

Chuyên đề 2

TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

1.1. Bộ máy nhà nước

Nhà nước là một tổ chức lớn nhất trong tất cả các loại tổ chức. Đó là loại tổ chức sinh ra với nhiều chức năng, nhiệm vụ khác nhau tùy theo bối cảnh, hoàn cảnh ra đời của nó.

Những giai đoạn đầu của sự phát triển quốc gia, nhà nước sinh ra để thực hiện sứ mệnh của giai cấp thống trị; giai cấp giành được quyền kiểm soát quốc gia. Nhưng cùng với sự phát triển, nhà nước càng ngày càng được xác định rõ hơn; xác định lại đúng hơn chức năng của mình¹. Tuy nhiên, xu hướng có thể có nhiều thay đổi nhưng nhà nước sinh ra để làm một số việc cơ bản sau:

- Quản lý nhà nước thông qua việc sử dụng quyền lực nhà nước;
- Cung cấp các loại dịch vụ hàng hóa cho xã hội, công dân bằng nguồn lực nhà nước.

Hai nhóm công việc trên mang tính phổ biến ở mọi quốc gia và ở giai đoạn nào của sự phát triển vẫn là những chức năng quan trọng, không thể thiếu.

Nhóm chức năng thứ nhất là chức năng không thể thiếu và không thể chuyển giao cho bất cứ tổ chức nào khác ngoài nhà nước.

Nhóm chức năng thứ hai đã và đang tiếp tục thay đổi và nhà nước đã và đang dần chuyển một số chức năng vốn dĩ do nhà nước đảm nhận ra bên ngoài theo mô hình tư nhân hóa; xã hội hóa hay nhà nước và khu vực tư cùng làm (đối tác công - tư)

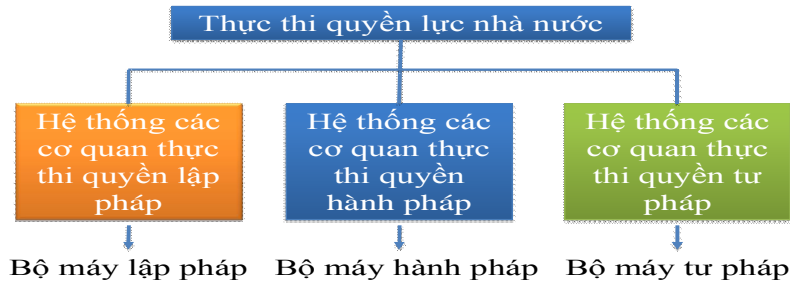
Bộ máy nhà nước thực chất là một tổ chức để triển khai thực thi pháp luật của nhà nước và do đó tùy thuộc các tư duy về quản lý nhà nước mà có thể có những dạng tổ chức khác nhau.

Về nguyên tắc, quyền lực nhà nước bao gồm ba nhóm yếu tố cấu thành là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Đó là dạng chung nhất tư duy về quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa các tổ chức trong việc thực thi ba nhóm quyền lực này không giống nhau giữa các nước tùy thuộc vào thể chế chính trị, hình thức chính thể mà có thể ra đời các mô hình phân chia quyền lực nhà nước theo: cứng nhắc, mềm dẻo hay thống nhất tập trung.

¹ Nếu anh/chị nào quan tâm đến những dòng tư duy về nhà nước, có thể tìm đọc trong quyển sách “Tại sao quốc gia thất bại - nguồn gốc quyền lực, giàu sang và nghèo đói - Why nations fail : the origins of power, prosperity, and poverty” của 2 tác giả: Daron Acemoglu, James A. Robinson.

Đồng thời, để thực thi quyền lực nhà nước nêu trên với ba nhánh quyền lực tương xứng, bộ máy nhà nước sẽ được tổ chức theo các cách thức tổ chức khác nhau. Nguyên tắc chung có thể mô tả bằng sơ đồ 1.

Sơ đồ 1: Tổ chức thực thi quyền lực nhà nước



1.1.1. Bộ máy thực thi quyền lập pháp

Trên nguyên tắc chung, Quyền lập pháp là quyền xác lập các quy tắc phổ quát cho xã hội, tức là quyền xây dựng và ban hành các chuẩn mực, quy tắc ứng xử, quan hệ trong nội bộ quốc gia và với bên ngoài. Trong khuôn khổ pháp luật đã được ban hành, tất cả mọi thành viên của xã hội đó phải tuân thủ.

Tùy thuộc vào mỗi một quốc gia theo những thể chế chính trị và nhà nước khác nhau sẽ tạo nên bộ máy lập pháp khác nhau.

Bộ máy thực thi quyền lập pháp không tuyệt đối giống nhau giữa các nước nhưng nguyên tắc chung là có một hệ thống các cơ quan chuyên lo công việc lập pháp. Có hai hình thức tổ chức:

- Hệ thống nghị viện lưỡng viện: hai viện với tên gọi chung là Thượng viện và Hạ viện.
- Hệ thống một viện gọi chung là Quốc hội^{2/}.

Mối quan hệ giữa 2 viện, cách thức tạo ra thành viên của viện do truyền thống pháp luật quy định. Số lượng đại biểu của hai viện cũng không giống nhau và khác nhau trong việc bầu ra các nghị sĩ. Những nước theo chế độ quân chủ lập hiến, Quốc hội do nhân dân bầu, nhưng có mối quan hệ chặt chẽ với chế độ quân chủ.

1.1.2. Bộ máy thực thi quyền tư pháp

Tư pháp³ là một lĩnh vực quyền lực nhà nước, thực hiện việc luận tội và truy tố những hành vi vi phạm pháp luật theo đúng luật định. Đa số các nước, truy tố, buộc tội thuộc hệ thống tòa án.

² Cách tổ chức một viện hay hai viện tùy thuộc vào quốc gia. Nhà nước đơn nhất cũng có thể có 2 viện; nhà nước liên bang cũng tương tự.

³ Cần phân biệt từ tư pháp trong thực thi quyền tư pháp với tư pháp trong cơ cấu tổ chức của chính phủ (bộ tư pháp). Hai bộ phận này có thể cùng sử dụng chung một từ nhưng bản chất khác nhau.

Một số nước theo mô hình tổ chức của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây vẫn giữ bộ máy thực thi quyền luận tội – kiểm sát. Do vậy, trong trường hợp này, bộ máy thực thi quyền tư pháp bao gồm Tòa án và Viện Kiểm sát.

1.1.3 Bộ máy thực thi quyền hành pháp

Quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật do cơ quan lập pháp ban hành; tổ chức thực hiện những chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại và điều hành công việc chính sự hàng ngày của quốc gia. Đó chính là quyền điều hành xã hội. Quyền hành pháp được thực thi thông qua bộ máy hành pháp.

Tổ chức bộ máy thực thi quyền hành pháp bao gồm một hệ thống của các tổ chức từ trung ương đến địa phương trong nhà nước đơn nhất và từ chính phủ liên bang đến chính phủ bang và chính quyền địa phương trong nhà nước theo thể chế liên bang.

Bộ máy thực thi quyền hành pháp thực hiện hai quyền: lập quy và tổ chức thực hiện hay hành chính.

Quyền lập quy là quyền ban hành các văn bản pháp quy dưới luật. Tùy theo từng giai đoạn, từng nước có thể có những tên gọi khác nhau cho các loại văn bản này. Ở nước ta có các loại như: Nghị định, Quyết định, Thông tư để cụ thể hoá luật, thực hiện luật nhằm điều chỉnh những quan hệ kinh tế-xã hội thuộc phạm vi quyền hành pháp. Dưới góc độ pháp luật, có thể xem đây là sự uỷ quyền của lập pháp cho hành pháp để điều hành các hoạt động cụ thể của quyền lực nhà nước.

Quyền hành chính là quyền tổ chức ra bộ máy hành chính để quản lý đất nước, sắp xếp nhân sự, điều hành công việc quốc gia, sử dụng nguồn tài chính và công sản để thực hiện những chính sách của đất nước. Đó 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 của công dân, bảo đảm dân sinh và giải quyết các vấn đề xã hội và sử dụng có hiệu quả nguồn tài chính và công sản để phát triển đất nước một cách có hiệu quả.

1.2. Các nguyên tắc chi phối mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước: Lập pháp, hành pháp và tư pháp

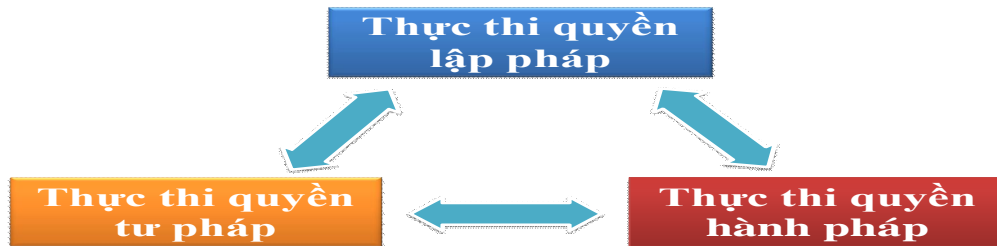
Trên phương diện lý thuyết cũng như thực tiễn, nguyên tắc chi phối mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước dựa trên việc phân bổ quyền lực nhà nước theo các hướng khác nhau: thứ nhất quyền lực nhà nước được phân chia thành ba nhóm quyền (lập pháp, hành pháp, tư pháp), giao cho ba cơ quan nhà nước khác nhau độc lập nắm giữ, thứ hai quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia.

Theo hướng thứ nhất, để hạn chế việc lạm dụng quyền lực, hệ thống kiểm tra và cân bằng quyền lực giữa các tổ chức được trao quyền thực thi hoạt động quản lý nhà nước trên từng ngành quyền được thiết lập. Đó cũng chính là cách thức tác động qua lại giữa các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước với nhau.

