

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. Quan niệm chung về quản lý hành chính nhà nước:

1. Quản lý là gì?

Quản lý là hoạt động nhằm tác động một cách có tổ chức và định hướng của chủ thể quản lý vào một đối tượng nhất định 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 theo những mục tiêu đã định.

Với cách diễn đạt như vậy thì quản lý bao gồm các yếu tố sau:

- Chủ thể quản lý: là con người hoặc tổ chức, tạo ra tác động quản lý và tác động đến đối tượng quản lý thông qua công cụ, phương tiện và nguyên tắc nhất định.
- Đối tượng quản lý: tiếp nhận trực tiếp sự tác động của chủ thể quản lý. Tùy theo từng loại đối tượng khác nhau mà người ta chia ra các dạng quản lý khác nhau.
- 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.
- Mục tiêu quản lý: là cái đích cần phải đạt tới do chủ thể quản lý định trước.
- Quản lý ra đời là nhằm đạt hiệu quả nhiều hơn, năng suất cao hơn trong công việc. Nhưng quản lý lại là một hoạt động rất phức tạp và phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau như: yếu tố con người, yếu tố chính trị, tổ chức, quyền lực, thông tin và yếu tố văn hóa.

2. Quản lý Nhà nước là gì?

Quản lý nhà nước xuất hiện cùng với sự xuất hiện của Nhà nước. Xét về mặt chức năng quản lý nhà nước bao gồm hoạt động lập pháp của cơ quan lập pháp, hoạt động hành chính của Chính phủ và hoạt động tư pháp của hệ thống tư pháp.

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

- Chủ thể quản lý nhà nước là các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp.

- Đối tượng quản lý nhà nước là toàn thể nhân dân sống, làm việc trong phạm vi lãnh thổ quốc gia.
- Quản lý nhà nước diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội: chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng và đối ngoại.
- Quản lý nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, lấy pháp luật làm công cụ quản lý chủ yếu.

Như vậy: 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 hành vi hoạt động 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.

3. Quản lý hành chính nhà nước là gì?

Trong quản lý nhà nước, hoạt động quản lý hành chính nhà nước là trung tâm, chủ yếu. Tuy nhiên, quản lý hành chính nhà nước có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước.

Quản lý hành chính nhà nước được hiểu trên 3 nội dung quan trọng sau đây:

Một là: Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp; hành pháp là một trong 3 quyền của quyền lực nhà nước thống nhất. Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp cao nhất đối với toàn dân, toàn xã hội.

Hai là: Quản lý hành chính nhà nước là tác động có tổ chức và điều chỉnh.

Tổ chức ở đây là tổ chức hành chính nhà nước. Trong quản lý hành chính nhà nước chức năng tổ chức rất quan trọng, vì không có tổ chức thì không thể quản lý được.

Điều chỉnh là sự quy định về mặt pháp lý thể hiện bằng các quyết định quản lý về nguyên tắc, tiêu chuẩn, biện pháp nhằm tạo sự phù hợp của các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người.

Ba là: Quản lý hành chính nhà nước là sự tác động bằng pháp luật và theo nguyên tắc pháp chế. Quyền lực Nhà nước mang tính mệnh lệnh đơn phương và tính tổ chức cao. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật.

4. Tính chất, đặc điểm, các lĩnh vực và quy trình quản lý hành chính nhà nước:

4.1. Tính chất cơ bản của quản lý hành chính nhà nước:

- *Tính chính trị xã hội chủ nghĩa:* Nền hành chính nhà nước là một bộ phận trọng yếu của hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa, là công cụ để thực hiện quyền lực chính trị của giai cấp công nhân, nông dân và đội ngũ trí thức.

- Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi nhiệm vụ chính trị, phục tùng và phục vụ chính trị, thực hiện đường lối lãnh đạo của Đảng Cộng Sản Việt Nam. Nhưng quản lý hành chính nhà nước chỉ có tính độc lập tương đối trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

- *Tính chất dân chủ xã hội chủ nghĩa:* Bản chất Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Do vậy quản lý hành chính nhà nước phải tạo điều kiện để thu hút đông đảo quần chúng nhân dân tham gia vào quản lý các quá trình xã hội với phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

- *Tính chất khoa học:* Quản lý không chỉ là một khoa học mà nó còn là một nghệ thuật.

Nó là một khoa học vì có tính quy luật, có các nguyên lý và mối quan hệ tương hỗ với các môn khoa học khác.

Quản lý hành chính nhà nước là một nghệ thuật vì nó phụ thuộc vào tài nghệ, bản lĩnh, nhân cách, trí tuệ, kinh nghiệm của nhà quản lý.

Quản lý hành chính nhà nước là biểu hiện quan trọng và tập trung nhất trong toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước đối với quá trình phát triển kinh tế và đời sống xã hội. Do vậy, cán bộ, công chức phải có kiến thức, hiểu biết về quy luật của hoạt động quản lý nói chung, quản lý nhà nước nói riêng.

- *Tính chất bao quát ngành và lĩnh vực:* Quản lý hành chính nhà nước không chỉ tổ chức, điều chỉnh từng lĩnh vực mà còn phải liên kết, phối hợp các lĩnh vực thành một thể thống nhất để đảm bảo cho xã hội phát triển đồng bộ, cân đối, có hiệu quả. Tuy nhiên cần phải hiểu rằng: quản lý toàn bộ các lĩnh vực đời sống xã hội không có nghĩa là các cơ quan hành chính nhà nước điều chỉnh mọi khía cạnh hoạt động xã hội mà chỉ điều chỉnh các khía cạnh do luật định.

4.2. Các đặc điểm cơ bản của quản lý hành chính nhà nước:

- Quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực đặc biệt, tính tổ chức rất cao và tính mệnh lệnh đơn phương của Nhà nước, Đây là đặc điểm để phân biệt hoạt động quản lý nhà nước với các hoạt động quản lý khác.
- Quản lý hành chính nhà nước có mục tiêu chiến lược, có chương trình và có kế hoạch để thực hiện mục tiêu.
- Mục tiêu quản lý là căn cứ để các chủ thể quản lý đưa ra những tác động thích hợp với những hình thức và phương pháp phù hợp. 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.
- Quản lý hành chính nhà nước có tính chủ động, sáng tạo và linh hoạt trong điều hành phối hợp, huy động mọi lực lượng, phát huy sức mạnh để tổ chức lại nền sản xuất và cuộc sống con người theo phân công, phân cấp, đúng thẩm quyền và theo nguyên tắc tập trung dân chủ.
- Quản lý hành chính nhà nước có tính liên tục và tương đối ổn định trong tổ chức và hoạt động.
- Quản lý hành chính nhà nước có tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao. Quản lý hành chính nhà nước không chỉ được coi là một nghề mà còn được coi là một nghề tổng hợp, phức tạp, sáng tạo nhất trong các nghề. Do vậy cán bộ, công chức hành chính nhà nước không chỉ có chuyên môn sâu mà còn phải có kiến thức rộng trên nhiều lĩnh vực.
- Quản lý hành chính nhà nước có tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ, là một hệ thống thông suốt từ trên xuống dưới, cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên.
- Quản lý hành chính nhà nước không có sự cách biệt tuyệt đối về mặt xã hội giữa người quản lý và người bị quản lý.
- Quản lý hành chính nhà nước xã hội chủ nghĩa không vụ lợi.
- Quản lý hành chính nhà nước xã hội chủ nghĩa mang tính nhân đạo.

4.3. Các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước:

- Quản lý hành chính nhà nước về kinh tế- tài chính.
- Quản lý hành chính nhà nước về văn hóa – xã hội, khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường.

- Quản lý hành chính nhà nước về hành chính – chính trị (quản lý nội chính).

