



# Đại cương về quản lý hành chính nhà nước

Bởi:  
nguyễn khắc thái son

## Một số vấn đề chung về quản lý hành chính nhà nước

### *Khái niệm*

#### *\* Khái niệm về quản lý*

Hiện nay có nhiều cách giải thích thuật ngữ quản lý, có quan niệm cho rằng quản lý là cai trị; cũng có quan niệm cho rằng quản lý là điều hành, điều khiển, chỉ huy [15]. Quan niệm chung nhất về quản lý được nhiều người hấp nhận do điều khiển học đưa ra như sau: *Quản lý là sự tác động định hướng bất kỳ lên một hệ thống nào đó nhằm trật tự hóa và hướng nó phát triển phù hợp với những quy luật nhất định.* Quan niệm này không những phù hợp với hệ thống máy móc thiết bị, cơ thể sống, mà còn phù hợp với một tập thể người, một tổ chức hay một cơ quan nhà nước [9].

*Loại hình thứ nhất:* là việc con người điều khiển các vật hữu sinh không phải con người, để bắt chúng phải thực hiện ý đồ của người điều khiển. Loại hình này được gọi là quản lý sinh học, quản lý thiên nhiên, quản lý môi trường... Ví dụ con người quản lý vật nuôi, cây trồng...

*Loại hình thứ hai:* là việc con người điều khiển các vật vô tri vô giác để bắt chúng thực hiện ý đồ của người điều khiển. Loại hình này được gọi là quản lý kỹ thuật. Ví dụ, con người điều khiển các loại máy móc...

*Loại hình thứ ba:* là việc con người điều khiển con người. Loại hình này được gọi là quản lý xã hội (hay quản lý con người).

Quản lý xã hội được Mác coi là chức năng quản lý đặc biệt được sinh ra từ tính chất xã hội hoá lao động. Hiện nay, khi nói đến quản lý, thường người ta chỉ nghĩ đến quản lý xã hội. Vì vậy sau đây chúng ta chỉ nghiên cứu loại hình quản lý thứ ba này, tức là quản lý xã hội.

Từ đó có thể đưa ra khái niệm quản lý theo nghĩa hẹp (tức là quản lý xã hội) như sau: *Quản lý là sự tác động chỉ huy, điều khiển các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để chúng phát triển phù hợp với quy luật, đạt tới mục đích đã đề ra và đúng ý chí của người quản lý [15].*

Quản lý Xã hội là một yếu tố hết sức quan trọng không thể thiếu trong đời sống xã hội. Xã hội phát triển càng cao thì vai trò của người quản lý càng lớn và nội dung quản lý càng phức tạp.

Trong công tác quản lý có rất nhiều yếu tố tác động, nhưng đặc biệt lưu ý tới 5 yếu tố sau đây [15] :

*Thứ nhất là yếu tố xã hội hay yếu tố con người:* Yếu tố này xuất phát từ bản chất con người là tổng hoà các mối quan hệ xã hội. Mọi sự phát triển của xã hội đều thông qua hoạt động của con người. Các cơ quan, các viên chức lãnh đạo quản lý cần phải giải quyết một cách đúng đắn, có cơ sở khoa học và thực lực các mối quan hệ xã hội giữa người và người trong mọi lĩnh vực hoạt động quản lý nhà nước.

*Thứ hai là yếu tố chính trị:* Yếu tố chính trị trong quản lý đòi hỏi những người quản lý phải quán triệt tư tưởng, phải biết mình quản lý cho giai cấp nào, cho nhà nước nào mà xác định theo chủ trương, chính sách nào.

*Thứ ba là yếu tố tổ chức:* Tổ chức là khoa học về sự thiết lập các mối quan hệ giữa những con người để thực hiện một công việc quản lý. Đó là sự sắp đặt một hệ thống bộ máy quản lý, quy định chức năng và thẩm quyền cho từng cơ quan trong bộ máy ấy.

*Thứ tư là yếu tố quyền uy:* Quyền uy là thể thống nhất giữa quyền lực và uy tín trong quản lý. Quyền lực là công cụ để quản lý bao gồm một hệ thống pháp luật, điều lệ quy chế, nội quy, kỷ luật, kỷ cương... Uy tín là phẩm chất đạo đức và bản lĩnh chính trị vững vàng, có kiến thức và năng lực, biết tổ chức và điều hành công việc trung thực, thẳng thắn, có lối sống lành mạnh, có khả năng đoàn kết, có phong cách dân chủ tập thể, có ý thức tổ chức kỷ luật, gương mẫu, nói đi đôi với làm, được quần chúng tín nhiệm. Chỉ có quyền lực hoặc chỉ có uy tín thì chưa đủ để quản lý, người quản lý cần có cả hai mặt thì quản lý mới đạt hiệu quả.

*Thứ năm là yếu tố thông tin:* Trong quản lý thông tin là nguồn, là căn cứ để ra quyết định quản lý nhằm mang lại hiệu quả. Không có thông tin chính xác và kịp thời người quản lý sẽ bị tụt hậu, không bắt kịp nhịp độ phát triển của xã hội.

Trong 5 yếu tố trên yếu tố xã hội, yếu tố chính trị là yếu tố xuất phát, là mục đích chính trị của quản lý; còn tổ chức, quyền uy, thông tin là 3 yếu tố biện pháp kỹ thuật và nghệ thuật quản lý.

