CHUYÊN ĐỀ 8

TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm chung

Tổ chức bộ máy nhà nước của một quốc gia là một hệ thống các cơ quan nhà nước có vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn và cơ cấu tổ chức, quan hệ mật thiết với nhau, tạo thành một thể thống nhất. Được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung do pháp luật quy định, trong đó Hiến pháp là luật cơ bản, có giá trị pháp lý cao nhất của quốc gia.

Bộ máy nhà nước có ba loại công việc lớn: làm luật, thi hành luật và xét xử các vi phạm luật. Nhà nước tiến hành các hoạt động đó dựa trên ba loại quyền lực khác nhau mà nhà nước có được: ***quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.*** Sự phân bổ quyền lực đó cho các cơ quan nhà nước sẽ khác nhau giữa các quốc gia.

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất và tập trung, không có sự phân chia nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan được trao quyền để thực thi ba loại quyền lực trên.

Quyền lập pháp được trao cho Quốc hội. Như vậy, quốc hội vừa là cơ quan quyền nhà nước cao nhất vừa là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Hội đồng nhân dân được quy định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương những không có quyền lập pháp.

Quyền tư pháp được trao cho hệ thống các cơ quan thuộc toà án và Viện kiểm sát.

Quyền hành pháp được trao cho chính phủ với hệ thống của các cơ quan tạo nên bộ máy hành chính nhà nước.

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

Về mặt hiến định, quyền hành pháp được giao cho cơ quan hành chính nhà nước cao nhất với nhiều tên gọi khác nhau tùy theo các mô hình tổ chức nhà nước khác nhau, phổ biến nhất là chính phủ do tổng thống hoặc thủ tướng đứng đầu.

Xuất phát từ chức năng quản lý xã hội trên nhiều lĩnh vực và trên phạm vi lãnh thổ quốc gia, bộ máy hành pháp (hành chính nhà nước) ở hầu hết các quốc gia đều chia thành hành chính trung ương và các cấp hành chính địa phương.

Bộ máy hành chính nhà nước thực hiện quyền hành pháp

Quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật. Quyền này thuộc về Chính phủ mà đứng đầu là Tổng thống hoặc Thủ tướng. Để thi hành pháp luật, hành pháp có quyền lập quy và quyền hành chính.

- ***Quyền lập quy*** là quyền ban hành các văn bản pháp quy (còn gọi là văn bản dưới luật). Tuỳ theo từng giai đoạn, tuỳ từng nước có thể có những tên gọi khác nhau cho loại văn bản này. ở nước ta có các loại như: Nghị định, Quyết định. v.v., 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 cai quản, 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 qủa nguồn tài chính và công sản để phát triển đất nước một cách có hiệu quả.

Với tư cách là cơ quan hành chính cao nhất, Chính phủ nắm quyền thống nhất quản lý các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của nhà nước; quản lý hệ thống thống nhất của bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở trong khuôn khổ hệ thống chính trị hiện hành .

2. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước

Mỗi một quốc gia đều có những nguyên tắc rất cơ bản cho việc xây dựng cơ cấu tổ chức bộ máy Hành chính Nhà nước nhằm bảo đảm cho việc quản lý Nhà nước thống nhất, thông suốt, có hiệu lực và hiệu quả, bảo đảm sự phát triển ổn định và bền vững của quốc gia. Nguyên tắc chung đó được thiết lập dựa trên cơ sở chức năng hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước là thực thi pháp luật, là biến đường lối, chủ trương định hướng mang tính chính sách trở thành những kết quả cụ thể.

2.1. Các nguyên tắc chung

Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước có thể được vận hành theo nhiều nguyên tắc khác nhau tuỳ thuộc vào các

điều kiện cụ thể về thể chế chính trị và vai trò, sứ mệnh của nhà nước. Tuy nhiên, về mặt nguyên tắc, bộ máy hành chính nhà nước với tư cách là một hệ thống phải được vận hành đảm bảo các yêu cầu:

a. Tổ chức bộ máy hành chính phải phù hợp với những yêu cầu của chức năng quyền hành pháp mà Chính phủ là thiết chế đứng đầu. Tổ chức nền hành chính trước hết phải phù hợp với những yêu cầu của chức năng quản lý vĩ mô của Chính phủ. Tổ chức bộ máy phải được thiết kế và vận hành trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ và chức năng cụ thể. Đây là một nguyên tắc quan trọng trong tổ chức nền hành chính.

b. Sự hoàn chỉnh, thống nhất. Tổ chức hành chính phải là một tổ chức hoàn chỉnh và thống nhất. ở các nước hiện nay, dù thực hành theo chế độ nhà nước đơn nhất hay chế độ liên bang; thực hành chế độ tập quyền hay phân quyền trong quốc gia liên bang hay một quốc gia đơn nhất, hay một nước thành viên, chỉ có một Chính phủ thực hành quyền quản lý, thống nhất quản lý nền Hành chính Nhà nước và bộ máy tổ chức. Chính phủ là một tổ chức hoàn chỉnh, thống nhất. Bộ máy hành chính càng thể hiện rõ, đầy đủ nguyên tắc thống nhất, hoàn chỉnh thì càng phát huy tác dụng, hiệu lực của nó. Đó là thể hiện sự quản lý tập trung trong nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức hành chính xã hội chủ nghĩa.

