

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC TỔNG HỢP HÀ NỘI

-----

Đề tài KH- CN cấp bộ :

**VẤN ĐỀ HOÀN THIỆN , NÂNG CAO  
HIỆU QUẢ HỆ THỐNG QUYẾT ĐỊNH  
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.**

MÃ SỐ: B93.05.118

Chủ trì : PTS. Nguyễn Cửu Việt  
Phó chủ nhiệm Khoa luật  
Trường ĐHTH Hà nội

TRƯỜNG ĐẠI HỌC TỔNG HỢP HÀ NỘI  
SỐ QUẢN LÝ: 2097-118  
CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
27/11/95

*Hà nội, ngày .....tháng 04 năm 1995*

# VẤN ĐỀ HOÀN THIỆN, NÂNG CAO HIỆU QUẢ HỆ THỐNG QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

Số đăng ký:

Cán bộ phối hợp :

1. Vũ Thị Phụng- GVC Trường ĐHTH Hà nội
2. Nguyễn Hoàng Anh- CBGD Khoa luật -ĐHTH
3. Phạm Tuấn Khải -Chuyên viên pháp lý -VPCP
4. Vũ Tuấn Minh - CBGD Khoa luật -ĐHTH
5. Ngô Tử Liên nguyên CBGD Khoa luật -ĐHTH

## MUC LUC

### Phần thứ nhất:

#### BAO CAO PHUC TRINH KET QUA NGHIEN CUU DE TAI

	TRANG
I- Lời mở đầu	1
II- Những vấn đề lý luận cơ bản về quyết định quản lý Nhà nước.	4
III- Hệ thống quyết định quản lý nhà nước ta - Lịch sử và thực trạng.	22
IV- Kiến nghị và giải pháp (thay phần kết luận).	31

### Phần thứ hai:

#### CAC BAO CAO CHUYEN DE

1- Vũ thị Phụng - Hệ thống văn bản quản lý ở Việt Nam trước CM Tháng Tám năm 1945.	36
2: Nguyễn Hoàng Anh - Khái quát lịch sử pháp luật về quyết định quản lý nhà nước ở Việt Nam (sau 1945 đến nay).	57
3: Nguyễn Cửu Việt - Một số quan điểm về sự hoàn thiện của hệ thống quyết định quản lý nhà nước và cơ chế ban hành.	91
4- Vũ Tuấn Minh - Hoàn thiện hoạt động xây dựng và ban hành quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ.	116
5- Phạm Tuấn Khải - quyết định của chính phủ: Trình tự soạn thảo và ban hành.	128
6- <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Ngô Tử Liên</span> - Vấn đề hiệu quả của quyết định xử phạt vi phạm hành chính.	139
7- Cơ chế bám sát việc ban hành các văn bản pháp luật. <i>Ng. Cửu Việt.</i>	156

### Phần thứ ba:

#### TAI LIEU THAM KHAO

<u>Phần phụ lục:</u> Chương giáo trình, các bài báo.	168-
--	------

- 1- Chương XIII " quyết định quản lý Nhà nước"  
Trong giáo trình luật hành chính Việt Nam . N.C.Việt - Đ.T.Son , K.luat , ĐHTH HN. 175

2- Nguyễn Cửu Việt - Phê chuẩn, quyết định: Lý luận thực tiễn và đổi mới

3- Nguyễn Cửu Việt - Định chỉ, sửa đổi, bãi bỏ quyết định lý luận - thực trạng và đổi mới.

4- Nguyễn Cửu Việt - Cơ chế giám sát việc ban hành các văn bản pháp luật.