\* *Khái niệm về quản lý nhà nước [15]*

Trong hệ thống các chủ thể quản lý xã hội Nhà nước là chủ thể duy nhất quản lý xã hội toàn dân, toàn diện bằng pháp luật. Cụ thể như sau:

-Nhà nước quản lý toàn dân là nhà nước quản lý toàn bộ những người sống và làm việc trên lãnh thổ quốc gia, bao gồm công dân và những người không phải là công dân.

Nhà nước quản lý toàn diện là nhà nước quản lý toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội theo nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ. Nhà nước quản lý toàn bộ các lĩnh vực đời sống xã hội có nghĩa là các cơ quan quản lý điều chỉnh mọi khía cạnh hoạt động của xã hội trên cơ sở pháp luật quy định.

-Nhà nước quản lý bằng pháp luật là nhà nước lấy pháp luật làm công cụ xử lý các hành vi vi phạm pháp luật theo luật định một cách nghiêm minh.

*Vậy Quản lý nhà nước là dạng quản lý xã hội mang tính quyền lực nhà nước, được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì, phát triển các mối quan hệ xã hội, trật tự pháp luật nhằm thực hiện chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước.*

Quản lý xã hội là thực hiện các chức năng tổ chức nhằm tạo những điều kiện cần thiết để đạt những mục đích đề ra trong quá trình hoạt động chung của con người trong xã hội. Vì vậy, từ khi xuất hiện nhà nước, quản lý xã hội được nhà nước đảm nhận. Nhưng, quản lý xã hội không chỉ do nhà nước với tư cách là một tổ chức chính trị đặc biệt thực hiện, mà còn do tất cả các bộ phận khác cấu thành hệ thống chính trị thực hiện như: các chính đảng, tổ chức xã hội... Ở góc độ hoạt động kinh tế, văn hoá - xã hội, chủ thể quản lý xã hội còn là gia đình, các tổ chức tư nhân.

Quản lý nhà nước là các công việc của nhà nước, được thực hiện bởi tất cả các cơ quan nhà nước; cũng có khi do nhân dân trực tiếp thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu hoặc do các tổ chức xã hội, các cơ quan xã hội thực hiện nếu được nhà nước giao quyền thực hiện chức năng nhà nước. Quản lý nhà nước thực chất là sự quản lý có tính chất nhà nước, do nhà nước thực hiện thông qua bộ máy nhà nước trên cơ sở quyền lực nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của Chính phủ là hệ thống cơ quan được thành lập để chuyên thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

*\* Khái niệm về quản lý hành chính nhà nước [15]*

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động hành chính của cơ quan thực thi quyền lực nhà nước (quyền hành pháp) để quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo quy định của pháp luật, đó là Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp. Tuy hệ thống các cơ quan: quyền lực, xét xử và kiểm sát thực hiện quyền lập pháp và tư pháp không thuộc hệ thống quản lý hành chính nhà nước nhưng trong cơ chế vận hành của nó cũng có công tác hành chính như chế độ công vụ, công tác tổ chức cán bộ... và phần công tác

này cũng phải tuân thủ những quy định thống nhất của nền hành chính nhà nước. Quyền hành pháp có 2 nội dung:

-Một là lập quy được thực hiện bằng việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn thực hiện pháp luật.

-Hai là quản lý hành chính nhà nước tức là tổ chức, điều hành, phối hợp các hoạt động kinh tế - xã hội để đưa luật pháp vào đời sống xã hội.

Các cơ quan hành chính nhà nước thực thi quyền hành pháp, không có quyền lập pháp và tư pháp nhưng góp phần quan trọng vào quá trình lập pháp và tư pháp. Như vậy, tổ chức và hoạt động hành chính có phạm vi rộng hơn việc thực thi quyền hành pháp.

Nhà nước quản lý đất nước bằng pháp luật chứ không chỉ bằng đạo lý. Pháp luật là thể chế hoá đường lối chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí của nhân dân, phải được thực hiện thống nhất trong cả nước; tuân theo pháp luật là chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng.

Như vậy, có thể hiểu: *Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật nhằm thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa, do các cơ quan trong hệ thống quản lý hành chính từ Chính phủ ở Trung ương xuống Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương tiến hành.* Từ khái niệm về quản lý hành chính nhà nước như trên, chúng ta thấy quản lý hành chính có 3 nội dung sau:

*Quản lý hành chính nhà nước là sự hoạt động thực thi quyền hành pháp:* Hành pháp là một trong ba quyền của quyền lực nhà nước thống nhất mang tính quyền lực chính trị. Chính phủ với tư cách là cơ quan hành pháp cao nhất (cơ quan chấp hành của Quốc hội) thực hiện quyền hành pháp cao nhất đối với toàn dân, toàn xã hội. Nhưng, Chính phủ thực hiện chức năng của mình thông qua hệ thống thể chế hành chính của nền hành chính nhà nước cao nhất. Hành pháp là quyền lực chính trị; quản lý hành chính nhà nước là thực thi quyền hành pháp, nó phục tùng và phục vụ quyền hành pháp nhưng bản thân nó không phải là quyền lực chính trị.

*Quản lý hành chính là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh:* Trong quản lý hành chính nhà nước, chức năng tổ chức là quan trọng nhất vì không có tổ chức thì không thể quản lý được. Nhà nước phải tổ chức như thế nào để mọi người đều có vị trí tích cực đối với xã hội, góp phần tạo ra lợi ích cho xã hội. Điều chỉnh là quy định về mặt pháp lý thể hiện bằng các quyết định quản lý về quy tắc, tiêu chuẩn, biện pháp... nhằm tạo ra sự phù

hợp giữa chủ thể và khách thể quản lý, tạo sự cân bằng, cân đối giữa các mặt hoạt động của quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người.