c. Phân định rõ thẩm quyền quản lý hợp lý cho các cấp, các bộ phận. Nền hành chính là một hệ thống quyền lực phức tạp, nó vừa phải hoàn chỉnh, thống nhất lại vừa phải thực hiện sự phân công quyền lực, phân định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và thẩm quyền cho từng cấp, từng bộ phận. Thẩm quyền hành chính nằm trong một hệ

thống tổ chức thống nhất, nhưng có phân công, tức là một sự phân định thẩm quyền, phân giao quyền hạn, phân quyền quản lý một cách hợp lý. Phân công là sự tiến bộ của xã hội, phân quyền quản lý cũng là biểu hiện văn minh, tiến bộ của xã hội về quản lý nhà nước.

d. Sự phân định rõ ràng phạm vi quản lý. Khái niệm phạm vi quản lý đã được nêu trên được áp dụng cụ thể cho tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Đây là nguyên tắc định lượng thích hợp cho sự phân quyền quản lý, cho việc sắp xếp bộ máy, đồng thời cũng thích hợp cho việc bố trí số lượng và chất lượng nhân viên trong cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

đ. Sự thống nhất giữa chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn và thẩm quyền; giữa quyền hạn với trách nhiệm; giữa nhiệm vụ, trách nhiệm với phương tiện. Nền hành chính là một hệ thống các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền. Bất cứ một tổ chức hành chính nào cùng với các nhân viên của nó phải quán triệt nguyên tắc về sự nhất trí giữa chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn và thẩm quyền, và giữa quyền hạn và trách nhiệm, giữa trách nhiệm và phương tiện. Trong hoạt động hành chính, đó là những yếu tố tạo điều kiện cho nhau nên tất cả chúng phải tương xứng với nhau. Đã có chức năng, nhiệm vụ thì phải có quyền hạn và thẩm quyền nhất định; có thẩm quyền thì phải có trách nhiệm. Có chức năng tức là cần có quy định rõ phạm vi hoạt động trong một bộ máy thể hiện thành nhiệm vụ, từ đó phân giao và quy định rõ trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân trong tổ chức. Có quyền hạn tức là được trao một quyền hạn tương ứng, thì phải thể hiện có thẩm quyền được quyết định đến đâu, không đùn đẩy, không lẫn trách sử dụng quyền và không lạm dụng quyền. Đã có trách nhiệm thì phải có đủ phương tiện cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ và do đó có điều kiện chịu trách nhiệm về công việc của

mình. Không có việc gì trong tổ chức bộ máy hành chính nhà nước lại không có người chịu trách nhiệm và nếu chỉ chịu trách nhiệm mà không có quyền hạn thì không thể phát huy hết trách nhiệm; nếu có quyền hạn mà không có trách nhiệm thì dễ lạm dụng quyền.

e. Tiết kiệm và hiệu quả. Nền hành chính nhà nước có hiệu quả là hoàn thành được các mục tiêu đạt ra trong các chiến lược, kế hoạch pt kinh tế - xã hội đã vạch ra. Hiệu quả được xem xét trên nhiều khía cạnh khác nhau của kinh tế, xã hội. Thước đo hiệu quả của nền hành chính là các quyết định quản lý hành chính nhà nước đã được ban hành được xã hội, công dân thừa nhận và thực hiện có hiệu quả, kết qủa nhiều mà chi phí thấp nhất, được đánh giá theo các tiêu chí như kịp thời, đúng, đầy đủ và tiết kiệm.

g. Sự tham gia của công dân vào công việc quản lý một cách dân chủ. Xuất phát từ bản chất nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân mà nguyên tắc này được quán triệt một cách đầy đủ và đúng với nghĩa của nó.

h. Phát huy tối đa tính tích cực của con người trong tổ chức. Con người trong mọi tổ chức luôn luôn là yếu tố bảo đảm cho tổ chức đó hoạt động có hiệu quả. Động viên sự tham gia của con người và động viện tính tích cực của hộ trong các hoạt động quản lý hành chính nhà nước sẽ đem lại hiệu quả cao. Hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước luôn đòi hỏi tuân thủ theo những quy định của pháp luật, nhưng có những đòi hỏi người giải quyết vấn đề phải có ý thức và óc sáng tạo. Công dân không thể chờ đợi sự giải quyết một cách chậm chạp và thủ tục giấy tờ luộm thuộm. Tính tích cực, chủ động của công chức làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước luôn gắn liền với hiệu quả của công việc.

2.2. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam.

Do thể chính trị và nhà nước của Việt Nam khác với một số quốc gia nên bên cạnh những nguyên tắc tổ chức và hoạt động chung của bộ máy hành chính nhà nước, bộ máy hành chính nhà nước của Việt Nam còn phải tuân thủ một số nguyên tắc mang tính đặc trưng của mình. Mức độ đặc trưng riêng cũng chỉ mang tính tương đối do một số nước cũng có thể có những đặc trưng giống chúng ta, nhưng không phổ biến. Một số nguyên tắc đặc trưng sau:

2.2.1. Dựa vào dân, sát dân, lôi cuốn dân tham gia quản lý, phục vụ lợi ích chung của quốc gia và lợi ích của công dân. Nguyên tắc hoạt động của nền hành chính Nhà nước ta là bảo vệ và phục vụ lợi ích chung của quốc gia và phục vụ lợi ích của công dân một cách mẫn cán, có hiệu lực và hiệu quả.

