nhà nước lấy sự tồn tại và phát triển của cả cộng đồng lãnh thổ làm cơ sở xã hội của mình.

Như vậy, quyền lực nhà nước là quyền lực công cộng, là “sức mạnh của ý chí chung” của cả cộng đồng dân cư sống trên cùng lãnh thổ, nhưng là quyền lực công cộng trong điều kiện “xã hội bị phân chia thành những mặt đối lập không thể điều hoà, mà xã hội đó bất lực không sao loại bỏ được”. Vì thế quyền lực công cộng của Nhà nước khác với quyền lực công cộng của xã hội thị tộc. Nó “không còn trực tiếp là dân cư tự tổ chức thành lực lượng vũ trang nữa...Nó không chỉ là những người vũ trang mà còn gồm những công cụ vật chất phụ thêm nữa như nhà tù và đủ loại cơ quan cưỡng bức mà xã hội thị

tộc không hề biết đến”. Chỉ có nhà nước mới sử dụng “sức mạnh ý chí chung” bằng pháp luật, bằng quân đội, cảnh sát, bằng hệ thống các cơ quan trấn áp và cưỡng chế quản lý xã hội. Trong điều kiện “xã hội bị phân chia thành những mặt đối lập không thể điều hoà” thì chỉ có sức mạnh cưỡng chế của quyền lực nhà nước mới có thể duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội. Cưỡng chế là một hình thức đặc thù của việc thực hiện quyền lực nhà nước, nhưng không phải là hình thức duy nhất. Hơn nữa, mức độ biểu hiện của hình thức này còn phụ thuộc vào trình độ phát triển của xã hội về các mặt; vào bản chất, hình thức tổ chức của các nhà nước trong lịch sử.

Mặt khác, nhà nước cũng đồng thời sinh ra trong cuộc xung đột giữa các giai cấp, nên theo lệ thường nó là nhà nước của giai cấp có thế lực nhất, của giai cấp thống trị về mặt kinh tế. Giai cấp này nhờ có nhà nước đã trở thành giai cấp thống trị xã hội về mặt chính trị xã hội. Do vậy, quyền lực nhà nước xét về bản chất là quyền lực của giai cấp thống trị, nó là quyền lực chính trị. Quyền lực đó là quyền lực của một giai cấp, một liên minh giai cấp, hay quyền lực của nhân dân lao động trong điều kiện chủ nghĩa xã hội, nó nói lên khả năng của những giai cấp trong việc thực hiện vai trò thống trị của mình. Giai cấp có thế lực nhất trong xã hội đã nhân danh xã hội, biến ý chí của giai cấp thành ý chí chung của toàn xã hội, áp đặt quyền lực của mình lên toàn xã hội bằng hệ thống pháp luật và bộ máy nhà nước. Do vậy, quyền lực nhà nước là quyền lực công cộng mang tính chính trị, hay quyền lực nhà nước là quyền lực công cộng đặc biệt và trong các loại quyền lực chính trị thì nhà nước, quyền lực nhà nước là trung tâm của quyền lực chính trị.

Việc sử dụng quyền lực nhà nước trước hết là nhằm bảo đảm cho xã hội ổn định về mặt chính trị, về mặt trật tự an toàn xã hội..., bảo vệ và phát triển quan hệ sản xuất mà giai cấp thống trị làm đại biểu, vì nhu cầu và lợi ích của giai cấp thống trị và vì nhu cầu và lợi ích của toàn xã hội. Để việc sử dụng quyền lực nhà nước có hiệu lực, hiệu quả thì trước hết ý chí của giai cấp thống trị và của toàn xã hội phải được thể chế hoá thành những quy định, quy tắc, chuẩn mực chung bằng một hệ thống pháp luật, về tổ chức bộ máy nhà nước, về chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, công chức trong bộ máy nhà nước, về nghĩa vụ, quyền lợi của các tổ chức xã hội và công dân... Trên cơ sở những quy định của pháp luật, các cơ quan nhà nước và công chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, qua đó thể hiện quyền lực nhà nước đối với xã hội.

Trong xã hội có giai cấp, quyền lực nhà nước hướng tới thực hiện hai chức năng: chức năng thống trị giai cấp và chức năng công bằng xã hội (công cộng).

Việc thực hiện chức năng thống trị giai cấp của quyền lực nhà nước thể hiện ở chỗ:

Một là, nhà nước bao giờ cũng chỉ là công cụ chuyên chính của một giai cấp, bảo đảm sự thống trị về chính trị của giai cấp cầm quyền đối với các giai cấp và tầng lớp trong xã hội. Điều đó giải thích vì sao chuyên chính là một thuộc tính vốn có của quyền lực nhà nước.

Hai là, quyền lực nhà nước hướng tới việc bảo vệ và phát triển nền tảng kinh tế mà giai cấp cầm quyền là người đại diện cho quan hệ sản xuất chiếm địa vị thống trị trong xã hội đó. Chính việc thực hiện có hiệu quả nội dung này sẽ tạo ra cơ sở vật chất cho việc củng cố quyền lực chính trị thống trị của giai cấp thống trị.

Ba là, quyền lực nhà nước hướng tới việc xác lập và bảo đảm hệ tư tưởng chính trị của giai cấp cầm quyền, biến nó thành hệ tư tưởng thống trị xã hội.

Bốn là, quyền lực nhà nước hướng tới chống lại mọi quyền lực thù địch với giai cấp thống trị, từ cả bên trong và bên ngoài quốc gia để giữ vững quyền lực Nhà nước trong tay giai cấp thống trị.

Ngoài việc thực hiện chức năng thống trị giai cấp, quyền lực nhà nước còn hướng tới thực hiện chức năng xã hội (chức năng công quyền). Mức độ và hiệu quả của việc thực hiện chức năng xã hội của các nhà nước trong lịch sử cũng rất khác nhau, nhưng về đại thể, việc thực hiện chức năng công quyền của quyền lực Nhà nước hướng vào các nội dung chủ yếu sau đây:

Một là, quyền lực nhà nước thông qua hệ thống thiết chế tổ chức, pháp luật, bộ máy, thực hiện việc quản lý xã hội trên tất cả mọi lĩnh vực nhằm làm cho xã hội tồn tại, phát triển trong vòng “trật tự” nhất định.

Hai là, quyền lực nhà nước thực hiện bằng những biện pháp thích hợp góp phần làm dịu xung đột giai cấp.

Ba là, quyền lực nhà nước hướng tới việc xây dựng những cơ sở vật chất, xã hội, văn hoá đáp ứng nhu cầu sản xuất và đời sống của cả cộng đồng xã hội.

Bốn là, quyền lực nhà nước hướng tới việc xây dựng, tạo lập môi trường ổn định góp phần vào sự phát triển xã hội.

Năm là, quyền lực nhà nước hướng tới việc thực hiện các hoạt động đối ngoại, nhằm mở rộng quan hệ quốc tế, tạo điều kiện để phát triển quốc gia trong quan hệ quốc tế.

Giữa việc thực hiện chức năng thống trị giai cấp và chức năng công cộng của quyền lực Nhà nước có mối quan hệ tác động biện chứng với nhau. Trong đó, chức năng thống trị giai cấp là đặc trưng mang tính bản chất của mọi quyền lực nhà nước.

Trong nhà nước XHCN, việc thực hiện chức năng thống trị giai cấp và chức năng xã hội của quyền lực nhà nước có sự thống nhất và nhất quán với nhau. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, mà nòng cốt là công nhân, nông dân và tầng lớp trí thức. Vì rằng, xét về bản chất, Nhà nước CHXH cũng là công cụ chuyên chính của một giai cấp- giai cấp công nhân, nhưng lợi ích căn bản của giai cấp công nhân và nhân dân lao động là thống nhất với nhau. Hiến pháp và pháp luật nước ta và các nước XHCN đều ghi nhận : “Tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân”. Trong xã hội hiện đại, hầu hết Hiến pháp của các nước tư bản cũng đều ghi nhận: tất cả quyền lực nhà nước hay chủ quyền thuộc về nhân dân. Nhưng tính nhân dân ở đây được đo bằng mức độ sở hữu tài sản của chế độ chiếm hữu tư nhân về tư liệu sản xuất.

Để quyền lực nhà nước thực hiện có hiệu quả, một vấn đề đặt ra và đã từng tồn tại trong suốt lịch sử là cơ cấu, hình thức, phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước như thế nào là thích hợp. Nhiều quan điểm, nhiều học thuyết chính trị đã đề cập nhiều đến vấn đề này, và trong thực tiễn cũng đã tồn tại nhiều mô hình tổ chức quyền lực nhà nước khác nhau. Các mô hình tổ chức quyền lực nhà nước khác nhau vừa phản ánh tương quan lực lượng chính trị giữa các giai cấp, các đảng phái chính trị, các lực lượng chính trị trong các quốc gia; vừa phản ánh trình độ tổ chức đời sống xã hội của xã hội loài người ở các giai đoạn lịch sử.

Quyền lực nhà nước, dù được thừa nhận là quyền lực của một giai cấp, hay quyền lực chung của cả cộng đồng xã hội thì sự thể hiện và thực hiện nó

đều liên quan và gắn liền với những cá nhân con người trong bộ máy nhà nước. Những người này có tư cách pháp lý, thay mặt cho cộng đồng dân cư, chịu trách nhiệm quản lý đất nước, thực thi quyền lực nhà nước. Họ là những con người hiện thực, cụ thể, có những nhu cầu và lợi ích nhất định, nên hoạt động của họ một phần thực hiện những nhu cầu và lợi ích riêng của mình. Trong thực tế, do theo đuổi những nhu cầu và lợi ích cá nhân đã không ít trường hợp quyền lực nhà nước bị biến dạng, bị lạm quyền, trở thành quyền lực cá nhân, hay quyền lực của một nhóm xã hội nhất định. Đó là một trong những biểu hiện làm quyền lực nhà nước bị suy yếu, bị phân tán không thống nhất, làm cho lòng dân ly tán. Để khắc phục tình trạng trên, không chỉ việc hoàn thiện hệ thống pháp luật quy định rõ chức năng nhiệm vụ, quyền hạn trách nhiệm cho mỗi cán bộ, công chức, cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước, mà còn cần có một cơ chế kiểm tra kiểm soát chặt chẽ hoạt động của bộ máy nhà nước để kịp thời xử lý những vi phạm pháp luật của các công chức và cơ quan quản lý nhà nước các cấp. Ở các nước tư bản đã tổ chức ra hệ thống tài phán hành chính để xét xử các cơ quan nhà nước, công chức vi phạm pháp luật, vi phạm các quyền của công dân, đảm bảo quyền lực nhà nước thống nhất. Ở nước ta cũng có toà án hành chính, nhưng cái đáng quan tâm hơn cả là cần củng cố và hoàn thiện cơ chế kiểm tra, kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước qua hoạt động của các cơ quan nhà nước và công chức, thực hiện dân chủ hoá đời sống xã hội, phát huy quyền làm chủ của nhân dân và các tổ chức xã hội trong việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Xét về mặt quản lý xã hội thì quyền lực nhà nước luôn phải bảo đảm và hướng tới sự thống nhất. Tức là quyền lực nhà nước phải là một chỉnh thể thống nhất, thống nhất giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; thống nhất giữa trung ương và địa phương để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý xã hội của Nhà nước. Các nhà nước trong lịch sử luôn ý thức được điều đó và luôn hướng tới việc tổ chức một nhà nước mà trong đó quyền lực nhà nước là thống nhất. Nhưng thực tế khả năng thống trị xã hội của các giai cấp, các lực lượng xã hội ở mỗi giai đoạn lịch sử lại đạt được ở mức độ khác nhau, nên hình thức và mức độ đạt được sự thống nhất của các Nhà nước cũng khác nhau. Các hình thức nhà nước trong lịch sử thể hiện hình thức và mức độ đạt được của sự thống nhất quyền lực nhà nước.

Có nhà nước duy trì sự thống nhất quyền lực theo hình thức liên bang, như Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Cộng hoà liên bang Đức... Ở đó, sự thống nhất

quyền lực được thể hiện và thực hiện bởi các mối quan hệ pháp lý chặt chẽ được quy định trong Hiến pháp của nó. Các nhà nước trong liên bang vẫn có luật pháp và thể chế riêng, nhưng đã chuyển giao một phần quyền lực của mình vì lợi ích chung của cả quốc gia cho nhà nước liên bang. Hiến pháp của nhà nước liên bang là đạo luật tổ chức đời sống chung của các nhà nước thành viên, đảm bảo quyền lực nhà nước thống nhất.

Có nhà nước lại duy trì sự thống nhất quyền lực theo hình thức nhà nước đơn nhất. Ở đây quyền lực nhà nước được thực hiện thống nhất trên toàn lãnh thổ. Nhà nước đơn nhất thường mang tính chất tập quyền. Tức mọi quyết định của nhà nước đều tập trung ở trung ương, mà trung ương lại không thể ra quyết định cho từng cá nhân công dân được. Để khắc phục nhược điểm này người ta áp dụng chế độ tản quyền, phân quyền và phân cấp quản lý.

Theo chế độ tản quyền, quyền lực nhà nước được tản ra cho những người đại diện của quyền lực nhà nước ở địa phương thực hiện. Những đại diện quyền lực nhà nước này có những quyết định cho từng công dân thuộc phần lãnh thổ mà họ quản lý nhưng những đại diện này luôn thuộc quyền lực nhà nước thống nhất. Ở đây, trung ương không thể tự quyết định mọi vấn đề mà chỉ đưa ra quyết định chung nhằm bảo đảm sự liên kết, gắn bó chặt chẽ các hoạt động của đại diện trên toàn lãnh thổ. Đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương có quyền quyết định trong phạm vi thẩm quyền của mình theo quy định của pháp luật. Như vậy, theo cách này đã hình thành một chức năng thứ hai của nhà nước, đó là đánh giá các hoạt động của các đại diện trung ương ở địa phương, tạo ra cơ chế tự điều chỉnh trong việc thực thi quyền lực Nhà nước.

Theo chế độ phân quyền, nhà nước chuyển giao một phần quyền lực của mình cho địa phương và coi các cộng đồng lãnh thổ là những thực thể tự quản trong phạm vi quyền lực được phân đó. Mỗi đơn vị địa phương lãnh thổ nhận các quyền trung ương giao, sẽ tự quản lý lấy mình, nhưng chế độ tự quản này vẫn phải chịu sự kiểm soát của Trung ương về tính pháp chế để bảo đảm quyền lực thống nhất. Thứ nhất, các cộng đồng lãnh thổ không được “lấn” vào thẩm quyền của nhà nước, tức là không được làm những công việc mà Nhà nước trung ương không giao cho. Thứ hai, các cộng đồng lãnh thổ không được vi phạm các quyền công dân được luật pháp thừa nhận.

Trong phần Phụ lục của Đề tài từ trang 105 đến 122 giới thiệu "Tổ chức quyền lực hành chính của Cộng hoà Liên bang Đức" theo chế độ phân quyền.

Theo chế độ phân cấp quản lý, bộ máy nhà nước được tổ chức thành những cấp khác nhau từ trung ương đến cơ sở. Như ở Việt Nam, bộ máy nhà nước được tổ chức thành 4 cấp: trung ương, tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương), huyện (quận) và xã (phường). Ở đây, quyền lực nhà nước là một thể thống nhất của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, thống nhất từ Trung ương đến các cơ sở, là quyền lực của nhân dân, nhân dân uỷ nhiệm cho các cơ quan nhà nước do mình bầu ra thực thi quyền lực của mình để quản lý đất nước. Các cơ quan, công chức nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trên cơ sở chấp hành Hiến pháp, luật pháp và những văn bản quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước cấp trên. Phân cấp quản lý đảm bảo sự tập trung thống nhất quản lý của nhà nước trung ương, tức là bảo đảm quyền lực nhà nước tập trung thống nhất, đồng thời phát huy được tính sáng tạo, chủ động của địa phương, cơ sở.

Tóm lại, từ những vấn đề nêu trên cho thấy: quyền lực nhà nước là sự thống nhất trong biểu hiện và trong thực hiện quyền lực chính trị (quyền lực của giai cấp thống trị) và quyền lực xã hội. Giai cấp thống trị đã nhân danh xã hội, sử dụng quyền lực xã hội để thực hiện sự thống trị xã hội, nhằm thực hiện và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị và cả lợi ích của toàn xã hội. Mặt khác, quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện trên phạm vi toàn quốc gia với cả một hệ thống thiết chế, bộ máy hành chính, bạo lực mang tính đơn phương với tất cả mọi thành viên trong quốc gia, buộc họ phải thực hiện theo ý chung của nhà nước, của giai cấp thống trị. Khi ý chí của nhà nước, của giai cấp thống trị phù hợp với nhu cầu, lợi ích và xu hướng vận động của xã hội thì quyền lực đó góp phần vào sự phát triển xã hội, được công chúng tự giác tuân thủ. Ngược lại, khi ý chí của nhà nước, của giai cấp thống trị, thậm chí của một số bộ phận nhà nước (cán bộ, công chức nhà nước) không phù hợp với nhu cầu, lợi ích và xu hướng vận động của xã hội thì quyền lực đó cản trở sự phát triển của xã hội, không được sự tuân thủ tự giác của nhân dân, thậm chí còn gây ra sự chống đối từ phía nhân dân, tạo ra thứ quyền lực đối lập với nhà nước.

Quyền lực nhà nước được tổ chức, thực hiện bằng pháp luật, bộ máy,... trong cả không gian rộng lớn theo cả chiều ngang, cả theo chiều dọc từ trung ương đến địa phương. Do vậy, để hiểu sâu về quyền lực nhà nước cần có sự nghiên cứu, xem xét cấu trúc của quyền lực nhà nước.

1.2.2. Cơ cấu quyền lực nhà nước

Cơ cấu hay cấu trúc quyền lực nhà nước là khái niệm để chỉ toàn bộ các yếu tố, các bộ phận tạo nên quyền lực nhà nước và mối quan hệ giữa chúng với nhau trên các phương diện khác nhau (phương diện bản chất, phương diện quản lý, chiều ngang, chiều dọc...).

Từ quan niệm trên xem xét cấu trúc quyền lực nhà nước có thể được đề cập ở nhiều phương diện khác nhau. Ở đây, đề tài đề cập đến một số phương diện chủ yếu:

- *Tiếp cận từ phương diện bản chất*, cấu trúc quyền lực nhà nước bao gồm hai bộ phận: quyền lực của giai cấp thống trị về kinh tế và quyền lực xã hội (ý chí của giai cấp thống trị và ý chí chung của toàn xã hội). Ở đây, từ phương thức biểu hiện, thực hiện và mục tiêu quyền lực đều hướng tới cả lợi ích của giai cấp thống trị và lợi ích của toàn xã hội. Sự thống nhất không tách rời giữa quyền lực giai cấp và quyền lực xã hội trong quyền lực nhà nước làm cho thực tiễn khó tách bạch được đâu là quyền lực giai cấp, đâu là quyền lực xã hội. Do vậy, trong thực tế đã dẫn tới tình trạng hoặc phủ nhận quyền lực giai cấp của nhà nước, hoặc tuyệt đối hoá quyền lực giai cấp của nhà nước. Sự kết hợp giữa quyền lực giai cấp và quyền lực xã hội trong thực tế nó biểu hiện tính nghệ thuật của hoạt động quản lý, thống trị xã hội. Nhấn mạnh hoặc tách rời quyền lực này, quyền lực kia sẽ dẫn đến những hậu quả khó lường trong sự ổn định và phát triển xã hội.

- *Tiếp cận từ phương diện quản lý* (hay theo chiều ngang), quyền lực nhà nước bao gồm quyền lực quyết định, quyền lực điều hành, quyền lực xử lý (hay quyền lực lập pháp, quyền lực hành pháp và quyền lực tư pháp).

Với tư cách là một chủ thể quản lý xã hội đặc biệt, quyền lực quyết định hay quyền lực lập pháp của nhà nước thể hiện ở việc nhà nước ban hành những điều luật, những quyết định buộc mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân công dân phải tuân thủ; quyền lực điều hành, hay quyền lực hành pháp của nhà nước thể hiện thông qua việc điều hành, tổ chức thực hiện pháp luật, thực hiện chính sách của các cơ quan hành pháp (quyền lực điều hành - hành pháp bao gồm cả quyền lực xây dựng quy hoạch, kế hoạch, tổ chức thực hiện, chỉ đạo, kiểm tra...); quyền lực xử lý hay quyền lực tư pháp của nhà nước được thực hiện thông qua việc xét xử những vi phạm pháp luật của những cơ quan tổ chức, cá nhân công dân để bảo vệ lợi ích của nhà nước, lợi ích xã hội, duy trì trật tự và sự phát triển xã hội.

Tuy xã hội truyền thống (xã hội nô lệ, xã hội phong kiến) nói chung các quyền lực này đều tập trung vào một hệ thống cơ quan nhà nước đứng đầu là một ông vua chuyên chế. Nhưng trong xã hội hiện đại, xã hội dân chủ các quyền lực này được thực hiện thông qua ba hệ thống cơ quan (các cơ quan lập pháp, các cơ quan hành pháp, các cơ quan tư pháp). Sự phân chia, phân định các quyền lực này giữa các cơ quan nhà nước phụ thuộc vào thể chế chính trị, thể chế nhà nước của từng quốc gia.

- **Theo chiều dọc của hệ thống quản lý**, quyền lực nhà nước bao gồm: quyền lực nhà nước trung ương và quyền lực của chính quyền địa phương. Dù nhà nước được tổ chức theo hình thức nào đơn nhất hay liên bang, tập quyền hay phân quyền thì tất cả quyền lực nhà nước (các quyền lực tạo thành) không thể do một cơ quan nắm giữ và thực hiện mà được phân chia, phân định cho nhiều cơ quan nhà nước (thể hiện thông qua chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan đó) nắm giữ và thực hiện. Quyền lực nhà nước trung ương bao gồm những quyền lực cơ bản, chủ yếu của nhà nước nó liên quan đến lợi ích, chủ quyền quốc gia... Quyền lực của chính quyền địa phương gắn với sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ lợi ích của nhân dân địa phương trong sự thống nhất với lợi ích quốc gia...

- **Tiếp cận theo phạm vi, lĩnh vực tác động của quyền lực trong xã hội**, quyền lực nhà nước bao gồm quyền lực đối nội, quyền lực đối ngoại. Quyền lực đối ngoại của nhà nước phản ánh mối quan hệ, tương quan sức mạnh của nhà nước trong việc giữ vững độc lập, chủ quyền quốc gia, thực hiện và bảo vệ lợi ích quốc gia trong mối quan hệ với các quốc gia khác. Quyền lực đối nội của nhà nước thể hiện ở khả năng, năng lực của nhà nước trong việc duy trì các quan hệ xã hội ổn định, thực hiện và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị và lợi ích xã hội. Một nhà nước thực sự có quyền lực là một nhà nước mạnh, sức mạnh đó thể hiện ở việc bảo vệ lợi ích chủ quyền quốc gia, ở việc duy trì sự ổn định xã hội và bảo đảm sự phát triển xã hội.

- **Theo các lĩnh vực của đời sống xã hội**, quyền lực nhà nước bao gồm quyền lực trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, thể hiện ý chí, năng lực của nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội. Các quyền lực này bao gồm quyền lực định ra các chuẩn mực xã hội, định hướng phát triển xã hội, quyền lực điều hành xã hội theo các chuẩn mực và định hướng phát triển, quyền lực xử lý những vi phạm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân công dân về các chuẩn mực pháp luật. Quyền lực nhà nước theo các lĩnh vực bao gồm: quyền lực về kinh tế, tài chính; quyền lực về

chính trị, trật tự an toàn xã hội; quyền lực về đối ngoại, xuất nhập cảnh, quốc tịch; quyền lực về văn hoá, thông tin..

- *Tiếp cận theo cấu trúc của hệ thống bộ máy nhà nước*, trong xã hội hiện đại, quyền lực nhà nước bao gồm những quyền lực chính gắn với các cơ quan nhà nước: quyền lực của nguyên thủ quốc gia, quyền lực của nghị viện (Quốc hội), quyền lực của Chính phủ và các Bộ; quyền lực của Tòa án và Viện Kiểm sát; quyền lực của các cơ quan chính quyền địa phương. Với cách tiếp cận này, mỗi cơ quan nhà nước được trao và thực hiện những quyền lực nhất định của nhà nước dựa trên thể chế nhà nước và bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất. Quyền lực của các cơ quan nhà nước có sự khác nhau nhưng thống nhất với nhau tạo thành một chỉnh thể quyền lực nhà nước. Mỗi cơ quan, công chức nhà nước khi thực hiện quyền lực đều là sự thực thi ý chí nhà nước, gắn với lợi ích nhà nước, lợi ích giai cấp, lợi ích xã hội.

Tuy có nhiều cách tiếp cận về cơ cấu quyền lực nhà nước, nhưng các cách tiếp cận đó không tồn tại tách rời nhau mà có quan hệ với nhau. Cách tiếp cận này cũng bao chứa một phần của cách tiếp cận khác, tạo thành một chỉnh thể đan xen thống nhất. Hơn nữa, trong mỗi cách tiếp cận, các bộ phận của quyền lực nhà nước tạo thành một chỉnh thể, thể hiện ý chí, năng lực của nhà nước, của giai cấp thống trị đối với toàn bộ xã hội cả trong phạm vi quốc gia và quốc tế, mà ý chí năng lực đó được tạo lập trên cơ sở, nền tảng kinh tế, quyền lực kinh tế. Trong số các bộ phận của quyền lực nhà nước thì quyền lực điều hành, hay quyền lực hành pháp là bộ phận tác động trực tiếp đến xã hội nhất và cũng là bộ phận thể hiện rõ nhất bản chất giai cấp, bản chất xã hội của quyền lực nhà nước. Bộ phận quyền lực điều hành - quyền lực hành pháp của nhà nước được thực hiện thông qua hệ thống hành chính từ trung ương đến cơ sở. Sau đây sẽ đề cập cụ thể đến cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước.

1.3 Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước

1.3.1. Hệ thống hành chính nhà nước

Hệ thống (system) là khái niệm được dùng từ hơn 300 năm nay cả trong lĩnh vực ngôn từ thường nhật và cả trong lĩnh vực khoa học. Từ thời học phổ thông ta đã biết tới một hệ toạ độ, là hình ảnh đơn giản nhất để có thể tưởng tượng ra một hệ thống; và hệ mặt trời, nó làm cho thấy, đó cũng chỉ là một bộ phận, một phần tử của một hệ thống lớn hơn đó là vũ trụ.

Hệ thống là một khái niệm để chỉ một tổng thể các bộ phận của một cái toàn bộ, được sắp xếp, liên hệ với nhau, thâm nhập lẫn nhau theo những cách thức nhất định. Trong đó, cơ sở của sự sắp xếp một mặt là sự không đổi của các yếu tố, mặt khác là sự liên tục của các mối liên hệ. Hệ thống không chỉ nói lên tính trật tự của cái toàn bộ, phân biệt nó với môi trường (cái bên ngoài) mà còn phản ánh sự vận động có trật tự của cái toàn bộ trong quá trình tồn tại, biến đổi.

Trong xã hội học, khái niệm hệ thống xã hội (social system) liên quan mật thiết với khái niệm cơ cấu xã hội (còn gọi là cấu trúc xã hội- social structure). Khái niệm cơ cấu xã hội là một bộ phận của khái niệm hệ thống xã hội. Hệ thống xã hội bao gồm hai thành tố: thứ nhất là thành phần xã hội gồm tập hợp các yếu tố tạo thành một cơ cấu xã hội nhất định, thứ hai là mối liên hệ xã hội gồm tập hợp các mối liên hệ giữa các yếu tố xã hội [Xem Xã hội học, GS. Phạm Tất Dong, TS. Lê Ngọc Hùng. Nxb. Giáo dục- Hà Nội, 1999, Tr.206.]

Hành chính (Administration) ngày nay được hiểu với nhiều nghĩa khác nhau, khi chỉ hoạt động (hành chính nhà nước); khi thì chỉ một hệ thống (cải cách hành chính); hành chính công và hành chính tư (Public administration, private administration)...

Trong phạm vi đề tài này, hành chính được hiểu là hành chính nhà nước, hay hành chính công (public administration). Theo tác giả cuốn “Từ điển Pháp- Việt pháp luật và hành chính. Theo đó, “Hành chính nhà nước 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 các văn bản dưới luật, để giữ gìn trật tự công cộng, bảo vệ quyền lợi công và nhu cầu hàng ngày của công dân. Nó là hệ thống làm chức năng của nhà nước đảm bảo thực thi quyền hành pháp và hoạt động liên tục của bộ máy nhà nước, các công sở.” [Đoàn Trọng Tuyên (Chủ biên), Nxb. Thế giới- Hà nội, 1992].

Như vậy, hành chính nhà nước được hiểu như một tổng thể gồm các yếu tố: nhân lực, bộ máy, thể chế, công cụ, phương tiện hoạt động từ trung ương đến chính quyền địa phương, nhằm thực hiện quyền hành pháp của nhà nước.

Với cách hiểu này, khái niệm hành chính nhà nước gần tương đồng với khái niệm nền hành chính nhà nước, hay nền hành chính quốc gia. Trong đó khái niệm nền hành chính nhà nước rộng hơn khái niệm hành chính nhà nước.

Mặt khác, trong quan niệm trên, khái niệm hành chính nhà nước dùng để chỉ tổng thể những yếu tố gắn với việc thực hiện quyền hành pháp của nhà nước không bao gồm hành chính của hệ thống thực hiện quyền lực lập pháp và quyền lực tư pháp.

