

Chuyên đề 3
MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG
VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM CỦA QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm quản lý hành chính nhà nước

a) Khái niệm quản lý

Hoạt động quản lý bắt nguồn từ sự phân công, hợp tác lao động, phát sinh khi cần có sự nỗ lực tập thể để thực hiện mục tiêu chung. Quản lý diễn ra ở mọi tổ chức, từ phạm vi nhỏ đến phạm vi lớn, từ đơn giản đến phức tạp.

Với ý nghĩa phổ biến thì quản lý là hoạt động nhằm tác động một cách có tổ chức và định hướng của chủ thể quản lý lên một đối tượng quản lý để điều chỉnh các quá trình xã hội và hành vi của con người, nhằm duy trì tính ổn định và phát triển của đối tượng quản lý theo những mục tiêu đã định.

Quản lý bao gồm các yếu tố sau:

- Chủ thể quản lý: là tác nhân tạo ra các tác động quản lý. Chủ thể có thể là một cá nhân hoặc tổ chức.

- Khách thể quản lý: chịu sự tác động hay chịu sự điều chỉnh của chủ thể quản lý, đó là hành vi của con người và các quá trình xã hội.

- Đối tượng quản lý: tiếp nhận sự tác động của chủ thể quản lý. Tùy theo từng loại đối tượng khác nhau mà người ta chia thành các dạng quản lý khác nhau.

- Mục tiêu quản lý: là cái đích cần phải đạt tới tại một thời điểm nhất định do chủ thể quản lý định trước.

Quản lý là một hoạt động phức tạp và nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Các yếu tố đó là: con người; hệ thống và tư tưởng chính trị; tổ chức; thông tin; văn hóa...

b) Khái niệm quản lý hành chính nhà nước

Quản lý nhà nước xuất hiện cùng với sự xuất hiện của Nhà nước. Quản lý nhà nước thay đổi phụ thuộc vào chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia qua các giai đoạn lịch sử. Ngày nay quản lý nhà nước bao gồm hoạt động lập pháp của cơ quan lập pháp, hoạt động hành pháp của Chính phủ và hoạt động tư pháp của cơ quan tư pháp.

Có thể hiểu quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang tính quyền lực nhà nước và sử dụng pháp luật nhà nước để điều chỉnh các hành vi của con người trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội do các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện, nhằm thỏa mãn nhu cầu hợp pháp của con người, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội.

Quản lý hành chính nhà nước có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước vì:

- Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp, tức là hoạt động chấp hành và điều hành;

- Chủ thể quản lý hành chính nhà nước là các cơ quan, cán bộ, công chức hành chính nhà nước trong hệ thống hành chính từ Trung ương đến cơ sở.

Như vậy, quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp nhằm tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi của công dân do các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở thực hiện để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, duy trì trật tự an ninh, thỏa mãn nhu cầu hàng ngày của nhân dân.

Khái niệm trên có ba điểm cần lưu ý:

- *Một là*, quản lý hành chính nhà nước có tính quyền lực nhà nước;

- *Hai là*, quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực hiện hàng ngày, tổ chức và điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của công dân bằng việc ra các quyết định quản lý hành chính và thực hiện các hành vi hành chính.

- *Ba là*, quản lý hành chính nhà nước được thực hiện bởi các pháp nhân công quyền. Trong hệ thống này đứng đầu là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, các cơ quan hành chính nhà nước Trung ương, các cấp quản lý hành chính nhà nước địa phương.

2. Đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước

Đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước là những nét đặc thù của quản lý hành chính nhà nước để phân biệt với các dạng quản lý xã hội của các chủ thể quản lý khác.

Để xây dựng nền hành chính phát triển, hiện đại của một nhà nước "của dân, do dân và vì dân", để có một hệ thống tổ chức và quản lý của bộ máy nhà

nước có hiệu lực và hiệu quả, điều cần thiết là phải xác định rõ những đặc điểm chủ yếu của quản lý hành chính nhà nước ở nước ta. Những đặc tính này vừa thể hiện đầy đủ bản chất và nét đặc thù của Nhà nước Việt Nam, đồng thời kết hợp những đặc điểm chung của quản lý hành chính nhà nước theo xu hướng chung của thời đại. Với ý nghĩa đó, quản lý hành chính Nhà nước Việt Nam có những đặc điểm chủ yếu sau:

a) Quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực nhà nước

Quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực đặc biệt, tính tổ chức cao và tính mệnh lệnh đơn phương của Nhà nước. Quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực nhà nước để phân biệt hoạt động quản lý hành chính nhà nước với các hoạt động quản lý khác (quản lý doanh nghiệp, quản lý bệnh viện, trường học...).

b) Quản lý hành chính nhà nước có mục tiêu chiến lược, có chương trình, kế hoạch để thực hiện mục tiêu

Mục tiêu của quản lý hành chính nhà nước là mục tiêu tổng hợp, bao gồm: chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao... Các mục tiêu này mang tính trước mắt và lâu dài.