Bộ máy hành chính Nhà nước phải được tổ chức gọn nhẹ, ít tầng, nấc, gần dân nhất để giải quyết mọi công việc hàng ngày của dân một cách nhanh nhất. Mọi hoạt động thuộc hành chính nhà nước đều có mục đích phục vụ dân và phải do dân giám sát.

2.2.2. Quản lý theo pháp luật và bằng pháp luật. Nền hành chính dân chủ và có hiệu lực phải là một nền hành chính quát triệt sâu sắc và thể hiện đầy đủ nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Một nền hành chính như vậy phải thực thi có hiệu lực quyền hành pháp trong khuôn khổ quyền lực nhà nước thống nhất, không phân chia, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan thực hiện các chức năng của quyền lực nhà nước. Khác với thuyết "phân lập ba quyền" của Nhà nước tư sản, Nhà nước Việt Nam *có sự phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của ba loại cơ quan nhà nước:* Quốc hội (lập pháp); Chính phủ (hành pháp); và Toà

án (tư pháp), có sự phân công, phối hợp, cân bằng và thống nhất giữa ba cơ quan này trong một tổng thể quyền lực nhà nước thống nhất không phân chia.

2.2.3. Tập trung dân chủ. Xuất phát từ bản chất của một Nhà nước dân chủ xã hội chủ nghĩa, đặc điểm của một Nhà nước đơn nhất và để phù hợp với những nhiệm vụ chính trị của thời đại, nền hành chính Nhà nước ta phải đảm bảo tăng cường tính thống nhất, tập trung cao, có quyền lực chính trị cũng như quyền lực kinh tế tập trung vững chắc vào Nhà nước (trung ương), song song với việc mở rộng tính dân chủ mạnh mẽ cho chính quyền địa phương theo tinh thần vận dụng hợp lý các phương thức tập quyền, phân quyền, tản quyền, uỷ quyền, đồng quản lý... trên cơ sở nguyên tắc cơ bản là tập trung dân chủ. Mọi biểu hiện của tư tưởng phân tán, vô chính phủ, có màu sắc 'cát cứ địa phương' hay 'phép vua thua lệ làng' hoặc mọi biểu hiện của bệnh tập trung quan liêu đều không được chấp nhận và phải được ngăn chặn kịp thời.

2.2.4. Kết hợp quản lý theo ngành và lĩnh vực với quản lý theo lãnh thổ. Yêu cầu quản lý thống nhất theo ngành và lĩnh vực nhằm vào yêu cầu phát triển thống nhất về các mặt: chiến lược, quy hoạch và phân bố đầu tư tạo ngành; chính sách về tiến bộ khoa học - công nghệ; thể chế hoá các chính sách thành pháp luật; đào tạo và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức khoa học kỹ thuật và quản lý lành nghề, không phân biệt thành phần kinh tế-xã hội, lãnh thổ, và cấp quản lý.

Yêu cầu quản lý thống nhất theo lãnh thổ là đảm bảo sự phát triển tổng thể các ngành, các lĩnh vực, các mặt hoạt động chính trị - khoa học - văn hoá - xã hội trên một đơn vị hành chính - lãnh thổ nhằm thực hiện sự quản lý toàn diện của nhà nước và khai thác có hiệu quả tối đa mọi tiềm năng

trên lãnh thổ, không phân biệt ngành, thành phần kinh tế-xã hội, và cấp quản lý.

Quản lý theo ngành hay lĩnh vực và quản lý theo lãnh thổ phải được kết hợp thống nhất theo luật pháp và dưới sự điều hành thống nhất của một hệ thống hành chính nhà nước thông suốt từ trung ương tới địa phương và cơ sở.

2.2.5. Phân biệt giữa quản lý nhà nước về kinh tế, sản xuất kinh doanh với quản lý sản xuất, kinh doanh của các chủ thể kinh tế nhà nước. Bộ máy hành chính nhà nước không thực hiện chức năng kinh doanh và không can thiệp vào hoạt động sản xuất-kinh doanh đối với những vấn đề mà theo luật thuộc quyền tự chủ của các đơn vị sản xuất-kinh doanh nói chung và các chủ thể sản xuất kinh doanh do nhà nước thành lập. Do trình độ phát triển kinh tế-xã hội ngày càng cao, trình độ dân trí ngày càng được mở rộng, do xu hướng quốc tế hoá của nền kinh tế và do chính sách mở cửa của nhà nước ta, các mối quan hệ trong xã hội ngày nay trở nên càng phong phú và phức tạp hơn. Sự tham gia của dân vào những công việc mà trước kia là độc quyền của nhà nước ngày càng nhiều thông qua những tổ chức quần chúng hết sức đa dạng và phong phú. Sự đan xen ngày càng nhiều và phức tạp giữa khu vực công và tư ngày càng tác động tới phương thức điều hành và quản lý của bộ máy hành chính nhà nước. Đó là quá trình tất yếu của "xã hội hoá".

Trao quyền từ chủ cho các đơn vị kinh tế nói chung và các đơn vị kinh tế do nhà nước thành lập và tăng cường hoạt động quản lý nhà nước, tạo hành lang pháp lý có hiệu lực để quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh của mọi chủ thể kinh tế không phân biệt của nhà nước thành lập hay của các thành phần kinh tế khác.

Tách các đơn vị làm kinh tế, sự nghiệp do nhà nước thành lập, đầu tư và nắm cổ phiếu ra khỏi bộ máy quản lý hành chính nhà nước là một tất yếu.

