

Chuyên đề 2

TỔNG QUAN VỀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm hành chính nhà nước

a) Quản lý nhà nước

Quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã đặc biệt, xuất hiện và tồn tại cùng với sự xuất hiện và tồn tại của nhà nước. Quản lý nhà nước là hoạt động gắn liền với hệ thống các cơ quan nhà nước, có tính chất cưỡng chế đơn phương đối với xã hội. Nội hàm của quản lý nhà nước thay đổi phụ thuộc vào chế độ chính trị, lịch sử và đặc điểm văn hoá, trình độ phát triển kinh tế-xã hội của mỗi một quốc gia qua các giai đoạn lịch sử.

Quản lý nhà nước, theo nghĩa rộng được sử dụng để chỉ quá trình thực hiện các quyền: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

- Quyền lập pháp do cơ quan lập pháp thực hiện. Quyền lập pháp là quyền làm Hiến pháp và Luật, tức là quyền xây dựng các quy tắc pháp lý cơ bản để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng của Nhà nước.

- Quyền hành pháp là quyền tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật và quản lý đời sống xã hội theo Hiến pháp, pháp luật.

- Quyền tư pháp là quyền phán quyết của Nhà nước theo trình tự tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Trong quản lý xã hội, có rất nhiều chủ thể tham gia: các đảng phái chính trị, nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức kinh tế, các hội nghề nghiệp..., trong đó nhà nước giữ vai trò quan trọng. Nhà nước là trung tâm của hệ thống chính trị và là công cụ quan trọng nhất để quản lý xã hội. So với quản lý của các tổ chức khác, thì quản lý nhà nước có những điểm khác biệt như sau:

- Chủ thể quản lý nhà nước là cơ quan, tổ chức, cá nhân được trao quyền theo quy định của pháp luật;

- Đối tượng quản lý nhà nước là cá nhân, tổ chức sinh sống và hoạt động trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, công dân, tổ chức làm việc bên ngoài lãnh thổ quốc gia.

- Quản lý nhà nước là quản lý toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao...

- Quản lý nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng các công cụ như pháp luật, chính sách, quy hoạch,... để quản lý xã hội.

- Mục tiêu của quản lý nhà nước là phục vụ nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của toàn xã hội.

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 và sử dụng pháp luật và chính sách để điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức trên tất cả các mặt của đời sống xã hội do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thực hiện, nhằm phục vụ nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội.

Quản lý nhà nước, theo nghĩa hẹp, thường được sử dụng để chỉ hoạt động do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện.

b) Hành chính nhà nước

Từ điển Oxford định nghĩa hành chính là: “một hành động thi hành”, “quản lý các công việc” hoặc “hướng dẫn hoặc giám sát sự thực hiện, sử dụng hoặc điều khiển”. Theo gốc Latinh, ban đầu hành chính bắt nguồn từ minor, nghĩa là: “phục vụ”, sau này là ministrare, nghĩa là: “điều hành”⁽¹⁸⁾.

Từ những định nghĩa ở trên có thể thấy, hành chính có những đặc tính sau:

i) Hành chính là phục vụ người khác thông qua việc chấp hành các quyết định do người đó ban hành và chịu sự kiểm soát của họ; ii) Hành chính là điều hành, huy động và sử dụng các nguồn lực theo quy định (luật hoặc điều lệ) nhằm đạt được mục tiêu của hệ thống (tổ chức hoặc nhà nước).

Tóm lại, hành chính là hoạt động chấp hành và điều hành của một tổ chức theo những trình tự, quy định nhằm đạt được mục tiêu đã xác định của tổ chức.

¹⁸ Owen E. Hughes, Public Management and Administration, Third Edition, Published by Palgrave Macmillan, 2003, p. 6.

Đây là những hoạt động trong lĩnh vực tổ chức, quản lý và điều hành được tiến hành trên cơ sở sự ràng buộc bởi những quy tắc nhất định do nhà nước hoặc các chủ thể khác quy định hoặc thừa nhận, có tính chất bắt buộc, áp đặt hoặc mệnh lệnh (quyền lực- phục tùng) nhằm đạt tới một mục đích phục vụ cho lợi ích chung đã được xác định”¹⁹.

Trong quản lý nhà nước, hành chính nhà nước là hoạt động phục vụ nhân dân và công chức hành chính thực hiện các chính sách, pháp luật do nhà chính trị ban hành. Hành chính nhà nước liên quan đến các thủ tục, biến các chính sách, quy định pháp luật thành hành động và quản lý công sở²⁰. Quản lý nhà nước bao gồm hành chính nhà nước, trong đó có việc xác định mục tiêu, thiết lập các quy định để đạt mục tiêu với hiệu quả tối đa, cũng như chịu trách nhiệm chính về các kết quả. Do đó, hành chính nhà nước được hiểu là một bộ phận của quản lý nhà nước, thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước. Hành chính nhà nước có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước và được biểu hiện ở một số khía cạnh sau:

- Hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, tức là hoạt động chấp hành và điều hành.

- Chủ thể của hành chính nhà nước là các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong hệ thống hành chính nhà nước.

Như vậy, hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của nhà nước, đó là hoạt động chấp hành và điều hành của hệ thống hành chính nhà nước trong quản lý xã hội theo khuôn khổ pháp luật nhằm phục vụ nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội.

Quyền hành pháp bao gồm: (i) thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật, hướng dẫn thi hành luật; (ii) thẩm quyền hành chính là quyền tổ chức, điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội, đưa pháp luật vào đời sống, nhằm giữ gìn trật tự an ninh xã hội, phục vụ lợi ích nhà nước và công dân, sử dụng có hiệu quả nguồn tài chính và công sản để phát triển đất nước có hiệu quả.

¹⁹ Học viện Hành chính- Viện Nghiên cứu Khoa học Hành chính (2009), Thuật ngữ hành chính, H.2009, tr.139.

²⁰ Owen E. Hughes, Public Management and Administration, Third Edition, Published by Palgrave Macmillan, 2003, p. 8.

Các thẩm quyền do Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương thực hiện là biểu hiện cụ thể của hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

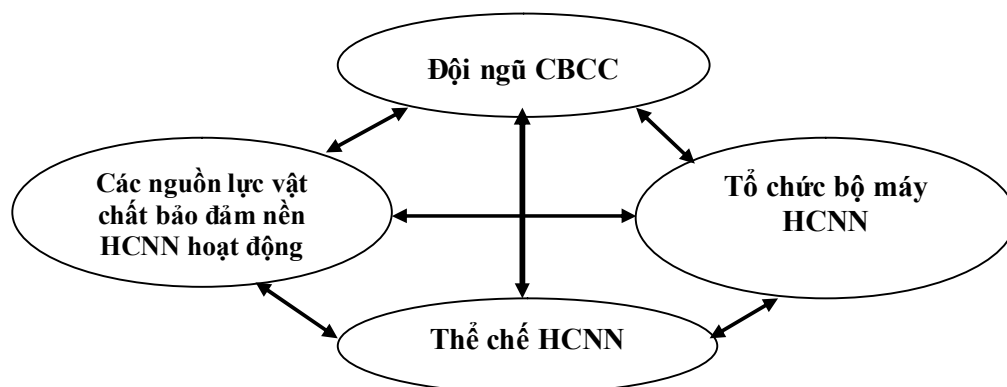
c) Quan niệm về nền hành chính nhà nước

Tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải xuất phát từ hệ thống thể chế. Hệ thống đó là khuôn khổ pháp lý để thực hiện quyền hành pháp trong việc quản lý xã hội, đưa đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống. Hơn nữa, tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước được thực hiện bởi bộ máy hành chính không phải vì mục đích tự thân của bộ máy hành chính nhà nước mà chính là nhằm bảo đảm hiệu lực của thể chế. Mọi hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước đều được thực hiện thông qua một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Để bộ máy hành chính nhà nước hoạt động cần nguồn tài chính đủ và được sử dụng hiệu quả.