Xung quanh khái niệm và mối quan hệ giữa hành pháp và hành chính cũng còn nhiều ý kiến khác nhau. Có quan niệm cho rằng hành chính rộng hơn hành pháp. Điều đó thể hiện ở chỗ, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, nhưng lại có quyền lực quy định mẫu, kích thước con dấu cho các cơ quan của Quốc hội, cơ quan Tòa án, Viện Kiểm sát. Trong phạm vi của đề tài, sẽ không đi vào giải quyết các quan niệm khác nhau này mà chỉ xét khái niệm hành chính theo cách hiểu đã đề cập trên đây.

Từ khái niệm nêu trên, hành chính có quan hệ với chính trị và pháp luật.

Trong quan hệ với chính trị, hành chính thuộc phạm vi, hoạt động của nhà nước, nó cũng thuộc lĩnh vực chính trị- chính trị hành động. nhưng mặt khác, giữa chính trị và hành chính có sự khác nhau, phụ thuộc vào nhau, hành chính phụ thuộc vào chính trị. Mối quan hệ giữa chính trị và hành chính thể hiện mối quan hệ giữa tính ổn định tương đối của chính trị (đường lối, chính sách, luật pháp) với tính năng động, sáng tạo của phương pháp, biện pháp, hoạt động trong quản lý hành chính nhà nước.

Mối quan hệ giữa hành chính và pháp luật thể hiện ở chỗ: hành chính hoạt động trong khuôn khổ của những quy phạm pháp luật. Các quy phạm pháp luật không những quy định các hoạt động hành chính, mà còn quy định cả phương diện tổ chức của hành chính. Các quy phạm pháp luật thay đổi thì tổ chức, hoạt động hành chính cũng thay đổi theo. Mặt khác, thông qua hoạt động hành chính thì hiệu lực của pháp luật mới được biểu hiện, thể hiện, đồng thời thông qua thực tiễn của hoạt động hành chính, những quy phạm pháp luật không phù hợp cũng phải thay đổi cho phù hợp.

Từ sự trình bày trên, hành chính nhà nước trong mỗi quốc gia tạo thành một hệ thống (bao gồm các thành tố và mối quan hệ liên tục, ổn định giữa các thành tố).

Xét một cách cụ thể, hệ thống hành chính nhà nước cũng như các hệ thống xã hội khác được hiểu theo cả nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Hệ thống hành chính nhà nước theo nghĩa rộng là khái niệm dùng để chỉ toàn bộ lĩnh vực hành chính nhà nước với tư cách là một chỉnh thể bao gồm các tổ chức, các cơ quan, các đơn vị thực hiện quyền hành pháp của nhà nước, cùng với những quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của nó (pháp luật hành chính) và mối quan hệ giữa chúng với nhau.

Theo nghĩa hẹp, hệ thống hành chính nhà nước là một khái niệm dùng để chỉ hệ thống các tổ chức, các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng hành chính trong hệ thống hành pháp của nhà nước cả ở trung ương và địa phương và mối quan hệ giữa chúng với nhau.

Hệ thống hành chính nhà nước là một phân hệ của hệ thống nhà nước; xuất hiện, tồn tại cùng với sự xuất hiện và tồn tại của nhà nước, giai cấp. Cùng với nhà nước, nó nằm trong hệ thống chính trị và là một thành tố của nhà nước và hệ thống chính trị, phụ thuộc vào hệ thống chính trị, hệ thống nhà nước. Những thay đổi của hệ thống chính trị, hệ thống nhà nước đều dẫn đến những thay đổi của hệ thống hành chính nhà nước. Ngược lại, những thay đổi trong hệ thống hành chính nhà nước cũng dẫn đến những thay đổi trong hệ thống nhà nước và hệ thống chính trị.

Khái niệm hệ thống hành chính nhà nước đề cập đến các tổ chức, các cơ quan, các đơn vị của nhà nước thực hiện chức năng hành pháp của nhà nước. Tổ chức, cơ quan, đơn vị là những thuật ngữ được dùng khá phổ biến ở nước ta nhưng về mặt nội hàm của khái niệm và sự phân biệt giữa nó chưa được xác định một cách rõ ràng. Ví dụ, trong lực lượng vũ trang thì gọi là các đơn vị; hoặc trong một cơ quan, các bộ phận của nó được gọi là các đơn vị (thủ trưởng các đơn vị); hoặc trong một hệ thống các cơ quan thì các cơ quan cấp dưới được gọi là các đơn vị (thủ trưởng các đơn vị)... Trong đề tài này, không làm rõ nội hàm và sự khác biệt giữa các khái niệm: tổ chức, cơ quan, đơn vị, mà sẽ dùng chung một khái niệm thống nhất là cơ quan (cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước).

Hệ thống hành chính nhà nước xét về mặt cơ cấu bao gồm hai bộ phận: pháp luật hành chính nhà nước và bộ máy hành chính nhà nước.

Pháp luật hành chính nhà nước (Luật hành chính) bao gồm những quy định từ Hiến pháp, Luật, pháp lệnh, các văn bản dưới luật (các văn bản quy

phạm pháp luật) về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, về các mối quan hệ và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, cũng như từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước, phản ánh mối quan hệ giữa hành chính nhà nước với xã hội, với các cơ quan khác nhau của nhà nước và quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau.

Bộ máy hành chính nhà nước là hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện quyền hành pháp của nhà nước từ trung ương đến địa phương. Trong đó mỗi cơ quan hành chính nhà nước được pháp luật quy định về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động quản lý, cũng như các mối quan hệ bên trong và bên ngoài.

Cơ quan hành chính nhà nước là những cơ quan của nhà nước thực hiện chức năng quản lý chung hay từng mặt công tác bằng quyền lực hành pháp, có nhiệm vụ chấp hành pháp luật và chỉ đạo thực hiện chủ trương, kế hoạch, chính sách, pháp luật của nhà nước.

Trong hệ thống hành pháp của các quốc gia có hai loại cơ quan nhà nước: cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan sự nghiệp (thường được gọi là các đơn vị sự nghiệp như các viện nghiên cứu, các học viện, các trung tâm...)

Cơ quan hành chính nhà nước có một số đặc điểm sau đây: có chức năng quản lý hành chính nhà nước bằng hoạt động chấp hành, điều hành trên phạm vi lãnh thổ hoặc lĩnh vực; có một thẩm quyền nhất định trong phạm vi chấp hành và điều hành; có các đơn vị, cơ sở trực thuộc, những đơn vị, cơ sở này góp phần tích cực vào thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước; các cơ quan hành chính nhà nước tuy là một hệ thống phức tạp, có số lượng công chức đông đảo nhưng tạo thành một hệ thống thống nhất từ trung ương đến cơ sở; các cơ quan hành chính nhà nước tuy có quyền lực theo hệ thống hành chính nhà nước nhưng đều trực tiếp hoặc gián tiếp bị chi phối bởi các cơ quan quyền lực nhà nước, chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan đó.

Có nhiều cách phân loại cơ quan hành chính nhà nước, mỗi cách phân loại dựa trên những tiêu chí nhất định- phân loại dựa trên phạm vi thẩm quyền người ta chia cơ quan hành chính nhà nước thành hai loại: cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung, và cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền riêng. Cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung là cơ quan quản lý nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, nhiều đối tượng trong phạm vi các đơn vị hành chính lãnh thổ. Cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền riêng là cơ quan

quản lý một ngành, lĩnh vực hoặc một số ngành, lĩnh vực trong phạm vi đơn vị hành chính lãnh thổ.

1.3.2. Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước

Quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước bao gồm quyền lực hệ thống hành chính nhà nước và quyền lực của các chủ thể khác có ảnh hưởng đến hoạt động hành chính nhà nước.

Quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước là một bộ phận của quyền lực nhà nước (quyền lực hành pháp) nằm trong hệ thống, cấu trúc của quyền lực nhà nước, phụ thuộc vào thể chế chính trị, thể chế nhà nước. Mặt khác quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước vừa có tính giai cấp, vừa có tính công quyền. Quyền lực này được xác định trong mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội, do hệ thống hành chính nhà nước thực hiện trong khuôn khổ pháp luật nhà nước (quyền lập pháp) để duy trì trật tự pháp luật, bảo vệ lợi ích của công dân, thực hiện ý chí nhà nước.

Quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước được biểu hiện, thực hiện, hoặc thông qua cả hệ thống hành chính nhà nước, hoặc từng cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hệ thống hành chính nhà nước trong quan hệ với xã hội. nhưng dù là chủ thể nào trong hệ thống hành chính nhà nước (cơ quan, tổ chức, cá nhân) thực hiện thì quyền lực ấy cũng luôn thể hiện và biểu hiện ý chí của nhà nước, lợi ích của nhà nước (ý chí, lợi ích của giai cấp thống trị và của toàn xã hội), chứ không phải là ý chí của riêng các chủ thể trong hệ thống hành chính.

Đối với công dân khi chấp hành và thực hiện một quyết định của bất kỳ một cơ quan hoặc công chức nhà nước nào có thẩm quyền đều là chấp hành ý chí chung của nhà nước, gắn với lợi ích nhà nước, lợi ích xã hội.

Quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước được thực hiện và biểu hiện qua kết quả hoạt động của cả bộ máy, cả hệ thống các chủ thể hành chính nhà nước, trong mối quan hệ với xã hội công dân. Hoạt động của các chủ thể trong hệ thống hành chính nhà nước bị quy định bởi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm (thẩm quyền) nhất định. Những quy định này một mặt thể hiện sự thống nhất, tránh sự lộn xộn quyền trong cơ cấu quyền lực, mặt khác nó cũng thể hiện phạm vi, nội dung quyền lực của từng chủ thể trong hệ thống hành chính nhà nước. Vì vậy, quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, hay từng chủ thể trong hệ thống hành chính nhà nước được thể hiện

thông qua vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm (thẩm quyền) của nó trong quan hệ với xã hội công dân.

Tóm lại, quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước chủ yếu là quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, nó là một bộ phận của quyền lực nhà nước, thể hiện ý chí, lợi ích của nhà nước đối với toàn xã hội; nó có quan hệ và phụ thuộc vào các hệ thống quyền lực nhà nước khác do thể chế chính trị, thể chế nhà nước quy định. Quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước dù thực hiện thông qua chủ thể hành chính nào nhưng luôn thể hiện, thực hiện ý chí, lợi ích của nhà nước. Đối với cả hệ thống hành chính nhà nước, hay từng chủ thể trong hệ thống hành chính nhà nước quyền lực được biểu hiện, thể hiện thông qua vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm (thẩm quyền) của nó đối với xã hội.

Ngoài quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước còn bị chi phối bởi các quyền lực khác như quyền lực của đảng chính trị, quyền lực của các tổ chức chính trị- xã hội, sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước. Xem xét cấu trúc quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước, đề tài chủ yếu đề cập đến cấu trúc quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước.

Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước trước hết phụ thuộc vào thể chế chính trị, thể chế nhà nước cả mặt bản chất và mặt cơ cấu, được quy định trong Hiến pháp và luật tổ chức nhà nước của các quốc gia.

Vị trí của quyền lực hành chính trong hệ thống quyền lực nhà nước xét theo chiều ngang mô hình tổ chức quyền lực nhà nước :

- *Theo mô hình phân quyền cứng nhắc*, theo quyền lực hành chính nhà nước là một trong ba quyền lực của nhà nước, và đặt ngang hàng, đối trọng, kiểm chế với các quyền lực khác (quyền lực lập pháp, quyền lực tư pháp). Bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức phù hợp với nguyên tắc này để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

- *Theo mô hình phân quyền mềm dẻo*, quyền lực hành chính nhà nước (quyền hành pháp) cũng do các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước thực hiện, nhưng không độc lập với các cơ quan thực hiện quyền lực lập pháp và quyền lực tư pháp, mà có tác động qua lại với nhau, liên hệ chặt chẽ với nhau. Bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức và hành động một phần phụ thuộc vào cơ quan thực hiện quyền lập pháp.

- *Mô hình quyền lực nhà nước thống nhất, không phân chia, có sự phân công phối hợp để thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.* Theo mô hình này, quyền lực hành chính nhà nước (quyền hành pháp) nằm trong thể thống nhất của quyền lực nhà nước, được thực hiện dựa trên sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, trong đó chủ yếu do các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước thực hiện.

Thể chế nhà nước xét về mặt cơ cấu theo chiều dọc (từ trung ương đến địa phương) quy định cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước. Trên thực tế nó tồn tại các mô hình: tập quyền, phân quyền, phân quyền kết hợp với tản quyền và phân cấp.

- *Mô hình tập quyền:* theo mô hình này quyền lực của cả hệ thống hành chính (quyền hành pháp) tập trung vào tay một người hoặc một cơ quan, ở Trung ương toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước do người đó hoặc cơ quan đó quyết định. Ví dụ như mô hình tập quyền trong xã hội phong kiến.

- *Mô hình phân quyền:* theo mô hình này quyền lực của cả hệ thống hành chính nhà nước được phân chia cho hệ thống hành chính các cấp thực hiện, theo một hệ thống văn bản pháp luật do cơ quan lập pháp quy định. Quyền lực được phân chia theo nguyên tắc phân việc (phân chia chức năng, nhiệm vụ, không có sự chồng chéo).

- *Mô hình phân quyền kết hợp với tản quyền:* theo mô hình này quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước được tổ chức và thực hiện theo hai hệ thống: hệ thống phân quyền và hệ thống tản quyền. Trong đó, hệ thống phân quyền tổ chức và hoạt động theo các văn bản luật do cơ quan lập pháp quy định; còn trong hệ thống tản quyền thì trung ương tổ chức bộ máy, biên chế để thực hiện những quyền không phân cho địa phương. Ví dụ như mô hình của Cộng hoà Pháp.

- *Mô hình phân cấp quản lý:* Phân cấp cũng có nội dung phân quyền, nhưng mô hình này quyền được phân do hai hệ thống cơ quan phân: Cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp. Ví dụ như mô hình phân cấp quản lý ở Việt nam, quyền được phân do Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng.

Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước ở các quốc gia còn phụ thuộc vào phạm vi, nội dung quản lý hành chính nhà nước. Mà nội dung,

phạm vi quản lý hành chính nhà nước lại phụ thuộc vào trình độ phát triển xã hội, yêu cầu xã hội. Sự vận động, phát triển của xã hội trên các mặt được quy định bởi sự vận động, phát triển của kinh tế do các chủ thể xã hội khác nhau thực hiện. Đến lượt nó lại làm ảnh hưởng đến sự ổn định và phát triển của xã hội, đòi hỏi phải có sự can thiệp của nhà nước, sự quản lý của hệ thống hành chính nhà nước. Theo xu thế chung, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước ngày càng rộng ra cả về phạm vi lẫn nội dung.

Từ những nội dung đã trình bày trên đây cho thấy, khi xem xét cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước cần được tiếp cận ở nhiều phương diện khác nhau.

- *Tiếp cận từ phương diện bản chất* thì quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước là một bộ phận của quyền lực nhà nước, nó bao gồm hai bộ phận: quyền lực của giai cấp thống trị và quyền lực xã hội (năng lực thực hiện ý chí của giai cấp thống trị và ý chí chung của toàn xã hội của hệ thống hành chính nhà nước). Ở đây, từ phương thức biểu hiện, thực hiện và mục tiêu của quyền lực hành chính nhà nước ảnh hưởng tới lợi ích giai cấp và toàn xã hội. Sự thống nhất không tách rời giữa chức năng giai cấp và chức năng xã hội của nhà nước làm cho trong hoạt động hành chính khó tách rời đâu là quyền lực giai cấp, đâu là quyền lực xã hội. Sự kết hợp giữa hai loại quyền lực này trong quản lý hành chính nhà nước nó thể hiện tính khoa học và tính nghệ thuật của quản lý, thống trị xã hội và cũng là một đòi hỏi của nhu cầu ổn định và phát triển xã hội.

Quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước bao gồm: chủ thể quyền lực (bao gồm các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến chính quyền địa phương các cấp); khách thể quyền lực (bao gồm các tổ chức, các cộng đồng, cá nhân công dân và cả những cơ quan cấp dưới...); môi trường quyền lực (bao gồm môi trường về mặt pháp luật, văn hoá, xã hội... mà ở đó quan hệ quyền lực diễn ra; bản thể (hay năng lực thực hiện) quyền lực. Năng lực thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước phụ thuộc vào cả chủ thể, khách thể và môi trường quyền lực.

Tiếp cận theo các thành tố tạo thành, theo chủ thể, khách thể quyền lực trên thực tế quan hệ quyền lực còn có sự biểu hiện ngược lại: chủ thể trở thành khách thể, và khách thể trở thành chủ thể. Trong xã hội dân chủ, nhân dân là chủ thể quyền lực, bộ máy hành chính nhà nước thực hiện quyền lực theo sự uỷ quyền của nhân dân, bản thân nó bị sự chi phối bởi quyền lực nhân dân.

- Tiếp cận theo cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý hành chính nhà nước, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước bao gồm quyền lực của các cơ quan, tổ chức cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước cả trung ương và địa phương. Cơ cấu quyền lực này phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước ngành hành pháp của các quốc gia. Nhìn chung cơ cấu quyền lực này bao gồm: Chính phủ (hay nội các); Tổng thống (hay Thủ tướng Chính phủ), bộ trưởng; các bộ và các cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ; các cơ quan hành chính nhà nước của chính quyền địa phương các cấp...

Tiếp cận theo bộ máy hành chính nhà nước, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước ở các quốc gia nhìn chung tạo thành hai hệ thống quyền lực chính: quyền lực của các cơ quan hành chính trung ương (Chính phủ hay nội các; Tổng thống hay Thủ tướng; Bộ trưởng...) và quyền lực của các cơ quan hành chính của chính quyền địa phương (Ủy ban nhân dân các cấp, các sở...). Mối quan hệ quyền lực này phụ thuộc vào thể chế nhà nước (Thể chế phân quyền hay thể chế phân cấp quản lý...).

Trên thực tế, theo cách tiếp cận trên đây, quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, cũng như các bộ phận của nó bao giờ cũng gắn với vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của nó trước xã hội và trước pháp luật.

- Tiếp cận theo phạm vi, lĩnh vực tác động của quyền lực trong quản lý xã hội, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước bao gồm: quyền lực về đối nội, quyền lực về đối ngoại. Quyền lực của hệ thống hành chính về đối ngoại phản ánh năng lực thực hiện đường lối, chính sách, pháp luật của nhà nước về đối ngoại, phản ánh tương quan sức mạnh của nhà nước trong việc bảo vệ độc lập, chủ quyền quốc gia, lợi ích quốc gia trong quan hệ quốc tế. Hành chính, hành pháp là lực lượng chủ yếu của nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách đối ngoại của nhà nước.

Quyền lực đối nội của hệ thống hành chính nhà nước thể hiện ở năng lực quản lý xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội; thể hiện ở khả năng duy trì các quan hệ xã hội ổn định, thực hiện tốt việc bảo vệ các lợi ích của giai cấp thống trị và xã hội.

Xét về mặt phạm vi và nội dung quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước có xu hướng ngày càng mở rộng, do sự phát triển của đời sống xã hội. Điều đó làm cho bộ máy nhà nước ngày càng phình to ra, chi phí cho nó ngày càng lớn và sự đóng góp của dân chúng (đóng thuế) ngày một gia tăng.

Quyền lực đối nội của hệ thống hành chính nhà nước thường được chia thành ba lĩnh vực lớn: về chính trị và trật tự xã hội; về kinh tế; về xã hội. Tương ứng với ba lĩnh vực này bộ máy hành chính cũng được cấu trúc thành những cơ quan tương ứng gắn với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm nhất định.

- *Tiếp cận theo phương diện quản lý (theo quy trình hoạt động của chủ thể quản lý)*, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, tùy thuộc vào các thể chế nhà nước, nhưng nhìn chung bao gồm các quyền lực sau đây: quyền lực trong việc định ra chính sách, định hướng phát triển xã hội, chuẩn mực xã hội... trong giới hạn của pháp luật quy định; quyền lực điều hành xã hội theo các chuẩn mực và định hướng phát triển; quyền lực về nhân sự tổ chức; quyền lực kiểm tra, kiểm soát xử lý những vi phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân công dân; quyền lực về tài chính, ngân sách...

Tóm lại, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước được biểu hiện trên các mặt: bản chất; thành tố tạo thành; cơ cấu chủ thể; phạm vi, lĩnh vực quản lý; quy trình quản lý... Cơ cấu này tuy có sự ổn định tương đối nhưng luôn có sự thay đổi. Những thay đổi này một phần do tương quan giữa các chủ thể chính trị, thể chế chính trị, nhưng chủ yếu là do sự thay đổi từ phía xã hội, từ khách thể và đối tượng quản lý của nhà nước.

Bên cạnh quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, trong hệ thống hành chính nhà nước còn có các quyền lực của các chủ thể khác ảnh hưởng chi phối đến hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, ảnh hưởng đến hoạt động xã hội. Đó là quyền lực của các tổ chức, các cá nhân trong hệ thống hành chính nhà nước.

CHƯƠNG II

HIỆN TRẠNG CƠ CẤU QUYỀN LỰC VÀ PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

2.1 Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam

2.1.1 Hệ thống hành chính Việt nam qua các thời kỳ

Từ cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay, hệ thống hành chính của Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thay đổi theo quy định của Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và Nghị quyết của Quốc hội số 51, sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992. Nghiên cứu cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt nam, cần tìm hiểu hệ thống hành chính Việt nam theo quy định của Hiến pháp.

- Hệ thống hành chính Việt Nam theo Hiến pháp 1946 đã được Quốc hội thông qua ngày 9/11/1946. Hiến pháp quy định chính thể Nhà nước, nghĩa vụ và quyền lợi công dân, tổ chức bộ máy Nhà nước...; trong đó có quy định về tổ chức hệ thống hành chính.

Hệ thống hành chính Việt Nam theo Hiến pháp 1946 bao gồm: Chính phủ, các Bộ và Uỷ ban nhân dân 4 cấp (bộ, tỉnh, huyện và xã).

Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc. Chính phủ gồm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng; có thể có Phó Thủ tướng. Chủ tịch nước chọn trong Nghị viện nhân dân và phải được hai phần ba tổng số nghị viện bỏ phiếu thuận; nhiệm kỳ 5 năm và có thể được bầu lại. Phó Chủ tịch nước chọn trong nhân dân và bầu theo thường lệ; nhiệm kỳ theo nhiệm kỳ của Nghị viện (3 năm). Thủ tướng do Chủ tịch nước chọn trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Nếu được Nghị viện tín nhiệm, Thủ tướng chọn các Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn bộ danh sách. Thứ trưởng có thể chọn ngoài Nghị viện và do Thủ tướng đề cử ra Hội đồng Chính phủ duyệt y. Nhân viên Ban thường vụ Nghị viện không được tham gia vào Chính phủ. Nếu khuyết một Bộ trưởng nào thì Thủ tướng thoả thuận với Ban thường vụ để chỉ định ngay người tạm thay cho đến khi Nghị viện họp và chuẩn y.

Trên thực tế, cơ cấu Chính phủ lâm thời Việt Nam dân chủ cộng hoà gồm 13 Bộ: Bộ Ngoại giao; Bộ Nội vụ; Bộ Thông tin, tuyên truyền; Bộ Quốc phòng; Bộ Kinh tế Quốc gia; Bộ Cứu tế xã hội; Bộ Tư pháp; Bộ Y tế; Bộ Giao thông công chính; Bộ Lao động; Bộ Tài chính; Bộ Quốc gia giáo dục. Cơ cấu

Chính phủ liên hiệp Lâm thời 01/01/1946 gồm 14 Bộ, có thêm Bộ canh nông. Chính phủ Liên hiệp kháng chiến 02/3/1946 gồm 10 Bộ.

Từ ngày 28/10/1946 đến ngày 09/11/1946 Quốc hội khoá I trong kỳ họp thứ hai đã thông qua danh sách Chính phủ mới thay cho Chính phủ liên hiệp kháng chiến. Cơ cấu Chính phủ mới gồm 12 Bộ.

Từ ngày 15 đến ngày 29/9/1955, kỳ họp thứ năm Quốc hội khoá I đã thông qua việc mở rộng và bổ sung cơ cấu Chính phủ. Cơ cấu Chính phủ mới gồm 17 Bộ.

Theo Hiến pháp 1946, nước Việt Nam về phương diện hành chính gồm 3 bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã. Ở tỉnh, thành phố, thị xã có Hội đồng nhân dân do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã hay xã cử ra Ủy ban hành chính. Ở bộ và huyện chỉ có Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính bộ do Hội đồng các tỉnh và thành phố bầu ra. Ủy ban hành chính huyện do Hội đồng các xã bầu ra. Ủy ban hành chính có trách nhiệm:

- + Thi hành các mệnh lệnh của cấp trên;
- + Thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa phương mình sau khi được cấp trên chuẩn y;
- + Chỉ huy công việc hành chính trong địa phương.

Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với Hội đồng nhân dân địa phương mình.

Trên thực tế, hệ thống hành chính địa phương chỉ được tổ chức ở 3 cấp: tỉnh, huyện, xã và Ủy ban hành chính được đổi tên thành Ủy ban hành chính kháng chiến để phù hợp với nhiệm vụ kháng chiến cứu quốc.

Đến kỳ họp thứ bảy Quốc hội khoá I, từ ngày 10/9 đến ngày 19/9/1957, Quốc hội đã thông qua Luật tổ chức chính quyền địa phương và Luật quy định thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp ngày 14/9/1957.

- Hệ thống hành chính Việt Nam theo Hiến pháp 1959

Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hoà năm 1959 đã được Quốc hội thông qua ngày 31/12/1959, và Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh công bố ngày 01/01/1960.

Hệ thống hành chính Việt Nam theo Hiến pháp 1959 bao gồm: Hội đồng Chính phủ, các Bộ và các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ và Ủy ban hành chính địa phương các cấp.

Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt nam dân chủ cộng hoà.

Hội đồng Chính phủ gồm có: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng, các Chủ nhiệm các uỷ ban Nhà nước; tổng giám đốc ngân hàng Nhà nước .

Thủ tướng Chính phủ chủ toạ hội đồng Chính phủ và lãnh đạo công tác của Hội đồng Chính phủ. Các Phó Thủ tướng giúp Thủ tướng, có thể được uỷ nhiệm thay Thủ tướng khi Thủ tướng vắng mặt.

Các Bộ trưởng và Thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ lãnh đạo công tác của ngành mình dưới sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ.

Cơ cấu hội đồng Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khoá II (1960-1964) và Quốc hội khoá III (1964-1971) gồm 26 Bộ và cơ quan ngang Bộ (18 Bộ và 8 cơ quan ngang Bộ). Đến tháng 10/1965, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn việc tách Ủy ban Khoa học Nhà nước thành: Ủy ban Khoa học và Kỹ thuật và Viện Khoa học xã hội; tách Bộ Giáo dục thành hai Bộ: Bộ Giáo dục, Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp; thành lập Ủy ban vật giá Nhà nước.

Tháng 12/1969, tách từ Bộ Công nghiệp thành lập Bộ Điện và Than, Bộ Cơ khí và Luyện kim; thành lập bộ Lương thực và Thực phẩm; Thành lập Bộ Vật tư.

Tháng 4/1971, thành lập Ủy ban nông nghiệp Trung ương trên cơ sở hợp nhất Bộ Nông nghiệp, Bộ Nông trường và Ban quản lý Hợp tác xã nông nghiệp.

Cơ cấu Hội đồng Chính phủ theo nhiệm kỳ Quốc hội khoá IV (1971-1975) gồm 32 Bộ và cơ quan ngang Bộ; theo nhiệm kỳ Quốc hội khoá V (1975-1981) gồm 28 Bộ và cơ quan ngang Bộ; theo nhiệm kỳ Quốc hội khoá VI (1976-1981) gồm 30 Bộ và cơ quan ngang Bộ (1976). Đến tháng 7/1977, hợp nhất Bộ Văn hoá và Tổng cục Thông tin thành Bộ Văn hoá và Thông tin; tháng 8/1978, thành lập Ủy ban xây dựng cơ bản Nhà nước, một cơ quan ngang Bộ quản lý Nhà nước về xây dựng cơ bản Nhà nước; tháng 1/1987, tách

Bộ Điện và Than thành 2 Bộ: Bộ Điện Lực, Bộ Mỏ và Than, tách Bộ Lương thực và Thực phẩm thành hai Bộ: Bộ Lương thực và Bộ Công nghiệp thực phẩm.

Các đơn vị hành chính trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được phân định như sau: nước chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính.

Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương; do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương.

Ủy ban hành chính các cấp là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân địa phương, là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương. Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra, gồm có Chủ tịch, một hoặc nhiều Phó Chủ tịch, Ủy viên thư ký và các Ủy viên.

Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính ở các Khu tự trị phải căn cứ vào những nguyên tắc cơ bản về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp.

- Hệ thống hành chính Việt nam theo Hiến pháp 1980

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980 đã được Quốc hội khoá VI thông qua ngày 18/12/1980. Theo đó, Hệ thống hành chính Việt Nam bao gồm: Hội đồng Bộ trưởng, Bộ và cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp.

Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Hội đồng Bộ trưởng gồm có: Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng; các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng; các Bộ trưởng và Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước.

Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng lãnh đạo công tác của Hội đồng Bộ trưởng, thay mặt Hội đồng Bộ trưởng chỉ đạo công tác đối với các Bộ, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp.

Đứng đầu các Bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng là các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng.

Cơ cấu Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) theo nhiệm kỳ Quốc hội khoá VII (1981-1987 và nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII (1987-1992) được thành lập và kiện toàn qua các thời kỳ: tháng 7/1981; tháng 2/1987; tháng 6/1987; tháng 3/1988; tháng 1/1999; tháng 3/1990. ở các thời điểm cao nhất bộ máy của Chính phủ lên tới 76 đầu mối (tài liệu phục vụ nghiên cứu các kết luận Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, trang 11)

Các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện, thị xã; huyện chia thành xã và thị trấn; thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường (bốn cấp hành chính). Các đơn vị hành chính ở địa phương đều có Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân.