Mặt khác, bộ máy hành chính nhà nước đã và đang vận dụng một cách sáng tạo các kinh nghiệm quản lý (nhân sự, tài chính, khách hàng,..) của các tổ chức sản xuất, kinh doanh vào trong hoạt động quản lý nhà nước. Những khái niệm mới trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước thể hiện xu hướng đó.

2.2.6. Phân biệt hành chính điều hành với hành chính tài phán. Hệ thống hành chính nhà nước là tổng thể các cơ cấu tổ chức và định chế nhà nước có chức năng thực thi quyền hành pháp, quản lý công việc công hàng ngày của Nhà nước. Nó được tạo thành bởi một hệ thống các pháp nhân có quyền lập quy, có thẩm quyền ra những quyết định hành chính và quản lý điều hành, tổ chức, kiểm tra các tổ chức và các hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước và của công dân. Xét nội dung công việc của hành chính nhà nước, cần phân biệt rõ *hành chính điều hành và hành chính tài phán.*

a. Hành chính điều hành thực hiện chức năng quản lý hàng ngày dựa trên các nghị quyết của Đảng, nghị quyết Quốc hội, có nhiệm vụ và quyền hạn dự đoán tình hình, ra quyết định về các mặt (kế hoạch, chính sách cụ thể, chủ trương, biện pháp...), tổ chức, chỉ đạo, phối hợp, kiểm tra.. Về mặt pháp luật, đó là ra những văn bản dưới luật để thực hiện chức năng quản lý. Về mặt chính trị, là phục tùng và phục vụ chính trị, chấp hành và thực hiện những quyết định mang ý nghĩa chính trị của các cơ quan có thẩm quyền. Trong việc thực hiện chức năng quản lý đó, hành chính điều hành phải thể hiện, giữ gìn, phát huy đầy đủ bản chất của một nhà nước dân chủ và pháp quyền, tôn trọng các quyền

con người và quyền công dân đã được quy định trong pháp luật. Mọi sự vi phạm quyền con người và quyền công dân, dưới dạng văn bản hành chính hay dưới dạng hành động thực tế, trái với pháp luật nói chung và luật hành chính nói riêng đều xem là hành vi hành chính bất hợp pháp.

Pháp luật công (công pháp) nói chung và luật hành chính nói riêng mang tính một chiều, không bình đẳng giữa hai bên: một bên là cơ quan nhà nước hay nhà chức trách nắm công quyền và một bên là công dân-tư nhân, có quyền và nghĩa vụ được ghi trong Hiến pháp và pháp luật, phải tuân thủ pháp luật và chịu sự quản lý của cơ quan hành chính nhà nước. Về mặt pháp lý, quan hệ giữa cơ quan nhà nước với công dân, cũng như giữa cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới là quan hệ không bình đẳng, là quan hệ quyền uy, phụ thuộc, phục tùng. Mặt khác, cơ quan hành chính nhà nước sinh ra để phục vụ dân, chịu sự giám sát của dân, và tuân thủ pháp luật hành chính vì lợi ích của nhân dân. Nhiệm vụ của các cơ quan hành chính là phục vụ dân một cách vô tư, đúng pháp luật, liên tục, hàng ngày, không cửa quyền, lạm quyền, trì trệ và tham nhũng. Để đảm bảo tính dân chủ cao của nền hành chính và xét xử kịp thời những vi phạm luật hành chính của các cơ quan, các công chức hành chính đối với công dân, sự ra đời của tài phán hành chính là một tất yếu khách quan.

b. Hành chính tài phán có chức năng giải quyết các khiếu kiện hành chính của công dân đối với các quyết định và hành vi hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước theo trật tự tố tụng tư pháp. Hành chính tài phán cần phải đi song song với hành chính điều hành nhưng độc lập với cơ quan hành chính điều hành. Điều đó có nghĩa là phải có một cơ quan có chức năng và thẩm quyền xét xử những vi phạm pháp luật hành chính theo trình tự tố tụng xét xử của

toà án, không phải theo kiểu "xử lý" nội bộ hoặc xử lý giữa các cơ quan hành chính với nhau.

2.2.7. Kết hợp chế độ làm việc tập thể với chế độ một thủ trưởng. Trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước có hai loại cơ quan: ***cơ quan thẩm quyền chung*** - hoạt động theo chế độ tập thể quyết định trong một phạm vi thẩm quyền nhất định do pháp luật quy định, ví dụ: Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân; và ***cơ quan thẩm quyền riêng*** - hoạt động theo chế độ một thủ trưởng quyết định. Theo chế độ một thủ trưởng này cá nhân chịu trách nhiệm quyết định những vấn đề quan trọng, ví dụ: Bộ trưởng ở các Bộ, các Tổng cục trưởng trong các Tổng cục, và các thủ trưởng trong các các công sở hành chính hay sự nghiệp.

Đối với những tổ chức, cơ quan làm việc theo chế độ tập thể phải đảm bảo nguyên tắc tập thể thực sự, tránh dân chủ và tập thể hình thức. Mặc dầu trách nhiệm tập thể song mỗi cá nhân được phân công và chịu trách nhiệm cá nhân về lĩnh vực được phân công, đồng thời phải cùng chia sẻ trách nhiệm chung của tập thể, tránh sự lẩn tránh, vô trách nhiệm. Đối với các cơ quan tổ chức làm việc theo chế độ một thủ trưởng thì thủ trưởng cơ quan phải biết phát huy sức mạnh tập thể, có phong cách làm việc dân chủ, tránh chuyên quyền, độc đoán [1].

