



HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

GIÁO TRÌNH

HÀNH CHÍNH CÔNG



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

Giáo trình
HÀNH CHÍNH CÔNG

(Dùng cho đào tạo Đại học hành chính)

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT
HÀ NỘI – 2007

Chủ biên:

PGS. TS. VÕ KIM SƠN

Biên soạn:

PGS. TS. Đinh Văn Mậu

PGS. TS. Võ Kim Sơn

Th.S. Chu Xuân Khánh

TS. Lê Thị Vân Hạnh

Th.S. Nguyễn Thị Hồng Hải

LỜI NÓI ĐẦU

Trong nhiều tài liệu của các nước, hành chính công và hoạt động quản lý nhà nước có sự đồng nhất với nhau và được sử dụng thay thế lẫn nhau. Ở Việt Nam, quản lý hành chính nhà nước và hành chính công có cùng ý nghĩa.

Trong nghiên cứu hành chính công, nhiều cách tiếp cận khác nhau đã được đề xuất, nhưng mọi người đều cho rằng hành chính công có tính hỗn hợp, vừa là khoa học vừa là nghệ thuật.

Nghiên cứu khoa học hành chính công cần phải tập trung làm rõ: Đối tượng nghiên cứu của hành chính công khi xem xét nó là một lĩnh vực khoa học. Một số tài liệu đã đề cập đến hệ thống các cơ quan nhà nước với các hoạt động quản lý nhà nước trong khi nghiên cứu hành chính công. Nhưng nhiều nhà nghiên cứu chỉ thừa nhận đối tượng của hành chính công là các cơ quan hành chính nhà nước trong tổng thể các cơ quan quản lý nhà nước. Lập luận thứ hai cho rằng, hành chính công không nghiên cứu tổng thể các cơ quan quản lý nhà nước nói chung mà chỉ nghiên cứu hoạt

động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước. Nghiên cứu tổng thể các cơ quan quản lý nhà nước thuộc vào các lĩnh vực và môn học khác.

Hành chính công tập trung nghiên cứu những gì. Đó là một trong những chủ đề tranh luận của các nhà hành chính và các nhà khoa học hành chính.

Nghiên cứu hành chính công cũng có nghĩa là nghiên cứu các nguyên tắc, nguyên lý khoa học cơ bản được sử dụng trong hành chính công. Hành chính công nghiên cứu cách thức tiến hành hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, hành chính công vừa là khoa học vừa là nghệ thuật quản lý.

Hành chính công gồm nhiều vấn đề liên quan đến sự tồn tại, vận động, phát triển của các cơ quan quản lý nhà nước được gọi là hành chính công. Tùy thuộc vào từng nội dung, có thể chia thành nhiều nhóm chuyên đề khác nhau.

. Nghiên cứu hành chính công nhằm xác định cơ sở khoa học cho hoạt động quản lý nhà nước của một bộ phận quyền lực nhà nước – quyền hành pháp. Do đó, hành chính công cũng có thể đồng nghĩa với việc nghiên cứu hoạt động thực thi quyền hành pháp của các cơ quan quản lý nhà nước. Trong nhà nước, quyền lực nhà nước được phân công cho các cơ quan nhà nước thực hiện. Vì vậy, nghiên cứu hành chính công phải đặt ba loại quyền đó trong tổng thể quyền lực nhà nước.

Khoa học hành chính công nghiên cứu tất cả các vấn đề liên quan đến sự tồn tại, vận động và phát triển của quản lý hành chính nhà nước trong quản lý nhà nước nói chung, bao gồm :

– Sự xuất hiện, bản chất, đặc điểm chức năng quản lý hành chính nhà nước ;

– Hệ thống tổ chức hành chính nhà nước trong tổng thể bộ máy nhà nước cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các loại cơ quan nhà nước khác. Cơ cấu tổ chức hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và cơ cấu tổ chức của các loại cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở ;

– Quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan hành chính nhà nước và hệ thống công vụ, công chức ;

– Hệ thống các hình thức và phương thức quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước đến xã hội, nhân dân ;

– Tác động của nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội, tổ chức xã hội và công dân đối với hành chính nhà nước.

Các nội dung trên của khoa học hành chính công cần được xem xét chi tiết cụ thể trong nhiều môn học. Môn học “Hành chính công” chỉ tập trung nghiên cứu khái quát lý thuyết về hành chính công và nội dung cơ bản của hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hành chính công liên quan đến nhiều nội dung mà các môn học khác đã trình bày và sẽ trình bày. Do đó, nghiên cứu môn học này đòi hỏi phải có tính tổng hợp, khái quát và không chỉ kết thúc sau khi học xong môn học này. Môn học sẽ trang bị kiến thức cần thiết để tiếp tục nghiên cứu các môn học sau.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG

Hành chính công là một thuật ngữ được sử dụng trong nhiều tài liệu nghiên cứu về quản lý nhà nước, dùng để chỉ những nội dung nhất định trong quản lý nhà nước. Theo cách tư duy này, nghiên cứu hành chính công không thể tách khỏi nghiên cứu các vấn đề thuộc về hoạt động quản lý nhà nước nói chung. Hành chính công là một từ ghép của hai từ: hành chính (*administration*) và công (*public*). Điều đó có nghĩa là nghiên cứu hành chính công cũng xuất phát từ nghiên cứu hành chính nói chung và hành chính công nói riêng.

I. NHÀ NƯỚC VÀ QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG HỆ THỐNG QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

1. Khái quát các quan niệm về Nhà nước ¹

Trong lịch sử phát triển của xã hội loài người, có nhiều quan điểm, học thuyết khác nhau về Nhà nước. Có người cho rằng quyền lực là một cái gì đó vĩnh cửu, nên họ giải thích nguồn gốc và bản chất của quyền lực và Nhà nước là chúa Trời hoặc Trời.

¹ Phần này đã được nghiên cứu ở các môn học khác. Những thông tin ở đây mang tính khái quát để đi đến những nội dung có liên hệ trực tiếp để hiểu hành chính công.

Cũng có một số quan điểm khác cho rằng, quyền lực không phải từ chúa Trời, mà chỉ là “khế ước” giữa mọi công dân trong xã hội với một người được tôn làm Vua. Vua cam kết thực hiện một số quy tắc để bảo đảm những quyền nào đó cho thần dân, còn thần dân nguyện tuân theo ý chỉ của Vua.

Có học thuyết cho rằng Nhà nước là sự hòa hợp giữa cái chung và cái riêng, khắc phục được mâu thuẫn giữa cá nhân và tập thể. Nhưng cũng có quan điểm cho Nhà nước là sản phẩm của bạo lực, mà những nhà cai trị là người có sức mạnh cưỡng bức những người khác yếu hơn tuân theo lệnh của mình. Và người ta thừa nhận rằng, Nhà nước là tồn tại theo một quy chế, quy định những điều kiện hoạt động của nó. Nhà nước chỉ tồn tại với một tư cách là một pháp nhân bằng một quy chế – đó là một hiến pháp.

Trong thời gian gần đây, cùng với sự phát triển của xã hội loài người, đã có một số cách nhìn nhận về nguồn gốc Nhà nước. Đó là sự tranh giành quyền lực giữa các nhóm xã hội khác nhau nhằm áp đặt chương trình tổ chức xã hội của mình và khi họ thắng thế, có quyền lực chính trị, tức là quyền tổ chức xã hội theo những mục đích mà họ đặt ra cho xã hội và do đó Nhà nước ra đời – Nhà nước tự tạo cho mình các quyền hạn về quyền lực chính trị và dựa vào tương quan lực lượng trong xã hội, luật pháp thể hiện ý chí và sức mạnh của nhóm cầm quyền. Nhà nước nắm lấy quyền lập pháp thực sự, làm thay đổi những quan hệ pháp lý giữa các cá nhân và sau đó nắm lấy quyền xét xử, tất cả nhằm bảo đảm cho quyền tối cao của Nhà nước; nhưng một mặt, để được thừa nhận là hợp pháp hóa, họ tự cho mình chỉ là người đầy tớ của pháp nhân.

Chủ nghĩa Mác-Ăngghen và V. I. Lênin không quan niệm Nhà nước và nguồn gốc Nhà nước như trên đã nêu. Nhà nước theo chủ nghĩa Mác-Ăngghen và V. I. Lênin là sản phẩm của đấu tranh giai cấp, là công cụ để đấu tranh và thống trị xã hội.

Trong điều kiện Việt Nam, với nguyên tắc “Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý” Nhà nước không chỉ là các cơ quan thuộc hệ thống thực hiện các vấn đề quyền lực nhà nước mà phải khẳng định tính tất yếu của sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; nhân dân là người chủ thực sự của đất nước. Đó là sự thể hiện đầy đủ nhất “Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân” đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân và của cả dân tộc.

2. Quyền lực nhà nước và quyền hành pháp

a) Quyền lực nhà nước và sự phân công thực thi các quyền

Trong tư duy chung, quyền lực nhà nước là một loại quyền lực đặc biệt được nhân dân trao cho Nhà nước và Nhà nước sử dụng quyền lực đó để quản lý nhà nước (nhân dân và các hành vi cá nhân hay tập thể) nhằm đạt được những mục tiêu chung của Nhà nước. Quyền lực nhà nước là thể toàn vẹn. Tuy nhiên, để thực thi quyền lực nhà nước có thể có nhiều hình thức tổ chức khác nhau.

Việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước thường chia thành ba nhóm: Thực thi quyền lập pháp; thực thi quyền hành pháp và thực thi quyền tư pháp. Mối quan hệ giữa ba hệ thống thực thi ba nhóm quyền trên tùy thuộc vào thể chế chính trị và thể chế nhà nước quy định.

Thực thi quyền hành pháp là một bộ phận quan trọng của hoạt động quản lý nhà nước. Nếu như thực thi quyền lập pháp là làm Hiến pháp, Luật và thông qua luật, thì thực thi quyền hành pháp là nhằm tổ chức đời sống xã hội theo các văn bản pháp luật một cách có hiệu quả.

Thực thi quyền hành pháp được trao cho những cơ quan cụ thể. Hệ thống của các cơ quan này có thể có những tên gọi khác nhau, song chung nhất là Chính phủ. Ví dụ, ở Việt Nam, theo Hiến pháp 1992, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Điều đó cũng có nghĩa đây là cơ quan phải có trách nhiệm thực hiện, tổ chức thực hiện các quyết định của Quốc hội (Hiến pháp, Luật và các Nghị quyết).

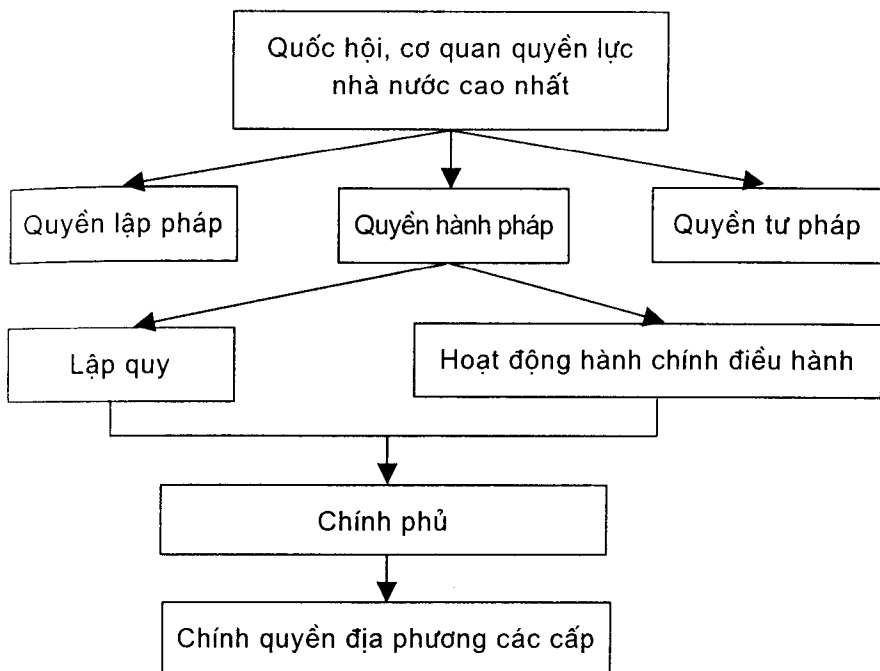
Hệ thống các cơ quan hành pháp thực hiện Luật, ban hành và thực hiện một hệ thống các văn bản pháp quy (quy tắc, quy chế, luật lệ) để quản lý xã hội.

Cách thức tổ chức hệ thống các cơ quan hành pháp do luật pháp quy định và có nhiều loại cơ quan khác nhau. Nó bao gồm hệ thống các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan độc lập (thuộc Chính phủ) và nhiều loại cơ quan khác. Các cơ quan này được trao quản lý các vấn đề chung của quốc gia thông qua hệ thống văn bản pháp luật² (xem sơ đồ hình 1).

Nghiên cứu quản lý nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng cũng có nghĩa là nghiên cứu toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước hay chỉ riêng hệ thống các cơ quan

² Hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước; cơ cấu tổ chức và hoạt động của nó sẽ được nghiên cứu ở môn học "Tổ chức các cơ quan quản lý hành chính nhà nước".

hành pháp. Trong môn học này, chỉ nghiên cứu hoạt động quản lý của các cơ quan thuộc hệ thống hành pháp.



Hình 1. Phân chia thực thi quyền lực nhà nước

b) Quản lý nhà nước

Quản lý là một hoạt động phức tạp và bao gồm nhiều chức năng³. Hoạt động quản lý phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Các yếu tố đó tác động đến nội dung phương thức và công cụ để tiến hành quản lý. Một số yếu tố cơ bản cần chú ý là:

³ Xem chi tiết ở “Quản lý học đại cương” HVHCQG, 2001.

- Yếu tố con người ;
- Yếu tố chính trị ;
- Yếu tố tổ chức ;
- Yếu tố quyền lực ;
- Yếu tố thông tin ;
- Yếu tố văn hóa.

Các yếu tố đó được các nhà quản lý sử dụng một cách hệ thống, kết hợp để đưa ra các quyết định quản lý. Tuy nhiên, trong các tổ chức lớn như Nhà nước, vấn đề kết hợp các yếu tố và đặc biệt những yếu tố bên ngoài rất phức tạp. Do vậy, đòi hỏi các nhà quản lý phải có năng lực với sự hỗ trợ của các phương tiện công nghệ.

Quản lý nhà nước là một dạng quản lý, chứa đựng bên trong nó nhiều kỹ năng thuộc về quản lý như mọi tổ chức khác đã vận dụng. Trong xu thế chung của phát triển công nghệ, nhiều thành tựu công nghệ được áp dụng thành công trong quản lý các tổ chức tư nhân đã và đang được các tổ chức nhà nước vận dụng.

Quản lý nhà nước xuất hiện cùng với Nhà nước, là quản lý công việc của Nhà nước. Tuy nhiên, nội dung, phương thức và công cụ áp dụng để tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước lại tùy thuộc vào từng điều kiện cụ thể của thể chế chính trị, thể chế nhà nước cũng như điều kiện phát triển kinh tế – xã hội của quốc gia ở từng giai đoạn. Điều này có thể thấy và cần nghiên cứu để hiểu rõ qua thực tiễn chuyển đổi thể chế kinh tế ở nước ta trong giai đoạn qua.

Nội dung hoạt động quản lý nhà nước có thể tóm lược thông qua việc thực thi các loại quyền lực nhà nước nhằm tác động và điều chỉnh mọi quan hệ xã hội nhằm làm cho quốc gia “phát

triển ổn định và bền vững”. Hoạt động quản lý nhà nước thông qua hoạt động của các cơ quan thực thi quyền lập pháp. Đó là hoạt động ban hành các loại văn bản pháp luật nhằm tạo khuôn khổ pháp luật cho xã hội vận động và phát triển; đó là hoạt động của các cơ quan thực thi quyền hành pháp nhằm đưa pháp luật vào đời sống và điều chỉnh các mối quan hệ nảy sinh; đó là hoạt động của hệ thống các cơ quan thực thi quyền tư pháp nhằm bảo đảm cho hệ thống pháp luật được nghiêm minh ⁴.

Trong xã hội, tồn tại rất nhiều chủ thể tham gia quản lý xã hội như : Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị – xã hội, các đoàn thể nhân dân, các hiệp hội, thì quản lý nhà nước có những điểm khác biệt:

– Chủ thể quản lý nhà nước là các cơ quan trong bộ máy nhà nước gồm : lập pháp, hành pháp, tư pháp.

– Đối tượng quản lý của Nhà nước là toàn thể nhân dân tức toàn bộ dân cư sống và làm việc trong phạm vi lãnh thổ quốc gia.

– Vì tính đa dạng về lợi ích, hoạt động của các nhóm người trong xã hội, quản lý nhà nước diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống: Chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao nhằm thỏa mãn nhu cầu hợp pháp của nhân dân.

– Quản lý nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, lấy pháp luật làm công cụ quản lý chủ yếu nhằm duy trì sự ổn định và phát triển xã hội.

⁴ Chi tiết nội dung hoạt động của hệ thống các cơ quan thuộc ba quyền trên cần được nghiên cứu kỹ trong các môn học khác.

Từ những đặc điểm trên, có thể hiểu quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang tính quyền lực nhà nước.

c) Quyền hành pháp

Như trên đã nêu, quản lý nhà nước bao gồm ba nhánh quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tùy thuộc vào thể chế nhà nước quyền hành pháp được trao cho những cơ quan nhất định. Thể chế nhà nước cũng xác định cách thức phân công việc thực thi quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước và mối quan hệ giữa quyền hành pháp (thực thi quyền hành pháp) và các cơ quan thực thi các quyền khác.

Ví dụ, ở Thụy Điển, quyền hành pháp nằm trong tay Thủ tướng và các thành viên của nội các. Thủ tướng do Chủ tịch quốc hội chỉ định và được các nghị sĩ quốc hội tán thành. Ở Úc, Canada hay Anh quốc, không theo mô hình phân lập các quyền nên quyền hành pháp nằm trong tay Thủ tướng và các thành viên của nội các. Những người này lại là các nghị sĩ trong Quốc hội – cơ quan lập pháp. Ở Mỹ, theo mô hình cân bằng và kiểm soát, ba ngành luật được phân công cho các bộ phận khác nhau. Quyền hành pháp nằm trong tay Tổng thống. Ở Na uy, quyền hành pháp nằm trong tay của Hội đồng nhà nước bao gồm Thủ tướng và các thành viên khác do các Đảng liên minh trong Quốc hội chỉ định.

Quyền hành pháp là một trong ba nhánh quyền lực nhà nước. Đó là quyền sử dụng quyền lực nhà nước để thi hành pháp luật và tổ chức đời sống xã hội theo khuôn khổ pháp luật đã quy định. Các cơ quan thực thi quyền hành pháp tạo thành hệ thống các cơ quan gọi chung là hành chính nhà nước hay hành chính công.

Theo quy định của hệ thống pháp luật Nhà nước Việt Nam :

– Quyền lập pháp chỉ giao cho Quốc hội và uỷ quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội một số nội dung. Không có một cơ quan nào khác được thực thi quyền lập pháp. Điều này hoàn toàn khác với thể chế nhà nước liên bang hoặc Nhà nước có khu vực tự trị (các bang có quyền lập hiến riêng).

– Quyền tư pháp là quyền tài phán bằng các hoạt động xét xử theo pháp luật tố tụng của các toà án. Trong quá trình xét xử, các toà án hoàn toàn độc lập và chỉ chịu sự ràng buộc của hệ thống pháp luật. Và chỉ có toà án mới có thể tiến hành các hoạt động xét xử.

– Quyền hành pháp là quyền triển khai pháp luật và tổ chức đời sống xã hội. Chính vì vậy, hoạt động thực thi quyền hành pháp có thể do nhiều đơn vị, nhiều tổ chức tạo nên hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện.

II. HÀNH CHÍNH VÀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Một số cách tiếp cận đến thuật ngữ “hành chính”

Hành chính là một từ được sử dụng với nội dung rất đa nghĩa và thường không đi đến một sự thống nhất chung. Từ “hành chính” (administration) tùy từng nơi, từng lúc được giải thích theo nhiều nghĩa khác nhau.

Có người sử dụng thuật ngữ “hành chính” theo nghĩa hẹp của nó là chỉ liên quan đến những công tác mang ý nghĩa văn phòng, giấy tờ hoặc chỉ liên quan đến những hoạt động mang tính phục vụ hội nghị, họp của cơ quan.

Trong một số tài liệu, từ “hành chính” được giải thích theo nhiều cách khác nhau:

- Hành chính là hoạt động của con người nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức.

- Hành chính là quản lý các vấn đề bên trong và bên ngoài của một tổ chức, có ảnh hưởng đến việc đạt được mục tiêu của tổ chức.

- Hành chính là các vấn đề liên quan đến con người và do đó hoạt động của nó liên quan đến con người hơn là đồ vật.

- Hành chính là hoạt động hay quá trình liên quan đến cách thức để đạt được kết quả đã mô tả trước (có chủ định); Dù cho Chính phủ, nhà thờ mô tả mục đích của mình khác nhau, song những phương thức để đạt được kết quả đó có những nét giống nhau. Quyền lực và kỹ năng phải được tổ chức và chỉ huy; những hy vọng của từng cá nhân phải được quy tụ lại; các mâu thuẫn nội bộ phải được giải quyết;

- Hành chính nhằm bảo đảm hợp lý, hành vi có hiệu lực của từng người trong tổ chức.

- Hành chính là việc làm quyết định và chỉ đạo từng thành viên hoạt động để đạt được mục tiêu mà các nhà lãnh đạo chính trị đã vạch ra;

- Hành chính đồng nghĩa với quản lý khi người ta đưa ra hình ảnh sự hợp tác của hai người để làm một việc mà bản thân một người không thể làm được.

- Hành chính là những hành vi được sử dụng chung của nhiều người trong tổ chức.

- Hành chính là thể thức mà hai hay nhiều người thỏa thuận với nhau để đi đến mục đích chung. Hành chính nhấn mạnh đến

thể thức hợp tác và do đó, hai hay nhiều người có sự hợp tác tức có hành chính.

Hành chính là những hoạt động gắn liền với những loại hình tổ chức được thiết lập một cách chính thức. Trong tổ chức đó các cá nhân được giao những nhiệm vụ nhất định và phải phối kết hợp với nhau vì mục tiêu chung chứ không phải vì mục tiêu, mục đích cá nhân mặc dù mục tiêu, mục đích cá nhân thống nhất trong tổng thể mục tiêu chung của tổ chức. Tổ chức càng lớn, càng chính thức thì việc quy định càng phải chặt chẽ. Nhiều hoạt động hành chính mới sẽ xuất hiện trong các tổ chức có quy mô lớn.

Một số người tiếp cận đến hành chính từ phương diện của tổ chức các hoạt động mang tính tập thể cộng đồng nhằm giải quyết các công việc chung mà nếu thiếu sự phối hợp đó sẽ không làm được. Ví dụ, để ngăn đập, chống thiên tai, lũ lụt thì không thể chỉ riêng có sự hợp tác theo nghĩa thông thường mà đòi hỏi phải có những quy tắc chung hay những luật lệ chung. Cách thức hình thành những tổ chức chung là một quá trình. Trong quá trình của sự hình thành đó, nhiều cách thức khác nhau của hoạt động chỉ huy, điều khiển đã được áp dụng và đó cũng chính là tư tưởng quản lý những tổ chức chung theo nghĩa vì những công việc chung đó. Đó chính là hành chính. Như vậy, hành chính được sử dụng như từ “quản lý”, dùng để chỉ hoạt động quản lý trong các tổ chức chung, tổ chức công.

Quản lý là một loại lao động đặc biệt để đưa ra các quyết định. Các nhà quản lý quyết định nhiều vấn đề như: Sản xuất cái gì và bao nhiêu; doanh nghiệp sẽ bán ở đâu, thị trường nào? bằng hình thức quảng cáo như thế nào? giá cả như thế nào? Các nhà quản lý khai thác và quản lý các yếu tố đầu vào phục vụ cho sản

xuất, hoạt động của tổ chức. Và còn phải biết kết hợp với nhiều yếu tố để tạo ra sản phẩm như đã đề ra với chi phí thấp nhất như: Đặt địa điểm sản xuất ở đâu? Áp dụng công nghệ gì? Quản lý con người trong tổ chức như thế nào?

Những cách tiếp cận quản lý trên cũng chính là cách tiếp cận để tìm đến một thể thức tối ưu cho việc sử dụng các nguồn lực cần thiết mà các nhà nghiên cứu gọi đó là hành chính.

Quản lý và hành chính trên thực tế khó có sự phân biệt tuyệt đối. Trong khu vực sản xuất, nhiều người cho rằng quản lý là công việc của những người lãnh đạo cao cấp trong hệ thống thứ bậc của tổ chức; trong khi đó hành chính là công việc của cấp dưới. Theo Ralph C. Davis và Alan C. Filley thì “quản lý là chức năng của lãnh đạo chấp hành”⁵. Nhưng cũng có cách tiếp cận ngược lại, trong khu vực nhà nước, hành chính là của cán bộ cấp cao còn quản lý (quản lý tác nghiệp) lại là công việc của cấp dưới.

Trong tài liệu tiếng Việt, thuật ngữ “quản lý hành chính (nhà nước)” được sử dụng rất thông dụng. Tuy nhiên, một số nhà nghiên cứu cho rằng sử dụng từ quản lý bên cạnh từ hành chính là một sự trùng lặp, không cần thiết. Như đã nêu trên, quản lý nhà nước bao gồm nghĩa rộng của nhiều cơ quan nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp), trong khi đó hành chính cũng là quản lý nhưng theo nghĩa hẹp hơn so với quản lý nhà nước nói chung. Chính do cách sử dụng, không ít người cho rằng quản lý và hành chính khác nhau.

⁵ Xem “Management principles” của hai tác giả trên. NXB New York, Alexander Hamilton Institution, Inc. 1962. Tr. 11.

2. Hành chính là sự điều khiển

Hành chính là sự điều khiển con người, xã hội và tổ chức làm theo ý muốn của các nhà hành chính, các tổ chức công quyền. Trong hành chính, các nhà hành chính cũng như các nhà quản lý trong các tổ chức khác sử dụng nhiều hình thức, cách thức khác nhau để tác động đến nhân viên, làm cho họ chịu sự chỉ đạo, điều khiển của hành chính (có người coi đó là nghệ thuật – hành chính là nghệ thuật). Muốn thực hiện những vấn đề mà tổ chức nhà nước (công quyền) mong muốn (các chương trình, chính sách công...) thì ngay bản thân các “nhà hành chính phải biết dự đoán, dự báo để xác định những khả năng có thể xảy ra và từ đó tìm cách bắt buộc mọi người nhận thức và thực hiện theo điều mà hành chính yêu cầu, không để tự do xảy ra”.

Con người là một thực thể hữu cơ có những quyền (quyền con người) nhất định. Nhiều người cho rằng không thể vi phạm những vấn đề thuộc quyền tự do cá nhân. Nhưng trong quản lý tổ chức (Nhà nước hay không phải Nhà nước) thì khi hợp tác, phối hợp với nhau, nhiều quyền tự do sẽ bị thay đổi. Nhà hành chính điều khiển, chỉ huy người khác để phục vụ cho mục tiêu của tổ chức, do đó hành chính phải hạn chế một số vấn đề thuộc quyền tự do. Hành chính cũng như quản lý đòi hỏi sự hợp tác, tôn trọng cá nhân, tổ chức trong sự hiện diện cần thiết của tổ chức, cá nhân đó đối với sự tồn tại và phát triển của tổ chức hành chính.

Hành chính trong Nhà nước: Hành chính dân chủ dân thay thế kiểu hành chính độc tài. Trong chế độ dân chủ, hành chính cũng như nhiều hoạt động khác tăng cường, mở rộng sự tham gia của nhân dân.

3. Hành chính công hay hành chính nhà nước

3.1. Khái niệm về “hành chính công”

“Hành chính công” là một thuật ngữ được sử dụng cách đây không lâu. Nhiều người nghiên cứu quản lý nhà nước cho rằng thuật ngữ này được các học giả Pháp và Đức sử dụng vào những năm cuối thế kỷ 18. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng tiếp cận đến thuật ngữ này đã có từ ngay khi Nhà nước phải tiến hành các hoạt động quản lý những vấn đề chung của xã hội khi Nhà nước được hình thành. Và đặc biệt khi Nhà nước tiến hành xây dựng nhiều công trình quy mô lớn thì hành chính công đã được sử dụng.

Thuật ngữ hành chính công được sử dụng để thay thế cho thuật ngữ hoạt động quản lý của Chính phủ (management of Government) đã được sử dụng rất phổ biến trước đó. Nghiên cứu hoạt động quản lý của Chính phủ đã được hình thành rất sớm. Nhiều nhà nghiên cứu đã phát hiện ra nhiều vấn đề bên trong hoạt động của bộ máy chính phủ và đã đề nghị có những cách thức thay đổi. Nhiều ý tưởng cải cách hoạt động của Chính phủ (quản lý) đã được đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu. Ví dụ cụ thể là cách thức áp dụng các mô hình quản lý nhân sự trong các tổ chức nhà nước chuyển từ mô hình lột xác (spoil) sang mô hình chức nghiệp; công trạng, chuyên môn; phương thức hoạt động quản lý của Chính phủ chuyển từ tập trung, độc tài sang phân quyền, có sự tham gia của nhân dân, dân chủ đại diện, dân chủ trực tiếp ⁶.

⁶ Những thuật ngữ: Tập trung, phân quyền... được sử dụng rất phổ biến trong khoa học hành chính. Cần tìm hiểu ý nghĩa các từ này trong từ điển giải thích ; trong các sách chuyên khảo.

Nghiên cứu hành chính công, các học giả cố gắng tìm đến một định nghĩa riêng cho thuật ngữ này. Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng định nghĩa hành chính công đều phải gắn liền với định nghĩa hay cách quan niệm về hành chính nói chung. Nếu có riêng thuật ngữ này thì phải phân biệt được sự tương tự giữa hành chính nói chung, hành chính công và hành chính tư nói riêng. Nếu không có sự phân biệt đó, khó có thể đưa ra một định nghĩa hay một cách tiếp cận đúng về hành chính công. Trong khi đó, như trên đã nêu, thuật ngữ hành chính rất đa dạng và sự khác biệt trong cách sử dụng giữa hành chính (administration) và quản lý (management) không rõ ràng. Điều đó dẫn đến hệ quả là thuật ngữ hành chính công (public administration) cũng không được định nghĩa rõ ràng.

Một số ý kiến cho rằng khái niệm hành chính công dựa vào khái niệm hành chính và chỉ trao cho nó sự khác biệt bởi tính công tức chỉ các cơ quan nhà nước. Và do đó nhiều người đưa ra khái niệm hành chính công là hành chính của các cơ quan nhà nước (cơ quan công quyền, sử dụng quyền lực nhà nước).

Trong nhiều tài liệu viết về hành chính công (public administration), các nhà nghiên cứu đưa ra rất nhiều cách hiểu, cách giải thích hay định nghĩa thuật ngữ trên. Nhưng chưa có một định nghĩa nào trở thành tiền đề chung cho mọi nghiên cứu. Đó cũng chính là khó khăn khi nghiên cứu và hiểu “hành chính công” hay chưa có một sự trả lời thống nhất – hành chính công là gì ?

Trong một số tài liệu nghiên cứu, hành chính công là hành chính nhà nước được sử dụng thay thế cho nhau. Trong điều kiện của Việt Nam hành chính nhà nước được nhiều người biết đến hơn là hành chính công. Do đó, việc sử dụng thuật ngữ “hành

chính công” hay “hành chính nhà nước” là để phù hợp với thói quen viết ở nước ta. Bản chất nội dung của hành chính nhà nước hay hành chính công không có sự khác nhau. Đó đều là hành chính của các cơ quan nhà nước. Trong tài liệu này, chúng tôi sử dụng từ “hành chính công” hay “hành chính nhà nước” có ý nghĩa như nhau.

3.2. Một số cách tiếp cận thuật ngữ “hành chính công” (public administration)

Trong nhiều tài liệu nghiên cứu về hành chính công, mỗi một nhà nghiên cứu, nhà quản lý trong các cơ quan nhà nước hiểu và tiếp cận hành chính công dưới những góc độ khác nhau. Một số cách hiểu thuật ngữ này được mô tả như sau:

- Hành chính công là một công cụ của Chính phủ để thực hiện các hoạt động nhằm thực hiện các chức năng của Chính phủ;
- Hành chính công là “Chính phủ hành động”, ở đâu có Chính phủ thì ở đó có hành chính công;
- Hành chính công là hoạt động hợp tác của nhiều người để đạt được mục tiêu của Chính phủ;
- Hành chính công là những hoạt động trong những điều kiện nhất định nhưng gắn liền với mục tiêu dài hạn của Chính phủ;
- Hành chính công là khuôn khổ các thể chế của Chính phủ, hành vi con người;
- Hành chính công là các hoạt động liên quan đến xây dựng chính sách và thực hiện chính sách công;
- Hành chính công là quá trình có tổ chức liên quan đến thực hiện mục tiêu, kế hoạch và hiệu lực hoạt động bên trong của các cơ quan nhà nước;

• Hành chính công là năng lực phối hợp nhiều nguồn lực xã hội để làm cho Nhà nước hoạt động như là một chỉnh thể thống nhất;

• Hành chính công liên quan đến việc tổ chức thực hiện chính sách công do các cơ quan chính trị hoạch định ra;

• Hành chính công là hoạt động của những cơ quan được thành lập theo Luật và chỉ có quyền khi được Luật trao cho nó;

• Hành chính công là sự phối hợp của những nỗ lực của từng cá nhân và nhóm để thực hiện chính sách công;

• Hành chính công là hoạt động nhằm chỉ đạo các cơ quan nhà nước vận động và phát triển theo mục tiêu quốc gia;

• Hành chính công là một quá trình liên quan đến thực hiện chính sách bằng việc tập hợp nhiều loại kỹ năng, kỹ thuật, đưa ra những quy định và mục đích để thu hút nhiều người và đạt được mục đích;

• Hành chính công liên quan đến mọi lĩnh vực của khoa học xã hội nhằm cung cấp nhiều loại giá trị khác nhau để đi đến mục đích;

• Hành chính công liên quan đến việc quản lý các chương trình công. Các nhà hành chính làm việc ở mọi cấp của Chính phủ cả trong nước và nước ngoài; quản lý các tổ chức, hiệp hội, nhóm, lợi ích các loại không vì mục đích lợi nhuận (quản lý của các tổ chức khác là vì lợi nhuận);

• Hành chính công (public administration) cũng đồng nghĩa với hành chính chính phủ – quản lý chính phủ (government administration);

- Hành chính công là hoạt động hành chính của mọi loại cơ quan nhà nước thuộc hệ thống hành pháp do Nhà nước thành lập nhằm các mục đích khác nhau;

- Hành chính công là hành chính của các cơ quan do Nhà nước thành lập; trong khi đó hành chính tư là hành chính của các cơ quan do tư nhân (không phải Nhà nước) thành lập.

- Hành chính công (public administration) là tập hợp tất cả các hoạt động của công chức nhà nước có liên quan đến quản lý.

Bên cạnh các cách tư duy trên, một số nhà nghiên cứu đưa ra quan niệm chung về hành chính công khi xem xét đến các hoạt động cụ thể của cơ quan thực thi quyền hành pháp. Họ cho rằng, hành chính công là những hoạt động của Chính phủ nhằm đem lại cho công chúng nhiều sự thỏa mãn hơn (tức thoả mãn tối đa xã hội, từ an ninh, trật tự đến vật chất). Những gì công dân yêu cầu trong khuôn khổ pháp luật nhà nước đã quy định hoặc trong những cam kết mà Nhà nước đã đưa ra thì hành chính công phải có trách nhiệm đáp ứng.

Trong thực tế, nhiều người quan niệm hành chính như là những việc mà Nhà nước phải giải quyết. Một số ví dụ sau đây nhằm mô tả cách tư duy về hành chính công:

- Khi có một vụ trộm cắp xảy ra, hành chính phải xử lý;
- Khi có lũ lụt xảy ra, hành chính cũng phải lo giải quyết hậu quả;
- Động viên thanh niên nhập ngũ;
- Khi thất bát, dân đói, Chính phủ (hành chính) phải lo;
- Các cơ quan hành chính phải lo bảo đảm an ninh – trật tự vệ sinh công cộng;

– Hành chính công phải bảo đảm dân sinh, phát triển kinh tế.

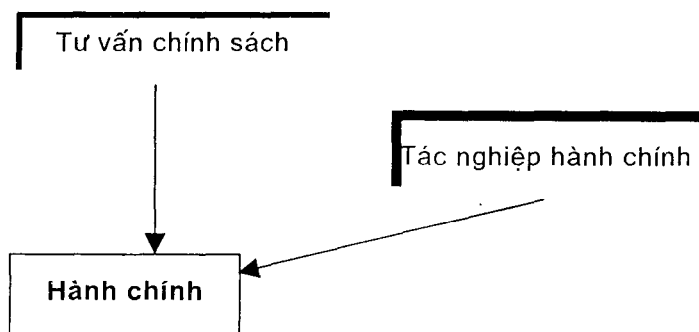
Một số tài liệu định nghĩa hành chính (hành chính công) thông qua những hoạt động cụ thể mà những nhà hành chính (administrator) phải thực hiện là:

– Chi trả phúc lợi cho người được hưởng phúc lợi theo quy định của pháp luật;

– Những công việc mang tính chất thường xuyên như theo dõi các quy trình đào tạo, bồi dưỡng;

– Giám sát hoạt động của các đơn vị trong tổ chức nhằm làm cho các đơn vị đó thực hiện đúng tiến độ đã vạch ra.

– Thực hiện các chương trình đổi mới;



Hình 2. Cách hiểu hành chính nhà nước bao gồm hai chức năng :
Tác nghiệp hành chính và tư vấn chính sách

Trong một số tài liệu nghiên cứu gần đây, nhiều nhà nghiên cứu cho rằng hành chính công là một thực thể tồn tại để thực hiện hai nội dung:

– Tư vấn chính sách cho các nhà chính trị để họ đưa ra các chính sách phát triển quốc gia phù hợp với từng giai đoạn;

– Triển khai các tác nghiệp cụ thể (tác nghiệp hành chính) để biến các ý tưởng chính sách, pháp luật thành sản phẩm cụ thể cho xã hội.

Nghiên cứu hành chính công từ các cách tiếp cận trên có thể nhóm thành ba hướng:

– *Cách tiếp cận từ giác độ quản lý.* Những người theo cách tiếp cận này thường chú ý đến hoạt động của các cơ quan hành pháp – thực thi hoạt động quản lý nhà nước (hành động). Họ nhấn mạnh hành chính công từ giác độ quản lý và tổ chức các cơ quan công quyền. Trong trường hợp này, hành chính công và hành chính nói chung có thể có những cách tư duy không khác nhau và mục đích chung là đi đến hiệu quả của kết quả đạt được. Sự khác nhau cơ bản là cách thức sử dụng các yếu tố đầu vào. Trong hành chính công, như đã nêu trong cách tiếp cận là hoạt động của các cơ quan nhà nước, nên sự khác biệt chủ yếu, quan trọng là việc sử dụng quyền lực nhà nước để thực thi các hoạt động hành chính. Trong khi đó, hoạt động quản lý của các khu vực khác không có yếu tố đầu vào quan trọng này.

– *Cách tiếp cận từ giác độ chính trị* – thừa nhận hoạt động hành chính công là người bảo vệ, gác cổng để cho hiến pháp, pháp luật được thực thi đầy đủ. Hành chính công là biến các mục tiêu chính trị thành những sản phẩm cụ thể. Ví dụ: Các nhà chính trị mong muốn an toàn xã hội trên phương diện cứu hoả. Các nhà hành chính công phải tìm kiếm các phương thức khác nhau để làm được điều đó. Trong trường hợp này, hành chính công khác với các loại quản lý khác là hoạt động tập hợp các cách thức,

sáng kiến và các nguồn lực xã hội để đạt được mục tiêu chính trị quốc gia.

– *Cách tiếp cận pháp lý* – hành chính công là hệ thống các hoạt động nhằm làm cho pháp luật được thực hiện và có hiệu lực trong xã hội. Theo cách tiếp cận này, hành chính công là tập hợp các hoạt động nhằm triển khai các loại văn bản pháp luật của Nhà nước và biến những ý tưởng trong đó thành sản phẩm cụ thể.

Khi xem xét khía cạnh pháp lý của hành chính công, một số nhà nghiên cứu hành chính công tiếp cận hành chính từ phía đạo lý, nghĩa là coi hành chính công là hoạt động nhằm đem lại cho nhân dân những sự thỏa mãn tối đa những dịch vụ mà chính phủ cung cấp từ trật tự trị an, an toàn xã hội đến các vấn đề về vật chất và tinh thần. Trên phương diện này, hành chính công phải tìm kiếm nhiều cách thức khác nhau để giải quyết và đáp ứng đòi hỏi của công dân. Việc tìm kiếm những cách thức khác nhau để giải quyết những vấn đề mang tính đạo lý của xã hội đòi hỏi hành chính công phải thực hiện nhiều hoạt động. Phải có được những thủ tục hành chính hữu hiệu, đơn giản; phải áp dụng các hình thức quản lý của khu vực tư.

Nghiên cứu hành chính công phải xuất phát từ những quy phạm pháp luật của quốc gia quy định. Nghĩa là hành chính công phải sử dụng những quy phạm đã có để bảo vệ lợi ích của mọi người. Ví dụ: Nếu có vụ trộm cắp, các nhà hành chính công phải có trách nhiệm giải quyết.

3.3. Cách tiếp cận theo nghĩa quản lý nhà nước

Trong một số tài liệu nghiên cứu về hành chính công, các nhà nghiên cứu của một số nước thường gắn liền hoạt động hành chính công với những mục tiêu quốc gia trong từng giai đoạn.

Hành chính công có nhiệm vụ cơ bản là phải chỉ huy, lãnh đạo, phối hợp và kiểm soát mọi hoạt động của các chủ thể, cá nhân trong quốc gia nhằm đạt được mục tiêu của quốc gia. Trong trường hợp này quản lý nhà nước và hành chính công được sử dụng thay thế cho nhau. Như trên đã nêu, quản lý nhà nước mang ý nghĩa rộng hơn hành chính nhà nước. Hành chính nhà nước chỉ đơn thuần là những hoạt động của cơ quan thực thi quyền hành pháp; trong khi đó quản lý nhà nước là hoạt động của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước. Khi đồng nhất hành chính công (hành chính nhà nước) với quản lý nhà nước nhằm chỉ đến các hoạt động quản lý thực thi pháp luật của Nhà nước.

Theo cách tiếp cận về quản lý nhà nước, có thể hiểu hành chính nhà nước (hành chính công) là “hoạt động thực thi quyền hành pháp Nhà nước; là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở tiến hành nhằm duy trì và phát triển cao các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của con người trong công cuộc xây dựng và bảo vệ tổ quốc, đạt được các mục tiêu của quốc gia một cách hiệu quả nhất trong từng giai đoạn phát triển”⁷.

Từ cách tiếp cận trên, cần lưu ý một số nội dung:

Hành chính công là hoạt động thực thi quyền hành pháp – có người gọi đó là hành pháp hành động. Hành pháp là một nhánh

⁷ Trong một số tài liệu bồi dưỡng ở Học viện Hành chính Quốc gia xuất bản từ những năm 1990 đến nay, thuật ngữ quản lý hành chính nhà nước được sử dụng như là hành chính công (xem các tài liệu bồi dưỡng tại Học viện Hành chính Quốc gia). Cách tiếp cận thuật ngữ này ở đây có vài thay đổi để làm rõ bản chất của vấn đề.

quyền lực nhà nước. Nhưng khi nó không biểu hiện ra bên ngoài, khó có thể hiểu bản chất của quyền hành pháp ở từng quốc gia.

Ví dụ, tại Mỹ, quyền hành pháp tập trung trong tay Tổng thống nhưng có mối quan hệ rất chặt chẽ với các ngành quyền khác. Tổng thống có quyền rất lớn trong hoạt động hành chính công. Điều đó thể hiện ở việc thay đổi nhiều thể chế hành chính nhà nước trong từng giai đoạn của các đời Tổng thống.

Ở Pháp, quyền hành pháp tập trung trong tay Tổng thống với cơ chế có Thủ tướng. Thủ tướng và Tổng thống có mối quan hệ rất chặt chẽ và phức tạp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước (hành chính công).

Như trên đã nêu, thuật ngữ Chính phủ cũng được hiểu khác nhau và do đó, cũng có nước quan niệm thực thi quyền hành pháp do Chính phủ đảm nhận. Ở Việt Nam – Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất^{*}.

Hoạt động thực thi quyền hành pháp cũng không có nghĩa là hoạt động một cách tự do. Mọi hoạt động thực thi quyền hành pháp được quy định cụ thể thông qua hệ thống thể chế hành chính nhà nước.

– Quản lý hành chính nhà nước (hành chính công) là sự tác động có tổ chức (thông qua hệ thống các cơ quan hành chính nhà

^{*} Xem Hiến pháp Việt Nam và Luật Tổ chức Chính phủ để hiểu rõ thêm về thuật ngữ chính phủ và chức năng của Chính phủ ở Việt Nam và xem thêm chi tiết ở môn học “Tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước”.

nước). Tính tổ chức của hành chính công thể hiện sự tuân thủ những nguyên tắc mang tính chất quy định của hành chính công.