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và chính quyền cấp trên.

Uỷ ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương. Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước Uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp. Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ). Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu và bãi miễn. Uỷ ban nhân dân gồm có: Chủ tịch, một hoặc nhiều Phó Chủ tịch, Uỷ viên thư ký và các Uỷ viên khác.

- Hệ thống hành chính theo Hiến pháp 1992

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, đã được Quốc hội khoá VIII thông qua ngày 15/4/1992. Theo đó, hệ thống hành chính Việt Nam bao gồm: Chính phủ và đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ; các Bộ và cơ quan ngang Bộ đứng đầu là các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; Uỷ ban nhân dân các cấp.

Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác.

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, Uỷ ban nhân dân các cấp; chịu

trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội, Chủ tịch nước.

Đứng đầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ là các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, chịu trách nhiệm về quản lý Nhà nước về ngành, lĩnh vực mình phụ trách trong phạm vi cả nước.

Hệ thống hành chính theo nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX kỳ họp thứ nhất từ ngày 20/9 đến 8/10/1992 bao gồm 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ. Đến kỳ họp thứ tám Quốc hội khoá IX, từ ngày 3/10 đến ngày 28/10/1995, quyết định điều chỉnh một số Bộ, cơ quan ngang Bộ xuống còn 17 Bộ, 5 cơ quan ngang Bộ.

Nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX (1997-2002) cơ cấu Chính phủ có 17 Bộ, 5 cơ quan ngang Bộ và 25 cơ quan thuộc Chính phủ.

Các Bộ và cơ quan ngang bộ bao gồm:

1/ Bộ Quốc phòng; 2/ Bộ Nội vụ (Bộ Công an); 3/ Bộ Ngoại giao; 4/ Bộ Tư pháp; 5/ Bộ Kế hoạch và Đầu tư; 6/ Bộ Tài chính; 7/ Bộ Thương mại; 8/ Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; 9/ Bộ Giao thông vận tải; 10/ Bộ xây dựng; 11/ Bộ công nghiệp; 12/ Bộ Thủy sản; 13/ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; 14/ Bộ khoa học, Công nghệ và Môi trường; 15/ Bộ Giáo dục và Đào tạo; 16/ Bộ Văn hoá - Thông tin; 17/ Bộ Y tế; 18/ Ủy ban dân tộc Miền núi; 19/ Ngân hàng nhà nước; 20/ Thanh tra Nhà nước; 21/ Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ; 22/ Văn phòng Chính phủ; 23/ Ủy ban Thể dục Thể thao.

Các đơn vị hành chính nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam được phân định như Hiến pháp 1980, cụ thể như sau: nước chia thành tỉnh, thành phố thuộc Trung ương (61 tỉnh thành); tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã (cấp huyện, quận và thị xã từ 535 đơn vị tăng lên 627 đơn vị); huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường (cấp xã, phường và thị trấn từ 10.026 đơn vị tăng lên 10.523 đơn vị) (theo tài liệu phục vụ nghiên cứu các kết luận Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, trang 132).

Ngày 25 tháng 12 năm 2001, kỳ họp thứ mười Quốc hội khoá X đã ra Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992. Những điều sửa đổi bổ sung không làm thay đổi hệ thống hành chính nhà nước, chỉ làm thay đổi một số điểm về cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước.

Luật Tổ chức chính phủ được Quốc hội khoá X thông qua tại kỳ họp thứ mười tháng 12/2001 về cơ bản cũng không làm thay đổi hệ thống hành chính nhà nước, mà chỉ làm thay đổi về cơ cấu quyền lực. Những nội dung này sẽ được trình bày trong phần 2.1.2 của Đề tài.

Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá XI, tháng 7/2002 đã quyết định việc tổ chức và thành lập Chính phủ theo Nghị quyết sửa đổi bổ sung một số điều Hiến pháp 1992 và luật tổ chức Chính phủ 2001. Cơ cấu Chính phủ mới gồm 26 Bộ và cơ quan ngang Bộ; giảm tối đa số lượng các cơ quan thuộc Chính phủ.

2.1.2 Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam

Như ở chương I đã trình bày, cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam bao gồm quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam (quyền hành pháp) và quyền lực của các chủ thể xã hội khác (Đảng Cộng sản Việt Nam, các đoàn thể nhân dân...) có ảnh hưởng đến hoạt động hành chính Nhà nước. Trong phạm vi của đề tài chủ yếu đề cập đến cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam (quyền hành pháp).

Quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam là một bộ phận của quyền lực nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam (quyền lực hành pháp). Được tổ chức và thực hiện theo nguyên tắc: quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lực này được xác định trong mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, do hệ thống hành chính Nhà nước Việt Nam thực hiện trong khuôn khổ của pháp luật Nhà nước Việt Nam. Nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, do vậy xét về bản chất quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam là quyền lực của nhân dân Việt Nam, nòng cốt là công nhân, nông dân và trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước thực hiện quyền lực trong quản lý điều hành xã hội là thực hiện quyền lực uỷ quyền của nhân dân, theo ý chí và lợi ích của nhân dân.

Cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam được xem xét ở các mặt: bản chất, cấu trúc bộ máy, phạm vi tác động, quy trình quản lý và quan hệ giữa các chủ thể.

- Tiếp cận ở phương diện bản chất, quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam bao gồm hai bộ phận: quyền lực của giai cấp công nhân và nhân dân lao động Việt Nam mà Đảng Cộng sản Việt nam là người lãnh đạo, và quyền lực xã hội (ý chí chung của xã hội, quốc gia Việt Nam không phân biệt

giai cấp, đảng phái, dân tộc). Đảng cộng sản Việt nam, thông qua đảng viên và tổ chức Đảng trong các cơ quan hành chính Nhà nước cũng như các cơ quan nhà nước khác, quyết định tổ chức bộ máy, nhân sự của bộ máy hành chính nhà nước vì lợi ích của Đảng, giai cấp công nhân và nhân dân lao động; cũng như việc đưa ra những quyết định trong quá trình điều hành đất nước, tổ chức thực hiện pháp luật. Các cơ quan, cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước trong hoạt động công vụ vừa phải tuân thủ pháp luật nhà nước, thực hiện nhiệm vụ theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình vừa phải theo ý chí, nghị quyết của Đảng cộng sản Việt nam. Ví dụ, Thủ tướng Chính phủ sau khi được bầu có quyền lựa chọn các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng để trình Quốc hội phê chuẩn. Nhưng việc lựa chọn các phó Thủ tướng, các Bộ trưởng của Thủ tướng phải trên cơ sở giới thiệu của Ban Chấp hành Trung ương Đảng và Bộ Chính trị. Cũng như, khi tổ chức Đảng các cấp có Nghị quyết, thì đảng viên, tổ chức đảng trong các cơ quan hành chính nhà nước, theo thẩm quyền của mình trong hệ thống nhà nước xây dựng các quy hoạch, kế hoạch, ra các quyết định quản lý, tổ chức thực hiện... , thực hiện các nghị quyết của Đảng.

Quyền lực chính trị và quyền lực xã hội trong hệ thống hành chính nhà nước có sự thống nhất với nhau; thống nhất giữa cái bản chất, thực chất và cái hình thức; cái bên trong và cái bên ngoài trong toàn bộ quá trình quản lý hành chính nhà nước.

- Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam tiếp cận ở phương diện phạm vi bao gồm quyền lực trên các ngành, các lĩnh vực của đời sống xã hội. Cả đối nội và đối ngoại; được quy định trong các văn bản pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước từ Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp.

Theo Nghị định 35/CP ngày 9/2/1981 của Hội đồng Chính phủ thì cơ cấu quyền lực của Chính phủ, các Bộ bao gồm các lĩnh vực sau đây (qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ trên các lĩnh vực cụ thể).

1. Lĩnh vực quy hoạch và kế hoạch
2. Lĩnh vực khoa học và kỹ thuật
3. Lĩnh vực xây dựng cơ bản
4. Lĩnh vực cung ứng thiết bị, vật tư
5. Lĩnh vực tài chính - tín dụng - giá cả
6. Lĩnh vực hạch toán, kế toán, thống kê và thông tin kinh tế

7. Lĩnh vực lao động, tiền lương và đào tạo
8. Lĩnh vực hợp tác quốc tế về kinh tế, khoa học và kỹ thuật; xuất khẩu và nhập khẩu
9. Lĩnh vực phục vụ đời sống và đảm bảo sức khỏe của nhân dân
10. Lĩnh vực giữ gìn an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội
11. Lĩnh vực quốc phòng
12. Lĩnh vực ngoại giao
13. Lĩnh vực pháp chế
14. Lĩnh vực tổ chức bộ máy và cán bộ.

Theo luật tổ chức Chính phủ 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ 2001 thì cơ cấu quyền lực của Chính phủ (nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ) bao gồm các lĩnh vực:

1. Lĩnh vực kinh tế (điều 9)
2. Lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường (điều 10)
3. Lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch (điều 11)
4. Lĩnh vực y tế và xã hội (điều 12)
5. Lĩnh vực dân tộc và tôn giáo (điều 13)
6. Lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội (điều 14)
7. Lĩnh vực đối ngoại (điều 15)
8. Lĩnh vực tổ chức bộ máy và bộ máy hành chính nhà nước (điều 16,17)
9. Lĩnh vực pháp luật và hành chính tư pháp (điều 18)

Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước xét theo quy trình quản lý được thể hiện cụ thể trong chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước tùy thuộc vào địa vị pháp lý của các cơ quan đó trong tổng thể cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước. Nhìn một cách tổng thể cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước xét theo quy trình quản lý (chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn) bao gồm:

1. Xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển đất nước trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền;
2. Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh, văn bản dưới luật hoặc các dự án khác theo sự phân công;

3. Tổ chức bộ máy quản lý và nhân sự theo quy định của pháp luật;
4. Xây dựng kế hoạch ngân sách, quản lý và tổ chức thực hiện ngân sách theo quy định của pháp luật;
5. Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc thẩm quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn Nhà nước theo quy định của pháp luật;
6. Quản lý nhà nước đối với các tổ chức kinh tế, sự nghiệp và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành lĩnh vực theo quy định của pháp luật.
7. Ra quyết định quản lý theo quy định của pháp luật
8. Tổ chức, chỉ đạo, điều hành và hướng dẫn việc thực hiện quyết định
9. Thực hiện nhiệm vụ thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo theo quy định của pháp luật...

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hệ thống hành chính nhà nước được thực hiện thông qua các cơ quan hành chính và đội ngũ cán bộ công chức trong hệ thống hành chính Nhà nước. Như vậy, quyền lực và cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước xét theo quy trình quản lý, thể hiện qua hoạt động của các cơ quan và cán bộ công chức hành chính trong quá trình quản lý điều hành xã hội, được pháp luật quy định cụ thể (chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn).

- Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Nhà nước Việt Nam xét theo cấu trúc bộ máy phụ thuộc vào những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, thể chế nhà nước.

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của dân, do dân, vì dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, nòng cốt là công nhân, nông dân, trí thức, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

Các nguyên tắc tổ chức nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nói riêng được ghi nhận trong Hiến pháp, luật và các văn bản dưới luật. Các nguyên tắc cơ bản bao gồm:

1. Nguyên tắc quyền lực nhân dân;
2. Nguyên tắc quyền lực thống nhất, có phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp;

3. Nguyên tắc tập trung dân chủ;
4. Nguyên tắc phân định và kết hợp giữa quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ;
5. Nguyên tắc phân định và kết hợp giữa quản lý hành chính nhà nước với hoạt động kinh tế, sự nghiệp của các cơ quan sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước;
6. Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa...

Những nguyên tắc đó đã xác lập thể chế nhà nước ta nói chung và thể chế nền hành chính nói riêng. Thể chế nền hành chính Việt nam là thể chế phân cấp quản lý. Phân cấp quản lý cũng là phân quyền trong quản lý. Nhưng là sự phân quyền trong hệ thống hành chính Việt nam vừa do cơ quan lập pháp (Quốc hội) thực hiện thông qua Hiến pháp, Luật, pháp lệnh, vừa do cơ quan hành chính (Chính phủ, các Bộ...) thực hiện thông qua các văn bản pháp quy dưới luật, tạo thành sự phụ thuộc hai chiều trong hoạt động của các cơ quan hành chính.

Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam xét theo cơ cấu bộ máy qua các Hiến pháp tuy có sự khác nhau nhưng nhìn tổng thể đều có hai bộ phận: quyền lực của các cơ quan hành chính Trung ương (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ) và quyền lực của các cơ quan hành chính địa phương (cấp tỉnh, huyện, xã). Sau đây sẽ đề cập đến cơ cấu quyền lực hành chính Việt nam qua các Hiến pháp.

- Theo Hiến pháp 1946, Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc (cơ quan thực hiện quyền hành pháp cao nhất của toàn quốc).

Cơ cấu quyền lực của Chính phủ bao gồm: quyền lực của Chủ tịch nước (Phó chủ tịch nước), quyền lực của Nội các; quyền lực của Thủ tướng Chính phủ người đứng đầu Nội các và quyền lực các Bộ trưởng, Thứ trưởng, người đứng đầu các bộ, cơ quan của Chính phủ. Các bộ phận quyền lực này vừa thống nhất, quan hệ với nhau vừa bị chi phối bởi quyền lực của Nghị viện (Quốc hội)_ cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, cụ thể như sau:

Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, đứng đầu Chính phủ, do Nghị viện bầu nhiệm kỳ 5 năm, Chủ tịch nước giới thiệu Thủ tướng để Nghị viện biểu quyết. Quyền hạn của Chủ tịch nước: thay mặt cho nước; giữ quyền tổng chỉ huy quân đội toàn quốc; ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan chính phủ; chủ tọa Hội đồng

Chính phủ; ban bố đạo Luật đã được Nghị viện quyết nghị; quyền thưởng huân chương, huy chương; quyền đặc xá; ký hiệp ước với nước ngoài; quyền phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước; quyền quyết định tuyên chiến hay đình chiến khi Nghị viện không họp. Chủ tịch nước không phải chịu trách nhiệm nào trừ khi phạm tội phản quốc.

Quyền hạn của Chính phủ được quy định ở điều 52 của Hiến pháp: thi hành các đạo luật, nghị quyết của Nghị viện; đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện, dự án sắc luật ra trước Ban thường vụ; bác bỏ những mệnh lệnh và Nghị quyết của cơ quan cấp dưới nếu cần; bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong cơ quan hành chính hoặc chuyên môn; thi hành luật động viên và mọi chính sách cần thiết để giữ gìn đất nước; lập dự án ngân sách hàng năm.

Mỗi sắc lệnh của Chính phủ phải có chữ ký của Chủ tịch nước và tùy theo quyền hạn các Bộ, phải có một hay nhiều vị Bộ trưởng ký tiếp. Các vị Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện.

Thủ tướng có quyền chọn các Bộ trưởng trong Nghị viện và Nghị viện biểu quyết danh sách. Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các. Nghị viện chỉ có thể biểu quyết vấn đề tín nhiệm khi Thủ tướng, Ban thường vụ, hoặc một phần tư Nghị viện nêu vấn đề ấy ra. Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Nội các phải từ chức.

Các Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Phải trả lời bằng thư hoặc bằng lời nói những điều chất vấn của Nghị viện hoặc Ban thường vụ. Bộ trưởng nào không được nghị viện tín nhiệm phải từ chức. Nội các không phải chịu trách nhiệm về ... hành vi một Bộ trưởng.

Cơ cấu quyền lực của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương bao gồm: quyền lực của các cơ quan hành chính (Ủy ban hành chính) các cấp; cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Quyền lực của mỗi cơ quan hành chính các cấp đều đặt trong hệ thống quyền lực thống nhất của Nhà nước vừa với cơ quan hành chính cấp trên vừa với Hội đồng nhân dân cùng cấp (Hội đồng nhân dân do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra), cụ thể là ủy ban hành chính các cấp có trách nhiệm:

- + Thi hành các mệnh lệnh của cấp trên;
- + Thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa phương mình sau khi được cấp trên chuẩn y;
- + Chỉ huy công việc hành chính trong địa phương.

Ủy ban hành chính các cấp chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với Hội đồng nhân dân địa phương.

- Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam theo Hiến pháp 1959 bao gồm; quyền lực của Hội đồng Chính phủ, quyền lực của uỷ ban hành chính địa phương các cấp.

Quyền lực của Hội đồng Chính phủ được xác định trong hệ thống quyền lực nhà nước; trong quan hệ với Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; trong quan hệ với các thành viên của Hội đồng Chính phủ...

Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Hội đồng Chính phủ có những quyền hạn sau đây: trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác ra trước Quốc hội; thống nhất lãnh đạo công tác của các Bộ, cơ quan thuộc hội đồng Chính phủ, Uỷ ban hành chính các cấp; sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các Bộ, cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ, của Uỷ ban hành chính các cấp; đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương; chấp hành kế hoạch kinh tế và ngân sách nhà nước; quản lý nội thương và ngoại thương;... [xem điều 74 Hiến pháp 1959].

Hội đồng Chính phủ tuy gồm các thành viên: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác nhưng là một thiết chế quyền lực tập thể trên những vấn đề chung của đất nước. Thủ tướng Chính phủ chủ toạ Hội đồng Chính phủ và lãnh đạo công tác của Hội đồng Chính phủ.

Các Bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ lãnh đạo công tác ngành mình dưới sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ.

Như vậy, so với Hiến pháp 1946, cơ cấu quyền lực của các cơ quan hành chính Nhà nước ở Trung ương có sự thay đổi nhất định. Những thay đổi đó bao gồm: Chủ tịch nước không đứng đầu Chính phủ (Hội đồng Chính phủ), chỉ còn quyền tham dự và chủ toạ các phiên họp của Hội đồng Chính phủ khi xét thấy cần thiết; Hội đồng Chính phủ là một thiết chế tập thể (quyền lực của Chính phủ là quyền lực của tập thể Hội đồng Chính phủ); Quốc hội không còn quyền bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ...

Cơ cấu quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương bao gồm quyền lực của Ủy ban hành chính các cấp. Quyền lực của Ủy ban hành chính mỗi cấp đặt trong quan hệ quyền lực với Hội đồng nhân dân cùng cấp và quyền lực của cơ quan hành chính cấp trên.

Trong quan hệ quyền lực với Hội đồng nhân dân, Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân bầu ra và Hội đồng nhân dân có quyền bãi các thành viên của Ủy ban hành chính; Hội đồng nhân dân có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban hành chính; Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cấp mình (là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực ở địa phương).

Trong quan hệ quyền lực với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm quản lý công tác hành chính ở địa phương, chấp hành nghị quyết và mệnh lệnh của cơ quan hành chính cấp trên; có quyền ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những quyết định chỉ thị ấy; lãnh đạo công tác của các ngành thuộc về mình và các Ủy ban hành chính cấp dưới (có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành công tác thuộc quyền mình và của Ủy ban hành chính cấp dưới; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp, chịu sự lãnh đạo của Ủy ban hành chính cấp trên và sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ.

- Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam theo Hiến pháp 1980 gồm quyền lực của Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Ủy ban nhân dân các cấp.

Hội đồng Bộ trưởng thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm việc chấp hành và tôn trọng pháp luật. Hội đồng Bộ trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trước Hội đồng Nhà nước.

Hội đồng Bộ trưởng bao gồm: Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng; các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng; các Bộ trưởng và Chủ nhiệm Ủy ban nhà nước. Hội đồng Bộ trưởng là một thiết chế tập thể.

Quyền lực của Hội đồng Bộ trưởng thể hiện trong việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của mình được Hiến pháp quy định tại Điều 107, 108, 109 (Điều 107 quy định Hội đồng Bộ trưởng có 26 nhiệm vụ và quyền hạn).

Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng thay mặt Hội đồng Bộ trưởng chỉ đạo công tác của các Bộ, các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp.

Dưới sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Bộ trưởng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng chịu trách nhiệm tổ chức và chỉ đạo ngành mình trong phạm vi cả nước; có quyền ra những quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó. Mỗi thành viên của Hội đồng Bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Quốc hội, Hội đồng nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước.

Cơ cấu quyền lực của Ủy ban nhân dân các cấp (ba cấp) được xác định Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Ủy ban nhân dân mỗi cấp chịu trách nhiệm và báo cáo công việc trước Hội đồng nhân dân và trước Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm báo cáo trước Hội đồng Bộ trưởng).

Ủy ban nhân dân gồm Chủ tịch, một hoặc nhiều Phó Chủ tịch, Ủy viên thư ký và các Ủy viên khác. Mỗi thành viên của Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân.

Quyền lực của Ủy ban nhân dân các cấp được Hiến pháp quy định thể hiện qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình (từ Điều 123 đến Điều 126),

- Cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam theo Hiến pháp 1992 và Nghị quyết Quốc hội số 51/2001/QH10 về sửa đổi bổ sung Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ 2002, gồm quyền lực của Chính phủ, quyền lực của Thủ tướng Chính phủ, quyền lực của các Bộ, cơ quan ngang bộ và quyền lực của Ủy ban nhân dân các cấp.

** Quyền lực của Chính phủ:*

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 của nhà nước. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Quyền lực của Chính phủ thể hiện thông qua việc thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn được Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ quy định (xem Điều 112 của Hiến pháp 1992 và từ Điều 8 đến Điều 18 của Luật Tổ chức Chính phủ 2002).

Chính phủ bao gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Quyền lực của Chính phủ vừa theo thiết chế tập thể vừa theo thiết chế người đứng đầu Chính phủ.

Theo thiết chế tập thể, Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để quyết định những vấn đề quan trọng sau đây (xem Điều 19 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002):

- 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 Ủy 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, năm năm, 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 dự án trình Quốc hội về thành lập, sát nhập, giải thể Bộ, cơ quan ngang Bộ...;
- 7/ Quyết định thành lập, sát nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;
- 8/ Các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Theo thiết chế người đứng đầu, Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ.

Quyền lực của Thủ tướng Chính phủ được thể hiện thông qua việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định (xem Điều 114 của Hiến pháp 1992 và Điều 20 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002):

1. Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp (nội dung

lãnh đạo thể hiện ở 5 điểm cụ thể, xem cụ thể ở Điều 20 Luật tổ chức Chính phủ 2002);

2. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;

3. Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ, cơ quan ngang Bộ; trình Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác đối với các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; trong thời gian Quốc hội không họp trình Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ;

4. Thành lập hội đồng, uỷ ban thường xuyên hoặc lâm thời khi cần thiết để giúp Thủ tướng nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành;

5. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và các chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử các thành viên Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; miễn nhiệm, cách chức, điều động Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh;

6. Quyết định các biện pháp cải tiến lề lối làm việc, hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước, đề cao kỹ thuật, ngăn ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong bộ máy và trong cán bộ, công chức, viên chức nhà nước;

7. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, quyết định, chỉ thị của Uỷ ban nhân dân và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên;

8. Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

9. Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thông qua những báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trả lời của Chính phủ đối với chất vấn của đại biểu Quốc hội và ý kiến phát biểu với cơ quan thông tin đại chúng.

** Quyền lực của Bộ, cơ quan ngang Bộ:*

Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật (Điều 22, luật tổ chức Chính phủ 2002).

Quyền lực của Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quản lý hành chính nhà nước được thực hiện theo chế độ thủ trưởng tức là quyền lực của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Điều 4, luật tổ chức Chính phủ 2002 quy định: “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 Chính phủ, trước Quốc hội về quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước hoặc về công tác được giao phụ trách.”

Quyền lực của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ biểu hiện qua việc thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn được pháp luật quy định (xem Điều 23, 24, 25, 26, 27 và 28 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002). Pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong lĩnh vực quản lý, trong tổ chức bộ máy, trong quan hệ với các cơ quan, đơn vị khác... Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là người giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, được phân công chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Khi Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ vắng mặt, một Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được uỷ nhiệm lãnh đạo công tác của Bộ, cơ quan ngang Bộ (Điều 29 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002).

Theo Nghị định 86/2002/NĐ-CP ngày 05/11/2002, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ, thì nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ và Bộ trưởng được xác định trên các mặt: về pháp luật (Điều 4); về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch (Điều 5); về hợp tác Quốc tế (Điều 6); về cải cách hành chính (Điều 7); về thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước (Điều 8); về quản lý nhà nước các tổ chức thực hiện dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ (Điều 9); về quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân (Điều 10); 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 (Điều 12); về kiểm tra, thanh tra (Điều 13); về quản lý tài chính, tài sản (Điều 14). Quyền lực của Bộ, cơ quan ngang Bộ, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ thể hiện qua việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn nêu trên (14 mặt công tác).

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ, Bộ trưởng, Nghị định 86/2001/NĐ_CP của Chính phủ đã quy định cơ cấu tổ chức của Bộ, chức năng nhiệm vụ của các đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Cơ cấu tổ chức của Bộ bao gồm:

1. Vụ, thanh tra Bộ, văn phòng Bộ;
2. Cục, Tổng cục (không nhất thiết các bộ đều có);
3. Các tổ chức sự nghiệp.

Trong đó:

+ Vụ được tổ chức để tham mưu giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực theo hướng một vụ được giao nhiều việc, một việc không giao cho nhiều vụ.

+ Văn phòng Bộ có chức năng giúp Bộ trưởng tổng hợp, điều phối hoạt động các tổ chức của Bộ theo chương trình kế hoạch làm việc và thực hiện công tác hành chính, quản trị đối với các hoạt động của cơ quan Bộ. Nhiệm vụ chủ yếu của văn phòng gồm: tổng hợp, xây dựng chương trình, kế hoạch công tác định kỳ của Bộ; theo dõi và đôn đốc việc thực hiện chương trình, kế hoạch của Bộ; tổ chức quản lý và hướng dẫn công tác hành chính, văn thư, lưu trữ, tổng hợp công tác thi đua khen thưởng của Bộ; kiểm tra thể thức và thủ tục trong việc ban hành các văn bản của Bộ; giúp Bộ trưởng trong việc cung cấp thông tin đối với các phương tiện thông tin đại chúng, tổ chức, cá nhân; bảo đảm trật tự, kỷ luật, kỷ cương theo nội quy làm việc cơ quan; quản lý cơ sở vật chất và phương tiện làm việc của cơ quan bộ; quản lý tài sản và kinh phí hoạt động của cơ quan (xem Điều 17 Nghị định 86/2002/NĐ_CP).

+ Thanh tra Bộ có chức năng thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước theo quy định của Pháp luật về thanh tra. Nhiệm vụ chủ yếu của thanh tra Bộ gồm: trình Bộ trưởng chương trình, kế hoạch thanh tra, tổ chức thực hiện sau khi Bộ trưởng phê duyệt; thanh tra việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, xã hội và công dân thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của Bộ và xử lý vi phạm theo quy định pháp luật; thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ được giao đối với các đơn vị, cá nhân thuộc Bộ; giúp Bộ trưởng công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại tố cáo theo quy định của pháp luật (xem Điều 18, Nghị định 86/2002/NĐ_CP).

+ Cục thuộc Bộ được tổ chức để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ; phạm vi quản lý của

Cục không nhất thiết ở tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Cục không có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

+ Tổng cục thuộc Bộ được tổ chức để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành lớn, phức tạp không phân cấp cho địa phương, do Bộ trực tiếp phụ trách và theo hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương trong phạm vi toàn quốc. Tổng cục có con dấu và tài khoản riêng; không ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

+ Tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ được tổ chức để phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ hoặc để thực hiện một số dịch vụ công có đặc điểm, tính chất quan trọng cần thiết do Bộ trực tiếp thực hiện. Tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ không có chức năng quản lý nhà nước; được tự chủ và tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính theo quy định của pháp luật; có con dấu và tài khoản riêng (Điều 21, Nghị định 86/2002/NĐ-CP).

Việc thực hiện quyền lực của Bộ, Bộ trưởng, Nghị định 86/2002/NĐ-CP của Chính phủ còn quy định rõ chế độ làm việc và trách nhiệm của Bộ trưởng trên các mặt và phạm vi, quan hệ quản lý cụ thể, gồm;

+ Chế độ làm việc và trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Bộ (8 nội dung, Điều 22);

+ Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ (6 nội dung, Điều 23);

+ Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với các Bộ trưởng khác (3 nội dung, Điều 24);

+ Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (3 nội dung, Điều 25);

+ Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và cử tri (3 nội dung, Điều 26);

+ Trách nhiệm Bộ trưởng đối với các tổ chức chính trị - xã hội thuộc ngành, lĩnh vực (Điều 27).

** Quyền lực của Ủy ban nhân dân các cấp.*

Quyền lực và cơ cấu quyền lực của UBND các cấp được Hiến pháp 1992 (chương IX, từ Điều 118 đến Điều 125), Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996, quy định, thể

hiện qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân mỗi cấp trên các lĩnh vực và mặt công tác cụ thể.

Điều 123 và 124 Hiến pháp 1992 quy định: Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của 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 và Nghị quyết của hội đồng nhân dân. Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Chủ tịch Ủy ban nhân dân lãnh đạo, điều hành hoạt động của Ủy ban nhân dân...

Như vậy, theo Hiến pháp 1992 và pháp luật, cơ cấu quyền lực của các cơ quan hành chính địa phương được chia thành ba cấp: cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; cấp huyện, quận và thành phố thuộc tỉnh; cấp xã, phường và thị trấn. Ở mỗi cấp, quyền lực của cơ quan hành chính thẩm quyền chung (Ủy ban nhân dân) gồm hai thiết chế: thiết chế tập thể (tập thể Ủy ban nhân dân quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương); thiết chế người đứng đầu (Chủ tịch Ủy ban nhân dân_ lãnh đạo, điều hành hoạt động của Ủy ban nhân dân, có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của cấp dưới).

Các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành, lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Tổ chức quyền lực của cơ quan chuyên môn Ủy ban nhân dân theo thiết chế người đứng đầu, vừa chịu sự chỉ đạo, quản lý của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp mình, vừa chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên; phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên.