Để đạt được mục tiêu, hành chính nhà nước cần xây dựng các chương trình, dự án và hệ thống kế hoạch dài hạn, trung hạn và ngắn hạn.

c) Quản lý hành chính nhà nước có tính chủ động, sáng tạo và linh hoạt

Tính chủ động, sáng tạo và linh hoạt này được thể hiện trong việc điều hành, phối hợp, huy động mọi lực lượng, phát huy sức mạnh tổng hợp để quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội theo đúng chức năng, thẩm quyền.

d) Quản lý hành chính nhà nước có tính liên tục, tương đối ổn định và thích ứng

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

Tính liên tục và ổn định không loại trừ tính thích ứng. Chính vì vậy, ổn định ở đây mang tính tương đối, không phải là cố định, không thay đổi. Nhà

nước là một sản phẩm của xã hội. Đời sống kinh tế - xã hội luôn biến chuyển không ngừng, do đó nền hành chính nhà nước luôn phải thích ứng với thực tế trong từng thời kỳ, thích nghi với xu thế của thời đại, đáp ứng được những nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội trong giai đoạn mới.

e) Quản lý hành chính nhà nước có tính chuyên môn hóa và nghệ nghiệp cao

Quản lý hành chính luôn phải có căn cứ khoa học. Quản lý hành chính nhà nước là một khoa học vì nó có tính quy luật, có các nguyên lý và các mối quan hệ chặt chẽ với các khoa học khác (kinh tế, tài chính, kế hoạch, tâm lý...). Cùng với tính khoa học, quản lý hành chính nhà nước là nghệ thuật vì đối tượng quản lý của hành chính nhà nước rất đa dạng với nhiều vùng, nhiều thành phần, dân tộc, văn hóa khác nhau. Kết quả quản lý phụ thuộc rất nhiều vào bản lĩnh, nhân cách, trí tuệ, kinh nghiệm... của người quản lý.

Quản lý hành chính nhà nước có nội dung phức tạp và đa dạng đòi hỏi các nhà hành chính phải có kiến thức xã hội, kiến thức quản lý hành chính và kiến thức chuyên môn sâu rộng. Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, tiêu chuẩn về năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức phải là tiêu chuẩn hàng đầu.

f) Quản lý hành chính nhà nước có tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ

Nền hành chính nhà nước được xây dựng bởi một hệ thống định chế theo thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ Trung ương tới các địa phương, trong đó cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cấp mỗi cơ quan, mỗi cán bộ, công chức hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao. Tuy nhiên, để tránh biến hệ thống hành chính thành hệ thống quan liêu, cứng nhắc, chính hệ thống thứ bậc cũng cần sự chủ động, sáng tạo của mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi công chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

g) Quản lý hành chính nhà nước ở nước ta không có sự tách biệt tuyệt đối giữa người quản lý và người bị quản lý

Trong chế độ ta, mọi công dân vừa là chủ thể vừa là khách thể của quản

lý. Chúng ta chủ trương xây dựng nhà nước "của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân", nhân dân là chủ thể quản lý đất nước nên không có sự tách biệt tuyệt đối giữa người quản lý và người bị quản lý.

h) Quản lý hành chính nhà nước không vì lợi nhuận

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

Tuy nhiên, quản lý hành chính nhà nước không phải không quan tâm đến hiệu quả kinh tế. Quản lý hành chính nhà nước phải đạt hiệu quả xã hội trên cơ sở tiết kiệm chi phí.

i) Quản lý hành chính nhà nước mang tính nhân đạo

Bản chất của Nhà nước ta là nhà nước dân chủ, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân là xuất phát điểm của hệ thống pháp luật, thể chế, quy tắc, thủ tục hành chính. Cơ quan hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức không được quan liêu, cửa quyền hách dịch, gây phiền hà cho nhân dân khi thi hành công vụ. Hiện nay chúng ta đang xây dựng một nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và theo định hướng xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết nền hành chính nhà nước cần đảm bảo tính nhân đạo để hạn chế tối đa mặt trái của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

II. HÌNH THỨC QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm hình thức quản lý hành chính nhà nước

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

Như vậy, hình thức quản lý hành chính nhà nước là sự biểu hiện ra bên ngoài các hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý xã hội.

