

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

HÀNH CHÍNH CÔNG

Dùng cho nghiên cứu học tập và giảng dạy sau đại học



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

HÀNH CHÍNH CÔNG

(Dùng cho nghiên cứu, học tập và giảng dạy sau đại học)

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

Chủ biên:

TS. NGUYỄN NGỌC HIỂN

Các tác giả tham gia biên soạn:

1. GS. TS. Bùi Thế Vĩnh (Chương II, XI)
2. GS. TS. Lương Trọng Yên (Chương VII)
3. GS. TS. Lê Sỹ Thiệp (Chương X, mục A)
4. GS. TS. Bùi Văn Nhơn (Chương X, mục B)
5. PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm (Chương VIII, IX)
6. PGS. TS. Nguyễn Hữu Khiển (Chương VII)
7. PGS. TS. Đinh Văn Mậu (Chương XV)
8. PGS. TS. Võ Kim Sơn (Chương III, IV, V, VI, XIV)
9. PGS. TS. Đinh Văn Tiến (Chương XII)
10. PGS. TS. Lê Chi Mai (Chương XI, XIII)
11. TS. Lê Thị Vân Hạnh (Chương I, XVI)
12. TS. Nguyễn Khắc Hùng (Chương XVI)

LỜI NÓI ĐẦU

Nhằm đáp ứng nhu cầu đào tạo chuyên sâu về khoa học Hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia biên soạn cuốn sách **Hành chính công** làm tài liệu giảng dạy và học tập cho các khóa đào tạo sau đại học.

Khi biên soạn chương trình này tập thể tác giả có lưu ý đến một số đặc điểm sau:

- Đối tượng theo học đa dạng: là những người đã có trình độ đại học thuộc các chuyên ngành kinh tế, kỹ thuật, xã hội và nhân văn; là những người đã làm việc trong các cơ quan Nhà nước, có kinh nghiệm về quản lý, song chưa được qua đào tạo về hành chính.

- Nội dung của chương trình được xây dựng theo tinh thần quán triệt các quan điểm của Đảng và Nhà nước về Nhà nước và cải cách nền Hành chính Nhà nước, đồng thời kết hợp với giới thiệu lý luận và thực tiễn của nước ngoài, trong đó có giới thiệu một số quan điểm mới.

- Cuốn sách được biên soạn để áp dụng phương pháp giảng dạy dành riêng cho đối tượng sau đại học nhằm khuyến khích học viên động não, sáng tạo, đồng thời tăng cường khả năng lựa chọn thông tin của học viên.

- Trong quá trình giới thiệu môn học, học viên có thể định hướng chọn một trong những vấn đề thuộc nội dung của môn học làm luận văn tốt nghiệp sau này.

Hành chính công là khoa học nghiên cứu các quy luật quản lý có hiệu quả các công việc xã hội của các tổ chức hành chính Nhà nước. Vì vậy, có thể nói, đây là một cuốn sách về những vấn đề cơ bản của khoa học hành chính công. Nội dung cuốn sách bắt đầu từ những kiến thức cơ bản về hành chính công dưới góc độ khoa học và thực tiễn và tiếp nối bằng những nội dung cơ bản của khoa học hành chính công như: Chức năng hành chính; Thể chế hành chính; Phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính Nhà nước; Tổ chức hành chính Nhà nước; Quyết định hành chính; Công vụ, công chức; Kỹ thuật và nghiệp vụ hành chính; Thủ tục hành chính; Quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực; Tài chính công; Quản lý doanh nghiệp Nhà nước; Dịch vụ hành chính công; Thông tin trong hoạt động

quản lý Nhà nước; Kiểm soát đối với nền hành chính Nhà nước. Cuốn sách kết thúc ở nội dung cải cách hành chính - một nội dung thời sự nhất hiện nay trong khoa học hành chính công ở nước ta.

Với mục đích trình bày những kiến thức cơ bản nhằm làm nổi bật những quy luật vận hành khách quan trong hoạt động quản lý của bộ máy hành chính Nhà nước, cuốn sách gồm 16 chương. Tác giả biên soạn là các giáo sư, phó giáo sư và tiến sỹ - những người đang trực tiếp làm công tác giảng dạy và nghiên cứu khoa học của Học viện Hành chính Quốc gia.