Quyền lực của tập thể Ủy ban nhân dân được thể hiện thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quy định [Xem Điều 49].

Ủy ban nhân dân thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề sau đây:

1. Chương trình làm việc của Ủy ban nhân dân;
2. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, dự án 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 Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân;

4. Đề án thành lập mới, sát nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và việc phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương.

Quyền lực của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thể hiện thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình được pháp luật quy định [Xem Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Điều 52]:

1. Lãnh đạo công tác của Ủy ban nhân dân, các thành viên Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân (đôn đốc, kiểm tra trong việc thực hiện pháp luật; quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền; áp dụng các biện pháp, quản lý điều hành bộ máy hoạt động có hiệu quả);

2. Tổ chức việc tiếp dân; xét và giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của dân theo quy định của pháp luật;

3. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Ủy ban nhân dân;

4. Phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của Ủy ban cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, viên chức nhà nước theo sự phân cấp quản lý;

5. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình và những văn bản sai trái của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới;

6. Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ.

Cơ cấu quyền lực của các cơ quan hành chính địa phương (Ủy ban nhân dân) xét về lĩnh vực phạm vi thể hiện qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trên các lĩnh vực được pháp luật quy định. [Xem Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mỗi cấp, năm 1996].

Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được xác định ở 15 lĩnh vực (từ Điều 15 đến Điều 28): 1/ Về kế hoạch, ngân sách, tài chính; 2/ Về nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai; 3/ Về công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp; 4/ Về giao thông vận tải; 5/ Về xây dựng

và quản lý phát triển đô thị; 6/ Về thương mại, dịch vụ và du lịch; 7/ Về giáo dục và đào tạo; 8/ Về văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao; 9/ Về xã hội và đời sống; 10/ Về khoa học, công nghệ và môi trường; 11/ Về quốc phòng; 12/ Về an ninh, trật tự, an toàn xã hội; 13/ Về tổ chức thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; 14/ Về thi hành pháp luật; 15/ Về xây dựng chính quyền, quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và quản lý địa giới đơn vị hành chính.

Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ủy ban nhân dân cấp huyện được xác định ở 12 lĩnh vực (từ Điều 42 đến Điều 53): 1/ Về kế hoạch, ngân sách, tài chính; 2/ Về nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi và đất đai; 3/ Về công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp; 4/ Về xây dựng, giao thông vận tải; 5/ Về thương mại, dịch vụ và du lịch; 6/ Về văn hoá, giáo dục, xã hội và đời sống; 7/ Về khoa học, công nghệ và môi trường; 8/ Về quốc phòng; 9/ Về an ninh, trật tự, an toàn xã hội; 10/ Về thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; 11/ Về thi hành pháp luật; 12/ Về xây dựng chính quyền, quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế và quản lý địa giới đơn vị hành chính.

Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn được xác định ở 12 lĩnh vực (từ Điều 65 đến Điều 76): 1/ Về kế hoạch, ngân sách, tài chính; 2/ Về nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi; 3/ Về tiểu thủ công nghiệp; 4/ Về giao thông vận tải; 5/ Về thương mại, dịch vụ; 6/ Về văn hoá, giáo dục; 7/ Về xã hội và đời sống; 8/ Về quốc phòng; 9/ Về an ninh, trật tự, an toàn xã hội; 10/ Về thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; 11/ Về thi hành pháp luật; 12/ Về xây dựng chính quyền, quản địa giới hành chính.

2.2 Phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam

Phương thức thực hiện quyền lực hay cách thức thực hiện quyền lực biểu hiện qua công cụ, hình thức, phương pháp thực hiện quyền lực. Nghiên cứu phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam sẽ đề cập đến các công cụ, các cơ chế và các phương pháp thực hiện quyền lực.

2.2.1 Các công cụ và phương tiện thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam

Như phần trên đã nói, quyền lực của hệ thống hành chính Việt nam thể hiện qua việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong hệ thống hành chính từ Trung ương đến địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn các cơ quan trong hệ thống hành chính sử dụng các công cụ, phương tiện như: công cụ pháp luật, bộ máy hành

chính, bộ máy cưỡng chế, tài chính, các tổ chức sự nghiệp, tổ chức kinh tế của nhà nước và các tổ chức xã hội mà nhà nước nắm được.

- Công cụ pháp luật bao gồm: những quy định pháp luật của nhà nước (từ những quy định trong Hiến pháp, Luật, pháp lệnh và các văn bản pháp quy dưới luật) và địa vị pháp lý của các cơ quan, cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính. Dựa vào những quy định pháp luật và địa vị pháp lý, các cơ quan và cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính viên quản lý, điều hành xã hội theo pháp luật, bằng pháp luật tức đặt ra những quy phạm dưới luật (lập quy) và điều hành bằng quyền lực pháp luật. Công cụ pháp luật vừa tạo cơ sở pháp lý theo hoạt động của các cơ quan, cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước hoạt động, vừa thể hiện quyền lực đặc biệt của quản lý hành chính so với các dạng quản lý xã hội khác.

Trong quá trình đổi mới, hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung và địa vị pháp lý của các cơ quan hành chính, cán bộ, công chức (thể hiện qua chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm) đang từng bước được hoàn thiện, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Nhưng sự chông chéo trong những quy định pháp luật và sự không rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của các cơ quan và đội ngũ cán bộ, công chức hành chính ở một số mặt hoạt động cũng đã ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước.

- Bộ máy hành chính và bộ máy cưỡng chế là những công cụ quan trọng trong thực hiện quyền lực. Bộ máy hành chính nước ta được tổ chức theo hệ thống hành chính thống nhất, phân cấp. Các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, đứng đầu là Chính phủ. các Bộ, cơ quan ngang Bộ, thông qua hệ thống hành chính cấp dưới để thực hiện quyền lực của mình. Trong quan hệ này, các cơ quan hành chính cấp dưới, đội ngũ cán bộ, công chức cấp dưới và hoạt động công vụ của họ là công vụ thực hiện quyền lực của các cơ quan và cán bộ, công chức cấp trên. Ý chí, quyền lực nhà nước được hiện thực hoá trong đời sống xã hội thông qua sự hoạt động của cả hệ thống hành chính nhà nước. Để làm tốt vai trò công cụ, phương tiện thực hiện quyền lực, bộ máy hành chính nhà nước vừa phải thật vững mạnh, vừa phải hoạt động, điều hành theo đúng pháp luật nhà nước (làm những gì mà pháp luật cho phép, không vì quyền và không vì luật). Trên thực tế, sự điều hành của bộ máy hành chính, có lúc, có nơi còn có tình trạng “trên nói dưới không nghe”, “trên dưới không thống nhất” làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý và làm giảm quyền lực nhà nước.

Bộ máy cưỡng chế (quân đội, công an...) là công cụ đặc biệt quan trọng để duy trì trật tự xã hội, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích hợp pháp của công dân. Trong những năm đổi mới, mở cửa trật tự xã hội được ổn định, bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa một phần chủ yếu là do Nhà nước đã sử dụng hợp lý, hiệu quả bộ máy cưỡng chế. Tuy nhiên, một số biểu hiện tiêu cực trong hoạt động của bộ máy cưỡng chế cũng gây hậu quả nghiêm trọng đến uy tín của Đảng và Nhà nước, làm xói mòn lòng tin của dân đối với Đảng và Nhà nước, làm suy giảm quyền lực nhà nước.

- Công cụ tài chính, ngân sách: tài chính, ngân sách vừa là điều kiện để đảm bảo hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước nói riêng và bộ máy nhà nước nói chung vừa là công cụ để thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước. Ý chí, quyền lực nhà nước được thực hiện trong xã hội, khi nhà nước đảm bảo được những yêu cầu, lợi ích của nhân dân, nhà nước phục vụ nhân dân. Nhà nước phục vụ nhân dân không chỉ ở việc định hướng, tạo môi trường xã hội cho nhân dân mà còn là sự hỗ trợ về vật chất, tài chính, kinh tế cho nhân dân.

Nhà nước ta trong điều kiện nền kinh tế chưa phát triển, nguồn thu ngân sách còn ít, nhưng đã triệt để khai thác các nguồn thu kể cả vay nợ để vừa đảm bảo hoạt động của bộ máy nhà nước, vừa đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, hỗ trợ cho các thành phần kinh tế, các vùng, các địa bàn kinh tế - xã hội. Chính nhờ thông qua sự đầu tư phát triển kinh tế - xã hội đó đã tạo ra sự phát triển kinh tế - xã hội nhanh, đáp ứng các yêu cầu lợi ích của nhân dân, vừa thực hiện được ý chí, quyền lực nhà nước, vừa củng cố được lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Bên cạnh những ưu điểm của việc sử dụng tài chính, ngân sách, lĩnh vực quản lý và sử dụng tài chính, ngân sách những năm qua còn bộc lộ nhiều thiếu sót, khuyết điểm làm ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý.

- Các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước. Các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước là những bộ phận của nhà nước, hoạt động vì lợi ích của nhà nước và xã hội, tuy không thực hiện quyền lực nhà nước, nhưng là bộ phận không thể thiếu được của quản lý nhà nước. Đặc biệt là quản lý nhà nước của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều 21, Nghị định 86/2002/NĐ-CP, về quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ nêu rõ: "Việc thành lập tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ để phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ hoặc thực hiện một số dịch vụ công có đặc điểm tính chất quan trọng cần thiết do Bộ trực tiếp thực hiện".

Lâu nay ít khi người ta nói tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước là công cụ trong quản lý nhà nước, trong thực hiện quyền lực nhà nước. Nhưng trên thực tế, các tổ chức sự nghiệp (Viện nghiên cứu, bệnh viện, trường học...) và các doanh nghiệp nhà nước là những công cụ, phương tiện mà nhà nước sử dụng để thực hiện và đảm bảo các nhu cầu, lợi ích công dân, để phục vụ nhiệm vụ quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương và cũng là để thực hiện quyền lực nhà nước.

Trong nhận thức và hoạt động cần thấy rằng các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước vừa là công cụ, phương tiện trong thực hiện quyền lực nhà nước, vừa là đối tượng của quản lý hành chính nhà nước, hoạt động của nó bị chi phối của quyền lực nhà nước. Hơn nữa, tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước là những chủ thể quản lý trong hệ thống quản lý thống nhất của Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước được sử dụng như là công cụ không chỉ để duy trì trật tự xã hội, thực hiện các lợi ích nhà nước và xã hội, mà còn để từng bước xây dựng cơ sở vật chất, cơ sở kinh - xã hội của chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam. Định hướng xã hội chủ nghĩa mà Đảng, Nhà nước và nhân dân ta hướng tới xây dựng, phụ thuộc vào kết quả xây dựng từng bước cơ sở vật chất, cơ sở kinh tế - xã hội của chủ nghĩa xã hội.

Tổ chức, sử dụng, quản lý các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước là một trong những nội dung thể hiện phương thức thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay. Trên thực tế, các tổ chức sự nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước đã góp phần vào thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước, đáp ứng yêu cầu xã hội và lợi ích chính đáng của công dân. Nhưng việc quản lý và sử dụng nó vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, khuyết điểm, làm ảnh hưởng đến kết quả thực hiện quyền lực của nhà nước.

- Các đoàn thể xã hội của nhân dân, bao gồm tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, là khách thể, đối tượng quản lý hành chính nhà nước, khách thể quyền lực nhà nước. Nhưng trong một quan hệ (quan hệ giữa nhà nước và xã hội), các đoàn thể nhân dân lại là công cụ thông qua đó các cơ quan hành chính nhà nước các cấp thực hiện ý chí, quyền lực của mình vào xã hội (các chính sách, pháp luật nhà nước được các đoàn thể nhân dân thực hiện dưới sự lãnh đạo của Đảng).

Trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các đoàn thể nhân dân không phải là cực đối lập của nhà nước mà là một bộ phận hợp thành hệ thống chính trị Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam (Đảng,

Nhà nước và các đoàn thể nhân dân đều là của nhân dân, là công cụ để nhân dân thực hiện quyền lực, quyền làm chủ của mình). Các đoàn thể nhân dân cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, tham gia xây dựng nhà nước và là công cụ để nhà nước thực hiện quyền lực của mình. Kết quả và hiệu quả hoạt động của các đoàn thể nhân dân là một trong những thước đo việc thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước.

Trên thực tế, hoạt động của các đoàn thể nhân dân đã góp phần thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước, thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước như: chính sách dân số kế hoạch hoá gia đình; chính sách xoá đói giảm nghèo; chính sách phòng chống các tệ nạn xã hội... Nhưng bên cạnh những mặt tích cực, việc tổ chức, quản lý và huy động các đoàn thể nhân dân tham gia thực hiện các chính sách, pháp luật của Nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế, khuyết điểm, chưa tạo ra được một cơ chế phối hợp hoạt động có hiệu quả giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các đoàn thể nhân dân để thực hiện tốt nguyên tắc dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra.

2.2.2 Cơ chế thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam

- Quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam là một bộ phận của quyền lực Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cơ chế chung của việc thực hiện quyền lực ở Việt Nam là Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Cơ chế này cũng được áp dụng trong hệ thống hành chính Nhà nước.

Quyền lực của hệ thống hành chính Việt Nam, xét về nguồn gốc và bản chất là quyền lực của nhân dân Việt Nam. Bộ máy hành chính nhà nước chỉ thực thi quyền lực Uỷ quyền của nhân dân, thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định vì lợi ích của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân (thông qua các cơ quan quyền lực, các đoàn thể nhân dân và từng cá nhân công dân).

Để đảm bảo, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Dựa trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước, các cán bộ, công chức lãnh đạo thể chế hoá các nghị quyết của Đảng, tổ chức đảng thành các quyết định quản lý, thành các chính sách, các văn bản quy phạm dưới luật, để tổ chức, điều hành, quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội theo pháp luật.

Ở đây cần thấy rằng, sự lãnh đạo của Đảng, tổ chức đảng theo thiết chế tập thể (thảo luận và quyết định theo đa số), các nghị quyết của Đảng là nghị quyết của tập thể. Đảng viên của đảng phải chấp hành nghị quyết của Đảng.. Các đảng viên là cán bộ, công chức, đặc biệt là các cán bộ công chức lãnh đạo trong hệ thống hành chính phải nghiêm chỉnh chấp hành nghị quyết của Đảng tổ chức Đảng, phải thể chế hoá các nghị quyết của Đảng thành các văn bản quy phạm dưới luật và các quyết định quản lý, để quản lý điều hành các cơ quan hành chính cấp dưới và xã hội. Như vậy, mối quan hệ giữa lãnh đạo của Đảng, tổ chức đảng và sự quản lý điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước vừa đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng, vừa tuân thủ pháp luật nhà nước.

Cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ, còn có sự tham gia của nhân dân trong việc thực hiện quyền lực của cơ quan hành chính nhà nước. Sự tham gia của nhân dân thông qua các cơ quan quyền lực nhà nước các cấp (Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp), các đoàn thể nhân dân.

Các cơ quan quyền lực nhà nước các cấp quyết định chương trình hoạt động, nội dung hoạt động, quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước; quyết định nhân sự và thực hiện quyền giám sát toàn bộ hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Cơ chế giám sát càng rõ ràng sẽ càng đảm bảo tốt việc thực hiện quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước, tránh được sự lạm quyền và sự vô trách nhiệm trong quản lý hành chính nhà nước, trong thực hiện quyền lực của các cơ quan hành chính các cấp.

Các đoàn thể nhân dân và các cá nhân tham gia thực hiện quyền lực trong quan hệ với việc thực thi quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước thông qua việc tham gia các hội nghị của các cơ quan hành chính (Điều 50_ Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quy định: "Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời dự các phiên họp của Ủy ban nhân dân cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan."); thông qua việc giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; thông qua việc kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo...

- Cơ chế thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam còn thể hiện, thực hiện theo hệ thống tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Hệ thống hành chính Việt Nam là một hệ thống nhất từ Trung ương đến cơ sở và phân cấp quản lý. Quyền lực của các cơ quan hành chính cấp trên được thực hiện chủ yếu thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính cấp dưới. Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ

và các Bộ đứng đầu là các Bộ trưởng khi đưa ra một quyết định quản lý và quyết định đó được các cơ quan hành chính cấp dưới tổ chức thực hiện. Kết quả thực hiện quyết định đó của các cơ quan hành chính cấp dưới vừa thể hiện quyền lực, năng lực thực thi công vụ của các cơ quan đó, vừa biểu hiện quyền lực của Chính phủ và các Bộ. Ở đây, quyền lực của các cơ quan hành chính cấp trên không chỉ thể hiện trong quan hệ với xã hội, mà còn thể hiện cả trong quan hệ với các cơ quan hành chính cấp dưới. Trên thực tế, quyền lực đối với các cơ quan hành chính cấp dưới được thực hiện tốt thì mới phát huy, mới đảm bảo được quyền lực của các cơ quan hành chính cấp trên. Tình trạng "trên nói dưới không nghe" đã làm giảm quyền lực của các cơ quan hành chính cấp trên và làm suy yếu quyền lực của cả hệ thống hành chính trong việc điều hành xã hội.

Các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên như Chính phủ, các Bộ thực hiện quyền lực chủ yếu thông qua việc ra các quyết định, việc chỉ đạo cấp dưới, việc kiểm tra giám sát và xử lý những sai phạm của cấp dưới trong việc thực hiện các quyết định đó. Cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý không rõ ràng, nghiêm minh cũng như việc thực hiện kiểm tra, giám sát đối với các cơ quan hành chính cấp dưới không đến nơi, đến chốn sẽ làm suy yếu quyền lực của cơ quan hành chính cấp trên, đứng đầu là Chính phủ.

Các cơ quan hành chính cấp dưới khi thực hiện các quyết định quản lý của các cơ quan hành chính cấp trên vừa theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của những cơ quan đó, vừa thể hiện ý chí, quyền lực của nhà nước, nhân danh nhà nước (chứ không phải là chỉ riêng của cơ quan, gắn với lợi ích cơ quan). Từ đó cho thấy, việc xác định và phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong hệ thống hành chính thống nhất là một đòi hỏi của việc bảo đảm quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước.

Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước Việt nam ở mỗi cấp đều có cơ quan thẩm quyền chung (Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp) và các cơ quan thẩm quyền riêng (các Bộ và cơ quan ngang Bộ). Do vậy, việc thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính ở mỗi cấp vừa phải bảo đảm sự quản lý điều hành thống nhất trên tất cả các mặt, các lĩnh vực của các cơ quan thẩm quyền chung, vừa phải phát huy tính chủ động, trách nhiệm của các cơ quan thẩm quyền riêng trong hoạt động quản lý, điều hành trên từng lĩnh vực. Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng 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 nhà nước, đòi hỏi các Bộ, cơ quan ngang Bộ cũng như Ủy ban nhân dân các cấp, trong hoạt động của mình vừa phải bảo đảm sự thống nhất đó, vừa phải

chịu trách nhiệm và chủ động thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trên lĩnh vực quản lý nhà nước của mình.

Mối quan hệ trong việc thực hiện quyền lực giữa cơ quan thẩm quyền chung và các cơ quan thẩm quyền riêng đã được pháp luật quy định [Xem Luật Tổ chức Chính phủ, Nghị định 86/2002/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ]. các Bộ và Bộ trưởng trình Chính phủ phê duyệt quy hoạch, kế hoạch, nội dung... quản lý và chịu trách nhiệm triển khai thực hiện các nội dung đó theo sự phê duyệt của Chính phủ. Để đảm bảo việc quản lý thống nhất việc thực hiện các nhiệm vụ của các cơ quan thẩm quyền riêng, đòi hỏi cơ quan thẩm quyền chung khi phê duyệt quy hoạch, kế hoạch, nội dung... quản lý của các cơ quan thẩm quyền riêng phải đặt trong tổng thể thống nhất của quy hoạch, kế hoạch, nội dung quản lý trong phạm vi đơn vị hành chính- lãnh thổ. Để thực hiện được yêu cầu này đòi hỏi những cơ quan thẩm quyền riêng quản lý tổng hợp như tài chính, kế hoạch... phải làm tốt chức năng phối hợp, hỗ trợ các cơ quan khác trong việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch quản lý và giúp Chính phủ trong việc xây dựng kế hoạch tổng thể.

- Từ việc xem xét cơ chế thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam cả theo chiều dọc và chiều ngang, cả trong quan hệ với tổ chức Đảng, cơ quan quyền lực nhà nước các cấp và đối với các đoàn thể nhân dân, cho thấy hình thức phối hợp hoạt động để thực hiện quyền lực là hình thức mang tính phổ biến. Trong quan hệ nào cũng cần có sự phối hợp hoạt động để thực hiện quyền lực. Để việc phối hợp có hiệu quả và để quyền lực của các cơ quan, tổ chức được iao đảm thực thi, thì vấn đề xác định, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn lại là vấn đề then chốt, có tầm quan trọng đặc biệt.

Việc phân định, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong hệ thống hành chính ở nước ta hiện nay không chỉ là giữa các cơ quan hành chính nhà nước mà còn là giữa các cơ quan, tổ chức thuộc hệ thống chính trị trong hệ thống hành chính nhà nước (quan hệ giữa tổ chức đảng các cấp, cơ quan hành chính, đoàn thể nhân dân trong hệ thống hành pháp).

Hiệu quả, hiệu lực quản lý hành chính nhà nước và quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước thấp, suy giảm một phần rất lớn do tình trạng vừa chồng chéo về chức năng nhiệm vụ, vừa không rõ ràng về chức năng nhiệm vụ cả theo chiều ngang và theo chiều dọc. Theo Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002: Chính phủ quản lý 10 lĩnh vực của đời sống xã hội nhưng cơ cấu tổ chức của Chính phủ lại gồm 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ. Theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và pháp lệnh về

nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý 15 lĩnh vực nhưng cơ cấu cơ quan chuyên môn của Ủy ban tỉnh hiện nay lại từ 20 đến 22 đơn vị. Tình trạng đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự chồng chéo và không rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính theo chiều ngang.

2.2.3 Các phương pháp thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam.

Phương pháp thực hiện quyền lực là những cách thức, biện pháp mà các chủ thể quyền lực sử dụng để tác động vào khách thể quyền lực. Quyền lực của các chủ thể trong hệ thống hành chính nhà nước được thể hiện thông qua việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Do vậy, về cơ bản phương pháp thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước cũng là phương pháp thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính nhà nước, hay còn gọi là phương pháp quản lý hành chính nhà nước.

Trong các nghiên cứu về quản lý hành chính ở Việt Nam, các tác giả đã đề cập đến hai nhóm phương pháp quản lý hành chính nhà nước. Nhóm thứ nhất, là các phương pháp từ tri thức và phương pháp của các khoa học được vận dụng trong quá trình quản lý như: phương pháp thống kê, phương pháp xã hội học... Đặc biệt là các phương pháp được áp dụng trong giai đoạn chuẩn bị, giai đoạn đánh giá các quyết định hành chính. Nhóm thứ hai là các phương pháp được sử dụng để tác động vào khách thể, đối tượng quản lý hành chính nhà nước, như: phương pháp tuyên truyền giáo dục thuyết phục; phương pháp kinh tế; phương pháp tổ chức; phương pháp hành chính. Trong đó phương pháp hành chính là phương pháp có tính đặc thù của quản lý hành chính nhà nước.

Các phương pháp thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính thuộc vào nhóm thứ hai của phương pháp quản lý hành chính nhà nước. Các phương pháp quản lý hành chính thuộc nhóm thứ hai như đã nêu trên có thể là những phương pháp tác động trực tiếp, hoặc là tác động gián tiếp, thể hiện tính đa dạng của cách thức, biện pháp quản lý hành chính nhà nước.

Nghiên cứu các phương pháp thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam, đề tài phân chia các phương pháp đó thành hai nhóm: các phương pháp gián tiếp và các phương pháp trực tiếp thực hiện quyền lực. Sự phân chia như thế nhằm tạo sự thuận lợi trong việc nghiên cứu. Trên thực tế sự phân biệt này cũng chỉ mang tính tương đối. Bởi vì, trong một

phương pháp cụ thể với khách thể quyền lực này là trực tiếp nhưng với khách thể quyền lực khác là gián tiếp. Ví dụ, các hoạt động, các biện pháp phòng chống tệ nạn xã hội, đối với các đối tượng liên quan đến tệ nạn xã hội là một phương pháp trực tiếp. Nhưng đối với các đối tượng khác, các biện pháp phòng chống tệ nạn xã hội lại tạo ra một môi trường xã hội lành mạnh, do vậy nó là phương pháp gián tiếp. Hơn nữa khi thực hiện quyền lực, các chủ thể thường sử dụng một phương pháp mang tính tổng hợp để nhằm hỗ trợ lẫn nhau.

- Các phương pháp gián tiếp trong thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước

Trong quản lý hành chính nhà nước, các chủ thể quyền lực thường sử dụng nhiều cách thức, biện pháp (phương pháp) mang tính gián tiếp để tác động vào khách thể, đối tượng quản lý, khách thể quyền lực. Hệ thống hành chính Việt Nam, từ Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp, trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thông qua hoạt động lập quy, hoạt động xây dựng và ban hành những văn bản dưới luật, góp phần tạo khung pháp lý cho hoạt động của toàn xã hội, vừa đặt ra phương hướng, các chính sách phát triển xã hội về các mặt các lĩnh vực. Hoạt động lập quy, xây dựng chính sách của các cơ quan hành chính nhà nước sẽ góp phần định hướng, điều chỉnh hành vi của các chủ thể xã hội (tổ chức, cá nhân) theo ý chí của nhà nước. Các tổ chức, cá nhân gắn với những nhu cầu, lợi ích nhất định, sẽ tự điều chỉnh hành vi, hành động của mình theo những chính sách, quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước để vừa bảo đảm chấp hành pháp luật, vừa thực hiện được những nhu cầu, lợi ích của mình. Ví dụ, để phát triển giáo dục, nhà nước ban hành chính sách xã hội hoá giáo dục, khuyến khích toàn xã hội tham gia. Các cơ quan hành chính nhà nước ban hành những văn bản hướng dẫn việc thực hiện gắn với những điều kiện cụ thể và những quy định pháp luật cụ thể. Toàn bộ cách thức và biện pháp đó sẽ điều chỉnh hành vi của các cá nhân, tổ chức tham gia trong lĩnh vực giáo dục theo ý chí, mục tiêu đặt ra của Nhà nước. Hoặc là hiện nay, các tỉnh, thành phố trong cả nước đang bằng các chính sách ưu tiên để gọi vốn đầu tư trong nước và nước ngoài... Tất cả những cách thức, biện pháp đó là những phương pháp gián tiếp để thực hiện ý chí, quyền lực của nhà nước nói chung và cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Đưa các thông tin về kinh tế, chính trị, xã hội có tính định hướng trên các phương tiện thông tin đại chúng như: truyền hình, phát thanh, báo chí...cũng là phương pháp gián tiếp để thực hiện quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng và Đảng và Nhà nước nói chung. Thông tin đại

chúng vừa góp phần nâng cao dân trí, đáp ứng nhu cầu văn hoá của nhân dân, vừa là một kênh để Đảng và Nhà nước phổ biến, tuyên truyền đường lối, chính sách, pháp luật vào xã hội. Thông qua các chỉ bao thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng sẽ góp phần định hướng và điều chỉnh hành vi, hoạt động của các chủ thể trong xã hội. Vấn đề ở đây là thông tin có định hướng theo ý chí, quyền lực và lợi ích của nhà nước. Các thông tin về tình hình kinh tế - xã hội trong nước và quốc tế, đặc biệt là các thông tin về các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, sẽ giúp các chủ thể xã hội hoạt động, hành động theo đúng ý chí, quyền lực nhà nước. Trên thực tế, hoạt động của các cơ quan thông tin đại chúng ở nước ta cả ở Trung ương và địa phương đã góp phần tích cực vào việc thực hiện đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước. Nó là kênh quyền lực thứ tư trong thực hiện quyền lực của Đảng và Nhà nước.

Thông qua các hoạt động, các biện pháp làm thay đổi môi trường, điều kiện sống cũng như thay đổi các mặt của đời sống xã hội theo cách này hay cách khác cũng là phương pháp gián tiếp để thực hiện quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước. Khi xã hội và đời sống xã hội có những thay đổi nhất định thì hành vi, hoạt động của con người (cá nhân, tổ chức) cũng phải thay đổi cho phù hợp.

Các mặt của đời sống xã hội cũng như điều kiện sống của con người luôn có sự vận động, biến đổi, phát triển một cách khách quan, nội tại này cũng làm thay đổi hành vi, hoạt động của con người. Nhưng những thay đổi này không mang tính định hướng, chủ động từ phía nhà nước. Trong quá trình quản lý xã hội, thực hiện ý chí của mình, nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng chủ động tác động nhằm thay đổi xã hội theo ý chí của mình. Những thay đổi xã hội theo chủ định của nhà nước sẽ góp phần định hướng, điều chỉnh hành vi, hành động của các chủ thể xã hội theo ý chí của Nhà nước, quyền lực Nhà nước. Ví dụ, Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội các vùng sẽ tác động đến hoạt động của toàn xã hội: dân cư sẽ có những biến động theo hướng tập trung vào các vùng kinh tế mới; các thành phần kinh tế sẽ góp vốn, đầu tư vào những nơi có cơ sở hạ tầng thuận lợi... mà không cần đến các biện pháp tổ chức, hành chính. Hoặc các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành truy quét các tệ nạn xã hội, buôn lậu... tạo ra một môi trường xã hội lành mạnh sẽ làm cho các chủ thể xã hội phải sống và làm việc theo Hiến pháp, pháp luật.