Việc lựa chọn hình thức quản lý hành chính nhà nước phải đảm bảo các yêu cầu dưới đây:

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

2. Các hình thức quản lý hành chính nhà nước

Đặc trưng của hình thức quản lý hành chính nhà nước là những hình thức pháp lý liên kết chặt chẽ với nhau trên cơ sở sự thống nhất của chức năng chấp hành và điều hành. Ta có thể chia hình thức quản lý hành chính nhà nước thành hai loại cơ bản sau:

- Những hình thức quản lý mang tính pháp lý.
- Những hình thức quản lý ít mang tính pháp lý.

a) Những hình thức quản lý mang tính pháp lý

Những hình thức quản lý mang tính pháp lý được pháp luật quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục. Hình thức quản lý mang tính pháp lý bao gồm:

**** Văn bản có tính chất chủ đạo***

Là văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm đề ra những chủ trương, nhiệm vụ và biện pháp lớn đề cập đến những vấn đề chung có tính chính trị - pháp lý của quốc gia và địa phương.

Các văn bản này là cơ sở trực tiếp để ban hành văn bản quy phạm pháp luật và thường thể hiện dưới hình thức nghị quyết, quyết định. Nó đảm bảo sự thống nhất trong lãnh đạo của các cơ quan hành chính nhà nước.

**** Văn bản quy phạm pháp luật***

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

Thông qua các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước quy định những quy tắc xử sự chung trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước; những nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước; xác định rõ thẩm quyền và thủ tục tiến hành hoạt động của các đối tượng quản lý.

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là hình thức pháp lý quan trọng nhất trong hoạt động của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

** Văn bản cá biệt*

Là loại văn bản do các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình để giải quyết những vụ việc cụ thể, đối với những đối tượng cụ thể.

Ban hành văn bản cá biệt là hình thức hoạt động chủ yếu của các cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là cấp cơ sở. Nội dung của nó là áp dụng một hay nhiều quy phạm pháp luật vào một trường hợp cụ thể, trong những điều kiện cụ thể. Việc ban hành văn bản cá biệt làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

** Văn bản hành chính thông thường*

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

** Các hình thức quản lý mang tính pháp lý khác:*

- Hoạt động cấp các loại giấy phép.
- Hoạt động cấp các loại giấy chứng nhận.
- Trưng dụng, trưng mua.
- Công chứng, chứng thực.
- Phòng ngừa, ngăn chặn hành chính.
- Xử phạt vi phạm hành chính.
- Các biện pháp xử lý hành chính khác: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh.

- Tài trợ: là việc Nhà nước hỗ trợ cho một tổ chức, nhóm đối tượng hoặc cá nhân để họ thực hiện một nhiệm vụ hoặc thỏa mãn nhu cầu nhất định thông qua các hình thức như: trợ giá, trợ cấp, miễn, giảm thuế.

- Cung cấp dịch vụ công: là hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ của công dân, tổ chức do các cơ quan nhà nước trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho tổ chức phi nhà nước thực hiện.

b) Những hình thức quản lý ít mang tính pháp lý

Những hình thức quản lý ít mang tính pháp lý được pháp luật quy định về nguyên tắc, khuôn khổ chung để tiến hành chứ không quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục. Pháp luật cho chủ thể có quyền được lựa chọn biện pháp thực hiện để bảo đảm tính chủ động, sáng tạo của các cơ quan quản lý. Hình thức quản lý ít mang tính pháp lý bao gồm:

**** Hình thức hội nghị***

Hình thức hội nghị có mục đích chủ yếu là để thống nhất ý kiến của tập thể lãnh đạo và điều phối công việc. Hình thức hội nghị còn sử dụng để thông báo, truyền đạt chủ trương, chính sách và pháp luật, triển khai các kế hoạch, giáo dục và đào tạo và giải quyết những công việc chuyên môn.

Hội nghị có nhiều hình thức như: hội nghị truyền thông, hội nghị chuyên môn, hội nghị chuyên đề, phổ biến, hội thảo...

Trong hình thức hội nghị, điều quan trọng là chương trình nghị sự, nội dung và cách chủ trì hội nghị phải được thực hiện theo phương pháp khoa học, người đứng ra tổ chức hội nghị phải có kỹ năng tổ chức, điều hành.

**** Hình thức hoạt động điều hành bằng các phương tiện thông tin kỹ thuật hiện đại***

Đó là việc các cơ quan hành chính nhà nước và các cán bộ, công chức hành chính nhà nước sử dụng các phương tiện kỹ thuật vào hoạt động quản lý như: máy điện thoại, máy Fax, mạng máy tính, chính phủ điện tử, chính phủ kỹ thuật số v.v...

Ưu điểm của hình thức này là nhanh chóng, kịp thời, song có nhược điểm là không đảm bảo được bí mật khi cần thiết và tốn kém.

III. QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm quyết định quản lý hành chính nhà nước

Quyết định quản lý hành chính nhà nước vừa được coi là phương tiện quản lý hành chính nhà nước, vừa là sản phẩm của hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Số lượng và chất lượng của quyết định quản lý hành chính nhà nước sẽ phản ánh chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Bởi vậy, muốn nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước cần nắm vững nguyên lý chung về quyết định quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay chưa có một định nghĩa chung về quyết định quản lý hành chính nhà nước. Theo tài liệu nước ngoài về hành chính, một thuật ngữ được sử dụng phổ biến là quyết định của cơ quan hành chính nhà nước, còn với các tài liệu đang lưu hành trong nước, thuật ngữ này được dùng tương đương với quyết định quản lý nhà nước, hay quyết định hành chính nhà nước. Do các cách tiếp cận khác nhau về hoạt động quản lý của cơ quan hành chính nhà nước đã dẫn đến việc sử dụng những khái niệm không thống nhất như trên.

Để nhấn mạnh quản lý hành chính nhà nước là một bộ phận không tách rời của chủ thể quản lý nhà nước, dùng quyết định làm phương tiện cơ bản để thực hiện chức năng quản lý hành chính, nên quan niệm về quyết định quản lý hành chính nhà nước như sau:

Quyết định quản lý hành chính nhà nước là kết quả của sự thể hiện ý chí, quyền lực hành chính nhà nước được ban hành trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật, theo thẩm quyền, trình tự và hình thức luật định nhằm thực hiện các nhiệm vụ của quyền hành pháp nhà nước.

Tuy nhiên, do tính chất khác nhau của chủ thể quản lý hành chính nhà nước và các chủ thể khác, nên để tìm ra đặc trưng của quyết định quản lý hành chính nhà nước so với các quyết định khác, chúng ta cần tìm hiểu sự khác biệt giữa tổ chức hành chính nhà nước và các tổ chức khác:

- Các chủ thể quản lý hành chính nhà nước không thể ban hành quyết định theo ý chí, mong muốn chủ quan của mình. Các cơ quan hành chính nhà nước và các cá nhân được trao quyền (sử dụng quyền lực nhà nước) thực hiện quyền quản lý nhà nước vì lợi ích chung của xã hội, các chủ thể quản lý chỉ là đại diện cho nhà nước, vì lợi ích của nhà nước.

- Do chủ thể ban hành quyết định quản lý được sử dụng quyền lực nhà nước, mà tính chất cơ bản của quyền lực nhà nước là tính cưỡng chế, nên nó có tính bắt buộc thi hành đối với các chủ thể khác có liên quan đến vấn đề mà quyết định quản lý hành chính nhà nước đề cập đến.

- Quyết định quản lý do chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành hướng tới mục tiêu không chỉ của tổ chức hành chính mà còn hướng tới mục tiêu chung của quốc gia.

- Môi trường để các nhà quản lý hành chính ban hành quyết định khác với các tổ chức khác, bao gồm nhiều yếu tố tác động như ảnh hưởng của cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, cá nhân công dân, đảng phái, tổ chức chính trị - xã hội cũng như các nhóm lợi ích trong xã hội. Việc ban hành quyết định quản lý của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước còn phải tính đến lợi ích của các nhóm lợi ích trong xã hội.

- Quy trình, thủ tục ban hành quyết định quản lý hành chính không tự do như các tổ chức khác mà chịu sự điều chỉnh bởi các quy định pháp luật.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước được ban hành nhằm giải quyết các vấn đề đặt ra trong quản lý hành chính nhà nước khi xuất hiện vấn đề cần điều chỉnh.

2. Tính chất của quyết định quản lý hành chính nhà nước

Quyết định quản lý hành chính nhà nước có các tính chất sau:

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước thể hiện ý chí của nhà nước, là kết quả sự thể hiện ý chí của các chủ thể quản lý, nhân danh Nhà nước vì lợi ích chung của xã hội. Quyết định quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, ý chí đơn phương của Nhà nước mà mọi chủ thể khác đều phải tuân theo nếu họ thuộc phạm vi tác động của quyết định.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước mang tính pháp lý, thể hiện ở hệ quả pháp lý mà quyết định quản lý mang lại. Quyết định quản lý hành chính nhà nước hoạch định chủ trương, đường lối, nhiệm vụ lớn cho hoạt động quản lý hành chính; đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính; làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước mang tính dưới luật. Tính chất này xuất phát từ nguyên tắc pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Các

quyết định quản lý hành chính nhà nước được ban hành trên cơ sở và để thi hành luật. Điều này có nghĩa là, nội dung và hình thức của quyết định quản lý hành chính nhà nước phải được ban hành phù hợp với thẩm quyền của chủ thể ban hành và phải tuân thủ Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh và các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan quyền lực cùng cấp; ban hành theo trình tự, thủ tục quy định.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước được ban hành để thực hiện quyền hành pháp, tức là hoạt động chấp hành và điều hành của hệ thống hành chính nhà nước và những người có thẩm quyền hành pháp.

