

**Chuyên đề 9**  
**MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG**  
**VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**I. KHÁI NIỆM VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

**1. Khái niệm văn bản**

Giao tiếp có thể được con người thực hiện bằng nhiều phương tiện khác nhau. Trong đó, ngôn ngữ là phương tiện giao tiếp quan trọng nhất.

Hoạt động giao tiếp bằng ngôn ngữ có thể diễn ra dưới hình thức giao tiếp bằng ngôn ngữ viết hoặc hình thức giao tiếp bằng ngôn ngữ nói. Sản phẩm của quá trình giao tiếp bằng ngôn ngữ nói được gọi là diễn ngôn, còn sản phẩm của quá trình giao tiếp bằng chữ viết chính là văn bản.

Theo nghĩa rộng: Văn bản vừa là sản phẩm, vừa là phương tiện của hoạt động giao tiếp bằng ngôn ngữ ở dạng viết, thường là tập hợp của các câu, có tính trọn vẹn về nội dung, tính hoàn chỉnh về hình thức, có tính chặt chẽ và hướng tới một mục tiêu giao tiếp nhất định.

Theo nghĩa hẹp: Văn bản là khái niệm chỉ công văn, giấy tờ hình thành trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức.

Văn bản được chế tạo trên nhiều chất liệu: đá, da, lá, gỗ, đồng, thê tre, lụa giấy, đĩa CD...

Sự ra đời của một văn bản nói chung bị chi phối bởi rất nhiều các nhân tố trong quá trình giao tiếp như: mục đích giao tiếp, hoàn cảnh giao tiếp, nhân vật giao tiếp, cách thức giao tiếp, phương tiện giao tiếp.

Sự phân loại văn bản có thể dựa vào nhiều tiêu chí khác nhau. Nhìn chung có thể hình dung 2 nhóm văn bản lớn được phân theo tính chất quyền lực nhà nước và không mang tính chất quyền lực nhà nước như sau:

- Văn bản mang tính quyền lực nhà nước (văn bản quản lý nhà nước): Đây là nhóm văn bản có vai trò to lớn trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Bằng việc ban hành và thực hiện văn bản quản lý nhà nước, các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định, phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động giúp cho bộ máy nhà nước vận hành nhịp nhàng, đồng bộ, đạt hiệu quả cao, đồng thời điều chỉnh các quan hệ xã hội, điều tiết các quá trình xã hội theo mục đích định trước.

Văn bản quản lý nhà nước được hiểu là những văn bản chứa đựng những quyết định và thông tin quản lý do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ Nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

- Văn bản không mang tính quyền lực nhà nước: Đây là nhóm văn bản lớn, được sử dụng trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Các văn bản này rất đa dạng về nội dung, hình thức, chủ thể ban hành và cách thức soạn thảo. Đặc điểm chung của văn bản không mang tính quyền lực nhà nước là khi ban hành chúng các chủ thể đều không nhân danh Nhà nước.

## **2. Khái niệm văn bản quản lý hành chính nhà nước**

Văn bản quản lý hành chính nhà nước được hiểu là những văn bản chứa đựng những quyết định và thông tin quản lý do các cơ quan nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

Và như vậy, về mặt nội dung của văn bản: văn bản quản lý nhà nước chứa đựng những quyết định và thông tin quản lý nhà nước;

Về mặt chủ thể ban hành văn bản: văn bản quản lý nhà nước do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền được Nhà nước quy định;

Về mặt quy trình ban hành: văn bản quản lý nhà nước được ban hành theo trình tự, thủ tục, hình thức nhất định;

Về mặt mục đích: văn bản quản lý nhà nước được ban hành nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

## **II. CÁC LOẠI VĂN BẢN VÀ THẨM QUYỀN BAN HÀNH**

Việc phân loại văn bản quản lý nhà nước có thể dựa vào nhiều tiêu chí khác nhau. Ví dụ như có thể dựa vào các tiêu chí sau đây để phân loại văn bản quản lý nhà nước:

- Theo tác giả: có văn bản của Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; UBND tỉnh, thành phố; Văn phòng Chính phủ; Sở Nội vụ...