Các phương pháp gián tiếp thực hiện quyền lực của cơ quan hành chính nhà nước, thuộc phạm vi quản lý vĩ mô của nhà nước, muốn đạt được hiệu quả cao cần có được một sự nhất quán và độ tin cậy cần thiết (lòng tin) của nhân

dân (khách thể quyền lực) đối với các cơ quan nhà nước (chủ thể thực hiện quyền lực). Đồng thời, các biện pháp, phương pháp đưa ra về nội dung phải có được sự thống nhất và sự phù hợp về lợi ích giữa nhà nước và nhân dân. Trong thực tế, một bộ phận cán bộ, công chức thoái hoá, biến chất, tham nhũng, nói một đường làm một nẻo đã phần nào làm giảm hiệu lực của việc thực hiện quyền lực trong quản lý hành chính nhà nước bằng phương pháp gián tiếp.

- Các phương pháp trực tiếp thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính Nhà nước

Phương pháp trực tiếp thực hiện quyền lực là các cách thức, biện pháp trực tiếp tác động vào khách thể quyền lực. Trong hoạt động của hệ thống hành chính việc thực hiện quyền lực được thể hiện qua các phương pháp trực tiếp sau đây: phương pháp giáo dục, thuyết phục; phương pháp kinh tế; phương pháp tổ chức; phương pháp hành chính hay còn gọi là cưỡng chế hành chính.

+ ***Phương pháp giáo dục, thuyết phục.*** Đây là phương pháp nhằm tác động trực tiếp đến ý thức, tư tưởng, tình thần của khách thể quyền lực, để qua đó làm cho khách thể quyền lực nhận thức được yêu cầu của các cơ quan nhà nước, nhận thức được quyền lợi, trách nhiệm, nghĩa vụ của mình trước các chủ trương chính sách, pháp luật và các quyết định của cơ quan nhà nước. Từ nhận thức khách thể quyền lực sẽ hành động theo đúng ý chí của nhà nước. Ở nước ta phương pháp giáo dục thuyết phục trong quản lý hành chính nhà nước được thực hiện ở nhiều kênh (nhiều hình thức) như qua phương tiện thông tin đại chúng, qua các đoàn thể, các tổ chức, qua hoạt động điều hành của các cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

Phương pháp giáo dục, thuyết phục không phải là sự hô hào bằng những khẩu hiệu chính trị, động viên lòng nhiệt tình hăng hái của quần chúng một cách chung chung, mà trong xã hội dân chủ, dân trí cao, phải làm nhân dân nhận thức, hiểu được đầy đủ, đúng đắn về đường lối chủ trương, chính sách, nghĩa vụ, trách nhiệm công dân của mình. Để làm tốt phương pháp này đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là đội ngũ những người trực tiếp thực hiện nhiệm vụ này, phải có năng lực và phẩm chất, phải gương mẫu, đi đầu trong việc thực hiện đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước.

+ ***Phương pháp kinh tế.*** Phương pháp kinh tế bao gồm cả phương pháp trực tiếp và phương pháp gián tiếp, ở phần này chỉ đề cập đến phương pháp trực tiếp.

Phương pháp kinh tế là phương pháp vận dụng lợi ích và quan hệ lợi ích để chỉ phối hành vi, hành chính của khách thể quyền lực hướng họ vào hoạt động theo ý chí của nhà nước, mục tiêu, lợi ích nhà nước.

Khác với phương pháp giáo dục, thuyết phục, phương pháp kinh tế trong thực hiện quyền lực, đặt khách thể quyền lực trước cái lợi ích và quan hệ lợi ích phải lựa chọn và họ sẽ lựa chọn cái có lợi nhất cho mình để hành động. Phương pháp này hiểu theo nghĩa đen là sử dụng đồng tiền để mua chuộc ý chí, hành vi của khách thể quyền lực theo ý chí, quyền lực của chủ thể. Người ta vẫn thường nói; có tiền mua tiên cũng được; mạnh về gạo, bạo về tiền...

Trong quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng ngân sách nhà nước để hỗ trợ các đối tượng quản lý, giúp họ giải quyết những khó khăn trong đời sống, trong hoạt động kinh tế, thực hiện mục tiêu, yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và quản lý đất nước do nhà nước đặt ra.

Phương pháp kinh tế còn thể hiện ở các hình thức thưởng phạt bằng tiền hoặc bằng các sản phẩm vật chất có giá trị kinh tế. Làm tốt, xuất sắc sẽ thưởng bằng tiền hoặc thưởng bằng các hiện vật có giá trị để kích thích làm tốt hơn. Ngược lại, không làm, làm sai, làm kém... thì sẽ phạt bằng tiền, đánh vào lợi ích kinh tế, nhằm ngăn chặn, đẩy lùi, hạn chế các sai phạm. Qua hình thức thưởng, phạt về kinh tế, các cơ quan hành chính cũng như cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện quyền lực sẽ điều chỉnh được hành vi của khách thể theo ý chí, quyền lực nhà nước.

Sử dụng phương pháp kinh tế trong quản lý cũng như trong việc thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước cần phải có được sự nhận thức đầy đủ và biết vận dụng linh hoạt mối quan hệ giữa ba lợi ích: lợi ích nhà nước, lợi ích tập thể và lợi ích cá nhân. Trong đó, lợi ích nhà nước là tối cao, lợi ích cá nhân và cá nhân người lao động là một trong những động lực trực tiếp.

Phương pháp kinh tế là những biện pháp tác động trực tiếp đến đời sống của khách thể quyền lực, tức tác động trực tiếp đến đời sống nhân dân. Do vậy, khi vận dụng phương pháp này phải luôn luôn tâm niệm, nhà nước ta là nhà nước của nhân dân lao động (công nhân, nông dân và trí thức), các biện pháp kinh tế đưa ra chủ yếu nhằm hỗ trợ cho nhân dân trong quá trình thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo ở một vài địa phương, khi một số nông dân do điều kiện này hoặc khác đã không trả được nợ, chính quyền đã có những biện pháp xiết nợ kiên quyết làm ảnh hưởng đến bản chất của nhà nước ta.

- **Phương pháp tổ chức.** Phương pháp tổ chức để thực hiện quyền lực là bằng biện pháp, cách thức tổ chức hay theo hệ thống tổ chức để thực hiện quyền lực, thực hiện ý chí nhà nước, giữ gìn sự ổn định xã hội và trật tự pháp luật. Trong hệ thống nhà nước, mỗi công dân đều chịu sự quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước dựa trên những quy định của pháp luật thực hiện các hoạt động quản lý, như quản lý về hộ tịch, hộ khẩu; đăng ký tạm trú, tạm vắng; đăng ký kinh doanh... Các hoạt động này là các biện pháp về tổ chức để thực hiện quyền lực nhà nước.

Phương pháp tổ chức tác động trực tiếp đến khách thể quyền lực, buộc họ phải hoạt động, hành chính theo trật tự xã hội do nhà nước đặt ra, bảo đảm trật tự, kỷ cương xã hội.

Trong hệ thống hành chính nhà nước, phương pháp tổ chức chính là các biện pháp, phương thức quản lý cán bộ, công chức.

Trên thực tế ở nước ta, phương pháp tổ chức mới chỉ chú trọng quản lý trên sổ sách, giấy tờ, chưa tập trung vào việc quản lý con người, hành vi con người trên thực tế. Cụ thể như quản lý hộ tịch, hộ khẩu, quản lý đăng ký kinh doanh mới chỉ làm tốt trên sổ sách. Trên thực tế những thay đổi về hộ tịch, hộ khẩu, kinh doanh... các cơ quan quản lý lại không nắm được.

- **Phương pháp hành chính (bao gồm cả cưỡng chế hành chính).** Phương pháp hành chính là cách thức, biện pháp thực hiện quyền lực bằng cách đưa ra các mệnh lệnh, các quyết định bắt buộc đối với khách thể quyền lực để phòng ngừa, ngăn chặn, xử phạt hành chính... nhằm đảm bảo trật tự chung của xã hội; bảo vệ kỷ cương pháp luật nhà nước. đặc trưng của phương pháp này là sự tác động trực tiếp lên khách thể quyền lực bằng cách quy định đơn phương nghĩa vụ và phương thức hành chính cho khách thể quyền lực.

Phương pháp hành chính thể hiện đặc trưng quyền lực nhà nước do các cơ quan, cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước thực hiện; thể hiện tính chất bắt buộc, sự phục tùng của khách thể quyền lực đối với chủ thể thực hiện quyền lực.

Phương pháp hành chính có nhiều loại khác nhau, trong đó cưỡng chế hành chính có thể phân loại như sau:

+ *Phòng ngừa hành chính.*

Phòng ngừa hành chính là các biện pháp do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc cán bộ, công chức có thẩm quyền áp dụng để ngăn ngừa tai hoạ

có thể xảy ra làm ảnh hưởng đến lợi ích nhà nước, tính mạng tài sản của công dân trong hoàn cảnh cấp thiết không liên quan đến việc vi phạm pháp luật và ngăn chặn các vi phạm pháp luật trong quản lý hành chính. Tính chất cưỡng chế thể hiện ở chỗ, việc thực hiện nó không cần sự đồng ý của công dân và tổ chức hữu quan. Phòng ngừa hành chính bao gồm các biện pháp chủ yếu sau đây:

- Kiểm tra các loại giấy tờ, tài liệu, văn bằng...
- Kiểm tra hộ tịch, hộ khẩu tại nhà ở của công dân khi có nghi ngờ là vi phạm;
- Kiểm tra hàng hoá, hành lý và thân thể trong các trường hợp được pháp luật quy định;
- Hạn chế hoặc cấm các phương tiện giao thông đi lại trên các tuyến đường có nguy cơ mất an toàn giao thông và an toàn xã hội;
- Ngăn cấm người và phương tiện nhất định vào các khu vực có dịch bệnh, khu vực nguy hiểm;
- Kiểm tra bắt buộc định kỳ sức khoẻ của những người làm dịch vụ có liên quan đến thực phẩm, dịch vụ dễ lan truyền dịch bệnh cho người hưởng dịch vụ;
- Quản chế hành chính đối với những người được pháp luật quy định...

+ Ngăn chặn hành chính

Ngăn chặn hành chính là các biện pháp được các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức có thẩm quyền áp dụng trong các trường hợp cần thiết để chặn lại hành vi vi phạm pháp luật đang diễn ra, hoặc ngăn chặn thiệt hại do chúng gây ra. Ngăn chặn hành chính bao gồm các biện pháp sau:

- Đình chỉ những vi phạm pháp luật của các cá nhân hoặc tổ chức;
- Áp dụng vũ lực, sử dụng khi có hành vi chống đối việc thi hành công vụ hoặc trốn tránh trách nhiệm;
- Tạm giữ hành chính đối với những người vi phạm pháp luật;
- Chữa bệnh bắt buộc đối với những người mắc những loại bệnh do pháp luật quy định;
- Tịch thu phương tiện sử dụng để vi phạm pháp luật hoặc cấm sử dụng...

+ Xử lý hành chính.

Theo pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính: xử lý vi phạm hành chính bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp xử lý hành chính khác.

Xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng đối với những cá nhân, tổ chức có hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính.

Các biện pháp xử lý hành chính được áp dụng đối với các cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.

Theo pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính của Việt Nam năm 2002, các biện pháp xử phạt hành chính bao gồm các hình thức xử phạt và các hình thức xử phạt bổ sung.

Các hình thức xử phạt bao gồm: 1/ cảnh cáo, 2/ phạt tiền.

Các hình thức xử phạt bổ sung bao gồm:

- 1/ Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề;
- 2/ Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

Ngoài ra, khi xử phạt còn có thể áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả sau đây:

1/ Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu từ bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra, hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép;

2/ Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, làm lan dịch bệnh do vi phạm hành chính gây ra;

3/ Buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam, hoặc buộc tái xuất hàng hoá, vật phẩm, phương tiện;

4/ Buộc huỷ vật phẩm gây hại cho sức khoẻ con người, vật nuôi, cây trồng, văn hoá độc hại...

Các biện pháp xử lý hành chính khác bao gồm;

- 1/ Giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- 2/ Đưa vào trường giáo dưỡng;
- 3/ Đưa vào cơ sở giáo dục;
- 4/ Đưa vào cơ sở chữa bệnh;

5/ Quản chế hành chính.

Như vậy, thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước bằng phương pháp hành chính luôn gắn với những cơ quan hành chính nhà nước, cá nhân có thẩm quyền được pháp luật quy định, nhằm duy trì trật tự, kỷ cương pháp luật, bảo vệ lợi ích của nhà nước và lợi ích công dân. Đây là một phương pháp đặc thù trong thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước.

Tóm lại, phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam được xem xét, nghiên cứu trên ba mặt: công cụ, cơ chế và phương pháp thực hiện quyền lực. Trong đó, cơ chế thực hiện quyền lực được xét theo cả chiều ngang và chiều dọc (theo cơ cấu tổ chức quyền lực); phương pháp được xét ở cả hai loại: các phương pháp gián tiếp và các phương pháp trực tiếp.

2.3 Một số nhận xét, đánh giá về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam

Hệ thống hành chính Việt Nam nói riêng và Bộ máy nhà nước Việt Nam nói chung từ ngày thành lập đến nay đã qua nhiều lần biến đổi, phát triển. Những biến đổi, phát triển đó đánh dấu ở các mốc lịch sử là sự thay đổi của các Hiến pháp, từ Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 và đến Nghị quyết số 51/2001/QH10 của Quốc hội, về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992. Những thay đổi của bộ máy nhà nước, hệ thống hành chính nhà nước, kéo theo là sự thay đổi về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính. Trong quá trình cải cách, hoàn thiện nhà nước cũng như quá trình cải cách, hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đặc biệt là trong thời kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội VII, Nghị quyết Trung ương 8 (Khoá VII), Nghị quyết Đại hội VIII, Nghị quyết Đại hội IX của Đảng, đã đạt được những kết quả nhất định, góp phần vào sự nghiệp đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Trong phần này, đề tài sẽ đưa ra một số nhận xét đánh giá về cơ cấu quyền lực và phương thức tổ chức quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam gắn với quá trình cải cách và hiện nay.

2.3.1. Những kết quả đạt được về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam

Nội dung cụ thể về cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam đã được trình bày trong các tiết 2.1. và 2.2. của chương II. Phần này chỉ đưa ra những đánh giá, nhận xét.

Nền hành chính nhà nước và bộ máy hành chính nhà nước nói riêng là một bộ phận của Nhà nước thống nhất trong hệ thống chính trị Việt Nam. Cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam, từ khi thành lập đến nay, đều là một bộ phận và thống nhất với cơ cấu và phương thức thực hiện quyền lực Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam; đều thể hiện và thực hiện quyền lực của nhân dân, gắn với ý chí và lợi ích nhân dân.

Tổ chức quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam đã thể hiện được quan điểm và nguyên tắc cơ bản của Đảng cộng sản Việt Nam về xây dựng một Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Các quan điểm và nguyên tắc đó bao gồm:

1. *Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp.*

Nguyên tắc này thể hiện, quyền lực của hệ thống, hành chính trong quan hệ với các quyền khác là một thể thống nhất, đều xuất phát từ quyền lực nhân dân, dưới sự lãnh đạo của một Đảng duy nhất. Mặt khác, quyền lực hành chính trong hệ thống của nó cũng là một thể thống nhất được tổ chức theo nguyên tắc phân cấp quản lý, không theo nguyên tắc phân quyền như các nước khác.

2. *Nguyên tắc tất cả quyền lực Nhà nước là của dân và nguyên tắc tập trung dân chủ.*

Nguyên tắc này thể hiện ở nội dung các cơ quan hành chính các cấp đều là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước- cơ quan đại biểu của nhân dân; hoạt động của nó là thực hiện những quyền lực uỷ quyền của nhân dân, vì lợi ích của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân và các cơ quan đại biểu của nhân dân.

Nguyên tắc tập trung dân chủ cũng được thể hiện cả trong cơ cấu tổ chức quyền lực và cả trong phương thức thực hiện quyền lực, theo cả chiều dọc và chiều ngang. Chiều dọc, tập trung những quyền lực quan trọng, chủ yếu ở Chính phủ, các Bộ (Bộ chủ yếu quản lý vi mô toàn xã hội bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện) đồng thời phân cấp, giao

quyền cụ thể cho chính quyền địa phương các cấp (Xem pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mỗi cấp). Theo chiều ngang, quyền lực tập thể và người đứng đầu ở cơ quan thẩm quyền chung, và quyền lực của người đứng đầu ở cơ quan thẩm quyền riêng (các Bộ). Ngoài ra Nguyên tắc tập trung dân chủ còn được thể hiện trong cơ cấu tổ chức và quan hệ công tác giữa Tổ chức Đảng, cơ quan hành chính và các đoàn thể nhân dân.

Cơ cấu tổ chức thực hiện quyền lực ở mỗi cấp hành chính vừa có cơ quan thẩm quyền chung để thống nhất quản lý các mặt của đời sống xã hội (Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp) vừa có cơ quan thẩm quyền riêng chịu trách nhiệm quản lý một ngành, lĩnh vực trong phạm vi đơn vị hành chính lãnh thổ. Với cơ cấu tổ chức quyền lực như vậy sẽ đảm bảo sự thống nhất, cân đối và sự phối hợp trong quá trình thực thi quyền lực, thực hiện các nhiệm vụ kinh tế xã hội thống nhất của nhà nước. Cơ cấu tổ chức quyền lực mỗi cấp kiểu này thì ở quốc gia nào cũng áp dụng.

Cơ cấu tổ chức quyền lực hành chính theo chiều dọc theo mô hình phân cấp. Mô hình phân cấp như đã nói ở trên, những quyền được phân cho mỗi cấp vừa do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội phân định bằng văn bản luật và pháp lệnh, đồng thời quyền được phân cho mỗi cấp còn do cơ quan hành chính cấp trên phân cho cơ quan hành chính cấp dưới. Mô hình phân cấp sẽ tạo ra một cơ cấu quyền lực hành chính thống nhất từ Trung ương đến địa phương, cơ sở. Theo mô hình này, chính quyền địa phương ở nước ta khác với chính quyền địa phương của một số nước. Chính quyền địa phương ở nước ta là các cơ quan nhà nước ở địa phương nằm trong bộ máy nhà nước thống nhất. Những quyền được phân do các cơ quan hành chính cấp trên thực hiện nếu không được thể chế hoá bằng những văn bản dưới luật một cách rõ ràng, công khai thì sẽ dẫn đến cơ chế “xin-cho”, đặc biệt là những quyền về ngân sách, tài chính.

Với những kết quả (ưu điểm) của tổ chức quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước nêu trên, hệ thống hành chính nước ta đã thực hiện được sự điều hành thống nhất trong cả nước, bằng những công cụ và phương pháp thích hợp, hoàn thành được những nhiệm vụ mà Đảng, Nhà nước và nhân dân giao cho.

Bên cạnh những kết quả đạt được, cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước nước ta còn bộc lộ nhiều tồn tại, yếu kém.

2.3.2. Những hạn chế, yếu kém của cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực ở nước ta

- Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng khoá IX nhận định: “ tổ chức bộ máy nhà nước công kênh, trùng lặp chức năng với nhiều tầng nấc trung gian và những thủ tục hành chính phiền hà, không ít trường hợp trên và dưới, Trung ương và địa phương hoạt động không thống nhất, gây khó khăn cho việc phát triển kinh tế - xã hội và làm giảm động lực phát triển “. [Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 77].

- Đánh giá những yếu kém của nền hành chính Nhà nước, Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010 nêu rõ:

“- Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xác định thật rõ ràng, phù hợp; sự phân công, phân cấp giữa các ngành, các cấp chưa thật rành mạch;

“- Tổ chức bộ máy còn công kênh, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính vừa tập trung quan liêu lại vừa phân tán chưa thông suốt;

“- Hệ thống thể chế hành chính chưa đồng bộ, còn chồng chéo, thiếu thống nhất; trật tự, kỷ cương chưa nghiêm;

“- Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính;...” [Công báo số 39, 2001, tr. 2584-2585].

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX về đổi mới, nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn, ngày 18 tháng 3 năm 2002 nhận định: “ hệ thống chính trị ở cơ sở hiện nay còn nhiều mặt yếu kém, bất cập trong công tác lãnh đạo và quản lý, tổ chức thực hiện và vận động quần chúng... chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận trong hệ thống chính trị chưa được xác định rành mạch, trách nhiệm không rõ; nội dung và phương thức hoạt động chậm đổi mới, còn nhiều biểu hiện của cơ chế tập trung, bao cấp... “ [Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 166].

- Kết luận của Hội nghị lần thứ sáu ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương ba khoá VII, Nghị quyết Trung ương ba và nghị quyết Trung ương bảy khoá VIII, công tác tổ chức và cán bộ, đánh giá: “ Chính phủ còn nhiều đầu mối trực thuộc; việc phân cấp quản lý giữa các Bộ và chính quyền địa phương chưa thật rõ ràng, thủ tục hành chính còn rườm rà và nhiều biểu hiện tiêu cực, hiệu lực và hiệu quả quản lý của chính quyền các cấp còn nhiều mặt yếu kém.” [Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 226].

Trên đây đã nêu ra những nhận xét, kết luận về những tồn tại, yếu kém của tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý hành chính nhà nước ở nước ta trong thời gian qua. Những tồn tại, yếu kém nêu trên cũng là những tồn tại, yếu kém của cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước thời gian qua. Từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đến nay, Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương đã thực hiện cải cách, sắp xếp lại bộ máy, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính... Cụ thể, sau kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá XI, cơ cấu Chính phủ được sắp xếp lại thành 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ và còn hơn 10 cơ quan thuộc Chính phủ; Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định 86/2002/NĐ-CP ngày 05 tháng 11 năm 2002, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ. Nghị định đã dành một chương (chương IV) quy định chế độ làm việc và trách nhiệm của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Những quy định này nếu được triển khai thực hiện một cách nghiêm túc thì quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực của Chính phủ cũng như các Bộ, cơ quan ngang Bộ được thực thi một cách có hiệu quả, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ. Tuy nhiên, đó mới chỉ là những quy định trên giấy tờ, cần có được một sự chỉ đạo cụ thể để triển khai thực hiện nó và kiểm tra xử lý những vi phạm... Ủy ban nhân dân các cấp uỷ đang đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng “một cửa” hoặc “một cửa, một dấu” nhằm hoàn thiện các thủ tục hành chính theo hướng công khai, đơn giản và thuận tiện cho nhân dân; cải cách tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân (sắp xếp tổ chức, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, chế độ làm việc, mối quan hệ và cơ chế chịu trách nhiệm...)...

Quá trình đó đã góp phần vào việc hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước. Tuy nhiên, đến nay cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện của hệ thống hành chính nhà nước vẫn tồn tại một số yếu kém cần được khắc phục để góp phần

nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính Nhà nước ở nước ta hiện nay. Những tồn tại, yếu kém đó bao gồm:

- Quyền lực, cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước cũng như phương thức thực hiện nó trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa chưa được xác định rõ ràng và phù hợp (quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước đặt trong quan hệ giữa Nhà nước và xã hội công dân. Trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cơ quan hành chính nhà nước các cấp, làm gì và không làm gì, làm như thế nào, quan hệ ra sao... cũng chưa được xác định rõ ràng phù hợp).

- Tính thống nhất, đồng bộ trong cơ cấu tổ chức cũng như trong thực hiện quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước chưa được đảm bảo; chưa thể hiện được đầy đủ bản chất nhân dân của quyền lực nhà nước, “không ít trường hợp trên và dưới, Trung ương và địa phương hoạt động không thống nhất gây khó khăn cho việc phát triển kinh tế - xã hội và làm giảm động lực phát triển” [Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, tr. 77]. Các cơ quan thẩm quyền chung (Chính phủ, Ủy ban nhân dân) thống nhất quản lý việc thực hiện nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội... trên phạm vi đơn vị hành chính lãnh thổ, nhưng chưa làm tròn được vai trò “ thống nhất quản lý” mà lại có xu hướng chuyển từ “cái thống nhất” sang “cái tập trung”, dẫn đến quan liêu, bao cấp. Các cơ quan giám sát, kiểm tra, thanh tra có cơ cấu tổ chức chưa đáp ứng được yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ, chưa có được một cơ chế để thực hiện có hiệu quả; trên thực tế hoạt động còn yếu, còn mang tính hình thức, xử lý những vi phạm không nghiêm...

- Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; trách nhiệm không rõ ràng (Theo pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mỗi cấp, thì các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương đều thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân của cả ba cấp, không xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp).

- Sự phân công, phân cấp giữa các ngành, các cấp về thẩm quyền chưa thật rành mạch, chưa thể chế hoá được thành những văn bản pháp luật; chưa có được một bộ tiêu chuẩn, nguyên tắc thống nhất cho sự phân công, phân cấp, dẫn đến tình trạng phân công, phân cấp tùy tiện, chồng chéo tạo ra cơ chế ‘xin-cho’ dẫn đến tình trạng tham nhũng mang tính phổ biến trong hoạt động điều hành của bộ máy hành chính nhà nước.

- Phương thức thực hiện quyền lực (phương thức quản lý, phương thức thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước) còn

nhiều hạn chế, bất cập: điều kiện phương tiện làm việc của hệ thống hành chính nhà nước chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ và chưa ngang tầm với thời đại công nghiệp hoá, hiện đại hoá; chưa có được một cơ chế điều hành, phối hợp thống nhất cả theo chiều ngang và chiều dọc; các phương pháp thực hiện quyền lực chưa tương ứng với quyền lực của các cơ quan hành chính (tương ứng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn)...

Trên đây chỉ mới nêu lên những tồn tại, yếu kém chủ yếu của cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay. Những tồn tại yếu kém đó do nhiều nguyên nhân gây ra, có nguyên nhân khách quan, có nguyên nhân chủ quan; có nguyên nhân do nhận thức, có nguyên nhân do chỉ đạo thực hiện ...Đề tài không đi sâu vào tìm hiểu các nguyên nhân, phần này sẽ được đề cập trong phần các giải pháp.

CHƯƠNG III

CÁC QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO, PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN CƠ CẤU QUYỀN LỰC VÀ PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1 Quan điểm chỉ đạo và phương hướng

3.1.1 Các quan điểm chỉ đạo

Hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam là một bộ phận, một nhiệm vụ, một mục tiêu của cải cách hành chính Nhà nước. Vì vậy, cần quán triệt 5 quan điểm cơ bản về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được nêu trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 của ban chấp hành trung ương Đảng khoá VII ngày 18/1/1995.

1. Xây dựng Nhà nước xã hội của dân, do dân và vì dân, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của tổ quốc và của nhân dân.

2. Quyền lực nhà nước thống nhất, có phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp.

3. Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam .

4. Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, quản lý xã hội bằng pháp luật đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức xã hội chủ nghĩa.

5. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải gắn liền và dựa trên cơ sở đổi mới và chính đốn Đảng, bao gồm đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng.

Đảng lãnh đạo định ra đường lối, chính sách, những chủ trương cụ thể quan trọng, có quan hệ nhiều mặt, có ảnh hưởng chính trị rộng lớn. Nhà nước thể chế hoá đường lối, chủ trương, của Đảng và tổ chức, quản lý, điều hành

thực hiện. Đảng kiểm tra việc chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách; coi trọng việc bố trí cán bộ, chỉ đạo sự phối hợp giữa các tổ chức phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị. Đảng lãnh đạo Nhà nước, nhưng Đảng và mọi đảng viên đều phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, một lần nữa, tiếp tục khẳng định, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

Cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước gắn liền với xây dựng, chỉnh đốn Đảng, đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn; nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức Đảng và đảng viên trong các cơ quan nhà nước.”

[Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.131-132].

3.1.2 Phương hướng hoàn thiện cơ cấu và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay

Các báo cáo trong văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã đề cập đến phương hướng xây dựng và hoàn thiện Nhà nước, cải cách Nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước. Trong phạm vi liên quan đến cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực, đề tài xin được dẫn các nội dung đó làm cơ sở.

- Theo báo cáo chính trị của ban chấp hành Trung ương khoá VIII tại Đại hội IX của Đảng, gồm các nội dung :

+ “Điều chỉnh chức năng và cải tiến phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ.

+ Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công.

+ Phân công, phân cấp, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ;...

+ Kiện toàn các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân và bộ máy chính quyền cấp xã, phường, thị trấn.” [Sách đã dẫn, tr. 133].

- *Theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010, về thực hiện nhiệm vụ đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, có nên:*

+ “Thực hiện mạnh mẽ việc phân cấp trong hệ thống hành chính đi đôi với nâng cao tính tập trung, thống nhất trong việc ban hành thể chế. Quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn cho từng cấp, từng tổ chức, từng cá nhân. Đề cao trách nhiệm cá nhân, khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh. Khắc phục tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu kiện của dân...”

+ Tách cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, khuyến khích và hỗ trợ các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận mà vì nhu cầu và lợi ích của nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức thực hiện một số dịch vụ công với sự giám sát của cộng đồng như vệ sinh môi trường, tham gia giữ gìn trật tự an toàn xóm, phường...

+ Xúc tiến nhanh và có hiệu quả việc hiện đại hoá công tác hành chính, đặc biệt là ứng dụng công nghệ thông tin. Kiện toàn bộ máy và tinh giảm biên chế một cách cơ bản...

+ Đổi mới và hoàn thiện thể chế, thủ tục hành chính, kiên quyết chống tệ cửa quyền, sách nhiễu, “xin-cho” và sự tắc trách vô kỷ luật trong công việc...

+ Thực hiện quy chế dân chủ và công khai tài chính ở cơ sở và các cấp chính quyền; phát huy vai trò của các đoàn thể nhân dân và phương tiện thông tin đại chúng.