Theo hướng này, có hai mô hình tổ chức thực thi quyền hành pháp trong hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước

Mô hình tổ chức bộ máy thực thi quyền lực nhà nước dựa trên nguyên tắc tam quyền phân lập mô tả ở sơ đồ 2.

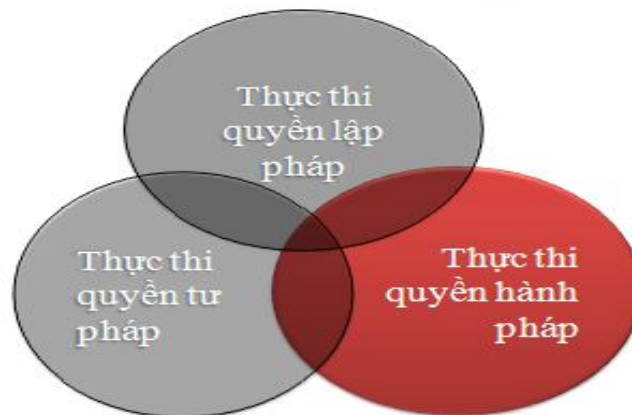
Sơ đồ 2: Nguyên tắc tam quyền phân lập cứng nhắc



Các bộ phận cấu thành bộ máy thực thi ba loại quyền lực nhà nước nêu trên độc lập với nhau trên những nguyên tắc mỗi một bộ máy không phụ thuộc vào nhau và hoạt động mang tính độc lập.

Mô hình tổ chức bộ máy nhà nước dựa trên tam quyền phân lập, nhưng giữa các bộ phận cấu thành thực thi các loại quyền lực đó có những phân liên hệ với nhau (mềm dẻo). (Sơ đồ 3).

Sơ đồ 3: Tam quyền phân lập mềm dẻo



Giữa các yếu tố, bộ phận cấu thành từ bộ máy thực thi quyền lực nhà nước có sự phối kết hợp với nhau. Có những loại công việc được cả hai bộ phận cùng thực hiện.

Theo hướng thứ hai, quyền lực nhà nước là tập trung thống nhất không phân chia nhưng có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan thực hiện ba

quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến việc hình thành ba tổ chức thực thi các loại quyền trên và mối quan hệ, phối hợp giữa chúng.

Trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất tập trung, không phân chia nhưng có sự phân công, phối hợp trong việc thực thi các loại quyền lực nhà nước. Điều đó được khẳng định bởi Hiến pháp 1992 và 1992 sửa đổi. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội sẽ quyết định toàn bộ các vấn đề liên quan đến bộ máy nhà nước bao gồm cả hệ thống các cơ quan lập pháp, tư pháp và hành pháp

1.3. Bộ máy hành chính nhà nước và những đặc trưng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước

1.3.1. Bộ máy hành chính nhà nước

Như đã nêu trên, bộ máy hành chính nhà nước được hiểu theo hai nghĩa:

Một là, theo nghĩa rộng chung của các nước đó là bộ máy thực thi quyền hành pháp. Tức triển khai tổ chức thực hiện pháp luật; đưa pháp luật vào đời sống. Đây chính là bộ máy đang tồn tại ở rất nhiều nước.

Hai là, theo nghĩa hẹp, đúng với bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam. Trong trường hợp này, khi nghiên cứu bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam, Hội đồng Nhân dân không thuộc phạm trù bộ máy hành chính nhà nước. Điều này cũng chỉ mang tính tương đối. Hiến pháp cũng như các văn bản pháp luật khác đều ghi “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”. Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”. Chính vì vậy, phạm vi hành chính nhà nước chỉ bao gồm chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp.

1.3.2. Những đặc trưng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước

Mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước

Mỗi tổ chức được thành lập để nhằm đạt được các mục tiêu của nó. Mục tiêu của các tổ chức hướng đến không giống nhau, nó tùy thuộc vào từng loại hình các tổ chức đó. Mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước nói chung và mục tiêu của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước nói riêng có những đặc điểm khác biệt với mục tiêu của các loại tổ chức khác.

+ Mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước do pháp luật quy định. Tất cả các cơ quan cấu thành cả bộ máy hành chính nhà nước đều hướng đến một mục tiêu chung là thực thi quyền hành pháp, đảm bảo hiệu lực quản lý của nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

+ Tất cả các hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước đều hướng đến các mục tiêu mang tính chính trị của đảng chính trị cầm quyền, hay giai cấp cầm quyền. Đây là sự khác biệt rất cơ bản trong mục tiêu của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nước nói riêng cũng như bộ máy hành chính nhà nước nói chung. Bộ máy hành chính nhà nước là một thiết chế chính trị - hành chính,

là công cụ để thực thi các mục tiêu chính trị của đảng cầm quyền hay giai cấp cầm quyền.

+ Hoạt động quản lý hành chính nhà nước bên cạnh các mục tiêu thực hiện chức năng mang tính quản lý, nó còn phải mang tính phục vụ cho nhân dân, cho lợi chung của cộng đồng, các sản phẩm của quản lý hành chính nhà nước thường không mang tính lợi nhuận, kinh doanh.

Cách thức thành lập hay vị trí pháp lý của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước

Mỗi cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước có một cách thức thành lập riêng trong khuôn khổ quy định của pháp luật. Bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức và hoạt động dựa trên các quy định chặt chẽ của pháp luật, các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước chỉ được thành lập khi có các văn bản quy phạm pháp luật cho phép.

Các văn bản pháp luật cho phép thành lập mang lại các địa vị pháp lý khác nhau cho từng cơ quan trong hệ thống tổ chức hành chính nhà nước. Địa vị pháp lý của từng cơ quan được xác định rõ ràng trong các hoạt động của từng cơ quan, tổ chức và của cả bộ máy hành chính nhà nước.

Mỗi cơ quan, tổ chức được thành lập để thực hiện một hoặc một nhóm chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp, bảo đảm tính chất độc lập tương đối và tạo thành chỉnh thể cho bộ máy hành chính nhà nước.

Vấn đề quyền lực - thẩm quyền

Quyền lực của các tổ chức nói chung là sức mạnh, là điều kiện cần để cho các tổ chức hoạt động nhằm đạt được mục tiêu của mình, quyền lực đó phải được tạo ra hoặc do các cơ quan có thẩm quyền trao cho nó.

Bộ máy hành chính nhà nước được nhà nước trao cho quyền lực của nhà nước để thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình. Đây là quyền lực đặc biệt của nhà nước, bắt buộc xã hội và công dân phải thi hành các quyết định trong quản lý hành chính nhà nước. Quyền lực của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước được trao mang tính pháp lý, thể hiện:

- Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật buộc các cơ quan cấp dưới trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, các tổ chức khác trong xã hội, và công dân phải chấp hành, thực hiện.

- Quyền kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật hoặc thành lập các đoàn kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quyết định quản lý.

- Tiến hành các biện pháp giáo dục, thuyết phục, khen thưởng, kỷ luật, và cưỡng chế khi cần thiết trong quản lý hành chính nhà nước.

Thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước là sự phù hợp giữa chức năng nhiệm vụ với quyền hạn được trao. Mỗi cơ quan hành chính nhà nước được trao một hoặc một nhóm chức năng, nhiệm vụ trong

hoạt động quản lý hành chính nhà nước, đồng thời với chức năng nhiệm vụ đó, các cơ quan này cũng được nhà nước trao cho những quyền lực tương xứng để thực thi nhằm đạt hiệu lực, hiệu quả cao nhất. Sự phù hợp giữa chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn được trao tạo thành thẩm quyền pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước hoạt động.

Tuỳ thuộc vào địa vị pháp lý và chức năng nhiệm vụ, các cơ quan hành chính nhà nước được trao thẩm quyền chung hoặc thẩm quyền riêng để hoạt động. Thẩm quyền chung được trao cho những tổ chức hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên những quy mô rộng và nhiều lĩnh vực, vừa mang tính chất ngành, vừa mang tính chất lãnh thổ, ví dụ như Chính phủ, UBND các cấp. Thẩm quyền riêng được trao cho những tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính theo ngành hoặc các lĩnh vực cụ thể, ví dụ như các bộ, ngành... Sự phân chia theo ngành, lĩnh vực trong quản lý hành chính nhà nước giúp cho việc thực thi quyền hành pháp của bộ máy hành chính nhà nước được chuyên môn hoá, tuy nhiên sự phân chia này có thể chỉ là tương đối.

Quy mô hoạt động

Quy mô hoạt động của một tổ chức nói chung là một phạm trù được thể hiện trên nhiều góc độ như các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức, bộ máy, nhân sự, và không gian tác động, các đối tượng chịu ảnh hưởng của hoạt động quản lý của nó. Nói đến quy mô của một tổ chức là nói đến sự lớn, nhỏ của các tổ chức đó. Bộ máy hành chính nhà nước là một hệ thống tổ chức có quy mô rộng lớn nhất cả về tổ chức cũng như hoạt động trong xã hội.

Bộ máy hành chính nhà nước là một hệ thống từ trung ương đến địa phương, bảo đảm các chức năng trong quản lý hành chính nhà nước trên tất cả các lĩnh vực được trao. Từng bộ phận cấu thành của hệ thống đảm nhiệm chức năng quản lý nhà nước đối với từng ngành, lĩnh vực hay lãnh thổ cũng là những tổ chức có quy mô rất lớn.

Vấn đề nguồn lực

Nguồn lực cho hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được chia thành hai nhóm:

+ Nguồn nhân lực: đó là con người làm việc trong các cơ quan tổ chức của bộ máy hành chính nhà nước, họ là người của Nhà nước, được Nhà nước thuê và sử dụng, họ phải tuân thủ theo các quy định của nhà nước. Mỗi người được trao một nhiệm vụ cụ thể theo từng vị trí, chức vụ.