Như vậy, nền hành chính nhà nước gồm các yếu tố cấu thành sau:

- Thể chế hành chính nhà nước bao gồm Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật để thực thi quyền hành pháp.
- Cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính nhà nước các cấp.
- Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, bao gồm những người thực thi công vụ trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.
- Các nguồn lực vật chất đảm bảo cho nền hành chính nhà nước hoạt động.

Các yếu tố trên có một mối quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau. Để hoàn thiện nền hành chính nhà nước không thể chỉ chú trọng một yếu tố mà bỏ qua các yếu tố còn lại. Cần phải cải cách đồng bộ cả bốn yếu tố đó.



Sơ đồ 2.1: Các yếu tố cấu thành nền hành chính nhà nước

2. Đặc điểm của hành chính nhà nước

Hành chính nhà nước có những đặc điểm chủ yếu sau:

- Hành chính nhà nước mang tính lệ thuộc vào chính trị và phục vụ chính trị

Nền hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành hệ thống chính trị, là công cụ để thực hiện ý chí của giai cấp thống trị và phục vụ các nhu cầu của người dân trong xã hội dân chủ dưới sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền. Hành chính nhà nước là bộ phận nòng cốt để thực thi quyền hành pháp, thực hiện sứ mệnh của nhà nước đối với xã hội. Như vậy, hành chính nhà nước luôn mang bản chất chính trị, thực hiện các nhiệm vụ chính trị và phục vụ chính trị.

Ở Việt Nam, Nhà nước, trong đó có các chủ thể hành chính nhà nước, thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam thành hệ thống chính sách, pháp luật để quản lý xã hội, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả. Hành chính nhà nước Việt Nam mang đầy đủ bản chất của một nhà nước dân chủ, của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân dựa trên nền tảng của liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Cùng với các hoạt động quản lý nhà nước khác, hành chính nhà nước biến các ý tưởng chính trị thành hiện thực trong đời sống xã hội thông qua hoạt động của mình.

Tuy nhiên, hành chính nhà nước cũng có tính độc lập tương đối với chính trị, thể hiện ở tính chuyên môn, nghiệp vụ hành chính. Cán bộ, công chức hành chính vận dụng hệ thống tri thức khoa học vào việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình như: quản trị học, quản trị nhân sự, kinh tế học, luật học, chính trị học, tâm lý học, xã hội học...

- Hành chính nhà nước mang tính pháp quyền

Trong một xã hội dân chủ, để bảo vệ quyền tự do, dân chủ của người dân, cần phải xây dựng một nhà nước pháp quyền. Trong nhà nước pháp quyền thì hệ thống pháp luật là tối cao, mọi chủ thể xã hội đều phải hoạt động trên cơ sở pháp luật và tuân thủ pháp luật. Với tư cách là chủ thể quản lý xã hội, hành chính nhà nước càng phải hoạt động trên cơ sở pháp luật và có trách nhiệm thi hành pháp luật.

Hành chính nhà nước Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Điều này đòi hỏi mọi cơ quan hành chính nhà nước, mọi cán bộ, công chức phải tuân thủ pháp luật, thực hiện đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ, không lạm quyền, đồng thời cũng không bỏ sót chức năng, nhiệm vụ. Vì thế, cán bộ, công chức phải không ngừng nâng cao uy tín, tu dưỡng rèn luyện phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực, trí tuệ; phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín mới có thể nâng cao hiệu lực, hiệu quả của một nền hành chính phục vụ nhân dân. Đảm bảo tính pháp quyền của hành chính nhà nước là một trong những điều kiện để xây dựng nhà nước chính quy, hiện đại, một bộ máy hành pháp có kỷ luật, kỷ cương.

- Hành chính nhà nước hoạt động liên tục, ổn định tương đối và thích ứng. Nhiệm vụ của hành chính nhà nước là phục vụ xã hội và công dân. Đây là công việc hàng ngày, thường xuyên vì các mối quan hệ xã hội và hành vi công dân được pháp luật điều chỉnh diễn ra liên tục, không ngừng nghỉ. Chính vì vậy, hành chính nhà nước phải đảm bảo tính liên tục, ổn định tương đối trong tổ chức đời sống của nhân dân và hoạt động sản xuất để đảm bảo các quá trình kinh tế - xã hội không bị gián đoạn trong bất kỳ tình huống nào.

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

- Hành chính nhà nước mang tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao

Hành chính nhà nước là một nghề - nghề quản lý nhà nước, có tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao. Hành chính nhà nước quản lý các lĩnh vực trong xã hội, vì vậy hoạt động hành chính phải phù hợp với các yếu tố bên trong và bên ngoài các cơ quan hành chính nhà nước, phù hợp với đặc điểm của từng đối tượng quản lý. Hành chính nhà nước là một nghề tổng hợp, phức tạp. Nhà hành chính phải có phẩm chất tốt, bản lĩnh vững vàng, có trình độ, năng lực, có kiến

thức sâu rộng, cập nhật trên nhiều lĩnh vực, có kinh nghiệm và các kỹ năng hành chính, có tác phong làm việc khoa học và có thái độ đúng đắn trong phục vụ phục vụ nhân dân và xã hội.

- Hành chính nhà nước mang tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ

Bộ máy hành chính nhà nước là một hệ thống thứ bậc chặt chẽ, được thiết kế theo hình tháp, gồm nhiều cơ quan hành chính được cấu trúc theo hệ thống dọc từ trung ương đến cơ sở. Đây là một hệ thống có tính trật tự, kỷ luật cao, thông suốt từ trên xuống dưới theo nguyên tắc: cấp dưới phục tùng mệnh lệnh, thi hành nhiệm vụ và chịu sự kiểm soát thường xuyên của cấp trên trực tiếp. Mỗi cấp, mỗi cơ quan hành chính nhà nước, mỗi cán bộ, công chức hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao. Tuy nhiên, để tránh biến hệ thống hành chính thành hệ thống thứ bậc quan liêu, cứng nhắc, hành chính nhà nước cần tổ chức và hoạt động chủ động, sáng tạo theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

- Hành chính nhà nước hoạt động không mang tính vụ lợi

Hành chính nhà nước hoạt động không vì mục đích tự thân, có nhiệm vụ phục vụ lợi ích nhà nước và lợi ích chung của nhân dân. Vì vậy phải xây dựng một nền hành chính công tâm, trong sạch, không theo đuổi mục đích lợi nhuận. Đây là một trong những điểm khác biệt cơ bản giữa mục tiêu của hoạt động hành chính nhà nước và mục tiêu của hoạt động hành chính của một doanh nghiệp hoạt động sản xuất, kinh doanh.

- Hành chính nhà nước mang tính nhân văn

Bên cạnh tính giai cấp, bản chất Nhà nước có tính xã hội. Tính xã hội của nhà nước thể hiện ở chỗ nhà nước là đại diện chính thức của toàn xã hội, ở những mức độ khác nhau, nhà nước thực hiện bảo vệ lợi ích cơ bản, lâu dài của quốc gia dân tộc và nhân dân. Chính vì vậy, Nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng luôn hoạt động vì con người, đảm bảo những quyền lợi cơ bản của công dân, tổ chức.

Xuất phát từ bản chất nhà nước dân chủ xã hội chủ nghĩa của Nhà nước Việt Nam, tất cả các hoạt động hành chính nhà nước đều hướng tới mục tiêu phục vụ con người, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và lấy đó

làm xuất phát điểm cho việc xây dựng hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách và thủ tục hành chính, cũng như trong thực hiện các hành vi hành chính. Bản chất của Nhà nước ta là nhà nước dân chủ, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tôn trọng quyền lợi và lợi ích hợp pháp của nhân dân là xuất phát điểm của hệ thống pháp luật, thể chế, quy tắc, thủ tục hành chính. Các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức không được quan liêu, cửa quyền hách dịch, gây phiền hà cho dân khi thi hành công vụ. Cán bộ, công chức, viên chức phải thật sự là “công bộc” của nhân dân.

Hiện nay, Việt Nam đang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết hành chính nhà nước cần đảm bảo tính nhân đạo để bảo vệ con người, phục vụ con người, hạn chế tối đa mặt trái của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững, phát huy dân chủ, không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của mọi tầng lớp nhân dân.