+ Tăng cường quản lý, kiểm tra ngăn chặn lãng phí, tham nhũng tiền và tài sản công. Cải cách tiền lương đi đôi với giáo dục và kiểm tra việc thực hiện công vụ của cán bộ, công chức...” [Sách đã dẫn, tr. 216, 217, 218].

- *Theo phương hướng, nhiệm vụ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2001-2005, về định hướng và giải pháp chủ yếu đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, có nêu:*

“+ Tăng cường kỷ cương nhà nước và chế độ trách nhiệm cá nhân; tách hệ thống cơ quan hành chính công quyền với hệ thống cơ quan sự nghiệp, áp dụng các cơ chế tài chính thích hợp.

+ Công khai hoá các nội dung và cơ chế, phương thức giám sát của các cơ quan chức năng, các đoàn thể quần chúng nhân dân về thực hiện pháp luật, chính sách chế độ của Nhà nước. Minh bạch và công khai các thông tin, các quyết định của Nhà nước, nghiêm túc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở nhằm đẩy lùi những hiện tượng tham nhũng, tiêu cực. Thực hiện nghiêm túc chế độ tiếp dân ở các cơ quan công quyền.

+ Phân cấp mạnh và toàn diện giữa các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước trên cơ sở gắn trách nhiệm với quyền hạn, nghĩa vụ với quyền lợi. Phân cấp nhiệm vụ phải gắn với phân cấp về tài chính, ngân sách.

+ Tăng cường phối hợp hoạch định, điều hành cơ chế, chính sách và chương trình.

+ Hiện đại hoá hệ thống thông tin, các phương tiện quản lý hiện đại...

+ Tăng cường chế độ giám sát, kiểm tra việc thực hiện các chính sách, cơ chế đã được ban hành. Nâng cao việc giám sát của nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước. Xử lý nghiêm những cán bộ, công chức có hành vi tham nhũng, tiêu cực không phân biệt vị trí, cấp bậc.

+ Thực hiện chương trình, kế hoạch đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng thường xuyên cán bộ công chức; chế độ bổ nhiệm công chức có thời hạn; chế độ luân chuyển công chức, tạo điều kiện cho cán bộ, công chức nâng cao trình độ chuyên môn và sát với dân...

+ Hỗ trợ và khuyến khích các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận mà vì nhu cầu lợi ích của nhân dân. những tổ chức này có thể được Nhà nước uỷ quyền thực hiện một số dịch vụ công với sự giám sát của cộng đồng. Thông qua đó Nhà nước có thể tập trung sức lực để thực hiện những nhiệm vụ quan trọng hơn.” [Sách đã dẫn, tr.337, 338, 339].

- *Nghị quyết hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về đổi mới nâng cao chất lượng hệ thống chính trị cơ sở xã, phường, thị trấn tháng 3/2002, xác định cần tập trung giải quyết ba vấn đề cơ bản và bức xúc sau đây:*

Một là, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức trong hệ thống chính trị, đồng thời xây dựng mối quan hệ đoàn kết, phối hợp giữa các

tổ chức dưới sự lãnh đạo của Đảng bộ, chi bộ cơ sở; đổi mới nội dung và phương thức hoạt động hướng vào phục vụ nhân dân, sát với dân, được dân tin cậy.

Hai là, thực hành dân chủ ở cơ sở theo nguyên tắc tập trung dân chủ và phát huy quyền làm chủ của nhân dân trên cơ sở thực hiện quyền dân chủ trực tiếp, phát huy quyền dân chủ đại diện, phát huy dân chủ phải đi liền với củng cố và nâng cao kỷ luật, kỷ cương theo pháp luật.

Ba là, xây dựng đội ngũ cán bộ ở cơ sở có năng lực tổ chức và vận động nhân dân thực hiện đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước, công tâm, thảo việc, tận tụy với dân, biết phát huy sức dân, không tham nhũng, không ức hiếp dân, trẻ hoá.

Về đổi mới và nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở, Nghị quyết tập trung vào ba nội dung:

- 1/ Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cơ sở;
- 2/ Đổi mới hoạt động của Hội đồng nhân dân;
- 3/ Nâng cao hiệu lực của cơ quan hành chính.

Về xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cơ sở, Nghị quyết nêu rõ:

“+ Cấp trên không dồn cho cơ sở những công việc thuộc chức năng cấp trên phải làm và không buộc cơ sở phải làm tất cả mọi việc về quản lý hành chính nhà nước.

+ Phân cấp rành mạch cả nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện cho chính quyền cấp cơ sở trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ đê điều, thuỷ nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hoá phục vụ nhân dân trong xã, phường, thị trấn. Chính quyền cơ sở được cấp trên uỷ quyền thu một số loại thuế, quản lý tài nguyên, thực hiện chính sách xã hội bằng kinh phí ngân sách, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh...

+ Chính quyền phường không quản lý toàn diện các hoạt động sản xuất, đời sống dân cư trên địa bàn như chính quyền xã, thị trấn song có nhiệm vụ quan trọng trong quản lý đô thị. Cần phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và tạo điều kiện để chính quyền thực hiện tốt nhiệm vụ, đặc biệt là trong việc

quản lý thực hiện quy hoạch, quản lý đất đai, nhà ở, hộ tịch, vệ sinh môi trường, trật tự đô thị...

+ Hoàn thiện quy chế dân chủ ở cơ sở, sửa đổi những quy định không phù hợp, bổ sung điều kiện và phương tiện để đưa việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở vào nếp sống thường xuyên”.

[Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.171, 172].

- Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 nêu rõ: “ xây dựng 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 Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng 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. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.” [Công báo số 39, ngày 22/10/2001, tr. 2586].

Các mục tiêu cụ thể gắn với việc hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước, bao gồm:

“- Các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước được xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng; chuyển được một số công việc và dịch vụ không cần thiết phải do cơ quan nhà nước thực hiện cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận.

“- Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gọn nhẹ, hợp lý theo nguyên tắc Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội, bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện.

Bộ máy của các Bộ được điều chỉnh về cơ cấu trên cơ sở phân biệt rõ chức năng, phương thức hoạt động của các bộ phận tham mưu, thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công.

“- Đến năm 2005, về cơ bản xác định xong và thực hiện được các quy định mới về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương; định rõ chức năng, nhiệm vụ thẩm quyền và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị và nông thôn.

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện được tổ chức lại gọn nhẹ, thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước theo

nhiệm vụ và thẩm quyền được xác định trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi). Xác định rõ tính chất, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc của chính quyền cấp xã.

“- Nền hành chính nhà nước được hiện đại hoá một bước rõ rệt. Các cơ quan hành chính có trang thiết bị tương đối hiện đại phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước kịp thời và thông suốt. Hệ thống thông tin điện tử của Chính phủ được đưa vào hoạt động”. [Sách đã dẫn, tr. 2587].

- Kết luận của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương ba khoá VII, Nghị quyết Trung ương ba và Nghị quyết Trung ương bảy khoá VIII về công tác tổ chức và cán bộ nêu rõ:

“Tiếp tục kiện toàn tổ chức bộ máy Chính phủ và chính quyền các cấp; sắp xếp các Bộ theo hướng Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực có quy mô phù hợp; giảm bớt một số cơ quan thuộc Chính phủ và Thủ tướng. Theo hướng đó, nghiên cứu lập một số Bộ và cơ quan ngang bộ mới, chuyển một số Tổng cục, cục về trực thuộc Bộ hoặc chuyển giao về Bộ nhiệm vụ quản lý nhà nước của các cơ quan đó. Làm rõ và cụ thể hoá chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, nhất là trên những lĩnh vực quan trọng lâu nay nhiều Bộ cùng tham gia quản lý hoặc bỏ sót. Khắc phục tình trạng các Bộ buông lỏng nhiệm vụ quản lý nhà nước. Đẩy mạnh cải cách hành chính, bỏ các tầng nấc trung gian quan liêu và thủ tục phiền hà. kiên quyết tách chức năng quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Xác định rõ chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp, chức năng đại diện chủ sở hữu của Hội đồng quản trị tổng công ty nhà nước; đẩy mạnh phân cấp quản lý kinh tế - xã hội cho địa phương, cho cấp dưới, đi đôi với tăng cường công tác quy hoạch và sự hướng dẫn kiểm tra của cấp trên; xiết chặt kỷ luật, kỷ cương, xác định rõ chế độ trách nhiệm cá nhân, nhất là trách nhiệm và quyền hạn của người đứng đầu, bảo đảm cho Nghị quyết của Đảng, pháp luật của Nhà nước được thực hiện nghiêm túc, thống nhất trong cả nước”. [Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá 9, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, 2002, tr.228, 229].

Như vậy, qua nội dung các văn bản của Đảng và Nhà nước đã thể hiện rõ phương hướng, mục tiêu của cải cách hành chính ở nước ta hiện nay. Phương hướng mục tiêu đó cũng là phương hướng mục tiêu của việc hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam.

Hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam là quá trình tiệm tiến, củng cố, xây dựng một nền hành chính thống nhất, ổn định, hoạt động, điều hành thông suốt, hiệu quả, trên cơ sở phân công, phân cấp và chế độ trách nhiệm rõ ràng, rành mạch, hợp lý, có kỷ cương, trật tự; các cơ quan hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức tận tụy phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân; có phương thức, cơ chế, điều kiện, phương pháp, hoạt động phù hợp, hiện đại, hiệu quả, ngăn ngừa những hình thức mất dân chủ, sách nhiễu, gây phiền hà cho nhân dân.

3.2. Một số giải pháp và kiến nghị để thực hiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay

Phương hướng cải cách hành chính nói chung và hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay đã được nêu lên trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn 2001-2010 của chính phủ và các Nghị quyết của Đảng. Những nội dung này đã được trình bày ở phần 3.1. của đề tài. Phương hướng được xây dựng trên cơ sở đánh giá thực trạng (chủ yếu là những tồn tại, hạn chế) và yêu cầu của việc xây dựng nền hành chính trong thời kỳ đổi mới- thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế, phát triển đất nước theo nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự quản lý của Nhà nước. Phần này, đề tài tập trung vào các giải pháp (các biện pháp) để thực hiện phương hướng đó. Các giải pháp chủ yếu tập trung vào giải quyết các nguyên nhân dẫn đến các tồn tại, yếu kém. Trên cơ sở các giải pháp đề tài cũng đưa ra một số kiến nghị.

Hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước là một quá trình phức tạp, đụng chạm đến nhiều vấn đề cần phải giải quyết. Quá trình này gắn với quá trình cải cách hành chính, thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước của Chính phủ. Quá trình đó bao gồm những nội dung công việc sau đây.

***Thứ nhất,** tiếp tục nghiên cứu về quyền lực và cơ cấu quyền lực nhà nước, trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, để có được nhận thức thống nhất, rõ ràng về quyền lực và cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng.*

Quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước cũng như các cơ quan hành chính nhà nước được biểu hiện thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định. Xác định rõ quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước chính là xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của hệ thống hành chính, các cơ quan hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường. Trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010, có nêu: “chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xác định thật rõ ràng, phù hợp”.

Nghiên cứu để xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính và các cơ quan hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường cũng là nghiên cứu để xác định rõ quyền lực và cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Rõ ràng là chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là khác với chức năng của bộ máy hành chính trong cơ chế bao cấp trước đây và khác với chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa. Sự khác nhau đó, bước đầu được nhận thức và đã được thực hiện trong quá trình đổi mới, cải cách những năm qua. Nhưng những gì đã được nhận thức, đã được thực hiện không phải hoàn toàn đã đầy đủ, cần phải được tiếp tục nghiên cứu đầy đủ hơn để quá trình đổi mới, cải cách được thực hiện tốt hơn, hiệu quả hơn.

Về cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính nước ta theo nguyên tắc quyền lực thống nhất, phân cấp quản lý, cần được xem xét, nghiên cứu trên thực tế và so sánh với cơ cấu quyền lực của hệ thống hành chính các nước.

Ngoài ra, việc nghiên cứu cần phải làm rõ nội hàm của các khái niệm được dùng trong các văn bản pháp luật để tránh sự hiểu nhầm, hiểu không thống nhất. Ví dụ: Khái niệm “Thống nhất quản lý”; nguyên tắc “tập trung dân chủ”...

Thứ hai, khẩn trương sửa đổi luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996, cho phù hợp với những sửa đổi của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ 2001, và thực tiễn nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Việc sửa đổi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp là triển khai thực hiện nghị quyết Đại hội Đảng khoá IX Nghị quyết Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ năm, thứ sáu Khoá IX.

Vấn đề này đã được xác định trong chương trình xây dựng luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ. Trong phạm vi nghiên cứu, đề tài kiến nghị việc sửa đổi Luật, Pháp lệnh cần phải nghiên cứu, đánh giá những mặt chưa hợp lý của Luật và Pháp lệnh hiện hành để sửa đổi cho phù hợp với Hiến pháp và các Luật khác. Đồng thời, việc sửa đổi nội dung vừa phải trên tinh thần phân cấp quản lý nhiều hơn cho các cấp chính quyền địa phương nhằm hạn chế đến tối đa sự phân cấp của cơ quan hành chính cấp trên, đặc biệt là trên lĩnh vực tài chính- ngân sách để hạn chế cơ chế “xin- cho” đang tồn tại như hiện nay; vừa đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ giữa cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý các cấp với chức năng nhiệm vụ mà nó đảm nhiệm, nhằm khắc phục tình trạng hiện nay: bộ máy quản lý của các cấp cơ sở xã, phường, thị trấn quá yếu và thiếu nhưng chức năng, nhiệm vụ của nó lại quá nhiều (12 đầu việc- xem Pháp lệnh).

Thứ ba, tiếp tục thực hiện sự phân công, phân cấp giữa các ngành, các cấp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm, để khắc phục sự chồng chéo và bỏ sót về chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm quyền lực thống nhất, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Việc phân công, phân cấp cho các ngành các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước hiện nay đang được nghiên cứu triển khai, thực hiện và bước đầu đã đạt được những kết quả nhất định. Nhưng để làm tốt điều này đề tài kiến nghị: các cơ quan có thẩm quyền cần khẩn trương xây dựng một hệ tiêu chuẩn về phân công và phân cấp. Lâu nay việc phân công, phân cấp của chúng ta mới chỉ dựa vào những quan điểm chung, chưa có được những tiêu chí cụ thể để thực hiện, chưa gắn với trách nhiệm của các cơ quan... dẫn đến sự tùy tiện trong việc phân công, phân cấp mà hậu quả của nó là kéo dài cơ chế “xin- cho”.

Hệ tiêu chuẩn về phân công, phân cấp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa các ngành, các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước phải thể hiện rõ ít nhất 4 nội dung:

- 1/ Các quan điểm cơ bản chỉ đạo việc phân công, phân cấp;
- 2/ Các nguyên tắc phân công, phân cấp;
- 3/ Các tiêu chí cụ thể để thực hiện phân công, phân cấp;

4/ Thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện phân công, phân cấp.

Phân công, phân cấp là hai kênh khác nhau trong một hệ thống quản lý: phân công được xem xét trong quan hệ chiều ngang (gắn với từng cấp hành chính), còn phân cấp được xem xét trong quan hệ chiều dọc của hệ thống quản lý (giữa các cấp hành chính với nhau). Do vậy, có thể xây dựng thành hai hệ thống tiêu chuẩn riêng: Hệ tiêu chuẩn phân công và hệ tiêu chuẩn phân cấp. Đối với hệ tiêu chuẩn phân cấp, các tiêu chí cụ thể cần gắn với từng ngành, lĩnh vực quản lý, không thể đồng nhất đối với các ngành, lĩnh vực.

Nghiên cứu về phân công, phân cấp, những năm trước đây Ban Tổ chức-Cán bộ Chính phủ, nay là Bộ Nội vụ cũng đã có một cuộc điều tra xã hội học về phân công, phân cấp chức năng, nhiệm vụ cho các ngành, các cấp. Những thông số điều tra đã đi vào những vấn đề cụ thể để hỏi ý kiến, nhưng chưa đưa ra được những quan điểm, nguyên tắc và những tiêu chí cụ thể để thực hiện phân công, phân cấp.

Phân cấp nhiều hơn cho cấp dưới không làm giảm quyền lực của cấp trên mà là tăng trách nhiệm của cấp dưới. Bởi vì các cơ quan hành chính cấp trên như Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội bằng pháp luật chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện. Phân cấp chức năng, nhiệm vụ phải gắn với việc phân cấp về tài chính, ngân sách, đảm bảo điều kiện, phương tiện thực hiện nhiệm vụ...

Thứ tư, gắn việc xác định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước với việc xác định cơ cấu bộ máy, sắp xếp nhân sự và xác định biên chế và dòng tài chính công.

Chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy, nhân sự trong hệ thống hành chính nhà nước lâu nay được thực hiện theo những quy định của pháp luật, mà pháp luật do con người đặt ra. Cơ cấu bộ máy, nhân sự, biên chế của các cơ quan hành chính nhà nước bị quy định từ chức năng, nhiệm vụ của nó. Chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính cũng như từng cơ quan hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay đang từng bước được xác định, làm rõ và nó sẽ quy định cơ cấu, bộ máy và đội ngũ cán bộ công chức. Do vậy, việc sắp xếp tổ chức bộ máy và bố trí đội ngũ nhân sự trong các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay cần dựa trên chức năng, nhiệm vụ của cơ quan được pháp luật quy định, chứ không thể theo như mô hình tổ chức bộ máy quản lý của thời kỳ tập trung quan liêu bao cấp trước đây. Chẳng hạn, theo mục tiêu của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010: “Cơ cấu tổ chức của Chính phủ

gọn nhẹ, hợp lý theo nguyên tắc Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện thì cơ cấu tổ chức của các Bộ phải có các bộ phận để thực hiện chức năng hướng dẫn, kiểm tra trên phạm vi cả nước. Khi có được cơ cấu tổ chức để thực hiện chức năng hướng dẫn và kiểm tra và đội ngũ nhân sự hợp lý, thì chức năng hướng dẫn, kiểm tra của Bộ chắc chắn sẽ được thực hiện tốt và sẽ hạn chế được tính chất quan liêu trong hoạt động của bộ máy hiện nay.

***Thứ năm,** hoàn thiện hệ thống pháp luật về công cụ, tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và hiện đại hoá trang thiết bị của các cơ quan hành chính nhà nước phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước kịp thời và thông suốt.*

Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về công cụ, tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phải gắn với việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. Những quy định pháp luật về công cụ phải gắn nghĩa vụ với quyền lợi, quyền hạn với trách nhiệm, kỷ luật kỷ cương và đạo đức công vụ, tăng cường kỷ cương nhà nước và chế độ trách nhiệm cá nhân. Tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phải gắn với việc đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng cán bộ, công chức. Cần sớm chấm dứt tình trạng bổ nhiệm rồi mới cử đi đào tạo như hiện nay. Thực hiện đúng quy trình đào tạo rồi mới đến bổ nhiệm và việc bổ nhiệm, đề bạt phải dựa trên một phần kết quả đào tạo.

Việc đầu tư trang thiết bị hiện đại hoá cho các cơ quan hành chính nhà nước phải gắn với yêu cầu và khả năng sử dụng nó, tránh tình trạng hình thức gây lãng phí rất lớn như hiện nay.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật về công vụ, tiêu chuẩn hoá nhân sự, hiện đại hoá trang thiết bị hành chính liên quan chặt chẽ với phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước (công cụ, phương tiện thực hiện quyền lực), góp phần làm tăng hiệu lực, hiệu quả quản lý.

***Thứ sáu,** xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về cơ chế giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và tổ chức thực hiện nó một cách hiệu quả bảo đảm sự thống nhất và bản chất nhân dân của quyền lực nhà nước, quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước.*

Cơ chế giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước có sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức trong cả hệ

thống chính trị, bao gồm: Kiểm tra của Đảng, tổ chức đảng; Giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; Kiểm tra, thanh tra của cơ quan hành chính nhà nước; Kiểm tra, giám sát của các đoàn thể nhân dân và công dân...

Cơ chế giám sát, kiểm tra, thanh tra nói chung đã được quy định qua các văn bản pháp luật của Nhà nước, nhưng chưa đầy đủ, chưa cụ thể, đặc biệt là chưa quy định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của các bên tham gia, cũng như trách nhiệm của cơ quan hành chính các cấp.

Thực hiện việc giám sát, kiểm tra, thanh tra trên thực tế còn tồn tại nhiều bất cập, đôi lúc mang tính hình thức, thậm chí làm sai lệch sự việc để diễn ra những vụ khiếu kiện kéo dài, lòng vòng.

Xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về cơ chế giám sát, kiểm tra, thanh tra cần tập trung vào:

- Cơ chế giám sát của Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban thường vụ Quốc hội, các đoàn thể đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội. Về vấn đề này vừa qua Quốc hội khoá XI trong kỳ họp thứ hai đã thảo luận và thông qua Luật giám sát của Quốc hội.

- Cơ chế giám sát của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân và các đại biểu của Hội đồng nhân dân đối với các cơ quan hành chính và cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Cơ chế giám sát, kiểm tra của các đoàn thể nhân dân và công dân đối với cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy hành chính nhà nước, (bao gồm cả tổ chức và cá nhân trong cơ quan hành chính và tổ chức, cá nhân ngoài cơ quan hành chính nhà nước).

- Cơ chế kiểm tra, thanh tra của các cơ quan hành chính nhà nước, và cán bộ, công chức, viên chức lãnh đạo đối với cơ quan hành chính và cán bộ, công chức cấp dưới và đối với hoạt động của các cơ quan thuộc phạm vi quản lý nhà nước của mình. Về nội dung này đã có pháp lệnh Thanh tra, nhưng về kiểm tra (cả kiểm tra nội bộ và kiểm tra chức năng) chưa có những quy định thống nhất và cụ thể...

Việc xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về cơ chế giám sát, kiểm tra, thanh tra cần quy định rõ ràng, cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của các bên tham gia, kể cả trách nhiệm khi các bên tham gia không thực hiện đầy

đủ chức năng, nhiệm vụ của mình; trách nhiệm của các cơ quan hành chính các cấp khi bị vi phạm.

Thứ bảy, tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng, tổ chức đảng đối với Nhà nước và hệ thống hành chính nhà nước, theo hướng phân định, xác định vai rõ chức năng và cơ chế lãnh đạo của Đảng, tổ chức Đảng với chức năng, cơ chế quản lý của các cơ quan hành chính Nhà nước; đồng thời tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, hệ thống hành chính nhà nước.

Vấn đề này trong các Nghị quyết của Đảng (Nghị quyết Đại hội IX, Nghị quyết Trung ương năm, sáu khoá IX) đã đề cập cụ thể nên đề tài không đi vào các nội dung cụ thể đó.

Trên đây đề tài xin nêu lên 7 nội dung bao gồm cả giải pháp và kiến nghị thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay. Như ở phần trên đã nêu, việc hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính nước ta hiện nay là một trong những nội dung của cải cách hành chính. Phương hướng, giải pháp để thực hiện nó không tách rời phương hướng và giải pháp thực hiện cải cách hành chính. Do vậy những giải pháp và kiến nghị nêu trên chưa phải là đầy đủ, toàn diện. Các thành viên tham gia đề tài cho rằng đó là những giải pháp, kiến nghị quan trọng cần được nghiên cứu và tổ chức thực hiện.

KẾT LUẬN

Việc nghiên cứu, xác định và hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một vấn đề vừa có ý nghĩa lý luận vừa có ý nghĩa thực tiễn rất lớn đối với công cuộc đổi mới, cải cách, mở cửa hội nhập quốc tế của nước ta hiện nay. Nhưng nó cũng là một vấn đề rất khó khăn, phức tạp trong quá trình nghiên cứu. Tính phức tạp, khó khăn của vấn đề nghiên cứu một mặt do nội dung nghiên cứu là một cách tiếp cận mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, nhiều khái niệm, thuật ngữ dùng trong nghiên cứu mới được đưa vào sử dụng ở nước ta; mặt khác việc nghiên cứu diễn ra trong quá trình đổi mới, chuyển sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quá trình cải cách Nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước; thể chế và tổ chức, hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước đang trong quá trình thay đổi theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Mặc dầu gặp những khó khăn trong quá trình nghiên cứu, nhưng do yêu cầu của nhận thức, yêu cầu giảng dạy, đặc biệt được sự quan tâm, động viên của Lãnh đạo Học viện, Viện Nghiên cứu Hành chính và các đồng nghiệp, các thành viên tham gia đề tài đã cố gắng hoàn thành công việc của mình.

Kết quả nghiên cứu của đề tài, như đã trình bày ở các chương, đã làm rõ về mặt lý luận của quyền lực, cấu trúc quyền lực, quyền lực Nhà nước và cơ cấu quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước; về mặt thực tiễn, đề tài đã khảo sát, nhận thức và phản ánh được cơ cấu quyền lực, phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay. Kết quả nghiên cứu về mặt lý luận và thực tiễn đã góp phần bổ sung, nhận thức đầy đủ hơn về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, về cải cách nhà nước, cải cách hành chính ở Việt Nam, giúp cho các thành viên tham gia có được những tri thức cần thiết trong giảng dạy, nghiên cứu của mình.

Về kết quả nghiên cứu, đề tài đưa ra phương hướng, giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ cấu quyền lực và phương thức thực hiện quyền lực trong hệ thống hành chính Việt Nam hiện nay, góp phần thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu lý luận phục vụ cho công cuộc cải cách hành chính, thực hiện thắng lợi các Nghị quyết của Đảng và Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ.

Những kết quả đạt được trên đây còn quá ít ỏi so với yêu cầu mà thực tiễn đặt ra đối với việc nghiên cứu vấn đề này. những thành viên tham gia đề

tài mong muốn được tiếp tục nghiên cứu và sẽ tiếp tục, tập trung nghiên cứu vấn đề này một cách sâu hơn, rộng hơn, để một mặt trực tiếp phục vụ cho nhiệm vụ giảng dạy, đào tạo của mình và mặt khác có thể đóng góp ít nhiều về mặt lý luận về Nhà nước và cải cách nền hành chính nhà nước; về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Các thành viên của đề tài mong muốn được sự giúp đỡ, quan tâm và hợp tác của các cơ quan hữu quan và các cá nhân có quan tâm đến vấn đề này.

Các thành viên tham gia đề tài chân thành cảm ơn Lãnh đạo Học viện, Viện nghiên cứu Hành chính; các cá nhân và các cơ quan hữu quan, đã giúp đỡ chúng tôi hoàn thành đề tài.

TỔ CHỨC QUYỀN LỰC HÀNH CHÍNH CỦA CHLB ĐỨC

I. TỔNG QUAN VỀ CHLB ĐỨC

CHLB Đức là một Nhà nước liên bang mạnh ở châu Âu, là thành viên sáng lập và có vai trò rất quan trọng trong Liên minh châu Âu.

CHLB Đức nằm ở trung tâm châu Âu, ở 51⁰⁰ vĩ bắc và 9⁰⁰ kinh đông, có đường biên giới với các nước: Đan Mạch (ở phía Bắc), Áo và Thụy Sĩ (ở phía Nam), Cộng hoà Séc và Ba Lan (ở phía Đông) và Pháp và Lucxembua (ở phía Tây). Đây chính là cầu nối giữa phía Đông và Tây châu Âu và giữa các nước ở bán đảo Scandinavia và Địa Trung Hải.

CHLB Đức nằm trong khu vực khí hậu ôn đới biến với địa hình tương đối phức tạp. Các vùng đất thấp được phân bố ở phía Bắc, cao lên ở trung tâm và khu vực núi Anpơ ở phía Nam.

Dân tộc Đức chủ yếu có nguồn gốc từ các bộ tộc Đức như Franks, Saxons, Slabians và Bavarians. Mặc dù các bộ tộc cổ xưa này qua sự phát triển của lịch sử đã mai một nhưng ngày nay vẫn còn có thể nhận thấy qua những dấu hiệu đặc trưng về truyền thống và thổ ngữ.

Lịch sử hình thành Nhà nước CHLB Đức rất phức tạp. Nước Đức trước kia thuộc người Phổ, bao gồm nhiều vương quốc và lãnh địa nhỏ. Thủ tướng Phổ Bismarck là người có công thiết lập nên Đế chế Đức. CHLB Đức trở thành nhà nước cộng hoà thay thế cho chế độ quân chủ tồn tại khá lâu dài sau những thất bại trong cuộc Chiến tranh thế giới lần thứ nhất. Tuy nhiên, nhà nước Cộng hoà đầu tiên trên lãnh thổ Đức - Cộng hoà Weimar- đã tồn tại không lâu và thực sự suy sụp từ cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới năm 1929-1933. Từ năm 1930, phong trào xã hội chủ nghĩa quốc gia của A.Hitler phát triển mạnh và dần trở thành lực lượng mạnh nhất ở Đức. Ngày 30 tháng 1 năm 1933, A. Hitler trở thành Quốc trưởng và nhanh chóng loại bỏ các lực lượng đồng minh của mình, cấm đoán tất cả các đảng đối lập hoạt động. Sau khi Hitler lên cầm quyền, nước Cộng hoà Weimar đã thay đổi cơ bản về bản chất và chuyển sang chế độ phát-xít. Nước Đức phát-xít dưới sự cầm quyền của A.Hitler đã phát động cuộc chiến tranh thế giới lần thứ hai từ năm 1939 đến 1945. Chiến tranh thế giới lần thứ II kết thúc bằng chiến thắng của Liên Xô và phe Đồng minh và sự đầu hàng vô điều kiện của Hitler vào tháng 5/1945. Theo Hiệp ước Yalta và Hiệp ước Potsdam

năm 1945, nước Đức bị phân chia làm nhiều phần dưới sự quản thác của các nước Đồng minh thắng trận. Ngày 07/09/1949 trên phần lãnh thổ Đức do Anh, Pháp và Mỹ quản thác hình thành Nhà nước CHLB Đức, đồng thời, trên phần lãnh thổ do Liên Xô quản thác cũng xây dựng Nhà nước CHDC Đức (07/10/1949). Trước sự đối đầu của hai phe TBCN và XHCN mà đứng đầu là Mỹ và Liên Xô, do vị trí và vị thế rất đặc biệt của mình như vậy nên trong thời kỳ chiến tranh lạnh, cả hai nước Đức đều trở thành những tiền đồn của cả phe TBCN và XHCN. Sau những biến động ở Liên Xô cuối những năm 1980 và với sự sụp đổ của bức tường Berlin ngăn cách Đông và Tây Đức năm 1989 đã diễn ra quá trình sát nhập CHDC Đức vào CHLB Đức và CHLB Đức thống nhất ngày nay được tái thống nhất từ ngày 03 tháng 10 năm 1999.