Những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của bộ máy hành chính nhà nước là những người thực thi những công việc đặc biệt : thực thi công vụ, họ được nhà nước quản lý và sử dụng theo các quy định riêng của pháp luật.

+ Nguồn tài chính: nguồn tài chính để cho các tổ chức hành chính nhà nước hoạt động cũng như chi trả lương cho đội ngũ công chức lấy từ ngân sách của nhà nước. Các hoạt động chi tiêu liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước được tuân thủ theo pháp luật, được kiểm soát chặt chẽ bởi kiểm

toán nhà nước. Sự kiểm soát này nhằm bảo đảm cho việc sử dụng ngân sách nhà nước có hiệu quả cao nhất, chống lãng phí, tiêu cực, tham nhũng.

1.4. Các yếu tố cấu thành tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Tổ chức hành chính nhà nước là một hệ thống cơ cấu các mối quan hệ trong hoạt động thực hiện chức năng của nền hành chính nhà nước - hoạt động thực thi quyền hành pháp. Nó phải bảo đảm mối quan hệ ổn định, vững chắc và thông suốt từ trung ương đến tận các đơn vị hành chính cơ sở thấp nhất. Vì vậy, cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước là một hệ thống thứ bậc, được phân định theo các tiêu chí khác nhau.

1.4.1. Cơ cấu tổ chức theo cấp bậc hành chính - lãnh thổ

Đó là cơ cấu tổ chức bảo đảm cho hệ thống hành chính nhà nước thông suốt từ trên xuống tận cơ sở. Theo khái niệm này, hệ thống hành chính nhà nước chia ra: một là, bộ máy hành chính trung ương, hoặc cũng có thể gọi là bộ máy Hành chính Nhà nước với nghĩa là các cơ quan Hành chính Nhà nước trung ương có vai trò quản lý toàn quốc; hai là hành chính địa phương, bao gồm toàn bộ các tổ chức Hành chính Nhà nước tại địa phương nhằm thực thi nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước tại địa phương.

1.4.2. Cơ cấu tổ chức theo chức năng

Cơ cấu tổ chức theo chức năng là cơ cấu tổ chức được phân định theo chức năng và được chuyên môn hoá, tạo thành những cơ quan quản lý các ngành, các lĩnh vực khác nhau của nền hành chính nhà nước.

Theo khái niệm này bộ máy hành chính Trung ương (Chính phủ) chia ra thành các bộ; bộ máy hành chính của tỉnh chia ra nhiều Sở, Ban. Tương tự như vậy, cơ cấu tổ chức của từng cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy hành chính nhà nước. Đó là cấu trúc bên trong của từng cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau. Ví dụ, cơ cấu tổ chức bộ máy của Văn phòng Chính phủ; cơ cấu tổ chức bộ máy của một bộ hay một Ủy ban nhân dân tỉnh.

1.4.3 Các yếu tố cấu thành bộ máy hành chính nhà nước

Tất cả các hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được đặt trong một môi trường rất cụ thể về thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội; phong tục tập quán và các yếu tố khác.

Các yếu tố cấu thành bộ máy hành chính nhà nước được chia thành 2 nhóm:

Nhóm thứ nhất: chia bộ máy hành chính nhà nước theo trật tự thứ bậc mang tính lãnh thổ.

Theo nhóm này, chia bộ máy hành chính nhà nước thành 2 nhóm:

Hành chính nhà nước trung ương tức hệ thống các tổ chức cấu thành bộ máy hành chính nhà nước trung ương hay hành pháp trung ương;

Hành chính nhà nước địa phương hay chính quyền địa phương tức bộ máy hành chính nhà nước, bộ máy thực thi quyền hành pháp ở địa phương.

Tùy theo từng quốc gia, hành chính nhà nước địa phương hay chính quyền địa phương chia thành nhiều cấp khác nhau.

Nhóm thứ hai: chia bộ máy hành chính nhà nước thành các nhóm mang tính chức năng hoặc mang tính chuyên môn. Tuy nhiên, phân chia thành chức năng hay chuyên môn chỉ mang tính tương đối và phụ thuộc vào cách thiết lập cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước nói chung và của từng cơ quan hành chính nhà nước cụ thể.

2. TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở TRUNG ƯƠNG

2.1. Vai trò của hành chính nhà nước ở trung ương

Hành chính nhà nước trung ương thực hiện các hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính chất chung, vĩ mô dựa trên những điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của quốc gia để thực thi các hoạt động lập quy mang tính hướng dẫn chung cho cả quốc gia thực hiện chi tiết việc triển khai tổ chức thực hiện pháp luật. Đồng thời bảo đảm cho cách quản lý hành chính nhà nước (triển khai thực hiện pháp luật) thống nhất trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia.

Hành chính nhà nước trung ương có trách nhiệm hoạch định chính sách chung về đối nội, đối ngoại quốc gia; đại diện bên vực quyền lợi quốc gia, không bị ảnh hưởng quyền lợi của các địa phương; bảo đảm điều phối lợi ích quốc gia, lợi ích chung các địa phương và kiểm soát mọi quá trình quản lý xã hội.

Trong một chừng mực nào đó, Chính phủ còn thay mặt cho cả quốc gia, đại diện cho tất cả các thiết chế nhà nước. Đặc biệt, trong bối cảnh đất nước có chiến tranh, các cơ quan nhà nước khác có thể đình trệ, không hoạt động, nhưng chính phủ không thể không hoạt động. Điều đó cho thấy chính phủ có vị trí quan trọng như thế nào trong bộ máy nhà nước. Vai trò của chính phủ các nước trên thế giới được thể hiện trên các phương diện sau:

- Trong mỗi quan hệ của chính phủ với các đảng phái chính trị.
- Vai trò của chính phủ thể hiện trong mỗi quan hệ của chính phủ với nghị viện.
- Vai trò của chính phủ trong mỗi quan hệ với nguyên thủ quốc gia.

Hầu hết chính phủ của các quốc gia nắm giữ quyền hành pháp một trong những nhóm quyền lực nhà nước song song với quyền lập pháp, tư pháp và là vũ khí cơ bản thực hiện chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước. Hoạt động của chính phủ gắn liền với hoạt động của đảng cầm quyền, chính phủ trở thành một bộ phận quan trọng nhất trong bộ máy nhà nước. Hoạt động của chính phủ, đứng về mặt các thiết chế xã hội, đã cho phép nhà nước của các quốc gia giải quyết được nhiều mâu thuẫn trong xã hội và tận dụng những thành tựu khoa học, kỹ thuật và công nghệ hiện đại thúc đẩy sự phát triển.

2.2. Các mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương

2.2.1 Mô hình “lập pháp trội”

Đây là mô hình nhằm xác định vai trò của cơ quan lập pháp hoặc cũng có thể đó chính là Quốc hội hay thượng nghị viện hay hạ nghị viện trong việc thành lập cơ quan thực thi quyền hành pháp.

Đa số các trường hợp theo mô hình này, đảng giành đa số hoặc liên minh các đảng giành đa số trong quốc hội sẽ nắm giữ chức vụ thủ tướng. Thủ tướng thành lập chính phủ. Chính phủ chịu trách nhiệm trước hệ thống các cơ quan lập pháp (hạ nghị viện và thượng viện). Cơ cấu tổ chức bộ máy hành pháp trung ương theo mô hình lập pháp trội chính là vị thế của Thủ tướng, người đứng đầu hành pháp do quốc hội lựa chọn. Đó chính là mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo dạng Thủ tướng đã nêu trên.

Theo mô hình này, cơ quan lập pháp lựa chọn thủ tướng để thành lập chính phủ và là người đứng đầu hành pháp theo những quy định của pháp luật. Trên thực tế, đảng nào giành được đa số ghế trong các cơ quan lập pháp sẽ có vai trò quan trọng để hình thành cơ quan hành pháp. Người đứng đầu đảng đa số sẽ được chỉ định để thành lập chính phủ. Trong trường hợp này, các đảng chính trị sẽ tranh thủ sự ủng hộ của cử tri để giành đa số trong Quốc hội và do đó là nắm quyền hành pháp. Thủ tướng mang tính chất nghị viện vì do Quốc hội bầu và do đó chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Quốc hội có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm với Thủ tướng. Vì thủ tướng là người đứng đầu của phe đa số trong Quốc hội nên trên thực tế Thủ tướng “là người có quyền lực rất lớn”. Điển hình như Nhật Bản, Cộng hòa liên bang Đức. Dù Chính phủ được thành lập theo tính chất “lập pháp trội”, nhưng khi đã được bầu, chọn, thủ tướng có quyền rất lớn. Mô hình “lập pháp trội” cũng chỉ mang ý nghĩa tương đối. Tính trội ở đây thể hiện ở vai trò của Quốc hội (mô hình lưỡng viện hay một viện) đóng vai trò trong việc hình thành ra bộ máy thực thi quyền hành pháp. Mô hình tổ chức bộ máy hành pháp theo mô hình “lập pháp trội” có thể dưới nhiều dạng khác nhau và thường dưới dạng chung “Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp nhưng được bầu thông qua quốc hội và là người đứng đầu đảng hay liên minh các đảng giành đa số trong quốc hội”. Mô hình “lập pháp trội” thường biểu hiện ở các nhà nước được tổ chức theo chính thể đại nghị, kể cả quân chủ lẫn cộng hòa.

2.2.2 Mô hình “hành pháp trội”

Mô hình “hành pháp trội” là mô hình tổ chức bộ máy hành pháp độc lập với bộ máy lập pháp. Cả hai tổ chức này đều do cử tri bầu, nhưng hành pháp đóng vai trò quan trọng trong điều hành công việc quản lý nhà nước.

Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương theo mô hình “hành pháp trội” biểu hiện thông qua vai trò của Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia vừa người đứng đầu hành pháp và trực tiếp điều hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước (hành pháp một đầu). Tổng thống trong mô hình này thường là lãnh tụ của đảng cầm quyền và được các nhà nghiên cứu ví là “vừa trị vì và vừa cai trị”.

Mô hình “hành pháp trội” thường biểu hiện ở các nhà nước được tổ chức theo chính thể cộng hoà tổng thống. Và mô hình này, nhấn mạnh tầm quan trọng của định chế Tổng thống - trung tâm quyền lực của nhà nước.

2.2.3 Mô hình cân bằng

Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương theo mô hình cân bằng tương đối là sự pha trộn giữa mô hình “lập pháp trội” và mô hình “hành pháp trội”.

Tổng thống trong mô hình này không phải là “thứ gia vị hỗn hợp” của hai mô hình trên, trong thực tế, nó có thể mang nhiều nét đại nghị (như đệ ngũ cộng hoà Pháp năm 1958), hoặc cũng có thể có quyền hạn rất lớn (ví dụ như Cộng hoà liên bang Nga). Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia vừa người đứng đầu hành pháp và có Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ giữ vai trò điều hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Chính phủ trong mô hình này không những phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội (2 viện hoặc 1 viện) mà còn phải chịu trách nhiệm thực sự (không phải hình thức) trước Tổng thống - nguyên thủ quốc gia, đứng đầu hành pháp.

Bộ máy hành pháp và lập pháp nằm trong mối hệ kiểm soát và cân bằng quyền lực. Bộ máy lập pháp có tác động đến hành pháp và ngược lại bộ máy hành pháp cũng có những tác động rất mạnh đến bộ máy lập pháp. Điều này thể hiện trong văn bản pháp luật (hiến pháp, luật) quy định quyền bất tín nhiệm thông qua hình thức “giải tán”, “bất tín nhiệm”.

Tính cân bằng quyền lực cũng chỉ mang tính tương đối và để có thể thực hiện được việc giải tán hay phế truất, pháp luật quy định thủ tục pháp lý đặc biệt.

2.2.4 Mô hình “quyền lực nhà nước thống nhất”

Mô hình tổ chức bộ máy hành pháp theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất cũng đồng nghĩa với việc quốc gia không thực hiện việc phân chia quyền lực nhà nước theo mô hình “tam quyền phân lập”. Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và nhân dân bầu ra một tổ chức duy nhất để nắm giữ quyền lực nhà nước. Và tổ chức này có quyền tổ chức bộ máy nhà nước để thực thi các chức năng cơ bản quản lý nhà nước.

Mô hình này tạo ra ba chủ thể khác nhau, có vai trò độc lập tương đối với nhau trong việc thực thi quyền lực nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Trong các nước theo mô hình “quyền lực nhà nước thống nhất” thì Chính phủ do Quốc hội bầu ra và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Chế độ chịu trách nhiệm trong mô hình này được xác định trên các phương diện sau:

- Thứ nhất, trong quá trình hoạt động, Chính phủ phải báo cáo công tác với Quốc hội và chịu sự chất vấn của Quốc hội.

- Thứ hai, Chính phủ không những chịu trách nhiệm trước Quốc hội mà còn phải báo cáo trước cơ quan thường trực của Quốc hội, nguyên thủ quốc gia.

- Thứ ba, trách nhiệm được hiểu là nếu Chính phủ không còn được sự tín nhiệm của Quốc hội thì Quốc hội có quyền bãi nhiệm Thủ tướng chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ.

- Thứ tư, mối quan hệ giữa chính phủ (cơ quan chấp hành) với Quốc hội (cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất) là mối quan hệ lãnh đạo, chỉ huy. Chính phủ và người đứng đầu chính phủ không có quyền giải tán Quốc hội hay các quyền phúc nghị, phủ quyết các đạo luật như các mô hình phân lập các quyền. Trong khi đó, Quốc hội có quyền cả về tổ chức và nhân sự đối với Chính phủ.

2.3. Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương

Chính phủ là tập hợp hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp ở trung ương. Cơ cấu tổ chức của chính phủ không giống nhau giữa các nước do thể chế nhà nước quy định.

Cơ cấu tổ chức của chính phủ bao gồm một số yếu tố sau:

- Người đứng đầu cơ quan hành pháp (thủ tướng hay tổng thống).
- Các bộ thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực. Số lượng và cách phân chia không giống nhau giữa các nước. Một số bộ có thể tạo nên nội các; một số bộ không thuộc nội các.
- Một số cơ quan độc lập, không thuộc bộ thực hiện một số công việc cụ thể.

Thông thường, người đứng đầu hành pháp có thể có một hoặc hai phó giúp việc hoặc đồng liên danh để thực hiện điều hành hành pháp. Ví dụ mô hình liên danh tổng thống và phó tổng thống.

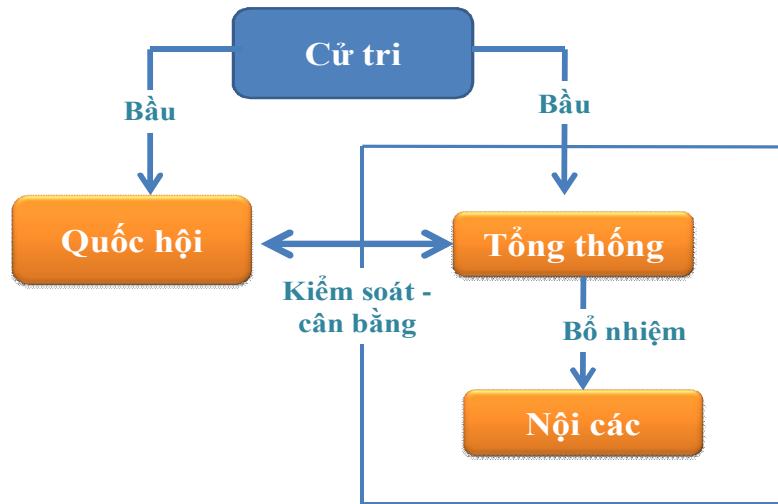
Cơ cấu tổ chức chính phủ (bộ máy hành pháp hay hành chính nhà nước) theo mô hình tổng thống đứng đầu.

Theo mô hình này, tổng thống là người đứng đầu hành pháp (hành chính nhà nước trung ương) và do cử tri bầu ra. Tổng thống thành lập chính phủ (nội các) trên cơ sở phê chuẩn của Quốc hội (2 viện hay 1 viện).

Nội các được tổ chức tùy theo từng đặc điểm số lượng thành viên nội các và cũng tùy thuộc vào từng nước.

Tổng thống được nhân dân trực tiếp bầu ra. Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người đứng đầu chính phủ, chịu trách nhiệm trước công dân, không chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Tổng thống bổ nhiệm và bãi miễn các bộ trưởng, Quốc vụ khanh, các đại sứ và các quan chức cao cấp, ký kết các điều ước và các hiệp ước với nước ngoài, thông soái các lực lượng vũ trang và ký các văn bản luật.

Nội các do tổng thống chỉ định, bổ nhiệm, miễn nhiệm, không cần quốc hội thông qua. Thành viên của nội các không thể đồng thời là thành viên của nghị viện. Nội các chịu trách nhiệm trước Tổng thống. Nội các không hoạt động mang tính nghị quyết tập thể về thực thi quyền hành pháp. Quyền hành pháp do Tổng thống nắm giữ tuyệt đối.

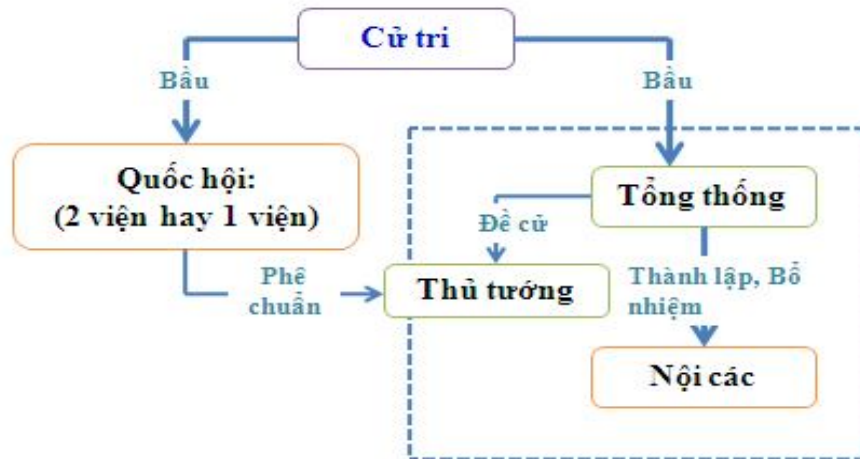


Sơ đồ 4: Cơ cấu tổ chức bộ máy thực thi quyền hành pháp trung ương (hành chính trung ương) theo mô hình Tổng thống

Cơ cấu tổ chức chính phủ (bộ máy hành pháp hay hành chính nhà nước) theo mô hình tổng thống có thủ tướng.

Trong trường hợp này, thủ tướng đóng vai trò như là người thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước trực tiếp, hàng ngày, trong khi đó tổng thống là người đứng đầu nhà nước, nguyên thủ quốc gia và là người đứng đầu hành pháp.