– Sự tác động bằng pháp luật và theo nguyên tắc pháp chế. Quyền lực nhà nước mang tính mệnh lệnh đơn phương và tính tổ chức rất cao, nhưng không thể vì là các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước mà có thể tùy tiện đưa ra những quy tắc, quy chế điều chỉnh mọi hành vi cá nhân, xã hội trái với quy định của pháp luật và thể chế hành chính. Không có một tổ chức nhà nước nào và đặc biệt các tổ chức thuộc về hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan chấp hành) lại có thể đứng ngoài khuôn khổ pháp luật.

3.4. Cách tiếp cận hành chính công từ thuật ngữ khu vực công

Khu vực công là một thuật ngữ được sử dụng phổ biến từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai. Sự xuất hiện và phổ biến từ này do một số nguyên nhân chủ yếu:

– Sự mở rộng hoạt động của Chính phủ trên nhiều lĩnh vực (sự gia tăng vai trò của Chính phủ sau chiến tranh, Chính phủ phải làm nhiều hơn cả về số lượng và chất lượng);

– Sự hình thành khối xã hội chủ nghĩa với các đặc trưng hoạt động của nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, tập thể;

– Sự đối lập giữa kinh tế tự do cạnh tranh, tư nhân.

Sự hình thành và phát triển khu vực công trải qua nhiều cách khác nhau và không giống nhau giữa các nước. Trong giai đoạn đầu của sự hình thành, khu vực công bao gồm rất nhiều hoạt động của Nhà nước. Từ các hoạt động thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước nói chung đến hành chính nhà nước, sau đó mở rộng sang các hoạt động cung cấp dịch vụ công. Hoạt động kinh tế của khu

vực công hay của Nhà nước ngày càng có xu hướng mở rộng, đặc biệt là các nước thuộc khu vực kinh tế tập trung.

Giai đoạn tiếp theo của sự phát triển khu vực công là sự thu hẹp nhiều hoạt động kinh tế của khu vực công; nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ cho xã hội trong tay Nhà nước được chuyển sang cho các khu vực khác, nhưng mở rộng sang nhiều lĩnh vực khác. Hành chính công hay hành chính nhà nước mang ý nghĩa điều hành, giám sát và quản lý. Trong trường hợp này, thuật ngữ quản lý công ra đời thay thế cho hành chính công.

Trong giai đoạn này, hành chính công chính là quản lý công, tức quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước đối với các chủ thể khác nhau của xã hội⁹.

3.5. So sánh hành chính công và hành chính tư

Cần có sự phân biệt các loại tổ chức, trong đó hai nhóm cơ bản liên quan đến hành chính là:

- Các cơ quan do chính quyền thiết lập (Chính phủ hay các cơ quan thuộc hệ thống chính quyền địa phương các cấp) và chỉ đạo sự hoạt động.
- Các cơ quan tư nhân do tư nhân thành lập và chỉ đạo.

Hai loại cơ quan hay tổ chức trên được thành lập vì các mục tiêu khác nhau. Do mục tiêu và bản chất khác nhau nên cách thức tiến hành để đạt được các mục tiêu đó cũng khác nhau.

⁹ Tổ chức các cơ quan nhà nước và hành chính nhà nước được nghiên cứu ở môn học sau.

Hành chính công	Hành chính tư
<ul style="list-style-type: none"> – Vì mục tiêu công, công ích; – Vì tính chính trị của tổ chức; – Thủ tục phức tạp; – Quy mô trên nguyên tắc rất lớn. 	<ul style="list-style-type: none"> – Vì lợi nhuận; – Không có màu sắc chính trị; – Thủ tục đơn giản; – Quy mô linh hoạt.

Nghiên cứu sự khác biệt giữa hành chính công hay hành chính tư có thể chỉ ra rằng: Sự khác biệt này có thể chủ yếu do quy mô tổ chức mà hành chính công phục vụ khác với quy mô của hành chính tư đáp ứng. Hành chính công phải phục vụ quy mô lớn, nhưng một số phương thức hoạt động của hành chính tư hay hành chính nói chung được hành chính công vận dụng. Điều này thể hiện thông qua các yếu tố sau:

- Trong xu thế hiện đại, hành chính công đang phải áp dụng nhiều nội dung, phương pháp phối hợp, tổ chức, điều khiển của khu vực tư.

- Hành chính công hay tư đều có những nguyên tắc khoa học cần cho nó hoạt động. Ví dụ theo tư duy – một bác sĩ công hay tư đều mổ ruột thừa bằng kỹ thuật lành nghề của mình; không có sự khác nhau giữa bác sĩ khi nghỉ họ làm việc ở đâu.

Khi một cộng đồng được hình thành với số dân hạn chế, nền kinh tế mang tính tự cung tự cấp hơn là kinh tế hàng hóa đã làm cho đòi hỏi về quản lý và nhu cầu hợp tác giữa họ không lớn. Nhiều hoạt động rất thô sơ, đơn giản thông qua những cá nhân và con người tự chủ. Họ tự làm lấy đường, tự tổ chức thu gom vệ sinh. Khái niệm hành chính (công hay tư) chưa được quan tâm.

Hành chính công gắn liền chủ yếu tới việc làm cho pháp luật có hiệu lực, được thực thi; đưa ra và thực thi các quy tắc, quy chế và thực hiện các chính sách công (chính sách của Nhà nước). Do đó, hành chính công tương phản với hành chính tư.

Nhiều ý kiến nghiên cứu hành chính đều thừa nhận hành chính công vừa là nghệ thuật (quản lý) vừa là ngành khoa học (có cơ sở khoa học riêng để thực hiện các hoạt động quản lý). Hành chính công cho dù là khoa học hay nghệ thuật đều nhằm quản lý các vấn đề công và thực hiện các nhiệm vụ đã được các cơ quan nhà nước vạch ra. Hành chính công là một lĩnh vực khoa học nhằm giải quyết một cách khoa học các vấn đề liên quan đến khu vực công như tổ chức, nhân sự và sử dụng nguồn lực.

Hành chính công theo cách tiếp cận của hành động là quá trình sử dụng nguồn lực công (tài lực, vật lực và nguồn nhân lực) có tổ chức và phối hợp để hoạch định, thực hiện và quản lý chính sách công. Hành chính công được đặc trưng bởi bộ máy hành chính với quy mô rất lớn của các hoạt động. Các tổ chức tư nhân hoạt động sản xuất kinh doanh, mục tiêu lợi nhuận là rất cụ thể, rõ ràng; một số cơ quan Chính phủ có hoạt động thu lời thì mục tiêu cũng rất đa dạng. Hoạt động của các tổ chức sản xuất kinh doanh rõ ràng, có thể lượng hóa được thông qua lỗ hay lãi. Họ có thể điều chỉnh sản phẩm, phân công lao động và các vấn đề khác dựa trên nguyên tắc chi phí và kết quả. Trong khi đó, các cơ quan nhà nước tạo ra sản phẩm hàng hóa và dịch vụ về nguyên tắc không phải để bán trên thị trường. Hoạt động được tài trợ bởi chính ngân sách nhà nước và trong nhiều trường hợp không thể so sánh giữa chi phí đã bỏ ra và giá trị của dịch vụ đã được cung cấp.

Các tổ chức tư nhân, các tập đoàn sản xuất kinh doanh khi đưa ra các quyết định tác động chỉ trong một giới hạn nhất định và thường họ quan tâm đến phúc lợi của người lao động ở một chừng mực nào đó. Trong khi đó, các cơ quan nhà nước về nguyên tắc, số người liên quan rất lớn. Những khách hàng của cơ quan nhà nước không chỉ là người được nhận lợi ích từ dịch vụ do hành chính công cung cấp mà còn là người nộp thuế – cung cấp tài chính cho hành chính công hoạt động. Công dân vừa là nhà cung cấp vừa là khách hàng cũng theo nghĩa cụ thể đó.

Hành chính công chịu áp lực của xã hội và mọi quyết định của hành chính công vượt ra ngoài lợi ích của nhóm hành chính công. Trong lý thuyết quyết định đã chỉ ra rằng mọi quyết định của tổ chức phải phục vụ cho mục tiêu của tổ chức.

Một sự khác nhau nữa giữa hành chính công và hành chính tư là sự đồng hành của nền hành chính công với xã hội. Nhiều quyết định đưa ra sau khi đã nghe ý kiến của công chúng; hành chính công sống trong ánh sáng rực rỡ của công chúng và thích ứng với quyền mà công dân được biết về hành chính. Điều này các nhà hành chính tư không cần phải quan tâm.

Sự khác biệt về quy mô cũng làm cho hành chính công trở nên khác hành chính tư. Những tập đoàn kinh tế tư nhân dù lớn đến đâu cũng không thể có lượng người làm việc nhiều như trong cơ quan hành chính nhà nước.

Hành chính công khác với hành chính tư ở khía cạnh rất quan trọng là việc tham gia hoạch định chính sách và thực hiện chính sách. Nhiều cơ quan hành chính đóng vai trò quan trọng trong việc đưa ra các đề nghị về văn bản quy phạm pháp luật và sửa đổi

các văn bản hiện hành. Đồng thời là cơ quan biến những ý tưởng chính trị, chính sách thành các quyết định cụ thể.

Một trong những nội dung quan trọng mà các nhà nghiên cứu hành chính công quan tâm để so sánh và phân biệt với hành chính tư là *tính đặc trưng của chủ thể và khách thể trong hành chính công*.

Trong quản lý, hai yếu tố hình thành quản lý là khách thể quản lý và chủ thể quản lý. Chủ thể quản lý và khách thể quản lý của hành chính công khác và phân biệt cụ thể với hành chính tư¹⁰.

Chủ thể quản lý hành chính nhà nước là cơ quan hành chính nhà nước, các nhà chức trách (viên chức lãnh đạo), các cá nhân, tổ chức được uỷ quyền. Chủ thể quản lý hành chính nhà nước có những đặc điểm:

– Có tính quyền lực nhà nước và phải luôn gắn với thẩm quyền pháp lý, nếu tách rời thẩm quyền nhà nước thì không còn là chủ thể quản lý

– Lĩnh vực hoạt động rộng, bao gồm các mặt của đời sống xã hội.

– Quản lý chủ yếu thông qua các quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Khách thể quản lý được hiểu là đối tượng hoạt động quản lý tác động tới. Khách thể quản lý hành chính nhà nước là các quá trình xã hội và hành vi của con người hoặc tổ chức của con người. Hành vi gắn liền với con người, con người tạo ra hành vi,

¹⁰ Xem chi tiết ở “Quản lý học đại cương”. HVHCQG - 2001.

chịu trách nhiệm và liên đới chịu trách nhiệm hành vi. Hành vi có thể thực hiện dưới hình thức hành động hoặc không hành động. Những đặc điểm của khách thể của hành chính công chủ yếu là:

– Tính đa dạng của hành vi. Con người có rất nhiều hành vi vì con người là tổng hòa của các mối quan hệ xã hội. Hành vi của một người liên quan đến người khác, đến xã hội vì con người sống có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Song không phải hành vi nào của con người cũng hợp pháp và phù hợp với lợi ích của xã hội, do vậy các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng sự quản lý của Nhà nước.

– Khách thể và chủ thể quản lý được tách biệt tương đối vì con người vừa là chủ thể vừa là khách thể quản lý nhà nước. Khi các nhà hành chính được trao quyền quản lý nhà nước thì họ là chủ thể quản lý, trong nhiều trường hợp khác, họ là đối tượng quản lý của các chủ thể quản lý khác.

Những đặc trưng trên của khách thể và chủ thể quản lý của hành chính công không có trong các tổ chức tư nhân, là nét phân biệt cần chú ý giữa hành chính công và hành chính tư.

3.6. Hành chính công là khoa học hay nghệ thuật

Hành chính học nhằm mục đích nghiên cứu hành chính. Nhưng có hai cách tiếp cận khác nhau đến quan niệm hành chính học.

a) Hành chính công là nghệ thuật

Một trường phái cho rằng hành chính học là nghệ thuật, tức sử dụng các phương thức khác nhau để đạt đến chân – thiện – mỹ. Cách tiếp cận này mang ý nghĩa tương đối vì bản thân các

khái niệm nghệ thuật mang ý chủ quan và có thể mỗi người có những quan niệm khác nhau về nghệ thuật.

Có người định nghĩa hành chính công “là sự thành thạo được áp dụng để thực hiện dựa trên kiến thức thu được qua nghiên cứu, hoặc là từ sự quan sát”, và cho rằng nghệ thuật của hành chính công thể hiện ở khả năng sáng tạo trong công việc.

Nhiều nhà xã hội học ủng hộ quan điểm hành chính công là nghệ thuật. Leonard D. White¹¹ cho rằng, nghệ thuật của hành chính là sự chỉ huy, phối hợp và điều khiển nhiều người nhằm đạt được mục đích.

Những ý kiến cho rằng hành chính công là nghệ thuật vì đó là cách thức sử dụng kỹ năng để lãnh đạo, phối hợp, kiểm soát hoạt động của nhiều người để đạt được mục tiêu của tổ chức (Nhà nước). Nghệ thuật của hành chính công là nghệ thuật động.

b) Hành chính công là khoa học

Một trường phái khác cho rằng, hành chính học là một bộ môn khoa học. Khi thừa nhận tính khoa học của hành chính học, tức cũng thừa nhận những quy luật khách quan chi phối hoạt động của hành chính – tức không thể theo ý thức chủ quan như trong trường phái nghệ thuật. Hành chính học nghiên cứu và tìm kiếm các quy luật chi phối mối quan hệ giữa con người trong tổ chức với nhau và sự thích ứng biểu hiện thông qua hành vi đối với sự thay đổi môi trường bên ngoài.

¹¹ Xem lại chi tiết L.White ở Từ điển hành chính. Introduction to the Study of Public Administration, 1926.

Nghiên cứu hành chính theo tư tưởng là một bộ môn khoa học nên các nhà nghiên cứu hành chính đặt hành chính trong sự tương quan với các môn khoa học khác.

Hành chính được xem là một bộ môn khoa học khi các nhà xã hội học bắt đầu nghiên cứu những cách thức xử lý của các nền hành chính khác nhau ở các nước. Họ tìm kiếm ra được những nguyên nhân ảnh hưởng đến cách ứng xử của nền hành chính trong điều kiện văn hóa, chính trị xã hội. Họ tìm kiếm những cách thức hình thành và các hành vi hành chính. Điều đáng quan tâm là khó có thể tìm thấy một cách thức chung của các nền hành chính. Chính vì vậy, hành chính và hành vi ứng xử của nó phụ thuộc vào điều kiện môi trường trong đó nền hành chính tồn tại.

c) Hành chính công là khoa học kết hợp với nghệ thuật

Một số nhà nghiên cứu đã đặt vấn đề coi hành chính công là một tổ chức và chịu tác động của môi trường trong đó hành chính công tồn tại, vận động và phát triển.

Nghiên cứu sự tác động, ảnh hưởng của môi trường đến hoạt động của hành chính là một vấn đề phức tạp bởi môi trường mà hành chính công tồn tại, vận động và phát triển trong đó là xã hội rất phức tạp và luôn biến động. Những yếu tố cũ và mới đan xen; những yếu tố chuẩn bị xuất hiện xen kẽ những yếu tố sắp mất đi. Hành chính công phải ủng hộ những con người đang có mặt hiện nay; nó quản lý cũng vì con người; nó tồn tại cũng để đáp ứng nhu cầu, đòi hỏi của con người.

Hành chính công tác động đến hoạt động của con người mang tính hai mặt. Một mặt là nghệ thuật: nghệ thuật của việc sử dụng những kỹ năng, các mối quan hệ; mặt khác đòi hỏi phải vận dụng nhiều quy luật. Một mặt, nó là khoa học, vì nếu thiếu

những cơ sở đó, hành chính công không thể tồn tại được trong môi trường phức tạp đó.

Tranh luận nhiều giữa các nhà nghiên cứu hành chính công là nghệ thuật hay khoa học không đưa đến một kết luận tuyệt đối.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng hành chính công là khoa học tức khoa học hành chính công. Họ thừa nhận giá trị nghệ thuật của hành chính công nhưng cho rằng, mỗi một trường hợp của hành chính công đều có nhiều cách thức khác nhau để giải quyết. Ví dụ, để đẩy được hòn đá có thể có nhiều cách thức kết hợp, bao gồm cả việc phân công, chỉ huy. Song việc lựa chọn một phương thức tối ưu lại đòi hỏi phải xử lý. Nhiều vấn đề khác của hành chính cũng đòi hỏi phải tìm kiếm, giải quyết trên nguyên tắc khoa học. Việc các nhà hành chính quan tâm đến phương pháp quản lý khoa học được áp dụng trong quản lý sản xuất cũng thể hiện sự tiếp cận dần của hành chính đến khoa học.

Cho đến nay, điều được mọi người khẳng định dù ở trường phái nào thì hành chính công là nghệ thuật làm việc với con người. Thuật ngữ “nghệ thuật” trong trường hợp này bao gồm cả tính khoa học của hành chính.

Chính sự tranh luận này về bản chất nghệ thuật hay khoa học của hành chính cũng như cách hiểu rất đa dạng của khái niệm hành chính đã nêu trên làm cho hành chính thực sự trở thành ngành khoa học cần được quan tâm. Các nhà nghiên cứu khoa học hành chính đã cố gắng để khái quát:

- Hành chính công là gì;
- Làm thế nào để xác định cái gì phải làm trong các cơ quan nhà nước;

- Làm thế nào để hoàn thiện những gì mà hành chính công đang làm;
- Tại sao con người trong hành chính công lại ứng xử như vậy;
- Bộ máy quản lý hành chính nhà nước chỉ huy, phối hợp các hoạt động ra sao để đạt được mục tiêu của Nhà nước, tức tìm kiếm những nguyên tắc chung cho hoạt động quản lý nhà nước của hành chính nhà nước.

3.7. Bản chất của hành chính công

Hành chính công xem xét hầu như mọi khía cạnh hoạt động của Nhà nước (Chính phủ) và chính điều đó được sử dụng để phân biệt hành chính công với các loại hành chính khác ¹².

Một số người đã cố gắng để phân biệt hành chính công với hành chính nói chung, nhưng không có nền tảng cơ bản nhiều để phân biệt. Trên thực tế hành chính công chỉ là một bộ phận của hành chính chung đã được nghiên cứu, mặc dù bản thân từ hành chính cũng không được giải thích nhiều.

Ranh giới của hành chính công phụ thuộc vào quy mô của Nhà nước. Trong những Nhà nước độc tài, hành chính công bao trùm phạm vi rất rộng. Trong các kiểu Nhà nước khác, phạm vi hoạt động của hành chính nhà nước nằm trong khuôn khổ chính sách mà các nhà lãnh đạo nhà nước đề ra, những gì luật pháp đã

¹² Gần đây, nhiều nhà nghiên cứu đưa ra những khái niệm mới như "hành chính doanh nghiệp" thay cho thuật ngữ "quản lý doanh nghiệp" hay "quản trị doanh nghiệp". Thực chất của từ hành chính doanh nghiệp cũng chỉ là một cách gọi khác của quản trị hay quản lý doanh nghiệp trước đây.

quy định; những hành vi hành chính cũng chỉ được xem xét trong khuôn khổ tồn tại của Chính phủ.

Một số quốc gia tập trung quyền lực rất lớn ở Trung ương và hành chính thường được nói đến như là hình thức, cách thức tiến hành hoạt động của các cơ quan này. Nhưng cùng với sự phát triển, nhiều vấn đề của địa phương (vùng, tỉnh, huyện) đòi hỏi phải được xem xét. Hành chính mở rộng xuống các địa phương và xuất hiện hành chính địa phương. Đó là hoạt động hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương.

Trong mối quan hệ quốc tế, hành chính quốc tế cũng đang trở thành vấn đề mà Chính phủ các nước quan tâm. Hội nhập kinh tế và nhiều vấn đề khác cũng đòi hỏi một sự thay đổi về hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hành chính công được hiểu là hoạt động của các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Hiểu bản chất này sẽ giải thích đúng hơn nhiều phương thức và cách thức mà hành chính thực hiện khác với hoạt động của các ngành lập pháp và tư pháp. Hay nói cách khác là hiểu được sự khác nhau giữa quản lý nhà nước và quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước (quản lý hành chính nhà nước).

Hành chính công chỉ là một phần trong tổng thể hoạt động của Nhà nước. Nhà nước khác nhau tạo ra hoạt động khác nhau. Tùy thuộc vào đặc trưng của Nhà nước mà hành chính công có những nét đặc trưng (do tính quyền lực nhà nước). Tuy nhiên một nét đặt trưng chung để hoạt động hành chính công tồn tại và cũng giống như các loại hành chính khác là hiệu quả.

Hành chính công chứa đựng nhiều yếu tố thể hiện bản chất đặc biệt của mình. Đó là:

– Tính độc quyền trong khá nhiều trường hợp do không áp dụng các hình thức cạnh tranh như trong khu vực tư nhân;

– Do ý thức dịch vụ cộng đồng, các nhà hành chính công thường ít quan tâm đến lợi nhuận do sử dụng tiền của Nhà nước;

– Phải xử lý bình đẳng với mọi công dân theo luật pháp.
Điều mà các nhà hành chính tư không có;

– Tính vô nhân xung trong hoạt động của nhà hành chính công. Họ hoạt động không phải vì họ mà vì cơ quan, vị trí họ nắm giữ. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, công dân vẫn có thể được biết họ có thể đưa khiếu nại đến ai và nhận được thông tin từ ai;

– Trách nhiệm chung được bảo đảm bằng những công cụ cụ thể;

– Thông tin công khai cho dân cư;

– Quy mô của tổ chức lớn;

– Hiệu quả của hành chính công.

Dịch vụ cho nhân dân là nền tảng cơ bản của quản lý, trong đó nền hành chính công là một công cụ thiết yếu để thực hiện. Và thực hiện sao cho hiệu quả. Muốn vậy, bộ máy hành pháp phải thích ứng với việc thực thi các chương trình phúc lợi cho nhân dân, đồng thời giúp họ hiểu được một cách đầy đủ sự nỗ lực này. Do đó, nhân dân tin tưởng vào cơ quan hành chính nhà nước và muốn cộng tác với Nhà nước. Nói một cách khác đi là Nhà nước cần vừa hiểu và phục vụ nguyện vọng của nhân dân, vừa tuyên truyền đường lối chính sách của mình. Tức là Nhà nước tìm kiếm sự hợp tác nỗ lực của nhân dân. Hay chính là sự tham gia của Nhà nước vào quản lý hành chính nhà nước.

Nhà nước trao cho hành chính nhà nước chức năng cung cấp dịch vụ công cho nhân dân. Đó là vai trò của hành chính công trong xã hội ngay từ khi bộ máy nhà nước ra đời đã xoay quanh khái niệm dịch vụ công. Vì vậy, cần thiết phải tìm hiểu tỉ mỉ bản chất của sự phục vụ trong xã hội hiện đại, cụ thể cho từng quốc gia trong những điều kiện nhất định, phù hợp với xu thế quốc tế.

Cách tiếp cận hành chính theo ý nghĩa cung cấp dịch vụ công đã được nhiều nhà nghiên cứu coi là bản chất của hành chính nhà nước hiện đại. Khoa học hành chính nghiên cứu ngày càng sâu sắc hơn các cách tiếp cận cung cấp dịch vụ nhằm đáp ứng nhu cầu của xã hội. Chuyển từ hành chính công sang quản lý công cũng dựa trên nền tảng này.

Mục tiêu của hành chính công là mục tiêu cơ bản của Nhà nước. Mục tiêu của hành chính công ngày càng được mở rộng cùng với sự phát triển từ những đòi hỏi của thực tiễn cũng như sự phát triển của hành chính nhà nước. Vai trò của hành chính công theo đó được mở rộng ra.

Nhà nước sẽ điều tiết hoặc hạn chế sự độc quyền cá nhân, tổ chức trong hoạt động cung cấp dịch vụ công. Hành chính công không hạn chế sự phối hợp trong thương mại hoặc sự cạnh tranh không trái Luật. Luật pháp thừa nhận việc hành chính công điều chỉnh lợi ích, quyền sở hữu, sử dụng, sự hưởng thụ và khuyến khích của sở hữu cá nhân; đồng thời đảm bảo phổ biến một cách công bằng cả quan hệ sở hữu và lợi nhuận từ quyền sở hữu.

Hành chính công phải phối hợp và điều hòa giữa những mục tiêu của cá nhân công dân với lợi ích của Nhà nước hướng về sự thực hiện các mục tiêu của một xã hội dân chủ.

III. NHỮNG NÉT ĐẶC TRƯNG CƠ BẢN CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG (HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC)

Hành chính đã được định nghĩa hay khái quát ở trên là một khái niệm chưa thật rõ nét do tính đa dạng của vấn đề. Hành chính công cũng nằm trong bối cảnh tương tự. Khi nghiên cứu những nét đặc trưng của phạm trù, hành chính công chỉ mang tính tương đối.

Nghiên cứu hành chính công, cần đặt nó trong tổng thể hoạt động quản lý nhà nước của từng quốc gia và thể chế chính trị của quốc gia đó. Mỗi một nước hoạt động hành chính công có những nét đặc trưng riêng. Mặc dù các nhà nghiên cứu cố gắng tìm kiếm cho mình những nét có tính nguyên tắc của hành chính công trên cơ sở nghiên cứu các hoạt động của hành chính công trong từng quốc gia và khái quát những nét chung, phổ biến.

Hành chính công của mỗi nước căn cứ vào đặc trưng thể chế chính trị, thể chế nhà nước để tìm ra những nét riêng. Điều này có thể mâu thuẫn với việc xem hành chính công là lĩnh vực khoa học mới cần được nghiên cứu để tìm ra những quy luật chung cho hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Việt Nam là một quốc gia có thể chế chính trị, thể chế nhà nước và những nét văn hóa riêng. Điều đó làm cho hoạt động quản lý của các tổ chức ở Việt Nam cũng như hoạt động của các cơ quan nhà nước và đặc biệt các cơ quan hành chính nhà nước có những nét đặc trưng riêng. Nghiên cứu những nét đặc trưng riêng của hành chính công ở Việt Nam cũng có thể tiếp cận theo tiến trình phát triển lịch sử của nền hành chính Việt Nam¹³. Trong giai đoạn hiện nay, hành chính công ở Việt Nam hoạt

¹³ Xem "Lịch sử Chính phủ Việt Nam". NXB Chính trị Quốc gia - 2000.

động theo quy định của Hiến pháp 1992, Hiến pháp 1992 sửa đổi và các hệ thống pháp luật khác, có những nét đặc trưng sau:

1. Tính lệ thuộc vào chính trị và hệ thống chính trị

Nhà nước nói chung, hệ thống hành chính nhà nước nói riêng có hai chức năng: Thứ nhất là duy trì trật tự chung, lợi ích chung của xã hội và thứ hai là bảo vệ quyền lợi của giai cấp cầm quyền. Theo quan điểm của Mác thì chính trị là lĩnh vực thể hiện ý chí, lợi ích của các giai cấp thống trị. Như vậy, hành chính không thể thoát ly chính trị. Hành chính nhà nước trước hết là phục vụ chính trị, thực hiện những nhiệm vụ chính trị do cơ quan quyền lực Nhà nước quyết định. Hành chính nhà nước là trung tâm thực thi các quyết định của hệ thống quyền lực chính trị, hoạt động của nó có ảnh hưởng lớn đến hiệu lực và hiệu quả của hệ thống chính trị.

Hành chính nhà nước lệ thuộc vào chính trị, mặc dù có tính độc lập tương đối về nghiệp vụ và kỹ thuật hành chính hay đó chính là những nét đặc trưng riêng của khoa học hành chính hoặc khoa học quản lý áp dụng vào trong các cơ quan hành chính nhà nước mà bản thân khoa học chính trị không đề cập đến.

Ở nước ta, nền hành chính Nhà nước mang bản chất của một Nhà nước “của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân” dựa trên nền tảng của liên minh giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Hành chính nhà nước ở nước ta là yếu tố cấu thành hệ thống chính trị trong đó Đảng Cộng sản Việt Nam là hạt nhân lãnh đạo, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội có vai trò tham gia và giám sát hoạt động của Nhà nước. Trong hoạt động thực thi quyền lực nhà nước.

hành chính nhà nước là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của cả hệ thống chính trị.

2. Tính pháp quyền

Với tư cách là công cụ của công quyền, hành chính nhà nước ở nước ta có tính cưỡng bức của Nhà nước. Nhưng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải tuân thủ pháp luật. Hệ thống pháp luật đòi hỏi không phải mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức trong xã hội, mọi công chức và công dân phải tuân thủ mà chính bản thân các cơ quan hành chính nhà nước cũng phải nghiêm chỉnh chấp hành các quy định của pháp luật. Không có một cơ quan hành chính nhà nước nào có thể hoạt động ngoài quy định của pháp luật. Đảm bảo tính pháp quyền của nền hành chính tức là bảo đảm được tính chính quy, hiện đại của một bộ máy hành chính có kỷ luật, kỷ cương.

Tính pháp quyền đòi hỏi các cơ quan hành chính, mọi công chức phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ. Bên cạnh đó luôn quan tâm chú trọng đến việc nâng cao uy tín về chính trị, về phẩm chất đạo đức và về năng lực trí tuệ. Phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín mới có thể nâng cao được hiệu lực và hiệu quả của một nền hành chính công phục vụ dân.

3. Tính liên tục, tương đối ổn định và thích ứng

Nhiệm vụ của hành chính công là phục vụ dưới hình thức công vụ đối với công dân. Đây là công việc hàng ngày, thường xuyên và liên tục vì các mối quan hệ xã hội và hành vi công dân được pháp luật hành chính điều chỉnh diễn ra thường xuyên, liên tục. Chính vì vậy, nền hành chính nhà nước phải đảm bảo tính liên tục, ổn định để đảm bảo hoạt động không bị gián đoạn trong

bất kỳ tình huống nào. Hoạt động hành chính nhà nước không được làm “theo phong trào, chiến dịch” sau đó “đánh trống bỏ dùi”. Tính liên tục trong tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước liên quan chặt chẽ đến công tác gìn giữ, lưu trữ các văn bản, giấy tờ của cơ quan, tổ chức và của dân.

Tính liên tục và ổn định không loại trừ tính thích ứng. Chính vì vậy, ổn định ở đây mang tính tương đối, không phải là cố định, không thay đổi. Nhà nước là một sản phẩm của xã hội. Đời sống kinh tế xã hội luôn biến chuyển không ngừng, do đó hoạt động của hành chính nhà nước luôn phải thích ứng với hoàn cảnh thực tế xã hội. Trong từng thời kỳ nhất định, thích nghi với xu thế của thời đại đáp ứng được những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội trong giai đoạn mới.

4. Tính chuyên môn hoá và nghề nghiệp cao

Hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước là một hoạt động đặc biệt và tạo ra những sản phẩm đặc biệt. Điều đó thể hiện trên khía cạnh nghệ thuật và khoa học của quản lý nhà nước. Tính chất đặc biệt đó vừa kết hợp tính khoa học của hoạt động quản lý nói chung, vừa phải kết hợp hoạt động quản lý trong tổ chức đặc biệt – cơ quan hành chính nhà nước. Những người làm việc trong cơ quan nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng không chỉ là người làm việc cho Nhà nước; được sử dụng quyền lực nhà nước để quản lý nhà nước và quản lý chính mình mà còn phải có trình độ chuyên môn và nghề nghiệp cao trên các lĩnh vực được phân công quản lý. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao là một bắt buộc đối với hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước và là đòi hỏi của một nền hành chính phát triển, khoa học văn minh hiện đại.

Hoạt động quản lý nhà nước của hành chính nhà nước có nội dung phức tạp và đa dạng, đòi hỏi các nhà hành chính phải có kiến thức xã hội và kiến thức chuyên môn sâu rộng. Những người làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước (công chức, viên chức và nhiều nhóm người khác) là những người thực thi công vụ, trình độ chuyên môn và nghiệp vụ của họ có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng công vụ. Vì lẽ đó trong hoạt động hành chính nhà nước, năng lực chuyên môn và quản lý của đội ngũ những người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước phải là những tiêu chuẩn hàng đầu.

Xây dựng và tuyển chọn đội ngũ những người vào làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước có năng lực, trình độ chuyên môn đáp ứng tốt nhất những đòi hỏi của hoạt động quản lý nhà nước là một trong những vấn đề khó khăn hiện nay của các nước nói chung và của Việt Nam nói riêng.

Những người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng phải “vừa hồng, vừa chuyên” là mục tiêu của công tác cán bộ trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa¹⁴.

5. Tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ

Hành chính nhà nước bao gồm hệ thống định chế theo thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ Trung ương tới các địa phương mà trong đó cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị, mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cấp, mỗi cơ

¹⁴ Quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được nghiên cứu trong môn học riêng.

quan, mỗi người làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao.

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước tạo nên bộ máy hành chính nhà nước. Thuật ngữ bộ máy chỉ cho thấy tính liên kết chặt chẽ của các yếu tố cấu thành bộ máy và khi một trong các yếu tố vận hành không trôi chảy, thông suốt, có thể làm cho cả bộ máy không thể vận hành được.

Tổ chức bộ máy hành chính theo thứ bậc chính là cách thức cần thiết để phân công trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, để tránh biến hệ thống hành chính thành hệ thống quan liêu, cứng nhắc, chính hệ thống thứ bậc cũng cần sự chủ động sáng tạo linh hoạt của mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi công chức để thực hiện luật pháp và mệnh lệnh của cấp trên trong khuôn khổ phân công phân cấp, đúng thẩm quyền theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

6. Tính không vụ lợi

Hành chính nhà nước có nghĩa vụ phục vụ lợi ích công và lợi ích công dân. Phải xây dựng một nền hành chính nhà nước công tâm, trong sạch, không theo đuổi mục tiêu doanh lợi, không đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao. Đây cũng chính là một trong những điểm khác biệt cơ bản giữa mục tiêu hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

Nếu như mục tiêu của các tổ chức sản xuất kinh doanh là lợi nhuận và phục vụ cho những mục tiêu riêng của những người thành lập tổ chức, thì hoạt động của các cơ quan quản lý nhà

nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng nhằm phục vụ nhân dân và do đó, tính riêng của các cơ quan hành chính nhà nước không tồn tại.

Hành chính nhà nước tồn tại vì xã hội, vì sự bình an của cả dân tộc và không có những mục tiêu riêng của hành chính.

Tính xã hội, tính nhân dân làm cho hành chính nhà nước không vụ lợi, không vì tổ chức riêng của mình.

7. Tính nhân đạo

Bản chất của nhân dân và do nhân dân, vì nhân dân của Nhà nước ta được thấm nhuần trong luật pháp. Tôn trọng quyền lợi và lợi ích hợp pháp của công dân là xuất phát điểm của hệ thống Luật, thể chế, quy tắc, thủ tục hành chính. Cơ quan hành chính và đội ngũ những người được Nhà nước trao cho việc thực thi hoạt động quản lý nhà nước không được quan liêu, cửa quyền, hách dịch, gây phiền hà cho dân khi thi hành công vụ. Mặt khác, hiện nay chúng ta đang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết nên hành chính càng đảm bảo tính nhân đạo để hạn chế tối đa mặt trái của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế – xã hội bền vững.

Tính nhân đạo của hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước là tôn trọng con người, phục vụ con người và lấy mục tiêu phát triển làm động lực. Sự cưỡng bức của hành chính nhà nước là biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm để mọi vi phạm phải được xử lý chứ không phải nhằm để trừng phạt.

Tư tưởng nhân đạo được áp dụng trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước mang tính thuyết phục hơn là cưỡng bức, mặc dù hành chính là đơn phương.

Tính nhân đạo của hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan quản lý hành chính nhà nước là bảo đảm cho mọi thành viên xã hội, kể cả những người chịu thua thiệt trong nền kinh tế thị trường cũng được đối xử bình đẳng như những người khác.

IV. MỘT SỐ NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Nguyên tắc là từ được dùng trong nhiều trường hợp khác nhau để chỉ những tư tưởng chủ đạo, nền tảng cơ bản của tổ chức hoạt động.

Trong xã hội, nguyên tắc được hiểu như là những quy tắc định hướng cho mọi hành vi của con người. Trong khoa học, nguyên tắc là những quy luật khoa học định hướng cho sự hoạt động. Trong cuộc sống, nguyên tắc cũng có thể hiểu như là những định hướng chung cho mọi hoạt động, nhưng chưa quy định chi tiết, cụ thể cách thức tiến hành cho từng hoạt động; nghĩa là để đi đến một thỏa thuận, cần trao đổi chi tiết các nội dung, phải đàm phán trong từng trường hợp cụ thể.

Trong hoạt động quản lý, các nhà quản lý đều có thể tìm kiếm những nguyên tắc cần thiết nhằm bảo đảm hiệu quả hoạt động của tổ chức.

Hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng đều có những nguyên tắc cơ bản cần phải quan tâm.

Hoạt động quản lý nhà nước và hành chính nhà nước là một loại hoạt động mang tính đặc trưng riêng so với nhiều loại hoạt động quản lý khác. Do phụ thuộc vào thể chế chính trị, thể chế

nhà nước mà mỗi quốc gia đều có thể có những nguyên tắc hoạt động riêng của quản lý nhà nước và hành chính nhà nước.

Trong hoạt động quản lý nhà nước ở nước ta, nguyên tắc chỉ đạo đã được khẳng định qua thực tiễn của cách mạng Việt Nam là “Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ và Nhà nước quản lý”. Nguyên tắc cơ bản này đã làm nền tảng cho sự ra đời một số nguyên tắc khác như nguyên tắc quản lý nhà nước có sự tham gia của nhân dân.

Như trên đã nêu, quản lý nhà nước và hành chính nhà nước có cấp độ và nội dung khác nhau. Hoạt động của hành chính nhà nước là hoạt động thực thi pháp luật và biến các ý tưởng của luật pháp thành những sản phẩm cụ thể. Do mối quan hệ giữa quản lý nhà nước (theo nghĩa rộng) và hành chính nhà nước (quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp) mà các nguyên tắc của quản lý nhà nước có thể được vận dụng trong hoạt động hành chính nhà nước.

Mặt khác cũng cần chú ý rằng, hoạt động hành chính nhà nước có những nét đặc trưng riêng so với quản lý nhà nước, một số nguyên tắc cần tìm kiếm cho hành chính nhà nước là rất cần thiết thể hiện hoạt động hành chính nhà nước mang tính tác nghiệp nhiều hơn là đưa ra chính sách vĩ mô.

Nguyên tắc của hành chính nhà nước cũng như các loại nguyên tắc đã nêu trên được xác định là những tư tưởng chỉ đạo cho hoạt động và các hành vi của các cơ quan hành chính nhà nước (bao gồm cả tập thể và từng con người cụ thể trong cơ quan hành chính nhà nước).

Nguyên tắc quản lý nhà nước nói chung cũng như hành chính nhà nước nói riêng là những quan điểm chính trị và phương thức thể hiện thực thi quyền lực nhà nước và quyền hành pháp của các

cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, do tính độc lập tương đối với chính trị và thể hiện tính chuyên môn riêng, hành chính nhà nước cũng sẽ phải có những nguyên tắc riêng, không phụ thuộc vào chính trị. Những nguyên tắc đó xuất phát từ thực tiễn hoạt động hành chính nhà nước, ví dụ phải vận dụng các nguyên tắc quản lý khoa học của F.Taylor¹⁵.

Hành chính nhà nước của mỗi nước đều phải tự tìm kiếm cho mình những đặc trưng mang tính chính trị của hoạt động quản lý nhà nước cũng như những nét đặc trưng cần vận dụng của khoa học quản lý.

Trong điều kiện cụ thể của Nhà nước Việt Nam, trên nguyên tắc chung đã nêu trên, hoạt động hành chính nhà nước phải dựa trên những nguyên tắc cơ bản sau:

– Đảng lãnh đạo toàn diện không chỉ hoạt động quản lý nhà nước mà cả hoạt động của hành chính nhà nước;

– Nhân dân tham gia quản lý và giám sát sự hoạt động của hành chính nhà nước theo nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

– Tập trung dân chủ trong hoạt động hành chính nhà nước thể hiện thông qua cách thức tổ chức bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở (xã, phường, thị trấn) cũng như mối quan hệ trong việc thực hiện các quyết định hành chính.

¹⁵ Nguyên tắc quản lý khoa học của F. Taylor thể hiện qua ý tưởng: Sẽ có một cách tốt nhất để thực hiện một nhiệm vụ nào đó. Theo ông, để xác định và thực hiện cách tốt nhất đó, đòi hỏi phải tiến hành một dãy các hoạt động cần thiết.

Tính tập trung dân chủ không đối lập với tính thứ bậc (cấp trên, cấp dưới) trong hoạt động hành chính nhà nước;

– Hoạt động hành chính nhà nước phải tuân thủ pháp luật nhà nước đã quy định. Bản chất của vấn đề này thể hiện hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp. Mọi tổ chức, cá nhân trong các cơ quan hành chính nhà nước chỉ được phép hoạt động trong khuôn khổ thẩm quyền được trao, không vi quyền, không lạm quyền.

– Quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ là hai mặt không tách rời nhau mà phải được kết hợp chặt chẽ với nhau, đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế. Các đơn vị kinh tế thuộc bất cứ thành phần kinh tế nào, nằm trên địa bàn quản lý đều thuộc một ngành kinh tế – kỹ thuật nhất định và chịu sự quản lý của ngành (Bộ). Mặt khác, các đơn vị kinh tế thuộc các ngành kinh tế – xã hội khác nhau đều được phân bố trên những địa bàn nhất định, chúng có quan hệ mật thiết với nhau về kinh tế và gắn bó với nhau trên các mặt xã hội, tạo nên một cơ cấu kinh tế – xã hội và chịu sự quản lý của chính quyền địa phương. Đây là sự thống nhất giữa hai mặt: Cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chung.

– Nguyên tắc công khai. Đây là một trong những nguyên tắc đang được nhiều nước vận dụng. Bản chất của hoạt động hành chính nhà nước là đưa pháp luật vào đời sống và phục vụ nhân dân. Công khai trong hoạt động hành chính nhà nước không chỉ là cách thức để mở rộng sự giám sát, tham gia của nhân dân mà còn là cách thức để chính hành chính nhà nước hoàn thiện mình.

Trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước, nhiều nguyên tắc mang tính quản lý khoa học

của khu vực tư nhân đã được nhiều tổ chức hành chính vận dụng không chỉ để hoạt động quản lý chính tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước mà còn được sử dụng để thiết lập mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với công dân. Thuật ngữ “khách hàng là thượng đế” được các tổ chức sản xuất, kinh doanh sử dụng như một nguyên tắc hay phương pháp hoạt động quản lý hiệu quả đang được nhiều cơ quan cung cấp dịch vụ công của Nhà nước coi như là một nguyên tắc hay phương pháp hoạt động của tổ chức hành chính nhà nước.

Những nguyên tắc hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam được xác định trên nền tảng của Nhà nước Việt Nam (thể chế chính trị, thể chế nhà nước). Một số nguyên tắc không thay đổi, nhưng cũng có một số nguyên tắc cần biến đổi cho phù hợp với môi trường bên ngoài của hành chính nhà nước.

Chương 2

NHỮNG QUAN NIỆM VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG

Hành chính công là một lĩnh vực được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm. Sự quan tâm trước hết đó là một lĩnh vực gắn liền với hoạt động của Nhà nước và chỉ có Nhà nước mới sử dụng thuật ngữ hành chính công.

Mặt khác, nhiều người quan tâm nghiên cứu hành chính công bởi tính không rõ ràng của thuật ngữ này khi đặt nó vào trong môi trường hoạt động của các cơ quan nhà nước – cơ quan sử dụng quyền lực. Ngay Nhà nước đã được nhiều nhà nghiên cứu ngay khi ra đời, song vẫn còn nhiều nội dung chưa thể giải thích rõ ràng khi đặt Nhà nước vào trong sự vận động chung của môi trường mà Nhà nước đang tồn tại, vận động và phát triển. Những xu thế như toàn cầu hóa, khu vực hóa không chỉ trên lĩnh vực thương mại (WTO) mà còn trên nhiều lĩnh vực khác nhau kể cả hoạt động quản lý nhà nước.

Sự sụp đổ của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu trong những năm 90 của thế kỷ XX đã làm cho các nhà nghiên cứu hoạt động quản lý nhà nước phải quan tâm nhiều hơn về hoạt động quản lý và cố gắng cắt nghĩa tại sao lại có sự sụp đổ của một hệ thống, của nhiều nước. Sự việc đó thuộc về yếu tố chính trị hay quản lý, hay là cả hai.

Lịch sử phát triển xã hội loài người trải qua các phương thức tồn tại khác nhau và gắn liền với các phương thức đó là các kiểu

Nhà nước khác nhau. Sự khác nhau không chỉ ở mức độ phát triển kinh tế cũng như các phương thức hoạt động kinh tế mà còn khác nhau nhiều hơn ở phương thức hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hoạt động của hành chính nhà nước – hành chính công.

Lịch sử phát triển của Nhà nước và quản lý nhà nước là nền tảng cơ bản để nghiên cứu hành chính công. Tuy nhiên, có nhiều cách tư duy về thuật ngữ này cả trên phương diện nội dung lẫn hình thức biểu hiện.

Nghiên cứu các cách tư duy (các tư tưởng) về hành chính công cho phép các nhà khoa học cũng như các nhà hành chính hiểu rõ hơn sự phát triển tư duy về lĩnh vực này và những điều không thống nhất bên trong các tư duy đó để có thể vận dụng các cách tư duy vào trong điều kiện môi trường cụ thể.

Những tư duy (tư tưởng) hành chính công được trình bày dưới nhiều cách khác nhau. Có thể nghiên cứu theo một số cách tư duy sau:

- Cách tiếp cận quyền lực nhà nước và phân chia, phân công quyền lực;
- Cách tư duy về tổ chức nhà nước;
- Cách tư duy về mối liên hệ hành chính công và chính trị;
- Cách tư duy về hành vi;
- Cách tư duy theo tâm lý – xã hội;
- Cách tư duy về mối liên hệ hành chính công – quản lý;
- Cách tư duy theo nguyên tắc quản lý.

I. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG MỐI TƯƠNG QUAN VỚI NGÀNH KHOA HỌC KHÁC

Như trên đã nêu, hành chính công được thừa nhận từ cả giác độ nghệ thuật và khoa học. Nghiên cứu khoa học hành chính công hay hành chính học là một lĩnh vực khoa học có mối quan hệ với nhiều ngành khoa học khác. Mối quan hệ này do bản chất của hoạt động quản lý nhà nước tạo nên. Tổ chức nhà nước là một tổ chức đặc biệt không chỉ ở quy mô, quyền lực của tổ chức này mà còn ở cả những nội dung mà nó đề cập đến. Hành chính học có quan hệ với nhiều ngành khoa học khác là một tất yếu và là điều kiện cần thiết để nghiên cứu ngành khoa học mới mẻ này.

1. Tương quan với chính trị học

Khoa học chính trị nghiên cứu một cách hệ thống đời sống chính trị trước hết là đời sống nhà nước. Các nhà khoa học chính trị tìm câu trả lời cho nhiều vấn đề như: Nhà nước phục vụ lợi ích cho ai và các dạng khác nhau của Chính phủ; các Đảng phái chính trị, các nhóm lợi ích; các cuộc bầu cử; các quan hệ chính trị quốc tế và hành chính công. Mọi hoạt động đó dù của cá nhân hay tập thể đều liên quan đến những quan hệ cơ bản của con người. Khoa học chính trị gắn liền nghiên cứu những giá trị cơ bản của con người như bình đẳng, tự do, công bằng và quyền lực.

Chính trị học là một khoa học nghiên cứu về đấu tranh giai cấp, về quyền lực chính trị trong các xã hội có giai cấp. Đó là ngành khoa học đấu tranh giành quyền lực và nắm giữ quyền lực nhà nước. Chính trị học nghiên cứu các phương thức khác nhau để thống trị xã hội, nghiên cứu các học thuyết về Nhà nước và bản chất Nhà nước. Chính trị học nghiên cứu các học thuyết chính trị; các thể chế chính trị đã và đang tồn tại hiện nay trên

thế giới; nghiên cứu hành vi của công chúng, các nhóm lợi ích khác nhau đối với Nhà nước cũng như các mối quan hệ giữa các quốc gia.

Chính trị học nghiên cứu đến sự phát triển quốc gia thông qua việc xác định những mục tiêu mà quốc gia phải vươn đến trong từng thời kỳ; sự phân cấp, phân quyền giữa các cơ quan nhà nước khác nhau cũng như cách thức liên hệ giữa các yếu tố đó (xem thêm phần chính trị học – phần đầu của cử nhân). Chính trị học cũng nghiên cứu cả những vấn đề thuộc về hoạch định các chiến lược, chính sách vĩ mô của quốc gia làm căn cứ cho việc đề ra các tác nghiệp cụ thể.

Trong thời đại ngày nay, chính trị học đang len lỏi vào nhiều lĩnh vực để nghiên cứu các quy luật của các mối quan hệ đang nảy sinh và phát triển trong môi trường chính trị quốc tế phức tạp.

Khoa học chính trị được nghiên cứu gia tăng không ngừng trong thời đại ngày nay, đặc biệt nó quan tâm nhiều đến hoạt động của Chính phủ. Khoa học chính trị nghiên cứu quy trình hoạt động của các cơ quan Chính phủ (Chính phủ, các Bộ, các cấp chính quyền địa phương). Khoa học chính trị cung cấp những cơ sở cần thiết cho việc xem xét, đánh giá, phê bình, chỉ trích và cải cách hoạt động của Chính phủ. Nhiều nhà khoa học chính trị đã tham gia trong nhiều chương trình, dự án của Chính phủ như những nhà cố vấn, tư vấn. Họ cũng tham gia tư vấn (mức độ rất khác nhau giữa các nước) cả cho các nhà lập pháp và công chức. Họ tham gia vào nhiều chương trình đào tạo, bồi dưỡng các thế hệ công dân. Các nhà khoa học chính trị cũng tiến hành nghiên cứu các Chính phủ nhằm so sánh thể chế chính trị và thực tiễn hoạt động của hai hay nhiều nước. Điều đó cũng sẽ giúp các nhà hành chính hiểu tốt hơn hoạt động của mình.

Hành chính công là một bộ phận của Chính phủ và chính trị. Nó được tách ra khỏi Chính phủ và chính trị vì tính rộng lớn và phức tạp của hoạt động hành chính công. Hành chính công liên quan đến những vấn đề mà người làm việc công phải giải quyết như: Kế toán, ngân sách, quản lý nhân sự. Những công chức thường liên hệ gần gũi với khoa học chính trị và là chuyên gia về hành chính. Họ nghiên cứu về hoạt động của các Bộ; chính quyền địa phương. Họ nghiên cứu tổ chức và những vấn đề chính trị nội bộ của các cơ quan nhà nước.

Nếu như hành chính học nghiên cứu hành chính, tức cách thức khác nhau để đi đến mục tiêu, thì nền tảng ban đầu của hành chính học là chính trị học, nơi các mục tiêu, mục đích và các chiến lược, chính sách vĩ mô được vạch ra. Nhưng hành chính học phải nghiên cứu và tìm ra các cách thức khác nhau theo quy luật nhất định, phối hợp nhiều nguồn lực của tổ chức nhà nước nhằm đạt đến mục tiêu của chính trị và Nhà nước. Một số hoạt động mang tính tác nghiệp cụ thể lại không được đề cập đến trong chính trị học như việc sử dụng ngân sách, tài chính; thiết kế tổ chức bộ máy. Xét trên phương diện thứ nhất, có thể thừa nhận sự phụ thuộc chính trị của hành chính hay kết quả nghiên cứu chính trị học là đầu vào của hành chính học. Trên phương diện thứ hai, hành chính học độc lập – nhưng chỉ mang tính tương đối, so với chính trị học khi được quyền quyết định cách thức giải quyết để đi đến mục tiêu của tổ chức. Tính tương đối này ngày càng trở nên không rõ nét khi nhiều mối quan hệ giữa hành pháp và lập pháp; giữa các nhà hoạch định chính sách và thực thi chính sách được thiết lập và củng cố. Đó cũng chính là mối quan hệ giữa chính trị và hành chính.

Trong sự phát triển không ngừng của xã hội, vai trò và mối quan hệ giữa hành chính và chính trị đã thay đổi. Các nhà hành chính – bộ phận thực thi quyền hành pháp trong bộ máy nhà nước đã không chỉ dừng lại ở việc thi hành các quyết định chính trị (chức năng thứ nhất của hành chính), mà đã có một vai trò ngày càng lớn trong việc chuẩn bị các quyết định chính trị đó thông qua việc cung cấp những điều kiện cần thiết về vật chất, thông tin cho việc ban hành các quyết định. Và trên thực tế nhiều sáng kiến lập pháp, sáng kiến chính sách (vĩ mô) đi đến từ các nhà hành chính và đóng vai trò quan trọng trong hệ thống chính sách của Nhà nước, quốc gia. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng hành chính (hành pháp) đang lấn át chính trị (lập pháp) bởi những kiến thức, kỹ năng quản lý và sự nhạy cảm với môi trường. Chức năng này của hành chính trước đó bị coi là chức năng thứ hai, nay đang dần trở thành đồng hành với chức năng thứ nhất.

Mối quan hệ giữa hành chính và chính trị đã thay đổi, nhận thức “tính trung lập” của công chức hành chính về chính trị đã không còn. Đây là điều đã, đang xảy ra với mọi quốc gia trên thế giới. Nếu như trước đây người ta quan niệm “tính trung lập tuyệt đối” của công chức, thì ngày nay có thể nói, Thủ tướng, Bộ trưởng và đường lối chính trị của các nhà chính trị đã có ảnh hưởng rất lớn trong bộ máy hành chính nhà nước. Mặc dù, người ta vẫn thừa nhận “tính trung lập” của hành chính trong việc quản lý quốc gia nhằm đảm bảo tính liên tục, ổn định của nền hành chính, khi có những sự thay đổi chính trị của Đảng cầm quyền, nhưng trong hoạt động hàng ngày khó có thể bỏ qua chính kiến của công chức lãnh đạo. Cần lưu ý thuật ngữ “trung lập” theo khía cạnh kỹ thuật hơn là khía cạnh nội dung hoạt động. Khi một thể chế chính trị thay đổi, đường lối vĩ mô thay đổi và cả hệ

thống pháp luật cũng có thể bị thay đổi, thì nền tảng kỹ thuật vẫn được áp dụng để thực hiện hoạt động quản lý hành chính.

Các nhà chính trị và các nhà hành chính đều phải quan tâm đến nhiều vấn đề xã hội như Đảng phái chính trị, nhóm lợi ích, dư luận của công chúng. Tất cả những điều đó đều có ảnh hưởng đến hoạt động chính trị và hành chính.

2. Tương quan với luật học

Xét trên tổng thể, hoạt động hành chính đều phải trong khuôn khổ pháp luật nhà nước; các quy định cụ thể của luật Hành chính cũng như các yếu tố khác của riêng hành chính.

Khoa học luật nói chung và khoa học luật Hành chính nói riêng nhằm bảo vệ tất cả những ai có liên quan đến hành chính, nhằm bảo đảm cho hành chính với phạm vi quyền hạn rất lớn không xâm phạm lợi ích chung. Trên phương diện này các nhà luật học nghiên cứu cách thức để ấn định quyền hạn của các cơ quan đó. Nghiên cứu những hành vi, tác phong và cách thức ứng xử các hoạt động của hành chính để có thể đưa ra những chế định cần thiết cho hoạt động hành chính nhằm định hướng những hành vi cho hành chính hoạt động. Trong khi đó bản thân hành chính lại cũng phải tìm cách để xử lý các vấn đề trực tiếp do mình phải giải quyết bằng sự vận dụng nhiều loại kiến thức khác nhau.

Mối quan hệ giữa hành chính và luật học là mối quan hệ xuất hiện khá sớm, ngay từ khi Nhà nước ra đời. Sự cai trị xã hội của Nhà nước chuyển từ cai trị theo ý muốn cá nhân (Vua) sang ý muốn của nhân dân. Cai trị chuyển từ sắc lệnh sang pháp luật. Hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước được đặt trong khuôn khổ của luật pháp. Thiếu luật pháp, không thể hướng nhân dân vào

cùng một mục tiêu. Sự phát triển và hoàn thiện của luật pháp làm cho hoạt động hành chính càng có hiệu lực và hiệu quả hơn.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước là những hoạt động thực thi các quyết định hành chính. Trong một Nhà nước pháp quyền, tất cả các quyết định chính trị cũng như các quyết định hành chính đều bị ràng buộc bởi hệ thống pháp luật nhà nước. Không có một ai đứng trên và ngoài pháp luật, tất cả đều bình đẳng trước pháp luật. Luật học nghiên cứu nền tảng pháp luật bắt buộc mọi chủ thể xã hội tuân theo. Trong khi đó hoạt động hành chính lại là những hoạt động chấp hành các quyết định hành chính và chính trị. Chủ thể tác động của hành chính tuy có chung với chủ thể tác động của luật, nhưng cách thức tác động khác nhau.

Luật học nghiên cứu những cách thức, chế định bắt buộc xã hội tuân theo. Trong khi đó hành chính học nghiên cứu những cách thức đạt được mục tiêu quốc gia, tổ chức một cách hiệu quả nhất. Hành chính học nghiên cứu cách thức để con người trong bộ máy hành chính nhà nước (chủ yếu công chức) cần có những hành vi hợp pháp và hợp lý. Luật học đưa ra quy định cấm đoán, bắt buộc hoặc thỏa thuận, nhưng không bàn đến hành vi và cách thức tiến hành để đạt được hiệu năng.

Sự xuất hiện càng phổ biến ở các quốc gia “Luật Hành chính” đã làm cho hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước hiệu quả hơn; hạn chế được những nhược điểm vốn có của hệ thống hành chính và đặt hành chính dưới luật Hành chính nhằm hạn chế sự vi quyền và xét xử “nội bộ” hành chính.

3. Tương quan với kinh tế học

Kinh tế học nghiên cứu các quy luật kinh tế của các xã hội, các hình thức sở hữu. Kinh tế học cũng nghiên cứu những quy

luật cơ bản cho hoạt động của Nhà nước trên các lĩnh vực như tài chính, ngân sách, thuế và nghiên cứu các học thuyết kinh tế trong các giai đoạn phát triển của xã hội loài người¹⁶.

Trong khi đó, hành chính công nghiên cứu các hoạt động quản lý nói chung và hoạt động hành chính nhà nước nói riêng trên lĩnh vực kinh tế. Nó nghiên cứu các hình thức tác động của quyền lực để quản lý sự vận động và phát triển kinh tế – xã hội theo từng giai đoạn. Học thuyết kinh tế cũng như kết quả nghiên cứu của khoa học kinh tế cung cấp cho các nhà hành chính những nền tảng cơ bản để tiến hành nghiên cứu và lựa chọn phương thức quản lý nhà nước về kinh tế một cách hiệu quả.

Nghiên cứu mối quan hệ giữa hành chính công và kinh tế học cần chú ý đến tính hai mặt của mối quan hệ này.

Trước hết, đó là tác động mang tính quyền lực nhà nước đối với đời sống kinh tế của quốc gia trong từng giai đoạn. Đó cũng chính là cơ sở để hình thành tư tưởng quản lý kinh tế như: Bàn tay vô hình của A. Smith; không thể vỗ tay bằng một bàn tay của Samuelson¹⁷. Tác động của Nhà nước đến kinh tế mang tính điều tiết, can thiệp, hạn chế. Khía cạnh đặc biệt quan tâm của các nhà hành chính là những quy luật tác động đến đời sống kinh tế để thúc đẩy các quy luật khách quan của kinh tế một cách có lợi nhất cho xã hội.

Mặt khác, mối quan hệ giữa nghiên cứu khoa học kinh tế và hành chính công sẽ giúp các cơ quan nhà nước xác định đúng

¹⁶ Xem Lịch sử các học thuyết kinh tế. NXB Thống kê - 1996.

¹⁷ Xem thêm ở sách đã dẫn.

hơn vai trò trực tiếp của mình trong hoạt động kinh tế, chủ yếu là việc hình thành các chủ thể kinh tế do Nhà nước làm chủ sở hữu.

4. Tương quan với xã hội học, tâm lý học

Nghiên cứu mối tương quan giữa hành chính học và xã hội học cũng như với tâm lý học cũng chính là nghiên cứu việc áp dụng những thành quả của xã hội học và tâm lý học vào trong hành chính học và tìm ra những cơ sở tương đồng giữa hai lĩnh vực này.

Xã hội học là lĩnh vực khoa học nghiên cứu khác, nhiều vấn đề liên quan đến nguồn gốc xã hội của các tổ chức xã hội; sự vận động; phát triển của các tổ chức xã hội loài người; nghiên cứu mối quan hệ giữa con người – con người; con người với tổ chức và các tổ chức với nhau. Xã hội học cũng nghiên cứu những cách thức hình thành các định chế khác nhau trong xã hội loài người. Nhiều nhà xã hội học tập trung nghiên cứu khá cụ thể những nguyên nhân (xã hội) của những hoạt động, cách ứng xử của cá nhân cũng như tập thể.

Trên một khía cạnh khác, tâm lý học cũng nghiên cứu khá nhiều vấn đề tập trung xung quanh những diễn biến của các hoạt động tập thể và cố gắng cắt nghĩa tại sao các tổ chức lại có những phong cách riêng của mình. Một trong những vấn đề mà các nhà tâm lý quan tâm và nhiều công trình nghiên cứu tập trung vào là cái gì là động cơ thúc đẩy con người, tổ chức hành động như họ đã hành động.

Nhà nước cũng như hành chính nhà nước là một sản phẩm của xã hội. Nhưng nhà nước và hành chính nhà nước là những thiết chế đặc biệt trong xã hội. Bản thân nó không chỉ chịu sự tác

động của chính các yếu tố xã hội mà nó còn tác động, ảnh hưởng ngược lại rất lớn đến các yếu tố xã hội, các tầng lớp, các giai tầng khác nhau trong xã hội.

Mối tác động qua lại của các yếu tố xã hội đến hành chính và ngược lại làm cho hành chính học và xã hội học cũng như tâm lý học có những sự kế thừa, khai thác lẫn nhau.

Với tác động của xã hội học, đặc biệt những nghiên cứu của M. Weber về mối quan hệ giữa xã hội (các giai đoạn phát triển khác nhau) với Nhà nước, các nhà hành chính học sử dụng các kiến thức đó để nghiên cứu tổ chức hành chính nhà nước cũng như quy định mà các tổ chức hành chính nhà nước sử dụng để tác động đến xã hội. Nghiên cứu xã hội học và tâm lý học sẽ làm cơ sở để các nhà hành chính có thể hiểu rõ hơn thái độ, cách thức, hành vi ứng xử của cá nhân các nhà hành chính cũng như cơ quan hành chính trong những điều kiện môi trường khác nhau. Nhiều bản sắc văn hóa, thuần phong mỹ tục của mỗi nước trong từng giai đoạn phát triển đã thể hiện rất rõ nét trong hoạt động hành chính cũng như các nhân viên hành chính.

Các nhà hành chính học đã sử dụng khá nhiều kỹ năng, phương pháp nghiên cứu của xã hội học và tâm lý học trong nghiên cứu hành chính học. Những phương pháp như thăm dò dư luận, điều tra xã hội học, trắc nghiệm ứng xử được các nhà hành chính học coi như những công cụ hữu hiệu để nghiên cứu những vấn đề con người, cách ứng xử của họ trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Hiện nay trên thế giới, nhiều nhà hành chính đang quan tâm nghiên cứu về phương diện văn hóa hành chính với các đặc trưng xã hội của nó. Hành chính học tác động tích cực đến nghiên cứu

xã hội học và tâm lý học không chỉ là ở khía cạnh ngăn chặn những cái xấu, mà còn thể hiện vai trò hỗ trợ phát triển những thuần phong mỹ tục của văn hóa địa phương hay quốc gia. Như vậy, hành chính cũng là một công cụ rất đắc lực để xóa bỏ những tàn tích cổ hủ và phát huy những mặt tích cực của đời sống văn hóa xã hội.

5. Tương quan giữa hành chính nhà nước và quản trị kinh doanh

Quản lý sản xuất, kinh doanh là một thuật ngữ được sử dụng rất phổ biến trong nhiều thập kỷ qua khi các nhà nghiên cứu quản lý tập trung vào các cách thức để đạt được mục tiêu của hoạt động sản xuất, kinh doanh là lợi nhuận cao trên cơ sở chi phí thấp nhất hay năng suất cao nhất trên cơ sở chi phí không đổi. Trong quản lý học, trường phái “quản lý khoa học” của F. Taylor đã được coi là cuộc cách mạng trong quản lý sản xuất, kinh doanh và đem lại hiệu suất lao động cao hơn trong các tổ chức sản xuất, kinh doanh.

Các nhà nghiên cứu quản lý sản xuất, kinh doanh với mục tiêu lợi nhuận đã bỏ nhiều thời gian để nghiên cứu, tìm ra các mô hình quản lý cần thiết cho tổ chức. Những cuộc điều tra khảo sát theo kiểu của F. Taylor đã trở thành phổ biến. Qua khảo sát, nhiều vấn đề đã được các nhà quản lý sản xuất, kinh doanh áp dụng để đem lại hiệu quả. Ví dụ, môi trường làm việc; phong cách của những nhà quản lý (chỉ huy; nhóm công tác) là những yếu tố được các nhà nghiên cứu quản lý sản xuất, kinh doanh chú ý.

Những thành tựu của khoa học quản lý trong khu vực sản xuất, kinh doanh đã được các nhà hành chính quan tâm. Nhiều thành công của quản lý sản xuất, kinh doanh theo những mô hình

quản lý khoa học của F. Taylor đã được các nhà hành chính áp dụng và ngay chính các nhà nghiên cứu khoa học quản lý cũng đã chuyển dần sang nghiên cứu đặc thù của các cơ quan hành chính nhà nước để có thể áp dụng các thành tựu của khoa học quản lý cho các tổ chức hành chính nhà nước.

Mặc dù trong quản lý sản xuất kinh doanh, mà nhiều người coi đó là hành chính tư (gắn liền với quản trị kinh doanh để kiếm lời), thì hành chính nhà nước lại hoạt động không vì lợi nhuận. Nhưng có rất nhiều cách thức hoạt động, nghệ thuật quản lý sản xuất, kinh doanh (còn gọi là quản trị kinh doanh) được ứng dụng thành công trong nền hành chính nhà nước. Có một số nhà nghiên cứu hành chính đã thừa nhận: Nhiều mô hình quản lý khoa học cần được áp dụng trong tất cả các tổ chức, không phân biệt tổ chức nhà nước hay tổ chức tư nhân. Đó cũng là xu thế tất yếu khi nhiều người muốn thay thế thuật ngữ hành chính nhà nước (hành chính công – public administration) sang quản lý công (public management).

Tuy nhiên, cần chú ý đến tính chất khác biệt giữa quản lý sản xuất, kinh doanh và quản lý nhà nước và hành chính nhà nước đối với các thực thể hoạt động sản xuất, kinh doanh (kể cả các thực thể của Nhà nước). Hai phạm trù quản lý khác nhau, do đó nội dung và phương thức quản lý khác nhau. Không nhầm lẫn giữa những phương thức quản lý một đơn vị sản xuất, kinh doanh thuộc sở hữu Nhà nước và quản lý nhà nước các đơn vị trong tổng thể chung hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước.

Trong xã hội hiện nay, khoa học quản lý được áp dụng cho nhiều loại tổ chức, kể cả các tổ chức nhà nước. Khi xem xét hành chính theo nghĩa cung cấp dịch vụ, thì đòi hỏi việc quản lý và

tiến hành các hoạt động cung cấp dịch vụ theo mô hình *chi phí – kết quả* là một tất yếu. Nếu không xác định rõ mối quan hệ *chi phí – kết quả* của hoạt động cung cấp dịch vụ của hành chính nhà nước, khó có thể thoả mãn nhu cầu của xã hội, công dân trong điều kiện nguồn lực hạn chế.

II. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG TRÊN QUAN ĐIỂM QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VÀ SỰ PHÂN CHIA THỰC THI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Những người nghiên cứu hành chính công theo dòng tư tưởng này bắt đầu từ việc nghiên cứu quyền lực nhà nước và sự phân chia việc thực hiện các quyền lực nhà nước ở các quốc gia khác nhau. Đây là chủ đề quan tâm không chỉ của các nhà hành chính (khoa học hành chính) mà của các nhà khoa học chính trị. Nghiên cứu các mô hình nhà nước khác nhau và sự phân chia việc thực thi các loại quyền lực đã chỉ ra một xu hướng chung là các quyền hành pháp được trao cho các tổ chức khác nhau của Nhà nước thực hiện. Sự phân chia thực thi quyền lực nhà nước tồn tại ở mọi quốc gia dù quốc gia đó theo mô hình tam quyền phân lập hay theo mô hình quyền lực nhà nước là thống nhất, tập trung; sự phân chia thực thi quyền lực nhà nước tồn tại cả trong các Nhà nước phong kiến hiện đại đến những Nhà nước công nghiệp phát triển; từ Nhà nước tư bản đến Nhà nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa (Đông Âu và Liên Xô trước đây).

Sự phân chia thực thi quyền lực nhà nước cho các cơ quan nhà nước là tất yếu, nhưng mối quan hệ giữa các cơ quan thực thi

quyền lực nhà nước là một trong những vấn đề mà các nhà nghiên cứu hành chính quan tâm và tập trung nghiên cứu.

Các nhà nghiên cứu hành chính công căn cứ vào những quyền hợp pháp đã được ghi nhận trong hệ thống pháp luật của quốc gia (Hiến pháp, Luật) để nghiên cứu tại sao Nhà nước lại quy định như vậy và các cơ quan nhà nước được trao nhiệm vụ thực thi quyền lực nhà nước phải làm gì.

Theo cách tiếp cận này, các nhà nghiên cứu coi hành chính công là một công cụ hỗ trợ bên cạnh hệ thống Luật công. Trong khi nghiên cứu, tập trung nhiều hơn về hình thành và phát triển Luật công. Các Trường đại học cũng chỉ tập trung giảng dạy các nội dung Luật công và coi hành chính công chỉ là một lĩnh vực hỗ trợ. Các giáo trình hành chính công do đó bị hạn chế.

Nghiên cứu hành chính công theo cách tiếp cận đến sự phân chia việc thực thi quyền lực làm cho hành chính công trở nên bị động, lệ thuộc. Và không chỉ bị động, lệ thuộc vào lập pháp (mang ý nghĩa chính trị và phụ thuộc chính trị) mà còn cả vào tư pháp.

III. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG THEO CÁCH TIẾP CẬN MÔ TẢ CƠ CẤU

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

Mặc dầu đây là cách tiếp cận tương đối khoa học, *cách tiếp cận mô tả cơ cấu* vẫn bị chỉ trích là không chú trọng tới những vấn đề có liên quan tới môi trường của nền hành chính, chưa quan tâm một cách đầy đủ đến hoạt động hành chính như là một sự hợp tác, phối hợp của những con người nhằm đạt được mục tiêu chung, mà thiếu đặc điểm này, “hành chính” sẽ mất đi phần lớn ý nghĩa. Thêm vào đó, trong khi quá chú trọng vào các kỹ thuật đối với việc thực thi các chương trình đã được vạch sẵn, cách tiếp cận này bỏ qua những khía cạnh lý thuyết về hành chính và hoàn toàn không chú ý tới công dân, những người bị tác động ảnh hưởng trực tiếp bởi các hoạt động hành chính. *Cách tiếp cận mô tả cơ cấu* chú trọng vào các vấn đề như cơ cấu tổ chức, kỹ thuật quản lý nhân sự của Chính phủ và quản lý tài chính, Luật Hành chính và trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, những tác phẩm nghiên cứu theo cách tiếp cận này chưa phân biệt rõ ràng hành chính và chính trị. Vì vậy, theo cách tiếp cận này, hành chính học còn có tên gọi là “hành chính – chính trị”.

IV. CÁCH TIẾP CẬN HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG MỐI TƯƠNG QUAN VỚI CHÍNH TRỊ

Mối quan hệ giữa hành chính công và chính trị được nhiều nhà nghiên cứu hành chính quan tâm. Bản chất của Nhà nước cũng như lập pháp mang tính chất chính trị; còn hành chính công có mục đích phục tùng chính trị thì nó quan hệ như thế nào với chính trị.

1. Tách hành chính công với chính trị

Mô hình phân đôi hành chính và chính trị được Frank J. Goodnow và Leonard D. White đề cập đến trong tác phẩm

“*Chính trị và hành chính*” năm 1990. Trong tác phẩm của mình, Goodnow cho rằng Nhà nước có hai chức năng cơ bản: Chức năng chính trị liên quan đến việc đưa ra chính sách công; trong khi đó chức năng thứ hai là thực hiện các chính sách này¹⁸. Chức năng thứ nhất là chính trị và chức năng thứ hai là hành chính. Chính sự phân chia quyền lực nhà nước cho các cơ quan khác nhau thực thi các loại quyền lực đó tạo nên sự khác biệt này. Ngành lập pháp được hỗ trợ bởi khả năng thực hiện của ngành tư pháp, thể hiện ý chí của Nhà nước và lập ra các chính sách; ngành hành pháp thực thi các chính sách này một cách “vô tư” và phi chính trị.

Những người tiếp cận nghiên cứu hành chính công theo hướng này tìm kiếm cho hành chính công vị trí độc lập, phải có bên cạnh chính trị. Những người theo tư tưởng này cho rằng hành chính công phải tách riêng khỏi chính trị và *trong hoạt động quản lý nhà nước không thể theo ý chí chính trị của Đảng cộng hòa hay Đảng dân chủ mà hoạt động quản lý nhà nước phải theo cách riêng của mình là hành chính – kỹ thuật.*

Theo cách tư duy độc lập với chính trị, khoa học hành chính cần quan tâm nhiều đến trách nhiệm của công chức nhà nước đối với công dân, trang bị kiến thức chuyên môn, đào tạo các chuyên gia và chuẩn bị các nhà chuyên môn cho các vị trí trong Chính phủ và công tác nghiên cứu. Những nội dung nghiên cứu đó làm cho “hành chính công” không thể là một bộ phận của khoa học chính trị mà phải tách ra thành một lĩnh vực riêng, khoa học hành chính.

¹⁸ Frank J. Goodnow, *Politics Administration*, New York, 1990, tr. 10 - 11.

Nghiên cứu hành chính công như là một ngành khoa học độc lập với khoa học chính trị phát triển tương đối mạnh vào những năm đầu của thế kỷ XX và được đánh dấu bằng tác phẩm “*Nhập môn nghiên cứu hành chính công*”¹⁹ của Leonard D. White (đây là cuốn sách đầu tiên chuyên sâu về lĩnh vực hành chính). Trong tác phẩm này L. White đã đưa ra một số nguyên tắc như: Chính trị không xâm phạm vào hành chính; quản lý thích hợp với nghiên cứu khoa học; hành chính công có thể trở thành một ngành khoa học độc lập; và sứ mệnh của hành chính là kinh tế và hiệu quả. Theo ông: “Hành chính là một quá trình thống nhất; ở bất kỳ nơi nào có nó đều có sự thống nhất về mặt nội dung thông qua các đặc tính của hành chính”. Vì vậy, không nhất thiết phải nghiên cứu riêng về hành chính trung ương, hành chính địa phương; mặc dù trong đó cũng có những điểm khác biệt đáng lưu ý, suy cho cùng, sự quản lý của các nhà hành chính đều có cùng một vỏ bọc bên ngoài; “Nên bắt đầu nghiên cứu về hành chính trên cơ sở của quản lý hơn là trên nền tảng pháp luật”.

Theo các nhà nghiên cứu cách tiếp cận này, nếu hành chính bắt đầu từ pháp luật sẽ làm cho khoa học hành chính chú trọng nhiều đến tính pháp lý hơn là những tác nghiệp phải có của hành chính và trong khuôn khổ chung đó, hành chính bị giới hạn nhiều vấn đề. Hành chính công cần thoát ra khỏi sự quá lệ thuộc vào pháp luật thể hiện ý chí chính trị, mà phải dựa nhiều hơn vào khoa học quản lý với các chức năng quản lý của hành chính.

¹⁹ Xem L.D. White trong Từ điển hành chính (đã dẫn); Introduction to the Study of Public Administration, 1926.

Sự phân chia giữa hành chính công và chính trị được đề cập đến trên cơ sở hai chức năng của Nhà nước. Hai chức năng khác biệt của Nhà nước là chính trị (liên quan tới chính sách, thể hiện ý chí của quốc gia) và hành chính (liên quan tới việc thực hiện các chính sách)²⁰. Chính sự phân biệt về quyền lực đã tạo nên cơ sở cho sự khác biệt này. Ngành lập pháp được hỗ trợ bởi khả năng thực hiện của ngành tư pháp, thể hiện ý chí của Nhà nước và lập ra các chính sách; ngành hành pháp thực thi các chính sách này một cách “vô tư” và phi chính trị.

2. Hành chính và chính trị có cùng nguồn gốc

Những người theo tư duy này không thừa nhận tách hành chính với chính trị và cho rằng hành chính và chính trị có cùng nguồn gốc và hành chính phụ thuộc vào chính trị hay chính trị là nguồn gốc của hành chính. Họ không thừa nhận hành chính công là một lĩnh vực khoa học độc lập với khoa học chính trị.

Trong khi có những người theo cách tiếp cận hành chính và chính trị độc lập như là hai ngành khoa học, thì một số người khác cho rằng sự độc lập của hành chính so với chính trị mang ý nghĩa tương đối. Theo Fritz Morstei Marx, cái gọi là “hành chính độc lập” trong thực tế lại “mang nặng chính trị”. Người ta đã đặt ra các câu hỏi như, liệu một quyết định mang tính kỹ thuật về ngân sách hoặc nhân sự có thật là khách quan và phi chính trị không hay là nó mang nặng tính chủ quan và chính trị; liệu có phải lúc nào cũng có thể phân biệt rõ sự khác nhau giữa chính trị

²⁰ Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, New York, 1900, tr. 10 - 11.

và hành chính; liệu việc phân biệt rõ ràng chính trị và hành chính lúc nào cũng cần thiết và có giá trị không; liệu cơ sở của sự phân đôi chính trị và hành chính đã chín muồi hay chưa.

Theo Allen Schick trong *“Chấn thương của quan điểm chính trị”* – (*The Trauma of Politics: Public Administration in the sixties*) cho rằng “hành chính” và “chính trị” là những gì hoàn toàn không thể tách rời nhau được. Ông cho rằng hành chính công luôn luôn phục vụ quyền lực và có quyền lực, rằng sự phục vụ quyền lực là để giúp giới quyền lực giữ vững sự cai trị có hiệu quả hơn. Theo ông, tất cả mọi người đều có lợi từ sự cai trị tốt của Chính phủ.

Một số người cho rằng tách hành chính và chính trị chỉ là hình thức. Tất cả mọi người đều quan tâm đến quyền lực và cách tiếp cận, đến những yếu tố kỹ thuật để đạt đến mục tiêu của Nhà nước. Những người theo hành chính dựa trên nguyên tắc cơ bản là hiệu quả hoạt động sẽ lấn át sự đại diện (lợi ích của các nhóm lợi ích mà những người đại diện cho nhóm lợi ích đưa ra trong các quyết định chính trị); hợp lý của quyết định quản lý thay thế và lấn át lợi ích và quyền lợi cá nhân của các nhóm lợi ích. Sự phân đôi hành chính và chính trị thực chất chỉ là mở rộng các tiêu thức xem xét hoạt động quản lý nhà nước”²¹.

²¹ Xem Allen Schick, “The Trauma of Politics : Public administration in the sixties” in Mosher, *American Public Administration*, tr. 152.

V. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG THEO CÁCH TIẾP CẬN TÌM KIẾM NGUYÊN TẮC CHO KHOA HỌC HÀNH CHÍNH

Cách tiếp cận tìm kiếm cho khoa học hành chính những nguyên tắc riêng của nó cũng là một tư tưởng cho rằng khoa học hành chính (hành chính công) là một ngành khoa học độc lập và có những nguyên tắc riêng. Mô hình các nguyên tắc hành chính cũng đồng thời có nghĩa là các nhà khoa học hành chính mong muốn tìm cho khoa học hành chính và quản lý hành chính có những nét đặc trưng riêng và đó cũng là cách nhằm làm rõ thêm mối quan hệ độc lập giữa hành chính và chính trị. Muốn phân đôi hành chính và chính trị cũng có nghĩa phải tìm cho nó có những cách tiếp cận đặc thù riêng của hành chính, không phải hành chính sinh ra từ chính trị.

1. Nguyên tắc bộ máy thư lại

Theo cách tư duy tìm kiếm nguyên tắc cho khoa học hành chính, có thể nói đến những công trình nghiên cứu của Max Weber²² về bộ máy hành chính với tên gọi là bộ máy thư lại (bureaucracy) được coi như là những tư tưởng đầu tiên nhằm xây dựng các nguyên tắc hành chính của bộ máy thư lại. Max Weber đã phát triển *khái niệm bộ máy quan liêu* với mục tiêu phát triển hàng loạt các quy tắc và thủ tục để các thành viên trong một tổ chức được xử sự một cách công bằng. Max Weber đã khẳng định

²² Max Weber (1864 - 1929), nhà xã hội học người Đức, xem kỹ Max Weber ở Từ điển hành chính.

vai trò quan trọng trong xã hội của các tổ chức thư lại quan liêu với chức năng quản lý xã hội. Theo ông, một tổ chức được quản lý có hiệu quả phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

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

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

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

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

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

M. Weber đã phân tích để xóa bỏ những tư duy không rõ ràng, những lý luận không cụ thể về Nhà nước cũng như nền hành chính nhà nước. Ông đã phân tích chi tiết các đặc trưng bên trong của bộ máy hành chính. Ông gọi hành chính là tuyển hành chính nhằm phân biệt với tuyển chính trị. Lý luận của ông đã có

ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động nghiên cứu khoa học hành chính và đặc biệt là nghiên cứu quản lý khoa học.

Cùng thời với Max Weber, ở Mỹ cũng có những nhà khoa học tập trung nghiên cứu về những phương thức hoạt động quản lý khác nhau nhằm đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất cho các doanh nghiệp, hướng nghiên cứu của các nhà khoa học quản lý Mỹ phù hợp với tư tưởng của M. Weber, nhưng đó là hai hệ tư tưởng giống nhau do hai tập thể độc lập với nhau tìm ra²³. Điều đó cũng thể hiện tính khách quan của việc tìm kiếm các nguyên tắc quản lý hành chính.

2. Nguyên tắc quản lý khoa học

Các nhà nghiên cứu tìm kiếm các nguyên tắc để tối đa hóa hiệu quả của quản lý. Frederick W. Taylor²⁴ với tác phẩm nổi tiếng *“Các nguyên tắc quản lý khoa học”* (1911) và một số tác phẩm của Frank B. Gilbreth (1868–1925) và Lillian M. Gilbreth (1878–1972) đã đề xuất một số nguyên tắc quản lý hiệu quả và sau này gọi chung là “nguyên tắc quản lý khoa học”²⁵.

Theo F. Taylor, những nguyên tắc quản lý khoa học giúp cho các tổ chức tăng cường hiệu quả là:

²³ Các công trình của M. Weber được dịch ra tiếng Anh và đưa sang Mỹ rất muộn so với các nhà khoa học quản lý ở Mỹ khi đề ra lý thuyết của mình.

²⁴ Xem chi tiết Frederick. Winslow Taylor ở Từ điển hành chính (đã dẫn).

²⁵ Frank B. Gilbreth (1868–1925) và Lillian M. Gilbreth (1878–1972) là vợ chồng và là hai nhà khoa học quản lý ủng hộ và phát triển tư tưởng của F. W. Taylor trong xã hội công nghiệp hóa khi vấn đề tổ chức lao động của đám đông trở thành bức xúc. Tư tưởng quan trọng của hai nhà khoa học này là sự tham gia tích cực của công nhân (sự ủng hộ của họ) để có thể sử dụng phương pháp quản lý khoa học. Mục tiêu quản lý đạt hiệu quả cao nhất chỉ khi có sự đồng nhất giữa công nhân và sản phẩm. Ông bà đã đề ra 17 động cơ để phân loại hoạt động của công nhân.

– Phát triển một chuỗi hành động cho mỗi khâu của một công việc.

– Tăng cường chuyên môn hoá.

– Lựa chọn một cách khoa học, đào tạo và phát triển nhân viên.

– Lập kế hoạch và phân công công việc.

– Thiết lập các phương pháp và thời gian chuẩn mực cho mỗi nhiệm vụ.

– Sử dụng hệ thống lương bổng để thúc đẩy, khuyến khích.

Do những người nghiên cứu các nguyên tắc quản lý khoa học là những người đang làm việc trong các tổ chức sản xuất, kinh doanh nên trong giai đoạn đầu, các nguyên tắc quản lý khoa học của F. W. Taylor và Gilbreths không tác động nhiều lắm đến hành chính công²⁶. Nhưng theo tiến trình phát triển, hai luận điểm cơ bản của F. W. Taylor là: với mỗi một công việc đều có một cách tốt nhất để giải quyết. Điều này cũng có nghĩa là hoạt động quản lý (tức các nhà quản lý phải xác định ra cách tốt nhất đó và có trách nhiệm đào tạo con người thực hiện được cách đã vạch ra, tức phải có tính chuyên môn hóa cao; cần có sự kiểm soát chặt chẽ quá trình hoạt động và điều chỉnh cần thiết, luôn gắn liền hoạt động với chế độ tiền công hợp lý, khuyến khích) đã

²⁶ Những nguyên tắc của F. Taylor đề xuất nhằm phục vụ nhiều hơn cho hoạt động quản lý mang tính tác nghiệp (quản đốc các phân xưởng kiểu như Taylor nắm giữ) nên lúc đầu khi đưa vào hành chính công, các nhà hành chính công thiếu sự quan tâm.

được vận dụng, nghiên cứu trong nhiều hoạt động của các cơ quan nhà nước.

3. Nguyên tắc quản lý hành chính của Henri Fayol

Thuật ngữ “nguyên tắc hành chính” cũng đã được một số nhà nghiên cứu đề cập đến trong nghiên cứu hiệu quả hoạt động của các tổ chức. Thuật ngữ hành chính trong trường hợp này chỉ nhóm các nhà quản lý ở cấp cao trong tổ chức. Theo Henri Fayol khi nghiên cứu các chức năng quản lý cấp cao trong các tổ chức cần quan tâm 14 nguyên tắc quản lý – những nguyên tắc quản lý hành chính: (1) phân công lao động rành mạch; (2) quyền uy của người chỉ huy; (3) kỷ luật; (4) quyền hạn đi đôi với trách nhiệm; (5) thống nhất lãnh đạo; (6) chỉ huy thống nhất và liên tục; (7) lợi ích cá nhân phụ thuộc vào lợi ích chung; (8) hệ thống thứ bậc rõ ràng; (9) tập trung kết quả và kiểm tra; (10) công bằng; (11) nhân sự ổn định; (12) thù lao thích đáng; (13) sáng tạo; (14) có tinh thần đồng đội²⁷.

Nguyên tắc hành chính công được các nhà nghiên cứu hành chính công đề cập đến như một lĩnh vực riêng ngày càng được quan tâm. Những nguyên tắc cơ bản đã được trình bày trong cuốn “*Các nguyên tắc hành chính công – Principles of Public Administration*” của W.F. Willoughby, xuất bản năm 1927. Theo Willoughby, có sự tồn tại khách quan của các nguyên tắc hành chính công và sự cần thiết phải khám phá ra chúng và các nhà

²⁷ Xem chi tiết về Mary Parker Follett (1868 - 1933) và Henri Fayol (1841 - 1925) ở Từ điển hành chính (dẫn).

hành chính phải là những chuyên gia trong lĩnh vực của mình nếu họ học được cách áp dụng những nguyên tắc này.

Trong giai đoạn đầu của việc áp dụng các nguyên tắc hành chính (kể cả các nguyên tắc quản lý khoa học), các nhà nghiên cứu hành chính công đã được giới công nghiệp và Chính phủ ủng hộ vì những gì họ đã cung cấp và hoàn thiện hệ thống quản lý công nghiệp lúc đó.

4. Nguyên tắc quản lý kỹ thuật của hành chính (Luther Gulick và Lyndall Urwick)

Trong quá trình tìm kiếm nguyên tắc hoạt động của hành chính công, các nhà nghiên cứu đã nhận thấy tính đa dạng của hành chính công khi tìm kiếm nguyên tắc. Môi trường của hành chính rất đa dạng và phức tạp, và do đó, nghiên cứu nguyên tắc, theo Luther Gulick và Lyndall Urwick²⁸ có thể quan tâm 7 nguyên tắc có tính kỹ thuật của hành chính (viết tắt là POSDCoRB) :

- P** – lập kế hoạch (Planning)
- O** – tổ chức (Organizing)
- S** – công tác cán bộ (Staffing)
- D** – chỉ huy (Directing)
- Co** – phối hợp (Coordinating)
- R** – báo cáo (Reporting)
- B** – lập ngân sách (Budgeting).

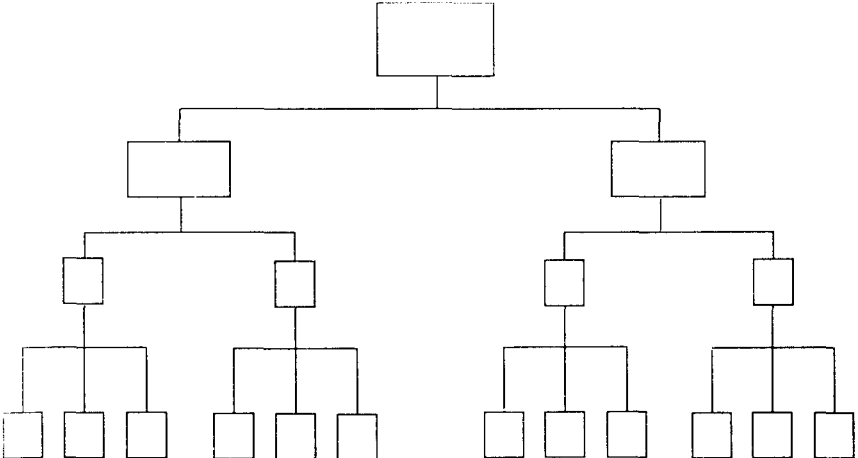
²⁸ Xem "Papers in the Science of Administration" của Luther Gulick và Lyndall Urwick, New York, 1937.

5. Nguyên tắc quản lý theo quy mô, phạm vi kiểm soát của tổ chức

Những người theo cách tiếp cận tách đôi chính trị và hành chính hay hành chính mang ý nghĩa độc lập khi cố gắng tìm cho nó các nguyên tắc riêng (độc lập) cũng vấp phải sự không ủng hộ của một số người khác giống như không ủng hộ sự tách đôi hành chính và chính trị.