Để xây dựng một nền hành chính phát triển, hiện đại của một nhà nước “của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân”, để có một bộ máy hành chính nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, điều cần thiết là phải xác định rõ những đặc điểm của nền hành chính nhà nước ở nước ta. Những đặc tính này vừa thể hiện đầy đủ bản chất và nét đặc thù của nhà nước Việt Nam, đồng thời học hỏi có chọn lọc những đặc điểm của các nền hành chính phát triển.

3. Vai trò của hành chính nhà nước

Hành chính nhà nước có vai trò quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Vai trò quan trọng đó được thể hiện trên các mặt sau:

Thứ nhất, hành chính nhà nước hiện thực hóa các mục tiêu, ý tưởng của đảng cầm quyền - những người đại diện của nhân dân. Vai trò này xuất phát từ chức năng chấp hành của hành chính nhà nước. Chủ thể hành chính nhà nước có trách nhiệm chấp hành quyết định của các cơ quan chính trị nhằm đạt được các mục tiêu chính trị của quốc gia, phục vụ lợi ích của đất nước, của nhân dân.

Thứ hai, hành chính nhà nước giữ vai trò định hướng, dẫn dắt sự phát triển kinh tế - xã hội theo một định hướng thống nhất và với hiệu quả cao nhất. Vai trò này xuất phát từ chức năng cụ thể của hành chính nhà nước là: định hướng (thông qua quy hoạch, kế hoạch), điều chỉnh các quan hệ xã hội (thông qua ban hành văn bản lập quy); hướng dẫn và tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, chính sách...; kiểm tra, thanh tra và xử lý những vi phạm pháp luật.

Thứ ba, hành chính nhà nước giữ vai trò điều hành xã hội, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội trong trật tự hướng tới mục tiêu mong muốn. Để thực hiện tốt vai trò trên, hành chính nhà nước luôn có trách nhiệm duy trì và tạo lập những điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các yếu tố cấu thành xã hội như: duy trì và phát triển các nguồn tài nguyên, kiến tạo các nguồn lực vật chất, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, phát triển nguồn lực con người, khắc phục những thất bại của thị trường hoặc hậu quả do những sai sót của hành chính nhà nước gây ra.

Thứ tư, hành chính nhà nước giữ vai trò hỗ trợ, kích thích phát triển, duy trì và thúc đẩy sự phát triển của xã hội: củng cố và phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng, can thiệp vào sự phát triển của xã hội thông qua hệ thống chính sách.

Thứ năm, hành chính nhà nước đảm bảo cung cấp dịch vụ công thiết yếu cho xã hội. Cùng với sự phát triển của xã hội và quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội thì vai trò này ngày càng quan trọng và mở rộng. Thiếu những dịch vụ này, đời sống của người dân không được đảm bảo, sự phát triển của xã hội không được duy trì và do đó có thể làm lung lay vai trò lãnh đạo của đảng cầm quyền.

Hành chính nhà nước Việt Nam luôn nỗ lực đảm bảo những vai trò trên. Để thực hiện tốt vai trò của mình, trong quá trình tổ chức và hoạt động của mình, hành chính nhà nước Việt Nam cần đảm bảo các nguyên tắc sau:

Thứ nhất, nguyên tắc Đảng lãnh đạo đối với hành chính nhà nước

Hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa Việt Nam là hệ thống chính trị nhất nguyên, trong đó chỉ có một đảng cầm quyền là Đảng cộng sản Việt Nam. Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích

của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Sự lãnh đạo của Đảng đối với hành chính nhà nước được thể hiện trên các nội dung sau:

- Đảng đề ra đường lối, chủ trương định hướng cho quá trình xây dựng pháp luật về tổ chức và hoạt động của hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương để đưa chủ trương, đường lối của Đảng vào hệ thống pháp luật của Nhà nước. Đảng lãnh đạo hành chính nhà nước bằng cương lĩnh chính trị, đường lối chiến lược trong mỗi giai đoạn phát triển.

- Đảng lãnh đạo công tác tổ chức và nhân sự trong cơ quan hành chính nhà nước. Đảng phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng những đảng viên có phẩm chất, năng lực để đảm nhận các chức danh lãnh đạo, quản lý trong bộ máy hành chính nhà nước. Những người ưu tú được Đảng giới thiệu để bầu, bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước.

- Đảng kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát Đảng, qua báo cáo của cơ quan hành chính với Đảng; thông qua hệ thống tổ chức đảng từ Trung ương đến cơ sở đối với các đảng viên trong cơ quan hành chính nhà nước. Đảng kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý những cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật hay kỷ luật những đảng viên không chấp hành Điều lệ đảng.

- Đảng lãnh đạo thông qua uy tín của các đảng viên và các tổ chức đảng. Đảng viên và các tổ chức Đảng gương mẫu trong thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Bằng cách đó, Đảng thuyết phục, cảm hóa, lôi cuốn cán bộ, công chức, viên chức noi gương thực hiện.

Nguyên tắc này đòi hỏi hành chính nhà nước trong tổ chức và hoạt động của mình được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, có trách nhiệm đưa đường lối, chủ trương của Đảng vào thực tiễn đời sống xã hội và chịu sự kiểm soát của Đảng đối với hành chính nhà nước.

Thứ hai, nguyên tắc nhân dân tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhà nước là công cụ để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân trong các lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội. Thực hiện nguyên tắc nhân dân tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước nghĩa là quá trình hoạt động hành chính nhà nước phải có sự tham gia (trực tiếp hay gián tiếp) của người dân để không ngừng nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hành chính nhà nước. Để thực hiện có kết quả nguyên tắc này, các cơ quan hành chính nhà nước phải thu hút được sự tham gia của người dân vào xây dựng chính sách, ban hành quyết định hành chính và việc tổ chức thực thi các quyết định đó nhằm hiện thực hóa pháp luật trong đời sống; tạo điều kiện cho người dân được biết, được bàn bạc, được tham gia vào các hoạt động quản lý nhằm xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh. Cùng với việc thu hút người dân vào quá trình tổ chức và hoạt động, hành chính nhà nước còn phải đặt mình dưới sự giám sát toàn diện của nhân dân.

Thứ ba, nguyên tắc tập trung dân chủ trong hành chính nhà nước

Nguyên tắc này xuất phát từ hai yêu cầu khách quan của quản lý, đó là đảm bảo tính thống nhất của hệ thống lớn (quốc gia, các vùng lãnh thổ) và đảm bảo sự phù hợp với đặc thù của hệ thống con phụ thuộc (từng ngành, từng địa phương, từng cơ quan, đơn vị, bộ phận, cá nhân). Nguyên tắc này tạo khả năng kết hợp quản lý xã hội một cách khoa học với việc phân cấp quản lý cụ thể đối với từng cấp, từng khâu, từng bộ phận.

Tập trung trong hành chính nhà nước được thể hiện ở các nội dung: i) Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo hệ thống thứ bậc chặt chẽ; ii) Thống nhất về chủ trương, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hành chính nhà nước; iii) Thống nhất cơ chế vận hành, quy trình, quy tắc quản lý; iv) Thực hiện chế độ thủ trưởng hoặc trách nhiệm cá nhân người đứng đầu ở tất cả các cấp, các cơ quan, đơn vị hành chính nhà nước.

Dân chủ trong hành chính nhà nước là sự phát huy trí tuệ của các cấp, các ngành, cơ quan, đơn vị và cá nhân tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước.

Tính dân chủ được thể hiện ở các nội dung sau: i) Cấp dưới được tham gia thảo luận, góp ý kiến về những nội dung của quá trình quản lý; ii) Cấp dưới hay cá nhân được chủ động, linh hoạt trong việc tìm kiếm các biện pháp và nguồn lực để hoàn thành nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm trước cấp trên về kết quả thực hiện nhiệm vụ của mình.

Hai phương diện tập trung và dân chủ trong nguyên tắc này có mối quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau, tác động, bổ trợ cho nhau trong hoạt động hành chính nhà nước theo nguyên lý tập trung trên cơ sở dân chủ và dân chủ trong khuôn khổ tập trung. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ ở bất kỳ cấp nào cũng đòi hỏi sự kết hợp hài hoà hai phương diện đó để tạo ra sự thống nhất giữa lãnh đạo và nhân viên, giữa người quản lý và người thừa hành.