PHẦN THỨ NHẤT

BÁO CÁO PHỨC TRÌNH KẾT QUẢ  
NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI

# BÁO CÁO PHÚC TRÌNH HẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

---

## I. LỜI MỞ ĐẦU.

Pháp luật là công cụ chủ yếu mà mọi nhà nước sử dụng để quản lý xã hội. Các kiểu nhà nước khác nhau, tựu trung lại, sử dụng pháp luật dưới 3 hình thức: tập quán pháp, tiền lệ pháp, văn bản pháp luật. Nhưng các nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung và nói riêng Nhà nước ta chỉ sử dụng một hình thức duy nhất là văn bản pháp luật. Tuy điều này là vấn đề còn có ý kiến khác nhau nhưng dù thế nào thì việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật luôn là vấn đề quan tâm hàng đầu của mọi nhà nước, đặc biệt là đối với Nhà nước ta - là nhà nước trong đó hệ thống này còn rất nhiều tồn tại cả về mặt nội dung và hình thức (cơ cấu hệ thống văn bản, kỹ thuật từng loại văn bản).

Do yêu cầu của đề tài, chúng tôi chỉ nghiên cứu những vấn đề cơ bản liên quan đến việc hoàn thiện hệ thống quyết định quản lý nhà nước - hệ thống quyết định của các cơ quan thuộc hệ thống Chính phủ (các cơ quan hành pháp) (★).

---

(★) Chúng tôi sử dụng thuật ngữ "quyết định quản lý nhà nước" nhằm phân biệt loại quyết định này với "quyết định pháp luật" nói chung của mọi cơ quan nhà nước, cũng để phân biệt nó với "văn bản quản lý" (văn bản quản lý bao hàm cả những văn bản hành chính thông thường, và quyết định có thể không nhất thiết phải bằng văn bản), và còn để phân biệt nó với "quyết định quản lý" - một khái niệm của khoa học quản lý. Tuy nhiên, khái niệm QĐQLNN còn có thể được hiểu rộng hơn phạm vi được sử dụng trong đề tài này, nó bao hàm không chỉ quyết định của các cơ quan hành pháp, mà cả quyết định của các cơ quan khác khi tiến hành hoạt động mang tính chất hành pháp.

- -

Trong hoạt động hành pháp - hoạt động quản lý nhà nước, phải sử dụng kết hợp các hình thức khác nhau : ban hành quyết định quản lý nhà nước, tiến hành các biện pháp tổ chức - xã hội trực tiếp, các tác nghiệp vật chất - kỹ thuật, các biện pháp quyền lực có giá trị pháp lý, các hợp đồng hành chính... nhưng hình thức đầu tiên vẫn là cơ bản nhất, bởi lẽ, chính nó đặc trưng cho tính chất hành pháp, tính nhà nước. Mọi hoạt động quản lý nhà nước, suy cho cùng, đều xoay quanh quyết định quản lý nhà nước : nghiên cứu, thu thập, tổng hợp, phân tích đánh giá thông tin để phát hiện các vấn đề cần giải quyết; chuẩn bị dự thảo các quyết định; thông qua quyết định; tổ chức thực hiện quyết định và kiểm tra việc thực hiện quyết định đó. Do đó, lý luận về quyết định quản lý nhà nước là vấn đề trung tâm của khoa học Luật hành chính và lý luận quản lý nhà nước.

Mặt khác, sự điều chỉnh pháp luật về vấn đề này và sự thực hiện quyết định trong hoạt động quản lý còn khá nhiều tồn tại.

Mặc dù hệ thống quyết định quản lý nhà nước theo Hiến pháp 1992 đã có tiến bộ hơn trước, nhưng vẫn còn những vấn đề chưa rõ như : quan hệ giữa quyết định của Chính phủ và của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; quan hệ giữa quyết định của tập thể Chính phủ và Thủ tướng; quan hệ giữa quyết định của tập thể Ủy ban nhân dân với Chủ tịch Ủy ban; hình thức quyết định của Sở, Phòng, Ban thuộc Ủy ban nhân dân; khái niệm quyết định "sai trái", "không thích đáng", "hủy bỏ", "bãi bỏ" quyết định, v.v... Đồng thời các yêu cầu đề ra đối với quyết định, các nguyên tắc, trình tự xây dựng và ban hành cho đến nay vẫn chưa có văn bản nào quy định một cách rõ ràng và có hệ thống. Một thực tế rất trở trêu là đã gần 20 năm và qua trên 20 bản dự thảo mà một văn bản luật về vấn đề này vẫn chưa được thông qua.

