

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

**ĐỀ TÀI 91-98-039**

**CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH  
NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

Chủ nhiệm đề tài: **GS. TS. NGUYỄN DUY GIA**

**HÀ NỘI. 12-1995**

16/7/96

2672

## MỤC LỤC

## LỜI NÓI ĐẦU

CHƯƠNG I: HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM  
QUA CÁC THỜI KỲ LỊCH SỬI. BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM  
QUA CÁC THỜI KỲ.

1. hệ thống hành chính nhà nước Việt nam thời kỳ phong kiến.
2. hệ thống hành chính nhà nước Việt nam thời kỳ thuộc Pháp.
3. hệ thống hành chính nhà nước ở Miền nam dưới thời Mỹ - nguy.
4. hệ thống hành chính nhà nước Việt nam sau Cách mạng tháng 8/1945 đến nay.

II. ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ  
NƯỚC HIỆN NAY.

1. Những đặc trưng cơ bản và những thành công đã đạt được.
2. Những khuyết điểm và yếu kém.
3. Những yêu cầu cấp thiết đòi hỏi cải cách hệ thống hành chính nhà nước ở nước ta.

CHƯƠNG II: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, QUAN ĐIỂM VÀ  
NGUYÊN TẮC CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ  
NƯỚC NƯỚC TA.I. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ BỘ MÁY  
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Chính trị và hành chính
2. hệ thống luật lệ trong tổ chức hành chính .
3. hệ thống tổ chức hành chính và các nguyên tắc tổ chức.
4. Bộ máy hành chính nhà nước Trung ương .
5. Bộ máy hành chính nhà nước địa phương.
6. Công sở và phân quyền công sở.
7. Cơ cấu nhân sự.

8. hệ thống kiểm soát và xử lý.

## II. NHỮNG NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CẢI CÁCH HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA.

1. Nguyên tắc 1
2. Nguyên tắc 2
3. Nguyên tắc 3
4. Nguyên tắc 4
5. Nguyên tắc 5.
6. Nguyên tắc 6.

## CHƯƠNG III: NỘI DUNG CHỦ YẾU CẢI CÁCH MỘT BƯỚC HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

I. PHƯƠNG HƯỚNG CẢI CÁCH HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC .

II. NỘI DUNG CƠ BẢN CẢI CÁCH HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC .

III. NHIỆM VỤ TRƯỚC MẮT CỦA CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA.

IV. NHỮNG VẤN ĐỀ CẤP BÁCH TRƯỚC MẮT.

## CHƯƠNG IV: MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA.

I. MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRUNG ƯƠNG.

1. Chính phủ.
2. Bộ.

## II. MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC ĐỊA PHƯƠNG

1. Các nguyên tắc tổ chức bộ máy hành chính nhà nước địa phương .
2. Tổ chức đơn vị hành chính địa phương.
3. Các cơ quan chuyên môn của chính quyền địa phương.

KẾT LUẬN.

PHỤ LỤC.

## LỜI NÓI ĐẦU

Hệ thống hành chính nhà nước là một bộ phận hết sức quan trọng của bộ máy nhà nước làm chức năng thực thi quyền hành pháp. hệ thống hành chính đó bao gồm hệ thống tổ chức, thiết chế, định chế, bao quát mọi hoạt động của xã hội nhằm đảm bảo cho mọi đường lối chủ trương chính sách của Đảng cầm quyền đi vào cuộc sống thực tế của xã hội. Có thể khẳng định rằng: năng lực, quyền lực, hiệu lực của bất cứ Nhà nước nào đều phụ thuộc vào sự hoạt động hữu hiệu, có hiệu quả của hệ thống hành chính nhà nước.

Đất nước ta đang thực hiện công cuộc đổi mới một cách toàn diện và sâu sắc. Chúng ta đang chuyển từ một nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp sang một nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa và một nền kinh tế mở cửa. Điều đó, đòi hỏi một cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý nhà nước tạo điều kiện, môi trường thuận lợi cho sự phát triển phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường, nhưng vẫn giữ được định hướng xã hội chủ nghĩa và hoà nhập vào thị trường thế giới trên mọi lĩnh vực, bảo đảm lợi ích dân tộc và bảo vệ lợi ích quốc gia.