---

[1] Trong Luật tổ chức Chính phủ cũng như Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ Ban Nhân dân đều quy định những nội dung thuộc quyền quyết định mang tính tập thể của Chính phủ, Uỷ Ban Nhân dân; cũng có những nội dung thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng chính phủ hoặc Chủ tịch Uỷ Ban Nhân dân thì do Thủ tướng hay chủ tịch Uỷ Ban Nhân dân quyết định.

III. TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở Trung ương

1.1. Chính phủ

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 hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam".

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.

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 Uỷ 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 biện pháp thực hiện các quyết định của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ và đề ra các nghị quyết cho Uỷ 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 Uỷ ban Nhân dân các cấp, các cơ quan, công sở hành chính, sự nghiệp trong cả nước.

1.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ được quy định trong Hiến pháp và trong Luật tổ chức chính phủ. Luật tổ chức chính phủ cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ đã được quy định trong Hiến pháp. Tuỳ theo từng giai đoạn cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ có thể được quy định phù hợp với chức năng quản lý nhà nước của chính phủ.

Theo Quy định của Hiến pháp 1992, chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau [2]:

---

[2] Điều 112 Hiến pháp 1992. Điều 8 Luật tổ chức Chính phủ 2001. Trung tâm Thông tin tư liệu VPQH.

1. Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, Uỷ ban nhân dân các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống thống nhất bộ máy hành chính Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ viên chức Nhà nước;

2. Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân; tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân;

3. Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

4. Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân; thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; phát triển văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước;

5. Thi hành những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình, bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường;

6. Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân; bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

7. Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra Nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy Nhà nước; công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;

8. Thống nhất quản lý công tác đối ngoại của Nhà nước; ký kết, tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài;

9. Thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo;

10. Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

11. Phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả.

Luật Tổ chức chính phủ năm 2001 quy định cụ thể nhiệm vụ của chính phủ trên từng lĩnh vực: kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng,....[3]

1.3. Tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Cơ cấu tổ chức 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.

---

[3] Xem nội dung của các điều 9 -18 của Luật Tổ chức chính phủ 2001.

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.

Thủ tướng do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước.

Thủ tướng trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, chấp thuận việc từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ [4].

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 phủ [5].

[4] Điều 2,3 Luật Tổ chức Chính phủ 2001.

[5] Xem Điều 38-40 Luật Tổ chức Chính phủ 2001.

- 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 2002- 2007 chỉ ra ở hình vẽ 1.

1.4. 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 Uỷ ban nhân dân các cấp. Theo Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn sau [6]:

1. Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp:

a. Quyết định các chủ trương, biện pháp cần thiết để lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở;

b. Chỉ đạo việc xây dựng các dự án luật trình Quốc hội, các dự án pháp lệnh trình ủy ban thường vụ Quốc hội; các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ;

[6] Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.

Hình 1: **Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trung ương (2002 - 2007)**

c. Quy định chế độ làm việc của Thủ tướng với thành viên Chính phủ, Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

d. Chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; quyết định những vấn đề có ý kiến khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

đ. Đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện những quyết định của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng ở các ngành, các cấp;

2. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;

3. Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; trong thời gian Quốc hội không họp trình Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ;

4. Thành lập hội đồng, ủy ban thường xuyên hoặc lâm thời khi cần thiết để giúp Thủ tướng nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành;

5. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử các thành viên ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

6. Quyết định các biện pháp cải tiến lề lối làm việc, hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước, đề cao kỷ luật, ngăn

ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong bộ máy và trong cán bộ, công chức, viên chức nhà nước;

7. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân và Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên;

8. Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

9. Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thông qua những báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trả lời của Chính phủ đối với chất vấn của đại biểu Quốc hội và ý kiến phát biểu với cơ quan thông tin đại chúng.

Thủ tướng Chính phủ ký các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.

Các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

1.5. Bộ và cơ quan ngang bộ

1.5.1. Bộ là 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.

Phạm vi quản lý Nhà nước của bộ đối với ngành hoặc lĩnh vực được phân công bao gồm mọi hoạt động của mọi tổ chức kinh tế, văn hoá, xã hội... mọi tổ chức Hành chính Nhà nước, sự nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và trực thuộc mọi cấp chính quyền khác nhau; mọi tổ chức đoàn thể, xã hội, các hoạt động của công dân cũng như các tổ chức và công dân nước ngoài trên phạm vi ngành do bộ quản lý. Nhưng cũng cần phân biệt bộ là một phạm trù tổ chức Nhà nước, là cơ quan Trung ương quản lý Nhà nước hoạt động theo nguyên tắc tổ chức Hành chính Nhà nước. Không phải có một ngành chuyên môn sâu thì phải có một bộ để quản lý. Trong xu thế của sự phát triển thông tin, khoa học công nghệ, sự hợp tác và phụ thuộc lẫn nhau giữa các ngành sản xuất bộ quản lý ngành ngày càng bao quát và quản lý nhiều ngành, nhiều lĩnh vực một cách tổng hợp. Số lượng bộ quản lý trong bộ máy Chính phủ càng ngày càng giảm, nhưng chức năng và nhiệm vụ càng ngày càng nhiều và mang tính tổng hợp. Đó cũng là xu hướng chung của cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy Hành chính Nhà nước hiện nay.