- Theo tên loại: quyết định; nghị quyết; nghị định; thông tư ...

- Theo nội dung của văn bản;
- Theo mục đích biên soạn và sử dụng;
- Theo thời gian, địa điểm hình thành văn bản;
- Theo lĩnh vực hoạt động chuyên môn: văn bản về giáo dục; văn bản về y tế; ...
- Theo hướng chu chuyển của văn bản: văn bản đi; văn bản đến;...
- Theo kỹ thuật chế tác: có văn bản được viết trên gỗ; có văn bản viết trên đá; có văn bản viết trên tre; lụa; giấy; có văn bản được viết trên đĩa CD; trên mạng điện tử...
- Theo ngôn ngữ thể hiện: có văn bản bằng tiếng Anh; văn bản bằng tiếng Việt...
- Theo tính chất cơ mật và phạm vi phổ biến của văn bản: có văn bản mật; văn bản thường; ...
- Theo mối quan hệ có tính cấp độ: có văn bản là luật; văn bản dưới luật;
- Theo hiệu lực pháp lý: có văn bản quy phạm pháp luật; văn bản hành chính; văn bản chuyên môn kỹ thuật.

## **1. Văn bản quy phạm pháp luật**

### ***a) Khái niệm***

Văn bản quy phạm pháp luật là sản phẩm của quá trình xây dựng pháp luật, một hình thức lãnh đạo của Nhà nước với xã hội nhằm biến ý chí của nhân dân thành luật.

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hoặc quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

### ***b) Đặc điểm***

- Đặc điểm về nội dung:

Nội dung của văn bản quy phạm pháp luật chứa các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc thi hành, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Những văn bản quy phạm pháp luật có nội dung là những quyết định và những quy định được thể hiện dưới hình thức: chương/mục/điều/khoản/điểm và được diễn đạt theo kiểu văn điều khoản.

Những văn bản quy phạm pháp luật có nội dung không phải là những quyết định và những quy định được thể hiện dưới hình thức phần/mục/khoản/điểm và được diễn đạt theo kiểu văn nghị luận.

- Đặc điểm về hình thức:

+ Về tên loại văn bản: Tên của các loại văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Tên loại của văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: hiến pháp, luật, pháp lệnh, lệnh, nghị quyết, nghị định, thông tư, chỉ thị, quyết định, nghị quyết liên tịch, thông tư liên tịch. Tên các loại văn bản được viết tắt theo quy định.

+ Về thể thức văn bản và kỹ thuật trình bày: Thể thức văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/05/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản (đối với văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND) và Thông tư số 25/2011/TT-BTP ngày 27/12/2011 của Bộ Tư pháp về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch.

+ Về ngôn ngữ thể hiện: Văn bản quy phạm pháp luật phải được thể hiện bằng ngôn ngữ hành chính. Ngôn ngữ hành chính có những đặc điểm sau:

Tính chính xác, rõ ràng, mạch lạc: Không dung nạp cách diễn đạt ý đại khái, chung chung hay mập mờ, nhiều cách hiểu; dùng từ, ngữ chính xác, nhất quán, đơn nghĩa; viết câu chính xác, ngắn gọn, chặt chẽ, logic; chính xác về chính tả.

Tính phổ thông, đại chúng: Dùng từ ngữ toàn dân; không dùng từ ngữ địa phương; không dùng tiếng lóng.

Tính khách quan, phi cá tính: Thể hiện ý chí nhà nước ở mức tối đa, giảm yếu tố cá nhân ở mức tối thiểu; không dùng các câu, từ mang sắc thái biểu cảm, các biện pháp tu từ, những hình ảnh bóng bẩy, câu kỳ...

Tính trang trọng, lịch sự: Dùng ngôn ngữ viết, không dùng khẩu ngữ.

Tính khuôn mẫu trong sử dụng dấu câu; từ; câu; đoạn văn và khuôn mẫu về cả cấu tạo hình thức của văn bản; cách thức trình bày.

- Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật:

+ Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân:

Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, UBND cấp tỉnh có hiệu lực sau mười ngày và phải được đăng trên báo cấp tỉnh chậm nhất là năm ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND cấp huyện có hiệu lực sau bảy ngày và phải được niêm yết chậm nhất là ba ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND cấp xã có hiệu lực sau năm ngày và phải được niêm yết chậm nhất là hai ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật của UBND quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp quy định tại Điều 47 của Luật này thì có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn.

Không quy định hiệu lực trở về trước đối với văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

+ Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật không phải là của HĐND và UBND:

Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được qui định trong văn bản, nhưng không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành.

Trường hợp văn bản qui định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, văn bản ban hành để kịp thời đáp ứng yêu cầu phòng chống thiên tai, dịch bệnh thì có thể có hiệu lực từ ngày công bố hoặc ký ban hành, nhưng phải được đăng ngay trên trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng; đăng công báo Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, chậm nhất sau 02 ngày làm việc kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành.

Văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng công báo, nếu không đăng công báo thì văn bản quy phạm pháp luật không có hiệu lực thi hành, trừ trường hợp văn bản đó có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

Trong thời hiệu chậm nhất là 02 ngày làm việc, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gửi văn bản đến cơ quan công báo để đăng công bố, cơ quan công báo có trách nhiệm đăng toàn văn văn bản quy phạm pháp luật trên công báo, chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày nhận được văn bản. Văn bản quy phạm pháp luật đăng trên công báo là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

Việc đăng tải và đưa tin văn bản quy phạm pháp luật: văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng tải toàn văn trên trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành văn bản, chậm nhất là 02 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, và phải đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng, trừ văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

### ***c) Các loại văn bản quy phạm pháp luật và thẩm quyền ban hành***

Trong hệ thống văn bản quản lý hành chính nhà nước, có các loại văn bản quy phạm pháp luật gắn với thẩm quyền ban hành như sau:

- Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội.
- Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.
- Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.
- Nghị định của Chính phủ.
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.
- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án Nhân dân Tối cao
- Thông tư của Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao.
- Thông tư của Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao.
- Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.
- Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.
- Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội.
- Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao với Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan

ngang Bộ với Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân.
- Chỉ thị, quyết định của Ủy ban nhân dân.

## **2 Văn bản hành chính**

### **a) Khái niệm**

Văn bản hành chính là những quyết định quản lý thành văn mang tính áp dụng pháp luật hoặc chứa đựng những thông tin điều hành được cơ quan hành chính hoặc cá nhân, tổ chức có thẩm quyền ban hành nhằm giải quyết các công việc cụ thể, xác định các quyền và nghĩa vụ cụ thể của các cá nhân, tổ chức hoặc xác định những biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với người vi phạm pháp luật, 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.

Văn bản hành chính là phương tiện không thể thiếu được trong các hoạt động tác nghiệp cụ thể của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội. Mặc dù có tầm quan trọng và giá trị pháp lý thấp hơn các văn bản quy phạm pháp luật nhưng văn bản hành chính là cơ sở thực tiễn cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh sửa đổi hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Theo quy định tại Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về Công tác Văn thư thì văn bản hành chính được chia làm hai loại: Văn bản cá biệt và văn bản hành chính thông thường.

- Văn bản cá biệt

Văn bản cá biệt là những quyết định quản lý thành văn mang tính áp dụng pháp luật, do cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục nhất định nhằm giải quyết công việc cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước.

Văn bản cá biệt thường gặp là: quyết định nâng lương, quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức.

- Văn bản hành chính thông thường

Văn bản hành chính thông thường là những văn bản có nội dung chứa đựng các thông tin mang tính chất điều hành hành chính trong các cơ quan nhà nước như triển khai, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra, theo dõi, phản ánh tình hình,

đánh giá kết quả... các hoạt động trong các cơ quan nhà nước hoặc trao đổi, giao dịch, liên kết hoạt động giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân... Văn bản hành chính thông thường không đưa ra các quyết định quản lý, do đó không được dùng thay thế cho văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản cá biệt.