Thứ tư, nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ

Trong xã hội luôn xuất hiện hai hoạt động khách quan có quan hệ mật thiết với nhau và thúc đẩy nhau phát triển, đó là chuyên môn hoá theo ngành và phân bố sản xuất theo vùng lãnh thổ. Do vậy, trong quản lý hành chính nhà nước cũng cần phải kết hợp giữa quản lý ngành với quản lý theo lãnh thổ (địa phương và vùng) một cách hợp lý mới đem lại hiệu quả. Thực hiện nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý lãnh thổ còn nhằm thúc đẩy các hoạt động kinh tế - xã hội phát triển ổn định, bền vững. Để đạt được mục tiêu này, các chủ thể hành chính nhà nước phải xây dựng định hướng phát triển trung hạn và dài hạn cho ngành, lĩnh vực phù hợp với quy hoạch và chiến lược phát triển kinh tế trên phạm vi cả nước và vùng lãnh thổ; tạo dựng khung pháp lý phù hợp với yêu cầu thực hiện mục tiêu phát triển theo không gian và thời gian; khuyến khích và hỗ trợ sự phát triển các ngành, lĩnh vực thông qua những chính sách, chương trình, dự án đầu tư phù hợp với từng vùng, từng đối tượng; kịp thời phát hiện, ngăn ngừa và khắc phục những hành vi tiêu cực phát sinh trong phạm vi ngành, lĩnh vực; kết hợp chặt chẽ việc chỉ đạo, điều hành, kiểm tra, giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước ở Trung ương với chính quyền địa phương để tạo sự thống nhất, cân đối và hợp lý giữa các ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ.

Tại các địa phương đều có những cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng hành chính nhà nước ở địa phương. Các cơ quan này vừa chịu sự quản lý trực tiếp về tổ chức, nhân sự và hoạt động của chính quyền địa phương, vừa chịu sự chỉ đạo về chuyên môn, nghiệp vụ của cơ quan hành chính quản lý ngành, lĩnh vực ở Trung ương. Các cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng tham mưu cho chính quyền địa phương về phát triển ngành, lĩnh vực, đồng thời thực hiện các mục tiêu kinh tế - kỹ thuật của ngành. Các cấp chính quyền địa phương có trách nhiệm bảo đảm cho các doanh nghiệp thuộc các ngành, lĩnh vực hay các thành phần kinh tế khác nhau đóng trên địa bàn hoạt động thuận lợi thông qua việc tạo lập môi trường pháp lý, huy động các nguồn nhân lực, tài nguyên, điều kiện vật chất, kỹ thuật, tài chính...

Thứ năm, nguyên tắc phân định giữa quản lý nhà nước về kinh tế với quản trị kinh doanh của doanh nghiệp

Thực hiện nguyên tắc phân định giữa quản lý nhà nước về kinh tế với quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý vĩ mô của Nhà nước và tăng cường hiệu quả kinh doanh của các doanh nghiệp. Quản lý vĩ mô nền kinh tế là việc sử dụng các công cụ chính sách, pháp luật, kế hoạch, chiến lược để định hướng phát triển chung cho nền kinh tế, tạo động lực phát triển và khai thác các nguồn lực đầu tư vào các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Quản trị kinh doanh là việc khai thác các tiềm năng trong doanh nghiệp để đáp ứng yêu cầu của thị trường thông qua hoạt động sản xuất và cung ứng dịch vụ theo yêu cầu xã hội. Các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phải biết chấp nhận cạnh tranh, tuân theo các quy định pháp luật và chịu sự điều chỉnh bằng các công cụ vĩ mô của Nhà nước. Muốn vậy doanh nghiệp phải tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động kinh doanh của mình. Nhà nước không làm thay doanh nghiệp mà chỉ định hướng cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Thực hiện phân định giữa quản lý nhà nước về kinh tế với quản trị kinh doanh của các doanh nghiệp vừa giúp cho nền kinh tế phát triển lành mạnh

theo cơ chế thị trường, vừa làm tăng cường vai trò điều tiết vĩ mô của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường.

Thứ sáu, nguyên tắc quản lý bằng Hiến pháp và pháp luật

Nguyên tắc quản lý bằng Hiến pháp và pháp luật đòi hỏi toàn bộ hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức phải tuyệt đối tuân thủ Hiến pháp, pháp luật. Cụ thể là:

- Hành chính nhà nước phải chịu sự giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước và xã hội;

- Tổ chức và hoạt động hành chính nhà nước trong phạm vi được pháp luật quy định, không vượt quá thẩm quyền;

- Các hành vi hành chính phải được tiến hành đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định;

- Các quyết định hành chính nhà nước được ban hành phải đảm bảo yêu cầu hợp pháp, hợp lý.

Thứ bảy, nguyên tắc công khai, minh bạch

Công khai trong hành chính nhà nước là việc cơ quan, cán bộ, công chức hành chính nhà nước thông tin chính thức về quy định và hoạt động cho các đối tượng có liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo thẩm quyền và quy định của pháp luật. Tất cả những hoạt động hành chính nhà nước phải được công khai cho nhân dân, trừ những trường hợp pháp luật có những quy định khác. Nội dung, hình thức và phương pháp công khai cần thực hiện nghiêm theo quy định pháp luật, theo nội quy, quy chế của cơ quan và điều kiện cụ thể của từng đối tượng tiếp nhận thông tin.

Minh bạch trong hành chính nhà nước là những thông tin được cung cấp kịp thời cho người dân dưới các hình thức phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, tập quán, truyền thống, trình độ dân trí để họ dễ tiếp cận, dễ khai thác sử dụng vào những mục đích hợp pháp. Tất cả các quyết định, quy định và quy trình, thủ tục giải quyết công việc của cán bộ, công chức phải rõ ràng và được phổ biến đầy đủ cho người thực hiện.

II. CHỨC NĂNG CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Phân loại chức năng hành chính nhà nước

a) Khái niệm chức năng hành chính nhà nước

Mỗi tổ chức đều có một số chức năng xác định. Các cơ quan hành chính nhà nước cũng có các chức năng riêng của mình.

Chức năng hành chính nhà nước là những phương diện hoạt động chủ yếu của bộ máy hành chính nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nhằm duy trì trật tự và bảo đảm sự phát triển của xã hội.

Các chức năng hành chính nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Mỗi chức năng có nhiều nhiệm vụ cụ thể phải thực hiện.

b) Phân loại chức năng hành chính nhà nước

Có nhiều cách phân loại các chức năng hành chính nhà nước. Có thể phân loại các chức năng hành chính nhà nước theo:

+ Phạm vi điều chỉnh, có chức năng quản lý hành chính nhà nước ở trung ương, chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương.

+ Theo cấp hành chính, có chức năng quản lý hành chính nhà nước ở cấp tỉnh, chức năng quản lý hành chính nhà nước ở cấp huyện, chức năng quản lý hành chính nhà nước ở cấp xã.

+ Theo tiến trình thực hiện hoạt động quản lý, có chức năng ban hành quyết định, chức năng triển khai thực hiện quyết định, chức năng kiểm tra, đánh giá việc thực hiện quyết định quản lý hành chính nhà nước.

Cách phân loại phổ biến hiện nay là chia chức năng hành chính nhà nước thành 2 loại: Chức năng bên trong/nội bộ và chức năng bên ngoài hành chính nhà nước. Chức năng bên trong là chức năng liên quan tới quá trình tổ chức và điều khiển hoạt động nội bộ của các cơ quan hành chính nhà nước. Chức năng bên ngoài bao gồm các hoạt động điều tiết các quan hệ kinh tế - xã hội theo các quy định của nhà nước và cung cấp dịch vụ công đáp ứng các nhu cầu của xã hội.