1.5.2. 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): là những loại bộ mà bất cứ quốc gia nào cũng phải có và tồn tại. Đó là cơ quan Nhà nước Trung ương của Chính phủ 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. Các lĩnh vực này liên quan đến hoạt động của tất cả các bộ, các cấp quản lý

Nhà nước, các tổ chức trong xã hội và công dân. Bộ quản lý lĩnh vực có trách nhiệm giúp Chính phủ nghiên cứu và xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội chung; xây dựng các dự án kế hoạch tổng hợp và cân đối liên ngành; xây dựng các quy định chính sách, chế độ chung hoặc tự mình ra những pháp quy về lĩnh vực mình phụ trách và hướng dẫn các cơ quan Nhà nước và các tổ chức kinh tế, văn hoá, xã hội, thi hành; kiểm tra và bảo đảm sự chấp hành thống nhất pháp luật Nhà nước trong hoạt động của các bộ và các cấp về lĩnh vực mình quản lý, đồng thời có trách nhiệm phục vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho bộ quản lý ngành hoàn thành nhiệm vụ.

Bộ quản lý ngành (bộ chuyên ngành kinh tế - kỹ thuật, sự nghiệp): là cơ quan Nhà nước Trung ương của Chính phủ 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 tuỳ thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội; tình hình chính trị; dân tộc.

1.5.3. Nhiệm vụ, quyền hạn của bộ

Được quy định trong Hiến pháp và Luật Tổ chức chính phủ. 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.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ 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 luật [7].

1.6. Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt.

2. Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;

3. Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ.

Quyết định các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành thuộc thẩm quyền;

4. Trình Chính phủ việc ký kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo

[7] Điều 22 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.

thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế, điều ước quốc tế theo quy định của Chính phủ;

5. Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ; trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước cho ủy ban nhân dân địa phương về nội dung quản lý ngành, lĩnh vực.

Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương.

Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ tương đương; tổ chức thực hiện công tác đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của mình;

6. Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật; bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân do ngành, lĩnh vực mình phụ trách; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế; sự nghiệp và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực;

8. Quản lý và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ;

9. Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội báo cáo của bộ, cơ quan ngang bộ theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri; gửi các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành đến Hội đồng dân

tộc và các ủy ban của Quốc hội theo lĩnh vực mà Hội đồng dân tộc, ủy ban phụ trách;

10. Tổ chức và chỉ đạo việc chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

11. Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng ủy nhiệm.

Theo Hiến pháp 1992, bộ trưởng là thành viên của Chính phủ; là một thiết chế chính trị và hành chính Nhà nước trong phạm vi ngành, lĩnh vực được phân công. Bộ trưởng có chức năng lập quy, quản lý, tổ chức và nhân sự. Bộ là cơ quan thẩm quyền riêng.

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, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, các Uỷ ban của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội.

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.

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 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 tướng [8].

1.7. 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, 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

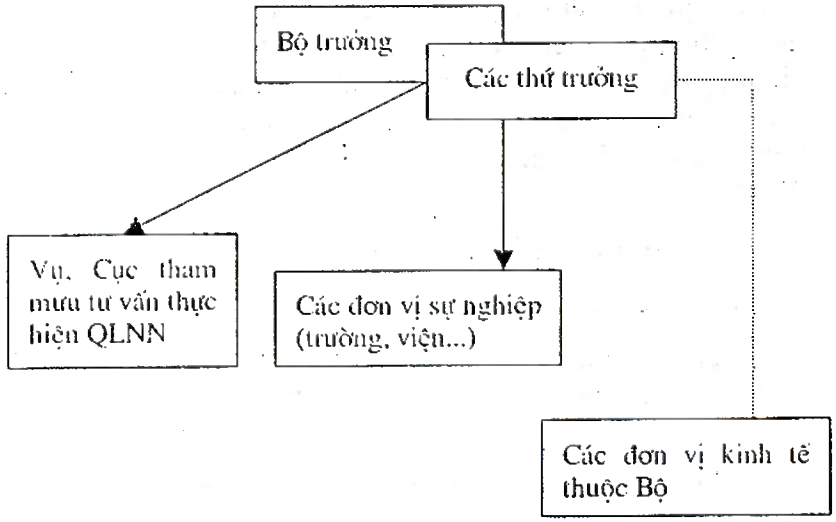
[8] Điều 25-27 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.

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 hành chính của bộ.

Trong xu hướng chung, các bộ đang cải cách để phân biệt cụ thể chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị tham mưu, tư vấn cho bộ trưởng trong hoạt động quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực mà bộ chịu trách nhiệm với các đơn vị sự nghiệp thuộc bộ. Đồng thời xác định rõ hơn vai trò đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp nhà nước thuộc bộ quản lý; phân biệt giữa quản lý nhà nước và các hoạt động cung cấp dịch vụ công do các tổ chức thuộc bộ đảm nhận.

Sơ đồ khối tổ chức bộ máy của bộ mô tả ở hình 2.



Hình 2: Cơ cấu tổ chức của Bộ

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

Bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương trong điều kiện của nhà nước Việt Nam, nhà nước đơn nhất, thống nhất được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương là hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp ở địa phương nhằm triển khai đường lối chủ trương chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước trên địa bàn địa phương. Bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương theo cách này bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Hội đồng nhân dân theo quy định của Hiến pháp 1992 là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Nhưng Hội đồng nhân dân không có quyền lập pháp mà chỉ có quyền ra các nghị quyết trên cơ sở đường lối chủ trương chính sách, pháp luật và các văn bản pháp luật khác của cấp trên để Uỷ ban nhân dân triển khai thực hiện sát với điều kiện của địa phương.