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

*Bản chất quản lý hành chính nhà nước:* Bản chất của quản lý hành chính nhà nước là hoạt động chấp hành và điều hành. Điều hành là việc chỉ đạo trực tiếp đối tượng bị quản lý. Trong hoạt động điều hành, cơ quan quản lý có thể dùng những hình thức tác động trực tiếp và những hình thức ít mang tính pháp lý. Chấp hành thể hiện ở việc thực thi trên thực tế các luật và các văn bản mang tính luật của nhà nước.

*Đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước [9], [15]*

Quản lý hành chính nhà nước mang những đặc điểm chủ yếu sau:

*Quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực, tính tổ chức và tính mệnh lệnh đơn phương của nhà nước:* Khách thể quản lý phải phục tùng chủ thể quản lý một cách nghiêm túc; nếu không, phải truy cứu trách nhiệm và xử lý theo pháp luật một cách nghiêm minh, bình đẳng.

*Quản lý hành chính nhà nước có mục tiêu chiến lược, có chương trình và có kế hoạch để thực hiện mục tiêu:* Đặc điểm này đòi hỏi công tác quản lý nhà nước phải có chương trình, kế hoạch dài hạn, trung hạn và hàng năm; có chỉ tiêu và biện pháp cụ thể để thực hiện các chỉ tiêu.

*Quản lý hành chính nhà nước có tính chủ động, tính sáng tạo và linh hoạt cao:* Tính chủ động, sáng tạo thể hiện ở hoạt động xây dựng các văn bản pháp quy hành chính điều chỉnh các hoạt động quản lý, điều chỉnh những quan hệ mới phát sinh chưa ổn định và chưa được luật điều chỉnh. Nó được quy định bởi chính bản thân sự phức tạp, phong phú đa dạng của khách thể quản lý. Những khách thể đó là mọi mặt của đời sống xã hội luôn biến động và phát triển, đòi hỏi phải ứng phó nhanh nhạy kịp thời, vận dụng sáng tạo pháp luật, tìm kiếm biện pháp giải quyết mọi tình huống phát sinh một cách có hiệu quả.

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động mang tính dưới luật:* Tính dưới luật thể hiện ở chỗ bản thân hoạt động quản lý là hoạt động chấp hành pháp luật và điều hành trên cơ sở luật. Các quyết định ban hành trong hoạt động quản lý nhà nước phải phù hợp với pháp luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, nếu mâu thuẫn sẽ bị đình chỉ và bãi bỏ.

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động được đảm bảo về phương diện tổ chức bộ máy và cơ sở vật chất mà trước hết là bộ máy cơ quan hành chính:* Đây là hệ thống

nhiều về số lượng cơ quan cũng như số lượng biên chế, phức tạp về tổ chức, cơ cấu và rất đa dạng về chức năng, nhiệm vụ cũng như hình thức, phương pháp hoạt động. Đặc điểm này thể hiện tiềm năng to lớn của quản lý hành chính nhà nước song cũng làm phát sinh những ảnh hưởng tiêu cực do bộ máy quá cồng kềnh. Đồng thời, hoạt động quản lý hành chính nhà nước được đảm bảo về nguồn lực và phương tiện tài chính dồi dào cũng như các tài sản khác (nhà xưởng, thiết bị, máy móc...).

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động mang tính kinh tế:* Hoạt động kinh tế là chức năng quan trọng của bất kỳ nhà nước. Mọi nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính của mình cũng là nhằm phục vụ nền kinh tế đó, nên có thể nói quản lý hành chính nhà nước mang tính kinh tế.

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động mang tính chính trị rõ rệt:* Nhà nước là một tổ chức chính trị thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và ý chí đó được các cơ quan nhà nước đưa vào cuộc sống. Khi bộ máy nhà nước hoạt động, quản lý hành chính nhà nước là những kênh thực hiện quyền lực nhà nước. Vì vậy, khi giải quyết bất cứ vấn đề nào trong công tác quản lý hành chính luôn luôn phải tính đến nhiệm vụ và mục tiêu chính trị.

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động có tính chuyên nghiệp, liên tục:* Tính chuyên nghiệp đòi hỏi cán bộ quản lý không chỉ cần có kiến thức và lý luận quản lý hành chính nhà nước mà còn phải vững vàng về mặt pháp lý, hiểu biết về bộ máy nhà nước, có kinh nghiệm thực tiễn và đòi hỏi phải có kiến thức chuyên môn nghiệp vụ về ngành, về lĩnh vực khoa học kỹ thuật hoặc sản xuất mà mình đảm nhiệm. Tính liên tục đòi hỏi hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải được tiến hành thường xuyên liên tục không bị gián đoạn.

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động có tính thứ bậc chặt chẽ:* Quản lý hành chính nhà nước là 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 (khác với các cơ quan dân cử hay hệ thống cơ quan xét xử).

*Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động không mang tính vụ lợi:* Quản lý hành chính nhà nước có nhiệm vụ là phục vụ lợi ích công và lợi ích của công dân nên không được đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao, không được theo đuổi mục tiêu doanh lợi nên hơn bất cứ tổ chức nào trong xã hội, nó phải mang tính chất vô tư, công tâm, trong sạch, liêm khiết nhất.