2. Các chức năng cơ bản của hành chính nhà nước

a) Chức năng nội bộ của hành chính nhà nước

Thứ nhất, chức năng lập kế hoạch

Chức năng lập kế hoạch là một trong các chức năng quản lý vì nó gắn liền với việc lựa chọn chương trình hành động trong tương lai. Đây là chức năng cơ bản của tất cả các nhà quản lý mọi cấp, mọi cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước. Chức năng lập kế hoạch gồm các nội dung chính sau:

- Dự báo, dự đoán, mô hình hóa;
- Xác định hệ thống mục tiêu; xác định tốc độ phát triển; cân đối cơ cấu;
- Xây dựng quy hoạch phát triển; lập các chương trình, dự án, kế hoạch 5 năm và từng năm;
- Đề ra các giải pháp để dẫn dắt tổ chức phát triển theo kế hoạch.

Thứ hai, chức năng tổ chức

Để thực hiện mục tiêu, kế hoạch đã đặt ra phải thiết lập một hệ thống tổ chức. Chức năng tổ chức gồm các nội dung chính sau:

- Xây dựng bộ máy gọn nhẹ, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, tạo điều kiện thuận lợi cho việc chỉ đạo và phối hợp thực hiện các chức năng, nhiệm vụ;
- Xây dựng các mối liên hệ bên trong, bên ngoài tổ chức; các mối quan hệ trực thuộc trên - dưới, quan hệ phối hợp theo chiều ngang;
- Liên kết công việc, liên kết tổ chức và liên kết con người trong tổ chức;
- Điều hành, kiểm tra, giám sát chặt chẽ các hoạt động của tổ chức bộ máy;
- Quản lý sự thay đổi của tổ chức.

Một bộ máy quản lý hành chính nhà nước tốt khi nó đảm bảo được tính tối ưu, linh hoạt và tính hiệu quả kinh tế.

Thứ ba, chức năng nhân sự

Khi đã thiết lập được bộ máy hành chính nhà nước, nhiệm vụ tiếp theo là xây dựng và không ngừng nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chính quy, hiện đại, đáp ứng yêu cầu quản lý hành chính nhà nước trong bối cảnh mới.

Chức năng nhân sự là cung cấp nguồn lực con người, duy trì và phát triển con người trong cơ quan hành chính nhà nước. Chức năng nhân sự gồm những nội dung chính sau đây:

- Tuyển dụng nhân sự;

- Sử dụng nhân sự;
- Thuyên chuyển, điều động, biệt phái nhân sự;
- Đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực của cán bộ, công chức, viên chức để họ có thể thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao;
- Quản lý hồ sơ nhân sự;
- Đánh giá nhân sự;
- Khen thưởng, kỷ luật, thăng chức nhân sự;
- Thực hiện các chế độ chính sách đối với nhân sự;
- Chấm dứt công vụ của nhân sự.

Thứ tư, chức năng ra quyết định

Đây là chức năng cơ bản của hành chính nhà nước để duy trì, phát triển nền hành chính nhà nước. Ra quyết định thể hiện năng lực, tình độ của đội ngũ cán bộ, công chức. Ra quyết định bao gồm các nội dung chính sau:

- Phân tích thực trạng để xác định đúng vấn đề ra quyết định: Vấn đề quyết định là những nhu cầu cần được giải quyết bằng quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Xác định mục tiêu quyết định: Mục tiêu là những mong muốn mà các cơ quan hành chính nhà nước mong muốn đạt được trong một thời gian nhất định. Mục tiêu quyết định có mục tiêu tổng quát và các mục tiêu cụ thể.

- Xác định các công việc và thứ tự ưu tiên thực hiện các công việc để đạt được mục tiêu quyết định.

- Đề xuất các giải pháp để thực hiện mục tiêu quyết định, nhằm giải quyết vấn đề quyết định.

- Soạn thảo quyết định trên cơ sở các quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chủ thể ban hành quyết định và bối cảnh, điều kiện, các nguồn lực của tổ chức.

- Thông qua và ban hành quyết định theo đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.

Thứ năm, chức năng lãnh đạo, điều hành

Chức năng lãnh đạo, điều hành nhằm hiện thực hóa quyết định, biến mục tiêu quyết định thành hiện thực. Để thực hiện chức năng này, người lãnh đạo, quản lý thực hiện các công việc sau:

- Chỉ dẫn cán bộ, công chức hiểu nội dung, mục đích và phương thức thực hiện quyết định.

- Hướng dẫn cán bộ, công chức, viên chức thực hiện công việc, xây dựng các chỉ dẫn cụ thể để thực hiện quyết định, hướng dẫn thực hiện công việc thông qua các kế hoạch thực thi; huấn luyện cấp dưới.

- Phân công công việc cụ thể, phù hợp cho các bộ phận và từng cán bộ, công chức, viên chức để họ thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

- Khuyến khích, động viên, tạo cơ hội cho cán bộ, công chức, viên chức tham gia các hoạt động chung của cơ quan, đơn vị. Người lãnh đạo, quản lý cần khuyến khích, động viên và tạo điều kiện tốt nhất để các cá nhân trong cơ quan, đơn vị hoàn thành nhiệm vụ, thông qua các hoạt động như phân quyền, ủy quyền, tập trung vào nhân viên, phát triển tinh thần tập thể, làm việc nhóm...

- Cung cấp các điều kiện vật chất, kỹ thuật và các phương tiện làm việc cần thiết để các cá nhân, đơn vị triển khai thực hiện nhiệm vụ.

- Thường xuyên giám sát, kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ; kịp thời bổ sung nội dung quyết định và cách thức thực hiện cho phù hợp.

Để lãnh đạo, điều hành có hiệu quả, người lãnh đạo, quản lý cần sử dụng đúng quyền lực, không ngừng nâng cao uy tín của cá nhân và sử dụng đúng các phong cách lãnh đạo và phương pháp quản lý.

Thứ sáu, chức năng phối hợp

Trong hệ thống hành chính nói chung và trong từng cơ quan hành chính nói riêng, mỗi cán bộ, công chức, viên chức được phân công thực hiện những công việc nhất định, do đó đòi hỏi phải kết nối công việc giữa các cá nhân riêng lẻ thành một guồng máy thống nhất nhằm đạt được mục tiêu chung. Để thực hiện chức năng phối hợp cần phải thực hiện các công việc sau:

- Xây dựng cơ chế phối hợp hiệu quả;

- Thực hiện chỉ đạo dọc để đảm bảo sự hoạt động đồng bộ theo cấp hành chính;

- Phối hợp ngang giữa các bộ phận, giữa các cấp quản lý trong tổ chức;
- Liên kết công việc của các cá nhân trong tổ chức.

Thứ bảy, chức năng quản lý ngân sách

Để đảm bảo kinh phí cho các hoạt động và các chi phí đầu tư phát triển đòi hỏi phải chú trọng đến chức năng quản lý ngân sách của tổ chức. Chức năng này bao gồm những nội dung chính sau:

- Xây dựng ngân sách, nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu, nhất là thuế;
- Sử dụng đúng chế độ, tiết kiệm, hiệu quả ngân sách được cấp;
- Quản lý chặt chẽ công sản, gồm cơ sở vật chất, phương tiện làm việc và những vật tư cần thiết khác.
- Thực hiện Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Thứ tám, chức năng báo cáo

Báo cáo là một phương tiện để người lãnh đạo, quản lý duy trì sự kiểm soát đối với cấp dưới và giám sát việc thực hiện nhiệm vụ đã uỷ quyền cho cấp dưới. Chức năng báo cáo là thiết lập các báo cáo định kỳ và báo cáo đột xuất của cấp dưới để cấp trên nắm bắt được tình hình hoạt động của cơ quan, đơn vị. Nó là cơ sở để cấp trên đánh giá kết quả hoạt động của cấp dưới, đồng thời cung cấp thông tin phản hồi và là cơ sở cho việc ra quyết định quản lý.

Các báo cáo có thể sử dụng bao gồm: báo cáo bằng lời nói, báo cáo bằng văn bản, báo cáo thống kê. Trong các báo cáo cần đánh giá việc thực hiện mục tiêu, số lượng, chất lượng, hiệu quả thực hiện công việc.