3. Phân loại quyết định quản lý hành chính nhà nước

Việc phân loại quyết định quản lý hành chính nhà nước giúp cho việc nghiên cứu và ban hành quyết định cũng như tổ chức thực hiện quyết định quản lý hành chính nhà nước có hiệu quả hơn.

Phân loại quyết định quản lý hành chính nhà nước căn cứ vào các tiêu chí sau: tính chất pháp lý, chủ thể ban hành, trình tự ban hành, hình thức, nội dung cụ thể theo ngành và lĩnh vực quản lý, phạm vi tác động.

a) Căn cứ vào chủ thể ban hành:

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước của Thủ tướng chính phủ.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước của Bộ trưởng.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước của Ủy ban nhân dân.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước của Chủ tịch Ủy ban nhân dân.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước liên tịch.

b) Căn cứ vào thời gian có hiệu lực của quyết định:

- Quyết định có hiệu lực lâu dài được áp dụng cho đến khi có quyết định hành chính khác thay thế.
- Quyết định có hiệu lực trong một thời gian nhất định - là những quyết định có ghi rõ thời hạn có hiệu lực, tùy thuộc vào thời gian giải quyết vấn đề.
- Quyết định có hiệu lực một lần chỉ giải quyết những nhiệm vụ cụ thể.

c) Căn cứ vào cấp hành chính ban hành quyết định:

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước cấp Trung ương: Do các cơ quan hành chính nhà nước trung ương ban hành.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước cấp địa phương: Do các cơ quan hành chính nhà nước địa phương ban hành như: cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; cấp xã, phường, thị trấn.

d) Căn cứ theo lĩnh vực quản lý:

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực kinh tế.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực văn hóa, xã hội, y tế, giáo dục.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực tài nguyên, môi trường.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực an ninh, quốc phòng...

e) Căn cứ theo hình thức thể hiện của quyết định:

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước thể hiện dưới dạng văn bản.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước thể hiện dưới dạng lời nói: được sử dụng để điều hành hoạt động nội bộ của cơ quan hành chính nhà nước hoặc để giải quyết những công việc cụ thể, gấp rút.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước được thể hiện dưới hình thức biên báo, tín hiệu, ký hiệu.

f) Căn cứ vào tính chất và nội dung của quyết định:

(Đây là cách phân loại cơ bản nhất và có tính thực tiễn nhất)

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước chủ đạo (quyết định cơ bản): là những quyết định đề ra các chính sách, nhiệm vụ, biện pháp lớn có tính chất chung. Nó là cơ sở cho việc ban hành các quyết định hành chính quy phạm và nó là công cụ định hướng trong thực hiện lãnh đạo của hệ thống hành chính nhà nước.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước quy phạm: là quyết định ban hành các quy phạm pháp luật hành chính và là cơ sở cho việc ban hành các quyết định hành chính cá biệt.

Quyết định quản lý hành chính nhà nước quy phạm trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính, cụ thể:

+ Đặt ra các quy phạm pháp luật hành chính mới nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh mà chưa có luật, pháp lệnh điều chỉnh.

+ Cụ thể hoá các quy phạm pháp luật do Quốc hội hoặc các cơ quan nhà nước cấp trên ban hành.

+ Sửa đổi những quy phạm pháp luật hành chính hiện hành.

+ Thay đổi phạm vi, hiệu lực của quy phạm pháp luật hành chính hiện hành về thời gian, không gian và đối tượng thi hành.

- Quyết định quản lý hành chính nhà nước cá biệt:

Quyết định quản lý hành chính nhà nước cá biệt là quyết định do các chủ thể quản lý hành chính ban hành trên cơ sở quyết định quy phạm hoặc trên cơ sở quyết định quản lý hành chính cá biệt của cấp trên nhằm giải quyết một vấn đề cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước.

Việc ban hành quyết định quản lý hành chính cá biệt làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể.