*Chức năng của quản lý hành chính nhà nước* Theo Hoàng Anh Đức (1995), quản lý hành chính nhà nước có một số chức năng cơ bản như sau:

*Chức năng dự báo:* là sự phán đoán trước trên cơ sở thông tin chính xác và kết luận khoa học về khả năng phát triển, thiếu nó không thể xác định trạng thái tương lai của xã hội vì thế nó có ý nghĩa đặc biệt để thực hiện tốt các chức năng quản lý khác.

*Chức năng kế hoạch hóa:* là xác định mục tiêu nhiệm vụ cụ thể về tỷ lệ, tốc độ, phương hướng và chỉ tiêu về ~số lượng, chất lượng cụ thể.

*Chức năng tổ chức:* là hoạt tạo lập hệ. thống quản lý và bị quản lý. Tổ chức là hoạt động thành lập, giải thể, hợp pnhất, hân định chức năng, nhiệm vụ, xác định các quan hệ qua lại, lựa chọn sắp xếp cá n bộ.

*Chức năng điều chỉnh:* là chức năng có mục đích thiết lập chế độ cho hoạt động nào đó mà không tác động trực tiếp đến nội dung hoạt động, nó được thực hiện bằng việc ban hành các văn bản pháp quy.

*Chức năng lãnh đạo:* là chức năng định hướng cho hoạt động quản lý, xác định cách xử sự của các đối tượng bị quản lý thông qua hình thức ban hành các chủ trương đường lối có tính chất chiến lược.

*Chức năng điều hành:* là hoạt động chỉ đạo trực tiếp hành vi của đối tượng bị quản lý thông qua việc ban hành các quyết định cá biệt, cụ thể có tính chất tác nghiệp. Đây là chức năng đặc trưng của các chủ thể quản lý cấp "vĩ mô".

*Chức năng phối hợp (còn gọi là chức năng điều hoà):* là sự phối hợp các hoạt động riêng rẽ của từng người, cơ quan, tổ chức thừa hành để thực hiện các nhiệm vụ chung. Trong điều kiện khoa học kỹ thuật phát triển, quá trình chuyên môn hoá sâu sắc, nhiều quá trình diễn ra đồng thời với xu hướng ngày càng xuất hiện nhiều vấn đề phải giải quyết theo quan điểm tổng thể thì hoạt động điều hoà phối hợp càng có ý nghĩa quan trọng.

*Chức năng kiểm tra:* là chức năng quản lý có ý nghĩa xác định xem thực tế hoạt động của đối tượng bị quản lý phù hợp hay không phù hợp với trạng thái định trước. Nó cho phép phát hiện và loại bỏ các lệch lạc có thể có của đối tượng bị quản lý hoặc chỉnh lý lại các quyết định đã ban hành trước đây cho phù hợp với thực tế và yêu cầu của nhiệm vụ quản lý.

Các chức năng quản lý nằm trong một hệ thống thống nhất liên quan chặt chẽ với nhau. Chức năng này có thể là khách thể của một chức năng khác và ngược lại. Ví dụ: điều chỉnh công tác tổ chức, kiểm tra công việc dự báo -điều hành, điều hoà phối hợp hoạt động kế hoạch.

## **Một số vấn đề cơ bản trong quản lý hành chính nhà nước Việt Nam**

### *Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước Việt Nam*

Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước là những tư tưởng chỉ đạo, làm nền tảng cho tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước Việt Nam có các đặc điểm sau:

-Nguyên tắc quản lý hành-chính nước mang tính pháp lý vì các nguyên tắc này thường được chỉ ra trong các nghị quyết của Đảng, được ghi nhận trong các văn bản của các cơ quan quản lý nhà nước; chúng còn được ghi nhận trong văn bản của các tổ chức xã hội khi được giao quyền hạn quản lý nhà nước hoặc tham gia quản lý nhà nước.

- Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước mang tính khách quan khoa học bởi vì chúng được xây dựng, được rút ra từ thực tế cuộc sống trên cơ sở nghiên cứu một cách sâu sắc các quy luật phát triển khách quan, cơ bản của đời sống xã hội.

-Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước mang tính chủ quan bởi vì chúng là tư tưởng, chúng được con người xây dựng nên, được rút ra từ thực tế cuộc sống nhờ có con người thông qua bộ óc con người.

- Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước có tính ổn định cao bởi chúng phản ánh những nguyên lý cơ bản nhất của các quy luật cơ bản nhất của thực tiễn quản lý mà bản thân quy luật này mang tính ổn định. Tuy vậy, chúng không phải là bất biến bởi vì cuộc sống luôn luôn phát triển cùng với các quy luật đó.

Theo Hoàng Anh Đức (1995), trong quản lý hành chính Nhà nước Việt Nam có 9 nguyên tắc cơ bản sau:

#### *a) Nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước.*

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là sự lãnh đạo chính trị. Đảng đề ra đường lối chính trị (cương lĩnh chiến lược), những chủ trương phương hướng lớn, những vấn đề quan trọng về tổ chức bộ máy và thông qua Nhà nước chúng được thể chế hoá thành pháp luật.

Trước hết, Đảng lãnh đạo quản lý nhà nước bằng nghị quyết của các cơ quan của Đảng ở các cấp; trong đó vạch ra đường lối, chủ trương chính sách, nhiệm vụ cho quản lý nhà nước, cho các mắt xích khác nhau của bộ máy quản lý.