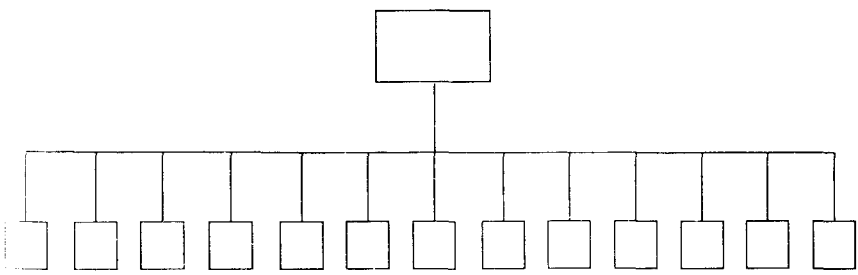
Những người không ủng hộ tuyệt đối hóa nguyên tắc hành chính đã cho rằng không có cái gọi là nguyên tắc hành chính công riêng. Sự phát triển các nguyên tắc hành chính bị chính những yếu tố bên trong các cơ quan hành chính cản trở như giá trị của tổ chức, phẩm chất, năng lực của cá nhân và đặc biệt là vấn đề văn hóa tổ chức. Họ phản đối sự cố định hay tìm ra những nguyên tắc bất biến (như những cơ sở khoa học của hành chính công).

Herbert Simon là một trong những người không ủng hộ tính riêng rẽ của nguyên tắc hành chính. Theo ông, mỗi một nguyên tắc hành chính đều có một nguyên tắc đối kháng. Ví dụ, các tài liệu truyền thống về hành chính công cho rằng bộ máy thư lại phải có một phạm vi kiểm soát hẹp nếu các mệnh lệnh muốn truyền đạt cho nhau và thực thi một cách hiệu quả. Phạm vi kiểm soát có nghĩa là một nhà quản lý có thể kiểm soát tốt nhất một số lượng hạn chế các nhân viên; khi số lượng vượt quá (thẩm quyền khác nhau phụ thuộc vào số lượng nhân viên dưới quyền), việc trao đổi các mệnh lệnh trở nên bị xuyên tạc và sự kiểm soát trở nên không hiệu quả và lỏng lẻo. Một tổ chức tuân theo nguyên tắc “phạm vi kiểm soát hẹp” sẽ có một mô hình cơ cấu “cao/đọc/gây” như hình 3:



Hình 3. Nguyên tắc quản lý theo cơ cấu dọc

Quy mô, phạm vi kiểm soát có trở thành nguyên tắc của hành chính công khi cơ cấu tổ chức được thiết lập hiệu quả hơn, không theo mô hình trên. Nếu các tổ chức muốn tối ưu hóa việc trao đổi thông tin hiệu quả và giảm bớt sự bóp méo thông tin (bằng cách nâng cao trách nhiệm và sự kiểm soát) thì cần phải có càng ít cấp càng tốt, có nghĩa là tổ chức phải có cơ cấu “phẳng”. Cơ cấu thang bậc “phẳng” đòi hỏi một tổ chức phải có cơ cấu như hình 4.



Hình 4. Nguyên tắc quản lý theo cơ cấu phẳng

Lôgic đằng sau nguyên tắc này là rất ít người cần phải truyền đạt thông điệp lên trên hoặc xuống dưới, và như thế thì tốc độ và mức độ chính xác của các thông tin đến nơi cần thiết càng cao. Trong thực tế, nguyên tắc này cũng gây ấn tượng không kém.

Hai cơ cấu tổ chức trên hoàn toàn trái ngược nhau về quan điểm và vì vậy, theo định nghĩa chúng không thể coi là một trong những nguyên tắc giống như M. Weber đã nêu ra là tổ chức theo thứ bậc.

Theo H. Simon, những người ra các quyết định hành chính muốn có được sự lựa chọn hợp lý (có thể là sự lựa chọn tốt nhất), song lại có rất nhiều biến số trên đường đi tới một sự lựa chọn hợp lý nhất. Trong cuốn sách của mình Simon đưa ra quan điểm rằng sự lựa chọn cần được khám phá bằng việc tìm kiếm chúng; rằng thực ra chỉ có một số ít sự lựa chọn thay thế cần được chú ý tới; rằng thông tin cũng cần được phát hiện trong suốt quá trình tìm kiếm; và rằng các nhà ra quyết định thường thay vì lựa chọn một phương án tốt nhất là lựa chọn phương án làm thỏa mãn quan điểm của họ.

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

VI. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG TỬ TƯ TƯỞNG “HÀNH VI HÀNH CHÍNH”

Trong cùng một năm khi H. Simon phê phán các cơ sở hành chính truyền thống trong cuốn “Hành vi hành chính” của mình,

Ông đồng thời lại đưa ra một sự lựa chọn mới thay thế các mô hình lý thuyết cũ. Đối với Simon, mô hình lý thuyết mới về hành chính có nghĩa là cần phải có hai loại các nhà hành chính làm việc hài hòa và tương hỗ với nhau một cách lý trí: Một loại thì quan tâm đến việc phát triển khoa học hành chính thuần túy dựa trên cơ sở tâm lý học xã hội, trong khi trường phái khác lại quan tâm đến việc “thi hành các chính sách công”. Theo quan điểm của Simon, việc thực hiện chính sách công “không thể dừng lại khi nó chỉ thối thu khoa học chính trị; nó cũng cần phải cố gắng tiếp cận gần hơn với khoa học kinh tế và khoa học xã hội, hấp thụ tư duy kinh tế học và xã hội học nữa”. Tuy nhiên, cả hai “khoa học hành chính thuần túy” và “thực thi chính sách công” cần phải là những thành tố bổ sung cho nhau²⁹.

Như vậy, những thách thức vào cuối thập kỷ 40 đã cho thấy, những “nguyên tắc hành chính” hầu như không phải là sự hiện diện cuối cùng của khoa học hành chính. Sự thuyết phục của Simon rằng tâm lý xã hội cung cấp cơ sở cho sự hiểu biết các hành vi hành chính đã đánh vào các nhà khoa học hành chính nghiên cứu theo hướng các nguyên tắc hành chính và làm cho họ lúng túng.

Sự chỉ trích của H. Simon và các đồng sự đã đưa ra đối với các mô hình lý thuyết truyền thống là mối đe dọa không chỉ đối với các nhà khoa học chính trị mà còn cả các nhà khoa học hành chính công. Theo họ, các nhà khoa học hành chính công có cả “một củ cà rốt” và cả một “chiếc gậy” xui khiến không chỉ

²⁹ Xem Herbert A. Simon, “A Comment on The Science of Public Administration”, 1947, tr. 202.

“nằm yên” trong khoa học chính trị mà còn tăng cường mối quan hệ với các lĩnh vực khoa học khác. “Củ cà rốt” là sự duy trì mối liên hệ nhận thức logic giữa chính trị và hành chính – đó là quá trình ra chính sách. “Chiếc gậy” là viễn cảnh gây lo lắng cho việc thiết lập lại chỉ để trở thành một “khoa học thuần túy”, làm mất đi các đặc điểm thực tế về chính trị và xã hội trong khi nỗ lực phát triển một kiểu tư duy kỹ thuật đơn thuần về hành chính công. Hành chính công xem xét các giai đoạn bên trong của tiến trình: Sự hình thành các chính sách công trong bộ máy thu lại và việc thực hiện các chính sách công của họ. Khoa học chính trị xem xét các giai đoạn bên ngoài của tiến trình: Các áp lực trong chính thể sinh ra sự thay đổi về xã hội và chính trị. Có một logic nhất định trong việc tiếp tục mối liên hệ này theo hướng có lợi cho cả hai lĩnh vực chính trị và hành chính.

Do đó, vào những năm 1950, với những áp lực từ phía những nhà chính trị học, các nhà hành chính đã có những hoài nghi về sự tồn tại của lĩnh vực hành chính. Ví dụ, năm 1952, Roscoe Martin đã viết một bài báo đăng trong Tạp chí Khoa học Chính trị Mỹ để kêu gọi việc tiếp tục “sự thống trị của chính trị đối với hành chính”³⁰.

VII. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG VỚI TƯ CÁCH LÀ KHOA HỌC THỰC TIỄN

Dòng tư tưởng này của các nhà nghiên cứu hành chính công xuất phát từ tính phức tạp của các dòng tư tưởng đã nêu trên về

³⁰ Xem Roscoe Martin, “Political Science and Public Administration”, *American Political Science Review*, 1952, tr.665.

khoa học hành chính công cũng như những khó khăn khi nghiên cứu lý thuyết của khoa học hành chính.

Các nhà nghiên cứu thực nghiệm tìm thấy nhiều cách giải thích hơn về hoạt động của hành chính công và qua đó cố gắng tìm ra những nét chung. Có hai cách tiếp cận thực nghiệm về nghiên cứu hành chính công : tình huống và so sánh. Nghiên cứu tình huống được sử dụng trong nghiên cứu khoa học hành chính đòi hỏi nghiên cứu lĩnh vực này phải quan sát được. Bằng những kết quả nghiên cứu về giá trị của nhóm; động cơ, niềm tin hay hành động của cá nhân, tập thể trong môi trường nhất định, có thể hiểu sâu hơn bản chất hành vi nhóm, hay cá nhân. Và qua nghiên cứu so sánh (gọi chung là hành chính so sánh) có thể cắt nghĩa được một số nội dung chung.

1. Nghiên cứu tình huống

Phương pháp nghiên cứu tình huống được áp dụng từ những năm 30 ở nhiều nước. Các công trình nghiên cứu tình huống đều do các nhà hành chính (administrators) viết về những vấn đề quản lý và cách thức mà họ giải quyết chúng. Phương pháp tình huống đã trở thành một trong những phương pháp đào tạo và nghiên cứu của nhiều lĩnh vực khác, đặc biệt trong hoạt động quản lý nói chung.

Tầm quan trọng của việc sử dụng nghiên cứu tình huống trong đào tạo và nghiên cứu hành chính công đã khẳng định tính thực tiễn của lĩnh vực khoa học này. Sự xuất hiện phương pháp nghiên cứu tình huống vào thập kỷ 40 và 50 đã phản ánh sự hưởng ứng của các nhà khoa học hành chính đối với cái gọi là “cách mạng hành vi” trong các nhà khoa học xã hội lúc bấy giờ. Một mặt, các nhà hành chính công truyền thống, đặc biệt là

những ai tham dự vào khoa học hành chính những năm 1930 đã chào đón phương pháp nghiên cứu tình huống như một hình thức tồn tại mang tính thực tế và cần thiết để thiết lập lại những mối liên quan giữa hành chính học và chính trị học. Phương pháp nghiên cứu tình huống cũng đưa ra một sự lựa chọn thuận lợi đối với yêu cầu của H. Simon về một “khoa học hành chính đơn thuần” nghiêm khắc, chặt chẽ mà có một công cụ phương pháp luận của riêng mình.

2. Hành chính so sánh và hành chính phát triển

Hành chính công là một khoa học hay nghệ thuật và có những nguyên tắc riêng của mình hay không cũng được xem xét cụ thể qua sự so sánh hành chính công của từng nền văn hoá khác nhau.

Hành chính công qua các nền văn hóa khác nhau là một cách tiếp cận mới. Trước đây, theo các nhà nghiên cứu hành chính công dựa trên nguyên tắc, thì cho rằng: Những nguyên tắc “là hữu ích với tư cách hướng dẫn các hành động trong nền hành chính công của nước Nga thì cũng hữu ích đối với nền hành chính công của Vương quốc Anh, Irắc và Hợp chủng quốc Hoa Kỳ” (L. White)³¹. Tuy nhiên, các nhà hành chính công sau này như R. Dahl và D.C. Waldo đã chỉ ra rằng các yếu tố văn hóa có thể làm cho nền hành chính công ở nơi này khác với nền hành chính công ở nơi khác. Nghiên cứu so sánh hành chính của các

³¹ Xem Leonard D. White, *The Meaning of Principles of Public Administration* – John M Gaus, Leonard D. White. *The frontiers of Public Administration*, 1936, tr. 22.

nền văn hóa khác nhau có thể tìm ra được những nét khác biệt về hành vi do văn hóa khác nhau đưa đến.

Hành chính so sánh chú trọng vào 5 vấn đề sau: (1) nghiên cứu lý luận; (2) thuyết phục việc ứng dụng lý thuyết vào thực tế; (3) đóng góp thêm vào lĩnh vực chính trị học so sánh; (4) quan tâm đến các nhà nghiên cứu được đào tạo theo truyền thống của luật Hành chính; (5) phân tích so sánh những vấn đề hành chính công³².

Nghiên cứu hành chính so sánh để làm cơ sở nghiên cứu hành chính công cần quan tâm hai vấn đề:

Thứ nhất là hành chính mang tính văn hóa, bị ảnh hưởng rất nhiều bởi văn hóa, vì vậy, đôi khi nó mang tính chủ nghĩa địa phương. Ví dụ, người Mỹ bảo vệ sự hợp lý của nền hành chính công Mỹ qua 4 điểm sau:

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

b) Việc lựa chọn các môn học để nghiên cứu thường phản ánh sự xã hội hóa của người nghiên cứu và nhu cầu của xã hội mà anh, chị ấy đang sống;

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

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

³² Xem Ferrel Heady, *Comparative Public Administration: Concerns and priorities*, 1962.

Trong khi đó, các nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa Đông Âu và Liên Xô trước đây có những cách tiếp cận riêng trong hoạt động quản lý nhà nước.

Thứ hai là hành chính so sánh từ khi bắt đầu ra đời đã có mục đích xây dựng lý thuyết nghiên cứu so sánh giữa các nền văn hóa khác nhau, sẽ tạo cơ hội để đưa ra những khái quát chung về lý thuyết của hành chính công.

Nghiên cứu hành chính so sánh có thể tiến hành theo ba xu hướng chủ yếu:

Khuynh hướng thứ nhất mang tính thực nghiệm. Khi nghiên cứu về hành chính so sánh người ta chỉ tập trung vào những nét tốt đẹp điển hình của một mô hình nào đó rồi xây dựng thành điển hình để đem áp dụng cho các quốc gia hoặc tổ chức khác. Cách tiếp cận này là lấy một nước phát triển có nhiều thành công là “tấm gương chung”. Ví dụ, nền hành chính hiện đại của các nước công nghiệp phát triển Âu, Mỹ – một nền hành chính gắn với kinh tế thị trường, cạnh tranh, năng động và có hiệu quả cao – đang được nhiều chuyên gia hành chính chuyển tải đến cho các nước trong tiến trình chung của xu thế quốc tế hóa hiện nay. Nếu như các nhà chuyển tải không quan tâm đến môi trường của các mô hình hành chính “tấm gương” thì thành công của việc chấp nhận hoặc áp dụng sẽ rất hạn chế. Điều này đã chỉ ra trong nhiều thập kỷ qua khi các nước đang phát triển nhận được sự trợ giúp chuyển đổi mô hình hành chính công của họ từ các nhà hành chính và chuyên gia phương Tây. Các nghiên cứu so sánh theo cách trên chỉ mới mang tính bề nổi với những đề xuất thay đổi bằng cách “bắt chước” những điển hình thực tiễn thành công, mà chưa nêu lên những nguyên nhân chính quyết định sự thành công

hay thất bại của mô hình, từ đó đưa ra những đề xuất thay đổi cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của mỗi tổ chức, mỗi nền hành chính. Khuynh hướng này mang lại kết quả nhất định, nhưng nó không toàn diện, và nếu áp dụng máy móc như vậy có thể dẫn đến thất bại.

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

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

Khuynh hướng thứ ba có vẻ hợp lý và linh hoạt hơn cả dựa trên quan điểm kết hợp chặt chẽ lý luận với thực tiễn: Mỗi một quốc gia, một dân tộc, một tổ chức đều có tiếng nói riêng của mình không chỉ trong ngôn ngữ, văn hóa mà còn trong cách tổ chức và hoạt động của bộ máy công quyền thích hợp với môi trường dân tộc, chính trị, kinh tế và xã hội riêng. Đây là khuynh hướng chú trọng nhiều vào phân tích thực tiễn ảnh hưởng của môi trường hành chính, đòi hỏi các nghiên cứu phải tập trung

phân tích các điều kiện tồn tại và phát triển của nền hành chính trong sự đa dạng, phong phú của các hệ thống chính trị và hệ thống hành chính nhằm giải đáp được các vấn đề như:

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

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

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

VIII. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG THEO QUAN ĐIỂM CỦA KHOA HỌC QUẢN LÝ

Cách tiếp cận này liên quan đến chức năng hành pháp của Chính phủ với trọng tâm là quản lý và tổ chức các tổ chức công quyền. Giống như Wilson đã khẳng định vào cuối thế kỷ 19, quản lý trong các tổ chức nhà nước cũng không khác gì nhiều lắm so với các tổ chức tư nhân – đó là mục tiêu đối với hiệu quả và hiệu năng.

Woodrow Wilson (1856–1924 – cựu Tổng thống Mỹ) là người đầu tiên đặt nền móng cho những nghiên cứu hành chính

công trong tác phẩm “Nghiên cứu về hành chính công” năm 1887. Ông viết: “thực hiện Hiến pháp khó hơn là xây dựng nên nó” điều này cũng có nghĩa là thực thi pháp luật khó hơn việc ban hành pháp luật và W. Wilson nhấn mạnh sự quản lý của Chính phủ và việc sử dụng lực lượng tri thức để thực hiện có hiệu quả việc quản lý một quốc gia. Ông đã nêu lên những vấn đề cơ bản gợi ý cho các nhà nghiên cứu hành chính công như: *Hành chính công thực chất là gì? mối quan hệ đúng đắn và cần thiết trên thực tế giữa các lĩnh vực hành chính và chính trị là như thế nào? và liệu nghiên cứu hành chính có thể trở thành một ngành khoa học trù tượng giống như các ngành khoa học tự nhiên khác hay không?*

Cách tiếp cận phương diện quản lý của W. Wilson tạo điều kiện cho các nhà nghiên cứu sau này tiếp tục nghiên cứu bản chất hoạt động quản lý của hành chính công. Và chính sự phát triển mạnh khoa học quản lý trong nhiều thập kỷ qua đã ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Khoa học quản lý nghiên cứu nhiều nội dung và lĩnh vực như: Lý thuyết tổ chức và hành vi, lập kế hoạch, ra quyết định, lý thuyết ma trận, quản lý nguồn nhân lực, lãnh đạo, động cơ thúc đẩy, giao tiếp, hệ thống thông tin, lập ngân sách, kiểm toán, hiệu suất, và thị trường.

Nhiều nhà nghiên cứu hành chính công có nền tảng học vấn từ các trường kinh doanh ủng hộ mô hình lý thuyết quản lý trong hành chính công. Nghiên cứu hành chính công theo trường phái này cho rằng: Đưa ra các thuật ngữ hành chính công, hành chính doanh nghiệp và hành chính các tổ chức khác là kết quả của một sự phân biệt sai lầm. Họ thừa nhận chỉ có một loại hành chính.

Vào những năm đầu của thập kỷ 60 “phát triển tổ chức” bắt đầu lớn mạnh như một lĩnh vực của quản lý. “Phát triển tổ chức” với tư cách là một lĩnh vực được đặt nền móng từ tâm lý xã hội và các giá trị của dân chủ hóa bộ máy thư lại, bất kể tư hay công, và tự phát triển của cá nhân các thành viên trong các tổ chức. Với tư cách là trọng tâm, “phát triển tổ chức” thể hiện nỗ lực lựa chọn thay thế chính trị học đối với nhiều nhà nghiên cứu hành chính công. Vì những giá trị này, “phát triển tổ chức” được các nhà hành chính công thời kỳ này xem như sự đề cập đến một lĩnh vực nghiên cứu có thể so sánh được trong khuôn khổ của quản lý: Các giá trị dân chủ có thể được xem xét, các mối quan tâm đến chuẩn mực cần được đề cập, và các phương pháp luận khoa học cứng nhắc cần được áp dụng. Tuy nhiên, đặc điểm riêng biệt của hành chính công cũng cần được quan tâm³³.

Nghiên cứu hành chính công dựa trên nền tảng chung của khoa học quản lý đã được nhiều người cố gắng để xem xét cái chung để tìm ra cái riêng của hành chính công. Mặc dù, một số nhà nghiên cứu dựa trên quan điểm của W. Wilson về hành chính công là bộ phận của quản lý và tất cả đều có những cái chung, đó là những mục đích của tổ chức³⁴.

³³ Gắn liền với mô hình lý thuyết quản lý, người ta nhấn mạnh đến chủ nghĩa nghề nghiệp hay chuyên môn (Professionalism) trong hoạt động quản lý. Kiến thức chuyên môn là một bộ phận quan trọng của chủ nghĩa nghề nghiệp nên bằng cấp đại học rất có ý nghĩa. Nội dung đào tạo, ví dụ bằng thạc sỹ hành chính cũng chứa đựng những kiến thức rất phong phú như: Nội dung kinh tế, chính trị, xã hội của hành chính; phân tích lượng và vi lượng; sự biến động tổ chức, cá nhân, nhóm; phân tích chính sách; quá trình quản lý/hành chính.

³⁴ James L. Perry và Kenneth L. Kraeneth, Part Three: Is Public Management Similar to or Different From Private Management”, trong : “Public Management: Public and private Respective ., 1985, tr.50.

Tuy nhiên, thực tế các số liệu đã chỉ ra rằng: Các kỹ năng thực tế mà các nhà hành chính công cần và các kỹ năng thực tế mà các nhà doanh nghiệp cần khác nhau một cách rõ rệt; và các nhà doanh nghiệp thành công sau này trở thành các nhà quản lý công lại là những người đầu tiên phủ nhận quan điểm cho rằng có những điểm giống nhau quan trọng giữa các khu vực công và tư. Ví dụ, một số điểm khác biệt giữa hai loại hình hành chính công và hành chính tư là: *Yếu tố đặc thù thứ nhất* của hành chính công là bất kỳ một cái gì mà một cơ quan Nhà nước làm đều là một công tác công trong khi các công ty tư nhân mang tính chất tư, các hoạt động của các công ty này thuộc về công việc riêng của chúng chứ không vì nhân dân nói chung. Mục tiêu chủ yếu của hành chính công là phục vụ nhân dân, trong khi mục tiêu chủ yếu của hành chính tư là mang lại lợi nhuận, càng nhiều càng tốt cho người chủ doanh nghiệp tư đó. *Đặc điểm khác biệt thứ hai* là bộ máy Chính phủ là một bộ máy đặc biệt cả về phạm vi, mức độ, cũng như sự đa dạng của các hoạt động mà Chính phủ thực hiện. Cho dù các tập đoàn tư nhân đa quốc gia với tiềm lực kinh tế và tuyển dụng hàng vạn công nhân cũng không thể so sánh được với kích cỡ và các hoạt động của một Chính phủ. Hoạt động của một Chính phủ là có ảnh hưởng đối với toàn bộ cơ cấu kinh tế và xã hội của một quốc gia; phạm vi hoạt động của các nhà hành chính công bị giới hạn chặt chẽ trong khuôn khổ của pháp luật, trong khi các nhà hành chính tư có nhiều độ cơ dẫn cơ động hơn đối với các kết quả cuối cùng (mặc dù vẫn phải thuộc khuôn khổ pháp luật nói chung). Còn có một khác biệt nữa là các kỹ năng đa dạng trong công tác của Chính phủ Trung ương và các cấp chính quyền địa phương thường rộng hơn rất nhiều so với trong công việc của các doanh nghiệp tư nhân.

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

Quản lý có nhiều điều khác biệt và ảnh hưởng lớn đến hành chính công, nó buộc các nhà nghiên cứu hành chính công xem xét lại một cách kỹ lưỡng nghĩa của khái niệm “công” trong “hành chính công” là gì. Và nó thuyết phục các nhà nghiên cứu hành chính công rằng: Hàng loạt những phương pháp luận mới của quản lý là quan trọng và cần thiết đối với hành chính.

IX. NGHIÊN CỨU HÀNH CHÍNH CÔNG VỚI TƯ CÁCH KHOA HỌC QUẢN LÝ CÔNG

1. Tư duy về sự thay đổi của hành chính công

Nghiên cứu sự thay đổi vai trò của Nhà nước đối với xã hội có thể chỉ ra nhiều xu hướng khác nhau. Đặc biệt Nhà nước ngày càng gia tăng vai trò của mình trong các hoạt động kinh tế – xã hội, can thiệp quá sâu vào các ngành, các lĩnh vực. Nhà nước trực tiếp làm kinh tế trên nhiều lĩnh vực khác nhau, kể cả những lĩnh vực tư nhân có thể đảm nhận. Nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp là một loại ví dụ. Sự tham gia của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế là cần thiết và phụ thuộc vào từng giai

đoạn cụ thể. Tuy nhiên, Nhà nước không thể bỏ qua vai trò của mình trong hoạt động quản lý nhà nước (bao gồm cả sự can thiệp, điều tiết), nhưng cần quan tâm đến cách thức, biện pháp phải làm và làm ở những lĩnh vực nào.

Mô hình hành chính công (truyền thống) được áp dụng ở nhiều nước theo lý thuyết của Max Weber đã bộc lộ một số thiếu sót và do đó đã làm giảm hiệu lực quản lý của bộ máy nhà nước. Chức năng của bộ máy hành chính chồng chéo, chi phí hành chính quá lớn, dịch vụ công nghèo nàn.

Sự thay đổi mạnh mẽ của môi trường quốc tế, khu vực trong đó các quốc gia đang tồn tại, vận động và phát triển làm cho hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước của các cơ quan thực thi quyền hành pháp nói riêng chịu tác động rất lớn của các yếu tố đó.

Hành chính công của các nước đang chịu sự tác động của những yếu tố sau:

– Sự phát triển mạnh mẽ khoa học – kỹ thuật đòi hỏi sự điều chỉnh kinh tế và phát triển nền hành chính.

– Sự phát triển nền kinh tế thị trường và sự quốc tế hoá kinh tế điều chỉnh các mối quan hệ quốc tế và do đó ảnh hưởng đến nền hành chính công mỗi nước trong quá trình hội nhập.

– Xu hướng dân chủ hoá đời sống xã hội do trình độ dân trí được nâng cao, cuộc đấu tranh cách mạng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động buộc các Nhà nước phải điều chỉnh nền hành chính thích ứng.

– Tình thế chung buộc các Nhà nước phải một mặt xã hội hoá, tư hữu hoá, chấp nhận sự tham gia của dân chúng vào công

việc quản lý của Nhà nước, mặt khác phải can thiệp ngày càng sâu vào các quá trình kinh tế – xã hội và cải tiến mô hình nền hành chính công, nâng cao chất lượng dịch vụ đối với dân là những “khách hàng”.

Những thay đổi đó của môi trường bên ngoài Nhà nước đã tác động rất mạnh đến những hoạt động quản lý nhà nước nói chung và của hành chính nói riêng. Các nhà nghiên cứu quản lý đã tìm nhiều cách thức khác nhau để làm cho hành chính công thích ứng với đòi hỏi mới. Tư tưởng quản lý công ra đời thay thế cho tư tưởng hành chính công. Sự khác nhau cơ bản không chỉ ở từ hành chính hay quản lý mà thực chất sự thay đổi xảy ra cả về nguyên tắc và cách thức điều hành.

Nghiên cứu những nội dung và phương thức hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong môi trường mới được các nhà quản lý quan tâm và mô hình hành chính công mới ra đời.

Sự ra đời của mô hình này cũng là một đòi hỏi tất yếu khi các nhà hành chính phải tìm kiếm đến một sự quản lý hiệu quả. Trong khi đó khu vực tư nhân với nhiều cách thức tiếp cận mới – đặc biệt cách tiếp cận theo cơ chế thị trường đã tỏ ra thành công hơn khi sử dụng nguồn lực khan hiếm.

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

2.1. Hiệu quả của hoạt động quản lý

Trong mô hình mới, vai trò của khoa học quản lý và các nhà quản lý, nhất là quản lý theo lối quản trị doanh nghiệp được đề cao và chính nó là yếu tố quyết định việc đạt được mục tiêu của quản lý. Nếu như trong nền hành chính truyền thống, các nhà hành chính chủ yếu là làm nhiệm vụ thi hành mệnh lệnh và làm

theo các quy tắc có sẵn, thì ngày nay với tư cách là nhà quản lý, họ phải tính toán, dự đoán, sáng tạo, năng động để đạt được mục tiêu. Vì mục tiêu phải đạt là hiệu quả của hoạt động quản lý, các nhà hành chính không quan tâm nhiều đến chu trình, phương pháp, mà quan tâm trước hết đến mục đích có đạt được hay không, cụ thể là hiệu quả đo đếm được, bằng một hệ thống chỉ tiêu đánh giá, lượng hoá, so sánh kết quả/chi phí.

2.2. Phi quy chế hoá

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

Phi quy chế hoá là thực hiện đơn giản các thể chế, các quy định, thủ tục đã trở nên quá nặng nề và phức tạp, đến mức người dân không hiểu nổi, và thậm chí cả các cơ quan hành chính nhà nước cũng khó áp dụng. Từ đó, đặt ra các yêu cầu phải cải cách thể chế theo hướng:

– Đơn giản hoá các thủ tục hành chính để giải quyết các vấn đề hành chính nhanh hơn và đỡ tốn kém hơn;

– Một hệ thống lập quy ít phức tạp tạo ra một chế độ công vụ đa dạng hơn, tạo điều kiện cho các địa phương phát huy sáng

kiến và phát triển các dịch vụ theo yêu cầu cá nhân. Nhưng đồng thời nó cũng có mặt trái là dẫn đến những đối xử khác nhau giữa các công dân, tạo ra nguy cơ phân phối không đồng đều các dịch vụ trong dân chúng và giữa các vùng khác nhau;

– Một hệ thống chính sách bao gồm các quy định đơn giản hơn và số lượng ít hơn sẽ tăng tự do cá nhân cho các công dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế cho các công ty. Nhất là với các công ty kinh doanh, việc đơn giản hoá các thủ tục rườm rà là giúp tăng được tính cạnh tranh của họ.

2.3. Phân quyền

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

Quá trình phân quyền diễn ra rất rõ rệt, thể hiện ở sự thay đổi trong mối quan hệ giữa Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương, được thực hiện ở rất nhiều quốc gia với những mức độ và kết quả khác nhau. Ví dụ, Cộng hòa Liên bang Đức là nước

có truyền thống lịch sử phân quyền mạnh. Nước Anh có tình thế phức tạp hơn do có sự xung đột sâu sắc giữa chính quyền các địa phương và trách nhiệm của họ đối với các chính sách kinh tế khiến cho nước Anh không đi theo xu hướng này. Nước Pháp là nước có truyền thống tập quyền mạnh nhưng đã và đang thực hiện quá trình phân quyền. Thụy Điển là nước bỏ xa các nước trong thực hiện tăng tính độc lập của chính quyền địa phương. Các nước khác như Thái Lan, Philippin, Indônêxia, Hàn Quốc, Malaysia, v.v... đều có xu hướng phân quyền theo những mức độ khác nhau. Tình hình chung là luôn có sự điều chỉnh để tránh phân tán bằng các hình thức như tản quyền, uỷ quyền, tăng cường sự quản lý tập trung, thống nhất của Chính phủ và các Bộ. Song song với hệ thống tổ chức địa phương tự quản, có hệ thống tổ chức của Trung ương đặt tại các địa bàn lãnh thổ (tản quyền), không phụ thuộc vào chính quyền địa phương mà lại có chức năng kiểm tra các chính quyền địa phương đó.

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

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

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

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

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

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

2.4. Vận dụng các nguyên tắc của cơ chế thị trường, như cạnh tranh, đấu thầu, tính hiệu quả, lượng hoá, so sánh kết quả chi phí, công dân là “khách hàng” của nền hành chính, làm cho nền hành chính trở nên năng động, đa dạng, phong phú, thoát khỏi vỏ ốc quan liêu truyền thống của bộ máy thư lại cũ.

2.5. Quan hệ giữa chính trị với hành chính nhà nước

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

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

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

đoàn hoá các công ty để nâng cao tính cạnh tranh. Ngoài ra, một ý nghĩa quan trọng khác của tư nhân hoá là thu hút được đông đảo các thành phần xã hội, nhất là khu vực tư nhân, các công dân và các tổ chức phi chính phủ, tham gia vào hoạt động của nền hành chính công. Trong một chừng mực nào đó, tư nhân hoá có thể được coi là một phần của xã hội hoá. Mức độ, phạm vi tư nhân hoá và xã hội hoá ở các nước khác nhau, tùy thuộc vào hoàn cảnh của mỗi nước và xu hướng chính trị của Đảng cầm quyền và Chính phủ đương thời.

2.7. Hành chính công không tách khỏi hành chính tư và vận dụng nhiều phương pháp quản lý doanh nghiệp vào hoạt động hành chính công

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

Ở nước ta hiện nay, do khu vực tư còn chưa phát triển mạnh, nên vấn đề hành chính công và hành chính tư chưa được đặt ra để nghiên cứu một cách thực sự cấp bách. Song trong thực tiễn trên thế giới, nhất là tại các nước đã có một nền hành chính phát triển và một khu vực kinh tế tư nhân phát triển, hành chính học là một bộ phận của khoa học, tổ chức quản lý nói chung với những nguyên tắc cơ bản có thể ứng dụng cho tất cả các tổ chức hành

chính – sự nghiệp, các doanh nghiệp cỡ lớn, dù đó là doanh nghiệp Nhà nước hay tư nhân. Như đã nêu trên đây, cũng giống như quản lý, hành chính là một nghệ thuật để “hoàn thành công việc”. Nghệ thuật này cũng đòi hỏi các công tác như hướng dẫn, phối hợp, kiểm soát, đánh giá, khuyến khích vật chất và tinh thần, sử dụng các thiết chế quan hệ con người để đạt được các mục đích của tổ chức đề ra. Các quá trình và kỹ năng như vậy là cần thiết cho cả hành chính công và hành chính tư.

2.8. Xu hướng quốc tế hoá

Sự quốc tế hoá đời sống kinh tế – xã hội cũng ảnh hưởng đến nền hành chính công. Các nước phải điều chỉnh nhiều quy định pháp luật theo pháp luật và thông lệ quốc tế đối với nhiều vấn đề mang tính chất toàn cầu, đặc biệt là những vấn đề xã hội (điển hình là Tuyên bố 10 điều cam kết của Hội nghị cấp cao về phát triển xã hội tại Copenhagen tháng 3/1995). Loài người đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng, ví dụ như nạn ô nhiễm môi trường và hiểm hoạ của hiệu ứng nhà kính, vấn đề chống buôn lậu, maphia, bạo lực, vấn đề giới tính, tôn giáo, bảo vệ quyền của trẻ em,... Nền hành chính phát triển của các nước đều phải quan tâm và gánh vác nghĩa vụ chung đối với những vấn đề của loài người.

Đất nước ta đang trong quá trình hội nhập vào thế giới và khu vực, điều đó thể hiện rất rõ trong chính sách mở cửa ra bên ngoài, làm bạn với tất cả các nước không phân biệt thể chế chính trị, tôn giáo, màu da,... trên cơ sở độc lập tự chủ và hai bên hữu nghị, hợp tác, cùng có lợi và không làm phương hại đến nhau. Hiện nay, Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của ASEAN, và đang trên đường tiến tới gia nhập APEC và WTO.

Chúng ta đang đẩy mạnh tiến trình hội nhập vào thế giới và khu vực. Một mặt, chúng ta tiếp thu có chọn lựa các kiến thức và kinh nghiệm hiện đại trên thế giới, mặt khác, chúng ta cần gìn giữ truyền thống và bản sắc dân tộc, đấu tranh chống lại các trào lưu và ảnh hưởng xấu của các hệ tư tưởng và văn hoá xa lạ với truyền thống dân tộc Việt Nam.

Chương 3

THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

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

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

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

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

I. THỂ CHẾ VÀ THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm thể chế

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

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

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

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

Thể chế cũng được hiểu là pháp luật, phong tục tập quán đã được thiết lập và nhiều người phải tuân theo. Trong trường hợp

này, thể chế là những quy định chung bắt buộc mọi người trong tổ chức phải tuân theo.

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

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

Thể chế luôn gắn liền với tổ chức và do đó, trong một ý nghĩa tương đối có thể đưa ra khái quát định nghĩa thể chế như sau: *Thể chế bao hàm tổ chức với hệ thống các quy tắc, quy chế*

được sử dụng để điều chỉnh sự vận hành của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức. Theo cách định nghĩa này, thể chế được hiểu theo nghĩa rộng cho mọi tổ chức. Đó là cách định nghĩa rộng nhất của từ “thể chế”.

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

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

Theo cách định nghĩa này, nhiều người đồng nhất thể chế với hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, khi nói đến thể chế không chỉ hệ thống pháp luật mà phải gắn liền với cơ quan thực thi pháp luật đó. Hệ thống pháp luật là nền tảng của

thể chế, nhưng cơ quan thực thi pháp luật mới là chủ thể của thể chế. Thể chế trường học công không chỉ là pháp luật hoạt động của hệ thống giáo dục mà còn là hệ thống các trường công.

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

2. Phân loại thể chế

a) Thể chế nhà nước và thể chế tư

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

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

Trong điều kiện cụ thể chương trình này, chúng ta sẽ không nghiên cứu thể chế không thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước nên việc nghiên cứu thể chế của các tổ chức không phải Nhà nước cần tìm hiểu thêm ở chương trình khác. Tuy nhiên cần phân biệt thể chế mà Nhà nước bắt buộc các tổ chức tư nhân phải chấp hành.

b) Phân loại thể chế theo các phương thức sản xuất

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

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

– Thể chế của xã hội xã hội chủ nghĩa.

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

c) Phân loại theo nhóm đặc trưng

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

– Nhóm 1: + Thể chế chính trị ;
+ Thể chế kinh tế ;
+ Thể chế văn hóa – xã hội.

– Nhóm 2: + Thể chế lập pháp ;
+ Thể chế hành pháp ;
+ Thể chế tư pháp.

– Nhóm 3: + Thể chế đối nội ;
+ Thể chế đối ngoại.

– Nhóm 4: + Thể chế Trung ương ;
+ Thể chế địa phương.

– Khác

Mỗi một nhóm thể chế trên có thể chia thành nhiều loại khác nhau tùy thuộc vào mục đích của phân loại. Ví dụ thể chế hành pháp có thể bao gồm trong đó cả thể chế phân chia quyền hành pháp (tản quyền, uỷ quyền hay trao quyền hoặc một dạng khác

nào đó của phân quyền); thể chế hành chính (ban hành quy phạm pháp luật và điều hành hành chính). Thể chế kinh tế là một tập hợp của nhiều thể chế, trong đó có cả thể chế tài chính (ngân hàng và các cơ sở tín dụng).

3. Các yếu tố ảnh hưởng đến thể chế

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

- Lịch sử phát triển của một quốc gia;
- Các dòng tư tưởng chính trị;
- Các lực lượng chính trị và sự ảnh hưởng lẫn nhau trong phạm vi quốc gia và quốc tế;
- Vị trí địa lý của quốc gia;
- Vấn đề dân tộc và người trong quốc gia đó;
- Vấn đề về nhân khẩu trong đó có số lượng dân;
- Sự phân bố và mật độ dân số.
- Mức độ phát triển kinh tế trên tất cả các lĩnh vực;
- Sự phân bố và sử dụng những điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên,
- Cơ cấu xã hội, tầng lớp giai cấp cũng như những xu hướng của sự hình thành các tầng lớp, giai cấp mới hay nói khác đi sự phát triển linh hoạt, mềm dẻo của cơ cấu xã hội hay sự cứng nhắc của cơ cấu đó.
- Đặc trưng truyền thống của dân tộc.

Về nguyên tắc, hệ thống thể chế của các quốc gia khác nhau, đặc biệt các loại thể chế nhà nước. Mặc dù, xét trên các yếu tố

cấu thành hệ thống thể chế có những nét giống nhau, ví dụ thể chế nhà nước theo chế độ Tổng thống hay chế độ Nghị viện, thể chế chính trị theo chế độ đa Đảng hay một Đảng nhưng nội dung bên trong thể hiện thông qua hệ thống quy tắc, quy chế chuẩn mực ứng xử lại khác nhau. Chính vì vậy, rất khó có thể tìm được một hệ thống thể chế chung cho mọi quốc gia.

4. Thể chế hành chính nhà nước

a) Phân biệt thể chế nhà nước và thể chế hành chính nhà nước

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

Như trên đã nêu, cần phân biệt hoạt động quản lý nhà nước (các hoạt động liên quan đến thực hiện ba quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp) và hoạt động hành chính nhà nước (thực thi quyền hành pháp – hành pháp hành động). Gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước là hệ thống các thể chế nhà nước. Hệ thống này bao gồm tất cả các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước từ lập pháp (Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội); hành pháp (Chính phủ và cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở); tư pháp (bao gồm hệ thống các cơ quan thuộc hệ thống tư pháp như Tòa án, Viện Kiểm sát) và tất cả những quy định mang tính pháp luật để các cơ quan thực thi ba quyền đó hoạt động nhằm thực hiện các chức năng quản lý nhà nước.

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

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

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

b) Khái niệm thể chế hành chính nhà nước

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

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

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước là một hệ thống tổ chức và định chế có chức năng thực thi quyền hành pháp, tức

là quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước. Gắn liền với hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước là một thể chế được cấu thành từ những yếu tố nhằm đảm bảo thực thi các hoạt động hành chính nhà nước một cách thống nhất.

Giống như thuật ngữ thể chế, thể chế hành chính cũng chưa có một định nghĩa đầy đủ. Căn cứ vào hoạt động của hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp có thể đưa ra một cách tiếp cận đến thuật ngữ thể chế hành chính.

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

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

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

c) Các yếu tố cấu thành thể chế hành chính nhà nước

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

– Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

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

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

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

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

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

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

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

Hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước là sự tác động của quyền lực nhà nước đến các chủ thể trong xã hội

(công dân và tổ chức), thể nhân hay pháp nhân, công pháp hay tư pháp (công quyền), mang đặc trưng cưỡng bức kết hợp với thuyết phục, giáo dục. Hành chính nhà nước phải hợp pháp và đòi hỏi công dân, tổ chức xã hội phải thực hiện pháp luật.

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

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

Hệ thống văn bản pháp luật ngày càng được bổ sung, hoàn chỉnh, hoàn thiện thì Nhà nước ngày càng hướng đến một Nhà nước dân chủ, hiện đại, pháp quyền với ý nghĩa đầy đủ của nó thì

tính hiệu lực của các thể chế nhà nước và thể chế hành chính nhà nước ngày càng được nâng cao.

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

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

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

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

Hiến pháp nước ta (1992) quy định cụ thể Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức³⁵. Hiến pháp xác lập mọi hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, xã hội đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng

³⁵ Xem Hiến pháp 1992; nhiều văn bản pháp luật có liên quan đến thể chế.

Cộng sản Việt Nam – Đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam. Quyền lực nhà nước từ nhân dân, được nhân dân trao cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Thể chế lập hiến gắn liền với Quốc hội trong thực hiện quyền lập hiến, lập pháp. Hiến pháp quy định cụ thể các tổ chức, cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; quy định tổ chức bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Đó là nền tảng để ra đời nhiều loại thể chế chi tiết (Chính phủ, Bộ, chính quyền địa phương).

Thể chế tổ chức bộ máy hành chính nhà nước là một vấn đề được mọi quốc gia trên thế giới quan tâm dựa trên những quan điểm, nguyên tắc nhất định. Cách thức tổ chức đó phải được thể chế hóa trong văn bản pháp luật của Nhà nước. Thể chế hành chính nhà nước về tổ chức xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, trách nhiệm cũng như các phương tiện kỹ thuật vật chất, nhân sự cho các cấp đó hoạt động.

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

Thể chế hành chính nhà nước càng rành mạch thì cơ cấu tổ chức của bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước các cấp càng rõ ràng và gọn nhẹ. Thiếu các quy định cụ thể, khoa học trong

việc phân chia quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước sẽ làm cho bộ máy hành chính nhà nước công kênh, chức năng, nhiệm vụ chồng chéo và sẽ dẫn đến một bộ máy hoạt động kém năng lực, kém hiệu lực và hiệu quả. Vấn đề phân công, phân chia quyền hạn trong tổ chức bộ máy hành chính sẽ là cơ sở cho việc xác định:

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

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

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

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

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

– Những người có quyền ban hành các quyết định quản lý (các văn bản pháp luật) bắt buộc xã hội, cộng đồng phải chấp nhận và thực hiện (công quyền).

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

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

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

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

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

Nhà nước hiểu theo nghĩa hiện đại không có nghĩa chỉ thực hiện chức năng cai trị mà ngày càng thể hiện rõ hơn vai trò dịch vụ. Công chức trong bộ máy hành chính nhà nước không chỉ là người có quyền mệnh lệnh, mà còn là “công bộc” của dân, người đầy tớ của dân. Các tổ chức và công dân đòi hỏi là Nhà nước ban

hành các quyết định, tổ chức thực hiện các quyết định để đáp ứng các loại yêu cầu của dân.

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

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

– Nhà nước với tư cách quyền lực công, có chức năng tạo ra một khung pháp lý cần thiết (Luật và hệ thống các văn bản lập quy) để quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Như vậy, xét trên phương diện này, mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức xã hội mang ý nghĩa không bình đẳng, có tính bắt buộc, cưỡng bức.

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

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

Luật hành chính ra đời với hệ thống tài phán hành chính là công cụ cần thiết và có hiệu lực để xác lập, kiểm tra, kiểm soát

mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Đó là một loại thể chế hành chính đặc biệt. Tuy nhiên, không phải nước nào cũng quan tâm đến việc xây dựng thể chế này – Luật về quản lý nhà nước và tài phán hành chính. Nhà nước hiện đại, dân chủ phải có Toà án hành chính.

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

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

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

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

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

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

1. Chế độ chính trị

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

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

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

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

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

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

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

Thể chế kinh tế nói trên là nền tảng cơ bản để mọi chủ thể kinh tế (doanh nghiệp nhà nước; doanh nghiệp tư nhân, doanh

nghiệp trong nước và nước ngoài) hoạt động một cách hợp pháp. Đó cũng là nền tảng cơ bản để các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước cần thiết theo chức năng của mình. Những hoạt động mà các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành nhằm làm cho hoạt động kinh tế định hướng đúng như pháp luật nhà nước quy định.