Đây là một hệ thống văn bản rất phức tạp và đa dạng, bao gồm 2 loại chính:

Văn bản có tên loại: quy chế, quy định, quy hoạch, hướng dẫn, đề án, chương trình, kế hoạch, thông báo, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, các loại giấy (giấy đi đường, giấy nghỉ phép, giấy ủy nhiệm...), các loại phiếu (phiếu gửi, phiếu báo, phiếu trình...).

Văn bản không có tên loại: công văn hành chính.

- Tổng hợp 02 loại văn bản hành chính (văn bản cá biệt và văn bản hành chính thông thường), theo khoản 2, điều 1 của Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 02 năm 2010 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về công tác văn thư thì văn bản hành chính gồm 32 loại sau: nghị quyết (cá biệt), quyết định (cá biệt), chỉ thị (cá biệt), quy chế, quy định, thông cáo, thông báo, hướng dẫn, chương trình, kế hoạch, phương án, đề án, dự án, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, công văn, công điện, bản ghi nhớ, bản cam kết, bản thỏa thuận, giấy chứng nhận, giấy ủy quyền, giấy mời, giấy giới thiệu, giấy nghỉ phép, giấy đi đường, giấy biên nhận hồ sơ, phiếu gửi, phiếu chuyển, thư công.

### ***b) Đặc điểm***

- Đặc điểm của văn bản hành chính nói chung

+ Văn bản tác nghiệp hành chính chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số các loại văn bản cần thiết phải soạn thảo, ban hành của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội.

+ Chủ thể ban hành văn bản hành chính là các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội với thẩm quyền và chức năng rất khác nhau trong hệ thống các cơ quan quản lý và các tổ chức xã hội.

+ Nội dung truyền đạt của văn bản hành chính chủ yếu là thông tin quản lý mang tính hai chiều: theo chiều dọc từ trên xuống (các văn bản cấp trên chuyển xuống cấp dưới) và từ dưới lên (các văn bản từ cấp dưới chuyển lên cấp trên); theo chiều ngang gồm các văn bản trao đổi giữa các cơ quan ngang cấp, ngang quyền.



+ Ngôn ngữ và văn phong trong văn bản tác nghiệp hành chính vừa mang tính chất khách quan, trực tiếp, cụ thể, rõ ràng; vừa mang tính ngắn gọn, chính xác, đầy đủ. Việc sử dụng các thuật ngữ mang tính điển hình và tiêu chuẩn hóa cao, cách thức diễn đạt trong sáng, mạch lạc và logic thể hiện đúng mối quan hệ giữa chủ thể ban hành văn bản và đối tượng tiếp nhận văn bản.

- Đặc điểm của văn bản hành chính cá biệt

+ Thuộc loại văn bản áp dụng luật, được ban hành trên cơ sở văn bản quy phạm pháp luật hay văn bản cá biệt khác của cơ quan cấp trên hoặc của chính cơ quan ban hành.

+ Do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành.

+ Nhằm giải quyết các công việc cụ thể, cá biệt: điều chỉnh các quan hệ cụ thể, xác định các quyền và nghĩa vụ cụ thể của các cá nhân, tổ chức hoặc xác định những biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với người vi phạm pháp luật.

+ Trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt quan hệ pháp lý nhất định

+ Áp dụng một lần đối với các đối tượng cụ thể, được chỉ định rõ, trong phạm vi không gian và thời gian nhất định.

+ Có tính đơn phương và tính bắt buộc thi hành bằng cưỡng chế nhà nước: văn bản cá biệt là một bộ phận của văn bản hành chính (giải quyết các công việc cụ thể). Loại văn bản này chiếm số lượng lớn trong văn bản hành chính.

- Đặc điểm của văn bản hành chính thông thường

+ Ra đời theo nhu cầu và tính chất công việc.

+ Không quy định thẩm quyền. Trên thực tế mọi cơ quan, tổ chức đều có thẩm quyền ban hành.

+ Không có tính chất chế tài, đối tượng thực hiện chủ yếu bằng tính tự giác.