Quyết định quản lý hành chính cá biệt có tính chất đơn phương và tính bắt buộc thi hành ngay. Tính chất đơn phương và bắt buộc thi hành ngay nhằm đảm bảo cho nền hành chính hoạt động hiệu lực, hiệu quả, duy trì trật tự, kỷ cương xã hội. Tính bắt buộc thi hành ràng buộc đối với cả cơ quan hành chính nhà nước và đối với cả công dân, tổ chức:

- Đối với công dân, tổ chức khi nhận được quyết định hành chính cá biệt thì phải thi hành ngay nghĩa vụ mà quyết định đòi hỏi, cho dù đương sự cho rằng quyết định hành chính này là bất hợp pháp, bất hợp lý; sau đó họ có thể thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện của mình. Trong quá trình khiếu nại, khiếu kiện họ vẫn phải thực hiện quyết định, trừ một số trường hợp theo luật định.

- Đối với cơ quan hành chính, nếu quyết định quản lý tạo ra cho công dân, tổ chức một quyền lợi và họ yêu cầu được hưởng quyền lợi đó thì cơ quan hành chính nhà nước phải có nghĩa vụ thỏa mãn ngay yêu cầu đó.

4. Các yêu cầu của quyết định quản lý hành chính nhà nước

Xuất phát từ nguyên tắc pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước, như mọi hoạt động quản lý hành chính nhà nước khác, việc ban hành quyết định

quản lý hành chính nhà nước cũng phải tuân thủ pháp luật; tức là mọi quyết định phải được ban hành trên cơ sở pháp luật và nhằm để thực thi pháp luật. Tuy nhiên, để các quyết định đó có khả năng thực thi cao trên thực tế thì chúng còn phải phù hợp với yêu cầu của thực tiễn cuộc sống, phù hợp với nguyện vọng của nhân dân, tức là chúng phải hợp lý. Như vậy, mọi quyết định quản lý hành chính nhà nước chỉ có thể đảm bảo có hiệu lực và hiệu quả khi nội dung và hình thức, thủ tục của chúng bảo đảm cả tính hợp pháp và tính hợp lý. Hai yêu cầu này có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, do đó khi ban hành quyết định quản lý hành chính nhà nước, chủ thể ban hành phải tính đến cả hai yêu cầu hợp pháp và hợp lý.

a) Các yêu cầu của tính hợp pháp

- Nội dung của quyết định phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật; phù hợp với nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước; những nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam; phù hợp với các điều ước quốc tế mà Nhà nước đã ký kết hoặc gia nhập.

- Quyết định phải được ban hành đúng với thẩm quyền của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Yêu cầu này có nghĩa là, mỗi một chủ thể nhất định (cơ quan và cá nhân được trao thẩm quyền) chỉ có quyền ban hành quyết định để giải quyết những vấn đề xác định mà pháp luật đã trao cho.

- Quyết định phải ban hành xuất phát từ những lý do xác thực. Những lý do được coi là xác thực khi nó xuất phát từ lợi ích chung của Nhà nước, của xã hội, dựa trên những căn cứ pháp lý xác đáng và những sự kiện pháp lý nhất định, tức là chỉ khi nào trong hoạt động quản lý nhà nước và đời sống xã hội xuất hiện các nhu cầu, các sự kiện được pháp luật quy định cần phải ban hành quyết định thì chủ thể quản lý hành chính nhà nước có thẩm quyền mới ban hành các quyết định nhằm quy định chung hoặc áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể.

- Quyết định phải được ban hành đúng hình thức, thể thức, kỹ thuật trình bày theo quy định của pháp luật: tên gọi, thể thức ban hành.

- Quyết định phải được ban hành đúng trình tự, thủ tục theo luật định.

b) Các yêu cầu của tính hợp lý

Yêu cầu hợp lý là những yêu cầu tuy rất quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả quyết định quản lý hành chính nhà nước nhưng do yêu cầu này liên quan tới kỹ thuật, nghệ thuật quản lý do đó chúng không thể được quy định chặt

chẽ, rõ ràng trong pháp luật. Một quyết định quản lý hành chính nhà nước được coi là hợp lý khi thoả mãn các yêu cầu cụ thể sau :

- Quyết định phải đảm bảo kết hợp hài hòa các lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân. Tránh ban hành các quyết định chỉ nhằm phục vụ cho lợi ích của Nhà nước mà gây cản trở và thiệt hại cho công dân; ngược lại, tránh vì phục vụ cho lợi ích của một thiểu số người mà gây tổn hại chung cho xã hội.

- Quyết định phải có tính cụ thể phù hợp với từng vấn đề và đối tượng thực hiện, tức là quyết định cần phải cụ thể về nhiệm vụ, thời gian, chủ thể, phương tiện thực hiện quyết định. Tuy nhiên, nếu một quyết định quá cụ thể thì khó có thể phù hợp với mọi đối tượng thực hiện, và do đó sẽ cản trở tính chủ động sáng tạo của đối tượng thực hiện. Vì vậy, tính cụ thể phải gắn liền với tính phù hợp, tức là quyết định được ban hành phù hợp với từng vấn đề và đối tượng thực hiện.