Đây là cuốn sách kế thừa có cải tiến và đổi mới những nội dung cơ bản của cuốn "Hành chính học đại cương" do GS. Đoàn Trọng Truyền làm chủ biên, do Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh xuất bản năm 1997. Nhóm tác giả biên soạn xin trân trọng gửi tới GS. Đoàn Trọng Truyền lời biết ơn sâu sắc vì những cống hiến của Giáo sư đối với sự phát triển của khoa học hành chính công ở Việt Nam.

Trong quá trình biên soạn không thể không có những thiếu sót về nội dung cũng như hình thức. Tập thể tác giả rất mong nhận được những góp ý chân thành từ các giảng viên, học viên và những ai quan tâm đến khoa học hành chính công để có thể cải tiến, hoàn thiện nội dung cuốn sách này.

Hà Nội, tháng 4 năm 2003

THAY MẶT TẬP THỂ TÁC GIẢ

TỔNG CHỦ BIÊN

TS. Nguyễn Ngọc Hiến

Chương I

LÝ LUẬN CHUNG VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG

I. NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN

1. Hành chính

Theo nghĩa rộng, "Hành chính" là một thuật ngữ chỉ một hoạt động hoặc tiến trình chủ yếu có liên quan tới những biện pháp để thực thi những mục tiêu, nhiệm vụ đã được vạch sẵn. Khi có hai người trở lên cùng hợp tác để thực hiện một mục tiêu chung mà một cá nhân không làm nổi thì ở đó xuất hiện thể thức thô sơ của quản lý nói chung và hành chính là một dạng của quản lý. Như vậy, theo nghĩa rộng, hành chính có thể được định nghĩa như những biện pháp tổ chức và điều hành của các tổ chức, các nhóm, các đoàn thể hợp tác trong hoạt động của mình để đạt được mục tiêu chung. Vì quản lý liên quan tới nhiều thể thức hoạt động hợp tác cho nên tất cả những ai tham gia vào hoạt động hợp tác đều có nghĩa là tham gia vào một dạng hoạt động của quản lý - đó là công việc hành chính. Các câu lạc bộ, các tổ chức chính trị, các hiệp hội, trường học, nhà thờ và cả gia đình nữa đều cần đến hành chính để đạt được mục tiêu chung. Tất nhiên, mục tiêu cuối cùng của chính quyền, của doanh nghiệp, hay của nhà trường, nhà thờ khác nhau rõ rệt, song các biện pháp để đạt được mục tiêu chung lại có nhiều mặt giống nhau. Ví dụ, quyền lực và các kỹ năng cần được tổ chức hài hòa và chỉ đạo phối hợp, những mục tiêu và lợi ích cá nhân phải được điều hòa cho phù hợp hoặc không chống lại mục tiêu cũng như lợi ích chung của tổ chức v.v...

Như vậy, với nghĩa rộng nhất, về mặt lý luận cũng như thực tiễn, hành chính có mục đích bảo đảm được hành vi có ý thức và có hiệu năng đối với một bộ phận các thành viên của tổ chức và có thể định nghĩa hành chính như là những loại hoạt động quản lý chung nhất của các nhóm người hợp tác với nhau để hoàn thành các mục đích chung. Chính những đặc điểm phổ biến này cho chúng ta thấy hành chính là một quá trình tổng hợp. Với quan niệm như vậy về hành chính, người ta đã cố gắng khái quát hóa thành các học thuyết hành chính, các nguyên tắc và các mối quan hệ chung mà để đạt được mục đích chung của tổ chức, các nhà hành chính và các tổ chức khác nhau đều phải tuân theo. Vì vậy, từ điển Hành chính

công⁽¹⁾ đã định nghĩa một cách tổng quát “hành chính là tiến trình mà theo đó các quyết định và chính sách của tổ chức được thực hiện”.