+ Chủ yếu mang tính thông tin tác nghiệp trong điều hành hành chính.

+ Có nhiều biến thể, phức tạp, đa dạng.

Sau đây là sự nhận diện một số loại văn bản hành chính có tên loại:

*Quyết định cá biệt*

Quyết định cá biệt là văn bản được ban hành để giải quyết các công việc cụ thể đối với đối tượng cụ thể. Đó là những quyết định nhân sự (Quyết định tuyển dụng cán bộ, thuyên chuyển, điều động công tác, bổ nhiệm, miễn nhiệm

cán bộ, ...), Quyết định khen thưởng, kỷ luật, Quyết định phê duyệt, ban hành một văn bản mới, Quyết định thành lập một ban hoặc hội đồng để chỉ đạo một hoạt động cụ thể của cơ quan...

#### *Công văn hành chính*

Công văn hành chính là khái niệm dùng để chỉ loại văn bản không có tên gọi cụ thể, được dùng để giao tiếp chính thức với các cơ quan và quần chúng nhân dân vào các mục đích: đề nghị, hỏi, trả lời, phản ánh tình hình, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra công việc... Do có nhiều công dụng nên loại văn bản này được sử dụng một cách phổ biến trong các cơ quan nhà nước.

#### *Chỉ thị*

Chỉ thị cá biệt là văn bản đưa ra các mệnh lệnh để giao nhiệm vụ cho cấp dưới trong việc thực hiện pháp luật và các nhiệm vụ cụ thể phát sinh trong quản lý nhà nước.

*\* Một số văn bản không được ban hành độc lập, luôn phải kèm theo một văn bản quy phạm pháp luật: Quy chế, Quy định, Chương trình...*

#### *Quy chế*

Quy chế là hình thức văn bản mà các cơ quan nhà nước có thẩm quyền dùng để đặt ra các quy định về nghĩa vụ pháp lý cho từng đối tượng trong một lĩnh vực nhất định. Để có hiệu lực thi hành, quy chế phải được ban hành bởi một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

#### *Quy định*

Quy định là hình thức văn bản dùng để quy định các nguyên tắc, tiêu chuẩn, chế độ, phương pháp tiến hành đối với một lĩnh vực công tác nhất định để thực hiện trong cơ quan hoặc trong các cơ quan cùng hệ thống. Để có hiệu lực thi hành, văn bản này phải được ban hành bởi một văn bản khác của cơ quan có thẩm quyền.

#### *Kế hoạch*

Kế hoạch là hình thức văn bản dùng để xác định phương hướng, nhiệm vụ, chỉ tiêu, biện pháp tiến hành một lĩnh vực, một nhiệm vụ công tác của Nhà nước nói chung hoặc của từng ngành, cơ quan, đơn vị, địa phương nói riêng. Kế hoạch thường được xây dựng cho từng thời gian nhất định theo niên hạn như: 5 năm (kế hoạch dài hạn), 2-3 năm (trung hạn), 1 năm, 6 tháng, 3 tháng - quý (ngắn hạn).

Theo nguyên tắc, kế hoạch mỗi khi đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt thì nó bắt buộc các cơ quan, đơn vị hữu quan triển khai thực hiện và hoàn thành đúng thời hạn. Kế hoạch đề ra (hoặc được giao) có được hoàn thành tốt và đúng thời hạn hay không là căn cứ chủ yếu để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao của một cơ quan, đơn vị.

### *Chương trình*

Chương trình là hình thức văn bản dùng để trình bày toàn bộ những việc cần làm đối với một lĩnh vực công tác hoặc tất cả các mặt công tác của một cơ quan, một ngành chủ quản hay của Nhà nước nói chung theo một trình tự nhất định và trong thời gian nhất định.

Đối với những chương trình quan trọng, cần có sự phê duyệt hoặc ra quyết định ban hành của cơ quan có thẩm quyền. Sau khi đã được phê duyệt hoặc ban hành thì các cơ quan, tổ chức có liên quan phải tổ chức thực hiện nghiêm túc.