- Quyết định phải đảm bảo tính hệ thống, toàn diện. Tính hệ thống đòi hỏi không chỉ các biện pháp được đưa ra trong cùng một quyết định mà cả trong các quyết định liên quan đều phải phù hợp, đồng bộ với nhau, kể cả quyết định của các cơ quan khác nhau về cùng một loại vấn đề. Quyết định phải luôn gắn mục tiêu, nhiệm vụ cần đạt với điều kiện thực hiện. Tính toàn diện nghĩa là nội dung của quyết định phải tính hết các đặc điểm của các ngành, lĩnh vực, phải tính đến tác động trực tiếp và gián tiếp của quyết định, mục tiêu trước mắt và lâu dài, phải tính hết hiệu quả không chỉ về mặt kinh tế mà cả về chính trị, văn hoá, xã hội.

- Quyết định phải sử dụng ngôn ngữ, văn phong hành chính. Sở dĩ có yêu cầu này là vì ngôn ngữ và cách trình bày quyết định rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn thì nội dung của quyết định mới được thể hiện một cách chính xác, dễ tiếp cận, từ đó mới áp dụng đúng quyết định.

IV. PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm phương pháp quản lý hành chính nhà nước

Phương pháp quản lý hành chính nhà nước là cách thức tác động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước lên đối tượng quản lý của hành chính nhà nước (cá nhân, tổ chức) nhằm đạt được những mục tiêu xác định.

Phương pháp quản lý hành chính nhà nước là biểu hiện cụ thể mối quan hệ qua lại giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Sử

dụng các phương pháp vừa là một khoa học, vừa là một nghệ thuật. Tính khoa học đòi hỏi phải nắm vững đối tượng quản lý với những đặc điểm vốn có của nó để tác động trên cơ sở nhận thức và vận dụng các quy luật khách quan phù hợp với đối tượng quản lý đó. Tính nghệ thuật biểu hiện ở chỗ chủ thể quản lý biết lựa chọn và kết hợp các phương pháp quản lý để đạt mục tiêu quản lý đề ra.

Các phương pháp quản lý hành chính nhà nước phải đáp ứng được những yêu cầu sau:

- Các phương pháp quản lý hành chính nhà nước phải đa dạng và thích hợp để tác động lên những đối tượng quản lý khác nhau.

- Các phương pháp quản lý phải có tính khả thi, đem lại hiệu quả cao.

- Các phương pháp quản lý phải có tính sáng tạo và phải thường xuyên được đổi mới, hoàn thiện.

- Các phương pháp quản lý phải phù hợp với pháp luật hiện hành, với cơ chế hiện hành của nhà nước.

2. Các phương pháp quản lý hành chính nhà nước

Các cơ quan hành chính nhà nước, trong tổ chức và hoạt động của mình sử dụng rất nhiều phương pháp quản lý. Có những phương pháp của các ngành khoa học khác mà khoa học quản lý vận dụng và có những phương pháp đặc thù của hành chính nhà nước.

Các phương pháp có thể phân thành 2 nhóm lớn:

- Nhóm thứ nhất là những phương pháp quản lý chung được các cơ quan quản lý hành chính nhà nước vận dụng.

- Nhóm thứ hai là những phương pháp đặc thù mà các cơ quan quản lý hành chính nhà nước vận dụng.

a) Nhóm phương pháp thứ nhất:

- Phương pháp kế hoạch hóa:

Các cơ quan nhà nước sử dụng phương pháp này để xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, lập quy hoạch, dự báo xu thế phát triển, đặt chương trình, mục tiêu, xây dựng kế hoạch...

- Phương pháp thống kê:

Dùng phương pháp này để thu thập số liệu, khảo sát, phân tích, tổng hợp tình hình và nguyên nhân của các hiện tượng quản lý, làm căn cứ cho việc ra quyết định quản lý hành chính nhà nước.

- Phương pháp tâm lý – xã hội:

Phương pháp này nhằm tác động vào tâm tư, tình cảm của người lao động, tạo cho họ không khí phấn khởi, tạo động cơ làm việc, giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong công việc.

- Phương pháp sinh lý học:

Bố trí nơi làm việc phù hợp với sinh lý của con người, tạo ra sự thoải mái trong khi làm việc và tiết kiệm các thao tác không cần thiết nhằm nâng cao năng suất lao động, như bố trí phòng làm việc, vị trí ngồi, vị trí để điện thoại, tài liệu, màu sắc, ánh sáng trong phòng làm việc...

b) Nhóm phương pháp thứ hai:

- Phương pháp giáo dục

Phương pháp giáo dục là cách thức tác động vào nhận thức của con người trong tổ chức, nhằm nâng cao tính tự giác và khả năng lao động của họ trong việc thực hiện nhiệm vụ.