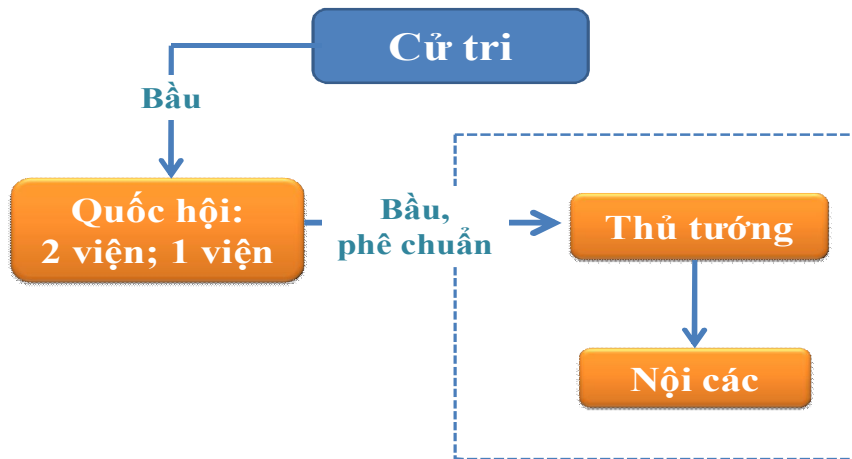
Theo mô hình tổng thống/thủ tướng, mối quan hệ giữa tổng thống và thủ tướng được pháp luật quy định. Tổng thống có thể bãi nhiệm thủ tướng và đề nghị thủ tướng mới trên cơ sở phê chuẩn của quốc hội; cũng có thể tổng thống chỉ định thủ tướng không cần có sự phê chuẩn của các cơ quan lập pháp (hạ viện hay thượng viện).



Sơ đồ 5: Tổ chức bộ máy hành pháp có Tổng thống và Thủ tướng

Cơ cấu tổ chức chính phủ (bộ máy hành pháp hay hành chính nhà nước) theo mô hình thủ tướng - đứng đầu hành pháp

Trong trường hợp này, thủ tướng do Quốc hội bầu ra trong số những đại biểu và là người đại diện cho phe đa số trong Quốc hội - sơ đồ sau:



Sơ đồ 6: Tổ chức bộ máy thực thi quyền hành pháp theo mô hình Thủ tướng đứng đầu hành pháp

3. TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG

Ở tất cả các nước, chính quyền địa phương là bộ phận bên dưới của chính phủ trung ương có nhiệm vụ để triển khai tổ chức pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống. Tổ chức chính quyền địa phương không giống nhau giữa các nước.

3.1. Vai trò của hành chính nhà nước ở địa phương

Hành chính nhà nước ở địa phương là hệ thống các cơ quan triển khai tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống ở địa phương.

Ý nghĩa quan trọng nhất cần phải có của hành chính nhà nước ở địa phương chính:

- Chính phủ/Hành chính trung ương không thể trực tiếp điều hành tất cả các công việc của nhà nước trên phạm vi toàn lãnh thổ. Vì thế, cần có chính quyền nhà nước tại địa phương hoặc đại diện của chính quyền trung ương tại địa phương.

- Mỗi một địa phương đều có những đặc điểm riêng về vị trí địa lý, về kinh tế, xã hội, về truyền thống văn hoá, phong tục, tập quán v.v..., vì thế chính quyền trung ương không thể nào hiểu và thoả mãn được đầy đủ các nhu cầu của từng địa phương được. Để gần dân hơn, tìm hiểu và thoả mãn tốt nhu cầu của dân cũng như thực hiện tốt hơn chức năng quản lý nhà nước, cần phải có chính quyền nhà nước ở địa phương.

Việc thành lập các cơ quan nhà nước ở địa phương nhằm những mục đích sau:

- Để triển khai thực hiện các quyết định của các cơ quan nhà nước trung ương;

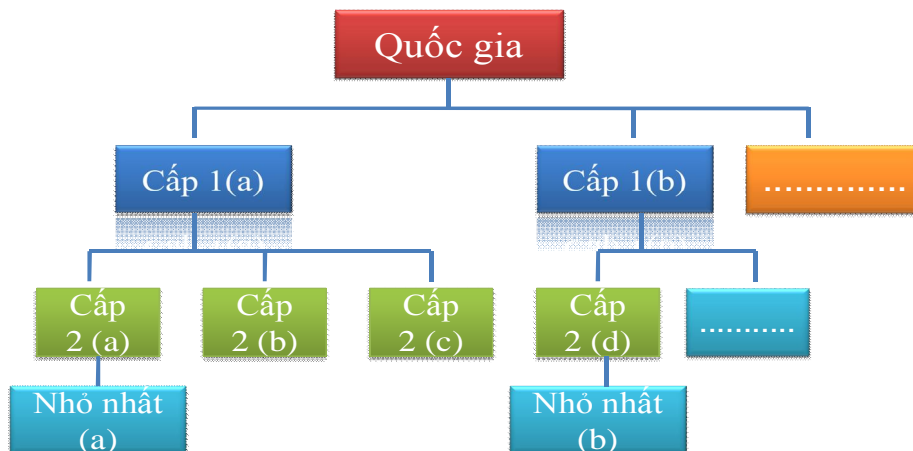
- Tạo điều kiện để nhân dân địa phương tự quyết định những vấn đề có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương;
- Giảm bớt gánh nặng của chính quyền trung ương, tạo điều kiện để chính quyền trung ương tập trung sức lực vào giải quyết những công việc tầm cỡ quốc gia;
- Tôn trọng quyền lợi của địa phương trong các chính sách, quyết định của nhà nước

3.2. Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương

Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương (triển khai tổ chức thực hiện pháp luật; đưa pháp luật vào đời sống) rất khác nhau tùy thuộc vào các phân chia vùng lãnh thổ ra các vùng địa phương khác nhau để tiến hành quản lý.

Nguyên tắc chung để phân chia vùng lãnh thổ được mô tả bằng sơ đồ

Sơ đồ 7: Nguyên tắc về phân chia lãnh thổ và tổ chức bộ máy hành chính địa phương



Từ sơ đồ hình vẽ, quốc gia có thể chia thành nhiều vùng lãnh thổ với nhiều cấp độ khác nhau. Số lượng cấp không giống nhau giữa các nước. Và mỗi một cấp có thể có nhiều loại khác nhau.

3.3. Các mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương

Cách thức tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương (chính quyền địa phương) không giống nhau giữa các quốc gia. Đồng thời tùy theo từng giai đoạn phát triển mà có những cách thức thiết lập bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương khác nhau.

Nước Pháp là một trong những nước có cách thức tổ chức bộ máy quản lý hành chính nhà nước ở địa phương có tính đa dạng. Về truyền thống, nước Pháp có cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước mang tính tập quyền. Tuy nhiên, từ sau 1982, mô hình phân quyền được thực hiện thông qua việc các cộng đồng lãnh thổ bầu ra hội đồng địa phương cấp tỉnh; sau đó đến 1986, cấp vùng.

Hiện nay có thể tạm chia mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương dưới một số dạng sau đây:

- Bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương theo mô hình tập trung:

Theo mô hình này, không có phân biệt bộ máy hành chính nhà nước trung ương và bộ máy hành chính nhà nước địa phương. Các bộ phận của chính phủ trung ương (hành chính nhà nước) đặt tại các địa phương theo hình thức tản quyền. Ví dụ, nước Pháp trước 1982, tại các tỉnh chịu sự quản lý trực tiếp của tỉnh trưởng do chính phủ bổ nhiệm với một bộ máy quản lý hành chính nhà nước mang tính tản quyền.

Mô hình hành chính tản quyền (tập trung) có thể được thực hiện mang tính tổng thể cho mọi lĩnh vực hoạt động quản lý. Nhưng cũng có thể chính phủ trung ương tập trung chỉ một số lĩnh vực và thực hiện mô hình tản quyền xuống địa phương. Khái niệm ngành dọc ở Việt Nam là một kiểu mô hình hành chính tập trung nhưng tản quyền về các địa phương. Kho bạc nhà nước chi nhánh tỉnh, huyện chỉ là bộ phận của kho bạc nhà nước tại địa phương.

- Mô hình phân cấp quản lý:

Nghĩa là các vùng lãnh thổ với địa giới hành chính được xác định thực sự là một chủ thể quản lý các vấn đề trên địa bàn lãnh thổ đó theo pháp luật quy định. Bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương (với nghĩa là triển khai thực thi pháp luật) được thực hiện thông qua Hội đồng. Đây là chủ thể đóng vai trò quyết định cho việc triển khai tổ chức thực hiện pháp luật trên địa bàn lãnh thổ mang đặc trưng của địa phương nhưng lại theo đúng khuôn khổ pháp luật quy định. Đó chính là sự kết hợp quy định chung và cách thức xác định ưu tiên; phương pháp thực hiện trên địa bàn lãnh thổ. Hội đồng là cơ quan quản lý tối cao về hành chính nhà nước ở địa phương. Để giúp việc cho Hội đồng, cần có một cơ cấu tổ chức hệ thống các cơ quan chuyên môn; các chuyên viên thực thi công việc hàng ngày. Đó có thể là những cơ quan chấp hành của Hội đồng với cơ cấu tổ chức thành nhiều phòng, ban. Cũng có thể Hội đồng chia nhỏ thành các tiểu ban và mỗi tiểu ban của Hội đồng có bộ máy giúp việc, thực thi hoạt động quản lý hàng ngày. Tùy theo từng quốc gia, hội đồng có thể được bầu theo những nhiệm kỳ khác nhau.

- Mô hình hỗn hợp:

Đây cũng là mô hình mang tính kết hợp giữa tản quyền (ở các cấp độ khác nhau) và phân cấp. Nước Pháp hiện nay vừa mang tính tập trung, vừa mang tính phân cấp. Nếu vùng lãnh thổ nước Pháp chia thành nhiều cấp, chỉ có 3 cấp:

vùng, tỉnh và xã theo mô hình phân cấp, có Hội đồng. Còn cách cấp khác thực hiện theo mô hình tản quyền. Hình thức này cũng đang có dấu hiệu hình thành ở Việt Nam, khi chúng ta thực hiện cải cách hành chính bằng cách bỏ Hội đồng nhân dân cấp huyện. Thay vào chính quyền địa phương cấp huyện có Hội đồng, thì sẽ đặt vào đó một cơ quan quản lý hành chính nhà nước mang tính tản quyền của Tỉnh. Và do đó, người đứng đầu cơ quan quản lý hành chính nhà nước này được cấp trên bổ nhiệm.