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

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

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

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

4. Ảnh hưởng của văn hóa bên ngoài

Sự phát triển của các quan hệ quốc tế trên nhiều lĩnh vực như kinh tế, chính trị, văn hóa giữa các nước đã ảnh hưởng đến thể chế hành chính mỗi nước. Có nước chủ động tiếp nhận một cách sáng tạo những cái hay ở nước khác để xây dựng và hoàn thiện thể chế hành chính của mình; có nước tiếp nhận và sử dụng một cách rập khuôn, cứng nhắc mô hình của nước khác. Ví dụ, chế độ khoa cử của Trung Quốc được các nước phương tây coi là một trong những đặc điểm của nền văn hóa Trung Quốc. Họ đã tiếp nhận những ưu điểm của nó, có cải tiến thêm, để thiết lập một chế độ công chức của giai cấp tư sản một cách tương đối hoàn thiện, qua thi tuyển để tuyển chọn, bổ nhiệm người vào trong bộ máy hành chính nhà nước các cấp. Điển hình hơn nữa là Nhật Bản, vừa chịu ảnh hưởng của nền văn hóa phong kiến Trung Quốc, vừa chịu ảnh hưởng của các nước khác như Pháp, Đức, Mỹ. Sau chiến tranh, Nhật Bản lại xây dựng theo mô hình của Mỹ. Vì thế, thể chế hành chính của Nhật Bản là mô hình “hỗn hợp”.

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

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

thể chế hành chính nhà nước của Việt Nam làm nền tảng cho hoạt động quản lý nhà nước một cách hiệu quả.

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

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

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

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

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

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

Quyền hành chính nhà nước được tập trung ở Chính phủ, cơ quan thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; đảm bảo hiệu lực hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật, phát huy quyền làm chủ

của nhân dân lao động trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân; là cơ quan chấp hành, Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

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

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

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

Quản lý nhà nước trên các lĩnh vực không chỉ là sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh, sự nghiệp cụ thể mà còn tạo ra khung pháp lý, tạo điều kiện thuận lợi, bình đẳng của mọi thành phần kinh tế, mọi công dân, mọi tổ chức xã hội hoạt động bình đẳng trong hành lang pháp luật đó. Thể chế hành chính nhà nước xác lập cách thức để các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành các hoạt động thực thi quyền hành pháp, quản lý nhà nước trên các lĩnh vực trong khuôn khổ pháp luật nhà nước quy định. Căn cứ vào đặc điểm, tính chất

của các lĩnh vực quản lý, thể chế hành chính có thể được phân thành 3 nhóm lớn: Thể chế hành chính kinh tế; thể chế hành chính – văn hóa, xã hội; thể chế hành chính – chính trị (nội chính). Việc nghiên cứu phân loại thể chế trong các nhóm kể trên cũng được tiến hành tương tự.

Trong thể chế hành chính – kinh tế gồm 2 loại chính: Thể chế về quản lý kinh tế; thể chế về quản lý tài chính. Trong thể chế hành chính – văn xã gồm có: Thể chế hành chính về an ninh, an toàn, trật tự, về tôn giáo, về quản lý tư pháp. Trong thể chế văn hóa – xã hội bao gồm các mặt: Thể chế về quản lý nhân lực, về văn hóa, giáo dục, y tế, về giải quyết các vấn đề xã hội.

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

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

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

Các loại văn bản pháp luật của Nhà nước ban hành trên các lĩnh vực kinh tế từ Luật đến Nghị định, Nghị quyết, Quyết định là cơ sở cho mọi thành phần kinh tế cùng hoạt động. Trên cơ sở các Luật doanh nghiệp; Luật doanh nghiệp nhà nước; Luật khuyến khích đầu tư trong nước; Luật đầu tư nước ngoài (thể chế

nhà nước về kinh tế) Chính phủ đã ban hành một loạt văn bản pháp quy hành chính để quản lý kinh tế điều tiết, can thiệp vào hoạt động của các chủ thể kinh tế công và tư (thể chế hành chính nhà nước nhằm thực thi quyền hành pháp quản lý nhà nước về kinh tế).

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

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

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

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

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

Nhà nước quản lý nền kinh tế, nhưng không làm yếu đi quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, trái lại tạo cho họ có những cơ hội để thực hiện quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh bình đẳng đúng pháp luật.

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

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

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

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

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

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

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

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

(6) Quản lý nhà nước về tiền tệ, tín dụng và ngân hàng. Thể chế của nền hành chính quốc gia về quản lý hoạt động tiền tệ, tín dụng và ngân hàng được thể hiện thống nhất trong Pháp lệnh Ngân hàng của Nhà nước ta (ngày 25-5-1990). Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan của Chính phủ, có chức năng quản lý

nhà nước về hoạt động tiền tệ, tín dụng và ngân hàng trong cả nước nhằm ổn định giá trị đồng tiền và là cơ quan duy nhất của Nhà nước ta phát hành tiền tệ. Ngân hàng là mắt xích quan trọng nhất trong quá trình thực hiện quản lý vĩ mô của nền kinh tế.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

quyết. Quản lý và sử dụng lực lượng lao động ở nước ta là một trong những vấn đề mang tính quốc sách của Nhà nước.

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

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

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

a) Thể chế hành chính nhà nước để quản lý các vấn đề văn hóa

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

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

b) Thế chế hành chính nhà nước để quản lý các vấn đề về giáo dục

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

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

Giáo dục, đào tạo là cơ sở phát triển nguồn nhân lực, là con đường cơ bản để phát huy nguồn lực con người. Nếu như trước đây, sự thiếu vốn và nghèo nàn về cơ sở vật chất là nguyên nhân chủ yếu ngăn cản tốc độ phát triển kinh tế, thì trong thời đại ngày nay, phần quan trọng của tăng trưởng gắn liền với chất lượng của lực lượng lao động. Kỷ nguyên phát triển mới coi đầu tư phát triển nguồn nhân lực là quan trọng hơn các loại đầu tư khác. Các

quốc gia trên thế giới đều có sự thay đổi trong chiến lược phát triển của mình theo hướng chú trọng nhiều hơn đến giáo dục, đào tạo.

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

Thứ nhất, giáo dục tạo ra nguồn lực quyết định cho sự phát triển của đất nước trong tương lai, nó gắn liền với mục tiêu chiến lược phát triển, cơ cấu kinh tế của đất nước. Vì vậy, nếu Nhà nước không có những biện pháp thích hợp để định hướng công tác giáo dục – đào tạo thì sẽ dẫn đến một cơ cấu đào tạo theo ngành nghề bất hợp lý, làm chệch hướng phát triển của đất nước so với các mục tiêu chiến lược đề ra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Thể chế hành chính nhà nước về các vấn đề liên quan đến y tế

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

Sản phẩm của ngành y tế là các dịch vụ chăm sóc và bảo vệ sức khỏe con người. Sự khác biệt giữa thị trường cung cấp các loại hàng hóa thông thường và thị trường y tế thể hiện ở những đặc điểm như sau:

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

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

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

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

chữa trị khác nhau. Do đó, người bệnh khó có thể so sánh cách khám và chữa bệnh của bệnh viện nào hay bác sĩ nào là tốt hơn.

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

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

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

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

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

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

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

– Xây dựng hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về chăm sóc sức khỏe nhân dân;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Chống các tội phạm về kinh tế (buôn lậu, tham ô, lãng phí, tham nhũng, làm hàng giả, buôn hàng cấm...)
- Chống các tội phạm hình sự theo quy định của Bộ Luật hình sự.
- Chống các loại tệ nạn xã hội, những thói hư tật xấu (tiêm chích, văn hoá độc hại, mãi dâm, cờ bạc... là những nguyên nhân của các tội phạm hình sự).
- Quản lý, cải tạo các đối tượng làm phương hại đến trật tự an toàn xã hội dưới nhiều hình thức.
- Quản lý những hoạt động kinh doanh có tính chất ảnh hưởng đến an toàn, trật tự xã hội như: Nghiंत्र, khắc dấu, sao chụp, in ấn, sử dụng chất nổ, chất độc hại, các trung tâm thẩm mỹ...
- Quản lý con người thông qua các hình thức như đăng ký hộ khẩu, hộ tịch, khai báo tạm trú, tạm vắng, cấp chứng minh thư, hộ chiếu.

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

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

a) Thể chế hành chính nhà nước để quản lý vấn đề dân tộc

Việt Nam là đất nước của 54 dân tộc anh em cùng chung sống. Các dân tộc Việt Nam đã và đang sát cánh với nhau để bảo vệ và xây dựng đất nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa³⁶. Các dân tộc Việt Nam có tiếng nói, ngôn ngữ riêng, nhưng tất cả các dân tộc đang lấy tiếng Kinh (ngôn ngữ phổ thông) làm ngôn ngữ giao tiếp. Nhà nước tôn trọng quyền dùng chữ viết, tiếng nói riêng của dân tộc³⁷.

Nét đặc trưng của các dân tộc Việt Nam là:

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

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

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

³⁶ Xem chi tiết “Về vấn đề dân tộc và công tác dân tộc ở nước ta”. NXB Chính trị quốc gia. - 2001.

³⁷ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992, Điều 5 đã ghi rõ “các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết và giữ gìn bản sắc dân tộc”.

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

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

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

Nhà nước ta rất quan tâm đến sự phát triển đồng đều của các dân tộc sinh sống trên đất nước Việt Nam. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội đã viết “Thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, tạo mọi điều kiện để các dân tộc phát triển đi lên con đường văn minh, tiến bộ, gắn bó mật thiết với sự phát triển chung của cộng đồng các dân tộc Việt Nam, tôn trọng lợi ích, truyền thống văn hoá, ngôn ngữ, tập quán và tín ngưỡng của các dân tộc, chống tư tưởng dân tộc lớn và dân tộc hẹp hòi, kỳ thị và chia rẽ dân tộc. Các chính sách kinh tế – xã hội phải phù hợp với đặc thù từng vùng và các dân tộc, nhất là dân tộc thiểu số”³⁸.

Trong văn bản pháp luật của Nhà nước Việt Nam, quản lý vấn đề dân tộc trở thành một trong những nội dung được chú ý

³⁸ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. NXB Sự thật, 1991; Tr. 16.

ngay trong văn bản pháp luật nhà nước cao nhất là Hiến pháp cũng như trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội cũng như Chính phủ. Theo Luật Tổ chức Quốc hội quy định sự có mặt của Hội đồng dân tộc trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội thể hiện cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất rất quan tâm đến vấn đề dân tộc³⁹.

Luật Tổ chức Chính phủ quy định cụ thể nhiệm vụ Chính phủ phải làm trên lĩnh vực dân tộc và tôn giáo. Trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, một cơ quan quản lý nhà nước về vấn đề dân tộc được đặc biệt chú ý. Trong nhiệm kỳ 1993 – 2001, Ủy ban Dân tộc và Miền núi là cơ quan của Chính phủ (cơ quan ngang Bộ) được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về các vấn đề liên quan đến dân tộc⁴⁰.

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

³⁹ Xem chi tiết Luật Tổ chức Quốc hội 1992 và 2001.

⁴⁰ Xem chi tiết Nghị định 11/CP ngày 20/2/1993 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức bộ máy của Ủy ban Dân tộc và Miền núi.

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, để quản lý các vấn đề dân tộc, bên cạnh các thể chế quy định về Luật pháp, về cơ quan quản lý nhà nước về vấn đề dân tộc, Nhà nước ta đã đưa ra nhiều thể chế cụ thể nhằm tạo cơ hội để các dân tộc có thể phát triển bình đẳng với dân tộc có đông dân số hơn. Nhiều chương trình mục tiêu quốc gia nhằm giúp đỡ, hỗ trợ đồng bào các dân tộc ít người đã được đề ra ngay từ những ngày đầu nhà nước Việt Nam ra đời⁴¹.

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

b) Thể chế hành chính nhà nước để quản lý vấn đề tôn giáo

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

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

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

⁴¹ Tìm hiểu chi tiết các chương trình quốc gia nhằm giúp đỡ dân tộc ít người phát triển như chương trình 135; chương trình 237...

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

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

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

V. PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH LÀ BỘ PHẬN QUAN TRỌNG CỦA THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH⁴²

1. Khái niệm pháp luật hành chính

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

⁴² Phần Luật Hành chính chỉ giới thiệu lại những nét cơ bản để bao quát các nội dung của thể chế hành chính. Phần này cần tìm hiểu kỹ trong môn học Luật Hành chính.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Nội dung chủ yếu của pháp luật hành chính

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

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

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

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

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

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

Những nội dung quy định của pháp luật hành chính được thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Đó là hệ thống

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

Chương 4

CHỨC NĂNG VÀ PHƯƠNG PHÁP HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM CHỨC NĂNG VÀ CHỨC NĂNG CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Nhiều cách tiếp cận để hình thành quan niệm về chức năng

Chức năng (functions) là một từ để chỉ công dụng có tính thông dụng của một đồ vật hay bộ phận. Chức năng cũng có nghĩa là một nhiệm vụ hay mục đích đặc biệt của một bộ phận, đồ vật hay một người. Ví dụ tim có chức năng đẩy máu đi khắp cơ thể.

Chức năng cũng có nghĩa các loại công việc, nhiệm vụ phải làm của một cơ quan, nhân viên hay một tổ chức. Chính vì vậy, nhiều trường hợp sử dụng không phân biệt cụm từ chức năng, nhiệm vụ. Có tài liệu giải thích từ chức năng là nhiệm vụ tổng quát, còn từ “nhiệm vụ” là cụ thể hoá các nhiệm vụ tổng quát đã ghi trong từ “chức năng”⁴³.

⁴³ Chức năng của một tổ chức đã được nghiên cứu trong “Quản lý học đại cương” với nhiều cách tiếp cận khác nhau. Xem thêm “Quản lý học đại cương”, HVHCQG, 2001.

Xét từ góc độ nội hàm của khái niệm, chức năng quản lý bao gồm: Kế hoạch ; tổ chức ; chỉ huy ; phối hợp và kiểm soát (theo H. Fayol). Chức năng của các nhà quản lý là : kế hoạch ; tổ chức; cán bộ (nhân sự) ; chỉ huy ; phối hợp; báo cáo và ngân sách (POSDCoRB) theo L. Gulick⁴⁴.

Mỗi tổ chức được thành lập đều tự xác định cho mình những chức năng, nhiệm vụ riêng; cũng có thể các chức năng nhiệm vụ của tổ chức do người thành lập nó trao cho nó và các nhà quản lý tổ chức thực hiện các chức năng được giao đó.

Chức năng, nhiệm vụ của một tổ chức có thể mở rộng theo thời gian tùy thuộc vào sự mở rộng và phát triển tổ chức. Tuy nhiên, những chức năng phổ biến ở trên luôn tồn tại trong mọi tổ chức (kể cả tổ chức nhà nước). Sự thay đổi chủ yếu xảy ra thông qua hình thức, cách thức thực hiện các chức năng đó.

2. Khái niệm chức năng hành chính nhà nước

Chức năng hành chính nhà nước là những phương tiện, hoạt động chủ yếu của hành chính được hình thành thông qua quá trình phân công lao động trong các cơ quan nhà nước. Chức năng hành chính phản ảnh vai trò của hành chính trong hoạt động quản lý nhà nước.

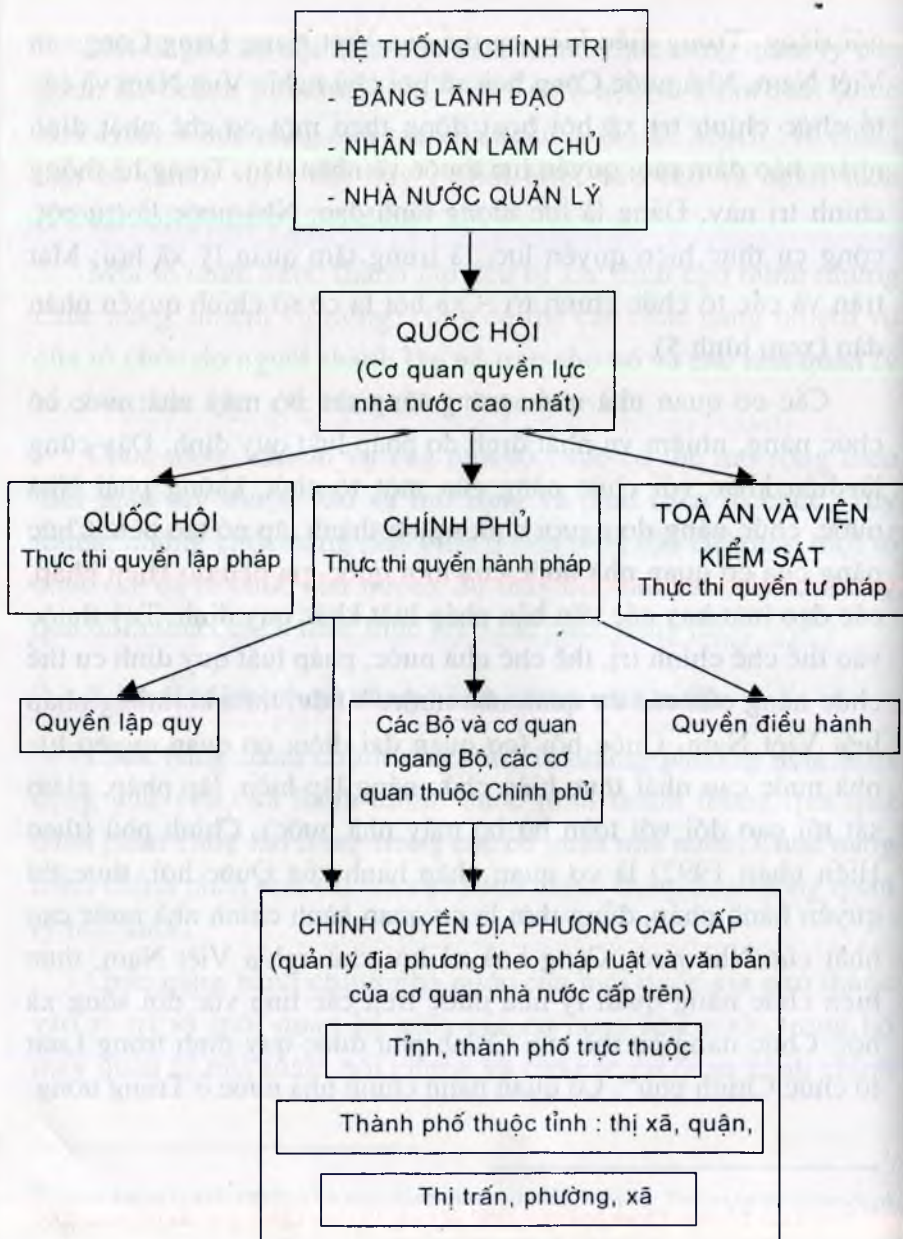
Chức năng hành chính nhà nước của mỗi quốc gia phụ thuộc vào vị trí và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong bộ máy quản lý nhà nước nói chung và của các cơ quan hành chính

⁴⁴ Henri Fayol (1841-1925) ở Từ điển hành chính (đã dẫn) và xem "Papers in the Science of Administration" của Luther Gulick và Lyndall Urwick, New York, 1937.

nói riêng. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội hoạt động theo một cơ chế nhất định nhằm bảo đảm mọi quyền lực thuộc về nhân dân. Trong hệ thống chính trị này, Đảng là lực lượng lãnh đạo; Nhà nước là trụ cột, công cụ thực hiện quyền lực, là trung tâm quản lý xã hội; Mặt trận và các tổ chức chính trị – xã hội là cơ sở chính quyền nhân dân (xem hình 5).

Các cơ quan nhà nước trong tổng thể bộ máy nhà nước có chức năng, nhiệm vụ nhất định do pháp luật quy định. Đây cũng là điều khác với chức năng của một tổ chức không phải Nhà nước, chức năng do người chủ, người thành lập nó tạo nên. Chức năng của cơ quan nhà nước của mọi quốc gia đều do Hiến pháp, các đạo luật hay các văn bản pháp luật khác quy định. Tuỳ thuộc vào thể chế chính trị, thể chế nhà nước, pháp luật quy định cụ thể chức năng của các cơ quan nhà nước. Ví dụ, theo hệ thống pháp luật Việt Nam, Quốc hội (cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện chức năng lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao đối với toàn bộ bộ máy nhà nước); Chính phủ (theo Hiến pháp 1992) là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thực thi quyền hành pháp, đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội. Chức năng cụ thể của Chính phủ được quy định trong Luật tổ chức Chính phủ⁴⁵. Cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương

⁴⁵ Xem Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi năm 2001.



Hình 5. Cơ cấu chung về chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước

chịu trách nhiệm quản lý thống nhất các ngành, các lĩnh vực, các vùng, các thành phần kinh tế khác nhau trong phạm vi cả nước. Các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương là cơ quan chấp hành 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. Hội đồng nhân dân chịu trách nhiệm quản lý về mặt nhà nước đối với tất cả các lĩnh vực, các hoạt động ở địa phương dưới sự chỉ huy, điều hành thống nhất của Chính phủ⁴⁶.

Nghiên cứu chức năng hành chính cần lưu ý để không nhầm lẫn giữa chức năng hành chính nhà nước chung với chức năng hành chính nhà nước cụ thể cho từng cơ quan hành chính nhà nước riêng biệt. Các cơ quan hành chính nhà nước trong không gian và thời gian nhất định có thể thực hiện nhiều hay ít các chức năng hoạt động hành chính. Chức năng hành chính của Chính phủ luôn luôn phản ánh phương hướng cơ bản, chủ đạo về hoạt động và tính chất hành chính nhà nước.

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

Thứ nhất, hành chính nhà nước là một quá trình được thể hiện qua các chức năng hành chính nhà nước. Nếu không làm rõ chức năng hành chính nhà nước thì không thể hình dung được các quá trình hành chính, cấp độ các thể chế hành chính, thủ tục

⁴⁶ Xem Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân dân các cấp; Pháp lệnh 50/1998 quy định chức năng nhiệm vụ cụ thể của Hội đồng và Ủy ban Nhân dân các cấp.

hành chính theo các khâu, các cấp hành chính, cũng như các hoạt động chi tiết, cụ thể của quá trình ấy trong một hệ thống nhất định. Coi hành chính là sự tập hợp những chức năng hành chính đã cho phép các công chức lãnh đạo giải quyết thành công nhiều vấn đề trong thực tiễn.

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

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

Thứ tư, xác định cụ thể, rõ ràng khoa học các chức năng hành chính của từng cơ quan hành chính là một nội dung quan trọng không thể thiếu được của khoa học hành chính.

Thứ năm, nghiên cứu chức năng hành chính là trả lời câu hỏi: Hành chính và các cơ quan hành chính phải làm gì để thực hiện chức năng vĩ mô của hành chính là thực thi quyền hành pháp – hành pháp hành động.

Thứ sáu, nghiên cứu các chức năng hành chính là xác định rõ mối quan hệ chức năng giữa các yếu tố cấu thành bộ máy hành chính nhà nước.

Thứ bảy, nghiên cứu chức năng hành chính và chức năng của các cơ quan hành chính tạo cơ sở khoa học cho việc xác định thể chế hành chính; quy chế công vụ và các chính sách phát triển nguồn nhân lực để bảo đảm thực hiện tốt nhiệm vụ hành chính.

Nhiều người cho rằng bàn đến chức năng hành chính phải gắn liền với sự ra đời của Nhà nước. Khi Nhà nước ra đời, một trong những vấn đề được quan tâm là làm thế nào để giữ được những giá trị của nó; thu phí và sử dụng khoản thu nhập có được. Cùng với sự mở rộng quy mô lãnh thổ cũng như phát triển xã hội, Nhà nước phải làm nhiều việc hơn những vấn đề y tế, các vấn đề xã hội, giáo dục.

3. Phân loại chức năng hành chính nhà nước

a) Mục đích của phân loại chức năng

– Phân loại chức năng hành chính là một trong những nội dung nghiên cứu chức năng hành chính. Việc phân loại các chức năng hành chính là một hoạt động cần thiết để hiểu rõ các nhóm, loại chức năng hành chính của cả hành chính nói chung và của từng cơ quan hành chính.

– Phân loại chức năng cũng là cách thức để tìm kiếm sự trùng lặp, chồng chéo của các loại chức năng.

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

– Tạo cơ sở khách quan cho việc xác định khối lượng công việc theo từng chức năng, xây dựng mô hình tổ chức cho từng loại cơ quan hành chính, đặc biệt mô hình tổ chức bộ máy kinh tế cấp Bộ, cơ quan ngang Bộ và mô hình tổ chức hành chính UBND các cấp.

– Xem xét sự phù hợp, ăn khớp giữa chức năng, cơ cấu bộ máy hành chính, giữa các cấp, các ngành, phòng ngừa và sửa chữa có hiệu quả sự trùng lặp, chồng chéo, rắc rối, bỏ trống, giành giật, đổ lỗi cho nhau giữa các cơ quan hành chính nhà nước.

b) Phân loại chức năng hành chính nhà nước

Phân loại chức năng có thể dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau. Thực chất phân loại là nhóm các chức năng thành từng nhóm khi chúng có dấu hiệu chung. Do cách tiếp cận này, phân loại chức năng hành chính cũng giống như phân loại chung khác chỉ mang tính tương đối.

Các chức năng hành chính có thể chia thành một số loại sau:

– Phân loại chức năng hành chính dựa trên cơ sở phân biệt giữa các chức năng thực thi quyền lập pháp; hành pháp và tư pháp. Trong trường hợp này nhằm trả lời được câu hỏi: Các cơ

quan thực thi hành pháp làm gì trong mối quan hệ chung với hệ thống các cơ quan thực thi quyền lập pháp và tư pháp.

– Phân loại chức năng theo cơ cấu tổ chức hệ thống hành chính nhà nước giữa Trung ương và chính quyền địa phương các cấp;

– Phân loại theo chức năng của từng cơ quan hành chính trong tổng thể các cơ quan hành chính: Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan trực thuộc Chính phủ; các Cục, Vụ, Viện; Ủy ban nhân dân; Hội đồng nhân dân; các cơ quan trực thuộc Ủy ban nhân dân;

– Phân loại thành nhóm chức năng bên trong và các chức năng bên ngoài.

Cũng có thể tiến hành phân loại chức năng hành chính chi tiết hơn theo từng nhóm ngành, lĩnh vực. Trong cách phân loại này có thể chia thành các nhóm:

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

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

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

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

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

– Phân loại chức năng theo thể chế hiện hành (Hiến pháp, Luật văn bản pháp quy). Đây là cách phân loại gắn liền với thực thi luật pháp, đặt ra hàng ngày trong nền hành chính nhà nước mang đậm tính chất thực tiễn hành chính.

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

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

Một số tài liệu, khi tiếp cận đến chức năng hành chính thường phân thành các nhóm: Chức năng thuộc các vấn đề nội bộ

nền hành chính; chức năng kinh tế; chức năng quản lý nông nghiệp; chức năng giáo dục, khoa học; chức năng xã hội, chức năng tư pháp và nhà tù; chức năng tài chính; và cuối cùng là các vấn đề về địa phương.

Nghiên cứu chức năng hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước cần quan tâm theo một số cách tiếp cận:

– Theo tư duy hành chính là hành pháp hành động, là quản lý hành chính nhà nước nên khi các nhà khoa học nghiên cứu chức năng hành chính thường thiên về nghiên cứu và đồng nhất với các chức năng quản lý.

– Nghiên cứu chức năng hành chính chia theo hai hướng: Một mặt xem các cơ quan hành chính là một tổ chức nên có những chức năng để quản lý tổ chức đó nhằm đáp ứng được những mục tiêu đã vạch ra của tổ chức; mặt khác cần quan tâm hành chính là hành pháp hành động, tức cơ quan hành chính là một công cụ được Nhà nước sử dụng để quản lý xã hội tức làm cho hệ thống pháp luật nhà nước có hiệu lực và làm cho xã hội vận động theo hướng mà Nhà nước (thể chế chính trị) mong muốn đạt đến.

– Cách tư duy hai nhóm chức năng: Các chức năng nội bộ của tổ chức và các chức năng tác động bên ngoài. Việc phân chia thành nhóm các chức năng bên trong và bên ngoài cũng mang ý nghĩa tương đối. Trong hoạt động quản lý các tổ chức, việc định hướng để các tổ chức tạo ra những sản phẩm mong muốn cũng ảnh hưởng ra bên ngoài.

– Nghiên cứu chức năng hành chính cũng có thể chia thành các cấp độ khác nhau để xem xét. Trong Nhà nước đơn nhất, chức năng hành chính có thể xem xét trong hệ thống thứ bậc của

các cơ quan hành chính. Mỗi một bộ phận, cơ quan có những chức năng cụ thể. Trong Nhà nước liên bang, giữa các bang và Nhà nước liên quan có sự phân cấp nhất định về chức năng. Nghiên cứu chức năng theo hình thức thứ bậc cũng là cách thức cần thiết để hạn chế sự trùng lặp các chức năng mặc dù toàn bộ hệ thống hành chính có những chức năng chung.

– Phân loại theo chức năng bên trong và các chức năng biểu hiện tác động ra bên ngoài của hành chính nhà nước được quan tâm hơn các cách phân loại khác.

II. CHỨC NĂNG BÊN TRONG CỦA HÀNH CHÍNH (NỘI BỘ)

Đây là một cách tiếp cận để chỉ rõ những hoạt động bên trong các cơ quan hành chính phải tiến hành. Các chức năng bên trong nhằm:

- Bảo đảm để có một cơ cấu tổ chức hiệu quả nhất.
- Bảo đảm để hành chính phải tuân thủ pháp luật.

Các nhà hành chính dường như có tất cả các chức năng cần thiết như của một nhà quản lý hiện đại. Trước hết, họ phải áp dụng nhiều biện pháp kỹ thuật khác nhau nhằm làm cho cơ quan hành chính thích ứng với đòi hỏi của chính mình. Ví dụ chức năng quản lý nhân sự bên trong của tổ chức mình nhằm làm cho nhân sự đáp ứng và thực hiện tốt nhất nhiệm vụ được giao. Nhân sự hay những người làm việc trong các cơ quan hành chính là những người làm việc cho Nhà nước và do đó áp dụng các hình thức quản lý họ không chỉ là luật pháp chung mà còn phải chú ý đến Luật riêng. Tuân thủ những yêu cầu riêng của quản lý nhân sự trong hành chính là một trong những chức năng quan trọng của hành chính. Nhân sự hành chính có nhiều loại và mỗi loại

cần được quản lý theo những quy định cụ thể. Tuy theo pháp luật của từng nước mà có thể quản lý theo nhiều quy định khác nhau. Có những nước áp dụng chung Luật Lao động để quản lý nhân sự trong hành chính⁴⁷.

Giám sát hoạt động hành chính của chính các cơ quan hành chính không chỉ nhằm bảo đảm cho hoạt động hành chính tuân thủ theo pháp luật quy định mà còn là một cách nhằm làm cho hoạt động hiệu quả. Đây chính là chức năng thứ hai trong chức năng hành chính nội bộ. Giám sát nội bộ là một hình thức phổ biến không chỉ trong khu vực hành chính nhà nước mà còn trong hoạt động quản lý nói chung.

Chức năng bên trong của hành chính ở một số tài liệu gọi là chức năng cần thiết để vận hành cơ quan hành chính hoạt động có hiệu quả. Xem xét chức năng hành chính nhà nước khi vận hành vào một cơ quan hành chính công quyền nào đó là sự chi tiết hoá các chức năng hành chính thành những hoạt động hành chính thường xuyên, ổn định.

Nghiên cứu các chức năng bên trong hay chức năng để vận hành thông suốt hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước là một trong những chủ đề được các nhà nghiên cứu hành chính quan tâm. Nghiên cứu chức năng bên trong hệ thống các cơ quan hành chính ngoài việc vận dụng những kinh nghiệm điều hành các tổ chức một cách hiệu quả, cần phải dựa vào pháp luật để xem xét và đánh giá lại các chức năng bên trong của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

⁴⁷ Phần nhân sự trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được nghiên cứu ở môn học riêng.

Các cơ quan hành chính nhà nước có nhiều chức năng bên trong. Một số chức năng bên trong của cơ quan hành chính cần chú ý là:

1. Chức năng quy hoạch, kế hoạch

Căn cứ vào pháp luật và trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế – xã hội, cơ quan hành chính bao gồm Chính phủ, các Bộ, các chính quyền địa phương xây dựng và chỉ đạo thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, địa phương trong từng giai đoạn cụ thể.

Đây là chức năng quan trọng của các chức năng hành chính. Chức năng quy hoạch, kế hoạch tập trung vào những nội dung sau:

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

– Tiến hành dự báo, dự toán; mô hình hoá; xây dựng chiến lược quy hoạch phát triển; lập các chương trình, dự án cho từng ngành, từng vùng, từng lĩnh vực, kế hoạch 5 năm là chính, song có phân ra hàng năm.

– Việc quy hoạch và kế hoạch phải bao quát các ngành, các vùng, các lĩnh vực và các thành phần kinh tế phù hợp với cơ cấu và cơ chế quản lý kinh tế mới ở nước ta.

2. Chức năng tổ chức bộ máy hành chính

Chức năng này nhằm xây dựng một cơ cấu tổ chức hợp lý của cơ quan hành chính để làm cho các cơ quan hành chính vận hành thông suốt; xây dựng bộ máy gọn, có hiệu quả nhằm xác

định các mối quan hệ chủ đạo, quan hệ ngang – dọc, quan hệ phối hợp, quản lý chặt chẽ cường độ, năng suất hoạt động của bộ máy; quản lý sự thay đổi của tổ chức.

Chức năng tổ chức bộ máy bao gồm một số nhiệm vụ và hoạt động cụ thể sau:

- Xây dựng bộ máy.
- Chỉ đạo sự vận hành của bộ máy.
- Hiệp đồng bên trong và bên ngoài khi triển khai nhiệm vụ.
- Liên kết công việc, liên kết tổ chức và liên kết con người.

3. Chức năng nhân sự, quản lý nguồn nhân lực

Đây là chức năng gắn liền với việc sử dụng và phát triển nguồn nhân lực của các cơ quan hành chính. Đó là sắp xếp cán bộ, công chức theo tiêu chuẩn chức danh; tiêu chuẩn hoá đội ngũ công chức hành chính; tổ chức hệ thống công việc thích hợp.

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

4. Chức năng ra quyết định hành chính

Đây là chức năng vừa cần chú ý đến các yếu tố bên trong và các yếu tố bên ngoài. Đó là hoạt động tập hợp đầy đủ thông tin; xử lý thông tin; đề ra các phương án khác nhau; thẩm định hiệu quả từng phương án; ban hành quyết định quản lý hành chính nhà

nước. Xét cho cùng, thì quyết định là sản phẩm, là hành vi quan trọng nhất của công chức lãnh đạo, quản lý. Đó là sự lựa chọn tiên quyết để sẵn sàng thực hiện các mục tiêu đã đề ra. Những vấn đề về phương pháp ra quyết định, quá trình ra quyết định, tổ chức thực hiện quyết định luôn luôn là đối tượng quan tâm của các nhà hành chính.

5. Chức năng điều hành, hướng dẫn thi hành

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

6. Chức năng phối hợp

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

7. Chức năng tài chính

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

8. Chức năng theo dõi, giám sát, kiểm tra, báo cáo

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

Lãnh đạo, quản lý mà không theo dõi, giám sát, kiểm tra thì coi như không có lãnh đạo và quản lý. Do đó, thể hiện tốt chức năng này, đòi hỏi phải thiết lập một hệ thống kiểm tra có đủ thẩm quyền; công việc theo dõi, giám sát, kiểm tra có tính toàn diện, liên tục, thuyết phục, công khai và quần chúng, và là một biện pháp quan trọng phản ánh trung thực hiện trạng, góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả hành chính nhà nước.

9. Báo cáo, sơ kết, tổng kết, đánh giá

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

III. CHỨC NĂNG BÊN NGOÀI (ĐIỀU TIẾT, CAN THIỆP)

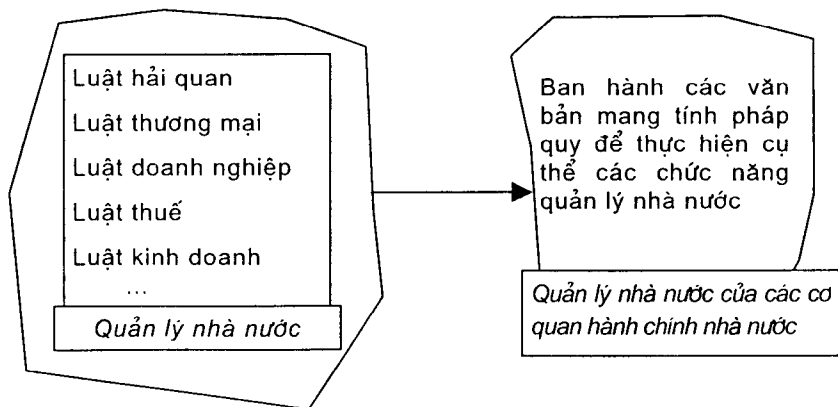
Nghiên cứu chức năng bên ngoài của các cơ quan hành chính nhà nước chính là nghiên cứu các chức năng quản lý hành chính nhà nước, tác động của quyền hành pháp đến đời sống chính trị – kinh tế – văn hoá – xã hội nhằm làm cho xã hội vận động theo đúng những mục tiêu mà Nhà nước đề ra trong từng thời kỳ. Những chức năng này có thể coi là chức năng điều tiết can thiệp của các cơ quan hành chính nhà nước đối với xã hội nói chung, đối với công dân và các hoạt động kinh tế của họ.

Nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính cần phân biệt giữa các chức năng quản lý nhà nước nói chung và chức năng quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Trong không ít các trường hợp, có sự nhầm lẫn hoặc không phân biệt rõ chức năng hành chính và chức năng quản lý nhà nước. Khi trình bày các chức năng quản lý nhà nước (nghĩa rộng) và các chức năng quản lý hành chính nhà nước (theo nghĩa hẹp) trong không ít trường hợp giống nhau ở khía cạnh chung nào đó, nhưng bản chất bên trong có thể khác nhau.

Sự điều tiết, can thiệp của Nhà nước cũng như sự điều tiết can thiệp của hành chính theo hai cấp độ khác nhau.

Chức năng nhà nước quản lý kinh tế bao gồm trong đó các chức năng hành chính kinh tế. Như vậy, các chức năng hành chính chỉ là một yếu tố, bộ phận cấu thành chức năng quản lý nhà nước.

Trong chương trình này, nghiên cứu khía cạnh hẹp của chức năng quản lý nhà nước, tức chỉ tập trung nghiên cứu chức năng hành chính. Sự phân biệt đó mô tả ở hình 6.



Hình 6. Chức năng quản lý nhà nước và chức năng hành chính

Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài có thể nhằm trả lời câu hỏi: Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước phải làm gì để cùng Nhà nước nói chung thực hiện các chức năng quản lý nhà nước.

Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài có thể tiếp cận theo một số hướng sau:

– Nghiên cứu chức năng bên ngoài của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo tiến trình phát triển lịch sử của Nhà nước.

– Nghiên cứu chức năng hành chính của từng loại cơ quan trong hệ thống thứ bậc các cơ quan quản lý hành chính nhà nước: Trung ương và chính quyền địa phương các cấp.

– Nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực của đời sống chính trị – kinh tế – văn hoá và xã hội.

1. Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài theo tiến trình phát triển

Phụ thuộc vào điều kiện chính trị – kinh tế – xã hội và xu thế vận động, phát triển của Nhà nước, có thể chỉ ra được chức năng và sự vận động, thay đổi chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước của các giai đoạn khác nhau.

Căn cứ vào lịch sử đất nước, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của quốc gia trong từng thời kỳ, các nhà nghiên cứu có thể tìm thấy các chức năng đó.

Hiến pháp, các Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân là những căn cứ pháp lý để

nghiên cứu chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 1992 sửa đổi đều quy định tổng quát chức năng quản lý nhà nước và chức năng của Chính phủ cũng như chính quyền các cấp⁴⁸.

Luật Tổ chức Chính phủ (có thể có những tên gọi khác nhau theo từng bản Hiến pháp) quy định chi tiết hơn các chức năng của Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; các Bộ và cơ quan ngang Bộ⁴⁹.

Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp quy định chức năng của các tổ chức các cấp chính quyền địa phương. Đặc biệt pháp lệnh 50UBTVQH năm 1996, quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền địa phương⁵⁰.

2. Nghiên cứu chức năng của các cơ quan hành chính từ Trung ương đến chính quyền địa phương các cấp

Theo cách tiếp cận nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước của từng cơ quan cấu thành hệ thống hành chính nhà nước được trao quyền thực thi quyền hành pháp tức quản lý hành chính nhà nước trên nhiều cấp độ khác nhau.

⁴⁸ Tìm đọc các bản Hiến pháp đã có của Việt Nam để hiểu rõ quy định chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ; chính quyền địa phương.

⁴⁹ Từ năm 1946 đến nay đã có 5 Luật Tổ chức Chính phủ được ban hành. Tìm đọc các Luật đó để hiểu cụ thể chức năng của Chính phủ.

⁵⁰ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp đã được sửa đổi nhiều lần.

Do tính phức tạp của hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước, nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước có thể chia ra nhiều cấp độ khác nhau.

a) Cấp Trung ương (Chính phủ)

Nghiên cứu các chức năng của các cơ quan hành chính nhà nước cấp Trung ương bao gồm:

– Chính phủ trong tổng thể chung.

– Thủ tướng Chính phủ – người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

– Bộ và cơ quan ngang Bộ, với cơ cấu tổ chức của Bộ bao gồm các Cục, Vụ.

– Bộ trưởng với tư cách người đứng đầu cơ quan cao nhất quản lý ngành, lĩnh vực cả nước.

Trong hệ thống tổ chức của nhiều nước, chức năng quản lý hành chính nhà nước cũng có thể được trao cho một số cơ quan khác được thành lập không do luật định mà trao cho người đứng đầu hành pháp có quyền thành lập. Khác với Bộ và cơ quan ngang Bộ do luật định, tên gọi của loại cơ quan này có thể khác nhau ở từng nước. Ở Việt Nam đó là cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ thành lập; ở Mỹ đó là cơ quan độc lập do Tổng thống thành lập, ngoài 14 Bộ do Hiến pháp quy định.

Một số cơ quan quản lý hành chính nhà nước được tổ chức theo hệ thống ngành dọc theo hình thức hành chính tản quyền. Nghiên cứu chức năng của hệ thống các loại cơ quan này cần chú ý đến chức năng của ngành, ví dụ ngành kho bạc; ngành thuế. Chức năng của các cơ quan tản quyền tại địa phương là những

chức năng mà cơ quan trung ương giao cho họ. Không tách riêng các cơ quan này theo chức năng riêng.

Trong trường hợp Nhà nước liên bang (hoặc một hình thức tương tự) nghiên cứu chức năng hành chính được tiến hành cho hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước liên bang (cũng có thể gọi là Chính phủ trung ương) và hệ thống hành chính của Chính phủ các bang, chính quyền địa phương các cấp. Do mỗi một bang trong Nhà nước liên bang có những hiến pháp riêng và do đó có cả quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nên cần nghiên cứu riêng lẻ cho từng bang.

b) Các cấp địa phương

Hệ thống chính quyền địa phương của các nước được tổ chức theo nhiều hình thức khác nhau. Có nước tổ chức theo mô hình thứ bậc – cấp trên, cấp dưới. Có nước tổ chức theo hệ thống nằm ngang, tức các cấp chính quyền địa phương có quyền ngang nhau trên các lĩnh vực được pháp luật quy định; trong trường hợp này, không có khái niệm cấp trên và cấp dưới.

Tùy thuộc vào mô hình tổ chức hệ thống chính quyền địa phương để nghiên cứu chức năng của từng đơn vị của chính quyền địa phương. Ví dụ, theo Hiến pháp 1946, hệ thống tổ chức chính quyền địa phương khác với hệ thống tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1992. Mỗi một cấp chính quyền địa phương (số cấp thay đổi) có chức năng riêng của mình như đã quy định trong các văn bản pháp luật nêu trên.

3. Chức năng theo từng lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước

Nghiên cứu chức năng hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực, cần phân biệt chức năng quản lý nhà nước nói chung và

chức năng hành chính nhà nước nói riêng như đã mô tả ở sơ đồ trên.

Nhiều ý kiến cho rằng chức năng quản lý nhà nước và hành chính nhà nước có thể tập trung vào các chức năng sau: Định hướng; dẫn dắt; khuyến khích, hỗ trợ; điều tiết; ngăn ngừa.

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

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

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

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

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

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

* Tham gia tích cực vào thị trường thế giới, thúc đẩy kinh tế phát triển, bảo vệ chủ quyền và lợi ích kinh tế của quốc gia.

Trong một số tài liệu, chúng ta có thể phân chia chức năng quản lý hành chính nhà nước theo các lĩnh vực. Một số lĩnh vực cần chú ý:

- Quản lý hành chính nhà nước về kinh tế (cần phân biệt với quản lý nhà nước về kinh tế);
- Quản lý hành chính nhà nước lĩnh vực nông nghiệp;
- Quản lý hành chính nhà nước về y tế;
- Quản lý hành chính nhà nước về giáo dục;
- Quản lý hành chính nhà nước về khoa học, công nghệ và môi trường;
- Quản lý hành chính nhà nước các vấn đề xã hội;
- Quản lý hành chính nhà nước các vấn đề liên quan đến tư pháp;
- Quản lý hành chính nhà nước các vấn đề về tài chính;
- Khác⁵¹.