Đó chắc chắn là một nguyên nhân đầu tiên và quan trọng nhất của tình trạng ban hành nhiều quyết định trái pháp luật,

- - -

kém hiệu quả của việc chấp hành quyết định không nghiêm phổ biến trong thực tiễn quản lý, điều mà các văn bản của các cơ quan cao nhất của Đảng và Nhà nước đã nói tới nhiều lần.

Từ những điều nói trên, việc nghiên cứu hoàn thiện hệ thống quyết định quản lý, nâng cao hiệu quả của chúng luôn và vẫn đang là vấn đề rất thời sự và cũng quan trọng.

x  
x x



## II. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC.

### 1. Khái niệm quyết định quản lý nhà nước.

#### a) Định nghĩa khái niệm :

Khái niệm "quyết định" xuất phát từ gốc từ la tinh "actus" có nghĩa là hành vi, hành động. Từ đó, quyết định pháp luật nói chung và quyết định quản lý nói riêng được hiểu là hành động đem lại hệ quả pháp lý. Ngay hành động bỏ phiếu trong cuộc tham gia bầu cử của công dân cũng được coi như quyết định pháp luật.

Người ta còn định nghĩa quyết định pháp luật là "sự thể hiện ý chí quyền lực có hệ quả pháp lý", là "hình thức thể hiện và là kết quả của hoạt động quản lý", là "văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành...", v.v... Đồng nhất quyết định với văn bản là hiện tượng đã và đang gặp rất nhiều trong sách báo pháp lý nước ta, kể cả trong dự thảo mới đây của Luật về văn bản pháp luật.

Mỗi định nghĩa trên đều phản ánh một khía cạnh biểu hiện nhất định của quyết định pháp luật - tức là quyết định quản lý nhà nước (QĐQLNN), vì QĐQLNN là một loại quyết định pháp luật. Tuy vậy, chưa định nghĩa nào nêu được chính xác bản chất của QĐQLNN.

Định nghĩa chính xác nhất bản chất QĐQLNN, cũng như bản chất quyết định pháp luật nói chung, đó là : kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực Nhà nước". Bởi vì :

- Quyết định sẽ còn hiệu lực khi cơ quan ban hành nó đã giải thể và chỉ kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực mới có thuộc tính đó, còn hành động hay bản thân sự thể hiện ý chí chỉ tồn tại cùng với chủ thể của hành động.

- Kết quả sự thể hiện ý chí có thể được ghi nhận dưới hình thức văn bản, nhưng cũng có thể dưới hình thức miệng, hoặc thậm chí hình thức khác như tín hiệu...

- Nói là "hình thức thể hiện và kết quả hoạt động quản lý" cũng không chính xác vì hoạt động quản lý có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức không hoặc ít mang tính pháp lý và kết quả của chúng không có thuộc tính của một quyết định pháp luật.

#### b) Các tính chất của QĐQLNN :

Làm rõ điều này rất quan trọng, vì nó giúp ta phân biệt được QĐQLNN với các giấy tờ khác trong hoạt động quản lý, với các loại quyết định pháp luật khác và với các hình thức hoạt động không mang đặc trưng pháp lý.

QĐQLNN có 3 tính chất chung giống các quyết định pháp luật khác, đó là :

- 1- Tính ý chí đơn phương;
- 2- Tính quyền lực nhà nước;
- 3- Tính pháp lý.

Đặc biệt cần lưu ý tính pháp lý - đó là thuộc tính đặc trưng của pháp luật, thể hiện ở chỗ nó làm thay đổi cơ chế điều chỉnh pháp luật (hoạch định đường lối cho hoạt động, đặt ra hoặc thay đổi hệ thống quy phạm cho hoạt động quản lý, thay đổi hệ thống quan hệ pháp luật cụ thể).

QĐQLNN còn có những tính chất khác, đó là :

- Được ban hành trong hoạt động hành pháp;
- Tính dưới luật;
- Được ban hành dưới hình thức và theo trình tự luật định.

#### 2. Các quyết định chủ đạo, quy phạm và cá biệt.

a) QĐQLNN chủ đạo :