Song hiện nay, hệ thống hành chính nước ta vẫn chưa thoát khỏi một cơ cấu chưa hợp lý, còn lúng túng trong việc xác lập mối quan hệ:

- Phương thức Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý;
- Quản lý Nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh;
- Sự bình đẳng trong cạnh tranh và phát triển của mọi thành phần kinh tế, và sự điều tiết, can thiệp của Nhà nước;
- Chưa có một hệ thống pháp luật đồng bộ và một hệ thống hành chính thực hiện quản lý phải được dựa trên hệ thống pháp luật.

Cải cách bộ máy hành chính nhà nước là một đòi hỏi bức bách, nếu không thì công cuộc cải cách kinh tế sẽ bị kìm hãm quá trình tiến triển của nó, bởi chính hệ thống hành chính nhà nước.

Cải cách bộ máy hành chính nhà nước là một vấn đề rất rộng, bao gồm tất cả các lĩnh vực lý luận có liên quan đến bộ máy hành chính nhà nước như: thể chế hành chính, cơ cấu tổ chức, chức năng, thẩm quyền các bộ máy, thủ tục hành chính, vấn đề đào tạo và phát triển nguồn nhân lực ... Những

vấn đề đó cần phải được nghiên cứu sâu trong các đề tài khoa học . trong phạm vi một đề tài cấp bộ, đề tài 91-98-039 chỉ giải quyết một phần chủ yếu về phương diện lý luận, phương pháp luận và một số nội dung chính, góp phần cho công cuộc cải cách hệ thống hành chính nhà nước .

Đề tài chân thành cảm ơn tất cả các cộng tác viên đã tham gia các cuộc hội thảo do đề tài tổ chức; đã tham gia ý kiến đóng góp vào sự thành công của đề tài .

## CHƯƠNG I

### HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM QUA CÁC THỜI KỲ LỊCH SỬ

#### I. BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM QUA CÁC THỜI KỲ

Nghiên cứu lịch sử hệ thống hành chính là một yêu cầu cấp thiết và hết sức phức tạp, không chỉ đối với việc nhận diện những di sản của quá khứ, mà còn để rút ra những kinh nghiệm có ích cho việc xây dựng bộ máy hành chính nhà nước và cải cách hệ thống hành chính nhà nước hiện nay.

Toàn bộ lịch sử phát triển của hệ thống hành chính nhà nước Việt nam có thể nghiên cứu theo 4 thời kỳ sau đây: thời kỳ phong kiến, thời kỳ thuộc Pháp, ở miền Nam dưới thời Mỹ - Nguy và từ sau cách mạng tháng tám đến nay.

##### **1. Hệ thống hành chính nhà nước Việt nam thời phong kiến**

Các nhà nước phong kiến ở Việt nam trong lịch sử đều được tổ chức theo hình thức quân chủ tập quyền, với hệ thống vua quan. Vua là đấng thiên tử, thay trời để trị vì quốc gia, là quyền lực tối cao, duy nhất và toàn diện.

Quyền lực đó được truyền lại cho đời sau, theo nguyên tắc thế tập. Vua nắm trong tay quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và đôi khi cả quyền chỉ huy quân đội ( thời Lê, thời Nguyễn ). Dưới vua là một hệ thống quan lại và hệ thống các cơ quan được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương. Trong bộ máy đó, vai trò nhà nước trung ương rất lớn, có sức chi phối mạnh mẽ tới bộ máy chính quyền ở các địa phương.

Các Nhà nước phong kiến thực hiện các chức năng cơ bản về đối nội và đối ngoại, đặc biệt là trong tổ chức nhân dân xây dựng các công trình thủy lợi, đê điều, tiến hành các cuộc khai hoang và lãnh đạo nhân dân kháng chiến chống ngoại xâm thắng lợi ( chống Tống, bình Nguyên, đập Minh, phá Thanh ).