Nghiên cứu chi tiết chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực đã phân chia mang ý nghĩa tương đối. Ví dụ, kinh tế có thể chia thành nhiều nhóm như: Giao thông, công nghiệp,... Trong khi đó có lúc chúng ta đã chia rất chi tiết các lĩnh vực sản xuất và trao hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho các bộ chuyên ngành. Cần nghiên cứu cơ cấu tổ chức hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước chuyên ngành.

Nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước mang ý nghĩa cơ bản trong nghiên cứu khoa học hành chính. Nếu như

⁵¹ Phân chia thành các lĩnh vực để nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước mang ý nghĩa tương đối. Tìm hiểu hệ thống phân chia các ngành trong các văn bản quy phạm pháp luật.

·
nghiên cứu chức năng bên trong của các cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo đảm cho các cơ quan đó có thể thực hiện tốt nhất các chức năng quản lý của mình. Trong khi vận hành các chức năng nội bộ, có thể áp dụng nhiều phương pháp quản lý hiện đại để tổ chức các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước (bên ngoài) là sự tác động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đến xã hội, công dân, tác động đến các hành vi của cá nhân, tổ chức, thì việc áp dụng các phương pháp hoạt động (tác động đến công dân và xã hội) lại mang tính đặc thù riêng của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, không có tổ chức nào có những chức năng đó. Đây cũng là nét đặc trưng cần quan tâm khi nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước.

IV. CHỨC NĂNG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG CHO XÃ HỘI

Đây là một trong những chức năng ngày càng trở nên quan trọng và được nhiều nước chú ý và tìm cách để hoàn thiện chức năng này.

Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, hành chính nhà nước từ chủ yếu thực hiện chức năng quản lý nhà nước, sang các hình thức hoạt động cung cấp dịch vụ công. Mặt khác, trong quá trình chuyển đổi, sự kết hợp giữa Nhà nước với các thành phần kinh tế khác trong hoạt động cung cấp dịch vụ đang trở nên phổ biến. Nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ thu phí vốn nằm trong tay Nhà nước cũng đang được nhiều nước chuyển dần sang cho khu vực tư nhân. Hành chính nhà nước trong trường hợp này đóng vai trò xúc tác.

Nghiên cứu chức năng cung cấp dịch vụ công của các cơ quan hành chính nhà nước trước hết tập trung vào những loại dịch vụ công cốt lõi. Nếu thiếu nó xã hội khó có thể vận động trôi chảy và hiệu quả.

Dịch vụ công cốt lõi cũng như các loại hàng hoá công và dịch vụ công, dịch vụ công ích là những lĩnh vực đòi hỏi phải được nghiên cứu riêng.

Trong điều kiện chung hiện nay, hoạt động cung cấp dịch vụ công đang được Nhà nước thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau. Các cơ quan hành chính nhà nước chỉ tập trung vào những loại hàng hoá và dịch vụ mà xã hội cần nhưng thiếu người cung cấp hoặc không muốn cung cấp và trong nhiều trường hợp cung cấp không hiệu quả.

V. CHỨC NĂNG CỦA CÁC NHÀ HÀNH CHÍNH

Hoạt động hành chính trong môi trường như đã nêu trên có những nét khác với môi trường trong đó các tổ chức khác hoạt động. Hoạt động hành chính trong môi trường chung, của nhiều nhóm lợi ích; của các cơ quan và các nhà hành pháp; của cả toà án (toà hành chính). Hoạt động hành chính bao gồm nhiều người khác nhau từ những cấp độ khác nhau. Phần lớn họ là các nhà chính trị, xuất thân từ chính trị.

Trong mô hình hành chính, những người đứng đầu hành chính vừa mang tính chính trị, vừa mang tính hành chính. Họ là Tổng thống, Thủ tướng, Bộ trưởng nhưng đồng thời lại là nhà hành chính cao cấp. Tính hai mặt đó làm cho vai trò các nhà lãnh đạo hành chính – nhà hành chính trong các cơ quan hành chính

khác với vai trò của các nhà quản lý trong các tổ chức không phải Nhà nước.

Chức năng của các nhà hành chính có thể khác nhau ở các giai đoạn khác nhau và tùy thuộc vào cơ cấu tổ chức chung của các cơ quan hành chính nhà nước và mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các loại cơ quan quyền lực nhà nước khác.

Chức năng của các nhà hành chính gồm:

- Lãnh đạo hành chính và hoạt động chính trị của các nhà hành chính cao cấp;
- Ra quyết định quản lý hành chính;
- Thực hiện hành vi hành chính;
- Truyền thông, giao tiếp.

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

Các chức năng hành chính được thực hiện thông qua hệ thống các phương tiện khác nhau. Có những phương tiện giống như các tổ chức khác cần để thực hiện các chức năng của tổ chức. Đồng thời có một số phương tiện mang tính chất đặc thù của hành chính nhà nước.

Những phương tiện cơ bản thực hiện các chức năng hành chính nhà nước là:

1. Địa vị pháp lý và thẩm quyền hợp pháp, rõ ràng, rành mạch (tổ chức).

2. Quy chế công vụ làm căn cứ hành động và hành vi đội ngũ công chức (công vụ).

3. Đội ngũ công chức đủ phẩm chất, năng lực để hoàn thành nhiệm vụ (công chức).

4. Công sở và công sản phù hợp, uy nghiêm (công sản).

5. Định chế ra những quyết định đơn phương để thực thi công vụ (đặc quyền).

VII. PHƯƠNG PHÁP HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH

Các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng các phương pháp điều hành để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của cơ quan và chức vụ hành chính nhà nước.

Để điều hành hoạt động của bộ máy hành chính, các nhà hành chính có thể sử dụng nhiều phương pháp khác nhau nhằm bảo đảm cho cơ quan hành chính nhà nước hoạt động thông suốt, trôi chảy.

Phương pháp hành chính có thể chia thành ba nhóm:

– Phương pháp điều hành hoạt động bên trong các cơ quan hành chính (điều hành nội bộ).

– Phương pháp tác động theo thẩm quyền ra bên ngoài để thực hiện chức năng của các cơ quan hành chính nhà nước.

– Phương pháp tiến hành các hoạt động cung cấp dịch vụ.

1. Phương pháp điều hành hoạt động trong các cơ quan hành chính

Trong các cơ quan hành chính cần sử dụng những phương pháp nào để đạt được mục tiêu của tổ chức đó vạch ra đã được

các nhà nghiên cứu hành chính đưa ra gồm các phương pháp chủ yếu sau:

- Ra chính sách;
- Kiểm soát cán bộ;
- Kiểm soát công việc;
- Cung cấp điều kiện cần thiết để thực thi các hoạt động.

Bốn phương pháp này thường được kết hợp với nhau trong tổng thể chung.

(1) Làm chính sách là một nội dung quan trọng được nghiên cứu trong phần quyết định. Trong nội bộ hành chính, phương pháp làm chính sách đòi hỏi phải vươn đến được quyết định về những hoạt động trong tương lai nhằm làm cho hành chính thích ứng với điều kiện môi trường và mục tiêu của hành pháp.

Để đưa ra được chính sách, hành chính cũng như nhiều tổ chức khác đòi hỏi phải áp dụng kết quả hoạt động của nhiều bộ phận khác với những phương pháp chuyên ngành. Bộ phận thu thập xử lý thông tin cung cấp thông tin được xử lý theo nhiều cấp độ khác nhau cho hành chính. Trong quá trình làm chính sách, các nhà hành chính trước đó là nhà chính trị tham gia đề ra chính sách và sau đó lại đưa chính sách đòi hỏi trong tổ chức phải triển khai thực hiện.

(2) Kiểm soát cán bộ là một phương pháp của hành chính do đặc trưng đặc biệt của việc làm trong khu vực Nhà nước. Những người làm việc trong khu vực Nhà nước nói chung và trong các cơ quan hành chính nói riêng có những nét đặc trưng riêng mà các loại tổ chức khác không có. Nhiều yếu tố liên quan đến quản lý họ đòi hỏi áp dụng các phương pháp khác nhau. Vấn đề tuyển

dụng, tiền lương, sa thải đều theo những quy tắc, quy chế riêng. Cách thức quản lý người làm việc trong các cơ quan hành chính nhằm tạo ra được đội ngũ có đủ điều kiện đáp ứng đòi hỏi của tổ chức.

(3) Kiểm soát công việc là một cách để điều hành công sở hoạt động như tổ chức mong muốn. Kiểm soát hoạt động công sở về nguyên tắc áp dụng nhiều biện pháp được khoa học quản lý áp dụng; song do đặc điểm của hành chính, con người trong hành chính nên những thể chế sử dụng khác nhau.

(4) Cung cấp các nhu cầu cần thiết cũng là một phương pháp để bộ máy hành chính vận hành như mong muốn. Cung cấp các nhu cầu tùy thuộc vào từng điều kiện cụ thể; từng giai đoạn phát triển và từng khu vực địa phương.

Thực hiện các chức năng hành chính nhà nước bên trong các cơ quan hành chính nhà nước cũng có thể được thông qua nhiều hình thức:

- Ban hành các quyết định hành chính;
- Tổ chức hội nghị, hội thảo để cán bộ, công nhân viên trong cơ quan hành chính quán triệt nội dung, nhiệm vụ cho từng giai đoạn.

2. Phương pháp thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước

Các phương pháp được áp dụng để thực hiện các chức năng điều tiết, can thiệp bên ngoài, tức thực hiện quyền hành chính nhà nước nhằm bảo đảm hiệu lực và hiệu quả trong thực hiện hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước.

Trong giai đoạn đầu của sự phát triển Nhà nước, quy mô các hành vi còn đơn giản thì pháp luật của Nhà nước, nhân dân chấp hành và một ai đó có dấu hiệu vi phạm pháp luật có thể bị toà án trực tiếp xử lý. Nhưng khi Nhà nước mở rộng phạm vi lãnh thổ và nhiều nội dung hoạt động đòi hỏi phải có hệ thống hành chính để quản lý Luật, tức làm cho Luật có hiệu lực. Trong nền dân chủ, hành pháp là một chủ thể của pháp luật và điều rất cơ bản, họ chỉ được làm những gì luật đã quy định. Hành chính cũng được đưa thêm những quyền để giải quyết các vấn đề khẩn cấp, nhưng về nguyên tắc cũng phải tôn trọng pháp luật.

Để thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước cần tiến hành đồng bộ các phương thức:

- Ủy quyền ban hành quy phạm pháp luật (lập quy);
- Cấp phép và cấp đăng ký (cho phép);
- Chứng thực, công chứng;
- Ra mệnh lệnh (cưỡng chế hành chính) bao gồm: phòng ngừa, ngăn chặn, xử phạt, trưng dụng, trưng mua và bắt buộc thực hiện nghĩa vụ;
- Cung cấp dịch vụ công;
- Tài trợ.

(1) Ủy quyền ban hành quy phạm pháp luật: Là một trong những vấn đề tranh luận về sử dụng phương pháp này trong hành chính. Một số nhà nghiên cứu cho rằng lập pháp đã và đang dính líu nhiều hơn đến đời sống hàng ngày và ban hành nhiều đạo luật để giải quyết các công việc khẩn cấp nên phương pháp uỷ quyền thường bị hạn chế.

Phương pháp ủy quyền tức hành chính được quyền đưa ra các quy tắc, quy chế mang tính dưới Luật để quản lý và thực thi pháp luật. Tuy nhiên, cần đòi hỏi những phương pháp và thủ tục cụ thể để bảo đảm cho công việc đó hoạt động vì thực thi pháp luật.

Việc cơ quan nào thuộc bộ máy hành chính nhà nước được quyền đưa ra các quy chế, quy tắc để quản lý việc thực hiện pháp luật cần được quy định cụ thể. Đây cũng là một trong các nội dung được nhiều nhà thiết kế tổ chức bàn đến và chưa có sự thống nhất. Trên thực tế, do khái niệm quản lý nhà nước, quản lý hành chính nhà nước và sử dụng quyền lực nhà nước mang tính chất phức tạp, đa nghĩa nên hiểu vấn đề có thể cần phải được xem xét trên cơ sở thực tiễn. Không phải cơ quan nào cũng có quyền quản lý nhà nước và quản lý hành chính nhà nước. Quyền đó phải được trao trên cơ sở pháp luật.

(2) Cho phép

Là một trong những thẩm quyền hành chính được thực hiện bằng phương pháp khẳng định bằng quyền lực – pháp lý cho cá nhân hay tổ chức thực hiện những hoạt động cụ thể.

Để thực hiện quyền cho phép, hành chính tiến hành đăng ký hoặc cấp giấy phép. Trong quyền này, các nhà hành chính phải có khả năng xác định những gì hạn chế của pháp luật không cho phép công dân làm và những gì được làm, việc đăng ký như là một đòi hỏi để làm cho pháp luật có hiệu lực trên mọi phương diện. Quy định đăng ký, các loại vấn đề cần đăng ký cũng là một trong những chủ đề quan tâm của việc nghiên cứu phương pháp này. Trong xu thế chung, việc đăng ký được tiến hành theo những quy định và vấn đề gì cần phải đăng ký. Trong hệ thống pháp luật, việc quy định những đòi hỏi tối thiểu để đăng ký các

hoạt động sẽ làm cho hành chính chỉ còn là “người gác cổng” hay người làm những thủ tục cần thiết cho việc đăng ký.

Cấp phép tức hành chính bảo đảm cho các hoạt động đúng khuôn khổ luật pháp quy định. Về nguyên tắc, đăng ký và cấp giấy phép có thể không khác nhau nhiều. Nhưng thủ tục đòi hỏi cụ thể hơn trong trường hợp cấp phép. Cấp phép gắn liền với từng cá nhân, tổ chức cụ thể. Nếu những vấn đề đòi hỏi phải cấp phép, nếu không có giấy phép, hoặc giấy phép hết hạn, thì những hoạt động đó không được tiến hành.

Việc cấp phép và không cấp phép đang được các nhà hành chính quan tâm theo hướng đơn giản hoá. Vấn đề đơn giản hoá thủ tục cấp phép (những yêu cầu tối thiểu).

(3) *Chứng thực, công chứng*: Hoạt động xác nhận bởi công quyền tình trạng pháp lý – dân sự của công dân, tổ chức.

(4) *Ra mệnh lệnh*: Là phương pháp bảo đảm đối tượng quản lý thực hiện nhiệm vụ pháp lý và chịu xử lý đối với các vi phạm pháp luật.

(5) *Cung cấp dịch vụ công cho công dân, tổ chức*.

(6) *Các hình thức tài trợ*.

Thực hiện điều tiết, can thiệp vào đời sống chính trị – kinh tế – xã hội, các cơ quan hành chính nhà nước có thể sử dụng một số biện pháp sau:

– Giáo dục, tuyên truyền để xã hội công dân hiểu và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật của nhà nước. Việc giáo dục nhân dân hiểu và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật nhà nước cần được tiến hành thông qua nhiều hình thức khác nhau. Trong những năm gần đây, chúng ta đã đưa chương trình giáo dục pháp

luật vào trong các trường phổ thông là một cách làm cần thiết. Tuy nhiên, ý thức chấp hành pháp luật của nhân dân còn hạn chế, do đó, bên cạnh việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật, cần kết hợp các biện pháp khác.

– Biện pháp kinh tế, đó là những hình thức xử lý các tình huống có liên quan đến việc thực hiện pháp luật của Nhà nước bằng các đòn bẩy kinh tế thưởng phạt. Biện pháp kinh tế cũng được áp dụng để thực hiện các chức năng bên trong của hành chính nhà nước. Thành tích của công chức gắn liền với tiền lương, tiền thưởng.

– Biện pháp hành chính đơn phương tức cưỡng bức phải chấp hành trong trường hợp các biện pháp trên không hiệu quả. Mệnh lệnh hành chính trong trường hợp này đòi hỏi các đối tượng bị quản lý phải chấp hành.

QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

I. QUAN NIỆM VỀ QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Ra quyết định là một trong những nội dung quan trọng của quản lý. Vì vậy, các nhà quản lý cần hiểu rõ thực chất của quyết định và quá trình ra quyết định.

Nghiên cứu quyết định hành chính nhà nước không chỉ cần những kiến thức chung về quyết định trong khoa học quản lý mà còn đòi hỏi phải hiểu biết về quyết định trong điều kiện cụ thể của hành chính công. Ra quyết định hành chính nhà nước cần phải tính tới đặc thù của hành chính công.

Quyết định là một hoạt động hay một dãy các hoạt động có ý chí được lựa chọn từ một số khả năng có thể lựa chọn. Những người tham gia quá trình ra quyết định lựa chọn một trong số các lựa chọn đó. Ra quyết định có thể hiểu như là thực hiện sự lựa chọn một quan điểm hay một hoạt động trong số những cái có thể lựa chọn⁵².

Các quyết định hành chính thường được ban hành khi phải giải quyết một “vấn đề” nào đó. Có thể hiểu “vấn đề”⁵³ là sự việc

⁵² Xem thêm “*Quản lý học đại cương*”, “*Giáo trình quản lý hành chính nhà nước*” để hiểu rõ thêm về quyết định hành chính.

⁵³ Thuật ngữ “vấn đề - Problem” có thể hiểu như là những gì mà tổ chức có thể gặp phải, cản trở hay gây khó khăn trong hoạt động. Nếu nói “chúng ta có vấn đề” tức là chúng ta đang gặp phải một cái gì đó khó khăn.

nằm trong mục tiêu, chính sách, quy chế, thủ tục hay một sự thay đổi nào trong cơ quan nhà nước.

Trong tổ chức nói chung và cơ quan nhà nước nói riêng, số lượng “vấn đề” thường xuyên xuất hiện và gia tăng. Sự gia tăng này do tính chất, quy mô hoạt động của hành chính và cũng do môi trường bên ngoài nền hành chính luôn vận động và thay đổi. Điều đặt ra trong quyết định của các nhà hành chính không chỉ là kỹ thuật ban hành quyết định và sự tuân thủ các quy trình có sẵn để ra quyết định, mà quan trọng (đó là điều quyết định, có tính bản chất) là làm thế nào để nhận biết được những “vấn đề” mà hành chính phải giải quyết. Nếu như “vấn đề” không được xác định đúng, chính xác thì không thể có quyết định đúng. “Vấn đề được hiểu đúng bao giờ cũng có thể tìm được cách giải quyết đúng”.

Mục tiêu hoạt động của tổ chức nói chung và của các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng là nền tảng và định hướng cho các nhà hành chính ra quyết định. Như đã phân tích trong các chương trước, nếu các tổ chức sản xuất, kinh doanh, mục tiêu được xác định tương đối cụ thể và có thể lượng hoá được, thì các cơ quan nhà nước với hoạt động sử dụng quyền lực công và tác động đến lợi ích của nhiều nhóm đối tượng khác nhau của xã hội, mục tiêu thường xác định dựa trên nhiều tiêu chí nhưng lại không rõ nét như mục tiêu của sản xuất kinh doanh. Do đó, khi làm các quyết định hành chính, các nhà hành chính thường gặp phải những khó khăn chứa đựng ngay bên trong của mục tiêu.

Quyết định quản lý hành chính là mệnh lệnh điều hành của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước, được thể hiện bằng một hình thức nhất định và được thông qua theo một thể thức xác định nhằm thực hiện một mục đích hay một công việc cụ thể.

Quyết định quản lý hành chính chứa đựng quyền lực của Nhà nước, dưới góc độ nhất định, hành vi của các cơ quan hành chính nhà nước (hoặc cá nhân, tổ chức có thẩm quyền) nhằm đưa ra các quy định chung hoặc giải quyết vấn đề pháp lý hành chính cụ thể đối với tập thể hay cá nhân, có ý nghĩa bắt buộc tuân thủ.

Quyết định quản lý hành chính cũng chứa đựng trong đó các mục tiêu, mà chủ thể mong muốn đạt được khi thi hành quyết định và sử dụng phương tiện để thực hiện chúng.

Quyết định quản lý hành chính là biện pháp giải quyết công việc cụ thể hành chính nhà nước (các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp) trước một tình huống đang đặt ra, là sự phản ứng của chủ thể quản lý hành chính nhà nước trước một tình huống đòi hỏi phải có sự giải quyết của Nhà nước theo thẩm quyền do luật định.

Nhìn một cách tổng quát, việc ban hành các quyết định quản lý hành chính là nhiệm vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm định ra chính sách, quy định, sửa đổi bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính, làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt hoặc phục hồi các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể. Khi ban hành quyết định quản lý hành chính, các cơ quan nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng mà pháp luật quy định cho mình.

Hành chính là hành pháp hành động, do đó ra quyết định trong hành chính là một công việc mang tính chất thường xuyên của các nhà hành chính. Họ thường xuyên phải tư duy, suy nghĩ để đưa ra những lựa chọn về: Cái gì phải làm trong giai đoạn hiện nay; ai làm việc đó; khi nào, ở đâu và cách thức để giải quyết các công vụ đó như thế nào. Nhiều trường hợp các nhà hành chính phải nghiên cứu để chọn cách thức giải quyết vấn đề (biện pháp

tiến hành), mặc dù có nhiều ý kiến cho rằng công việc này nên giao cho người thực hiện quyết định lựa chọn phương án tốt nhất trong điều kiện cụ thể.

Cần lưu ý rằng, quyết định hành chính chỉ gắn liền với các cơ quan thuộc hệ thống hành chính (nhà nước – hành chính công). Các loại quyết định đó nhằm bảo đảm cho hoạt động thực thi quyền hành pháp có hiệu lực và hiệu quả hay nhằm bảo đảm cho hệ thống pháp luật nhà nước được các chủ thể trong xã hội thực hiện. Trong hoạt động quản lý nhà nước, nhiều cơ quan nhà nước (lập pháp, tư pháp,...) đều có quyền ban hành các quyết định quản lý trên những lĩnh vực được luật pháp quy định. Trong nghĩa chung, đó là các quyết định nhà nước – tức các quyết định của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Quyết định quản lý hành chính chỉ là một bộ phận của quyết định nhà nước⁵⁴.

II. CÁC LOẠI QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Hoạt động thực thi quyền hành pháp của các cơ quan hành chính công có thể diễn ra trên nhiều góc độ khác nhau, do đó các quyết định của các cơ quan hành chính công đưa ra cũng có thể bao gồm nhiều loại. Việc phân chia các loại quyết định hành chính nhằm hiểu rõ bản chất của từng loại; cấp độ tác động cũng như cách thức để ban hành quyết định quản lý hành chính đó.

⁵⁴ Quyết định quản lý nhà nước bao gồm nhiều loại quyết định. Ví dụ, quyết định của Quốc hội dưới hình thức các quyết định; quyết định của Tòa án dưới hình thức các bản án. Trong môn học này chỉ nghiên cứu các loại quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan thực thi quyền hành pháp).

Mặt khác, cần lưu ý đến tính tương đối của việc phân loại các quyết định hành chính. Phân loại các quyết định quản lý hành chính có thể dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau.

1. Theo tính chất pháp lý và nội dung của quyết định

Theo tiêu thức này thì các quyết định hành chính chia thành các loại như:

a) Quyết định quản lý hành chính đề ra định hướng và quy tắc xử sự chung (quyết định lập quy)

Quyết định lập quy trực tiếp định ra phương hướng và quy phạm pháp luật hành chính.

Đó thường là những quyết định chung và nhằm mục đích:

– Đặt ra các chính sách, quy phạm pháp luật hành chính mới nhằm điều chỉnh đồng bộ, đầy đủ hơn các quan hệ xã hội xuất hiện trong quản lý hành chính nhà nước;

– Cụ thể hoá các quy phạm Luật do Quốc hội đề ra hoặc văn bản quy phạm của các cơ quan nhà nước cấp trên ban hành;

– Sửa đổi, bãi bỏ chính sách, quy phạm pháp luật hành chính hiện hành;

– Thay đổi phạm vi hiệu lực của quy phạm pháp luật hành chính hiện hành về thời gian, không gian và đối tượng thi hành.

Quyết định lập quy do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành có vị trí quan trọng, chúng là nền tảng của sự hoạt động quản lý hành chính nhà nước, làm cơ sở cho việc ban hành các quyết định cá biệt (gọi là quyết định hành chính).

b) Quyết định hành chính

Quyết định hành chính là quyết định áp dụng pháp luật cho một trường hợp cụ thể của một cá nhân hay một tổ chức nhất định, được ban hành trên cơ sở quyết định chung và quyết định quy phạm của cơ quan cấp trên hoặc của chính cơ quan ban hành quyết định cá biệt đó. Trong một số trường hợp, nó cũng được ban hành trên cơ sở văn bản cá biệt của cấp trên.

Các quyết định hành chính thường được dùng để quy định các quan hệ pháp luật cụ thể giữa các chủ thể trong một quan hệ pháp luật hành chính nhất định. Những quyết định thuộc loại này được áp dụng phổ biến trong hoạt động thực tế của các cơ quan quản lý nhà nước nhằm để giải quyết quyền chủ thể hoặc ra một mệnh lệnh có tính cưỡng chế để thực hiện nghĩa vụ pháp lý trong quản lý hành chính nhà nước.

Quyết định hành chính có tính đơn phương và tính bắt buộc thi hành ngay. Hai tính chất này là những đặc tính cơ bản của quyết định hành chính. Nhờ đó, quyết định hành chính được ban hành và có hiệu lực khác với các bản án của Tòa án, kháng cáo của Viện Kiểm sát.

– Tính đơn phương của quyết định hành chính thể hiện ở chỗ cơ quan có thẩm quyền tự mình, do mình quyết định, mặc dù trước đó cơ quan có tham khảo ý kiến của các cơ quan hữu quan; nghĩa là cơ quan hành chính có quyền quyết định.

– Tính bắt buộc thi hành ngay và được phép khiếu kiện sau, ràng buộc cả công dân lẫn cơ quan hành chính nhà nước.

Đối với công dân khi nhận được quyết định hành chính, người có liên quan phải thi hành ngay nghĩa vụ mà quyết định đòi hỏi, dẫu đương sự cho rằng quyết định là bất hợp pháp thì

được đề nghị, nhưng nếu cơ quan có thẩm quyền không chấp nhận đề nghị đó thì vẫn phải thi hành, sau đó thực hiện quyền khiếu kiện theo luật định.

Đối với cơ quan hành chính nhà nước, nếu quyết định tạo ra cho nhân dân một quyền lợi, người dân yêu cầu được hưởng quyền lợi đó thì cơ quan hành chính có nghĩa vụ phải thoả mãn ngay đòi hỏi ấy.

Tính đơn phương và tính bắt buộc thi hành ngay là bảo đảm hữu hiệu của kỹ thuật lập quy hành chính, giúp cho nền hành chính thực hiện quyền và nghĩa vụ trước xã hội, nếu không có thì khó có thể duy trì được trật tự Nhà nước.

Cần chú ý rằng, quyết định hành chính dù thuộc loại nào cũng là công cụ chủ yếu của hệ thống quản lý hành chính nhà nước tác động vào hệ thống bị quản lý. Trên phương diện pháp lý, quyết định hành chính (cá biệt) là quyết định áp dụng pháp luật.

2. Dựa theo tính chất của mệnh lệnh trong quyết định

Theo tiêu thức này, quyết định hành chính được phân chia thành các loại như: Quyết định cấm đoán, quyết định cho phép, quyết định điều chỉnh, sửa đổi,...

– Quyết định cấm đoán là quyết định không cho cá nhân, tổ chức thực hiện những hành vi được xác định trước trong quyết định. Nếu cứ thực hiện các hành vi đã bị cấm thì phải chịu trách nhiệm pháp lý.

– Quyết định cho phép làm nảy sinh các mối quan hệ sau: Trước khi thực hiện một hoạt động (hành vi) hành chính, công dân hoặc tập thể phải đề nghị hay yêu cầu cơ quan hành chính

nhà nước có thẩm quyền, căn cứ vào các quy định của pháp luật, quyết định cho phép hoặc không cho phép thực hiện.

Nếu đương sự đề nghị không đủ các yếu tố pháp luật quy định thì cơ quan hành chính không được cho phép, nếu cho phép là vi bất hợp pháp.

Trong việc cho phép, cơ quan hành chính có thể xem xét tính thích nghi của hoạt động xin phép.

– Quyết định điều chỉnh, sửa đổi sẽ định hướng hoặc quy định lại các hành vi, quan hệ giữa các tổ chức, cá nhân chịu sự tác động của quyết định đó.

3. Dựa theo thẩm quyền ban hành

Theo tiêu thức này, các quyết định hành chính phân chia thành các loại như:

- Quyết định của Chính phủ
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ
- Quyết định của Bộ trưởng
- Quyết định của Ủy ban nhân dân (các cấp)
- v.v...

4. Phân loại theo thời gian hiệu lực của quyết định

Theo tiêu thức này thì các quyết định phân chia thành các loại như:

a) Quyết định có hiệu lực lâu dài được áp dụng cho đến khi có quyết định thay thế. Đó là những quyết định quy phạm pháp luật chỉ được thay thế bằng quyết định quy phạm khác.

b) Quyết định có hiệu lực trong một thời gian nhất định là những quyết định ghi rõ thời hạn có hiệu lực, tùy thuộc vào các sự kiện xảy ra trong thời hạn đó. Ví dụ các quyết định về công bố lệnh báo động trong thời gian lũ lụt đối với nhiệm vụ bảo vệ đê điều...

c) Quyết định có hiệu lực một lần chỉ giải quyết một trường hợp cá biệt cụ thể. Ví dụ, quyết định lên lương hay đề bạt cán bộ.

5. Dựa theo hình thức biểu thị của quyết định

Theo tiêu chí này, các quyết định quản lý hành chính chia thành hai loại chủ yếu là quyết định bằng văn bản và quyết định bằng văn nói. Việc vận dụng hình thức truyền đạt quyết định (hình thức biểu thị) nào dựa trên yêu cầu cụ thể của đối tượng nhận quyết định và tính chất của nhiệm vụ điều hành trong những thời điểm cụ thể.

6. Ngoài ra, có thể phân loại quyết định thành ba nhóm:

- Quyết định cá nhân và quyết định tổ chức;
- Quyết định cơ bản và quyết định thường xuyên;
- Quyết định chương trình hoá và quyết định không phải chương trình.

a) Quyết định cá nhân và quyết định tổ chức

Phân loại này mang tính chất tương đối. Trong nhiều cơ quan hành chính, quy định quyền thủ trưởng, thay mặt tổ chức để giải quyết công việc là tương đối, có những trường hợp không rõ nét. Một nhà hành chính làm một quyết định với tư cách riêng của mình nhưng lại liên quan đến các vấn đề của tổ chức; trong khi đó một quyết định của tổ chức lại liên quan đến những vấn đề mà bản thân nhà hành chính phải chịu trách nhiệm. Quyết định tổ

chức là loại quyết định do tập thể có thẩm quyền thông qua, được các nhà hành chính nhân danh tổ chức ban hành. Quyết định cá nhân có thể được uỷ quyền cho cấp dưới làm và có thể phối hợp, tham gia và hoàn thiện của nhiều người. Ví dụ, quyết định của Uỷ ban nhân dân là quyết định tổ chức do Chủ tịch Uỷ ban nhân dân ký thay mặt, quyết định của Chủ tịch là quyết định cá nhân, do Chủ tịch trực tiếp ký hoặc uỷ quyền cho người khác ký thay⁵⁵.

b) Quyết định cơ bản và quyết định thường xuyên

Quyết định cơ bản liên quan đến các vấn đề tương đối dài hạn và thường trực trong quản lý hành chính. Đó cũng là các loại quyết định liên quan đến việc chi tiêu một khoản tiền công quỹ lớn (quyết định đầu tư các dự án lớn; các chương trình mục tiêu quốc gia,...); đó cũng là loại quyết định có tầm quan trọng có thể tạo nên những hậu quả khôn lường và có thể có nguy cơ cho tổ chức hoặc ảnh hưởng đến phúc lợi của nhiều nhóm lợi ích; ảnh hưởng đến sự ổn định chính trị, kinh tế.

Quyết định thường xuyên là loại quyết định có tính tương phản với loại quyết định cơ bản vì phạm vi ảnh hưởng và quy mô ảnh hưởng không lớn. Đối với các loại quyết định mang tính thường xuyên, có thể thiết lập thủ tục (quy trình) ổn định để ra quyết định. Các cơ quan hành chính nhà nước tập trung và liên quan nhiều đến các loại quyết định mang tính thường xuyên này hơn là các quyết định cơ bản do tính chất chấp hành, hành pháp

⁵⁵ Trong môn học "Tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước" sẽ giới thiệu cụ thể loại cơ quan nào cần ký thay mặt cơ quan; loại cơ quan nào ký trực tiếp bởi người đứng đầu.

hành động của hành chính; quản lý công việc hàng ngày của Quốc gia.

c) Quyết định chương trình hoá và quyết định không phải chương trình

– Các quyết định được chương trình hoá là những loại quyết định tuân thủ theo những quy định về thủ tục, quy trình có sẵn, không đòi hỏi phải xử lý thêm những khía cạnh mang tính kỹ thuật.

– Trong khi đó quyết định không được chương trình hoá được hiểu như là loại quyết định mang tính tình huống. Việc đưa ra các quyết định trong trường hợp này đòi hỏi các nhà hành chính phải nghiên cứu cụ thể và vận dụng nhiều kỹ năng, khoa học quyết định để đưa ra các quyết định đúng.

III. MỘT SỐ YÊU CẦU ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật đòi hỏi mọi hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có hoạt động ra quyết định quản lý hành chính, phải phù hợp với pháp luật về nội dung và trình tự ban hành; nghĩa là mọi quyết định quản lý hành chính được ban hành trên cơ sở Hiến pháp, Luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và phải nhằm thực hiện pháp luật. Mặt khác, các quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm tính hợp lý, nghĩa là phải phù hợp với đường lối, chính trị, nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân và thực tiễn, khả năng quản lý nhà nước trong từng giai đoạn cụ thể.

Tính hợp pháp và hợp lý của quyết định quản lý hành chính có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Khi ban hành các quyết định

quản lý hành chính, các cơ quan hành chính nhà nước phải bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý, nhờ đó, văn bản đưa ra mới có khả năng thực thi, được xã hội chấp nhận.

Trên nguyên tắc của hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước, tính hợp pháp luôn được đặt trên hết. Đó cũng là nét đặc trưng của hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng. Đó cũng là nét đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền. Trong khi đó, tính hợp lý là một vấn đề thuộc kỹ năng xây dựng, lựa chọn phương án của các nhà quản lý nhà nước.

1. Các yêu cầu của tính hợp pháp

Tính hợp pháp của quyết định quản lý hành chính được thể hiện trong các yêu cầu sau:

– Các quyết định quản lý hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của Luật. Có nghĩa là các quyết định hành chính không được trái với Hiến pháp, Luật, văn bản pháp quy của cơ quan nhà nước cấp trên. Hay nói ngắn gọn, các quyết định hành chính không được vi Luật.

– Các quyết định quản lý hành chính phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hoặc chức vụ. Yêu cầu này đòi hỏi mỗi cơ quan chỉ có quyền hạn ban hành quyết định giải quyết những vấn đề nhất định do pháp luật giao cho, không lạm quyền và lẫn tránh trách nhiệm (không vi quyền).

– Quyết định quản lý hành chính phải được ban hành xuất phát từ những lý do xác thực. Yêu cầu này có nghĩa là chỉ khi nào trong đời sống quản lý nhà nước và đời sống dân sự xuất hiện các nhu cầu, các sự kiện được pháp luật quy định cần phải

bản hành quyết định thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới ra các quyết định nhằm quy định chung hoặc áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể.

– Quyết định quản lý hành chính phải được ban hành đúng hình thức và thủ tục do pháp luật quy định.

Về hình thức, các quyết định quản lý hành chính phải đúng tên gọi, thể thức: Tiêu đề, số, ký hiệu, ngày tháng ban hành và hiệu lực, chữ ký, con dấu... Những sai sót về hình thức cũng có thể làm cho quyết định trở thành bất hợp pháp. Về thủ tục ban hành, các quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm tuân thủ các yêu cầu bắt buộc và các yêu cầu bảo đảm dân chủ, khách quan, khoa học.

2. Yêu cầu của tính hợp lý

Quyết định quản lý hành chính hợp lý thì mới có khả năng thực thi cao. Nhưng cũng phải nhấn mạnh rằng quyết định quản lý hành chính chỉ hợp lý khi nó hợp pháp, nghĩa là trước hết nó phải hợp pháp. Không thể vì lý do hợp lý, phù hợp với nhu cầu của địa phương, cơ sở mà coi thường tính hợp pháp của quyết định.

Một quyết định hành chính được coi là hợp lý khi nó đáp ứng các yêu cầu sau:

– Quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân. Không nên ra các quyết định hành chính vì mang lại lợi ích công cộng mà gây thiệt hại cho công dân, ngược lại, tránh vì vụ lợi cho một tập thể mà gây tổn hại chung cho xã hội. Yêu cầu này đòi hỏi sự cân đối hợp lý lợi ích giữa Nhà nước và xã hội, coi lợi ích của Nhà nước và lợi

ích chung của công dân làm tiêu chí để đánh giá tính hợp lý của quyết định hành chính.

– Quyết định quản lý hành chính phải có tính cụ thể và phù hợp với từng vấn đề, với các đối tượng thực hiện. Quyết định cần chỉ cụ thể các nhiệm vụ, thời gian, chủ thể, phương tiện thực hiện quyết định. Nhưng một quyết định quá chi tiết của cấp trên có thể không phù hợp với mọi cấp dưới, với các địa phương. Vì vậy, cần phải phân biệt rõ nhu cầu, đặc điểm của đối tượng quản lý mà ra quyết định cho phù hợp. Càng xuống cấp dưới thì quyết định hành chính càng phải cụ thể. Đặc biệt, bảo đảm tính chất cụ thể và phù hợp của quyết định cần lưu ý tới tính cần thiết. Một quyết định có hiệu lực và khả năng thực thi cao khi nó được ban hành đúng lúc, hợp với nhu cầu quản lý. Trong trường hợp không cần thiết mà vẫn ban hành quyết định thì không những không mang lại hiệu quả mà thậm chí còn gây thiệt hại về vật chất hoặc tinh thần.

– Quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm tính hệ thống toàn diện. Nội dung của quyết định phải tính hết các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội; phải căn cứ vào mục tiêu trước mắt và lâu dài, phải kết hợp giữa tác dụng trực tiếp và gián tiếp, kết quả, mục tiêu, nhiệm vụ cần đạt được với điều kiện, phương tiện thực hiện. Các biện pháp đề ra trong quyết định phải phù hợp, đồng bộ với biện pháp trong các quyết định liên quan. Quyết định về kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội phải gắn chặt với quyết định cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước và xây dựng pháp luật.

– Quyết định quản lý hành chính phải bảo đảm kỹ thuật lập quy, tức là ngôn ngữ, văn phong, cách trình bày phải rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, chính xác, không đa nghĩa.

3. Yêu cầu thực hiện đúng cam kết của cơ quan hành chính với xã hội

Quyết định quản lý hành chính là sự cam kết của các cơ quan hành chính với công dân và tổ chức. Sự cam kết này không chỉ về những tiêu chuẩn mang tính nghề nghiệp của quản lý mà cả những vấn đề thuộc về huy động, hỗ trợ nguồn lực.

Sự hỗ trợ mang tính tổ chức và quản lý sẽ bảo đảm cho sự cam kết được thực hiện. Vì quá trình ra quyết định chịu tác động của nhiều người, trong đó có cả những người “không lộ rõ” trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Nên nhiều nhà hành chính thường lựa chọn các vấn đề để đưa ra các quyết định khi đã nhận được đầy đủ thông tin từ những người “không lộ rõ” hoặc những cam kết khác mà họ nhận được trước khi họ đưa ra cam kết của cơ quan hoặc chính họ. Cũng chính vì vậy, có khi vấn đề đòi hỏi quyết định ngay mà lại đưa ra chậm trễ. Mặt khác, điều này cũng bị ảnh hưởng bởi cơ cấu quyền lực trong bộ máy nhà nước nói chung và hành chính nói riêng.

Một số nhà hành chính cấp dưới, mặc dù có trách nhiệm giải quyết vụ việc nhưng vẫn tìm cách đẩy vấn đề cần quyết định cho cấp cao hơn hoặc cho người khác. Hệ thống thứ bậc tạo khả năng để cấp dưới chỉ làm những quyết định khi họ có thể làm, còn lại họ “đổ trách nhiệm cho cấp trên”.

Trong nhiều trường hợp các nhà hành chính thường đưa ra các quyết định ngay tại chỗ. Mặc dù cách quyết định này là cần thiết, nhưng cũng cần chú ý đến những điều kiện cần có để lời cam kết được thực hiện.

Một khía cạnh khác khi quan tâm đến cam kết là tính chất liên ngành của quyết định. Mọi sự thay đổi trong tổ chức có thể

ảnh hưởng lẫn nhau. Chính vì vậy, trong cơ quan hành chính, các nhà hành chính thường tham gia trong việc ra quyết định trên khá nhiều lĩnh vực. Điều mà nhiều người cho rằng quá ôm đồm của các nhà hành chính. Song đây là một hiện tượng không thể loại trừ, đặc biệt với tổ chức lớn như tổ chức hành chính nhà nước.

Cam kết trong một quyết định hành chính cũng chỉ có thể đúng nhất khi người thực hiện nó hiểu rõ bản chất của quyết định để thực hiện nó. Nhân dân với cách nhìn, kỹ năng và sự hiểu biết của họ mới có thể xác định đúng nhất cái gì có thể làm và cái gì không thể làm. Sự tham gia của nhân dân trong việc ra quyết định của các cơ quan hành chính đòi hỏi như là một tất yếu để các quyết định thực hiện tốt.

IV. CÁC YẾU TỐ, QUY TẮC VÀ MÔ HÌNH HỢP LÝ TRONG BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Các yếu tố cần quan tâm khi ra quyết định

Quyết định của các nhà hành chính phải được cấp dưới ủng hộ và thực hiện. Do đó, các nhà hành chính cấp dưới phải hiểu vấn đề cần giải quyết cũng như cách giải quyết vấn đề mà quyết định đề cập đến.

Sự nhận thức, hiểu của cấp dưới đối với vấn đề và cách giải quyết vấn đề đòi hỏi các nhà hành chính phải tạo ra được một không khí cần thiết trong quá trình ra quyết định thì mới có thể tạo ra được một quyết định có hiệu lực và hiệu quả.

Nhà hành chính trong các cơ quan hành chính tiếp nhận các loại thông tin (đầu vào) từ ngoài xã hội và cả trong nội bộ hành chính nhà nước để làm cơ sở đưa ra các quyết định. Quyết định hành chính là sự lựa chọn các phương án khác nhau nhằm tạo ra

các sản phẩm mà xã hội mong muốn và các cơ quan hành chính nhà nước có thể đáp ứng.

Nhiều yếu tố tác động đến quyết định hành chính và quá trình chuyển giao tác động của quyết định hành chính đến môi trường bên ngoài. Mặt khác, quyết định hành chính cũng là sản phẩm của mối tương tác, phối hợp của nhiều yếu tố, thành viên, thể chế bên trong Nhà nước và hành chính.

Quyết định hành chính nhà nước được phân biệt với quyết định quản lý của các tổ chức khác. Ra quyết định hành chính không có nhiều tự do như trong các khu vực khác; khi ra quyết định hành chính không chỉ cần hiểu những quy trình ra quyết định mà còn phải đề cập đến nhiều khía cạnh khác nhau về sự đòi hỏi và những hạn chế của việc ra quyết định hành chính.

Khi ra quyết định hành chính cần quan tâm đến một số yếu tố:

- Liên quan đến bản thân nhà hành chính trong văn hoá chính trị chung;
- Liên quan đến nhu cầu, nguồn lực và sự ủng hộ từ công dân, các nhóm lợi ích, các Đảng phái chính trị (nếu có);
- Liên quan đến đòi hỏi, nguồn lực và ủng hộ của các ngành quyền như lập pháp, hành pháp và tư pháp;
- Liên quan đến đòi hỏi, nguồn lực và sự ủng hộ của các loại cơ quan trong hệ thống hành chính;
- Trình độ, năng lực, kỹ năng của các nhà hành chính;
- Cơ cấu, thủ tục và những chuẩn mực của cơ quan hành chính.

Quyết định hành chính nhà nước chịu sự tác động của yếu tố bên ngoài và bên trong bộ máy nhà nước nên việc ra quyết định trong hành chính là một quá trình phức tạp.

2. Một số quy tắc ra quyết định

Để ra quyết định hành chính hiệu quả, các nhà hành chính luôn chú ý áp dụng một số quy tắc:

- Dựa trên những sự kiện, vấn đề;
- Điều chỉnh các vấn đề;
- Các hoạt động thường xuyên.

a) Dựa vào các vấn đề, các sự kiện xuất hiện để đưa ra quyết định hành chính

Mâu thuẫn được coi như là những tín hiệu của xã hội về sự không hài lòng đối với những vấn đề hiện có. Sự không hài lòng, thỏa mãn của xã hội đối với hành chính luôn tồn tại. Nhưng hành chính không thể đáp ứng tất cả. Có nhiều nguyên nhân không cho phép các nhà hành chính làm tất cả hoặc vươn đến làm giảm nhẹ mọi vấn đề của xã hội. Ví dụ, khan hiếm nguồn lực; khan hiếm nhân sự, không đủ cơ sở pháp lý. Vì vậy, các nhà hành chính căn cứ vào dấu hiệu mâu thuẫn căng thẳng như là một nguồn thông tin để ra quyết định.