CHLB Đức hiện nay là Nhà nước Liên bang với 16 bang (11 bang của CHLB Đức cũ và 5 bang mới được hình thành từ phần lãnh thổ của CHDC Đức cũ), trải rộng trên một diện tích khoảng 356.910km² với dân số 82.797.408 người (ước tính tháng 7 năm 2000). Đây là nước có dân số đông trên lãnh thổ châu Âu với mật độ dân số tương đối cao (bình quân 228 người/km²) nhưng phân bố không đều. Mật độ dân số ở miền Tây Đức cao hơn miền Đông Đức. Sự phân bố các thành phố lớn cũng không đều: trong số 19 thành phố có hơn 300.000 dân sinh sống chỉ có 3 thành phố ở miền Đông. Gần 1/3 dân số (khoảng 26 triệu người) sống trong 84 thành phố lớn.

Nền kinh tế CHLB Đức là một trong những nền kinh tế lớn nhất thế giới, chỉ đứng sau Mỹ và Nhật Bản với mức thu nhập GDP bình quân đầu người là 22.700\$/người (năm 1999) và mức tăng trưởng đạt 1,5% (năm 1999). CHLB Đức là một nước công nghiệp mạnh ở châu Âu và thế giới, thành viên của nhóm G-8: nông nghiệp chiếm tỷ lệ rất thấp trong tỷ trọng kinh tế, chỉ có 1,2% và được công nghiệp hoá và tự động hoá cao độ, tỷ trọng công nghiệp là 30,4% và dịch vụ 68,4%. Tuy vậy, trong bối cảnh hiện nay, nền kinh tế CHLB Đức vẫn đang đứng trước những thách thức to lớn. Sau khi tái thống nhất, CHLB Đức đã phải chi khoảng 100 tỷ USD mỗi năm để hoà nhập nền kinh tế của hai nước Đức nhưng cho tới nay sự khác biệt vẫn rất lớn. Đức hiện đang là nước có tỷ lệ thất nghiệp cao trong khu vực Tây Âu. đặc biệt là ở các vùng CHDC Đức cũ và về lâu dài Đức phải đương đầu với vấn đề ngân sách, giảm thu từ thuế và sự quá tải cho các chi phí xã hội để đảm bảo tiêu chí Nhà nước phúc lợi chung.

CHLB Đức là một đất nước có nền văn hoá lâu đời và rất đa dạng. Tiếng Đức thuộc về nhóm ngôn ngữ Ấn -Âu và hiện đang là ngôn ngữ chính thống của hơn 100 triệu người, sống chủ yếu ở các nước Tây và Bắc Âu như Đức, Hà Lan, Thụy Sĩ,... Sự phát triển văn hoá đạt tới mức cao: cứ 10 cuốn sách trên thế giới thì có 1 cuốn được viết bằng tiếng Đức. Mỗi khu vực của CHLB Đức đều mang những nét văn hoá, truyền thống riêng không trộn lẫn vào các khu vực khác.

II. CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CHI PHỐI TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH CỦA CHLB ĐỨC

Nguyên tắc nhà nước liên bang và nguyên tắc tự quản địa phương là hai nguyên tắc cơ bản để phân chia các chức năng và thẩm quyền hành chính giữa các cấp độ hành chính là cấp liên bang, cấp bang và chính quyền địa phương. Nguyên tắc nhà nước liên bang quyết định tới việc phân chia quyền lực theo chiều dọc giữa nhà nước liên bang và nhà nước của các bang, còn nguyên tắc tự quản địa phương cho thấy tính chất đặc thù trong quan hệ quyền lực hành chính ở CHLB Đức.

1. Nguyên tắc nhà nước liên bang

Nguyên tắc nhà nước liên bang được quy định trong Điều 20 khoản 1 và Điều 28 khoản 1 câu 2 của Luật cơ bản và được cụ thể hoá trong nhiều quy định hành chính khác. Nguyên tắc này phân chia cấu trúc quyền lực nhà nước ở CHLB Đức thành hai cấp liên bang và bang. Cấp liên bang gồm tập hợp các cơ quan quyền lực của nhà nước trung ương còn cấp bang gồm tập hợp các cơ quan quyền lực của các nhà nước thành viên (các bang). Việc thực thi quyền lực nhà nước được Luật cơ bản xác định và phân chia giữa liên bang và bang (phân chia quyền lực theo chiều dọc). Theo Điều 30 Luật cơ bản, việc thực hiện tất cả các thẩm quyền và nhiệm vụ của nhà nước là công việc của các bang nếu như Luật cơ bản không có quy định hoặc cho phép khác. Điều này cho phép các bang ở CHLB Đức có quyền lực tương đối rộng, gần như độc lập trong một số lĩnh vực trên các mặt lập pháp, hành pháp và tư pháp. Và như vậy, với sự phân chia này, ở CHLB Đức tồn tại hai cấp độ thực thi quyền lực nhà nước là cấp liên bang và cấp bang. Các quy định pháp lý cao nhất cấp liên bang được thể hiện trong Luật cơ bản còn các quy phạm pháp lý ở các bang được quy định trước hết trong Hiến pháp các bang, trong đó chứa đựng cả những quy định cơ bản của việc xây dựng nền hành chính. Việc phân chia chức năng thực thi quyền lực nhà nước thành hai cấp độ như vậy được thực hiện trên cả ba nhánh quyền lực: quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp:

+ *Về quyền lập pháp*: Điều 70 khoản 1 Luật cơ bản quy định: các bang có quyền lập pháp trừ khi Luật cơ bản quy định thẩm quyền lập pháp thuộc về liên bang. Việc phân chia thẩm quyền lập pháp giữa liên bang và các bang được quy định cụ thể trong Điều 71 Luật cơ bản, trong đó những lĩnh vực chính trị quan trọng nhất đều thuộc quyền Liên bang hoặc bị liên bang chi phối. Điều này cho phép tạo nên sự thống nhất trong việc thực hiện quyền lực nhà nước trong một nhà nước liên bang, đồng thời vẫn tạo một khoảng không pháp lý tương đối rộng

cho các bang tự quyết định công việc của mình hay cho phép xây dựng một kiểu nhà nước hạn chế ở các bang.

+ *Về quyền hành pháp*: Đối với các bang của CHLB Đức, ngoài việc thực hiện các đạo luật do cấp bang ban hành, Điều 83 Luật cơ bản còn quy định: các bang thực thi các luật của liên bang như các nhiệm vụ của mình khi Luật cơ bản không có quy định hoặc cho phép khác. Những lĩnh vực nằm dưới quyền thực hiện trực tiếp của Liên bang là ngoại giao, tài chính liên bang, biên giới, quân đội, ngân hàng nhà nước,... Thẩm quyền hành chính (điều hành các công việc hàng ngày của nhà nước) chủ yếu do các bang thực hiện bằng hệ thống các công sở hành chính của bang.

+ *Về tư pháp*: Điều 92 Luật cơ bản quy định: quyền tư pháp được trao cho các thẩm phán. Quyền này được thực hiện thông qua Tòa án hiến pháp liên bang, các Tòa án liên bang theo quy định của Luật cơ bản và các Tòa án của các bang. Hoạt động của các thẩm phán và các cấp tòa án được pháp luật quy định là độc lập với nhau và chỉ tuân thủ pháp luật.

Việc tổ chức nền hành chính công theo nguyên tắc nhà nước liên bang như vậy không phải là sự phân chia tuyệt đối và cứng nhắc mà đòi hỏi những quy định và hình thức hợp tác và phối hợp cả theo chiều dọc (giữa nhà nước liên bang và các bang) cũng như theo chiều ngang (giữa các bang với nhau) để bảo đảm sự thống nhất trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Có thể nhận thấy một số quy định trong Luật cơ bản sau:

- Sự tham gia của các bang vào nền hành chính thông qua Hội đồng liên bang (các quy định về tổ chức và hoạt động của nền hành chính yêu cầu phải có sự đồng ý của Hội đồng liên bang)

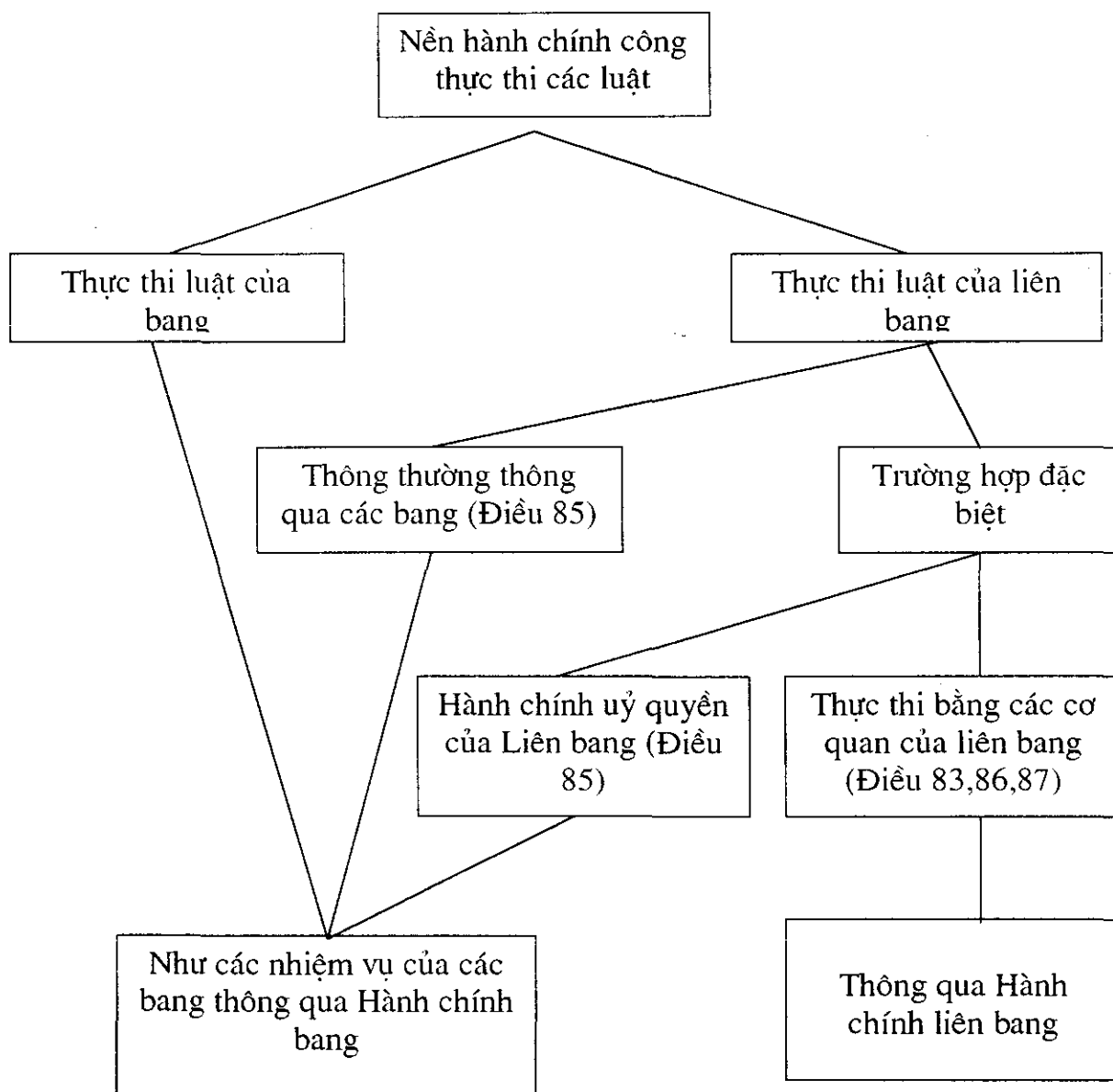
- Sự hỗ trợ lẫn nhau giữa liên bang và các bang trong trường hợp xảy ra mất an ninh công cộng hoặc thiên tai (Điều 35 khoản 2 và 3).

- Khả năng cưỡng chế của liên bang đối với các bang trong trường hợp các bang không thực hiện các nghĩa vụ đối với liên bang theo quy định của Luật cơ bản hoặc pháp luật liên bang.

- v.v...

Luật cơ bản gần như hoàn toàn không can thiệp vào việc tổ chức nền hành chính ở các bang, ngoại trừ việc bảo đảm quyền tự quản địa phương quy định tại Điều 28 khoản 2.

Việc thực hiện các nhiệm vụ hành chính trong hệ thống các cơ quan hành chính theo nguyên tắc nhà nước liên bang được quy định trong Luật cơ bản có thể được biểu diễn như sau:



2. Nguyên tắc tự quản địa phương

Đây là nguyên tắc đặc trưng của cấu trúc hành chính CHLB Đức. Nguyên tắc “tự quản địa phương” ở CHLB Đức được hiểu như một nguyên tắc tổ chức, trong đó không phải nhà nước thông qua các công sở hành chính của mình hoặc

phân quyền của mình cho các công sở hành chính theo cách uỷ quyền mà những nhiệm vụ được hoàn toàn giao phó cho cấp địa phương tự quyết định theo quy định của pháp luật. Điều 28 khoản 2 Luật cơ bản quy định: Pháp luật bảo đảm cho các xã (Gemeinden) quyền được tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về tất cả các công việc công cộng của cộng đồng trong khuôn khổ của pháp luật. Cả các liên xã (những đơn vị hành chính được hình thành ở một số bang do kết quả của những cải cách về lãnh thổ những năm 60-70 liên kết một số xã liền kề để tạo ra một đơn vị hành chính rộng hơn nhằm mục đích nâng cao chất lượng cung cấp các dịch vụ hành chính) và Vùng cũng có quyền tự quản trong các lĩnh vực nhiệm vụ mà luật pháp quy định cho họ và trên quy mô theo luật định. Những quy định tương tự như vậy có thể tìm thấy trong các Hiến pháp của tất cả các bang ở CHLB Đức (chẳng hạn: Điều 49 Hiến pháp bang Rheinland-Pfalz; Điều 71, khoản 1 Hiến pháp bang Baden-Wurtemberg,...).

Nguyên tắc tự quản địa phương không bao hàm sự phân quyền lập pháp và không tạo nên một cấp nhà nước thứ ba. Điều 28 khoản 2 Luật cơ bản chỉ quy định những vấn đề liên quan tới việc tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ hành chính của các cấp chính quyền địa phương. Các xã (và Vùng) có nhiệm vụ tự quản không có quyền lập pháp và cũng không có cơ quan lập pháp. Các cơ quan ra nghị quyết (Hội đồng xã hay Hội đồng vùng) không phải là một dạng “Nghị viện” địa phương và các văn bản quy phạm pháp luật mà họ ban hành không có giá trị như luật.

Nội dung chính của nguyên tắc này được hiểu như sau: Tất cả những nhiệm vụ hành chính đều do cấp xã đảm nhiệm tự giải quyết theo quy định của pháp luật, còn những nhiệm vụ nào họ không giải quyết được thì cấp hành chính cao hơn sẽ đảm nhận.

Quyền tự quản địa phương cho cấp xã và vùng đã có ở CHLB Đức từ rất lâu đời và được ghi nhận trong hệ thống pháp luật từ khi tiến hành những cải cách hành chính cơ bản do Freiherr von Stein thực hiện năm 1808 dưới thời đế chế Phổ. Mục đích quan trọng nhất khi ban hành quy định về quyền tự quản địa phương là để tăng cường mức độ tham gia của dân chúng vào việc thực thi hành chính ở địa phương mình. Hiện nay chính quyền địa phương ở Đức hưởng quy chế tự quản này gồm 2 cấp là cấp xã (ở một số bang, do kết quả của những cải cách lãnh thổ những năm 60-70 đã hình thành các liên xã trên cơ sở sát nhập một số xã cạnh nhau để tạo nên một đơn vị hành chính lớn hơn đảm nhận các nhiệm vụ hành chính trước đây do xã làm) (Gemeinde hay Verbandsgemeinde) và cấp vùng (Kreis).

Trên phạm vi lãnh thổ của mình và theo quy định của pháp luật, các đơn vị hành chính tự quản toàn quyền trong việc quyết định những vấn đề liên quan tới mình mà pháp luật không ngăn cấm, không bị phụ thuộc vào sự chỉ đạo về nội

dung và mục đích của nhà nước và tự mình chịu trách nhiệm về các quyết định của mình đã ban hành. Các cấp hành chính có quyền tự quản địa phương được thực hiện quyền tối cao của mình trên những lĩnh vực cơ bản sau:

+ *Quyền lãnh thổ*: có nghĩa là bất cứ ai sinh sống trên địa giới lãnh thổ của đơn vị hành chính tự quản đều nằm dưới quyền kiểm soát của đơn vị đó. Quyền tự quản về lãnh thổ còn được xác định bởi tiêu chí: các đơn vị hành chính tự quản có quyền quyết định theo pháp luật đối với việc phân chia và sử dụng lãnh thổ của mình.

+ *Quyền tổ chức*: Các đơn vị hành chính tự quản có quyền tự mình quyết định các vấn đề liên quan tới tổ chức hành chính của mình tùy theo những nhiệm vụ cụ thể mà họ thực hiện theo thẩm quyền, chẳng hạn như tự quyết định việc hình thành mới hay giải tán các phòng, ban hành chính của cấp mình. Tùy theo quan điểm của mỗi đơn vị mà họ có thể thực hiện các nhiệm vụ khác nhau trong những phòng, ban khác nhau hay còn có thể uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ cho các tổ chức hay đơn vị khác khi cần thiết. Quyền này còn cho phép các đơn vị hành chính tự quyết định xem nhiệm vụ nào cần thiết phải do nhà nước thực hiện còn nhiệm vụ nào có thể được tư nhân hoá. Chính quyền tối cao về tổ chức của các đơn vị hành chính tự quản ở CHLB Đức đã tạo nên một bức tranh rất đa dạng trong việc tổ chức hành chính ở các đơn vị này, không có quy định bắt buộc về các nhiệm vụ phải làm cũng như cách thức tổ chức nội bộ công sở hành chính.

+ *Quyền nhân sự*: các đơn vị hành chính tự quản có quyền tự mình quyết định số lượng nhân sự cần thiết, quyết định các vấn đề có liên quan tới công tác nhân sự để thực hiện các nhiệm vụ hành chính như lựa chọn, tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng hay sa thải nhân viên của mình, tự quyết định các vấn đề về công vụ và lương cũng như các nhiệm vụ liên quan khác. Những quyền nhân sự cụ thể bao gồm: lập kế hoạch nhu cầu nhân sự, mô tả và đánh giá các vị trí nhân sự, áp dụng các biện pháp đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ nhân viên của mình và quyết định phương hướng lựa chọn cũng như phát triển nhân lực hành chính. Một hạn chế đối với quyền tự quản nhân sự là nhà nước nắm những quyền quyết định chung, mang tính khung pháp lý đối với hoạt động quản lý nhân sự, chẳng hạn việc ban hành Luật công chức,...

+ *Quyền lập kế hoạch*: cho phép các đơn vị hành chính tự quản lập các kế hoạch về nhiệm vụ của mình và bảo đảm việc thực hiện chúng bằng các biện pháp do các đơn vị này lựa chọn. Itong thẩm quyền lập kế hoạch, quyền tự quyết về kế hoạch sử dụng lãnh thổ và xây dựng trên lãnh thổ đóng vai trò rất quan trọng.

+ *Quyền tài chính*: các đơn vị tự quản có quyền quyết định các khoản thu và chi ngân sách của họ, quyết định thu một số loại phí và lệ phí không thuộc

bang hay liên bang. Trong khuôn khổ ngân sách được phân cấp, các đơn vị này có toàn quyền sử dụng theo quy định của pháp luật. Quyền tự quản về tài chính là điều kiện quan trọng để thực hiện các quyền tự quản khác.

+ *Quyền ban hành các quy định pháp lý riêng của đơn vị hành chính tự quản*: Đây là quyền của các đơn vị hành chính tự quản theo quy định của pháp luật có thể ban hành những quy định chung, mang tính chất bắt buộc đối với tất cả các thành viên trên lãnh thổ của mình.

Việc quy định các thẩm quyền này cũng rất khác nhau, tùy thuộc vào từng bang. Chẳng hạn, trong khi ở các bang lớn, các xã đều được hưởng đầy đủ cả các quyền tự quản này thì nguyên tắc tự quản ở các bang thành phố lại khác. Mặc dù cấp quận ở Berlin là cấp hành chính thấp nhất và theo quy định của Hiến pháp bang Berlin được hưởng quyền tự quản nhưng cấp quận ở đây lại không phải là những đơn vị xã độc lập, chúng không có các quyền tự quản về tài chính và quyền ban hành các quy định pháp lý riêng.

Quyền tự quản địa phương không có nghĩa là nó cho phép các cấp tự quản có quyền vô hạn trong việc quyết định mọi vấn đề mà những quyết định này luôn phải tuân theo các “quy định của pháp luật”. Các hạn chế về mặt pháp lý đối với quyền tự quản địa phương của các đơn vị hành chính tự quản thể hiện trong:

- Hệ thống pháp luật quy định về quyền tự quản địa phương
- Quyền kiểm tra, giám sát đối với địa phương
- Việc quy định những nhiệm vụ bắt buộc mà các đơn vị tự quản địa phương phải thực hiện và việc thực hiện các nhiệm vụ chung của nhà nước theo hướng dẫn, và
- Những quy định hạn chế một phần quyền tự quản (như hạn chế quyền tối cao về nhân sự bằng một Luật công vụ chung, v.v...)

III. TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CHLB ĐỨC

CHLB Đức là một Nhà nước liên bang điển hình với 16 bang được hưởng những quy chế của những nhà nước hạn chế (13 bang lớn và 3 thành phố được hưởng quy chế bang là Berlin, Hamburg và Bremen). Các cơ quan chủ yếu của nhà nước CHLB Đức được quy định trong Luật cơ bản bao gồm Tổng thống CHLB Đức do Hội nghị liên bang bầu ra theo nhiệm kỳ 5 năm, Quốc hội (còn có thể gọi là Hạ viện -Bundestag) với 656 Nghị sỹ được bầu theo hình thức phổ

thông đầu phiếu theo nhiệm kỳ 4 năm, Hội đồng liên bang (Bundesrat) gồm 68 Nghị sỹ đại diện cho các bang, Hội nghị liên bang với 1312 thành viên (tất cả các Nghị sỹ của Quốc hội và 656 đại biểu do các Nghị viện các bang gửi lên) có nhiệm vụ bầu ra Tổng thống CHLB Đức và Toà án Hiến pháp liên bang. Ngoài ra, như đã trình bày ở trên, trong Luật cơ bản còn xác định khung pháp lý bảo đảm cho quyền tự quản địa phương. Tính chất liên bang ở nhà nước CHLB Đức thể hiện rõ nét ở việc các Bang ở CHLB Đức, trong khi là những thành tố cấu thành một liên bang thống nhất, vẫn có tính độc lập tương đối trong hoạt động của mình đối với Nhà nước liên bang và các bang khác, một dạng "Nhà nước trong Nhà nước". Việc phân định chức năng và nhiệm vụ giữa Nhà nước liên bang và các bang được quy định trong Luật cơ bản.

1. Hành chính liên bang liên bang

1.1. Chính phủ liên bang

Chính phủ liên bang chịu trách nhiệm lãnh đạo chung về chính trị. Nhiệm vụ cơ bản của Chính phủ liên bang là thực thi đường lối chính trị của phe đa số trong Quốc hội trong thực tiễn và điều chỉnh các mối quan hệ bên trong và ngoại giao với bên ngoài. Ngoài ra, Chính phủ liên bang còn có trách nhiệm trực tiếp chỉ đạo việc thực thi pháp luật theo quy định của Luật cơ bản thông qua các công sở liên bang.

Chính phủ liên bang bao gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng (các bộ trưởng hợp thành Nội các).

Về nguyên tắc, Thủ tướng CHLB Đức do Quốc hội (Bundestag) bầu theo đề nghị của Tổng thống CHLB Đức và sau đó được Tổng thống bổ nhiệm còn các Bộ trưởng do Tổng thống bổ nhiệm (và miễn nhiệm) theo đề nghị của Thủ tướng. Trong thực tế chính trị, Thủ tướng phải là người đứng đầu phái đa số trong Quốc hội và các thành viên Chính phủ được Thủ tướng lựa chọn từ các nhà lãnh đạo trong liên minh chính trị của mình. Trong số các Bộ trưởng của mình, Thủ tướng bổ nhiệm một người làm Phó thủ tướng, tuy nhiên vai trò của Phó thủ tướng trong Chính phủ CHLB Đức tương đối mờ nhạt.

Trách nhiệm và thẩm quyền của Chính phủ liên bang được quy định cụ thể tại Điều 65 Luật cơ bản: "Thủ tướng quyết định phương hướng chính trị và chịu trách nhiệm về phương hướng đó. Trong khuôn khổ của phương hướng này, các Bộ trưởng tự quản lý lĩnh vực được phân công của mình và tự chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Khi có sự khác biệt về ý kiến giữa các Bộ trưởng thì Chính phủ quyết định. Thủ tướng liên bang lãnh đạo công việc theo một quy chế

do Chính phủ liên bang thông qua và Tổng thống phê chuẩn". Như vậy, theo quy định, việc thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ liên bang được thực hiện theo 3 nguyên tắc cơ bản:

- *Nguyên tắc Thủ tướng* (Thủ tướng chịu trách nhiệm cá nhân về phương hướng chung của Chính phủ liên bang). Khi xảy ra vấn đề bất tín nhiệm thì Quốc hội chỉ tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với người đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng chứ không phải đối với từng Bộ trưởng;
- *Nguyên tắc ngành* (các Bộ trưởng tự mình thực hiện và tự chịu trách nhiệm về các lĩnh vực mà mình phụ trách); và
- *Nguyên tắc tập thể* (những vấn đề có ý nghĩa chung và tranh chấp nội bộ được giải quyết theo phương pháp thảo luận và quyết định tập thể).

1.2. Thủ tướng liên bang

Thủ tướng liên bang giữ vai trò rất quan trọng trong cấu trúc quyền lực ở CHLB Đức. Điều này thể hiện ở các mặt sau:

- Quyết định phương hướng, đường lối chính trị chung của Chính phủ và chịu trách nhiệm về định hướng này.

- Thủ tướng liên bang là thành viên duy nhất của Chính phủ do Quốc hội bầu và do đó về nguyên tắc có thẩm quyền đại diện rất lớn cho dân chúng.

- Tự mình có thể đưa ra kiến nghị yêu cầu Quốc hội tín nhiệm.

- Có thể đưa ra kiến nghị bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm các Bộ trưởng trong khi Quốc hội không được thực hiện việc này.

-v.v...

Việc bảo đảm định hướng chính trị chung là nhiệm vụ quan trọng nhất của Thủ tướng liên bang và bảo đảm cho Thủ tướng có vai trò lãnh đạo không thể thiếu trong Chính phủ. Việc Thủ tướng sử dụng vai trò này như thế nào phụ thuộc rất nhiều vào năng lực cá nhân, vị thế trong đảng và khả năng kiểm soát Quốc hội của liên minh chính trị hậu thuẫn cho Thủ tướng.

Trực thuộc Thủ tướng liên bang còn có Văn phòng thủ tướng và Phòng thông tin và báo chí. Văn phòng thủ tướng có nhiệm vụ liên hệ chặt chẽ với các Bộ liên bang và các công sở hành chính liên bang để hướng dẫn cụ thể cho họ trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước được phân công và cung cấp

thông tin thường xuyên về họ cho Thủ tướng liên bang. Đồng thời Văn phòng thủ tướng còn thực hiện chức năng Ban thư ký của Chính phủ, có trách nhiệm chuẩn bị cho các cuộc họp và soạn thảo các quyết định của Chính phủ. Người đứng đầu Văn phòng thủ tướng có hàm bộ trưởng. Đứng đầu Phòng thông tin và báo chí là một Thư ký nhà nước, đồng thời là phát ngôn viên của Chính phủ. Phòng này có nhiệm vụ thông tin chính thức ra ngoài về chính sách của Chính phủ và giữ quan hệ với các tổ chức thông tin đại chúng.

1.3. Tổ chức nội các

Chính phủ hiện nay của CHLB Đức gồm 17 bộ và cơ quan ngang bộ: Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp, Bộ Y tế, Bộ Lương thực, nông nghiệp và lâm nghiệp, Bộ xây dựng và quy hoạch, Bộ Bưu chính và viễn thông, Bộ hợp tác kinh tế, Bộ Giáo dục, khoa học, nghiên cứu và công nghệ, Bộ Nội vụ, Bộ Quốc phòng, Bộ Kinh tế, Bộ Môi trường, bảo vệ thiên nhiên và an toàn phóng xạ, Bộ tài chính, Bộ Gia đình, người già, trẻ em và thanh niên, Bộ Giao thông, Bộ Lao động và trật tự xã hội và Văn phòng Thủ tướng. Đứng đầu mỗi cơ quan này là một bộ trưởng.