Hệ thống hành chính của các nhà nước phong kiến có những đặc điểm chung như sau :

Về chính trị : là quân chủ tập quyền, chuyên chế phong kiến. Có truyền thống cộng đồng - những nhân tố dân chủ cộng đồng và tự quản ở làng xóm - trên cơ sở quan hệ huyết thống, họ hàng, chế độ công hữu ( công điền, công thổ) tục lệ hương ước, đình làng thờ thánh hoàng ...

Có tư tưởng độc lập chống ngoại xâm.

Về tư tưởng văn hoá : nho giáo ( triết học khổng tử ) được xem là hệ tư tưởng chủ đạo và chính thống; lấy nhân, nghĩa, lễ, trí, tín là đạo đức cao trong xã hội .

Về kinh tế : là một nền kinh tế khép kín, tự cấp, tự túc, trì trệ và đặc quyền, đặc lợi.

Về hành chính : dùng đức trị hơn là pháp trị. Hệ thống thứ bậc chặt chẽ, thân dân tuyệt đối phục tùng vua ( quân sử thân tử, thân bất tử bất trung).

Về tổ chức bộ máy nhà nước : có bộ máy nhà nước trung ương ( triều đình ) và bộ máy địa phương ( tỉnh, phủ, huyện, châu, tổng, xã ). Bộ máy địa phương có sự khác nhau giữa các vùng, miền xuôi, đô thị ).

Về đào tạo và sử dụng quan lại : tuyển chọn nhân tài qua thi cử, khảo hạch, tiến cử, bổ nhiệm họ vào những chức vụ cao cấp mà không phân biệt nguồn gốc xuất thân.

Về pháp luật : có những bộ luật lớn có tính chất quốc gia như bộ luật Hồng Đức ( thời Lê ), Bộ luật Gia Long ( thời Nguyễn). Có tinh thần công minh trong xét xử công việc ( luật bất trị thân ). Song, trong chế độ phong kiến quan liêu đó luôn xuất hiện những hành vi công đối pháp quyền Trung ương ( phép vua thua lệ làng ).

Về văn bản hành chính : có chế độ văn bản chặt chẽ ( thể chế soạn thảo, quản lý, bảo mật, tiêu trình, ký và đóng dấu ...), tổ chức cơ quan chuyên trách văn bản và hình phạt khi làm sai thể chế .

Tóm lại , nghiên cứu một cách tổng thể toàn bộ tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống hành chính nhà nước phong kiến trong lịch sử, chúng ta có thể rút ra một số nét truyền thống cần tham khảo, có thể xem xét để có chọn lọc, kế thừa và phát triển trên một số phương diện. Đó là :



- Bộ máy nhà nước được xây dựng theo nguyên tắc tập trung cao độ thống nhất, trong đó, tổ chức bộ máy nhà nước Trung ương mang tính tập quyền, có sức chi phối mạnh mẽ tới bộ máy chính quyền ở địa phương.

- Cơ cấu tổ chức bộ máy địa phương, bao gồm tỉnh- huyện- tổng- xã, đặc biệt có tính chất cộng đồng tự quản ở làng, xã. Có sự khác biệt về tổ chức bộ máy cơ sở ở các vùng khác nhau( miền núi, miền xuôi ).

- Xây dựng được một số bộ luật làm cơ sở pháp lý để cai trị đất nước. Các bộ luật ( nhất là bộ luật Hồng Đức ) có những nhân tố tích cực và mang tính dân tộc

- Tuyển chọn nhân tài và quan lại qua thi cử, tạo ra một tầng lớp quan lại có trí thức. Chú ý sắp xếp cho quan lại theo đúng sở trường, năng lực. Có chế độ đãi ngộ và thưởng phạt đối với quan lại tương đối công minh.

## **2. Hệ thống hành chính nhà nước Việt nam thời kỳ thuộc Pháp .**

Trong thời kỳ này, thực dân Pháp cai trị toàn bộ liên bang Đông dương, bao gồm Việt nam, Ai lao và Cao miên. Đứng đầu Đông dương thuộc Pháp là viên toàn quyền Pháp do Tổng thống Pháp bổ nhiệm.