4.4. Quy trình hoạt động chủ yếu của quản lý hành chính nhà nước:

Để thực hiện hiệu quả mục tiêu, nhiệm vụ của nền hành chính, trong hoạt động quản lý cần tuân thủ quy trình hành động gồm các nội dung sau:

- Xây dựng quy hoạch, kế hoạch.
- Xây dựng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước.
- Sắp xếp, bố trí đội ngũ cán bộ, công chức.
- Ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định quản lý hành chính nhà nước.
- Phối hợp.
- Sử dụng nguồn tài lực.
- Giám sát, kiểm tra, báo cáo, tổng kết, đánh giá.

II. Các nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước:

Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước là tư tưởng chỉ đạo hành động, hành vi quản lý nhà nước của các cơ quan và cán bộ, công chức Nhà nước.

1. Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự tham gia, giám sát của nhân dân đối với quản lý hành chính nhà nước:

Đảng Cộng Sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Đảng lãnh đạo quản lý hành chính nhà nước bằng các nghị quyết đề ra đường lối, chủ trương, chính sách, nhiệm vụ cho quản lý nhà nước; Đảng lãnh đạo thông qua công tác tổ chức, cán bộ; hoạt động tổ chức, tuyên truyền, kiểm tra sự thực hiện nghị quyết của Đảng cũng như pháp luật của Nhà nước, của tổ chức Đảng các cấp và đảng viên.

Đảng lãnh đạo quản lý nhà nước nhưng không làm thay các cơ quan nhà nước. Nhân dân có quyền tham gia quản lý hành chính nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Nhân dân có quyền tham gia quản lý nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp.

2. Nguyên tắc tập trung dân chủ:

Nguyên tắc tập trung dân chủ quy định trước hết là sự tập trung đối với những vấn đề cơ bản chính yếu nhất, bản chất nhất. Sự tập trung đảm bảo cho cơ quan cấp dưới, địa

phương và cơ sở khả năng thực hiện quyết định của Trung ương căn cứ vào điều kiện thực tế của mình. Bên cạnh đó phải đảm bảo tính sáng tạo, quyền chủ động của địa phương và cơ sở.

Tập trung dân chủ được biểu hiện rất đa dạng trong mọi lĩnh vực, mọi cấp quản lý từ vấn đề tổ chức bộ máy đến cơ chế vận hành của bộ máy.

3. Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước bằng pháp luật và tăng cường pháp chế:

Đây là nguyên tắc hiến định. Nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều đó có nghĩa là hệ thống hành chính nhà nước phải chấp hành luật, khi ban hành quyết định quản lý hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh. Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Nếu sai phạm trong hoạt động quản lý thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

4. Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ:

Quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ là hai mặt không tách rời nhau mà phải kết hợp chặt chẽ với nhau, đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế. Các đơn vị kinh tế bất kể các thành phần kinh tế nào nằm trên địa bàn quản lý đều thuộc một ngành kinh tế kỹ thuật nhất định và phải chịu sự quản lý của ngành. Nhưng các đơn vị kinh tế - kỹ thuật đó đều được phân bố trên những địa bàn nhất định nên phải chịu sự quản lý của địa phương. Đây là sự thống nhất giữa hai mặt: cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chúng.

5. Nguyên tắc phân biệt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất kinh doanh:

Nhà nước ta có nhiệm vụ tổ chức và quản lý nền kinh tế quốc dân trên quy mô cả nước, trực tiếp tổ chức và quản lý các thành phần kinh tế nhưng *Nhà nước không trực tiếp kinh doanh và quản lý kinh doanh.*

Chức năng quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm các nội dung chính sau:

- Tạo môi trường và điều kiện cho hoạt động sản xuất kinh doanh.
- Định hướng và hỗ trợ phát triển kinh tế thông qua kế hoạch và các chính sách kinh tế.