Thứ chín, chức năng kiểm soát

Thực hiện chức năng kiểm soát nhằm đảm bảo cho các hoạt động của cơ quan, tổ chức được tiến hành theo đúng kế hoạch, tuân thủ các quy định, đồng thời phát hiện những vi phạm, sai lệch từ đó đưa ra các giải pháp cần thiết để khắc phục các sai lệch và xử lý những cá nhân, tổ chức vi phạm. Mục đích của kiểm soát là nhằm đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong các hoạt động của cơ quan, tổ chức. Chức năng kiểm soát bao gồm các nội dung chính sau:

- Phát hiện những ách tắc, sai sót trong quá trình hoạt động để có giải pháp giải quyết;

- Tìm các cơ hội và các nguồn lực còn có thể khai thác để đạt nhanh tới mục tiêu đã định;

- Làm sáng tỏ những việc đã làm được, những việc chưa làm được để khen thưởng và xử lý kịp thời.

Quá trình kiểm soát gồm 3 bước:

- Đo lường các kết quả đạt được. Trong bước này cần trả lời hai câu hỏi: Đo lường cái gì và đo lường như thế nào?

- So sánh kết quả đạt được với tiêu chuẩn đã đề ra. Kết quả của bước này có thể là: i) Sai lệch giữa kết quả và tiêu chuẩn trong phạm vi cho phép; ii) Sai lệch giữa kết quả và tiêu chuẩn vượt ra ngoài phạm vi cho phép.

- Thực hiện những hành động điều chỉnh. Nếu nguyên nhân của sai lệch là do thực hiện thì cần phải đề ra các giải pháp điều chỉnh việc thực hiện nhằm thay đổi kết quả. Nếu nguyên nhân là do tiêu chuẩn thì cần điều chỉnh tiêu chuẩn cho phù hợp với thực tế hơn.

b) Chức năng tác động ra bên ngoài của hành chính nhà nước

Chức năng tác động ra bên ngoài của hành chính nhà nước là sự cụ thể hoá vai trò và nội dung của hành chính nhà nước đối với xã hội. Khi xem xét chức năng tác động ra bên ngoài của hành chính nhà nước, chúng ta có thể phân chia thành: các chức năng cơ bản của hành chính nhà nước đối với bên ngoài; các chức năng hành chính nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực và chức năng cung ứng dịch vụ công của hành chính nhà nước.

Thứ nhất, các chức năng cơ bản của hành chính nhà nước đối với bên ngoài

- Tạo lập thể chế phục vụ phát triển kinh tế: Nhà nước ban hành những thể chế cơ bản, những quy định và những định hướng cần thiết cho các thực thể kinh tế lựa chọn và tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh, bao gồm: xác định và bảo vệ quyền tài sản, cưỡng chế tuân thủ các hợp đồng, cung cấp đồng tiền tiêu chuẩn, thước đo và các đơn vị đo lường, luật công ty, phá sản, sáng chế, bản quyền, thi hành pháp luật, duy trì trật tự luật pháp và hệ thống thuế.

- Duy trì sự phát triển ổn định của nền kinh tế: Trong quá trình phát triển của nền kinh tế luôn chịu sự tác động của nhiều yếu tố, thậm chí xuất hiện những yếu tố làm suy thoái nền kinh tế. Do vậy, chức năng của hành chính nhà nước là giảm bớt những sự tác động xấu của môi trường thông qua các chính sách hỗ trợ, khuyến khích của nhà nước, chính sách xuất nhập khẩu, chính sách tiền tệ, giá cả.

- Cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cộng. Các hàng hóa và dịch vụ công cộng có đặc điểm sử dụng chung, không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng và không loại trừ. Những dịch vụ và hàng hóa công cộng có thể kể đến như: xây dựng, bảo trì đường sá, cầu cống; trợ giúp ngành hàng hải; kiểm soát lũ lụt, xử lý nước thải; hệ thống kiểm soát giao thông và các cơ sở hạ tầng khác, dịch vụ văn hoá, giáo dục, y tế...

- Bảo đảm sự tiếp cận của cá nhân đối với các hàng hóa và dịch vụ công. Sự vận hành của thị trường đôi khi tạo ra nhiều vấn đề như nghèo đói, thất nghiệp, bất bình đẳng hoặc những vấn đề bệnh tật, tuổi già, thất học, v.v... Vì vậy, chức năng của nhà nước là tạo điều kiện, hỗ trợ người dân tiếp cận được các hàng hóa, dịch vụ công, thực hiện xóa đói giảm nghèo; tạo công ăn việc làm; nâng cao chất lượng sống của người dân; chăm sóc người già; cung ứng dịch vụ công có chất lượng đáp ứng tốt nhu cầu của các tầng lớp nhân dân.

Cùng với sự phát triển của xã hội, chức năng cung cấp dịch vụ công của nhà nước ngày càng trở nên quan trọng. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường, việc cung cấp dịch vụ công thỏa mãn nhu cầu của nhân dân không chỉ do nhà nước đảm nhiệm mà còn có sự tham gia của các thành phần kinh tế khác dưới sự kiểm soát của nhà nước.

Về nguyên tắc, nhà nước không nhất thiết phải trực tiếp cung cấp tất cả các dịch vụ công, nhưng nhà nước có trách nhiệm đảm bảo các dịch vụ công đó được cung cấp đầy đủ cho người dân và xã hội. Nhà nước chỉ cung cấp những dịch vụ công nào mà khu vực tư không thể cung cấp, không muốn cung cấp và những dịch vụ công khu vực tư cung cấp nhưng không hiệu quả. Xác định những dịch vụ công nào do nhà nước trực tiếp cung cấp tùy thuộc vào quan

điểm chính trị và điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia trong từng giai đoạn phát triển.

- Quản lý các mâu thuẫn/xung đột: giải quyết các mâu thuẫn/xung đột trong xã hội nhằm theo đuổi sự công bằng, trật tự và ổn định xã hội.

- Duy trì, bảo đảm cạnh tranh lành mạnh: Cạnh tranh là động lực của sự phát triển và kinh tế thị trường thường không tự duy trì cạnh tranh lành mạnh. Do vậy, hành chính nhà nước cần duy trì cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế, chống độc quyền.

- Bảo vệ các nguồn lực tự nhiên. Chức năng của nhà nước là quản lý và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên, khoáng sản, tránh việc khai thác cạn kiệt các nguồn lực này để phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững.

Thứ hai, chức năng của hành chính nhà nước đối với ngành, lĩnh vực

Chức năng của hành chính nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thể hiện nội dung quản lý hành chính nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực, như khoa học - công nghệ; tài nguyên - môi trường; bưu chính viễn thông; tài chính - tiền tệ; giáo dục; y tế; văn hóa; lao động - việc làm; an sinh xã hội; công nghiệp; nông nghiệp - nông thôn; xây dựng; giao thông - vận tải; thương mại; du lịch; an ninh, quốc phòng; đối ngoại...

Chức năng của hành chính nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực được thể hiện thông qua các nội dung chính sau đây:

- Hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển: Căn cứ vào định hướng của Đảng, Nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trong phạm vi thẩm quyền quản lý được giao để hướng xã hội phát triển theo định hướng của nhà nước.

- Sửa đổi, ban hành các cơ chế, chính sách: Trên cơ sở Hiến pháp, luật, các quyết định của cơ quan quyền lực nhà nước và của cấp trên, các cơ quan hành chính nhà nước xây dựng và ban hành cơ chế, chính sách nhằm cụ thể hóa Hiến pháp, pháp luật và quyết định của cơ quan quyền lực để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

- Hướng dẫn và tổ chức thực hiện: Để đối tượng chấp hành đúng các quy định pháp luật và các chương trình, kế hoạch phát triển, các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành xây dựng các văn bản hướng dẫn để đối tượng quản lý hiểu và thực hiện. Các cơ quan hành chính nhà nước xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện pháp luật và các quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước nhằm đạt những mục tiêu xác định.

- Kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm: Gắn liền với các chức năng trên là chức năng kiểm tra, thanh tra của hành chính nhà nước để đánh giá việc chấp hành chính sách, pháp luật, các nhiệm vụ, quy định chuyên môn kỹ thuật, các quy tắc quản lý của ngành của các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Từ kết quả kiểm tra, giám sát, các cơ quan, tổ chức đề ra các giải pháp khắc phục để sửa chữa những sai lệch, phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý những vi phạm pháp luật của cá nhân, tổ chức và đề xuất giải pháp khắc phục những bất hợp lý của pháp luật, cơ chế, chính sách.

- Cường chế hành chính: Trong quá trình quản lý xã hội, bên cạnh những hoạt động có tác động tích cực đối với các cá nhân, tổ chức, hành chính nhà nước, khi cần thiết còn thực hiện các hoạt động có tính cưỡng chế đối với cá nhân, tổ chức nhằm đảm bảo trật tự trong quản lý hành chính như: phòng ngừa hành chính, ngăn chặn hành chính, xử lý các vi phạm hành chính, trưng mua, trưng dụng.

III. HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Hình thức của hành chính nhà nước

a) Khái niệm hình thức của hành chính nhà nước

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình đối với xã hội, các chủ thể hành chính nhà nước phải thực hiện nhiều hoạt động khác nhau. Các hoạt động này được thể hiện ra bên ngoài dưới những hình thức nhất định.

Như vậy, hình thức của hành chính nhà nước là sự biểu hiện ra bên ngoài của những hoạt động hành chính nhà nước trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước, cá nhân có thẩm quyền.

b) Yêu cầu đối với lựa chọn hình thức hành chính nhà nước

Việc lựa chọn hình thức của hành chính nhà nước phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

- Phải phù hợp với chức năng hành chính nhà nước.
- Phải phù hợp với nội dung và tính chất của vấn đề cần giải quyết.
- Phải phù hợp với đặc điểm của đối tượng quản lý.
- Phải phù hợp với điều kiện cụ thể.

c) Các hình thức của hành chính nhà nước

Đặc trưng của hình thức hành chính nhà nước là những hình thức pháp lý liên kết chặt chẽ với nhau trên cơ sở sự thống nhất của chức năng chấp hành và điều hành của hành chính nhà nước. Thực tiễn quản lý hành chính nhà nước cho thấy, hoạt động hành chính nhà nước còn có thể được tiến hành dưới những hình thức không mang tính pháp lý. Căn cứ vào tính pháp lý, có thể chia hình thức của hành chính nhà nước thành hai loại cơ bản sau: i) Hình thức mang tính pháp lý; ii) Hình thức không mang tính pháp lý.

Thứ nhất, hình thức mang tính pháp lý

Hình thức mang tính pháp lý là hình thức được pháp luật quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục thực hiện. Khi hình thức này được thực hiện sẽ làm thay đổi cơ chế điều chỉnh pháp luật. Hình thức mang tính pháp lý bao gồm:

- Hoạt động ban hành các loại văn bản, gồm:

+ Văn bản có tính chất chủ đạo: Đây là văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm đề ra chủ trương, nhiệm vụ và biện pháp lớn về những vấn đề chung có tính chính trị - pháp lý của quốc gia và địa phương. Các văn bản này là cơ sở trực tiếp để ban hành văn bản quy phạm pháp luật và thường thể hiện dưới hình thức nghị quyết. Văn bản chủ đạo đảm bảo sự thống nhất trong lãnh đạo, quản lý của hệ thống hành chính nhà nước.

+ Văn bản quy phạm pháp luật: Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng của Nhà nước.

Văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở để các cơ quan hành chính nhà nước ban hành các văn bản hành chính cá biệt.

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền là hình thức pháp lý quan trọng nhất trong hoạt động của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Thông qua văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước quy định nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước; xác định thẩm quyền và thủ tục tiến hành các hoạt động của đối tượng quản lý.

+ Văn bản hành chính cá biệt (văn bản áp dụng pháp luật): Văn bản hành chính cá biệt là loại văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước ban hành theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình để giải quyết những vụ việc cụ thể và đối với những đối tượng cụ thể. Ban hành văn bản hành chính cá biệt là hình thức hoạt động thường xuyên của các cơ quan hành chính nhà nước, cá nhân có thẩm quyền nhất là các cơ quan hành chính nhà nước cấp cơ sở. Nội dung của nó là áp dụng một hay nhiều quy phạm pháp luật vào giải quyết một trường hợp cụ thể, trong những điều kiện cụ thể. Việc ban hành văn bản hành chính cá biệt làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

- Các hình thức mang tính pháp lý khác: Đây là hoạt động cấp các loại giấy phép, giấy chứng nhận; trưng dụng, trưng mua; công chứng, chứng thực; hoạt động phòng ngừa, ngăn chặn hành chính; xử phạt vi phạm hành chính; các biện pháp xử lý hành chính như: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc...

Thứ hai, hình thức không mang tính pháp lý

Hình thức không mang tính pháp lý là hình thức mà pháp luật quy định nguyên tắc, khuôn khổ chung để tiến hành các hoạt động quản lý hành chính nhưng không quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục thực hiện. Đây là các hình thức hoạt động thuộc phạm vi chức năng, thẩm quyền của chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Trong hình thức này, các chủ thể quản lý hành chính nhà nước có quyền lựa chọn hình thức thực hiện để bảo đảm tính chủ động, hiệu quả

trong hoạt động quản lý của các chủ thể hành chính nhà nước. Hình thức không mang tính pháp lý bao gồm:

- Ban hành văn bản hành chính thông thường: Đây là những văn bản mang tính thông tin, phản ánh tình hình, giao dịch, trao đổi, ghi chép công việc, đề xuất... của cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước bao gồm thông báo, báo cáo, tờ trình, công văn hành chính, biên bản, công điện, giấy mời, giấy đi đường...

- Hoạt động tổ chức hội nghị: Tổ chức hội nghị nhằm thảo luận để có sự thống nhất ý kiến của tập thể lãnh đạo trong chỉ đạo, điều hành công việc của tổ chức. Hình thức này còn sử dụng để thông báo, truyền đạt chủ trương, chính sách và pháp luật, triển khai các chương trình, kế hoạch, tuyên truyền giáo dục, giải quyết những công việc chuyên môn của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hội nghị có nhiều hình thức khác nhau như: hội nghị trực tiếp/trực tuyến, hội nghị toạ đàm, chuyên môn, ... Trong các hình thức hội nghị, điều quan trọng là chương trình nghị sự, nội dung và phương pháp chủ trì hội nghị phải được thực hiện một cách chặt chẽ, khoa học.

- Hình thức hoạt động điều hành bằng các phương tiện thông tin kỹ thuật hiện đại: Đây là việc các cơ quan hành chính nhà nước và các cán bộ, công chức hành chính nhà nước sử dụng các phương tiện kỹ thuật vào hoạt động quản lý như: điện thoại, máy Fax, mạng internet.

Ưu điểm của hình thức này là nhanh chóng, kịp thời, song cần chú trọng đến bảo mật thông tin.

2. Phương pháp hành chính nhà nước

Trong tổ chức và hoạt động của mình, các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng rất nhiều phương pháp quản lý khác nhau để tác động đến các đối tượng ở trong và ngoài nền hành chính nhà nước. Phương pháp hành chính nhà nước là những biện pháp, cách thức mà cơ quan hành chính nhà nước, cá nhân có thẩm quyền sử dụng để tác động lên khách thể quản lý nhằm đạt mục đích quản lý đã đề ra. Có những phương pháp quản lý của các ngành khoa học khác mà hành chính nhà nước vận dụng và cũng có những phương pháp đặc thù của hành chính nhà nước.

a) Phương pháp giáo dục, thuyết phục

Đây là phương pháp được các chủ thể hành chính nhà nước tác động vào nhận thức của các cá nhân trong tổ chức nhằm nâng cao tính tự giác, tinh thần trách nhiệm và khả năng lao động của họ trong việc thực hiện nhiệm vụ.