Theo nghĩa hẹp, “Hành chính” được nhiều học giả xem là hoạt động quản lý các công việc của Nhà nước, xuất hiện cùng với Nhà nước. Ở Trung Quốc, hai chữ “hành chính” có một lịch sử lâu dài. Trong bộ “Tả truyện” viết cách đây hơn 2000 năm đã dùng các từ “hành kỳ chính sự”, “hành kỳ chính lệnh” để chỉ những hoạt động có liên quan đến Nhà nước và quyền lực Nhà nước. Theo nghĩa này hành chính thường đi kèm với khái niệm công – hành chính công.

Theo từ điển Hành chính công⁽²⁾, “Hành chính công có liên quan mật thiết với việc làm cho pháp luật có hiệu lực, ra các văn bản pháp quy và làm cho chúng có hiệu lực và thực hiện chính sách công. Khái niệm “công” có thể đối lập với lợi nhuận, tư nhân và doanh nghiệp, trong khi hành chính tư liên quan đến các yếu tố như bán hàng, sản phẩm và lợi nhuận”.

Tóm lại, có rất nhiều cách hiểu khác nhau về “hành chính”. Tùy theo những góc độ khác nhau mà người ta gán cho nó những ý nghĩa khác nhau. Ngay cả theo nghĩa có liên quan tới công việc quản lý của Nhà nước cũng có nhiều cách hiểu khác nhau. Ví dụ, nhiều độc giả đi từ góc độ “tam quyền phân lập” để giải thích cho thuật ngữ hành chính. Họ cho rằng “hành chính” được dùng để chỉ một bộ phận trong “tam quyền” đứng ngang hàng với quyền tư pháp và quyền lập pháp. Quan điểm xuất phát từ mối quan hệ giữa hành chính với chính trị lại cho rằng chính trị là sự biểu hiện ý chí của Nhà nước, còn hành chính chỉ là sự chấp hành ý chí Nhà nước. Theo cách hiểu này thì bất kỳ bộ phận quản lý nào, bất kỳ hoạt động quản lý thuộc loại chấp hành ý chí của Nhà nước đều được gọi là hành chính. Tuy nhiên, lại có quan điểm xuất phát từ góc độ khoa học quản lý để giải thích hành chính. Theo quan điểm này, mọi hoạt động có liên quan đến quản lý đều là hành chính. Bất kỳ một cơ quan quản lý Nhà nước nào, bất kỳ một cơ quan quản lý công hay tư, có lợi nhuận hay không có lợi nhuận... đều thực hiện hành chính trên cơ sở phân tích công việc một cách khoa học, có căn cứ lý luận, nguyên tắc, phương pháp có ý nghĩa phổ biến.

Như vậy, ngay cả theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp, khái niệm “hành chính” cũng có rất nhiều định nghĩa khác nhau. Vì vậy, để có một định nghĩa thống nhất làm cơ sở cho những nghiên cứu sau này về hành chính,

⁽¹⁾ *Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, Western Michigan University, Tái bản lần 2, 1988, Anh.*

⁽²⁾ *Như tài liệu đã trích.*

việc phân biệt những khái niệm như “hành chính và quản lý”: “hành chính và tổ chức”; “hành chính công – hành chính tư” là một việc làm rất quan trọng và cần thiết.

2. Hành chính và quản lý

“Hành chính” là một dạng “quản lý” đặc biệt, nhất là khi đề cập đến quản lý của Nhà nước. Theo từ La tinh cổ, hành chính (administratio) có hai nghĩa phân biệt nhau: *giúp đỡ, hỗ trợ*, hay *phục vụ* – (một người hay một nhóm người dành cho một người khác hay một nhóm người khác) và *quản lý, hướng dẫn* hay *cai trị* – (một người hay một nhóm người đối với một người hay một nhóm người khác). Kết hợp hai nghĩa này với nhau ta thấy thuật ngữ “hành chính” vừa có nghĩa là phục vụ, hỗ trợ lại vừa có nghĩa là quản lý, điều hành.