### *Đề án*

Đề án là văn bản dùng để trình bày về một dự kiến, kế hoạch, giải pháp thực hiện một nhiệm vụ công tác hoặc một công việc nào đó.

Để có hiệu lực thi hành thì đề án phải được cơ quan có thẩm quyền thông qua hoặc phê duyệt.

### *Hướng dẫn*

Hướng dẫn là hình thức văn bản được ban hành để giải thích, hướng dẫn cụ thể việc tổ chức thực hiện văn bản của cơ quan cấp trên.

Hướng dẫn thường được sử dụng ở những cơ quan nhà nước không có thẩm quyền ban hành thông tư khi cần phải cụ thể hoá việc thi hành văn bản của cấp trên.

### *Thông cáo*

Thông cáo là văn bản dùng để công bố một quyết định hoặc một sự kiện quan trọng về đối nội hoặc đối ngoại của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Thông cáo được thông tin rộng rãi trên báo chí và các phương tiện thông tin đại chúng khác.

### *Báo cáo*

Báo cáo là loại văn bản dùng để phản ánh tình hình, tường trình lên cấp trên hoặc với tập thể về các vấn đề, sự việc có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của mình; sơ kết; tổng kết công tác. Căn cứ vào nội dung, tính chất của báo cáo, có thể chia báo cáo thành nhiều loại như: Báo cáo tổng kết, báo cáo tổng hợp, báo cáo chuyên đề, báo cáo định kì, báo cáo đột xuất, báo cáo nhanh...

**Báo cáo tổng kết:** báo cáo được viết khi công việc đã kết thúc, nhằm tổng hợp kết quả đã đạt được, rút ra những ưu điểm, tồn tại, nguyên nhân và những bài học kinh nghiệm.

**Báo cáo sơ kết:** báo cáo được viết khi công việc chưa kết thúc hoặc kế hoạch đề ra chưa hoàn thành, nhưng cần phải bước đầu xem xét kết quả đã đạt được đến mức nào, có những ưu, khuyết điểm gì, qua đó rút kinh nghiệm và đề ra biện pháp để làm tốt công việc hoặc nhiệm vụ còn lại.

**Báo cáo tổng hợp:** báo cáo có nội dung đề cập đến nhiều vấn đề.

**Báo cáo chuyên đề:** báo cáo đề cập đến một sự việc, vấn đề hoặc một lĩnh vực công tác.

**Báo cáo định kì:** báo cáo được làm ra theo thời hạn quy định. VD: Báo cáo sơ kết tháng, quý, năm...

**Báo cáo đột xuất:** báo cáo được làm ra khi có những vấn đề, sự việc xảy ra đột xuất cần phản ánh với cơ quan có thẩm quyền để đề nghị hỗ trợ hoặc chỉ đạo việc giải quyết.

**Báo cáo nhanh:** báo cáo phản ánh tình hình được làm ra một cách nhanh chóng, kịp thời theo yêu cầu của cấp trên.

### *Thông báo*

Thông báo là hình thức văn bản dùng để truyền đạt, phổ biến, báo tin cho các cơ quan, cán bộ, viên chức, quần chúng nhân dân về tình hình công tác, các quyết định về quản lý hoặc các vấn đề, sự việc có liên quan để thực hiện hay để biết.

Thông báo cũng có loại mang tính chất mật, chỉ lưu hành hoặc phổ biến trong phạm vi hẹp. Mọi cơ quan nhà nước đều được quyền sử dụng hình thức văn bản này.

### *Tờ trình*

Tờ trình là hình thức văn bản của cấp dưới, gửi lên cấp trên trình bày về một chủ trương, một chế độ chính sách, một đề án công tác, một dự thảo văn

bản, các tiêu chuẩn định mức, hoặc sửa đổi, bổ sung chế độ chính sách... và đề nghị cấp trên phê duyệt.

Thông thường, tờ trình được gửi kèm theo văn bản trình duyệt. Tờ trình thuộc thẩm quyền ban hành của nhiều cơ quan.