Mô hình hỗn hợp này cũng có thể hình thành trên cơ sở triển khai tổ chức thực hiện pháp luật trên địa bàn lãnh thổ chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Hội đồng do người dân địa phương bầu ra thông qua việc thực thi các quyết nghị của Hội đồng. Đồng thời thực thi các văn bản quản lý hành chính nhà nước cấp trên. Mô hình hỗn hợp này vừa có Hội đồng, vừa có ủy ban hành chính nhà nước đặt tại địa phương.

4. TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỦA CHXHCN VIỆT NAM

Hành chính nhà nước ở Việt Nam cũng chia thành hai nhóm:

- Bộ máy hành chính nhà nước trung ương;
- Bộ máy nhà nước địa phương.

Cách thức thành lập các cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam được mô tả như sau:

- Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp đóng vai trò quyết định trong việc thành lập ra các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam.

- Chính phủ và cơ cấu tổ chức của chính phủ do Quốc hội quyết định thông qua kỳ họp thứ nhất của từng nhiệm kỳ.

- Ủy ban Nhân dân các cấp do Hội đồng Nhân dân cùng cấp quyết định về cơ cấu tổ chức của Ủy ban Nhân dân theo luật định và các quy định của pháp luật.

Do mối quan hệ mang tính hệ thống, việc thành lập các bộ máy hành chính nhà nước địa phương đều đòi hỏi phải được sự phê chuẩn của cấp trên trong thứ bậc hành chính.

Bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam tổ chức theo nguyên tắc thứ bậc. Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

4.1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương ở Việt Nam

Bộ máy hành chính nhà nước trung ương ở Việt Nam được quy định trong Luật Tổ chức chính phủ và do đó, trên một nguyên tắc chung, Chính phủ có thể được thay cho bộ máy hành chính nhà nước trung ương.

Từ khi thành lập nhà nước Việt Nam đến nay, Việt Nam có nhiều luật tổ chức chính phủ với những tên gọi khác nhau. Có lúc chúng ta gọi Luật tổ chức Hội đồng chính phủ; có lúc chúng ta gọi luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng; và từ 1992 lại nay chúng ta có Luật tổ chức chính phủ⁴. Dù cách gọi nào thì đó cũng chính là văn bản pháp luật về bộ máy hành chính nhà nước trung ương (thực thi quyền hành pháp).

Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trung ương ở Việt Nam qua các thời kỳ đều bao gồm hai nhóm yếu tố:

- Chính phủ;
- Cơ cấu của chính phủ.

Chính phủ được hiểu là tập thể của một số cá nhân bao gồm: người đứng đầu chính phủ; cấp phó của người đứng đầu và các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ hoặc các Ủy ban nhà nước. Tùy theo từng giai đoạn, có thể những người này có tên gọi khác nhau⁵.

Cơ cấu của chính phủ nhằm chỉ số lượng bộ, cơ quan ngang bộ hoặc tên gọi khác. Trừ Luật tổ chức Hội đồng chính phủ 1960, quy định cụ thể số lượng 24 bộ và cơ quan ngang bộ⁶. Các luật khác đều không quy định số lượng bộ, cơ quan ngang bộ.

Quyền quyết định về số lượng bộ, tên gọi của các bộ; thành lập mới, giải thể các bộ và cơ quan ngang bộ thuộc Quốc hội và thông qua nghị quyết của kỳ họp thứ nhất của các khóa Quốc hội. Trước khi có Hiến pháp 1992 sửa đổi (2001), trong thời gian Quốc hội không họp, Ủy Ban Thường vụ Quốc hội có thể quyết định về các vấn đề ra đời, giải thể bộ, cơ quan ngang bộ. Nhưng từ sau 2001, quyền này chỉ giao cho Quốc hội.

Với cách quyết định như trên, số lượng bộ, cơ quan ngang bộ không có tính cố định và tùy thuộc vào từng giai đoạn cụ thể mà Quốc hội sẽ quyết định tên gọi và số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ.

Nguyên tắc chung để phân chia các bộ ở Việt Nam là: vừa kết hợp mang tính đa ngành, đa lĩnh vực; vừa tuân thủ nguyên tắc chuyên môn sâu theo lĩnh vực.

Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Hiến pháp 1992 và 1992 sửa đổi và Luật tổ chức chính phủ 2001⁷.

Theo Hiến pháp 1992, điều 109, Chính phủ của nhà nước Việt nam là: "cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan Hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam".

⁴ Năm 1960, chúng ta có Luật Hội đồng chính phủ; Năm 1981 chúng ta có Hội đồng bộ trưởng (tương ứng với Hiến pháp 1980); từ sau 1992 lại này, chúng ta có tổ chức chính phủ (1992 và 2001)

⁵ Đọc các Luật tổ chức chính phủ để biết rõ thêm quy định các thành viên của chính phủ.

⁶ Điều 3 Luật tổ chức Hội đồng chính phủ quy định danh mục 24 bộ, cơ quan ngang bộ.

⁷ Thông tin dựa vào hai văn bản có giá trị hiện hành. Tuy nhiên, trong xu hướng cải cách, các văn bản pháp luật trên sẽ được cập nhật và do đó cần bổ sung khi có văn bản pháp luật mới

Chính phủ do Quốc hội bầu ra theo đề nghị của Chủ tịch nước tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội, đồng thời giao cho Thủ tướng đề nghị danh sách các bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ để Quốc hội phê chuẩn. Quy định pháp lý này vừa xác định vai trò và trách nhiệm của tập thể Chính phủ trước Quốc hội; vừa xác định vai trò cá nhân của Thủ tướng là người lãnh đạo toàn bộ công việc của Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Mặt khác cũng xác định vai trò và trách nhiệm của các bộ trưởng trong tập thể Chính phủ và vai trò cá nhân bộ trưởng về lĩnh vực mình phụ trách.

Trong điều kiện cụ thể của Việt nam, Chính phủ là một thiết chế chính trị - hành chính nhà nước, nắm quyền hành pháp, với chức năng: thống nhất việc quản lý thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; lập quy để thực hiện các luật do quyền lập pháp định ra; quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước; tổ chức bộ máy Hành chính Nhà nước và quản lý nhân sự của bộ máy đó; chức năng tham gia quá trình lập pháp.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ.

Chính phủ lãnh đạo hoạt động của các bộ và chính quyền địa phương trên 2 phương diện:

Một mặt, Chính phủ với tư cách là cơ quan chấp hành cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập quy bằng việc ban hành các văn bản pháp quy dưới luật (nghị quyết, nghị định, quyết định) để thực hiện các đạo luật, các pháp lệnh và các nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội có tính chất bắt buộc thi hành trên phạm vi cả nước. Các bộ, địa phương có nghĩa vụ thực hiện các văn bản pháp quy đó. Hội đồng Nhân dân các cấp căn cứ vào tình hình cụ thể của địa phương để ra các quyết nghị các biên pháp thực hiện các quyết định của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ và đề ra các nghị quyết cho Ủy ban Nhân dân cùng cấp thực hiện.

Mặt khác, Chính phủ với tư cách cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam, là cấp cao nhất của toàn bộ hệ thống hành chính Nhà nước, từ Trung ương đến Ủy ban Nhân dân các cấp, các cơ quan, công sở hành chính, sự nghiệp trong cả nước⁸.

Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng;
- Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Số Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do Quốc hội quyết định. Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XIII quyết định số lượng thành viên của chính phủ là 27 người: 1 thủ tướng; 4 phó thủ tướng và 22 bộ trưởng.

⁸ Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính phủ, Thủ tướng chính phủ đọc ở Hiến pháp và Luật tổ chức chính phủ

Cơ cấu của Chính phủ gồm có:

- Các bộ;
- Các cơ quan ngang bộ.

Quốc hội quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (hiện nay theo Nghị quyết của Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIII, cơ cấu tổ chức của chính phủ bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ- xem sơ đồ dưới).

Hoạt động của Chính phủ được tiến hành theo ba hình thức:

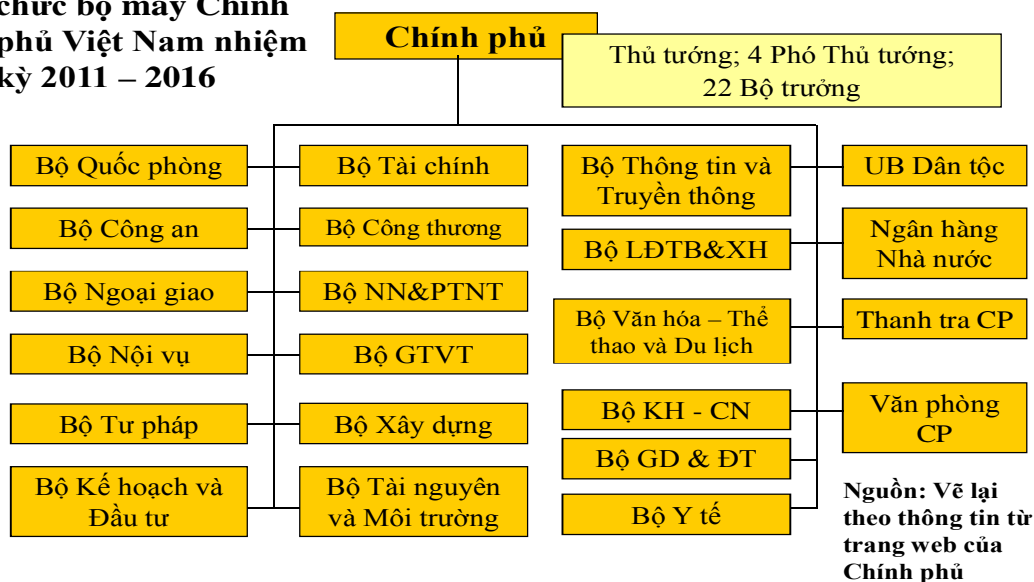
- Các phiên họp của Chính phủ (hoạt động tập thể của Chính phủ). Luật Tổ chức chính phủ (2001) quy định cụ thể về cách thức tiến hành các kỳ họp hàng tháng của chính phủ. Trong những trường hợp cần thiết và về các vấn đề có liên quan, chính phủ mời Chủ tịch nước, chủ tịch Hội đồng dân tộc; chủ tịch Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; chánh án toà án Nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao tham dự cuộc họp của chính phủ⁹

- Sự chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng và các phó Thủ tướng là những người giúp Thủ tướng theo sự phân công của Thủ tướng. Khi thủ tướng vắng mặt thì một Phó thủ tướng được Thủ tướng uỷ nhiệm thay mặt Thủ tướng lãnh đạo công tác của Chính phủ.