Các phương pháp giáo dục dựa trên cơ sở vận dụng các quy luật nhận thức của con người. Đặc trưng của các phương pháp này là tính thuyết phục, tức là giúp cho con người phân biệt được phải - trái, đúng - sai, lợi - hại, đẹp - xấu, thiện - ác. Trên cơ sở nhận thức đúng, họ sẽ hành động đúng, hành động có lương tâm, có trách nhiệm đối với công việc.

- Phương pháp tổ chức

Phương pháp tổ chức là cách thức tác động lên con người thông qua mối quan hệ tổ chức nhằm đưa con người vào khuôn khổ, kỷ luật, kỷ cương của tổ chức.

Phương pháp này được áp dụng thông qua hai hướng. Một là, các cơ quan hành chính nhà nước thành lập các tổ chức hoặc cho phép thành lập các tổ chức và kiểm soát hoạt động của các tổ chức này. Hai là, trong từng cơ quan hành chính nhà nước phải xây dựng nội quy, quy chế, quy trình hoạt động của cơ quan, bộ phận, cá nhân và kiểm tra, xử lý kết quả thực hiện một cách dân chủ, công bằng.

- Phương pháp kinh tế

Phương pháp kinh tế là cách thức tác động vào đối tượng quản lý thông qua các lợi ích kinh tế, để cho đối tượng quản lý tự lựa chọn phương án hoạt động có hiệu quả nhất trong phạm vi hoạt động của họ.

Tác động thông qua lợi ích kinh tế chính là tạo ra động lực thúc đẩy con người tích cực làm việc. Thực chất của các phương pháp kinh tế là đặt mỗi người, mỗi bộ phận vào những điều kiện kinh tế để họ có khả năng kết hợp đúng đắn lợi ích của mình với lợi ích của tổ chức, cho phép mỗi người lựa chọn con đường có hiệu quả nhất để thực hiện nhiệm vụ của mình.

Áp dụng phương pháp kinh tế thông qua sử dụng các đòn bẩy kinh tế như: tiền lương, tiền thưởng, phụ cấp, giá cả, thuế, chính sách tiền tệ, tỷ giá hối đoái...

- Phương pháp hành chính

Phương pháp hành chính là cách thức tác động trực tiếp của các chủ thể hành chính nhà nước lên đối tượng quản lý bằng các quyết định hành chính mang tính bắt buộc.

Vai trò của phương pháp hành chính trong quản lý rất to lớn, nó xác lập trật tự kỷ cương làm việc trong hành chính nhà nước, kết nối các phương pháp quản lý khác và giải quyết các vấn đề đặt ra trong quản lý hành chính nhà nước rất nhanh chóng. Không có phương pháp hành chính thì không thể quản lý hệ thống có hiệu lực.

Phương pháp này dựa trên mối quan hệ quyền lực - phục tùng, tức mối quan hệ quyền hành trong tổ chức.

Trong số các phương pháp này, theo quan điểm của Đảng và Nhà nước ta hiện nay thì phương pháp giáo dục tư tưởng, đạo đức được đặt lên hàng đầu, phải làm thường xuyên, liên tục và nghiêm túc. Biện pháp tổ chức là hết sức quan trọng, có tính khẩn cấp. Phương pháp kinh tế là biện pháp cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Phương pháp hành chính là rất cần thiết và khẩn trương, nhưng phải được sử dụng một cách đúng pháp luật.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Anh/Chị hãy trình bày khái niệm, đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước?
2. Anh/Chị hãy trình bày khái niệm và các hình thức quản lý hành chính nhà nước?
3. Anh/Chị hãy trình bày khái niệm, tính chất của quyết định quản lý hành chính nhà nước? Trình bày yêu cầu về tính hợp pháp và hợp lý của quyết định quản lý hành chính nhà nước? Lấy ví dụ minh họa.
4. Anh/Chị hãy trình bày khái niệm và các phương pháp quản lý hành chính nhà nước? Theo anh/chị, trong các phương pháp này phương pháp nào là phương pháp quan trọng nhất? Vì sao?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).
2. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.
3. Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.
4. Luật Khiếu nại năm 2011
5. Luật Tố cáo năm 2011.
6. Luật Thanh tra năm 2010.
7. Luật Cán bộ, công chức năm 2008.
8. Nghị định 36/2012/NĐ-CP ngày 18/4/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.
9. Học viện Hành chính. Giáo trình Luật Hành chính và Tài phán hành chính. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội - 2011.
10. Học viện Hành chính. Giáo trình Hành chính công. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội - 2011.