#### *Giấy giới thiệu*

Giấy giới thiệu là hình thức văn bản cấp cho cán bộ, viên chức cơ quan khi đi liên hệ, giao dịch với cơ quan khác để thực hiện nhiệm vụ được giao hoặc giải quyết việc riêng.

Giấy giới thiệu chỉ có giá trị trong thời hạn nhất định. Hết hạn, nếu việc chưa giải quyết xong mà cán bộ thực hiện xét thấy cần thiết, có thể xin cấp giấy giới thiệu mới.

Mọi cơ quan nhà nước đều có thẩm quyền cấp giấy giới thiệu cho cán bộ mình.

#### *Giấy mời*

Giấy mời là loại văn bản dùng để mời đại diện cơ quan khác hoặc cá nhân tham dự một công việc nào đó hoặc tới cơ quan để giải quyết một vấn đề có liên quan.

#### *Giấy đi đường*

Giấy đi đường là loại văn bản dùng để cấp cho cán bộ, viên chức khi được cử đi công tác, dùng làm căn cứ để thanh toán tiền tàu xe và các khoản chi phí khác trong thời gian đi công tác. Bởi vậy, khi đến cơ quan nào thì người được cấp giấy phải xin chữ kí và đóng dấu xác nhận của cơ quan đó về ngày, giờ đến và ngày giờ đi. Loại văn bản này không thể dùng để liên hệ công tác thay cho giấy giới thiệu.

#### *Giấy chứng nhận*

Giấy chứng nhận là hình thức văn bản cấp cho cá nhân, cơ quan, đơn vị hoặc một tập thể để xác nhận một vấn đề, sự việc nào đó là có thực.

#### *Phiếu gửi*

Phiếu gửi là văn bản gửi kèm theo công văn đi để cơ quan nhận ký xác nhận đã nhận được công văn đó và gửi trả lại cho cơ quan gửi.

Phiếu gửi có tác dụng kiểm tra, kiểm soát việc chuyển công văn, phát hiện trường hợp công văn bị thất lạc hoặc lộ bí mật trong quá trình chuyển. Thông thường, phiếu gửi sử dụng trong trường hợp công văn gửi đi là văn bản có nội dung quan trọng và văn bản mật.

### *Công điện*

Công điện là hình thức văn bản dùng để thông tin hoặc truyền đạt lệnh, quyết định của cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền trong trường hợp cần kíp.

Theo quy định, nếu dùng công điện để truyền đạt quyết định mới, hoặc sửa đổi, đình chỉ thi hành một quyết định thì sau khi gửi công điện, cơ quan gửi phải làm văn bản chính thức gửi cho cơ quan có trách nhiệm thi hành.

### *Biên bản*

Biên bản là văn bản ghi chép tại chỗ các thông tin về một sự việc đang diễn ra hoặc đã xảy ra có chữ ký xác nhận của người có liên quan hoặc người làm chứng.

Khác với các loại văn bản khác, biên bản không có hiệu lực thi hành mà chủ yếu dùng làm chứng minh cho các sự kiện, hiện tượng xảy ra, đóng vai trò cung cấp thông tin để làm cơ sở cho việc ra quyết định xử lý hoặc cho các nhận định và kết luận khác.

### *Hợp đồng*

Hợp đồng là hình thức văn bản thể hiện sự thỏa thuận giữa hai bên về việc xác lập thay đổi hoặc chấm dứt các quyền và nghĩa vụ trong những quan hệ cụ thể

Căn cứ vào tính chất và đặc điểm của hợp đồng, người ta chia hợp đồng làm 02 loại: hợp đồng dân sự, hợp đồng thương mại...

Hợp đồng dân sự: Là hình thức văn bản thể hiện sự thỏa thuận giữa các bên về việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền và nghĩa vụ dân sự.

Hợp đồng thương mại: Là hình thức văn bản thể hiện sự thỏa thuận giữa các bên về việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền và nghĩa vụ của các bên trong hoạt động thương mại.

### ***c) Thẩm quyền ban hành***

Tất cả các cơ quan, tổ chức nhà nước đều có thẩm quyền ban hành văn bản hành chính.