- Sự hoạt động của các bộ trưởng với tư cách là thành viên tham gia vào công việc chung của Chính phủ và với tư cách là người đứng đầu một bộ hay cơ quan ngang bộ.

Cơ cấu bộ máy của Chính phủ nhiệm kỳ 2011-2016 chỉ ra ở sơ đồ sau:

Sơ đồ 8: Cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ Việt Nam nhiệm kỳ 2011 – 2016



⁹ Xem điều 38-40 Luật Tổ chức Chính phủ 2001.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ và lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch Ủy ban Nhân dân các cấp. Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Chính phủ, quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng chính phủ. Cùng với sự thay đổi của Hiến pháp, Luật tổ chức chính phủ, nhiệm vụ và quyền hạn cũng sẽ thay đổi theo¹⁰.

Bộ và cơ quan ngang bộ.

Bộ cơ quan ngang bộ là yếu tố cấu thành cơ cấu tổ chức của Chính phủ.

Khái niệm bộ thường tồn tại hai nhóm: bộ và các cơ quan ngang bộ, cho nên trong tên gọi chung có thể gọi là bộ để chỉ những cơ cấu tổ chức của Chính phủ.

Bộ, các cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước.

Phân loại bộ có thể chia ra 2 nhóm bộ: bộ quản lý đối với lĩnh vực và bộ quản lý Nhà nước đối với ngành.

Bộ quản lý lĩnh vực (bộ chức năng cơ bản): Đó là cơ quan hành chính nhà nước Trung ương, thực hiện sự quản lý Nhà nước theo từng lĩnh vực lớn như: kế hoạch, tài chính, ngân hàng, khoa học, công nghệ, lao động, giá, nội vụ, ngoại giao, tổ chức và công vụ.

Bộ quản lý ngành (bộ chuyên ngành kinh tế - kỹ thuật, sự nghiệp): là cơ quan hành chính Nhà nước Trung ương có trách nhiệm quản lý những ngành kinh tế - kỹ thuật, văn hoá, xã hội, cũng có thể các ngành tập hợp lại thành một nhóm liên ngành. Đó là những bộ có trách nhiệm chỉ đạo toàn diện các cơ quan, đơn vị hành chính Nhà nước và sự nghiệp; thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực cụ thể do bộ phụ trách. Số lượng, quy mô của các bộ này có thể tùy thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội; tình hình chính trị; sắc tộc.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng

Được quy định trong Hiến pháp và Luật Tổ chức chính phủ. Ví dụ: điều 116 Hiến pháp 1992 sửa đổi quy định: Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật.

¹⁰ Điều 20 Luật Tổ chức chính phủ năm 2001.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.”

Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 quy định nhiệm vụ, quyền hạn chi tiết của bộ dựa trên quy định của Hiến pháp. Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật¹¹.

Quan hệ giữa bộ trưởng với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Bộ trưởng là thành viên của Chính phủ nhưng vừa là người thủ trưởng của bộ. Bộ trưởng chịu trách nhiệm giải quyết các vấn đề thuộc quyền hạn, trách nhiệm thẩm quyền của bộ và chịu sự lãnh đạo của Thủ tướng Chính phủ.

Quan hệ với Quốc hội. Bộ trưởng chịu trách nhiệm không chỉ trước Thủ tướng Chính phủ mà cả trước Quốc hội về lĩnh vực, ngành mình phụ trách; phải trình bày vấn đề và trả lời các chất vấn của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội.

Quan hệ với các bộ trưởng khác: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hướng dẫn và kiểm tra các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách; nếu người nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình lên Thủ tướng quyết định.

Quan hệ với Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân các cấp

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền đình chỉ việc thi hành, đề nghị Thủ tướng bãi bỏ những quy định của ủy ban nhân dân và Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách và chịu

¹¹ Điều 22 Luật Tổ chức chính phủ năm 2001.

trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó; nếu ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không nhất trí với quyết định đình chỉ việc thi hành thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng¹².

Cơ cấu tổ chức của Bộ

Tổ chức cơ quan bộ gồm có các bộ phận cấu thành sau:

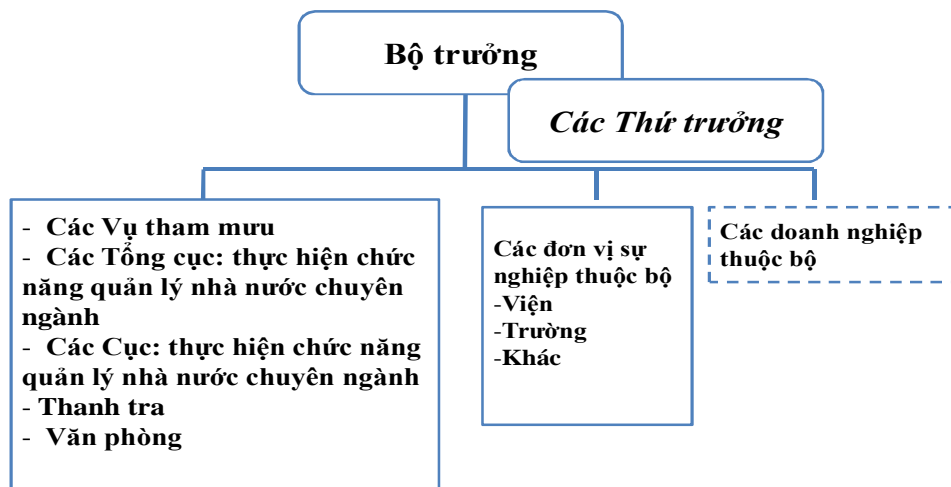
- Các cơ quan giúp bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý Nhà nước như các vụ, Tổng cục, cục bộ phận thanh tra, văn phòng.

- Các tổ chức sự nghiệp trực thuộc bộ như: các vụ tổng hợp, chuyên môn làm nhiệm vụ nghiên cứu những vấn đề cơ bản, chiến lược, chính sách của ngành hay lĩnh vực; các tổ chức sự nghiệp nghiên cứu khoa học kỹ thuật và giáo dục.

- Các tổ chức kinh doanh. Những tổ chức này là những doanh nghiệp nhà nước trực thuộc nhưng không nằm trong cơ cấu quản lý hành chính nhà nước của bộ. Nhưng đây là những đơn vị chủ quản của các bộ.

Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ về nguyên tắc mô tả ở sơ đồ sau:

Sơ đồ 9: Cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ (nguyên tắc)



Quyết định các yếu tố nằm trong các ô nêu trên được phân cấp giữa chính phủ; thủ tướng chính phủ với các bộ trưởng.

Tùy theo từng giai đoạn, cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ được chính phủ quy định bằng Nghị định¹³.

4.2. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương

¹² Điều 25-27 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 và Nghị định 36/2012, quy định cụ thể về trách nhiệm của Bộ trưởng với Quốc hội; chính phủ; với các Bộ khác và với chính quyền địa phương

¹³ Nghị định 36/2012-NĐ-CHÍNH PHỦ phân chia cơ cấu tổ chức bộ máy bộ thành 2 nhóm: nhóm các tổ chức giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước và nhóm các đơn vị sự nghiệp sẽ quy định trong từng nghị định về bộ.

Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương ở Việt Nam được quy định trong Hiến pháp và cụ thể hóa bằng các văn bản pháp luật khác. Theo Hiến pháp 1992 và 1992 sửa đổi, phân chia địa giới hành chính ở Việt Nam được quy định thành 3 cấp:

- Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;
- Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định¹⁴. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quy định cụ thể những nội dung Hiến pháp quy định¹⁵.

Ủy ban nhân dân - Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có hai tư cách:

Một là, cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân; chịu trách nhiệm thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và báo cáo công việc trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bãi miễn các thành viên của Ủy ban nhân dân, giám sát các hoạt động và bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban nhân dân cùng cấp. Ủy ban nhân dân chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân và đôn đốc của Thường trực Hội đồng nhân dân.

Hai là, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Ủy ban nhân dân) chịu trách nhiệm không chỉ chấp hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp mà các quyết định của các cơ quan chính quyền cấp trên, thi hành luật thống nhất trên cả nước. Ủy ban nhân dân các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất.

Để tăng cường tính hệ thống thứ bậc của bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương xuống địa phương, thủ tướng Chính phủ phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các phó chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, các thành phố trực thuộc trung ương (Hiến pháp 1992, điều 114).

Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân.

Nhiệm vụ, quyền hạn chung của Ủy ban nhân dân được quy định trong Hiến pháp và Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Qua các bản Hiến pháp và các Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (hành

¹⁴ Điều 118 Hiến pháp 1992.

¹⁵ Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân (2003).

chính) đều có thể thống nhất chung là: nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân là chấp hành và là hành chính nhà nước ở địa phương¹⁶.

Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân.