Tất cả các Bộ trưởng trong Chính phủ và Thủ tướng hợp thành nội các. Do số lượng bộ trong từng giai đoạn khác nhau có thể thay đổi tùy thuộc vào những nhóm nhiệm vụ mà nhà nước cần phải đảm nhiệm nên số lượng thành viên nội các cũng không cố định. Hoạt động của các Bộ trưởng được thực hiện theo hai nguyên tắc: nguyên tắc ngành, lĩnh vực và nguyên tắc tập thể:

- **Nguyên tắc ngành:** Theo nguyên tắc này, mỗi bộ trưởng, trong khuôn khổ của đường lối chính trị chung của Thủ tướng liên bang, phụ trách một ngành hay lĩnh vực nhất định và tự chịu trách nhiệm về ngành hay lĩnh vực đó. Trách nhiệm này yêu cầu phải phân định các ngành, lĩnh vực một cách rành mạch và cụ thể. Tuy nhiên, điều này đôi khi rất khó thực hiện. Chẳng hạn, lĩnh vực hỗ trợ phát triển thông thường thuộc thẩm quyền của Bộ hợp tác kinh tế, nhưng nó cũng liên quan rất mật thiết tới các bộ như Bộ ngoại giao và Bộ kinh tế.

- **Nguyên tắc tập thể:** Khi có sự bất đồng ý kiến giữa các bộ trưởng thì quyết định sẽ do tập thể Chính phủ đưa ra. Ngoài ra, với tư cách tập thể, Nội các còn có thể tư vấn về mọi vấn đề chính trị quan trọng nhưng không bao giờ được đi ngược lại Thủ tướng liên bang. Các bộ trưởng có trách nhiệm chấp hành các quyết định của tập thể cả khi không đồng tình với quyết định đó. Tuy vậy, trong thực tế, Nội các với tư cách là một thiết chế tập thể gần như đóng vai trò rất mờ nhạt. Thẩm quyền quyết định về đường lối chung thuộc hoàn toàn về Thủ tướng còn sau đó nó được phân định theo ngành và lĩnh vực cho các bộ trưởng để họ tự quyền hành động. Những bất đồng giữa các Bộ trưởng rất hiếm khi xảy ra vì

những nhiệm vụ, lĩnh vực của các Bộ được phân định tương đối rõ ràng, và khi xảy ra bất đồng thì họ thường giải quyết bằng thoả thuận.

1.4. Tổ chức bộ

Lãnh đạo bộ gồm Bộ trưởng và một hay nhiều Thư ký nghị viện (Parlamentarische Staatssekretaer). Tại Văn phòng thủ tướng và Bộ ngoại giao các chức danh này được gọi là Bộ trưởng nhà nước (Staatsminister). Chức danh Thư ký nghị viện được hình thành từ năm 1967, trước hết tại 7 lĩnh vực. Trong Chính phủ hiện nay có 4 Bộ trưởng nhà nước và 23 Thư ký nghị viện. Họ đồng thời là các thành viên của Quốc hội và giữ nhiệm vụ đảm bảo quan hệ qua lại giữa bộ của mình và Quốc hội. Họ đại diện cho bộ trưởng tại các Ủy ban và trong khi trả lời chất vấn và cả trong các cuộc họp Nội các và với báo chí.

Đứng đầu bộ máy hành chính của Bộ là một Thư ký công chức (beamteter Staatssekretaer). Thông thường, đó là một nhà hành chính chuyên nghiệp. Tại các bộ lớn có thể có hai Thư ký công chức hoặc nhiều hơn.

Mỗi Bộ đều được chia thành các vụ (Abteilung), các vụ được chia thành cục (Unterabteilung) và cục lại được chia thành phòng (Referat). Đơn vị cơ sở của các Bộ chính là các phòng, mỗi phòng phụ trách một mảng công việc nhất định của Bộ. Các Bộ lớn có thể có tới 100 phòng khác nhau.

Các Thư ký nhà nước và Vụ trưởng là “các công chức chính trị”. Họ có thể theo quy định phải về hưu hay nghỉ việc bất kỳ lúc nào theo yêu cầu (chẳng hạn khi Chính phủ thay Bộ trưởng hoặc khi Chính phủ hết nhiệm kỳ). Bộ trưởng mới sẽ phải tìm kiếm những người sẽ hỗ trợ mình cho phù hợp với mục đích của mình.

Các bộ liên bang, Văn phòng tổng thống liên bang, Văn phòng thủ tướng liên bang, Phòng thông tin và báo chí và Phòng kiểm toán liên bang - do ý nghĩa to lớn của nó và tính độc lập trong hoạt động so với Chính phủ - được gọi là các công sở liên bang tối cao.

Các bộ liên bang thực hiện đồng thời hai chức năng cơ bản là chức năng chính trị (tư vấn và hỗ trợ cho Bộ trưởng thực hiện các chức năng chính trị của mình). Chẳng hạn, chuẩn bị cho các quyết định của Bộ trưởng, trước hết là các dự luật và ban hành các văn bản pháp quy và quy định hành chính cần thiết... Đồng thời, bộ là các công sở hành chính tối cao, thực hiện quyền quản lý hành chính đối với ngành, lĩnh vực được phân công theo quy định của pháp luật. Những nhiệm vụ hành pháp theo quy định của pháp luật thuộc quyền liên bang sẽ được thực hiện thông qua hệ thống các công sở hành chính liên bang chịu sự chỉ đạo của các bộ

liên quan. Tại những bộ có chức năng này, các công sở liên bang được phân thành ba cấp: Công sở cấp cao liên bang (Ví dụ Công sở liên bang về tài chính thuộc Bộ tài chính liên bang), Công sở liên bang trung gian chịu trách nhiệm trên từng khu vực nhất định và Công sở liên bang cấp cơ sở.

Năm 1994, trong tổng số 6,1 triệu người đang làm việc trong khu vực công (gồm cả những người làm việc theo hợp đồng và quân đội) có 9,5% làm việc cho các cơ quan liên bang, 40,7% cho các cơ quan bang và cấp địa phương là 30,7%. Toàn bộ nhân sự và bộ máy trên được dùng để thực hiện các nhiệm vụ của quyền hành pháp.

Theo Điều 83 Luật cơ bản, các luật liên bang được thực thi chủ yếu thông qua hệ thống hành chính ở các bang, trừ một số trường hợp đặc biệt thuộc quyền thực thi trực tiếp của liên bang, trước hết là trong lĩnh vực quốc phòng và ngoại giao. Trong các lĩnh vực này có hệ thống cơ quan hành chính liên bang thực hiện nhiệm vụ từ trung ương tới cơ sở.

2. Hành chính bang

Nước Đức ngày nay gồm 16 bang (13 bang và 3 thành phố lớn được hưởng quy chế như các bang là Berlin, Hamburg và Bremen). Theo nguyên tắc nhà nước liên bang, các bang này mặc dù là những thành tố cấu thành nhà nước liên bang chung nhưng cũng có những chủ quyền riêng nhất định. Mối quan hệ cơ bản giữa nhà nước liên bang và nhà nước từng bang được quy định trong Luật cơ bản. Các bang cũng có các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp riêng theo quy định của pháp luật. Luật cơ bản là căn cứ quan trọng để xác định những lĩnh vực nhiệm vụ thuộc thẩm quyền quyết định của bang. Điều 30 Luật cơ bản quy định: Việc thực hiện thẩm quyền nhà nước và các nhiệm vụ của nhà nước là công việc của bang nếu Luật cơ bản không có quy định hoặc cho phép khác.

Khác với lĩnh vực lập pháp được phân chia giữa liên bang và bang, trong đó liên bang nắm những quyền rất quan trọng và có thể tham gia vào việc lập pháp bất kỳ lúc nào, quyền hành pháp chủ yếu thuộc thẩm quyền của bang. Các bang vừa thực thi các luật của riêng mình, vừa thực thi các luật của liên bang theo sự phân quyền của liên bang giống như thực thi các luật của mình (Điều 83 Luật cơ bản). Do đó, để đảm bảo cho tính tự chủ của các bang trong việc thực thi các luật, Điều 84 Luật cơ bản quy định các bang có quyền tự mình quyết định việc tổ chức các công sở hành chính và quy định các thủ tục hành chính. Điều này cũng có nghĩa là trong lĩnh vực thực thi luật pháp liên bang, liên bang chỉ nắm quyền kiểm soát tính hợp pháp của việc thực hiện pháp luật (giám sát pháp lý) chứ không thể giám sát về thủ tục thực thi pháp luật (không giám sát chuyên môn).

Trong những trường hợp cụ thể khi các bang thực hiện nhiệm vụ theo sự uỷ quyền của liên bang quy định tại Điều 85 Luật cơ bản như việc quản lý các đường ô tô cao tốc, đường sông hay cấp phép hoạt động cho các sân bay và nhà máy điện nguyên tử,... thì liên bang có thể có giám sát chuyên môn đối với các công sở của bang và ra quyết định nhưng điều này rất hiếm xảy ra trong thực tế.

Các bang ở CHLB Đức trước hết có thẩm quyền lập pháp và quyền quản lý xã hội chủ yếu trên các mặt giáo dục, đào tạo, kinh tế, văn hoá, trật tự và an ninh công cộng. Đa số các nhân viên làm việc trong các lĩnh vực này và chỉ có một phần rất nhỏ nhân sự của bang thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp.

Cơ quan hành chính trung ương ở các bang là Chính phủ bang (với các tên gọi khác nhau ở các bang khác nhau). Quá trình lập Chính phủ cũng như thẩm quyền của người đứng đầu Chính phủ ở các bang cũng có sự khác biệt rất lớn. Hệ thống thủ tướng theo mô hình của liên bang với thẩm quyền quyết định đường lối chung, quyền bổ nhiệm các bộ trưởng và quyền bất tín nhiệm chỉ đối với Thủ tướng được áp dụng ở các bang Baden-Wurtemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen và Schleswig-Holstein. Tại các bang lớn khác quyền của Nghị viện lớn hơn quyền Quốc hội liên bang. Chẳng hạn, ở bang Rheinland-Pfalz mỗi bộ trưởng đều có thể bị bỏ phiếu bất tín nhiệm. Mô hình tập thể lãnh đạo còn tồn tại ở Bremen và Hamburg. Tại những bang này, Thủ hiến (ở đây gọi là Thị trưởng) do Chính phủ bang bầu ra và tập thể Chính phủ sẽ quyết định những đường lối chung theo nguyên tắc tập thể. Tại Berlin chẳng hạn, các Bộ trưởng (Senator) được bầu riêng biệt từng người.

Nền hành chính bang cũng giống như nền hành chính liên bang được chia ra thành những cấp độ khác nhau.

- Các cơ quan tối cao của bang là Thủ hiến bang (Ministerpräsident) và các bộ của bang (với những tên gọi khác nhau tùy theo bang). Tùy từng bang khác nhau mà số bộ cũng như việc sắp xếp nhiệm vụ cho các bộ cũng khác nhau. Chẳng hạn, bang Nordrhein-Westfalen gồm 12 bộ: Bộ Nội vụ; Bộ Tư pháp; Bộ Tài chính; Bộ kinh tế, tiểu thủ công nghiệp và công nghệ; Bộ phát triển đô thị và giao thông; Bộ xây dựng và nhà ở; Bộ Văn hoá giáo dục; Bộ Khoa học và nghiên cứu; Bộ Môi trường, quy hoạch và nông nghiệp; Bộ Lao động, y tế và xã hội; Bộ Vì sự bình đẳng nam nữ và Bộ Về các vấn đề liên bang. Các công sở trung ương phụ trách các nhiệm vụ đặc biệt có thẩm quyền đối với toàn bang như Các phòng hình sự bang, các Phòng bảo vệ hiến pháp bang, Phòng thống kê, Phòng đo lường, Phòng giáo dục chính trị,... Quy mô của các bộ của bang phụ thuộc vào khối lượng công việc trong lĩnh vực mà bộ đó phụ trách. Những bộ lớn thường là Bộ Nội vụ và Bộ Văn hoá.

- Ở các bang lớn, trừ các bang Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen và 3 bang thành phố, để thực hiện các nhiệm vụ hành chính chung người ta lập ra các Công sở trung gian (Regierungspraesidien hay Bezirksregierung) còn gọi là Chính quyền khu vực. Đây chính là đơn vị hành chính cấp khu vực phụ trách các vùng (huyện) của bang, các thành phố không thuộc vùng và các cơ quan hành chính đặc biệt cấp dưới. Tuy nhiên, đây không phải là một cấp chính quyền địa phương, do đó không có chức năng tự quản mà chỉ thực hiện những chức năng đại diện cho Chính phủ bang để kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật và các quyết định của bang của chính quyền địa phương trên địa bàn. Dưới đó là các công sở cấp vùng: Trụ sở hành chính vùng, Công an, Phòng y tế,...

Cơ quan kiểm toán ở các bang cũng có nhiệm vụ như Phòng kiểm toán liên bang đối với Liên bang.

Các bang thành phố Berlin, Hamburg và Bremen được hưởng những quy chế riêng và có tổ chức hành chính đặc biệt. Tại các bang này, về nguyên tắc các nhiệm vụ của nhà nước và của địa phương được gộp chung lại.

3. Hành chính tự quản địa phương ở CHLB Đức

Khoản 2 Điều 28 Luật cơ bản là quy định pháp lý quan trọng nhất bảo đảm cho quyền tự quản địa phương ở CHLB Đức: Các xã được bảo đảm có quyền tự quyết định và tự chịu trách nhiệm tất cả các công việc của khu vực trong khuôn khổ của luật pháp. Cả các liên xã trong khuôn khổ các lĩnh vực nhiệm vụ theo luật định của mình cũng được bảo đảm quyền tự quản.

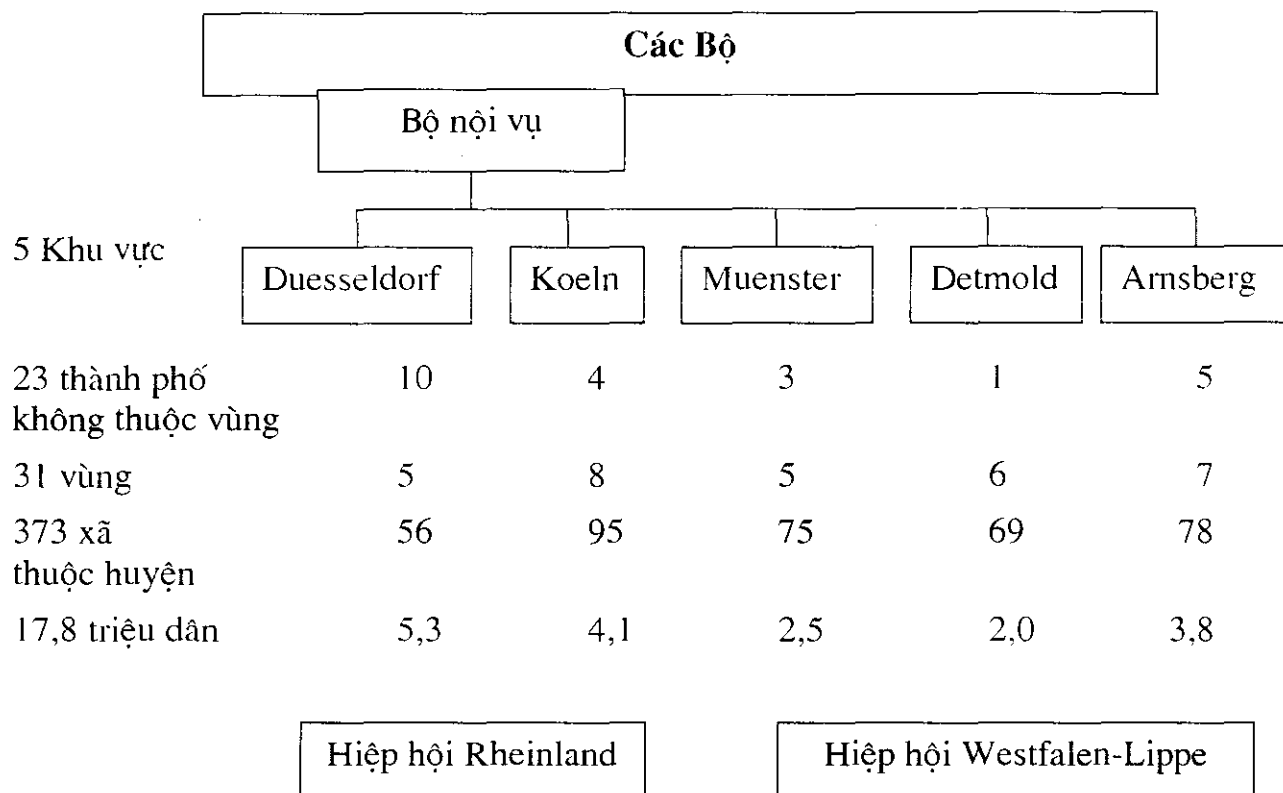
Cấp địa phương ở CHLB Đức được tổ chức không theo một quy định thống nhất trên toàn liên bang. Do việc phân chia quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp giữa liên bang và các bang, quyền tổ chức chính quyền địa phương thuộc về các bang nên tùy theo những hoàn cảnh cụ thể và thực tế lịch sử để lại mà các bang ở CHLB Đức có tổ chức hành chính địa phương rất khác nhau. Nếu như ở đa số các bang lớn, chính quyền địa phương được tổ chức thành 2 cấp là cấp vùng (gồm cả các thành phố không thuộc vùng) và cấp xã (hay liên xã) thì ở các bang thành phố như Berlin người ta thấy chính quyền địa phương chỉ còn một cấp duy nhất là cấp quận. Trên cấp quận là cấp thành phố trùng với đơn vị bang.

Chúng ta lấy bang Nordrhein-Westfalen làm ví dụ:

Nordrhein-Westfalen là một bang có cấu trúc hành chính địa phương gồm 3 cấp: 5 khu vực, 31 vùng và 23 thành phố không thuộc vùng và 373 xã.

+ Cấp khu vực: là cơ quan hành chính trung gian giữa bang và vùng. Dân số của mỗi khu vực giao động khá lớn, khu vực ít dân nhất là Detmold với 2 triệu dân và khu vực đông nhất là Duesseldorf với 5,3 triệu.

Sơ đồ các cấp hành chính ở bang Nordrhein-Westfalen được mô tả như sau:



Do mỗi bang ở CHLB Đức có truyền thống và lịch sử hình thành khác nhau nên tổ chức chính quyền địa phương có sự khác biệt khá lớn. Việc phân chia cách thức tổ chức chính quyền địa phương ở CHLB Đức thành các mô hình khác nhau là do tính chất quá trình quyết định các nhiệm vụ hành chính ở cấp này và mối quan hệ giữa các cơ quan quan trọng của nó quyết định. Nhìn chung, có thể chia ra 4 loại mô hình tổ chức chính quyền địa phương cơ bản sau:

- Mô hình Nam Đức
- Mô hình Bắc Đức
- Mô hình "thị trường" vùng sông Ranh
- Mô hình "hội đồng quản lý"

Tại mỗi khu vực hành chính cấp xã và khu (sau đây gọi chung là xã) đều có hai cơ quan cơ bản để thực hiện các nhiệm vụ tự quản theo luật pháp là Hội đồng xã và Thị trường (với những tên gọi khác nhau). Sở dĩ có việc phân chia tổ

chức chính quyền ở địa phương thành các loại khác nhau như trên là do hình thức tổ chức và quan hệ giữa hai cơ quan này ở các bang ở Đức có sự khác biệt lớn.

Mô hình Nam Đức hình thành vào thế kỷ XIX ở các bang Bayern, Baden và Wurtemberg. Mô hình này được thiết kế theo kiểu "hai cực" rõ nét: một bên là Hội đồng xã và một bên là Thị trường với những chức năng được phân chia rõ ràng. Mỗi cơ quan đều có một phạm vi thẩm quyền riêng, được quy định cụ thể trong luật và không cơ quan nào có thể can thiệp vào công việc của cơ quan kia. Hội đồng xã do Thị trường làm Chủ tịch còn được gọi là cơ quan ra nghị quyết vì chính Hội đồng xã ban hành mọi quy định pháp lý về các lĩnh vực nhiệm vụ tự quản, tạo nên hành lang pháp lý cho hoạt động quản lý hành chính ở xã. Ngoài ra, cơ quan này còn có nhiệm vụ giám sát mọi hoạt động của bộ máy hành chính xã và quyết định mọi vấn đề quan trọng của xã.

Thị trường trong mô hình này do cộng đồng dân cư của xã bầu trực tiếp theo hình thức phổ thông đầu phiếu và, do đó, có vị trí pháp lý cao và độc lập. Thị trường vừa là Chủ tịch đương nhiên của Hội đồng xã, vừa là người lãnh đạo bộ máy hành chính xã và là đại diện của xã trong các quan hệ đối với bên ngoài.

Mô hình Bắc Đức xuất hiện sau chiến tranh thế giới lần thứ hai ở các vùng thuộc quyền kiểm soát của Anh. Ngược lại với các loại hình tổ chức địa phương khác ở Đức, mô hình Bắc Đức được thiết kế một cực: toàn bộ quyền lực tự quản nằm trong tay Hội đồng xã. Hội đồng xã bầu ra hai chức danh quản lý: Thị trường giữ quyền Chủ tịch Hội đồng xã và lãnh đạo hoạt động của Hội đồng xã, và Chủ tịch xã lãnh đạo cơ quan hành chính thông qua một bộ máy giúp việc do Hội đồng xã bầu ra. Chính vì vậy, chức danh Chủ tịch xã chỉ có một số quyền hạn rất hạn chế đối với bộ máy hành chính (so với chức danh Thị trường trong mô hình Nam Đức) và điều đó gây ra nhiều trở ngại cho quá trình thực hiện các nhiệm vụ hành chính. Do nhược điểm này mà mô hình này hiện nay gần như đã không còn được sử dụng. Nó tồn tại cho tới năm 1996 tại bang Niedersachsen và tới năm 1999 tại bang Nordrhein-Westfalen.

Mô hình "thị trường" vùng sông Ranh là mô hình chịu ảnh hưởng của các thiết chế hành chính của Pháp có từ thời Napoléon chiếm đóng các khu vực ven sông Ranh. Chức danh Thị trường trong mô hình này cũng có những chức năng và nhiệm vụ riêng biệt, được quy định rõ ràng như trong mô hình Nam Đức. Điểm khác biệt cơ bản giữa hai mô hình này là Thị trường trong mô hình "thị trường" vùng sông Ranh được Hội đồng xã bầu ra chứ không trực tiếp do dân cư xã bầu như trong mô hình Nam Đức. Theo đánh giá của các nhà nghiên cứu hành chính, điểm yếu của mô hình này xuất phát từ đặc điểm nêu trên: Thị trường phụ thuộc quá nhiều vào tương quan đảng phái chính trị trong Hội đồng xã và thường bị "đảng hoá" nên hoạt động bị hạn chế.

Mô hình này đã được áp dụng ở các bang Rheinland- Pfalz và Saarland tới năm 1994 và ở các xã không được hưởng quy chế thành phố của bang Schleswig-Holstein tới năm 1996.

Mô hình "hội đồng quản lý" là mô hình cổ nhất ở CHLB Đức, chịu ảnh hưởng sâu sắc của mô hình hành chính địa phương từ thời Đế chế Phổ. Theo mô hình này, các nhiệm vụ tự quản được phân bổ giữa hai cơ quan: Hội đồng xã và một Tập thể lãnh đạo hành chính (Magistrat) bao gồm Thị trưởng và một nhóm nhân viên. Giống như trong mô hình Nam Đức, Hội đồng xã quyết định mọi vấn đề quan trọng trên địa bàn xã và giám sát mọi hoạt động của hệ thống hành chính. Cơ quan thực thi các nghị quyết của Hội đồng xã là một tập thể do Hội đồng xã bầu ra. Cơ quan này hoạt động với tư cách tập thể và quyết định bằng nghị quyết. Tuy mô hình này có ưu điểm là tận dụng được khả năng và trí tuệ của tập thể nhưng nó lại gây trở ngại cho việc thống nhất ý kiến và gây chậm trễ trong việc ra các quyết định quản lý, nhất là trong các trường hợp khẩn cấp. Mô hình "tập thể quản lý" hiện nay vẫn được áp dụng ở bang Hessen và vùng Bremenhaven.

Trong xu hướng cải cách và hiện đại hoá hành chính hiện nay ở tất cả các bang của CHLB Đức, đã có những thay đổi lớn trong việc tổ chức chính quyền địa phương ở các bang. Có thể nhận thấy rõ một xu thế chung là người ta đang hướng tới mô hình tổ chức kiểu Nam Đức, coi đó là mô hình mẫu chuẩn. Tại các bang mới được thành lập lại trên lãnh thổ Đông Đức cũ, người ta áp dụng gần như hoàn toàn mô hình này.

Trọng tâm của các cải cách là việc bầu chức danh Thị trưởng trực tiếp chứ không thông qua Hội đồng xã. Với cải cách này, các bang đã áp dụng mô hình "thị trưởng" vùng sông Ranh đã tiếp thu các điểm mạnh của mô hình Nam Đức. Mô hình Bắc Đức ngày càng tỏ rõ nhược điểm khi nó dễ tạo nên xung đột giữa Thị trưởng và Chủ tịch xã cũng như làm cho thẩm quyền quyết định không được rõ ràng khiến cho việc thực thi các nhiệm vụ hành chính không đáp ứng yêu cầu hiện đại hoá của nền hành chính. Việc áp dụng mô hình Nam Đức vào các bang có mô hình Bắc Đức đã mang lại những kết quả khả quan.

Hiện nay, chỉ còn bang Hessen vẫn tiếp tục áp dụng mô hình "hội đồng quản lý" nhưng kể từ năm 1993, chức danh Thị trưởng (người nắm quyền lãnh đạo hệ thống cơ quan hành chính ở xã) cũng được bầu trực tiếp và do đó cũng không còn giữ nguyên mô hình cổ điển nữa.

Tổ chức hành chính tự quản địa phương là một yếu tố góp phần to lớn làm tăng tính hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính ở Đức. Nó được sử dụng như một công cụ quan trọng trong chương trình cải cách nhằm hướng tới một nền hành chính gần dân, phục vụ dân tốt hơn ở CHLB Đức.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 BCHTW Khoá VIII, Hà Nội, 1995
2. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996
3. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 BCHTW Khoá VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997
4. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 (lần 2) BCHTW Khoá VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999
5. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Hội nghị lần thứ 7, BCHTW Khoá VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999
6. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001
7. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Hội nghị lần thứ 5, BCHTW Khoá IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002
8. Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 BCHTW Khoá IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002
9. C. Mác, F. Ăngghen. Mác- Ăngghen Tuyển tập, Tập 1 (6 tập), Hà Nội, 1980
10. I.V. Lênin. Toàn tập, Tập 33. M. 1976 (Tiếng Việt)
11. Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ, Hành chính học và những vấn đề về cải cách hành chính, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1992
12. 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, 2000
13. TS. Đinh Văn Mậu, Vấn đề tổ chức quyền lực nhân dân, Tạp chí Quản lý Nhà nước, Số 3, 1998, tr. 6 ->11
14. TS. Đinh Văn Mậu (chủ nhiệm đề tài), Tổ chức thực hiện quyền lực nhân dân và mối quan hệ giữa nhà nước và công dân, mã số: 96- 98- 043
15. TS. Nguyễn Hữu Khiển (chủ nhiệm đề tài), Hệ thống chính trị Việt Nam, mã số: 96- 98- 057

16. GS. Đoàn Trọng Tuyển (chủ biên), Hành chính học đại cương, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998

17. PGS. TS. Lương Trọng Yêm, PGS.TS. Bùi Thế Vinh, Mô hình nền hành chính các nước ASEAN, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996

18. Viện nghiên cứu khoa học Tổ chức Nhà nước, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Hệ thống công vụ một số nước ASEAN và Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997

19. Hiến pháp Việt Nam, năm 1946, 1959, 1980, 1992, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995

20. Trương Văn Huyền, Về phạm trù quyền lực chính trị, Luận văn thạc sĩ Khoa học chính trị, Hà nội, 1998

21. Quy chế dân chủ cơ sở, Nxb. Lao động, H. 2000

22. Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Luật tổ chức Chính phủ, năm 1992 và 2001

23. Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Năm 1994

24. Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Nghị quyết số 51/2001/QH 10 ngày 25- 12- 2001, Về sửa đổi bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992, Công báo số 9. 2002

25. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp, 1996

26. Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Nghị định số 35/ CP ngày 9- 2- 1881, về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Bộ trưởng và chức năng của Bộ trong một số lĩnh vực quản lý nhà nước

27. Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Nghị định số 196/ HĐBT ngày 11/12/1989, về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ

28. Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Nghị định số 15/ CP ngày 2/3/1993, về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ đối với ngành, lĩnh vực

29. Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Nghị định số 93/ 2001/ NĐ-Chính phủ ngày 12/12/2001, về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh

30. Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Nghị định số 86/ 2002/ NĐ-CP ngày 05/11/2002, Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ

31. Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Quy chế làm việc của Chính phủ, Ban hành kèm theo Nghị định số 11/ 1998, ngày 24/1/1998

32. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Quyết định số 136/2001, ngày 17/9/2001, phê duyệt chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010

33. Tạp chí Quản lý Nhà nước, các số ra năm 1999, 2000, 2001, 2002

34. Tạp chí Tổ chức Nhà nước, các số ra năm 1999, 2000, 2001, 2002

35. TS. Nguyễn Hữu Khiển, TS. Đinh Văn Mậu (chủ biên), Chính trị học, Nxb. Đại học Quốc gia Hà nội, 2001

36. Phạm Bính (chủ nhiệm đề tài), Cơ sở Khoa học của việc phân định chức năng quản lý nhà nước của Bộ, mã số: 99- 98- 139, Hà Nội, 2002

37. TS. Thang Văn Phúc (chủ biên), Tổ chức bộ máy và cải cách hành chính ở CHLB Đức, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999