## **3 Văn bản chuyên ngành**

### ***a) Đặc điểm***

Văn bản chuyên ngành là loại văn bản do một cơ quan nhà nước quản lý một lĩnh vực nhất định được Nhà nước ủy quyền ban hành, dùng để quản lý một

lĩnh vực điều hành của bộ máy nhà nước. Những loại văn bản này liên quan đến nhiều lĩnh vực chuyên môn khác nhau như: tài chính, ngân hàng, giáo dục, y tế, văn hóa. Ví dụ như: hóa đơn tài chính của Bộ Tài chính; bằng, chứng chỉ tốt nghiệp của Bộ Giáo dục - Đào tạo; bệnh án của Bộ Y tế; biểu bảng đo độ ẩm khí tượng thủy văn, ...

Loại văn bản này mang tính chất đặc thù về mặt thể thức và kỹ thuật trình bày. Ngoài những thành phần chung áp dụng cho các loại văn bản quản lý nhà nước, thể thức của văn bản chuyên ngành thường có những thành phần khá đặc thù cho từng loại. Kỹ thuật trình bày của văn bản chuyên ngành cũng vậy. Các cơ quan, tổ chức khác có nhu cầu sử dụng các loại văn bản này phải theo quy định của cơ quan ban hành văn bản không được tùy tiện thay đổi thể thức và kỹ thuật trình bày của chúng (theo mẫu quy định).

#### ***b) Thẩm quyền ban hành***

Văn bản chuyên ngành thuộc thẩm quyền ban hành riêng của từng cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật.

### **CÂU HỎI THẢO LUẬN**

1. Dựa vào những yếu tố nào để nhận diện được văn bản quản lý hành chính nhà nước?
2. Có bao nhiêu tên loại văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính trong hệ thống văn bản quản lý nhà nước?
3. Làm thế nào để phân biệt được văn bản quy phạm pháp luật; văn bản cá biệt và văn bản hành chính thông thường?
4. Hãy thảo luận về thẩm quyền ban hành văn bản nói chung và thẩm quyền ban hành văn bản của cơ quan, đơn vị anh/chị đang công tác nói riêng?
5. Phân biệt những khái niệm sau đây: "văn bản quản lý", "văn bản quản lý nhà nước", "văn bản quản lý hành chính nhà nước", "văn bản hành chính", "văn bản quy phạm pháp luật", "văn bản cá biệt", "văn bản hành chính thông thường", "công văn hành chính", "văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành", "văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành"?

## BÀI TẬP THỰC HÀNH

Hãy nhận diện văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) và văn bản cá biệt theo các tên văn bản dưới đây:

Văn bản	QPPL	Cá biệt
1. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc chuyển Công ty A thuộc Tổng công ty Dệt may Việt Nam thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên		
2. Quyết định của UBND tỉnh B về thực hiện chính sách tôn giáo trong địa bàn tỉnh		
3. Nghị quyết của HĐND tỉnh C về việc bổ sung một số điều của Quy định ưu đãi khuyến khích đầu tư trên địa bàn tỉnh.		
4. Thông tư của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc tạm thời không thu phí sử dụng đường bộ đối với xe mô tô hai bánh, xe mô tô 3 bánh và xe gắn máy		
5. Chỉ thị của UBND tỉnh D về việc tăng cường công tác đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm trên địa bàn tỉnh năm 2011		
6. Quyết định của Thủ tướng CP về việc ban hành quy chế nhập cảnh, xuất cảnh và cư trú của người nước ngoài tại đảo Phú Quốc.		
7. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phê duyệt Dự án “Hỗ trợ giảm nhẹ thiên tai”.		
8. Quyết định của UBND huyện H về việc thành lập Ban chỉ đạo phòng chống dịch cúm gia cầm		
9. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng về việc ban hành Quy chế Công tác văn thư – lưu trữ của Bộ Xây dựng.		



## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND, năm 2004.
2. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, năm 2008.
3. Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư.
4. Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 02 năm 2010 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về công tác văn thư.