Các nhà hành chính sử dụng dấu hiệu này để tự xác định liệu có cần đưa ra những quyết định cần thiết để đáp ứng đòi hỏi của xã hội hay chưa. Khi có dấu hiệu đó, có thể cũng có những căng thẳng mang tính phụ thuộc, cũng có căng thẳng mang tính bản chất. Các nhà hành chính thông qua các công cụ xử lý và đưa ra được nhiều phương án giải quyết.

b) Điều chỉnh các vấn đề bằng nhiều hình thức, con đường

Quy tắc này cho phép các nhà hành chính ra các quyết định không chỉ đơn thuần nhằm giải quyết trực tiếp vấn đề, mà có thể thông qua nhiều hình thức khác nhau nhằm loại trừ các vấn đề mâu thuẫn căng thẳng. Đồng thời, có thể không ra các quyết định giải quyết vấn đề một cách trực tiếp mà có thể thông qua nhiều con đường khác nhau để giải quyết.

c) Ra quyết định được coi là công việc thường xuyên

Quy tắc này đòi hỏi các nhà hành chính phải có năng lực nghiên cứu cụ thể hoá một số yêu cầu cần phải có khi ra quyết định. Nhiều loại quyết định mang tính thường xuyên đã được chương trình hoá và dễ dàng khi có đủ điều kiện, có thể quyết định. Ví dụ, vấn đề thuế gắn liền với ngân sách và có thể đưa vào các chương trình máy tính để xử lý các phương án. Nhiều quyết định thường xuyên được cấp trên trao cho cấp dưới sau khi đã thiết lập một hệ thống thủ tục quy định những gì phải làm. Đây là cách thức làm để tránh tiêu tốn nhiều thời gian.

3. Mô hình hợp lý của quá trình ra quyết định

Ra quyết định theo mô hình hợp lý cũng đã được đề cập đến trong lý thuyết ban hành quyết định. Trên nguyên tắc, mô hình này gồm:

- Xác định vấn đề;
- Xác định hệ thống mục tiêu và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và tầm quan trọng;
- Xác định các cách thức, công cụ và phương thức để đạt được mục tiêu (được coi đó là xác định chính sách);

– Đánh giá chi phí – kết quả;

– Lựa chọn sự kết hợp của các tiêu chí để đạt được mục tiêu.

Áp dụng mô hình hợp lý trong quyết định hành chính có nhiều khó khăn hơn so với quyết định của các tổ chức khác. Những khó khăn cần quan tâm trong quá trình ra quyết định hành chính là:

– Tính nhiều mặt của vấn đề, mục tiêu và biện pháp (chính sách) để đạt được mục tiêu;

– Thiếu thông tin về các vấn đề quan tâm;

– Nhu cầu nhân sự, cam kết và năng lực của tổ chức hành chính;

– Mối quan hệ đa dạng và phức tạp của hành chính với hành pháp, lập pháp và tư pháp;

– Hành vi, cách ứng xử của các nhà hành chính khi sử dụng quyền lực công.

a) Tính phức tạp của các vấn đề, mục tiêu và sự cam kết của các quyết định hành chính

Trong quản lý hành chính nhà nước, vấn đề đề cập và mục tiêu vạch ra có thể rất khác nhau từ nhiều khía cạnh. Một sự cam kết của các cơ quan hành chính cũng có thể được xem là dấu hiệu để loại bỏ việc xác định mục tiêu của quyết định hành chính. Sự phân tích các khả năng để xác định vấn đề cũng có thể bị lu mờ bởi sự khác nhau trong tư duy. Một vấn đề chính là những dấu hiệu khó khăn nhận được từ môi trường của các cơ quan hành chính. Trên thực tế, những khó khăn đó thường không phải luôn được chuyển tải trực tiếp đến cho các nhà hành chính do nhiều

nguyên nhân khác nhau, trong đó có cả những nguyên nhân thuộc về thể chế; cũng có những nguyên nhân thuộc về hành vi.

Một số nhà hành chính khi tìm kiếm vấn đề cố gắng khái quát vấn đề từ những “triệu chứng” của những hiện tượng xã hội. Mối quan hệ giữa hai khái niệm “triệu chứng” và vấn đề là một trong những yếu tố phức tạp của quyết định hành chính. Một hay hệ thống của các triệu chứng có thể trở thành vấn đề; nhưng cũng có thể một loạt những triệu chứng chỉ đưa đến một vấn đề mà các nhà hành chính quan tâm hoặc không có vấn đề nào được các nhà hành chính đề cập đến trong hoạt động quản lý của mình. Cách thức xử lý này của hành chính cũng giống như các bác sĩ khi chẩn đoán bệnh.

Xác định vấn đề và sự đồng ý chung của nhiều người có liên quan đến các vấn đề mà hành chính công phải quyết định được xem như bước quan trọng để xác định các bước tiếp theo. Nếu không có sự thoả thuận mang tính chung đó, khó có thể khả thi để đi đến các nội dung khác. Xác định vấn đề được thoả thuận là khâu khó khăn và không rõ ràng như trong các quyết định sản xuất, kinh doanh. Vấn đề nói chung và vấn đề mà các nhà hành chính quan tâm không phải luôn tồn tại rõ ràng trong thực tế. Muốn tìm ra nó đòi hỏi phải thông qua một quá trình quan sát, đánh giá và lôi kéo từ thực tế. Quá trình này của hành chính có sự tham gia của nhiều người và đó cũng chính là khó khăn mà các nhà hành chính phải giải quyết khi lựa chọn vấn đề.

Tính đa dạng của các vấn đề là khó khăn trong xác định mục tiêu và biện pháp để giải quyết vấn đề. Xác định mục tiêu liên quan đến việc chẩn đoán, phán xét khả năng tương lai cũng chứa đựng nhiều yếu tố không rõ ràng. Ví dụ, khi nhận định về sự chưa thích ứng của giáo dục phổ cập tiểu học và trung học cơ sở,

mục tiêu trọn gói cũng như các chính sách liên quan đến nhiều khía cạnh khác nhau từ giáo trình, giáo viên, đến nguồn tài chính hỗ trợ. Nếu như chỉ đề cập đến một khía cạnh nào đó của vấn đề, thì không thể đạt được mục tiêu của quyết định mang tính vĩ mô của Nhà nước là phổ cập giáo dục tiểu học hay trung học cơ sở.

Khi xác định mục tiêu cũng như chính sách để giải quyết vấn đề, nhiều nhà hành chính phải tính đến khả năng của cơ quan hành chính. Căn cứ vào khả năng thực tế để xác định mục tiêu từng phần, không mang tính trọn gói trong giải quyết vấn đề.

Mục tiêu được xác định là hình ảnh tương lai của tổ chức hành chính được hình thành trong các nhà hành chính. Tuy nhiên, vấn đề này lại không chỉ tự nhà hành chính quyết định. Những thủ tục, thể chế có thể ngăn cản một sự thay đổi cần thiết cho việc thực hiện quyết định trong tương lai. Điều đó cũng có nghĩa là hạn chế việc xác định mục tiêu của quyết định hành chính.

Trong nhiều trường hợp, các quyết định hành chính tác động cả đến những người bên trong các cơ quan hành chính và những người bên ngoài. Do đó, khi lựa chọn mục tiêu cũng phải chú ý đến vấn đề này. Nếu bỏ qua tính khách quan này, chỉ căn cứ vào chủ quan có thể không xác định được đúng và hợp lý, khả thi mục tiêu của quyết định hành chính.

b) Hạn chế về thông tin để ra quyết định hành chính

Quyết định hành chính phải được lựa chọn một cách hợp lý. Nhưng có nhiều yếu tố, trong đó thiếu thông tin sẽ cản trở việc ra quyết định hợp lý. Việc thiếu thông tin do nhiều lý do khác nhau.

Trước hết, do chi phí để quy tụ tất cả những ai quan tâm xác định vấn đề và mục tiêu.

Hai là, do chi phí thời gian cho việc đánh giá, xem xét và lựa chọn các loại phương án cần thiết để quyết định. Thông thường do có quá nhiều nhóm lợi ích có liên quan nên các cuộc họp thường kéo dài, nhiều lần và không đi đến kết quả mong muốn. Nhiều trường hợp không thoả thuận được lợi thế và hạn chế của quyết định hành chính được đưa ra nên cách thức để giải quyết vấn đề không xác định được chính xác.

Ba là, do các nhà hành chính không muốn bỏ mất nhiều cơ hội khác khi dành nhiều thời gian cho một quyết định cụ thể. Họ phải đưa ra nhiều quyết định khác nhau trên nhiều lĩnh vực, và mỗi lĩnh vực được họ đặt cho một trọng số.

Bốn là, do thành viên của cơ quan hành chính có thể thờ ơ với việc thu thập thông tin về quyết định hành chính, khi cần ra quyết định lại không có đủ điều kiện để tìm ra nó. Cần đưa ra quyết định hành chính nhưng lại thiếu thông tin về chính vấn đề đó.

Năm là, do không áp dụng những kỹ thuật dự đoán, dự báo và không cung cấp đủ kinh phí cần thiết cho hoạt động này. Duy ý chí tồn tại trong cơ quan nhà nước nói chung và hành chính dẫn đến các nhà hành chính thường thừa nhận xu hướng đã được nói đến trong những cuộc dự báo trước đó. Việc lặp lại và đưa ra các quyết định mang tính chất “gia tăng” thể hiện việc thiếu thông tin cần thiết trong quá trình quyết định.

Sáu là, do nhiều báo cáo của các nhà chính trị, hành chính quá phức tạp và làm cho các nhà hành chính khó có thể tìm thấy trong đó những thông tin cần thiết cho quyết định nếu như không có những khoản chi phí và thời gian để xử lý.

Bây là, do năng lực của các nhà hành chính hạn chế trong việc tiếp cận đến thông tin và xử lý thông tin. Nhiều công nghệ hiện đại có thể cho phép tiếp cận đến thông tin, nhưng năng lực hạn chế và do đó dễ mất cơ hội thông tin.

c) Đòi hỏi, cam kết, ngăn chặn và sự không thích ứng của các nhà hành chính trong quá trình ra quyết định

Các cơ quan hành chính gồm nhiều thành viên được tập hợp trên cơ sở những nguyên tắc nhất định. Trong quá trình lựa chọn vấn đề và xác định mục tiêu, trong không ít trường hợp ý chí cá nhân của từng thành viên len lỏi vào quá trình quyết định. Họ có thể đại diện cho những nhóm lợi ích khác nhau và do đó có thể có những nhu cầu, cam kết, và những cản trở nhất định đối với cam kết của nhiều nhóm khác. Nếu thể chế hành chính không có đủ cách thức để loại trừ những nhân tố đó thì khó có thể làm cho quyết định hành chính hợp lý.

Mỗi thành viên của cơ quan hành chính có những giá trị và hành vi ứng xử riêng và từ đó cũng có thể đưa ra những áp lực, đòi hỏi đối với tổ chức và môi trường trong đó hành chính hoạt động. Điều đó tác động mạnh đến việc thiết lập các mục tiêu của chính sách được đưa ra.

Một khía cạnh khác mang tính tích cực cũng cần được quan tâm là việc xác định những mục tiêu, nhu cầu đòi hỏi từ từng nhà hành chính có thể xuất phát từ kỹ năng, kiến thức của họ có được thông qua đào tạo, bồi dưỡng và tích lũy để tạo nên chuẩn mực hợp lý của các tư duy. Mặt khác, việc trải qua nhiều trường, lớp đào tạo, bồi dưỡng sẽ làm cho các yêu cầu, đòi hỏi cũng khác nhau. Điều này làm cho các quyết định hành chính cần sự hợp tác nhiều hơn so với các loại quyết định khác. Nếu thiếu sự hợp

tác, thì quyết định hành chính sẽ nghiêng về một phía, một nhóm.

Nhiều nhà hành chính cho rằng, ra quyết định trong hành chính là một quá trình học tập và mặc cả giữa những người có nhu cầu khác nhau nhưng lại có ảnh hưởng đến lựa chọn vấn đề, mục tiêu và chính sách (công cụ thực hiện). Sự liên hợp các nhóm lợi ích trong tổ chức chính phủ cũng thể hiện tư tưởng trên trong việc ra quyết định hành chính.

d) Tổ chức đơn vị hành chính và quan hệ giữa lập pháp và hành pháp

Tổ chức các đơn vị hành chính cũng là một yếu tố cản trở tính hợp lý của quyết định hành chính. Một số nội dung chủ yếu cần chú ý:

– Nhu cầu của các nhà hành chính trao đổi với các nhà lập pháp và hành pháp bị cản trở bởi chính cơ chế phân chia quyền lực.

– Sự kiểm soát của các nhà hành chính đối với cấp dưới thiếu rõ ràng và nhiều trường hợp không có hiệu lực theo nghĩa “phép vua thua lệ làng”.

– Tệ quan liêu và thủ tục hành chính bị quy tắc hoá làm cản trở việc lựa chọn quyết định hành chính.

– Mâu thuẫn giữa hành chính chỉ huy và hành chính tác nghiệp.

Trong mối quan hệ giữa các nhà hành chính và các nhà lập pháp, đặc biệt là những người được bầu cử là mối quan hệ “*ứng hộ – phủ quyết, không thông qua*”.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, nếu quyết định hành chính có mục tiêu rất cụ thể và đề cập vấn đề liên quan đến lợi ích của

các nhà lập pháp và hành pháp, thì hoặc nhận được sự ủng hộ hoặc bị phản đối. Và ngược lại, với mục tiêu thiếu cụ thể cũng dễ rơi vào tình trạng trên.

Trong điều kiện của hành chính công, quan hệ giữa các cấp hành chính không giống như trong khu vực tư nhân nên khó có thể đưa ra các quyết định kỷ luật ngay cả khi cấp dưới thiếu chấp hành quyết định. Nhiều quy định của các nước trong quy chế công vụ cố gắng thiết lập quan hệ này và coi đó như là một trong những vấn đề đạo đức công vụ. Nhưng trong nhiều trường hợp, chỉ khi nào quyết định xâm phạm đến lợi ích người lao động thì mới được xem xét cụ thể; việc không làm theo chỉ thị có thể xử lý mang tính hình thức.

Nhiều loại thủ tục hành chính có sức mạnh cản trở việc xác định mục tiêu và chính sách. Nhiều loại thủ tục hành chính nhà nước không phải do các nhà hành chính thiết lập mà do các nhà lập pháp thiết lập. Các loại thủ tục theo hình thức này thường thiếu tính linh hoạt, sẽ dẫn đến tính quan liêu trong quyết định hành chính.

Một vấn đề khác cần được đề cập là quan hệ giữa các nhóm chuyên gia thiếu sự hợp tác, phối hợp, giao tiếp, do vậy họ đều cố gắng tìm cho mình một sự hợp lý, gây khó khăn cho việc ra quyết định.

Một số hoạt động hành chính nhà nước bị ràng buộc bởi ngay chính các nhà lập pháp khi họ đưa ra những nền tảng pháp luật cơ bản cho hành chính hoạt động. Mỗi quan hệ trên tương đối phức tạp và tùy thuộc vào tương quan giữa hành pháp và lập pháp.

d) Những hành vi tiêu cực của các nhà hành chính

Những hành vi tiêu cực trong nhiều trường hợp được coi như là những hành vi cản trở các hoạt động giao tiếp cần thiết trong quá trình quyết định. Họ tìm mọi cách để ngăn cản sự giao tiếp cần thiết của các thành viên trong tổ chức; họ ngăn cản việc đưa ra những quyết định hợp lý và những sự điều chỉnh thích ứng. Bản chất của vấn đề quyền lực công trao cho họ và mục tiêu cá nhân có thể càng làm cho vấn đề này trầm trọng thêm.

Mức độ biểu hiện của hành vi tiêu cực của các nhà hành chính khác nhau.

Mức độ xảy ra những hành vi tiêu cực cản trở có thể khác nhau trong hệ thống thứ bậc. Nghiên cứu của các nhà tâm lý và xã hội học chỉ ra rằng những hành vi tiêu cực đó có thể tạo ra những sự căng thẳng trong tổ chức. Hành vi tiêu cực xảy ra ở cấp càng cao càng dễ gây căng thẳng nhiều hơn với cấp thấp hơn.

Một số nhà nghiên cứu hành chính cho rằng, hành vi tiêu cực trong hành chính đã trở thành vấn đề đáng quan tâm và họ cho đó là một căn bệnh, hình như nó đang trở thành “bình thường” trong các cơ quan hành chính. Điều đó đòi hỏi phải có những quy chế cụ thể và nghiêm minh để xử lý hành vi ấy.

Ra quyết định trong tổ chức lớn như hành chính nhà nước là một trong những vấn đề rất phức tạp, nên khó tạo ra được những mô hình hợp lý, đạt kết quả hơn như khu vực tư. Mục tiêu của các nhà hành chính trong xu thế chung là nghiên cứu những hạn chế của mình trong quy trình quyết định hành chính; áp dụng những thành công của khu vực tư trong ban hành quyết định để nâng cao hiệu quả của các quyết định hành chính. Tuy nhiên, một vấn đề mang tính bản chất cần chú ý là quyết định hành chính được làm bởi các cơ quan hành chính – nhân danh công

quyền, nhưng lại do con người thực hiện. Con người này không phải do Nhà nước sinh ra mà từ xã hội chuyển vào Nhà nước. Điều đó làm cho các quyết định hành chính mang ý nghĩa phức tạp hơn các quyết định của khu vực tư.

V. QUY TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYẾT ĐỊNH

Ra quyết định luôn là một quá trình. Quy trình ra quyết định theo mô hình hợp lý cũng phải trải qua nhiều giai đoạn⁵⁶.

Quy trình ra quyết định hành chính chia thành bốn giai đoạn. Mỗi giai đoạn bao gồm nhiều hoạt động khác nhau. Việc phân chia thành giai đoạn và các bước chỉ mang ý nghĩa tương đối.

Tùy thuộc vào loại quyết định mà quy trình trên có thể áp dụng trọn vẹn, đầy đủ các bước hoặc theo một trình tự đơn giản. Tuân thủ quy trình ra quyết định hành chính là một yêu cầu có tính thủ tục.

1. Giai đoạn ban hành quyết định

Bước 1: Điều tra, nghiên cứu, thu thập và xử lý thông tin. Phân tích, đánh giá tình hình làm căn cứ cho việc ra quyết định. Dự đoán, lập phương án và chọn phương án tốt nhất.

Để làm tốt bước này cần lưu ý việc sau đây:

⁵⁶ Có thể nghiên cứu thêm về quy trình làm quyết định nói chung trong "Quản lý học đại cương".

– Kiểm tra tính khách quan và tính chính xác của nguồn thông tin; tránh chủ quan, định kiến với nguồn thông tin đã có.

– Chính lý và hệ thống hoá thông tin theo yêu cầu của vấn đề đặt ra phải giải quyết.

– Phân tích thông tin có cơ sở khoa học và nghiệp vụ, không dừng lại ở bề mặt, phải tìm ra được bản chất của sự vật, những mối liên hệ bên trong và xu thế phát triển của sự vật.

– Xử lý thông tin không chỉ tìm ra những giải pháp để xử lý tình huống hiện tại mà còn dự đoán tình huống tương lai để có những biện pháp thích hợp.

– Nghiên cứu, xây dựng các phương án của quyết định. Các phương án đó phải đáp ứng yêu cầu cơ bản của quyết định, nhất là phải bảo đảm hiệu quả kinh tế – xã hội – chính trị. Trong những trường hợp phức tạp, phải đề ra nhiều phương án để lựa chọn phương án tốt nhất.

– Đề ra phương tiện đảm bảo các biện pháp áp dụng, thời gian thực hiện và thời hạn có hiệu lực của quyết định.

– Cơ quan chủ quản phải phối hợp chặt chẽ với một số cơ quan liên quan để xây dựng phương án. Khi cần phải lập một tiểu ban dự thảo. Sự phối hợp chặt chẽ, có trách nhiệm sẽ làm cho dự thảo quyết định có chất lượng cao.

– Xem xét kỹ về mặt pháp lý bởi cơ quan hay cố vấn pháp lý để bảo đảm tính nhất quán, tính hợp pháp, hợp lý của các phương án quyết định.

Bước 2: Soạn thảo quyết định

Dự thảo quyết định của cơ quan chủ trì hoặc tiểu ban cần phải được đưa ra thảo luận để lấy ý kiến một số cơ quan (chính

quyền, chuyên môn) có liên quan đến thẩm quyền và trách nhiệm. Có loại lấy ý kiến có tính chất bắt buộc; có loại lấy ý kiến có tính chất tham khảo. Tham gia ý kiến trên cơ sở nghiên cứu thực sự, tránh hội họp hình thức đưa ra ý kiến vội vàng, ngẫu hứng, cảm tính, thiếu trách nhiệm.

Trong quản lý, dù là quản lý hành chính hay quản lý kinh doanh, đều cần có sự tham gia của nhân dân. Phát huy vai trò của nhân dân tham gia quản lý cần được các cơ quan lãnh đạo và quản lý đặt ra và thực hiện đúng ngay từ khi chuẩn bị các chủ trương, chính sách. Cần khắc phục nhận thức sai lầm coi công tác quần chúng chỉ là biện pháp để tổ chức, động viên nhân dân thực hiện các chủ trương, chính sách. Đối với những chủ trương có quan hệ trực tiếp tới đời sống nhân dân trên phạm vi cả nước cũng như các địa phương và đơn vị cơ sở, cấp uỷ đảng hoặc cơ quan chính quyền phải tổ chức lấy ý kiến nhân dân trước khi quyết định. Thực hiện “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là phong cách làm việc hàng ngày, là thể hiện tính tự quản trong hành chính nhà nước.

Các quyết định quản lý hành chính có nội dung chính trị – xã hội – kinh tế – kỹ thuật chuyên sâu cần phải được các chuyên gia có kiến thức và kinh nghiệm về các lĩnh vực đó góp ý kiến (phương pháp chuyên gia). Phải thực sự dân chủ, phân tích và đấu tranh làm rõ chân lý, chống chủ quan, bảo thủ, độc đoán, nhưng cũng ngăn ngừa dân chủ tràn lan, tiếp nhận mọi ý kiến để dãi, thoả hiệp, không chọn lọc.

Các quyết định liên quan đến bí mật quốc gia cần phải có cơ chế bảo đảm an toàn.

Bước 3: Thông qua quyết định

Quyết định phải được thông qua đúng thẩm quyền và thủ tục quy định.

a) Thông qua theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số

– Chuẩn bị, tổ chức, điều hành và kết thúc cuộc họp thảo luận dự thảo quyết định và thông qua quyết định là vấn đề cực kỳ quan trọng. Quy chế làm việc cần quy định:

+ Hồ sơ đưa ra cuộc họp phải gồm những tài liệu (thường là tờ trình ngắn gọn, nêu rõ quá trình chuẩn bị, căn cứ, lý lẽ, nội dung chính, ý kiến các cơ quan hữu quan, cần thiết thì kèm theo những phụ lục thống kê chọn lọc) và một dự thảo quyết định.

+ Tài liệu phải được gửi tới người dự họp trước một vài ngày. Người dự họp phải nghiên cứu trước, nếu cần, có thể đề nghị chuyên gia giúp đỡ, nhưng chủ yếu là phải tự mình nghiên cứu.

+ Tiến hành hội nghị phải bảo đảm dân chủ, không lạm dụng chức quyền và uy tín cá nhân để đàn áp ý kiến, làm hạn chế sáng kiến và quyền dân chủ của người dự họp. Mặt khác, cũng không thể phát biểu tràn lan, ngoài lề. Phải giữ đúng nội quy và kỷ luật về thời gian phát biểu.

+ Cách trình bày và phát biểu thảo luận phải ngắn gọn, rõ ràng, đi thẳng vào nội dung và kiến nghị thẳng vào dự thảo quyết định.

+ Cuối cùng phải sơ kết vấn đề thảo luận và biểu quyết quyết định đã được bổ sung.

– Để đảm bảo chất lượng hội nghị, người có trách nhiệm phải thẩm tra trước đề án. Đề án không đảm bảo chất lượng, không được chuẩn bị đúng thủ tục, chưa đáp ứng được nội dung phải quyết định thì hoãn họp, yêu cầu chuẩn bị lại. Không nên

đưa ra thảo luận lan man, biến cuộc họp cấp có thẩm quyền thành cuộc họp chuyên gia, họp trừ bì.

Các cuộc họp để thông qua quyết định chỉ được coi là có giá trị khi đủ số người tham dự theo quy định. Các thành viên dự họp phải có đủ tư cách và thẩm quyền, đúng thành phần, được chuẩn bị đầy đủ thông tin và phải chịu trách nhiệm về ý kiến của mình trong cuộc họp.

– Quyết định được thông qua theo thể thức và số phiếu theo quy định.

b) Thông qua theo chế độ thủ trưởng

Trên cơ sở đã bàn bạc, thảo luận, thủ trưởng đơn vị là người quyết định và chịu trách nhiệm cuối cùng. Muốn vậy, thủ trưởng phải tự mình nghiên cứu các vấn đề để có định hướng rõ, xác định chính xác mục tiêu vấn đề cần quyết định, phải dựa vào chuyên gia, tham mưu; phải lắng nghe ý kiến cấp dưới, nhưng cuối cùng phải quyết định.

Khi quyết định, thủ trưởng cần tránh:

– *Một là*, ra quyết định quản lý mà không nắm vững yêu cầu thực tế, giải quyết vấn đề một cách chung chung, không đi cụ thể và hiện thực, không đủ chính xác rõ ràng, có thể hiểu và làm khác nhau.

– *Hai là*, quá tin vào tham mưu, người dự thảo và chấp bút; không điều tra kỹ lưỡng, không lắng nghe hết ý kiến người tham gia, có định kiến sẵn, quá tin vào những hiểu biết của mình đi đến quyết định một cách phiến diện, chủ quan.

– *Ba là*, ra quyết định mang tính chất thoả hiệp, nể nang, dựa dẫm cấp trên, theo đuổi người khác một cách thụ động, không sáng tạo, không tự chịu trách nhiệm.

– *Bốn là*, ra quyết định không đúng thẩm quyền, không đủ căn cứ pháp lý; quyết định trùng lặp, chồng chéo ngay trong bản thân quyết định với các quyết định đã ra trước đây. Khi quyết định mới mang tính chất quy phạm pháp luật, mà không ghi rõ huỷ quy phạm cũ nào (cụ thể là điều khoản nào), triệt tiêu hiệu lực của một số văn bản pháp quy cũ nào, do đó dẫn đến các quyết định mâu thuẫn nhau, mất tính hệ thống và triệt tiêu hiệu lực lẫn nhau.

Bước 4: Ra văn bản phải lưu ý nguyên tắc, thể thức, thủ tục và quy chế xây dựng và ban hành văn bản. Người ký văn bản phải chịu trách nhiệm về nội dung và hình thức văn bản.

2. Các giai đoạn tổ chức thực hiện quyết định

Bước 5: Triển khai quyết định đến đối tượng quản lý bằng phương tiện nhanh nhất, theo con đường ngắn nhất, tránh qua nhiều nấc trung gian không cần thiết.

– Nhận được quyết định, các cơ quan cấp dưới phải triệt để thực hiện bằng cách nghiên cứu kỹ lưỡng, đề ra kế hoạch, biện pháp thực hiện cho phù hợp với điều kiện cụ thể của ngành, địa phương mình; nhưng phải bảo đảm không trái với quyết định cấp trên.

– Phần lớn hoặc hầu hết các quyết định của cơ quan hành chính nhà nước phải được công bố công khai và phải tuyên truyền giải thích ý nghĩa, nội dung trong toàn dân hoặc trong từng đối tượng nhất định để tự giác chấp hành theo phương châm “dân

biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Phối hợp giữa chính quyền với tổ chức, các tập thể để thực hiện đúng phương châm đó.

Bước 6: Tổ chức lực lượng thực hiện quyết định

Phân công cho tổ chức cán bộ, đảm bảo những phương tiện cần thiết về vật chất, về tài chính, về nhân lực cho việc thực hiện các quyết định. Nguyên tắc là phân cho bộ phận thì theo chức năng, phân cho cá nhân thì theo khả năng; với tinh thần hợp lý và tiết kiệm.

– Thực hiện quyết định cần chú ý:

Quyết định phải được thực hiện rộng rãi trong toàn bộ phạm vi đối tượng, lĩnh vực cần điều chỉnh, tác động. Nhưng cũng cần chỉ đạo điểm để nhanh chóng rút kinh nghiệm thực hiện toàn diện.

Quyết định phải được thực hiện thí điểm (làm thử) ở một số đối tượng, ở một số nơi để rút kinh nghiệm, sau đó mới sơ kết, tổng kết để ra quyết định triển khai rộng.

Lựa chọn phương pháp nào thích hợp là tùy thuộc vào tính chất, nội dung, thời gian, điều kiện cụ thể. Nó vừa thể hiện tinh thần mạnh dạn đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm trên cơ sở nắm vững nguyên tắc và phương châm cơ bản, vừa thể hiện tính thận trọng, có bước đi vững chắc.

Bước 7: Xử lý thông tin phản hồi, điều chỉnh quyết định kịp thời

Thông tin phản hồi là mối liên hệ ngược của quản lý. Một quyết định đã ban hành cần phải được chỉ đạo theo dõi tiến độ thực hiện và cần phải có sự điều chỉnh khi cần thiết. Thậm chí, do tình thế có những biến động bất thường không lường trước được hoặc do quyết định không đúng lúc, không chính xác, thì

phải kiên quyết và kịp thời sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ và thay thế bằng quyết định mới. Quyết định đúng, hợp pháp, hợp lý được thi hành nhanh chóng; ngược lại quyết định sai, thiếu khả thi khó thi hành, gây hậu quả xấu. Cần nghiên cứu thận trọng, kỹ lưỡng những quyết định không được thi hành, có trục trặc trong tổ chức thực hiện để xác định rõ khiếm khuyết ở nội dung quyết định hay phương thức tổ chức thực hiện.

Tuy nhiên, chỉ nên điều chỉnh quyết định khi nó trái quy luật, bất hợp pháp, không hợp lý, sau khi đã có phân tích, sơ kết nghiêm túc, kết luận rõ ràng; vì rằng, nếu một quyết định cứ thay đổi nhiều lần sẽ gây ra tâm lý không ổn định và làm giảm lòng tin của cấp dưới, của người thực hiện.

3. Giai đoạn kiểm tra việc thực hiện quyết định

Bước 8: Kiểm tra

Kiểm tra việc thực hiện quyết định là khâu đảm bảo sự thành công và hiệu quả của quyết định và thực hiện quyết định phải gắn liền với việc kiểm tra thực hiện quyết định.

Kiểm tra có nhiệm vụ nắm tình hình và kết quả thực hiện một cách có hệ thống. Nếu có một quyết định có “vấn đề”, thì phải xem xét nguyên nhân của việc không thực hiện hay thực hiện không tốt quyết định; hoặc ở khâu cơ quan và người ra quyết định chưa chính xác, thực tế, thậm chí sai lầm; hoặc ở cả hai khâu trên.

Kiểm tra cũng phải chú ý kết quả tốt, tìm ra những ưu điểm, đúc kết những bài học kinh nghiệm thành công để biểu dương người tốt và để phổ biến kinh nghiệm.

Việc kiểm tra thực hiện quyết định quản lý phải được tạo ra ngay từ khi nghiên cứu dự thảo quyết định, phải xác định rõ người có trách nhiệm và có quyền kiểm tra, đối tượng chịu kiểm tra.

Kiểm tra phải được tiến hành ngay sau khi ban hành quyết định, ngay khi bắt đầu triển khai thực hiện quyết định và trong suốt thời gian thực hiện quyết định.

Phương pháp kiểm tra phải được tổ chức và tiến hành một cách khoa học, phải xác định rõ mục đích, yêu cầu, nội dung của việc kiểm tra. Phải xây dựng lịch theo dõi, kiểm tra và đưa vào kế hoạch tổ chức công tác của cơ quan. Phải tổ chức tiến hành kiểm tra tại chỗ, trực tiếp đi sát cơ sở, sát quần chúng, không chỉ căn cứ vào báo cáo hay chỉ dựa vào cấp trung gian.

Cơ quan chủ quản phải kiểm tra thường xuyên, cấp trên kiểm tra cấp dưới; các cơ quan kiểm tra, thanh tra nhà nước, thanh tra nhân dân phải tổ chức kiểm tra và thanh tra.

Có nhiều hình thức kiểm tra:

+ Kiểm tra thường xuyên và toàn diện trong suốt quá trình diễn biến thực hiện quyết định.

+ Kiểm tra đột xuất, có trọng điểm, nhằm vào một số khâu nhất định.

+ Kiểm tra tổng kết việc thực hiện quyết định.

Công tác quản lý không phải là việc riêng của người quản lý chuyên nghiệp, mà là sự nghiệp của nhân dân. Việc dựa vào nhân dân và tổ chức của nhân dân, lắng nghe và phân tích dư luận xã hội có ý nghĩa to lớn trong việc tổ chức kiểm tra thực hiện quyết định quản lý nhà nước.

Bước 9. Xử lý kết quả kiểm tra

Căn cứ vào kết quả kiểm tra, cấp có thẩm quyền phải có biện pháp xử lý:

- + Đôn đốc việc thực hiện, bổ sung quyết định cần thiết.
- + Khen thưởng người tốt, việc tốt.
- + Xử lý cơ quan, người phạm sai lầm, khuyết điểm.
- + Sơ kết công việc kiểm tra.

4. Giai đoạn tổng kết, đánh giá việc thực hiện quyết định

Sau khi thực hiện quyết định quản lý, điều quan trọng là phải đánh giá một cách trung thực, cụ thể, chính xác kết quả hoạt động quản lý. Nói thẳng, nói thật, nói đúng, việc gì làm được, việc gì chưa làm được, nguyên nhân. Rút kinh nghiệm và đúc kết thành lý luận.

Phải nghiên cứu, xem xét một cách đầy đủ bằng phương pháp biện chứng và lịch sử để xác định hiệu quả của việc ra quyết định, tác động thực tế của nó đối với việc cải tạo, biến đổi khách thể quản lý như thế nào? Phương án tổ chức và biện pháp thực hiện đúng hay sai? Thiếu sót ở khâu nào, người nào? Từ đó rút kinh nghiệm, phát huy cái làm được, khắc phục cái chưa làm được và trên cơ sở đó ra quyết định mới. Nếu không làm tốt bước này thì những sai lầm cũ tái diễn, còn ưu điểm thì không phát huy được. Đánh giá quyết định phải trung thực, nhìn thẳng vào sự thật, nói đúng sự thật, không giấu giếm khuyết điểm. Ngăn ngừa thói khoa trương, thổi phồng thành tích, cần kỷ luật nghiêm cán bộ, những tổ chức báo cáo không đúng sự thật, nghiêm khắc với những hiện tượng vụ lợi, cơ hội.

KIỂM SOÁT ĐỐI VỚI HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC⁵⁷

I. QUAN NIỆM VỀ KIỂM SOÁT VÀ KIỂM SOÁT ĐỐI VỚI HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, đặc điểm, phân loại kiểm soát

Kiểm soát là thuật ngữ được dùng để chỉ những hoạt động của các cá nhân, tổ chức trong và ngoài tổ chức được giao nhiệm vụ, quyền hạn xem xét, đánh giá, xử lý đối với hành vi thực hiện các quy định chung của cá nhân, tổ chức hữu quan.

Theo quan niệm này, kiểm soát có những đặc điểm chung với quản lý. Đó là sự tác động có tính tổ chức và mục đích của chủ thể kiểm soát (cá nhân, tổ chức thực hiện kiểm soát) đối với đối tượng kiểm soát (cá nhân chịu sự kiểm soát). Nói một cách cụ thể hơn, khi thực hiện hoạt động kiểm soát phải trả lời các câu hỏi:

- Dùng quyền lực nào để kiểm soát?
- Căn cứ vào quy định nào để kiểm soát?

⁵⁷ Nghiên cứu chương này cần tìm đọc các loại văn bản pháp luật nhà nước có liên quan. Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Tòa án nhân dân; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; Pháp lệnh thanh tra; Luật giải quyết khiếu tố, khiếu nại của công dân.

- Phạm vi kiểm soát đến đâu và kiểm soát đối với đối tượng nào?
- Kiểm soát nhằm mục đích nào và hệ quả của nó là gì?
- Kiểm soát bằng phương thức, cách thức và phương tiện, công cụ nào?

Như vậy, yếu tố cơ bản quyết định tính chất kiểm soát là thực hiện quyền lực trong hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý.

Hoạt động kiểm soát rất đa dạng. Nếu xuất phát từ tính quyền lực của kiểm soát thì hoạt động này có thể phân thành:

- Kiểm soát bằng quyền lực nhà nước (công quyền)
- Kiểm soát bằng quyền lực chính trị (cầm quyền)
- Kiểm soát bằng quyền lực xã hội (tham gia chính trị)

Căn cứ vào đối tượng chịu sự kiểm soát thì hoạt động này được phân thành 2 nhóm lớn:

- Kiểm soát đối với cá nhân, tổ chức xã hội.
- Kiểm soát đối với cá nhân, tổ chức nhà nước.

Từ yếu tố chủ thể, hoạt động kiểm soát được phân ra:

- Kiểm soát của các cơ quan nhà nước.
- Kiểm soát của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội.

Dù phân loại theo tiêu chí nào thì trong hoạt động kiểm soát luôn gắn với quyền lực trong quản lý xã hội, quản lý tổ chức.

2. Tính quyền lực nhà nước của hoạt động kiểm soát

Trong Nhà nước pháp quyền, thực hiện quản lý bằng pháp luật, theo pháp luật và bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích hợp

pháp của cá nhân, tổ chức thì việc xem xét, đánh giá, xử lý các hành vi của cá nhân, tổ chức chủ yếu phải bằng quyền lực nhà nước và được thực hiện thông qua hoạt động thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước. Vì vậy, tính quyền lực nhà nước của kiểm soát là tính trội.

Quyền lực nhà nước suy cho cùng là quyền quản lý của Nhà nước đối với xã hội trên cơ sở pháp luật và việc thực hiện pháp luật của mọi cá nhân, tổ chức, trong đó bao hàm cả việc cơ quan, nhân viên nhà nước thực thi thẩm quyền do pháp luật trao cho. Như vậy, trước tiên Nhà nước phải ban hành pháp luật, tiếp đó phải có bộ máy nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức để thực thi pháp luật. Ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật phải đồng thời với xem xét việc thực hiện pháp luật, xử lý những vi phạm pháp luật để đảm bảo trật tự, kỷ cương. Những yếu tố đó là điều kiện cơ bản để thực hiện được quyền lực nhà nước. Xem xét việc thực hiện pháp luật, phát hiện và xử lý những vi phạm pháp luật được khái quát gọi là quyền kiểm soát nhà nước; là bộ phận của quyền lực nhà nước.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp đều nhân danh Nhà nước để quản lý xã hội. Ở đâu có quản lý thì ở đó có kiểm soát, kiểm soát gắn liền với quản lý, là chức năng quản lý, được thực hiện ở tất cả các giai đoạn của quá trình quản lý. Chính vì vậy mà quyền kiểm soát nằm ngay trong và gắn kết ở các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Từ đây rút ra kết luận là: công tác hay hoạt động kiểm soát, nói chung, không thể chỉ do một cơ quan đảm nhiệm, mà phải có nhiều cơ quan, tổ chức tiến hành, được thực hiện bởi nhiều

phương thức, hình thức như giám sát, kiểm sát, thanh tra, kiểm tra với tư cách thực thi quyền lực nhà nước.

Tuy nhiên trong tổ chức bộ máy nhà nước có nguyên tắc pháp lý chung “những vấn đề đã thuộc thẩm quyền của cơ quan này thì sẽ không đồng thời thuộc thẩm quyền của cơ quan khác”. Vì vậy, cần có sự phân công rành mạch, rõ ràng cũng như cần có sự phối hợp hiệu quả, nhịp nhàng giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lực nhà nước nói chung và thực hiện quyền kiểm soát nói riêng.

Mối quan hệ giữa quản lý và kiểm soát được thể hiện ở nội dung quản lý quyết định nội dung kiểm soát, kiểm soát cái mà quản lý đặt ra; phân cấp quản lý là cơ sở, là tiền đề và căn cứ để xác định phạm vi, đối tượng, nội dung kiểm soát; quản lý quy định cơ chế và chi phối phương thức kiểm soát; kiểm soát là để phục vụ các yêu cầu của quản lý. Tuy nhiên, mặc dù kiểm soát bị ràng buộc, chế ước bởi quản lý, nhưng đồng thời kiểm soát có tác động trở lại, góp phần điều chỉnh các cách thức, phương pháp quản lý, bổ sung hoàn thiện chính nội dung quản lý và hệ quả trực tiếp là ở chỗ kiểm soát, chính là một trong những công cụ để đánh giá hiệu quả của quản lý.

Vì kiểm soát là chức năng quản lý, được thực hiện ở tất cả các giai đoạn của quá trình quản lý và quyền kiểm soát là bộ phận của quyền lực nhà nước nên Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan khác của Nhà nước đều phải tiến hành hoạt động kiểm soát phù hợp với chức năng, thẩm quyền được pháp luật quy định.

Quốc hội thực hiện chức năng lập hiến, lập pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, nhưng đồng thời Quốc hội cũng thực hiện công tác kiểm soát của mình. Hoạt

động kiểm soát của Quốc hội vừa để xem xét, đánh giá việc tuân theo Hiến pháp, Luật, vừa xem xét, đánh giá tính khả thi của những đạo luật, chính sách, nguyên tắc mà chính Quốc hội quy định. Mục tiêu của việc xem xét này trước hết là để nâng cao chất lượng lập hiến, lập pháp, để các quyết định của Quốc hội phù hợp với thực tế cuộc sống, đáp ứng các yêu cầu, đòi hỏi bức thiết của đời sống xã hội; để luật hoá các quan hệ xã hội mà Quốc hội thấy cần thiết.

Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, có nhiệm vụ bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân; bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Do vậy, Chính phủ phải kiểm soát cả bộ máy và mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Mục tiêu của hoạt động kiểm soát là bảo đảm việc thực hiện pháp luật, tăng cường pháp chế, giữ gìn kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Trong tổ chức bộ máy nhà nước ta có thành lập Viện Kiểm sát Nhân dân (KSND) thực hiện chức năng kiểm sát tuân theo pháp luật và thực hành quyền công tố. Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân chính là một trong những nội dung hoạt động của Chính phủ (kiểm soát việc thực hiện pháp luật).

Nhưng để bảo đảm thực hành quyền công tố thì Viện KSND cần tiến hành kiểm sát các hoạt động điều tra, công tố, xét xử, thi hành án (kiểm sát tư pháp). Mục tiêu của hoạt động kiểm sát của

Viện KSND là bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN và các quyền cơ bản của công dân.

Như vậy, ở nước ta hiện nay, kiểm soát có các thiết chế thanh tra, kiểm tra, giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; thanh tra, kiểm tra hệ thống Chính phủ và kiểm sát tư pháp của Viện KSND.

3. Hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước là đối tượng kiểm soát

Giống như mọi hoạt động của các tổ chức khác, kiểm soát hoạt động của tổ chức có ý nghĩa rất quan trọng, bảo đảm cho tổ chức thực hiện đúng trách nhiệm được trao và không gây ra những sai lầm. Các cơ quan hành chính nhà nước thực thi hoạt động bằng một loại quyền đặc biệt càng đòi hỏi phải kiểm soát hơn ai hết. Bản thân quyền lực nhà nước là loại quyền không tự nó sinh ra mà tự Nhà nước trao cho các cơ quan nhà nước. Chính vì vậy, khi được trao quyền, những người nắm giữ quyền lực đó thường có xu hướng lạm dụng quyền lực.

Kiểm soát đối với các hoạt động của các cơ quan hành chính nhằm không chỉ bảo đảm để các cơ quan đó không thể thiếu trách nhiệm và có những hành vi sai trái trong hoạt động mà còn nhằm làm cho các hoạt động đó hiệu quả hơn. Trên thực tế, bản thân hoạt động hành chính dễ dẫn đến những điều mà nếu có kiểm soát có thể ngăn chặn được.

Trong nền dân chủ, hoạt động hành chính vừa phải bảo đảm trách nhiệm vừa phải bảo đảm cả hiệu quả hoạt động. Ý kiến của nhân dân cũng được coi như là một yếu tố của kiểm soát hoạt động hành chính. Trong những xã hội phát triển đa dạng, phong

phủ như hiện nay, đòi hỏi có một mạng lưới kiểm soát tương đối phức tạp.

Ở nước ta, hoạt động quản lý nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Đó là những hoạt động chấp hành các quyết định pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước và điều hành các quá trình phát triển xã hội trên cơ sở pháp luật và yêu cầu xã hội phải chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật. Hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước phải dựa trên nền tảng của Hiến pháp, Luật và đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước phải chấp hành nghiêm chỉnh, thường xuyên, đúng đắn pháp luật nhằm duy trì một trật tự, kỷ cương và pháp chế. Nếu kỷ cương, pháp chế không bảo đảm thì tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước sẽ bị rối loạn và không thể kiểm soát được dẫn tới tình trạng vô Chính phủ.

Trên thực tế, các cơ quan hành chính nhà nước có quyền lực mạnh mẽ, nên kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là một đòi hỏi không thể thiếu được.

Mặt khác, chính bản thân các cơ quan hành chính nhà nước hoạt động đều phải dựa trên những nền tảng của các loại kỷ luật do tổ chức hành chính nhà nước đề ra. Con người trong tổ chức và ý thức tự giác chấp hành kỷ luật luôn có những khoảng cách nhất định. Kiểm soát việc tuân thủ các loại kỷ luật như kỷ luật lao động, kỷ luật công vụ, kỷ luật tài chính, kỷ luật kế toán, kỷ luật trong hoạt động thông tin, văn bản... không được các cơ quan, tổ chức, công chức nhà nước thực hiện nghiêm túc. Đồng thời tình trạng thiếu kỷ cương, trật tự trong hoạt động của bộ máy hành pháp sẽ tác động tiêu cực đến tình trạng pháp chế, tới việc thực hiện pháp luật của công dân. Vì vậy, việc kiểm soát

phủ như hiện nay, đòi hỏi có một mạng lưới kiểm soát tương đối phức tạp.