Viên toàn quyền nắm cả quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, có quyền tổ chức và ấn định chức năng, nhiệm vụ các cơ quan cai trị ở Đông dương và bổ nhiệm, bãi miễn các quan chức cao cấp.

Bên cạnh toàn quyền, có các cơ quan tư vấn như: Hội đồng tối cao Đông dương; Hội đồng phòng thủ Đông dương; Ủy ban tư vấn về mỏ, Hội đồng tư vấn về học chính, Sở chỉ đạo các cơ quan nghiên cứu kinh tế Đông dương; Đại hội lợi ích kinh tế và tài chính Đông dương; Hội đồng khai thác thuộc địa tối cao.

Đối với Việt nam, thực dân Pháp thực hiện chính sách “chia để trị”, phân Việt nam ra làm 3 kỳ: Nam kỳ là chế độ thuộc địa, Trung kỳ và Bắc kỳ là chế độ bảo hộ. Trên đất nước, tồn tại hai bộ máy cai trị song song và lồng vào nhau; trong đó, bộ máy thực dân có vai trò chủ đạo.

Tổ chức hành chính Nam kỳ, Trung kỳ và Bắc kỳ có sự khác biệt nhau.

a) Ở Nam kỳ :

Nam kỳ bị Pháp cai trị trực tiếp bằng tổ chức hành chính của pháp . Lúc đầu các sĩ quan quân đội trực tiếp cai trị. Từ năm 1879, các quan võ được thay bằng quan văn. Đứng đầu là Thống đốc Nam kỳ. Bên cạnh Thống đốc là một Hội đồng tư vấn do Thống đốc làm chủ tịch và các uỷ viên là một số công chức cao cấp Pháp, một vị tướng Pháp, hai thân hào Pháp và hai thân hào người Việt được chỉ định.

Tại Nam kỳ, còn có Hội đồng thuộc địa Nam kỳ, bao gồm 10 nghị sĩ chính thức và dự khuyết do các công dân người Pháp cư trú tại Nam kỳ tuyển cử; 10 nghị sĩ chính thức và 5 dự khuyết do 8 hạng cử tri Việt nam tuyển cử ; hai nghị viên người Pháp đại diện cho phòng thương mại Sài gòn và hai dự khuyết; 2 nghị viên người Pháp đại diện cho phòng canh nông Nam kỳ và hai dự khuyết. Hội đồng bầu ra Chủ tịch hội đồng với nhiệm kỳ là 4 năm.

Lãnh thổ Nam kỳ lúc đó được chia làm 21 tỉnh với một thành phố cấp I ( Sài gòn ) , một thành phố cấp II ( Chợ lớn ) và một thành phố cấp III .

Một tỉnh đặt dưới quyền cai trị của Tỉnh trưởng và một phó tỉnh trưởng, phụ tá là 2 công chức cao cấp của Pháp thuộc ngành tham biện Đông dương. Ngoài ra, còn có một Hội đồng hàng tỉnh. Tỉnh chia thành nhiều quận. Đứng đầu quận là quận trưởng người Việt nam. Mỗi quận có nhiều tổng, đứng đầu là cai tổng và một phó tổng ( là người Việt nam ). Mỗi tổng có nhiều làng , do một ban hội tế gồm 12 hương chức quản trị.

Thành phố Sài gòn được đặt dưới một chế độ thị chính, có đầy đủ thẩm quyền. Cơ quan thị chính của Sài gòn gồm có Hội đồng thành phố do dân tuyển cử, một thị trưởng và hai phó thị trưởng do dân cử lên.

Cơ quan thị chính của thành phố Chợ lớn có một Uỷ ban thành phố do Thống đốc Nam kỳ chỉ định và một thị trưởng kiêm tỉnh trưởng tỉnh Chợ lớn.

b) Ở Bắc kỳ :

Bắc kỳ bị đặt dưới sự bảo hộ chặt chẽ của Pháp. Đứng đầu Bắc kỳ là Thống sứ do Toàn quyền bổ nhiệm, có quyền hành pháp ( lập quy và tư pháp). Bên cạnh Thống sứ có: Phòng thương mại Bắc kỳ, Phòng canh nông