Đảng còn lãnh đạo Nhà nước thông qua công tác cán bộ. Đảng kiểm tra thực hiện đường lối đào tạo cán bộ, giới thiệu những Đảng viên và người ngoài Đảng có đủ năng lực phẩm chất vào làm việc trong các cơ quan nhà nước trên cơ sở tôn trọng các thể chế của Nhà nước về tuyển dụng, bổ nhiệm và miễn nhiệm cán bộ. Đảng lãnh đạo bằng công tác



thuyết phục, giáo dục và bằng sự gương mẫu của cán bộ, Đảng viên. Đảng hoạt động trong khuôn khổ pháp luật và theo đúng pháp luật.

Ở nước ta, nguyên tắc Đảng cộng sản lãnh đạo Nhà nước và xã hội là nguyên tắc hiến định. Điều 4, Hiến pháp 1992 ghi rõ: *"Đảng cộng sản Việt Nam - đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác -Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội"*.

*b) Nguyên tắc tập trung dân chủ*

Nguyên tắc tập trung dân chủ không chỉ áp dụng cho quan hệ cấp trên với cấp dưới mà còn áp dụng cho mỗi cấp trong cơ cấu tổ chức, cũng như trong cơ chế hoạt động của nó. Nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện ở các điểm chủ yếu sau:

Về mặt tổ chức, quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào nhân dân và nhân dân là quyền lực tối cao của chủ thể nhà nước. Quyền lực ấy được nhân dân thực hiện một cách trực tiếp hoặc thông qua bộ máy nhà nước mà cơ quan cao nhất thực hiện quyền lực nhà nước là Quốc hội, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan nhà nước khác đều bắt nguồn từ Quốc hội, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội hoặc đều chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội. Ở địa phương, quyền lực này được tập trung vào Hội đồng nhân dân các cấp.

Về mặt hoạt động, cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan nhà nước cấp trên quyết định những vấn đề cơ bản, quan trọng về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Các cơ quan nhà nước ở địa phương và các cơ quan cấp dưới phải phục tùng cơ quan nhà nước trung ương và các cơ quan cấp trên. Trong phạm vi thẩm quyền, các cơ quan nhà nước địa phương và các cơ quan nhà nước cấp dưới tự quyết định và chịu trách nhiệm về những vấn đề của địa phương. Các cơ quan nhà nước ở trung ương và các cơ quan cấp trên phải tạo điều kiện cho cơ quan ở địa phương và cấp dưới phát huy quyền chủ động, sáng tạo góp phần vào sự nghiệp chung của cả nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ còn đòi hỏi cấp trên phải thường xuyên kiểm tra cấp dưới trong việc thực hiện các quyết định và chỉ thị của cơ quan cấp trên, thực hiện chế độ thông tin, báo cáo thường xuyên giữa cấp trên và cấp dưới; phải bảo đảm kỷ luật nghiêm minh trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ có nội dung chủ yếu như trên nhưng khi thực hiện phải vận dụng linh hoạt, tùy tình hình thực tế và điều kiện ở mỗi địa phương mà thay đổi cho phù hợp.

Như vậy nghệ thuật của việc vận dụng nguyên tắc tập trung dân chủ là tìm tỷ lệ kết hợp tối ưu của hai mặt tập trung và dân chủ trong tổ chức và hoạt động của từng lĩnh vực từng ngành cụ thể trong từng giai đoạn, từng hoàn cảnh, thậm chí là từng vấn đề cụ thể.

Nguyên tắc này được xác lập trong Điều 6, Hiến pháp 1992: "*Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ*".

*c) Nguyên tắc thu hút nhân dân tham gia quản lý nhà nước*

Nguyên tắc này thể hiện bản chất của bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa là của nhân dân, do dân và vì nhân dân. Thực hiện nguyên tắc đảm bảo sự tham gia đông đảo của nhân dân lao động vào quản lý nhà nước không những tạo ra khả năng phát huy sức lực và trí tuệ của nhân dân mà còn là một trong những phương pháp tốt để ngăn chặn tệ nạn quan liêu, thói cửa quyền trong bộ máy nhà nước.

Nguyên tắc đảm bảo quyền tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước ở nước ta là nguyên tắc hiến định. Điều 53, Hiến pháp 1992 ghi rõ: "*Công dân có quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiên nghị và các cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân*".

Nhân dân chính là người tạo lập ra bộ máy nhà nước thông qua việc bầu các đại diện của mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước. Nhân dân tham gia quản lý nhà nước dưới các hình thức như: trực tiếp bỏ phiếu quyết định các vấn đề trọng đại của địa phương, trực tiếp làm việc với cơ quan nhà nước, tham gia thảo luận các dự án pháp luật; giám sát hoạt động của các đại biểu do mình bầu ra, các nhân viên, các cơ quan nhà nước. Nhân dân còn tham gia quản lý nhà nước thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các hội tự nguyện, các cơ quan, các tổ chức kinh tế tập thể.

*d) Nguyên tắc pháp chế*

Pháp chế xã hội chủ nghĩa là việc đòi hỏi các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân phải tuân thủ pháp luật một cách triệt để và chính xác. Như vậy, pháp chế xã hội chủ nghĩa là nguyên tắc tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, của các tổ chức xã hội và các đoàn thể quần chúng; là nguyên tắc xử sự của công dân và các chủ thể khác trong xã hội.