Cũng giống như chính phủ, cơ cấu tổ chức Ủy ban nhân dân cũng chia thành 2 nhóm:

- Các thành viên của Ủy ban nhân dân;
- Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân.

Các thành viên của Ủy ban Nhân dân:

Chủ tịch, các phó chủ tịch và các ủy viên Ủy ban nhân dân. Chủ tịch phải là đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân. Chủ tịch được Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu nhưng phải được chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh do Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn. Số lượng thành viên Ủy ban nhân dân do pháp luật quy định¹⁷.

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban Nhân dân

Khác với các cơ quan quản lý nhà nước mang tính chuyên ngành là bộ và cơ quan ngang bộ, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban Nhân dân đóng vai trò “tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân” thực hiện các chức năng quản lý nhà nước theo ngành trên đại bàn lãnh thổ.

Mỗi một cấp hành chính nhà nước ở địa phương (cấp tỉnh; cấp huyện và cấp xã) có một cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và được quy định bằng văn bản pháp luật.

Cấp tỉnh và huyện có các cơ quan chuyên môn do chính phủ quy định bằng nghị định; Cấp xã không tổ chức các cơ quan chuyên môn mà trực tiếp tham mưu giúp việc cho Ủy ban Nhân dân là công chức cấp xã¹⁸.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân

Khác với thủ tướng chính phủ là người đứng đầu chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân được các văn bản pháp luật quy định là “người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân”. Các văn bản pháp luật không thay đổi nhiều về vai trò và nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân¹⁹.

5. CẢI CÁCH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

¹⁶ Xem chi tiết quy định trong hiến pháp (chương về Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân) và các luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân – cụ thể là Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân 2003. Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ quy định số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu thành viên Ủy ban nhân dân các cấp. Tham khảo thêm nghị định (dự thảo) về thành viên Ủy ban Nhân dân các cấp.

¹⁷ Xem chi tiết Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân 2003; Nghị định 112/2012

¹⁸ Tham khảo chi tiết 2 nhóm nghị định: 171 và 172 năm 2004 ; 13 và 14/2008 về cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh và huyện; Nghị định 12/2010; Nghị định 114/2003 và nghị định 112/2011 về công chức cấp xã.

¹⁹ Xem chi tiết trong Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân. Chương về Chủ tịch Ủy ban Nhân dân

5.1. Sự cần thiết của cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Bộ máy hành chính nhà nước như trên đã nêu bao gồm hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước tạo nên. Hoạt động của bộ máy này được trực tiếp thông qua từng cơ quan hành chính nhà nước. Hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước nói chung và triển khai tổ chức thực hiện pháp luật đưa pháp luật vào đời sống phụ thuộc rất lớn vào chính năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước cũng như cả bộ máy hành chính nhà nước.

Mỗi một tổ chức, và cả bộ máy hành chính nhà nước đều phải xác định thật rõ ràng cụ thể chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng yếu tố cấu thành nên bộ máy hành chính nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước vẫn còn nhiều vấn đề thách thức. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước là đòi hỏi tất yếu từ cả những nguyên nhân mang tính khách quan lẫn chủ quan.

5.1.1. Về khách quan

Thứ nhất, cơ cấu tổ chức chưa hợp lý, trong đó chưa xác định đúng và phân biệt rõ sự lãnh đạo của Đảng và vai trò, chức năng quản lý của Nhà nước, mối quan hệ phân công, hợp tác giữa các cơ quan thực hiện chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp còn có chỗ chưa hợp lý, rành mạch.

Thứ hai, quyền lập quy và hoạt động lập quy của hệ thống hành pháp chưa được thực hiện mạnh mẽ, hệ thống pháp luật vừa thiếu vừa không đồng bộ, không hoàn chỉnh, vừa có những mặt lạc hậu và không đáp ứng kịp yêu cầu của cơ cấu kinh tế và cơ chế thị trường, cũng như yêu cầu chính trị, xã hội, văn hoá trong giai đoạn mới, giai đoạn củng cố và hoàn thiện nền dân chủ XHCN.

Thứ ba, thể chế hành chính và bộ máy quản lý Nhà nước không phân định rõ và kết hợp biện chứng giữa quản lý Nhà nước và quản lý kinh doanh.

Thứ tư, cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính bộc lộ nhiều nhược điểm, bộ máy tổ chức chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian, nhiều đầu mối rườm rà, vừa tập trung quan liêu, vừa phân tán, không quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ.

Thứ năm, đội ngũ công chức Nhà nước vừa quá đông, quá thừa những người yếu kém, vừa thiếu cán bộ có năng lực cao, có phẩm chất đạo đức, kỷ luật, bệnh quan liêu, tham nhũng trong một số không ít cán bộ công chức khá trầm trọng.

Thứ sáu, thể chế của nền hành chính một mặt, không được quy định chính thức, chặt chẽ, mặt khác, lại sa vào một hệ thống thủ tục rườm rà, phức tạp, công việc hành chính còn mang nặng tính chất bàn giấy, chậm trễ, kém hiệu lực và hiệu quả.

Thứ bảy, nghiệp vụ và kỹ thuật hành chính còn thủ công, lạc hậu, ít sử dụng kỹ thuật hiện đại, hệ thống thông tin cũ, chưa bắt kịp sự phát triển của xã hội và đòi hỏi của một Nhà nước hiện đại.

5.1.2. Về chủ quan

Việc tồn tại, hạn chế về vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của hệ thống hành chính có nguyên nhân cơ bản và trực tiếp là do chính tổ chức, bộ máy công kênh, nhiều đầu mối đã tạo nên sự xác định và phân công chức năng, nhiệm vụ cho mỗi ngành, mỗi cấp chồng lấn, trùng chéo nội dung công việc của nhau, nhất là khi triển khai tổ chức thực hiện nhiệm vụ thực tế. Đã thế lại thiếu sự quan hệ phối hợp chặt chẽ để tự bàn bạc giải quyết những vấn đề liên quan giữa các Bộ, ngành với nhau và chính quyền địa phương;

Gắn liền với nguyên nhân trên là do thiếu cơ sở khoa học, chưa sát tình hình thực tế trong việc phân giao chức năng, nhiệm vụ quản lý như nước cho mỗi Bộ, ngành và chính quyền địa phương. Cách qui định chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm cho mỗi cơ quan hiện nay còn quá nhiều chủ quan, áp đặt vì qui định còn rất chung chung đã ảnh hưởng nhiều đến hiệu lực và hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

5.2. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam

Trên tinh thần của các Nghị quyết của Đảng, nhà nước đã ban hành hai chương trình tổng thể cải cách hành chính. Cả hai chương trình này đều nhấn mạnh đến cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Các vấn đề chủ yếu tập trung là:

- Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trung ương;
- Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước địa phương;
- Cơ cấu tổ chức từng cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước (Bộ, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban Nhân dân);
- Mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp và các cấp (phân cấp quản lý hành chính nhà nước và quan hệ)²⁰.

Điều đặc biệt quan trọng từ định hướng về tổ chức lại chính quyền địa phương

Trên tinh thần của Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 5 (Khóa X), cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước đang được tập trung nghiên cứu và thực hiện là tổ chức lại chính quyền địa phương các cấp:

Đối với chính quyền nông thôn: Không tổ chức hội đồng nhân dân ở huyện; ở huyện có uỷ ban nhân dân với tính chất là đại diện của cơ quan chính quyền cấp tỉnh để giải quyết các nhiệm vụ về hành chính và các công việc liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của người dân theo quy định của pháp luật. Uỷ ban nhân dân huyện tập trung chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra cấp dưới thực hiện chủ trương, chính sách, nghị quyết, kế hoạch của cấp trên. Cơ chế giám sát đối

²⁰ Xem chi tiết quyết định 136/2001 và Nghị quyết 30C/2012 về nội dung chương trình tổng thể cải cách hành chính.

với tổ chức, hoạt động của uỷ ban nhân dân huyện được thực hiện thông qua hoạt động giám sát của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể và giám sát trực tiếp của nhân dân. Kiện toàn cấp uỷ huyện để đáp ứng tốt yêu cầu lãnh đạo toàn diện và lãnh đạo hoạt động của uỷ ban nhân dân huyện.

Đối với chính quyền đô thị: Tổ chức chính quyền đô thị phải bảo đảm tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường) và đời sống dân cư...

Xác định cấp dân cư đô thị có hội đồng nhân dân: là hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh, hội đồng nhân dân thị xã; không tổ chức hội đồng nhân dân ở quận và phường. Tại quận, phường có uỷ ban nhân dân là đại diện cơ quan hành chính cấp trên tại địa bàn để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên.

Ở huyện, quận, phường không tổ chức hội đồng nhân dân nhưng có cơ quan hành chính là uỷ ban nhân dân để quản lý và thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên. Uỷ ban nhân dân huyện, quận, phường bao gồm chủ tịch, các phó chủ tịch và các uỷ viên do uỷ ban nhân dân cấp trên bổ nhiệm, miễn nhiệm trên cơ sở xem xét nhân sự do cấp uỷ huyện, quận, phường giới thiệu và được cấp có thẩm quyền quản lý cán bộ đồng ý.

Để cải cách bộ máy hành chính nhà nước như tinh thần Nghị quyết trung ương lần thứ 5 (Khóa X) đòi hỏi phải đi trước một bước là sửa đổi các văn bản pháp luật có liên quan.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Vai trò của bộ máy hành chính nhà nước trong bộ máy nhà nước.
2. Thực trạng cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương.
3. Thách thức lớn nhất trong cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước hiện nay ở Việt Nam là gì?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Thế Vĩnh, Võ Kim Sơn, Lê Thị Vân Hạnh: Thiết kế tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 1999 (tái bản lần 2).

2. Thang Văn Phúc, Nguyễn Đăng Thành: Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2005.