Phương pháp giáo dục dựa trên cơ sở vận dụng các quy luật nhận thức của con người và khoa học tâm lý để tác động có hiệu quả đến tư tưởng, tình cảm làm thay đổi hành vi của các cá nhân theo hướng tích cực. Đặc trưng của phương pháp này là tính thuyết phục, giúp mỗi cá nhân phân biệt được phải - trái, đúng - sai, lợi - hại, đẹp - xấu, thiện - ác để xác định hành vi của mình. Trên cơ sở nhận thức đúng, họ sẽ hành động đúng, hành động có lương tâm và trách nhiệm. Khi sử dụng phương pháp này, chủ thể hành chính phải xác định đúng địa vị pháp lý của mình đối với đối tượng quản lý và tìm hiểu đối tượng để áp dụng hiệu quả phương pháp.

Hình thức sử dụng phương pháp giáo dục là:

- Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng;
- Thông qua các cuộc tìm hiểu chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, nội quy, quy chế của các tổ chức hành chính nhà nước;
- Thông qua các cuộc họp, hội nghị;
- Thông qua các cuộc tiếp xúc, nói chuyện;
- Thông qua những tấm gương người tốt, việc tốt...

Phương pháp giáo dục đơn giản, dễ thực hiện và là phương pháp phải thực hiện thường xuyên, bền bỉ nhưng thường mang lại hiệu quả lâu dài. Đây là phương pháp mang tính thuyết phục, không có tính cưỡng chế. Phương pháp này đòi hỏi người lãnh đạo, quản lý phải có uy tín và là tấm gương trong cơ quan hành chính nhà nước.

b) Phương pháp tổ chức

Phương pháp tổ chức là cách thức tác động lên đối tượng quản lý thông qua mối quan hệ tổ chức nhằm đưa họ vào khuôn khổ, kỷ luật, kỷ cương.

Phương pháp này có vai trò rất quan trọng nhằm giữ vững trật tự, kỷ cương; đảm bảo đoàn kết nội bộ trong các cơ quan hành chính nhà nước. Phương pháp này được áp dụng thông qua hai hướng:

- Các cơ quan hành chính nhà nước thành lập các tổ chức hoặc cho phép thành lập các tổ chức và kiểm soát hoạt động của các tổ chức này.

- Từng cơ quan hành chính nhà nước xây dựng quy chế, quy trình, nội dung hoạt động phù hợp với cơ cấu quy định; phổ biến, giải thích các văn bản pháp quy và các quyết định quản lý; kiểm tra, đôn đốc, xử lý kết quả thực hiện một cách công khai, dân chủ, công bằng; xử phạt nghiêm minh những cá nhân, bộ phận vi phạm.

c) Phương pháp kinh tế

Phương pháp kinh tế là cách thức tác động của chủ thể quản lý hành chính vào đối tượng quản lý thông qua các lợi ích kinh tế, để cho đối tượng quản lý tự lựa chọn cách thức làm việc có hiệu quả nhất trong phạm vi hoạt động của họ. Tác động thông qua lợi ích kinh tế tạo ra động lực thúc đẩy con người tích cực làm việc. Thực chất của các phương pháp kinh tế là đặt mỗi cá nhân, mỗi bộ phận vào những điều kiện kinh tế để họ có khả năng kết hợp đúng đắn lợi ích của mình với lợi ích của tổ chức, cho phép mỗi cá nhân lựa chọn cách thức làm việc có hiệu quả nhất để thực hiện nhiệm vụ của mình. Áp dụng phương pháp kinh tế bằng việc sử dụng các đòn bẩy kinh tế như: tiền lương, tiền thưởng, phụ cấp, phúc lợi, thuế và các chính sách ưu đãi vật chất khác.

Phương pháp kinh tế có ưu điểm là có tác động nhanh và hiệu quả, tạo động lực làm việc cho cán bộ, công chức, giúp tổ chức hành chính nhanh chóng đạt được mục tiêu. Vì vậy, phương pháp này phát huy tác dụng mạnh mẽ trong những trường hợp nhất định. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phải bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, của tập thể và của cá nhân, có thưởng, có phạt...nhằm thúc đẩy hiệu quả của phương pháp kinh tế.

d) Phương pháp cưỡng chế hành chính

Phương pháp cưỡng chế hành chính là phương pháp tác động trực tiếp của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước lên đối tượng quản lý bằng các quyết

định hành chính mang tính mệnh lệnh đơn phương, bắt buộc phải thực hiện. Phương pháp cưỡng chế hành chính dựa trên mối quan hệ quyền lực - phục tùng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Phương pháp cưỡng chế hành chính có vai trò rất quan trọng trong quản lý hành chính nhà nước, góp phần xác lập trật tự, kỷ cương làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước, khêu nổi các phương pháp quản lý khác và giải quyết các vấn đề đặt ra trong hành chính nhà nước một cách nhanh chóng. Việc áp dụng phương pháp cưỡng chế hành chính góp phần đảm bảo tính hiệu lực của hành chính nhà nước.

Phương pháp cưỡng chế hành chính có một số đặc điểm sau đây:

- Phương pháp cưỡng chế hành chính được áp dụng đối với các đối tượng không nằm trong mối quan hệ trực thuộc về tổ chức.

- Cưỡng chế hành chính khác với chế tài kỷ luật. Chế tài kỷ luật cũng là các biện pháp cưỡng chế nhưng do thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước áp dụng đối với cán bộ, công chức dưới quyền hoặc do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên áp dụng đối với cán bộ, công chức cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới trong phạm vi phân cấp quản lý. Cưỡng chế hành chính là sự cưỡng bức, bắt buộc cá nhân, tổ chức thực hiện nghĩa vụ pháp lý theo những quy phạm nội dung và quy phạm thủ tục của Luật hành chính.

Các cơ quan hành chính nhà nước, chủ thể có thẩm quyền áp dụng phương pháp cưỡng chế nhằm yêu cầu mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân, công dân phải tuân thủ các mệnh lệnh hành chính, đảm bảo kỷ cương và trật tự xã hội. Phương pháp cưỡng chế hành chính bao gồm các biện pháp như: phòng ngừa hành chính (ví dụ, áp dụng biện pháp kiểm dịch, kiểm tra tài liệu, kiểm tra hải quan, các biện pháp phòng ngừa y tế...); các biện pháp hạn chế hành chính (tạm giữ hành chính đối với người vi phạm, cấm vận hành các máy móc và cơ chế bị lỗi...); các biện pháp trách nhiệm hành chính; các biện pháp hỗ trợ về hành chính và thủ tục (giao nộp, tịch thu đồ vật và tài liệu, lái xe, bắt giữ hàng hóa,

phương tiện và những thứ khác...)²¹. Phương pháp cưỡng chế được pháp luật quy định rất chặt chẽ về thẩm quyền, hình thức, trình tự thủ tục và những hậu quả pháp lý.

Mỗi phương pháp hành chính nhà nước đều có những ưu điểm và hạn chế nhất định. Trong các phương pháp này, theo quan điểm của Đảng và Nhà nước ta hiện nay thì phương pháp giáo dục, thuyết phục được đặt lên hàng đầu, phải làm thường xuyên, liên tục và nghiêm túc. Phương pháp tổ chức là rất quan trọng, phải thực hiện đúng theo các quy định pháp luật. Phương pháp kinh tế là phương pháp quản lý cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi quá trình hành chính nhà nước. Phương pháp cưỡng chế hành chính là rất cần thiết và phải được sử dụng một cách đúng đắn.

Khi giải quyết từng tình huống, sự việc cụ thể, cần kết hợp hài hòa các phương pháp để chúng có thể hỗ trợ lẫn nhau, trong đó có phương pháp giữ vai trò chủ đạo nhằm hướng đến mục tiêu một cách trực tiếp nhất.

Ngoài các phương pháp nêu trên, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý, chủ thể quản lý hành chính nhà nước còn áp dụng nhiều phương pháp kỹ thuật của các khoa học khác, như phương pháp so sánh, phân tích kinh tế, thống kê, phương pháp xã hội học, tâm lý học...

²¹ Xem thêm: Lương Thanh Cường, Nguyễn Minh Sơn, Bùi Thị Thanh Thuý (2021), Những vấn đề cơ bản Luật hành chính, NXB Bách Khoa.