Điều 12, Hiến pháp 1992 quy định: "*Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa...*"

Để đảm bảo pháp chế trong quản lý nhà nước, những hoạt động đảm bảo pháp chế trở thành chức năng quan trọng của mọi cơ quan quản lý trong bộ máy nhà nước và ngay trong hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cũng có những cơ quan chuyên thực hiện chức năng này.

*e) Nguyên tắc Kế hoạch hóa* : Kế hoạch hoá là việc đưa các hoạt động trong quản lý thành kế hoạch. Chỉ khi các hoạt động quản lý được lập thành kế hoạch thì mới tránh

được sự tùy tiện trong quản lý. Trong quản lý nhà nước, kế hoạch hoá là nguyên tắc cơ bản và cũng là đặc trưng của quản lý nhà nước xã hội chủ nghĩa, thể hiện ở chỗ: tất cả các cơ quan quản lý nhà nước đều tham gia vào quá trình xây dựng kế hoạch ở các cấp; hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước nhằm thực hiện kế hoạch hoá việc phát triển kinh tế - xã hội.

*h) Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ* Nhà nước ta là một thể thống nhất. Bộ máy nhà nước được tổ chức và hoạt động theo 4 cấp hành chính và theo quy định là cấp dưới phải phục tùng cấp trên, địa phương phải phục tùng trung ương; đó là quản lý theo lãnh thổ của chính quyền địa phương. Các đơn vị thuộc các ngành kinh tế, kỹ thuật đều nằm trên một địa bàn lãnh thổ nhất định. Đơn vị đó phải chịu sự quản lý của ngành (bộ), đồng thời đơn vị đó cũng phải chịu sự quản lý theo lãnh thổ của chính quyền địa phương trên một số mặt theo chế độ quy định. Hai mặt đó tạo thành một sự thống nhất giữa cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chung. Vì vậy, phải kết hợp quản lý theo ngành và theo vùng lãnh thổ.

Quản lý theo ngành và lãnh thổ phải có sự kết hợp chặt chẽ. Quản lý theo ngành mà tách rời yếu tố lãnh thổ sẽ hàm chứa nguy cơ phá vỡ sự thống nhất của các quan hệ kinh tế trên lãnh thổ, sử dụng đồng bộ nguồn nhân lực, tài nguyên thiên nhiên, năng lượng tại chỗ, làm phát triển xu hướng tập trung, quan liêu, cục bộ và khép kín trong ngành. Quản lý theo lãnh thổ mà tách rời yếu tố ngành sẽ dẫn đến cục bộ địa phương, phá vỡ tính hệ thống từ trung ương xuống địa phương của các ngành.

*i) Nguyên tắc kết hợp quản lý theo quan hệ trực tuyến với chức năng trên cơ sở trực tuyến*

Tổ chức cơ quan hay hệ thống cơ quan theo nguyên tắc trực tuyến có nghĩa là mỗi cơ quan cấp dưới chỉ có một cơ quan cấp trên có thẩm quyền ra lệnh cho nó về mọi vấn đề để thực hiện mọi chức năng quản lý. Ở đây không có sự phân công lao động giữa những chủ thể quản lý trong việc lãnh đạo một đối tượng bị quản lý.

Tổ chức quản lý theo nguyên tắc chức năng có nghĩa là mỗi chức năng hay một nhóm chức năng quản lý một đối tượng bị quản lý được giao cho một cơ quan chuyên môn cấp trên của đối tượng đó thực hiện. Như vậy một đối tượng bị quản lý sẽ đồng thời trực thuộc nhiều các cơ quan chức năng cấp trên.

Nguyên tắc trực tuyến đơn giản, quan hệ trách nhiệm giữa cấp trên và cấp dưới rõ ràng, dễ dàng đảm bảo tính tổng thể đồng bộ trong quản lý. Nguyên tắc chức năng trong tổ chức hệ thống quản lý có ưu thế là có điều kiện tăng cường tính chuyên môn hoá trong quản lý, bảo đảm thực hiện có chất lượng từng chức năng quản lý riêng biệt. Song, tổ chức theo nguyên tắc chức năng làm phát sinh tình trạng một số đối tượng bị quản lý đồng thời trực thuộc nhiều quyền lực cấp trên, dễ nảy sinh mâu thuẫn trong quyết định của các cơ quan cấp trên đó trong việc chỉ đạo cùng một đối tượng bị quản lý vì thiếu

sự phối hợp hoặc quan điểm cục bộ ngành, từ đó dễ gây cản trở cho hoạt động của đối tượng bị quản lý; chế độ, trách nhiệm không rõ ràng. Trong thời đại hiện nay, khối lượng chung của hoạt động quản lý tăng nhanh, đồng thời với việc phức tạp hoá của các mối quan hệ quản lý nên việc tăng cường nguyên tắc chức năng nhằm bảo đảm chuyên môn hoá cao trong quản lý là cần thiết. Tuy vậy, vai trò quyết định vẫn thuộc về các cơ quan, bộ phận cấu thành theo nguyên tắc trực tuyến. Sở dĩ như vậy là vì:

-Các cơ quan chức năng (ví dụ Ủy ban nhà nước) cũng như các cơ quan quản lý ngành (ví dụ các Bộ) đều trực thuộc một trung tâm quản lý trực tuyến cơ bản (ví dụ Chính phủ).

-Các cơ quan quản lý ngành và các tổ chức quản lý chức năng (vụ, cục, ban) đều trực thuộc Bộ trưởng, Thứ trưởng, tức là những người lãnh đạo trực tuyến.