Ở nước ta, hoạt động quản lý nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Đó là những hoạt động chấp hành các quyết định pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước và điều hành các quá trình phát triển xã hội trên cơ sở pháp luật và yêu cầu xã hội phải chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật. Hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước phải dựa trên nền tảng của Hiến pháp, Luật và đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước phải chấp hành nghiêm chỉnh, thường xuyên, đúng đắn pháp luật nhằm duy trì một trật tự, kỷ cương và pháp chế. Nếu kỷ cương, pháp chế không bảo đảm thì tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước sẽ bị rối loạn và không thể kiểm soát được dẫn tới tình trạng vô Chính phủ.

Trên thực tế, các cơ quan hành chính nhà nước có quyền lực mạnh mẽ, nên kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là một đòi hỏi không thể thiếu được.

Mặt khác, chính bản thân các cơ quan hành chính nhà nước hoạt động đều phải dựa trên những nền tảng của các loại kỷ luật do tổ chức hành chính nhà nước đề ra. Con người trong tổ chức và ý thức tự giác chấp hành kỷ luật luôn có những khoảng cách nhất định. Kiểm soát việc tuân thủ các loại kỷ luật như kỷ luật lao động, kỷ luật công vụ, kỷ luật tài chính, kỷ luật kế toán, kỷ luật trong hoạt động thông tin, văn bản... không được các cơ quan, tổ chức, công chức nhà nước thực hiện nghiêm túc. Đồng thời tình trạng thiếu kỷ cương, trật tự trong hoạt động của bộ máy hành pháp sẽ tác động tiêu cực đến tình trạng pháp chế, tới việc thực hiện pháp luật của công dân. Vì vậy, việc kiểm soát

Thanh tra là phạm trù dùng chỉ hoạt động của các tổ chức thuộc Tổng thanh tra nhà nước và Thanh tra nhà nước chuyên ngành (thanh tra Bộ, thanh tra Sở). Cơ quan thanh tra và đối tượng bị thanh tra thường không có quan hệ trực thuộc. Nhưng các cơ quan thanh tra do thủ trưởng các quan hành chính thành lập, hoạt động với tư cách là cơ quan chức năng giúp thủ trưởng cùng cấp. Vì vậy, có thể coi hoạt động thanh tra ngành được cơ quan cấp trên tiến hành trong quan hệ đối với cơ quan trực thuộc. Trong quá trình thanh tra, cơ quan thanh tra có thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế để bảo đảm công tác thanh tra, kể cả các biện pháp trách nhiệm kỷ luật như tạm đình chỉ công tác và xử lý vi phạm hành chính, nhưng không có quyền sửa đổi, bãi bỏ quyết định của đối tượng bị thanh tra mà chỉ có quyền tạm đình chỉ việc thi hành một loại quyết định hành chính trong những trường hợp đặc biệt cần thiết, hoặc đình chỉ hành vi hành chính trái pháp luật.

Cách giải thích các từ ngữ trên mang ý nghĩa tương đối. Để hiểu rõ tính pháp lý của các từ đó được sử dụng trong kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cần đặt từ ngữ đó vào điều kiện cụ thể.

Kiểm soát hoạt động hành chính có thể chia thành hai nhóm khác nhau:

– Kiểm soát từ bên ngoài các cơ quan hành chính. Có người gọi đây là kiểm soát mang tính chính trị.

– Kiểm soát bên trong các cơ quan hành chính - tức tự kiểm soát.

Sự phân chia hai nhóm kiểm soát này mang tính ước lệ. Do tính chất phức tạp của hoạt động hành chính nhà nước nên có những nội dung có thể có dáng dấp của kiểm soát bên ngoài, nhưng khi tiếp cận theo một cách khác lại là yếu tố kiểm soát bên trong.

II. KIỂM SOÁT BÊN NGOÀI ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Kiểm soát bên ngoài đối với quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước là hoạt động của nhiều cơ quan nhà nước và các cơ quan, tổ chức chính trị – xã hội và công dân tác động có tính xem xét, đánh giá và xử lý các hoạt động của hành chính nhà nước. Cách thức quan niệm các cơ quan bên ngoài hành chính nhà nước có thể không giống nhau giữa các nước.

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, hoạt động kiểm soát từ bên ngoài đối với nhà nước (đối với Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở) bao gồm:

- Quốc hội, cơ quan quản lý nhà nước cao nhất.
- Hội đồng nhân dân các cấp.
- Toà án nhân dân.
- Kiểm soát của các tổ chức Đảng đối với hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước.
- Kiểm soát của các tổ chức chính trị – xã hội của chính nhân dân.

Các cơ quan quyền lực nhà nước, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội và nhân dân kiểm soát hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước có thể ở các hình thức khác nhau như trên đã nêu, tuy nhiên mọi hình thức đó đều có thể hiểu chung là sự kiểm soát đối với hành chính nhà nước.

1. Giám sát của Quốc hội

Giám sát là chức năng hiến định của các cơ quan quyền lực nhà nước. Chức năng này xuất phát từ địa vị chính trị – pháp lý

của Quốc hội, Hội đồng nhân dân là những cơ quan trực tiếp nhất nhận quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện mọi quyền lực nhà nước. Mặt khác, còn xuất phát từ quyền ban hành Luật (Quốc hội) và những nghị quyết mà cơ quan hành chính nhà nước phải chấp hành. Trong hệ thống các cơ quan nhà nước, Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất.

Ngoài chức năng lập hiến, lập pháp, Quốc hội còn “thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”, “thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội”, (khoản 4 Điều 83, khoản 2 Điều 84 Hiến pháp 1992). Như vậy, đối tượng giám sát của Quốc hội là hoạt động của mọi cơ quan nhà nước, trong đó có hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau:

– Thực hiện trên kỳ họp qua nghe báo cáo của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan khác thuộc Chính phủ, thảo luận, đánh giá các báo cáo đó.

– Thông qua quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội đối với Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Người bị chất vấn phải trả lời chất vấn trước Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc kỳ họp sau của Quốc hội hoặc trả lời bằng văn bản.

– Các ủy ban, hội đồng của Quốc hội giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát và trên các kỳ họp báo cáo trước Quốc hội về hoạt động của mình trong các bản báo cáo thẩm tra, thuyết trình. Phạm vi giám sát của Quốc hội là: giám sát việc thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội ; Pháp lệnh, Nghị

quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân, đồng thời có quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ các văn bản đó. Đối với những văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì bãi bỏ (khoản 5, khoản 6 Điều 91 Hiến pháp).

– Các đại biểu một mặt giúp Quốc hội giám sát hoạt động của Chính phủ, mặt khác còn trực tiếp giám sát hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, cán bộ quản lý, có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước áp dụng các biện pháp và khắc phục việc làm vi phạm pháp luật, chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước, yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm. Người phụ trách của các cơ quan, tổ chức đơn vị đó có nghĩa vụ trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội yêu cầu trong thời hạn Luật định.

Ngoài ra, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội là thông qua tiếp xúc với cử tri nghe yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại và tố cáo của cử tri hoặc bằng cách tham dự kỳ họp của Hội đồng nhân dân.

Trong trường hợp đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập những đoàn kiểm tra đặc biệt, những ủy ban lâm thời để kiểm tra, xem xét những vụ việc đặc biệt (Điều 50 Luật Tổ chức Quốc hội).

Tính quyền lực trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với bộ máy hành chính nhà nước thể hiện trên các mặt:

– *Về tổ chức*: Quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều

chính địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt (khoản 8, Điều 84 Hiến pháp); về nội dung công tác như: bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ,... trái với Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội trên mọi lĩnh vực quản lý nhà nước.

– *Về nhân sự* : Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh cao nhất của bộ máy nhà nước, phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

Như vậy, quyền giám sát của Quốc hội đặc biệt lớn, không bị giới hạn bởi đối tượng, phạm vi giám sát. Về hình thức, Quốc hội thực hiện chức năng bảo vệ Hiến pháp và Luật gần như “Hội đồng hay tòa bảo hiến” được thành lập ở nhiều nước. Để củng cố pháp chế, kỷ luật trong quản lý nhà nước, cần tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đối với hệ thống hành chính.

2. Giám sát của Hội đồng nhân dân

Đối với Hội đồng nhân dân các cấp, có thể chưa có sự thống nhất về sự giám sát bên ngoài hay giám sát nội bộ. Bản thân Hội đồng nhân dân theo Luật định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng chỉ thực hiện việc triển khai hệ thống văn bản pháp luật của cấp trên và chỉ ban hành những văn bản mang tính chất cụ thể hóa, các văn bản pháp luật trên địa bàn lãnh thổ quy định. Hội đồng nhân dân không có quyền ban hành các văn bản Luật (không như Nhà nước liên bang hoặc chính quyền địa phương tự trị, có quyền ban hành Luật địa phương). Trên thực tế, hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp cũng hiểu là hoạt động

thực hiện quyền hành pháp ở địa phương. Do đó, khi nghiên cứu nội dung này, cần chú ý đến tính đặc thù đó.

Với vị trí là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân, các xí nghiệp, cơ quan, tổ chức trực thuộc Hội đồng nhân dân cũng như trực thuộc cấp trên đóng tại địa phương.

Hoạt động giám sát có thể được thực hiện trên kỳ họp Hội đồng nhân dân bằng cách nghe báo cáo và thảo luận, đánh giá báo cáo của Ủy ban nhân dân, của cơ quan chuyên môn; bằng cách chất vấn trên kỳ họp đối với Chủ tịch và các thành viên Ủy ban nhân dân, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của Ủy ban; bằng hoạt động của thường trực Hội đồng nhân dân và các ban của Hội đồng; bằng hoạt động đại biểu trong khu vực bầu cử. Ngoài ra, một hình thức giám sát quan trọng là thông qua việc giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân để giám sát.

Theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân có quyền bầu và bãi miễn các thành viên Ủy ban nhân dân, đình chỉ, bãi bỏ quyết định, chỉ thị sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp, bãi bỏ Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Phạm vi giám sát của Hội đồng nhân dân bao gồm toàn diện mọi vấn đề và lĩnh vực quản lý nhà nước đối với mọi cơ quan, tổ chức nhà nước trên đơn vị hành chính tương ứng.

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân đối với hành chính có căn cứ, phạm vi, nội dung, hình thức và phương pháp

tương tự như hoạt động giám sát của Quốc hội, nhưng ở các nấc thang quyền lực thấp hơn, trên địa bàn lãnh thổ xác định.

3. Giám sát của Toà án nhân dân đối với hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước

Giám sát của Toà án với hoạt động hành chính là hoạt động tài phán hành chính nhằm kiểm tra tính hợp pháp trong các quyết định hành chính và hành vi của cơ quan hành chính, cán bộ, công chức hành chính bị dân khiếu kiện và phán quyết về bồi thường thiệt hại cho công dân do quyết định, hành vi đó gây ra. Ngoài ra, chức năng giám sát đối với hành chính của Toà án còn được gián tiếp thông qua hoạt động tài phán tư pháp.

a) Giám sát thông qua tài phán hành chính

Với quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta, hoạt động kiểm soát đối với hành chính ngày một tăng cường bằng việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính – một bộ phận của Toà án nhân dân các cấp. Có nghĩa là ngoài việc xét xử các vụ án theo thường lệ, toà án nhân dân các cấp có quyền xét xử các vụ án hành chính. Xét xử các vụ án hành chính là hoạt động rất đặc thù, thông qua đó toà án trực tiếp phán xét hợp pháp các quyết định hành chính cá biệt cụ thể và những hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của các viên chức nhà nước bị công dân, cơ quan nhà nước khác, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang khiếu kiện nhằm bảo vệ tự do, lợi ích của họ, lợi ích hợp pháp của Nhà nước và xã hội, bảo đảm pháp chế và kỷ cương trong quản lý nhà nước.

Toà án nhân dân có thể xét xử đối với những quyết định hành chính và hành vi hành chính bị khiếu kiện: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính, tước bỏ vô thời hạn hoặc tước bỏ có thời hạn

quyền sử dụng giấy phép, buộc tháo bỏ công trình xây dựng trái phép đối với nhà ở, công trình, vật kiến trúc kiên cố; quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với hình thức đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào sở giáo dục, chữa bệnh, quản chế hành chính; quyết định về buộc thôi việc đối với công chức nhà nước; quyết định cấp giấy phép, thu hồi giấy phép trong lĩnh vực xây dựng cơ bản, hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lý đất đai hoặc trong các lĩnh vực khác; quyết định trưng dụng, trưng mua, tịch thu tài sản; quyết định về đánh thuế, truy thu thuế; quyết định về phí, lệ phí; quyết định hành chính trong việc thực hiện các chính sách xã hội, xét xử hành vi thực hiện hoặc không thực hiện công vụ của công chức cơ quan nhà nước, đó là các hành vi hành chính trong việc cấp giấy phép, thu hồi giấy phép trong lĩnh vực xây dựng cơ bản hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lý đất đai.

Khi xét xử các vụ án hành chính, tòa án có quyền yêu cầu bãi bỏ những quyết định hành chính của cơ quan hành chính, đình chỉ các hành vi hành chính nói trên, buộc phục hồi thiệt hại do việc thực hiện các quyết định hành chính và hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan hành chính, công chức gây nên.

Như vậy, Tòa án nhân dân các cấp có chức năng xét xử hành chính, trực tiếp kiểm tra, giám sát các quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước.

b) Giám sát thông tin qua tài phán tư pháp

Trong xét xử các vụ án hình sự, đặc biệt là các tội phạm chức vụ, nếu phát hiện thấy có vi phạm pháp luật hoặc nguyên nhân, điều kiện phát sinh tội phạm và các vi phạm pháp luật khác trong

cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức khác thì cùng với việc ra bản án, Tòa án ra quyết định yêu cầu cơ quan hoặc tổ chức hữu quan áp dụng những biện pháp cần thiết để khắc phục nguyên nhân và điều kiện phát sinh tội phạm tại cơ quan, tổ chức đó. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày ra quyết định của Tòa án, cơ quan, tổ chức đó phải báo cáo cho Tòa án biết những biện pháp được áp dụng (điều 199 Luật Tố tụng hình sự). Quyết định của Tòa án có thể gửi cho thủ trưởng cơ quan, tổ chức hữu quan hoặc đọc tại phiên tòa.

Thông qua xét xử các vụ kiện dân sự, lao động, lập danh sách cử tri, Tòa án kiểm tra tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính, những việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân theo Điều 10, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự. Đây là một đặc điểm ở giai đoạn chưa có Tòa án hành chính để xét xử các khiếu kiện hành chính của dân.

Ngoài ra “khi xét xử các vụ án dân sự, Tòa án có quyền huỷ quyết định rõ ràng trái pháp luật của cơ quan, tổ chức khác xâm phạm quyền lợi và lợi ích của đương sự trong vụ án mà Tòa án có nhiệm vụ giải quyết”. Quyền hạn này của Tòa án là phương tiện quản lý quan trọng để toà phục hồi lại quyền của đương sự bị cơ quan, tổ chức xâm phạm nhằm bảo đảm pháp chế. Khi xét xử các vụ tranh chấp lao động (ở mức buộc thôi việc), Tòa án nhân dân bằng bản án quyết định của mình đã mặc nhiên bãi bỏ những quyết định hành chính trái pháp luật về buộc thôi việc.

Như vậy, giám sát của Tòa án đối với hoạt động hành chính thông qua tài phán tư pháp chủ yếu là yêu cầu cơ quan hành chính khắc phục sự vi phạm, trừ những trường hợp Luật định quyết định của Tòa án mặc nhiên đình chỉ, bãi bỏ quyết định

hành chính. Đó là những phương thức thông qua tài phán tư pháp để toà án thực hiện quyền giám sát đối với hành chính nhà nước.

4. Kiểm toán nhà nước, một hình thức kiểm tra đối với hoạt động hành chính về mặt tài chính

Hoạt động kiểm toán của các cơ quan kiểm toán được hiểu chưa thống nhất trong hoạt động kiểm soát bên trong hay từ bên ngoài đối với hoạt động của hành chính nhà nước. Nhiều nước, các cơ quan kiểm toán là một thực thể độc lập với hoạt động hành chính nhà nước và được thành lập độc lập bằng một đạo luật riêng. Ở các nước phát triển, cơ quan kiểm toán nhà nước chỉ chịu trách nhiệm báo cáo trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội, nếu đó là hệ thống quyền lực thống nhất. Những nước có chế độ phân quyền, kiểm toán mang tính độc lập, không chịu sự chi phối của hành chính.

Trong điều kiện của Việt Nam, cơ quan kiểm toán do Chính phủ thành lập và do đó là một trong những yếu tố cấu thành hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Nghiên cứu vai trò kiểm soát của kiểm toán đối với hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước cần chú ý đến tính đặc thù này.

Kiểm toán nhà nước là một cơ quan nhà nước đặc thù, được thành lập để giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách nhà nước cấp (Điều 1 Nghị định số 79/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan kiểm toán nhà nước).

Hoạt động kiểm toán nhà nước bao gồm: Kiểm toán nhà nước, kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ. Trong đó kiểm toán nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng. Đó là hoạt động của quyền lực hành chính nhà nước, được thực hiện bởi các cơ quan kiểm toán nhà nước với những quyền hạn và nghĩa vụ do pháp luật quy định đối với những đơn vị được kiểm toán. Nhà nước sử dụng kiểm toán như một công cụ nhằm tăng cường chức năng kiểm tra, giám sát việc quản lý, phân bổ và sử dụng toàn bộ ngân sách nhà nước. Thông qua hoạt động kiểm toán, Nhà nước kiểm tra, nhận xét, đánh giá tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và báo cáo quyết toán thu chi, ngân sách nhà nước; từ đó đánh giá được hiệu quả của việc chi tiêu ngân sách nhà nước.

Hoạt động hành chính rất đa dạng và phong phú trên mọi lĩnh vực và là đối tượng kiểm tra, giám sát của nhiều cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân (giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, kiểm tra, thanh tra) nhưng không một cơ quan nào có phạm vi và đối tượng kiểm tra, giám sát như cơ quan kiểm toán. Thủ tướng Chính phủ quy định phạm vi và đối tượng của kiểm toán nhà nước là “kiểm toán các tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo ngân sách nhà nước của Chính phủ trước khi trình Quốc hội, báo cáo quyết toán của Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thuộc Quốc hội, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, các đơn vị sự nghiệp, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội có sử dụng kinh phí nhà nước, báo cáo quyết toán của các chương trình, dự án, công trình đầu tư của Nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước” theo kế hoạch hàng năm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và các nhiệm vụ đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao hoặc do cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Như vậy, phạm vi, đối tượng kiểm tra của kiểm toán nhà

nước chủ yếu nhằm vào hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, mọi hoạt động gắn với tài chính nhà nước của chúng là đối tượng kiểm tra của kiểm toán nhà nước.

Cơ quan kiểm toán nhà nước không kiểm tra, giám sát mọi mặt hoạt động của cơ quan hành chính mà chỉ kiểm tra việc sử dụng ngân sách nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước. Nghĩa là mọi hoạt động gắn với ngân sách nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước là đối tượng kiểm toán nhà nước.

Hệ thống các cơ quan kiểm toán gồm: Kiểm toán ngân sách nhà nước, kiểm toán đầu tư xây dựng cơ bản và các chương trình dự án, vay, nợ, viện trợ Chính phủ, kiểm toán doanh nghiệp nhà nước; kiểm toán chương trình đặc biệt (an ninh, quốc phòng, dự trữ quốc gia...).

Thực hiện hoạt động kiểm toán, kiểm toán nhà nước không mang tính quyền lực hành chính như một số cơ quan khác của Nhà nước. Khi thực hiện nhiệm vụ, kiểm toán nhà nước chỉ tuân thủ theo pháp luật và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ đã được Nhà nước quy định, có quyền yêu cầu đơn vị được kiểm toán và các đơn vị có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán, đồng thời góp ý kiến với các đơn vị được kiểm toán sửa chữa những sai sót, vi phạm để chấn chỉnh công tác quản lý tài chính, kế toán của đơn vị; kiến nghị với cấp có thẩm quyền xử lý vi phạm chế độ kế toán, tài chính nhà nước. Thông qua hoạt động của mình, kiểm toán nhà nước phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức nhà nước, xã hội, tổ chức kinh tế trong việc sử dụng ngân sách nhà nước, làm cơ sở để các cơ quan bảo vệ pháp luật xử lý theo thẩm quyền, qua đó mà pháp chế và kỷ luật trong lĩnh vực quản lý tài chính ngân sách nhà nước được bảo đảm.

5. Kiểm tra của các tổ chức Đảng đối với hành chính nhà nước

Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Kiểm tra đối với Nhà nước, xã hội, là một chức năng không thể tách rời quyền lãnh đạo của Đảng. Vì vậy, thông qua các cơ quan tổ chức của mình, Đảng kiểm tra hoạt động của Nhà nước, trong đó kiểm tra hoạt động của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, những người có chức vụ, mọi công chức, viên chức trong bộ máy đó. Hoạt động kiểm tra của Đảng đối với hành chính có những hình thức, phương pháp, nội dung đặc thù riêng.

Đảng kiểm tra hệ thống hành chính nhà nước bằng cách nghe các đảng viên giữ chức vụ lãnh đạo trong cơ quan nhà nước tương ứng báo cáo về mọi mặt hoạt động của bộ máy do mình chỉ đạo, lãnh đạo và trực tiếp kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết, đường lối chính sách của Đảng, pháp luật Nhà nước của những đảng viên đó.

Cơ quan thực hiện kiểm tra đối với hoạt động Nhà nước là: Đại hội Đại biểu toàn quốc, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, các ban của Trung ương Đảng; Đại hội Đại biểu các cấp và Đảng uỷ các cấp đó, tổ chức Đảng cơ sở và chi bộ, tổ đảng.

Khi các tổ chức Đảng thực hiện việc kiểm tra đối với các hoạt động của các cơ quan nhà nước, chỉ nhằm phát huy mạnh mẽ vai trò, hiệu lực của hành chính chứ không điều hành thay các cơ quan hành chính, không trực tiếp can thiệp vào hoạt động điều hành, không làm thay công việc chính quyền, không ra mệnh lệnh, chỉ thị trực tiếp đối với cán bộ chính quyền, công chức, viên chức nhà nước, không đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các

quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước nhưng có yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ sung, sửa chữa những quyết định các vấn đề đó.

Trong tiến trình kiểm tra, các tổ chức, cơ quan Đảng thông báo kết quả kiểm tra cho lãnh đạo các cơ quan hành chính nhà nước tương ứng và cùng với họ thảo luận tìm các biện pháp khắc phục các thiếu sót, vi phạm. Trong trường hợp người lãnh đạo các cơ quan quản lý không tiếp thu để đề ra biện pháp cần thiết nhằm khắc phục, loại trừ những vi phạm, khuyết điểm thì cơ quan kiểm tra đặt vấn đề với Đảng uỷ, Đảng bộ để áp dụng các biện pháp thích hợp, cả biện pháp kỷ luật của Đảng. Nếu những biện pháp ấy không có hiệu quả thì đưa vấn đề lên cơ quan cấp trên của Đảng và Nhà nước. Khi tiến hành kiểm tra, tổ chức Đảng cơ sở cần phải thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội khác như: Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội Liên hiệp phụ nữ.

Kiểm tra là hoạt động quan trọng bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và góp phần tăng cường củng cố pháp chế, kỷ luật trong quản lý nhà nước, bảo vệ các quyền tự do, lợi ích công dân. Vì vậy, phải tăng cường thường xuyên công tác kiểm tra của Đảng. Nhưng theo quy định của pháp luật, hoạt động kiểm tra của Đảng cũng phải thực hiện trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Nói cách khác, khi tiến hành hoạt động kiểm tra các cơ quan, tổ chức Đảng phải tôn trọng và tuân thủ pháp luật.

Các cơ quan quản lý nhà nước, những người lãnh đạo chính quyền cùng với tổ chức Đảng có nghĩa vụ và trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kiểm tra, cung cấp các thông tin và tài liệu cần thiết thuận lợi cho hoạt động nghiên cứu và trả lời các kiến nghị của tổ chức Đảng và áp dụng các biện pháp cần

thiết để khắc phục, loại trừ những nguyên nhân, điều kiện dẫn tới vi phạm thiếu sót trong quản lý nhà nước.

6. Giám sát của tổ chức chính trị – xã hội, công dân

Các tổ chức xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Cựu chiến binh... đều được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước. Các tổ chức xã hội này có khả năng tham gia rộng rãi vào việc xây dựng bộ máy nhà nước, xây dựng và bảo vệ pháp luật, tham gia quản lý nhà nước. Chẳng hạn, Mặt trận Tổ quốc tiến hành hiệp thương bầu cử đại biểu Quốc hội. Hội đồng nhân dân các cấp; tham gia xây dựng, trình các dự án Luật, pháp lệnh, nghị định... Thông qua các hình thức tham gia đó mà các tổ chức xã hội đồng thời giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Quyền giám sát việc thực hiện pháp luật của bộ máy hành chính còn thuộc về các tổ chức xã hội khác như các hội nghề nghiệp, hội tự nguyện, hội tự quản, các tập thể lao động, trong đó tập thể lao động ở các đơn vị cơ sở có vai trò đặc biệt quan trọng.

Khác với hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát do các cơ quan nhà nước thực hiện, giám sát xã hội được thực hiện bởi nhân dân, tổ chức xã hội, không gắn với quyền lực nhà nước, không mang tính cưỡng chế nhà nước. Vì vậy, trong hoạt động giám sát, các tổ chức xã hội chỉ áp dụng các biện pháp tác động mang tính giáo dục, thuyết phục là chủ yếu. Tuy vậy, trong một số trường hợp cụ thể, các tổ chức xã hội được Nhà nước uỷ quyền giám sát mang tính quyền lực pháp lý. Chẳng hạn khi Công đoàn giám sát về bảo hộ lao động và thực hiện pháp luật về lao động, khi tập thể lao động giám sát thủ trưởng cơ quan, tổ chức, giám

độc xí nghiệp trong việc bảo đảm điều kiện lao động, trong việc thực hiện hợp đồng lao động, hợp đồng tập thể, các tổ chức an ninh nhân dân, đội quy tắc... thì được quyền áp dụng một số biện pháp cưỡng chế hành chính nhất định nhằm ngăn chặn những vi phạm pháp luật.

Mục đích của giám sát xã hội là phòng ngừa, phát hiện vi phạm pháp luật. Các tổ chức xã hội có thể đề xuất, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng các biện pháp loại trừ những nguyên nhân, điều kiện vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật và kỷ luật nhà nước.

Các tổ chức xã hội thông qua các nguồn thông tin để thực hiện quyền giám sát và kiến nghị các biện pháp phòng ngừa. Chỉ trong một số ít trường hợp do tiến hành thanh tra trực tiếp, như thanh tra nhân dân tiến hành thanh tra theo quy định của thủ trưởng cơ quan, khi công đoàn tham gia cùng với cơ quan nhà nước thanh tra các vụ về an toàn lao động, bảo hiểm nghề nghiệp...

Tổ chức xã hội có thể độc lập hoặc phối hợp với các cơ quan thanh tra, kiểm tra của Nhà nước, của Đảng thực hiện giám sát.

Có hai hình thức giám sát của các tổ chức xã hội đối với hành chính; giám sát nội bộ và giám sát bên ngoài. Giám sát nội bộ là giám sát việc thực hiện pháp luật, kỷ luật trong bản thân nội bộ tổ chức xã hội đó, trong phạm vi cơ quan xí nghiệp mà ở đó tổ chức xã hội hoạt động. Còn giám sát bên ngoài là giám sát, kiểm tra mọi đối tượng và chủ thể của quản lý nhà nước trong việc thực hiện chủ trương đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, kế hoạch nhiệm vụ, phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội.

Do tính đa dạng, phong phú của các tổ chức xã hội, mỗi loại tổ chức xã hội có đặc thù riêng về hình thức, phương pháp giám sát đối với hệ thống hành chính. Ví dụ cơ quan trung ương của tổ chức xã hội thông qua sự tham gia vào công tác xây dựng dự thảo Luật, pháp lệnh, nghị định để giám sát, hoặc thông qua công tác hiệp thương bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, thông qua việc tổ chức thực hiện pháp luật, tuyên truyền, giáo dục, giải thích pháp luật.

Hoạt động giám sát của các tổ chức xã hội tuy không mang tính quyền lực – pháp lý, nhưng có tác dụng giáo dục, phòng ngừa góp phần ngăn chặn có hiệu quả vi phạm pháp luật và kỷ luật của Nhà nước như tham nhũng, hối lộ và các tiêu cực khác trong bộ máy công quyền, nhằm xây dựng một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Trong môi trường dân chủ hoá đời sống xã hội, cần phát huy tính tích cực chính trị của tổ chức xã hội trong việc tham gia giám sát các cơ quan hành chính nhà nước.

Trong giám sát, kiểm tra của tổ chức xã hội, thanh tra nhân dân có vai trò quan trọng. Vì vậy, địa vị, nhiệm vụ và quyền hạn của thanh tra nhân dân được quy định trong Pháp lệnh thanh tra 1990.

7. Kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân đối với hành chính nhà nước

Quyền giám sát đối với hành chính còn được thực hiện trực tiếp bởi quyền yêu cầu, kiến nghị, quyền khiếu nại, tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật với cơ quan nhà nước, tổ chức có thẩm quyền. Quyền khiếu nại, tố cáo của công dân không chỉ là phương tiện giám sát có hiệu quả việc tuân thủ pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước, mà còn là phương tiện bảo đảm tính

pháp lý hữu hiệu các quyền tự do và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức khi bị xâm hại.

Các quyền trên được quy định trong Hiến pháp và được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật, đặc biệt là Pháp lệnh khiếu nại tố cáo của công dân ngày 2/5/1991. Quyền này của công dân được bảo đảm bằng các phương tiện tổ chức và pháp lý khác nhau.

Quyền kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân là một loại quyền chủ thể. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam, Nhà nước của dân, do dân, vì dân, mở rộng dân chủ mọi lĩnh vực đời sống xã hội, phát huy tính tích cực chính trị của quần chúng, cần tạo mọi điều kiện để công dân thực hiện các quyền đó.

Kiến nghị là đề xuất ý kiến với cơ quan, tổ chức nhà nước nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, kiến nghị không liên quan trực tiếp tới vi phạm pháp luật.

Yêu cầu là đòi hỏi của công dân để thực hiện quyền chủ thể của họ được pháp luật quy định (yêu cầu được học tập, yêu cầu có việc làm...), cũng có trường hợp có liên quan tới vi phạm pháp luật nhưng không trực tiếp tới người yêu cầu.

Khiếu nại được sử dụng khi quyền chủ thể của công dân khiếu nại hoặc của người do họ bảo hộ bị vi phạm do quyết định hoặc hành vi trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước hoặc các viên chức, công chức.

Tố cáo là việc công dân phát hiện với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức cá nhân gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại tới lợi ích của Nhà nước, tập thể; quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Quyền kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo của công dân được pháp luật bảo đảm, bảo vệ đối với mọi người công dân có năng lực hành vi hành chính, kể cả những công dân bị Tòa án tước một số quyền chủ thể. Quyền này của công dân có thể do tập thể công dân thực hiện. Đối tượng của khiếu nại, tố cáo quyền quyết định hành chính hoặc hành vi trái pháp luật của chủ thể quản lý nhà nước.

Thủ tục yêu cầu, kiến nghị và giải quyết yêu cầu, kiến nghị không được pháp luật quy định chặt chẽ như thủ tục khiếu nại, tố cáo và quyết định khiếu nại tố cáo.

Thủ tục khiếu nại, tố cáo của công dân nói chung được quy định chặt chẽ trong Luật Tố tụng hình sự, dân sự, tố cáo khác trong quản lý nhà nước và giải quyết khiếu nại tố cáo đó được quy định chủ yếu trong pháp lệnh, tố cáo của công dân và pháp lệnh thanh tra nhà nước quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo đúng trình tự, thời gian xác định. Trên cơ sở khiếu nại, tố cáo xuất hiện quan hệ pháp luật hành chính cụ thể và nó chấm dứt khi quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là công việc rất quan trọng và cấp thiết hiện nay. Thực hiện tốt các công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là củng cố lòng tin của công dân đối với Đảng, Nhà nước, kích thích tính tích cực chính trị của họ, nhằm phát hiện và xử lý kịp thời, nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật, củng cố pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước.

Tuy vậy, pháp luật về thẩm quyền và trình tự giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân còn nhiều bất hợp lý, cộng với ý

thức pháp luật và trình độ giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân còn thấp làm nhiều vụ kiện kéo dài, lòng vòng. Để bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, cần hoàn thiện pháp luật, cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo. Có như vậy mới thực sự tăng cường pháp chế và kỷ luật nhà nước, nâng cao tính tích cực của công dân trong giám sát việc tuân theo pháp luật của bộ máy hành chính.

III. KIỂM SOÁT NỘI BỘ CÁC HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Hoạt động kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước thẩm quyền chung

Hoạt động thanh tra, kiểm tra của Chính phủ, và Ủy ban nhân dân (các cơ quan quản lý thẩm quyền chung) được đặc trưng bởi sự trực thuộc của các đối tượng bị thanh tra, kiểm tra đối với những cơ quan đó, do đó mang tính chất quyền lực – phục tùng.

Chính phủ, Ủy ban nhân dân có thể kiểm tra bất kỳ một loại hoạt động nào của đối tượng bị quản lý, có thể tiến hành thường xuyên, định kỳ hoặc đột xuất khi xuất hiện những vi phạm.

Hoạt động kiểm tra của các cơ quan quản lý thẩm quyền chung tiến hành dưới nhiều hình thức như: Nghe báo cáo, đánh giá báo cáo của đối tượng kiểm tra, tự tổ chức đoàn kiểm tra tổng hợp về từng vấn đề; hoặc thông qua thanh tra nhà nước, thanh tra bộ, sở.

Do tính tích cực của đối tượng kiểm tra vào chủ thể kiểm tra, do đó hoạt động kiểm tra của Chính phủ, Ủy ban nhân dân có

tính quyền lực cao: Nó có quyền ra quyết định hành chính bắt buộc đối tượng kiểm tra phải thi hành; có quyền đình chỉ, bãi bỏ các quyết định trái pháp luật, hoặc sai trái của đối tượng bị kiểm tra, khi cần có thể áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với cả những người có chức vụ hoặc đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc.

2. Kiểm tra chức năng và kiểm tra nội bộ

a) Kiểm tra chức năng là hoạt động kiểm tra do các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực (Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý ngành hay lĩnh vực) thực hiện đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị không trực thuộc mình về mặt tổ chức trong việc chấp hành pháp luật, đường lối chính sách và các quy tắc quản lý về ngành hay lĩnh vực mình quản lý thống nhất trong cả nước.

Khi tiến hành kiểm tra theo chức năng, các cơ quan kiểm tra có quyền yêu cầu cơ quan bị kiểm tra cùng cấp đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định trái pháp luật của cơ quan đó, nhưng không có quyền tự đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định đó, cũng không có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật, phạt hành chính, trừ trường hợp cơ quan kiểm tra chức năng đó có chức năng là cơ quan thanh tra nhà nước chuyên ngành. Chẳng hạn: Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quy định do cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật nhà nước hoặc của Bộ, ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách. Nếu cơ quan nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình Thủ tướng Chính phủ quyết định (phần 1 mục 2 Điều 10 Nghị định số 15/CP ngày

2-3-1993 của Chính phủ). Nhưng đối với cơ quan cấp dưới, có thể đình chỉ những văn bản trái pháp luật do cơ quan đó ban hành và đề nghị thủ trưởng cấp trên trực tiếp của mình bãi bỏ. Ví dụ: Bộ trưởng có quyền đình chỉ việc thi hành trái với các văn bản của Bộ và ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó (phần 4 mục 2 Điều 10 Nghị định trên). Khi có tranh chấp giữa cơ quan kiểm tra chức năng và đối tượng bị kiểm tra, về nguyên tắc đối tượng bị kiểm tra phải chấp hành nhưng có quyền kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Nhìn chung quy định về vấn đề này được quy định khá cụ thể trong Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản pháp luật khác về tổ chức bộ máy, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền các cơ quan quản lý nhà nước.

b) Kiểm tra nội bộ là nhiệm vụ, chức năng của một cơ quan quản lý nhà nước. Khái niệm kiểm tra nội bộ để chỉ hoạt động kiểm tra trong nội bộ ngành, một cơ quan, tổ chức do thủ trưởng cơ quan quản lý ngành và lĩnh vực, thủ trưởng các cơ quan, tổ chức, đơn vị cơ sở của Nhà nước tiến hành. Hoạt động này có tính trực thuộc chặt chẽ giữa chủ thể và đối tượng bị kiểm tra, phạm vi kiểm tra bao quát mọi hoạt động, mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, chức năng của cơ quan cấp dưới, nhân viên dưới quyền. Thủ trưởng cơ quan có thể trực tiếp kiểm tra hoặc lập ra tổ chức giúp thủ trưởng kiểm tra. Khi tiến hành kiểm tra, thủ trưởng cơ quan hoặc tổ chức kiểm tra có quyền áp dụng mọi hình thức và biện pháp thuộc quyền hạn của thủ trưởng như: Khen thưởng cơ quan, cá nhân quyết định đình chỉ hoặc bãi bỏ các quyết định sai trái của cấp dưới, đình chỉ hành vi vi phạm pháp

luật, kỷ luật, kể cả các biện pháp kiểm kê, kiểm soát, kê biên, niêm phong tài sản, tài liệu...

3. Thanh tra đối với hành chính nhà nước

Hệ thống tổ chức thanh tra của Nhà nước bao gồm:

Thứ nhất, thanh tra nhà nước của Chính phủ, thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương của Ủy ban nhân dân cùng cấp; thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Thứ hai, thanh tra của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng và thanh tra thuộc Giám đốc Sở. Hệ thống thanh tra Bộ, Sở có hai loại: thanh tra chức năng và thanh tra thuộc nội bộ cơ quan. Chức năng thanh tra nhà nước xã, phường, thị trấn do Ủy ban nhân dân cùng cấp trực tiếp đảm nhiệm.

Thanh tra nhà nước là cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, có nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện quyền kiểm soát đối với hành chính:

– Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, trừ hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, kiểm sát của các cơ quan điều tra, kiểm sát, tòa án và việc cơ quan giải quyết tranh chấp kinh tế, xử lý vi phạm pháp luật hợp đồng kinh tế.

– Xem xét, kiến nghị với cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết theo thẩm quyền các khiếu nại, tố cáo.

– Trong phạm vi của mình, chỉ đạo về tổ chức và hoạt động thanh tra đối với cơ quan, tổ chức hữu quan.

– Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền những vấn đề quản lý nhà nước cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của quản lý nhà nước.

Để thực hiện nhiệm vụ quyền hạn trên, trong quá trình thanh tra, các tổ chức thanh tra nhà nước có quyền:

– Yêu cầu cơ quan, đơn vị, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin cần thiết phục vụ cho việc thanh tra, yêu cầu cơ quan, đơn vị hữu quan cử người tham gia hoạt động thanh tra;

– Trưng cầu giám định;

– Yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp tài liệu báo cáo bằng văn bản, trả lời những chất vấn của tổ chức thanh tra hoặc thanh tra viên; khi cần thiết tiến hành kiểm tra tài sản;

– Quyết định niêm phong tài liệu, kê biên tài sản khi có căn cứ để nhận định có vi phạm pháp luật; ra quyết định yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cho việc kết luận, xử lý;

– Đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân;

– Tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, chuyển công tác người đang công tác với tổ chức thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra, nếu xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho việc thanh tra;

– Cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác nhân viên nhà nước cố ý cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của tổ chức thanh tra hoặc thanh tra viên;

– Kết luận, kiến nghị hoặc quyết định xử lý quy định của pháp luật;

– Chuyển hồ sơ về việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra hình sự có thẩm quyền giải quyết, nếu xét thấy có dấu hiệu cấu thành tội phạm.

Tổng thanh tra nhà nước, Chánh thanh tra tỉnh, huyện còn có quyền tạm đình chỉ quyết định xử lý tương ứng của Bộ trưởng, Giám đốc Sở, Trưởng phòng, ban cấp huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp nếu quyết định đó đang bị khiếu nại, tố cáo để xem xét giải quyết trong thời hạn tương ứng với từng cấp (90, 60 và 30 ngày).

Thanh tra nhà nước, thanh tra Bộ, thanh tra tỉnh còn có quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định sai trái của tổ chức thanh tra nhà nước cấp dưới, đối với thanh tra Bộ của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng.

Thanh tra viên khi thực hiện nhiệm vụ của mình có các quyền quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4 và khoản 8 điều 9 pháp lệnh thanh tra, ngoài ra còn có quyền: Tạm đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân, đồng thời báo cáo ngay cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Hoạt động thanh tra là hoạt động chuyên trách bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước phải tiến hành dựa trên các

nguyên tắc: Pháp chế xã hội chủ nghĩa chính xác, khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời.

Đổi mới tổ chức thanh tra nhà nước theo chế độ thủ trưởng, tăng cường quyền hạn cho thanh tra, quy định thủ tục thanh tra đã góp phần quan trọng tăng cường hoạt động bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong hoạt động hành chính nhà nước. Nhưng việc giao đồng thời chức năng quản lý công tác thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo (chức năng mang tính tài phán hành chính) cho một cơ quan thuộc hệ thống hành pháp là chưa phù hợp. Đây cũng là một căn cứ đề nghị thành lập Toà án hành chính để thực hiện giải quyết các tranh chấp hành chính giữa cơ quan hành chính nhà nước với công dân, cơ quan, tổ chức.

Trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước cần hoàn thiện pháp luật về công tác kiểm tra, kiểm sát, thanh tra giám sát đối với hệ thống hành chính, tạo ra cơ chế hợp lý, khoa học để sao cho mọi hành vi, quyết định hành chính của mọi cơ quan hành chính đều bị kiểm soát, và xử lý nhanh chóng các hành vi vi phạm pháp luật trong hệ thống hành chính, nhằm tăng cường pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động trách nhiệm của bộ máy hành chính đối với nhân dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp 1992.
2. Luật Tổ chức Quốc hội.
3. Luật Tổ chức Chính phủ 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi 2001.
4. Luật Tổ chức Toà án nhân dân.
5. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.
6. Luật giải quyết khiếu tố, khiếu nại của nhân dân.
7. Luật Hành chính.
8. Pháp lệnh Thanh tra.
9. Pháp lệnh 50/1998.
10. Nghị định 79/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ.
11. Nghị định 15/CP ngày 2/3/1993 của Chính phủ.
12. Tuyên bố 10 điều cam kết của Hội nghị cấp cao về phát triển xã hội tại Copenhagen tháng 3/1995.
13. *Từ điển hành chính* "Introduction to the Study of Public Administration", 1926.
14. *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*. NXB Sự thật, 1991.
15. *Lịch sử các học thuyết kinh tế*. PGS.TS. Mai Ngọc Cường, NXB Thống kê, 1996.
16. *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
17. *Quản lý học đại cương*. TS. Võ Kim Sơn (chủ biên), HVHCQG, 2001.

18. "Thiết kế tổ chức các cơ quan quản lý hành chính nhà nước" PGS. TS. Bùi Thế Vĩnh (chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, 1999.
19. "The Meaning of Principles of Public Administration" của Leonard D.White, 1936.
20. "Comparative Public Administration: Concerns and Priorities", của Ferrel Heady, 1962.
21. "The Essential of Public Administration" của E N. Gladen. NXB Staples Press Limited, 1968.
22. "Handbook of Public Administration". của Jack Rabin. NXB Marcel Dekker Inc.
23. "The Business of Government" của Jose Leveriza. NXB National book Store, 1983.
24. "Public Administration. An Action orientation" của Robert B. Denhardt, 1995.
25. "Political Science and Public Administration" của Roscoe Martin, American Political Science Review, 1952.
26. "A Comment on The Science of Public Administration" của Herbert A. Simon, 1947.
27. "Policties and Administration" của Frank J. Goodnow, New York, 1900.
28. "Management Principles" của Ralph C. Davis và Alan C. Filley, New York, Alexander Hamilton Institution, Inc, 1962.
29. "Principles of Public Administration" của W. F. Willoughby, 1927.
30. "Public Management: Public an Private Respective", phần 3 "Is Public Management Similar to or Offerent From Private Management" của James L. Perry và Kenneth, L. Kraemer. 1983.

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời nói đầu</i>	3
<i>Chương 1. Những vấn đề chung về hành chính công</i>	7
<i>Chương 2. Những quan niệm về hành chính công</i>	56
<i>Chương 3. Thể chế hành chính nhà nước</i>	106
<i>Chương 4. Chức năng và phương pháp hành chính nhà nước</i>	153
<i>Chương 5. Quyết định quản lý hành chính</i>	187
<i>Chương 6. Kiểm soát đối với hành chính nhà nước</i>	224
<i>Tài liệu tham khảo ...</i>	258

Giáo trình HÀNH CHÍNH CÔNG

In 2.000 cuốn, khổ 14,5x20,5cm, tại CT CP Nhà in Khoa học & Công nghệ,
Địa chỉ: 189/89 Hoàng Hoa Thám – Ba Đình – Hà Nội, ĐT: (04) 8237063.
GPXB số : 193 - 2007 / CXB / 76 - 06 / KHKT.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 4 năm 2007.

2 0 7 1 2 4



Giá: 43.000 đ