

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

**LUẬT
HÀNH CHÍNH
VIỆT NAM**

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

GIÁO TRÌNH
LUẬT HÀNH CHÍNH
VIỆT NAM

43-2008/CXB/241-2506/CAND

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình
LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2008

Chủ biên: TS. TRẦN MINH HƯƠNG

Tập thể tác giả

PHẦN CHUNG

- | | |
|---|--------------------|
| 1. TS. TRẦN MINH HƯƠNG | Chương I, IV, VIII |
| 2. ThS. NGUYỄN MANH HÙNG | Chương II |
| 3. TS. NGUYỄN VĂN QUANG | Chương III |
| 4. ThS. BÙI THỊ ĐÀO | Chương V |
| 5. NGUYỄN PHÚC THÀNH | Chương VI |
| 6. ThS. NGUYỄN THỊ THUỶ | Chương VII |
| 7. TS. TRẦN THỊ HIỀN | Chương IX |
| 8. ThS. HOÀNG QUỐC HỒNG | Chương X |
| 9. ThS. NGUYỄN TRỌNG BÌNH
& TS. NGUYỄN VĂN QUANG | Chương XI |
| 10. ThS. HOÀNG VĂN SAO | Chương XII |

PHẦN RIÊNG

- | | |
|--------------------------|----------------|
| 1. TS. NGUYỄN THANH BÌNH | Chương I |
| 2. TS. NGUYỄN VĂN QUANG | Chương II |
| 3. NGUYỄN PHÚC THÀNH | Chương III |
| 4. TS. TRẦN THỊ HIỀN | Chương IV |
| 5. ThS. NGUYỄN NGỌC BÍCH | Chương V |
| 6. TS. TRẦN MINH HƯƠNG | Chương VI, VII |

LỜI NÓI ĐẦU

"Giáo trình luật hành chính Việt Nam" được biên soạn trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 và các văn bản pháp luật hiện hành quy định về quản lý hành chính nhà nước.

Giáo trình này là tổng kết kinh nghiệm nghiên cứu và giảng dạy môn học luật hành chính tại Trường Đại học Luật Hà Nội từ nhiều năm nay.

Luật hành chính là ngành luật có hệ thống quy phạm phức tạp và thường xuyên được sửa đổi, thay thế, bổ sung để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Điều đó đòi hỏi phải không ngừng đổi mới và hoàn thiện giáo trình. Trong việc thực hiện nhiệm vụ khó khăn này, chúng tôi mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc gần xa.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

PHẦN CHUNG

CHƯƠNG I

LUẬT HÀNH CHÍNH VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

I. LUẬT HÀNH CHÍNH - MỘT NGÀNH LUẬT TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

1. Luật hành chính - ngành luật về quản lý hành chính nhà nước

Luật hành chính là ngành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Cách định nghĩa này phù hợp với quan niệm cho rằng việc phân biệt các ngành luật trước hết cần căn cứ vào những quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thể tách rời những quan hệ xã hội mà nó hướng tới nhằm ổn định hay thay đổi cho nên đối tượng điều chỉnh của luật hành chính không phải là bản thân quản lý hành chính nhà nước mà là những quan hệ xã hội hình thành trong quá trình hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Việc phần lớn các quy phạm pháp luật hành chính liên quan đến các hình thức tổ chức, đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thay đổi một thực tế là chúng bắt nguồn từ những quan hệ xã hội.

Luật hành chính giữ vai trò quan trọng trong việc hoàn

thiện hoạt động chấp hành - điều hành của Nhà nước. Các quy phạm luật hành chính quy định địa vị pháp lí của các cơ quan hành chính nhà nước, xác định những nguyên tắc cơ bản của quản lí hành chính nhà nước và các vấn đề khác có liên quan tới quản lí hành chính nhà nước. Thông qua đó, luật hành chính bảo đảm việc củng cố, hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước và không ngừng nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Luật hành chính cũng quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khác của quản lí hành chính nhà nước, những biện pháp bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó, tạo điều kiện cho các chủ thể tham gia một cách tích cực vào hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Luật hành chính xác định cơ chế quản lí hành chính trong mọi lĩnh vực, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế.