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Hội đồng nhân dân có ở cả ba cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn. Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm và có nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân cũng như các văn bản pháp luật khác [9].

Theo nghĩa hẹp, bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương chỉ bao gồm các hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, cụ thể là của Uỷ ban nhân dân các cấp. Theo Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức hội

[9] Xem Hiến pháp, Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (994); Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân các cấp để biết thêm chi tiết về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân.

đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (1994): Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp [10].

Trong tài liệu này, bộ máy hành chính nhà nước địa phương chỉ bao gồm hành chính địa phương tức chỉ nghiên cứu về Uỷ ban nhân dân.

Sự tồn tại của hành chính địa phương là một đòi hỏi mang tính tất yếu. Thành lập các cơ quan hành chính 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 những 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

Uỷ ban nhân dân - Cơ quan hành chính nhà nước địa phương ở Việt Nam có hai tư cách (Điều 123, Hiến pháp 1992).

Một là, cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân; chịu trách nhiệm thi hành các nghị quyết của Hội đồng

[10] Điều 123 Hiến pháp 1992 và điều 2 Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (1994).

nhân dân và báo cáo công việc trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Uỷ ban nhân dân cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bãi miễn các thành viên của Uỷ ban nhân dân, giám sát các hoạt động và bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Uỷ ban nhân dân cùng cấp. Uỷ 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 (Uỷ 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. Uỷ 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, miễm nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các phó chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, các thành phố trực thuộc trung ương (Hiến pháp 1992, Điều 114).

2.1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân

Nhiệm vụ, quyền hạn chung của Uỷ ban nhân dân được quy định trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (1994). Đối với Uỷ ban nhân dân từng cấp (tỉnh, huyện, xã) được quy định cụ thể trong Pháp lệnh nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (1994), Uỷ ban nhân dân các cấp có nhiệm vụ, quyền hạn sau:

• Uỷ ban nhân dân tổ chức và chỉ đạo việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, Uỷ ban nhân dân ra quyết định, chỉ thị và tổ chức thực hiện, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó.

• Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân và các ban của Hội đồng nhân dân cùng cấp chuẩn bị nội dung các kỳ họp Hội đồng nhân dân, xây dựng đề án trình Hội đồng nhân dân xét và quyết định.

• Nhiệm vụ và quyền hạn của Uỷ ban nhân dân trong việc thực hiện quản lý Nhà nước:

1- Quản lý Nhà nước ở địa phương trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ và môi trường, thể dục, thể thao, báo chí, phát thanh, truyền hình và các lĩnh vực xã hội khác, quản lý Nhà nước về đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác, quản lý việc thực hiện tiêu chuẩn đo lường chất lượng sản phẩm hàng hoá;

2- Tuyên truyền, giáo dục pháp luật, kiểm tra việc chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp trong cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương;

3- Bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội; thực hiện nhiệm vụ xây dựng lực lượng vũ trang và xây dựng quốc phòng toàn dân; thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, nhiệm vụ hậu cần tại chỗ, nhiệm vụ động viên, chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương, quản lý hộ khẩu, hộ

tịch ở địa phương, quản lý việc cư trú, đi lại của người nước ngoài ở địa phương;

4- Phòng chống thiên tai, bảo vệ tài sản của Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, bảo vệ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; chống tham nhũng, chống buôn lậu, làm hàng giả và các tệ nạn xã hội khác;

5- Quản lý công tác tổ chức, biên chế, lao động tiền lương, đào tạo đội ngũ viên chức Nhà nước và cán bộ cấp xã, bảo hiểm xã hội theo sự phân cấp của Chính phủ;

6- Tổ chức và chỉ đạo công tác thi hành án ở địa phương theo quy định của pháp luật;

7- Tổ chức, thực hiện việc thu, chi ngân sách của địa phương theo quy định của pháp luật; phối hợp với các cơ quan hữu quan để bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các loại thuế và các khoản thu khác ở địa phương.

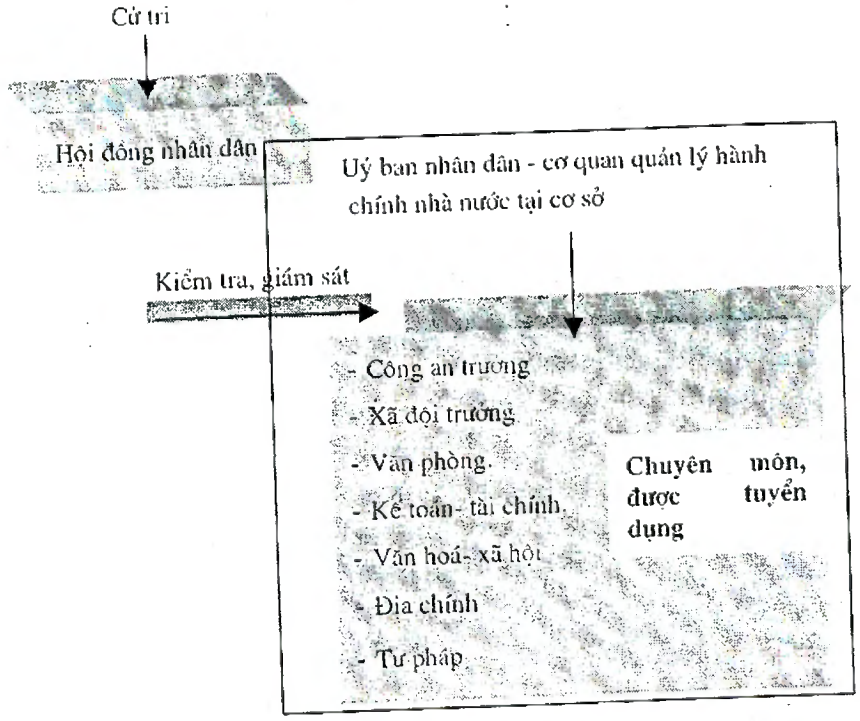
- Uỷ ban nhân dân thực hiện việc quản lý địa giới đơn vị hành chính, xây dựng đề án phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương đưa ra Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình cấp trên xét [11].