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban nhà nước cũng là người lãnh đạo trực tuyến đối với các đơn vị, tổ chức cơ sở trực thuộc mà ở đây các cơ quan chức năng của Bộ chỉ đóng vai trò giúp Bộ trưởng chỉ đạo kiểm tra giám sát các cơ quan, đơn vị do Bộ quản lý.

#### *k) Nguyên tắc kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng*

Tổ chức cơ quan theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo tức là bản thân cơ quan đó hoặc đứng đầu các cơ quan đó là một hội đồng, một uỷ ban hoặc một ban.

Chế độ tập thể lãnh đạo tạo khả năng đưa vào bộ phận lãnh đạo cơ quan thành viên là đại biểu của nhiều tổ chức, của nhiều tầng lớp, của các cấp, của các ngành khác nhau mở rộng cơ sở xã hội của cơ quan nhà nước làm tăng khả năng nắm bắt và hiểu thêm các quá trình khác nhau, dư luận xã hội, nhu cầu của các tầng lớp nhân dân... tạo điều kiện để thảo luận một cách đầy đủ, sâu sắc mọi khía cạnh của vấn đề, đảm bảo dân chủ trước khi quyết định, tránh bệnh quan liêu, lạm dụng quyền lực. Quyết định được thông qua theo đa số nhưng những thành viên thuộc thiểu số vẫn có quyền bảo lưu, đề xuất lên cấp trên ý kiến của mình.

Tổ chức theo chế độ tập thể bảo lãnh để làm nảy sinh tình trạng thiếu trách nhiệm của từng thành viên với góc độ cá nhân đối với quyết định đã thông qua.

Tổ chức cơ quan theo chế độ thủ trưởng lãnh đạo tức là đứng đầu cơ quan là một người lãnh đạo.

Chế độ thủ trưởng lãnh đạo có ưu thế là ra quyết định nhanh, đảm bảo tính kịp thời của quản lý, trách nhiệm đối với quyết định đã ban hành rõ ràng. Điều đó đòi hỏi người thủ trưởng phải thực sự có năng lực, am hiểu và nắm chắc mọi việc thuộc phạm vi thẩm quyền, quyết đoán, năng động và dám chịu trách nhiệm

Tổ chức theo chế độ thủ trưởng lãnh đạo dễ làm nảy sinh khả năng xem xét vấn đề không toàn diện, thiếu sâu sắc, ra những quyết định vội vàng, phiến diện chủ quan, đôi khi cả lạm quyền.

Vì cả hai hình thức đều có những mặt ưu điểm và hạn chế nên phải kết hợp chúng thật hợp lý. Nội dung của nguyên tắc kết hợp 2 hình thức đã được Lênin chỉ rõ: "*Nếu chế độ tập thể lãnh đạo còn cần thiết trong việc thảo luận các vấn đề cơ bản thì cũng cần có chế độ trách nhiệm cá nhân và cá nhân điều khiển để tránh hiện tượng lè mề và hiện tượng trốn tránh trách nhiệm*".

#### *1) Nguyên tắc phân định chức năng và quyền hạn*

Nguyên tắc này đòi hỏi phải phân định rõ thẩm quyền mỗi cơ quan, mỗi cán bộ và quan hệ qua lại giữa các chủ thể đó với nhau. Việc tổ chức sắp xếp bộ máy quản lý phải căn cứ vào nhiệm vụ, chức năng quản lý, nhưng khi đã giao cho một cơ quan, một cán bộ thực hiện nhiệm vụ, chức năng nào đó thì phải trao cho họ quyền hạn bởi đó là phương tiện thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Đi đôi với vấn đề này phải lựa chọn và bố trí cán bộ đủ khả năng thực hiện chức năng và quyền hạn của cơ quan đó, nghĩa là phải đủ số lượng cán bộ cần thiết, có kiến thức chuyên môn, có kinh nghiệm thực tế. Liên quan với nguyên tắc trên là nguyên tắc trách nhiệm của cơ quan và người có thẩm quyền. Nguyên tắc này đòi hỏi khi thông qua quyết định quản lý phải xác định rõ ai là người chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nó.

Trong 9 nguyên tắc cơ bản của quản lý hành chính Nhà nước Việt Nam đã nêu trên đây thì 5 nguyên tắc đầu là các nguyên tắc chính trị - xã hội, 4 nguyên tắc sau là các nguyên tắc kỹ thuật.

#### *Nội dung quản lý hành chính nhà nước Việt Nam*

Các cơ quan hành chính nhà nước hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, có cơ cấu tổ chức và đội ngũ công chức, viên chức thực hiện chức năng hành pháp và quản lý hành chính nhà nước về các lĩnh vực và các mặt công tác do Đảng và Nhà nước đề ra, gồm 9 lĩnh vực sau[15]:

-Quản lý hành chính nhà nước về kinh tế, văn hoá - xã hội: cơ quan hành chính các cấp căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình ban hành các văn bản tổ chức, quản lý, điều hành để thực hiện thắng lợi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đã đề ra;

-Quản lý hành chính nhà nước về an ninh, quốc phòng;

-Quản lý hành chính nhà nước về tài chính, ngân sách nhà nước, kế toán, kiểm toán, chứng khoán;

Đại cương về quản lý hành chính nhà nước

- Quản lý hành chính nhà nước về các vấn đề xã hội;
- Quản lý hành chính nhà nước về đối ngoại;
- Quản lý hành chính nhà nước về phát triển các nguồn nhân lực;
- Quản lý hành chính nhà nước về tổ chức bộ máy hành chính;
- Quản lý hành chính nhà nước về thực hiện chính sách dân tộc, tôn giáo, tín ngưỡng;
- Quản lý hành chính nhà nước về phát triển công nghệ tin học trong quản lý hành chính nhà nước.