Mặc dù buổi ban đầu hai khái niệm “hành chính” và “quản lý” có cùng ý nghĩa, đều là “chăm lo công việc” hay “chịu trách nhiệm về” v.v... Về sau, người ta ngày càng tìm ra được những điểm khác nhau giữa hai khái niệm này và đưa ra được những định nghĩa chính xác và tinh vi hơn về hành chính. Quản lý và hành chính là hoạt động thực tiễn, nhưng chúng vừa được xem là *khoa học* bởi vì chúng đều có mặt mang tính quy luật, có các nguyên lý và các mối quan hệ tương hỗ khác với các ngành học thuật khác: vừa được coi là *nghệ thuật* vì chúng bao hàm cả các hành vi và thái độ giữa các yếu tố (tác nhân) tham gia trong đó.

“Hành chính” là một khái niệm hẹp hơn “quản lý”. C. Mac đã hình dung quản lý như công việc của một người nhạc trưởng chỉ huy một dàn nhạc, biết phối hợp một cách hài hòa âm thanh của những nhạc cụ khác nhau, tạo nên những bản nhạc tuyệt vời. Vì quản lý gắn với tổ chức cho nên có thể định nghĩa quản lý là: *“Tiến trình, hoạt động hoặc giám sát việc thực thi nhiệm vụ để đảm bảo rằng các hoạt động trong tổ chức được thực hiện theo hướng đạt được các mục tiêu đã đề ra của tổ chức - đặc biệt là nhiệm vụ tạo ra và duy trì các điều kiện để thực hiện tốt mục tiêu thông qua việc kết hợp những nỗ lực của các nhóm khác nhau trong tổ chức, cũng là một nhóm người trong tổ chức liên quan đến việc quản lý tổ chức đó”*. Quản lý công cũng như tư đều bao gồm nhiều chức năng giống nhau. Ví dụ, theo H. Fayol, trong một xí nghiệp, các chức năng quản lý cần thiết là: kỹ thuật, thương mại, nhân sự, tài chính, an toàn lao động, kế toán và hành chính. Như vậy, nội dung hành chính không bao hàm toàn bộ nội dung quản lý. Quản lý là nghệ thuật đạt được mục tiêu thông qua việc phối hợp các nguồn lực. Việc phối hợp các nguồn lực được thực hiện thông qua các tiến trình và thủ tục nhất định để chắc chắn rằng tổ chức đang đi đúng

hướng đạt được các mục tiêu đã đề ra. Quy mô tổ chức càng lớn thì yêu cầu duy trì cơ cấu và các tiến trình trong tổ chức càng phức tạp kéo theo việc hình thành các thủ tục và thông điệp giấy tờ càng nhiều. Nếu mục tiêu cuối cùng và duy nhất của quản lý là đạt được mục tiêu (có thể bằng mọi cách) thì mục tiêu cuối cùng của hành chính thường là duy trì tiến trình, thủ tục đã hình thành để hướng tới các mục tiêu đã được xác định.

Thuật ngữ "hành chính" và "quản lý" không đồng nghĩa với nhau, ngay cả việc áp dụng chúng trong phạm vi khu vực công. **Hành chính công** là hoạt động của bộ máy Nhà nước, cụ thể là bộ máy hành pháp thực thi các nhiệm vụ, chính sách do các tổ chức và các nhà chức trách đề ra. Nó có liên quan tới các biện pháp, thủ tục, phương thức và kỹ thuật biến các nhiệm vụ chính trị và các chính sách thành hành động cụ thể liên quan tới việc quản lý công sở và công dân.

3. Hành chính và tổ chức

Nếu tổ chức được xem là *cơ cấu* thì hành chính là *tiến trình*. *Tổ chức* là tạo ra một cơ cấu nhất định giữa các cá nhân, các chức năng và các nguồn lực thành những "đôi quan hệ" có hiệu quả thì *hành chính* có liên quan tới tiến trình ra quyết định và hướng dẫn các cá nhân trong tổ chức nhằm đạt được những mục tiêu đã đề ra. Mục đích của cả tổ chức và hành chính là kiểm soát các nguồn nhân lực và vật lực để đạt được mục tiêu của tổ chức.