- Hoạch định và thực hiện chính sách xã hội, đảm bảo phát triển kinh tế đi đôi với phát triển xã hội.
- Quản lý và kiểm soát việc sử dụng tài nguyên và tài sản quốc gia.
- Tổ chức nền kinh tế và điều chỉnh bằng các công cụ và biện pháp vĩ mô.
- Tổ chức, giám sát hoạt động tuân thủ pháp luật của các đơn vị kinh tế.
- Các tổ chức kinh doanh trực tiếp thực hiện hoạt động kinh doanh, có quyền tự chủ về tài chính, thực hiện hoạch toán kinh tế, có nhiệm vụ kinh doanh có hiệu quả trong khuôn khổ pháp lý và chịu sự quản lý bằng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.

6. Nguyên tắc công khai:

Tổ chức và hoạt động hành chính của Nhà nước là nhằm phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích hợp pháp của công dân nên cần phải công khai hóa. Phải quy định các hoạt động cần công khai cho dân biết, tạo điều kiện thu hút đông đảo quần chúng nhân dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động hành chính nhà nước.

III. Chủ thể và khách thể trong quản lý hành chính nhà nước:

1. Chủ thể quản lý hành chính nhà nước:

Chủ thể quản lý hành chính nhà nước là cơ quan hành chính nhà nước, các viên chức lãnh đạo, các cá nhân, tổ chức được ủy quyền.

- Cơ quan hành chính nhà nước nếu dựa theo thẩm quyền được chia làm 02 loại cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung và cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền riêng.
- Các viên chức lãnh đạo và quản lý hành chính nhà nước có 03 phương thức hình thành: Bầu, bổ nhiệm, bầu kết hợp với bổ nhiệm.
- Công chức có thể trở thành chủ thể quản lý khi có sự uỷ quyền như: thuế vụ, kiểm lâm, hải quan, cảnh sát giao thông...

2. Khách thể quản lý hành chính nhà nước:

Khách thể quản lý hành chính nhà nước là cái mà hoạt động quản lý tác động tới – đó là quá trình xã hội và hành vi của con người hoặc tổ chức của con người.

Con người có rất nhiều hành vi nhưng không phải hành vi nào của con người cũng hợp pháp và phù hợp với lợi ích xã hội. Do vậy các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng sự quản lý của Nhà nước.

Khách thể và chủ thể trong quản lý hành chính nhà nước được tách biệt tương đối. Bởi con người vừa là chủ thể vừa là khách thể quản lý hành chính nhà nước.

IV. Hình thức, công cụ và phương pháp quản lý hành chính nhà nước:

1. Hình thức quản lý hành chính nhà nước:

1.1. Hình thức pháp lý: Là hình thức được pháp luật quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục.

- Hoạt động ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước là hình thức pháp lý quan trọng được phân loại như sau:

- + Ban hành văn bản QPPL: Đây là hình thức pháp lý quan trọng nhất trong hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Thông qua hình thức này, các cơ quan hành chính nhà nước quy định quy tắc xử sự chung trong lĩnh vực quản lý; nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính; xác định thẩm quyền, thủ tục tiến hành hoạt động của đối tượng quản lý.

- + Ban hành văn bản áp dụng pháp luật: Đây là hình thức hoạt động chủ yếu của các cơ quan hành chính nhà nước. Nội dung chủ yếu của nó là áp dụng một hay nhiều QPPL vào một trường hợp cụ thể, trong những điều kiện cụ thể.

- Các hoạt động mang tính pháp lý khác: Đây là hình thức pháp lý quan trọng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Hình thức hoạt động này được tiến hành khi phát sinh những điều kiện tương ứng được định trước trong QPPL nhưng không cần ban hành văn bản áp dụng pháp luật.

- + Áp dụng các biện pháp ngăn chặn, phòng ngừa vi phạm pháp luật như kiểm tra bằng lái xe; kiểm tra việc đăng ký tạm trú, tạm vắng...

- + Đăng ký những sự kiện nhất định như đăng ký khai sinh, kết hôn...