2.2. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân

Chủ tịch, các phó chủ tịch và các uỷ viên Uỷ 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 Uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh do Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn.

[11] Điều 41 đến 44 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (1994).

Trong xu hướng cải cách hiện nay, cơ cấu tổ chức Uỷ ban nhân dân xã theo tinh thần nghị quyết trung ương Đảng lần thứ 5 (khoá IX) sẽ bao gồm cả cán bộ chuyên môn được Uỷ ban nhân dân tuyển chọn. Đó là các chức danh: xã đội trưởng, công an trưởng, cán bộ văn phòng, địa chính, tài chính - kế toán, tư pháp, văn hoá - xã hội. Cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân xã theo tinh thần nghị quyết trung ương 5 (Khoá IX) mô tả ở hình vẽ 3.



Hình 3: Cơ cấu tổ chức UBND xã

2.3. Hoạt động của Uỷ ban nhân dân

Uỷ ban nhân dân thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề sau đây:

1- Chương trình làm việc của Uỷ ban nhân dân;

2- Kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ của địa phương trình Hội đồng nhân dân;

3- Các biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về kinh tế - xã hội, thông qua báo cáo của Uỷ ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân;

4- Đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân và việc phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương.

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân là người lãnh đạo và điều hành công việc của Uỷ ban nhân dân, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình do luật quy định; cùng với tập thể Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của Uỷ ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân phân công công tác cho Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân; người được phân công phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Uỷ ban nhân dân.

Mỗi thành viên của Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cùng cấp và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Uỷ ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cấp mình và trước cơ quan Nhà nước cấp trên.

Chủ tịch Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời dự các phiên họp của Uỷ ban nhân dân cùng cấp khi bàn đến các vấn đề có liên quan.

2.4. Chủ tịch Uỷ ban nhân dân

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân là người lãnh đạo và điều hành công việc của Uỷ ban nhân dân.

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân do hội đồng nhân dân cùng cấp bầu và được Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp trên phê chuẩn.

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có một số nhiệm vụ và quyền hạn của mình do luật quy định. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân sửa đổi (1994) quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch bao gồm:

1- Lãnh đạo công tác của Uỷ ban nhân dân, các thành viên của Uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân:

a) Đôn đốc, kiểm tra công tác của các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp mình và Uỷ ban nhân dân cấp dưới trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định của Uỷ ban nhân dân cùng cấp;

b) Quyết định về các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của của Uỷ ban nhân dân cấp mình, trừ các vấn đề quy định tại Điều 49 của Luật này;

c) Áp dụng các biện pháp nhằm cải tiến lề lối làm việc; quản lý và điều hành bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả; ngăn ngừa và kiên quyết đấu tranh chống các biểu hiện quan liêu, vô trách nhiệm, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí và các biểu hiện tiêu cực khác trong cơ

quan, cán bộ, viên chức Nhà nước và trong bộ máy chính quyền địa phương;

d) Tổ chức việc tiếp dân; xét và giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của nhân dân theo quy định của pháp luật;

2- Triệu tập và chủ toạ các phiên họp của Uỷ ban nhân dân.

3- Phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; điều động, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, viên chức Nhà nước theo sự phân cấp quản lý.

4- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp mình và những văn bản sai trái của Uỷ ban nhân dân, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp dưới.

5- Đình chỉ việc thi hành nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ.

Để đáp ứng với đòi hỏi của hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở địa phương và những thay đổi trong hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân đang được nghiên cứu để điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung.

2.5. Các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân

Các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân giúp Uỷ ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.

Các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Uỷ ban nhân dân cấp mình, đồng thời chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên và khi cần thiết thì báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.

Uỷ ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn không có các cơ quan chuyên môn như huyện và tỉnh (phòng, sở). Các uỷ viên Uỷ ban nhân dân xã được giao trách nhiệm phụ trách các ban của Uỷ ban nhân dân. Theo tinh thần của Nghị quyết 5 của Ban chấp hành trung ương Khoá IX, Uỷ ban nhân dân xã sẽ hình thành cơ cấu tổ chức theo bốn khối: văn phòng; khối kinh tế - tài chính; khối văn hoá - xã hội và khối nội chính.

Chính phủ quy định tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân [12].

[12] Chính phủ ban hành các nghị định quy định cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và huyện. Ví dụ: Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2001 Về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.