Nếu *tổ chức* liên quan tới những khía cạnh *hình thức* và *cơ cấu* của tổ chức thì *hành chính* là một tiến trình được vận hành trong một khuôn khổ thiết chế nhất định. Bản chất của hành chính được thể hiện rõ hơn thông qua những tiến trình mang tính nguyên tắc: lãnh đạo, ra quyết định, trao đổi thông tin, lập kế hoạch và giám sát. Những tiến trình này được thực hiện nhằm tăng hiệu quả của các nguồn nhân lực và vật lực đã được cơ cấu để thực thi những *hành động có ý thức hướng tới các mục tiêu xác định*. Trong thực tế, ở các tổ chức thường có xu hướng phát triển các khuôn mẫu *vô ý thức của hành vi* phản ánh tính *sinh động* và *đa dạng* của hành vi con người. *Tổ chức* luôn có xu hướng kiểm soát các khuôn mẫu để duy trì sao cho các mục tiêu cuối cùng của tổ chức được đi đúng hướng. Vì vậy, *tổ chức* có xu hướng đi đến tương đối *ổn định* (tuy nhiên không phải cố định, xơ cứng), còn *hành chính* là tiến trình, do đó có liên quan tới những yếu tố mang tính chất quan hệ con người *sinh động* hơn như ra chính sách, phối hợp các nỗ lực của cá nhân và nhóm và duy trì tinh thần của các thành viên trong tổ chức.

4. Hành chính công

Nếu khái niệm “hành chính” bao hàm một lĩnh vực rất rộng của hành vi con người như một tồn tại xã hội thì khái niệm “hành chính công” đã tạo ra một đường biên, giới hạn những hành vi và hoạt động hành chính diễn ra trong khu vực công hay còn gọi là khu vực Nhà nước. Hành chính công, theo từ điển Hành chính công⁽¹⁾, là “tiến trình mà theo đó các nguồn lực công và nhân sự được tổ chức và phối hợp để thiết kế, thực hiện và quản lý các chính sách công. Hành chính công được đặc trưng bởi một hệ thống thủ tục lại bàn giấy, các hoạt động có phạm vi rộng và đặc biệt là trách nhiệm hành chính rất khác biệt”.

Khái niệm “hành chính công” xuất hiện và được sử dụng rất phổ biến ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển mạnh, nơi mà khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng. “Hành chính công” là một khái niệm để phân biệt với “hành chính tư”. Sự khác nhau căn bản ở đây nằm ở hai khái niệm “công” và “tư” của bộ máy hành pháp. Hành chính công là hoạt động của Nhà nước, của các cơ quan Nhà nước, mang tính quyền lực Nhà nước, sử dụng quyền lực Nhà nước để quản lý công việc công của Nhà nước nhằm phục vụ lợi ích chung hay lợi ích riêng hợp pháp của các công dân. Như vậy, hành chính công bao hàm toàn bộ các cơ quan thuộc chính quyền của bộ máy hành pháp từ Trung ương tới các cấp chính quyền địa phương, toàn bộ các thể chế và hoạt động của bộ máy ấy với tất cả những người làm việc trong đó nữa.

Trong từ điển Pháp – Việt Pháp luật và Hành chính⁽²⁾, định nghĩa Hành chính công (*Administration publique*) “...là tổng thể các tổ chức và quy chế hoạt động của bộ máy hành pháp có trách nhiệm quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước do các cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền tiến hành bằng những văn bản dưới luật để giữ gìn trật tự công, bảo vệ quyền lợi công và phục vụ nhu cầu hàng ngày của công dân. Với ý nghĩa hành chính Nhà nước (hành chính công, hay hành chính quốc gia), nó là một hệ thống chức năng của Nhà nước bảo đảm thực thi quyền hành pháp và hoạt động liên tục của bộ máy Nhà nước, các công sở. Nên hành chính cũng có nghĩa là toàn bộ các công sở và công chức đặt dưới quyền quản lý của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng”⁽³⁾.

⁽¹⁾ *Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, The Public Administration Dictionary, Second edition, Michigan University, 1988.*

⁽²⁾ *Đoàn Trọng Truyên (chủ biên).*

⁽³⁾ *Đoàn Trọng Truyên, Từ điển Pháp – Việt Pháp luật và Hành chính, 1992, tr. 26.*