- + Lập và cấp một số giấy tờ nhất định như lập biên bản về vi phạm hành chính.

- + Hoạt động công chứng.

1.2. Hình thức không pháp lý:

Đó là hình thức hoạt động thuộc phạm vi, chức năng, thẩm quyền, pháp luật cho chủ thể có thẩm quyền được lựa chọn việc thực hiện để đảm bảo tính chủ động, hiệu quả của hoạt động.

Ví dụ: Hình thức hội nghị ở cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền riêng nơi thực hiện theo chế độ thủ trưởng, kết quả hội nghị không ban hành quyết định có tính pháp lý.

2. Công cụ quản lý hành chính nhà nước:

Để thực hiện chức năng, thẩm quyền các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng các công cụ chủ yếu sau:

- Công sở: Là trụ sở cơ quan; là nơi làm việc của cơ quan; là nơi viên chức lãnh đạo, công chức và nhân viên thực thi công vụ, ban hành các quyết định hành chính và tổ chức thực hiện các quyết định; là nơi giao tiếp đối nội, đối ngoại...
- Công sản: Vốn, các điều kiện, phương tiện để hoạt động.
- Quyết định quản lý hành chính nhà nước.

3. Phương pháp quản lý hành chính nhà nước:

Phương pháp quản lý hành chính nhà nước là các thủ đoạn điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước, các chức vụ quản lý hành chính nhà nước nhằm đảm bảo việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước.

Có 02 nhóm phương pháp mà quản lý hành chính nhà nước sử dụng:

- Nhóm 1: Gồm phương pháp của các khoa học khác được quản lý hành chính nhà nước vận dụng như: Phương pháp kế hoạch hóa; phương pháp thống kê; phương pháp toán học; phương pháp tâm lý – xã hội; phương pháp sinh lý học.

- Nhóm 2: Gồm 04 phương pháp của khoa học quản lý:

+ Phương pháp giáo dục tư tưởng đạo đức: Đây là phương pháp tác động về tư tưởng và tinh thần để con người giác ngộ lý tưởng, ý thức chính trị và pháp luật, nhận biết việc làm tốt, vinh, thiện... việc làm xấu, nhục, ác...

Ý thức đúng thì hành động tốt, trên cơ sở đó sẽ có trách nhiệm, có kỷ luật, có lương tâm, không vi phạm pháp luật, hăng hái lao động, đem hết sức mình ra cống hiến.

+ Phương pháp tổ chức: Là biện pháp đưa con người vào khuôn khổ kỷ luật, kỷ cương. Để thực hiện phương pháp này điều quan trọng nhất phải có là quy chế, quy trình, nội quy hoạt động của cơ quan, bộ phận, cá nhân và phải kiên quyết thực hiện.

Làm tốt biện pháp này thì trách nhiệm và kỷ luật sẽ được giữ vững và tăng lên, hiệu quả công việc sẽ cao, đoàn kết nội bộ được giữ vững.

+ Phương pháp kinh tế: Là phương pháp tác động gián tiếp đến hành vi của các đối tượng quản lý thông qua sử dụng những đòn bẩy kinh tế tác động đến lợi ích của con người.

Sự tác động bằng lợi ích và thông qua lợi ích để làm cho các khách thể quản lý suy nghĩ đến lợi ích của mình, tự giác thực hiện bổn phận và trách nhiệm một cách tốt nhất mà không phải đôn đốc, nhắc nhở nhiều.

+ Phương pháp hành chính: Là phương pháp ra các mệnh lệnh hành chính dứt khoát, bắt buộc đối tượng quản lý. Đây là sự tác động trực tiếp lên đối tượng bằng cách quy định đơn phương nhiệm vụ và phương án hành động của đối tượng quản lý.

Đây là phương pháp cần thiết để đảm bảo cho hoạt động quản lý được tiến hành có hiệu quả và đảm bảo kỷ cương, phép nước.