### *Công cụ quản lý hành chính nhà nước Việt Nam*

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn mà Nhà nước đã giao, các cơ quan hành chính nhà nước dùng 5 công cụ chủ yếu sau [15] :

*Công sở:* 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 hành chính; là nơi giao tiếp, đối nội, đối ngoại...

*Công vụ:* Công vụ là một dạng lao động xã hội của những người làm việc trong công sở nhà nước. Công vụ được xác định từ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước. Có 3 loại công vụ là lãnh đạo, chuyên gia và giúp việc. Số lượng công vụ được xác định từ số lượng nhiệm vụ và theo nguyên tắc một nhiệm vụ chỉ giao cho một người nhưng một người có thể đảm nhiệm nhiều chức vụ.

*Công chức:* Công chức là người thực hiện công vụ nhà nước, được hưởng lương và phụ cấp theo công việc được giao từ ngân sách nhà nước.

*Công sản:* Công sản là vốn và các điều kiện, phương tiện để hoạt động.

*Quyết định hành chính:* Quyết định hành chính nhà nước là sự biểu thị ý chí của Nhà nước, là kết quả thực hiện quyền hành pháp, mang tính mệnh lệnh đơn phương của quyền lực nhà nước.

### *Hình thức quản lý hành chính nhà nước Việt Nam*

Hiện nay trong quản lý hành chính nhà nước có 3 hình thức sau [15]: *Ban hành văn bản pháp quy và các văn bản hành chính:* Các cơ quan quản lý hành chính và viên chức lãnh đạo trong hoạt động lãnh đạo, quản lý đều ra các quyết định thể hiện bằng chữ viết, lời nói, dấu hiệu hoặc ký hiệu.

Văn bản là phương tiện thông tin, thể hiện nội dung các quy phạm pháp luật được ghi thành chữ viết, giúp cho khách thể quản lý căn cứ vào đó mà thực hiện. Đồng thời, đó cũng là tiêu chí để cơ quan và viên chức lãnh đạo kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của khách thể và tùy theo đó mà truy cứu trách nhiệm, xử lý theo pháp luật khi khách thể vi phạm văn bản quản lý.

*Hình thức hội nghị:* Hội nghị là hình thức tập thể lãnh đạo ra quyết định bao gồm: đại hội, hội nghị, hội báo, trao đổi nhỏ (hội ý)... Đây là hình thức làm việc tập thể, sau khi bàn công việc tập thể sẽ ra nghị quyết hội nghị, các nghị quyết đó sẽ trở thành văn bản pháp quy. Trong hoạt động quản lý hành chính, hội nghị là hình thức cần thiết và quan trọng. Do đó, việc tổ chức chủ trì hội nghị phải khoa học để đỡ tốn thời gian và thu được hiệu quả cao.

*Hình thức thông tin, điều hành bằng các phương tiện kỹ thuật hiện đại:* Ngày nay, khi khoa học kỹ thuật đang ngày càng thể hiện vai trò to lớn trong cuộc sống thì các phương tiện thông tin như: điện thoại, ghi âm, ghi hình, vô tuyến truyền hình trong quản lý, máy vi tính đang trở thành những phương tiện phổ thông giúp cho các chủ thể quản lý thực hiện có hiệu quả công tác quản lý hành chính.

#### *Phương pháp quản lý hành chính nhà nước Việt Nam*

*Phương pháp quản lý hành chính và các cách thức (biện pháp) điều hành để bảo đảm việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của cơ quan và viên chức lãnh đạo trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước [15]*

Trong quản lý điều hành, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước sử dụng rất nhiều phương pháp; nhưng không phải tất cả các phương pháp ấy đều là phương pháp quản lý nhà nước. Có thể phân các phương pháp đó hành 2 nhóm:

\* *Nhóm thứ nhất:* bao gồm các phương pháp của các khoa học khác được cơ quan hành chính sử dụng trong công tác quản lý của mình, như:

- Phương pháp kế hoạch hoá;
- Phương pháp thống kê;
- Phương pháp toán học;
- Phương pháp tâm lý xã hội học;
- Phương pháp sinh lý học.

\* *Nhóm thứ hai:* bao gồm các phương pháp của bản thân quản lý nhà nước:

## Đại cương về quản lý hành chính nhà nước

- Phương pháp giáo dục tư tưởng, đạo đức (còn gọi là phương pháp tuyên truyền, giáo dục);
- Phương pháp tổ chức (còn gọi là biện pháp tổ chức);
- Phương pháp kinh tế;
- Phương pháp hành chính.

Theo quan điểm của Đảng và Nhà nước ta hiện nay, trong 4 phương pháp của nhóm thứ hai này thì phương pháp giáo dục tư tưởng, đạo đức được coi trọng hàng đầu, đòi hỏi phải được sử dụng thường xuyên, liên tục và nghiêm túc; phương pháp tổ chức là hết sức quan trọng và có tính cấp bách; phương pháp kinh tế là cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi hoạt động quản lý nhà nước; phương pháp hành chính là rất cần thiết và khẩn trương nhưng phải được sử dụng một cách đúng đắn.