Luật hành chính quy định những hành vi nào là vi phạm hành chính, biện pháp xử lí, thủ tục xử lí những tổ chức và cá nhân thực hiện vi phạm hành chính.

Từ những điều đã phân tích trên đây có thể đi đến kết luận: Luật hành chính là ngành luật về quản lí hành chính nhà nước.

Cũng chính vì vậy, trước hết chúng ta cần tìm hiểu về quản lí và quản lí nhà nước.

a. Quản lí

Quản lí là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học, trong đó có cả khoa học tự nhiên và khoa học xã hội. Mỗi ngành khoa học nghiên cứu về quản lí từ góc độ riêng của mình và đưa ra định nghĩa riêng về quản lí. Định nghĩa chung nhất về quản lí là định nghĩa của điều khiển học. Theo điều khiển học thì quản lí là điều khiển, chỉ đạo một hệ thống hay một quá trình, căn cứ vào những quy luật, định luật hay

nguyên tắc tương ứng để cho hệ thống hay quá trình ấy vận động theo ý muốn của người quản lí nhằm đạt được những mục đích đã định trước.

Định nghĩa trên thích hợp với tất cả mọi trường hợp từ sự vận động của một cơ thể sống, một vật thể cơ giới, một thiết bị tự động hóa đến hoạt động của một tổ chức xã hội, một đơn vị kinh tế hay cơ quan nhà nước.

Trong chương trình luật hành chính, vấn đề cần nghiên cứu là quản lí xã hội, quản lí nhà nước.

Các Mác đã coi “*quản lí là một chức năng đặc biệt nảy sinh từ bản chất xã hội của quá trình lao động*”.⁽¹⁾ Nhấn mạnh nội dung trên, ông viết: “*Tất cả mọi lao động xã hội trực tiếp hay lao động chung nào tiến hành trên quy mô tương đối lớn, thì ít nhiều cũng đều cần đến một sự chỉ đạo để điều hòa những hoạt động cá nhân và thực hiện những chức năng chung... Một người độc tấu vĩ cầm tự mình điều khiển lấy mình, còn một dàn nhạc thì cần phải có nhạc trưởng*”.⁽²⁾

Luận điểm trên của Mác có thể áp dụng với mọi hoạt động chung của con người trong xã hội.

Ở đâu có sự hiệp tác của nhiều người, ở đó cần có quản lí, bởi vì hoạt động chung của nhiều người đòi hỏi phải được liên kết lại dưới nhiều hình thức. Một trong những hình thức liên kết quan trọng là tổ chức. Xét về nội dung, tổ chức tức là phối hợp, liên kết hoạt động của nhiều người để thực hiện mục tiêu đã đề ra, là yếu tố quyết định đem lại hiệu quả cho quản lí. Không có tổ chức thì không có quản lí.

Khẳng định vấn đề này, Lênin đã viết: “*Muốn quản lí tốt mà chỉ biết thuyết phục không thôi thì chưa đủ, mà cần phải*

(1). C. Mác, Tư bản, quyển I, tập 2, Nxb. Sự thật, H. 1960, tr. 29-30.

(2). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, tập 23, tr. 480.

biết tổ chức về mặt thực tiễn nữa”.⁽¹⁾

Để điều khiển, phối hợp hoạt động của tập thể những con người, chúng ta cần có những phương tiện buộc con người phải hành động theo những nguyên tắc nhất định, phải phục tùng những khuôn mẫu, những mệnh lệnh nhất định. Cơ sở của sự phục tùng hoặc là uy tín hoặc là quyền uy. Trong những hoàn cảnh lịch sử nhất định, uy tín đóng vai trò là cơ sở quan trọng của sự phục tùng nhưng nhìn chung thì quyền uy vẫn là cơ sở chủ yếu. Quyền uy là sự áp đặt ý chí của người này đối với người khác buộc người đó phải phục tùng. Như vậy, quyền uy lấy phục tùng làm tiền đề.

Quyền uy là phương tiện rất quan trọng để chủ thể quản lí buộc đối tượng quản lí phải phục tùng, là yếu tố không thể thiếu của quản lí. Không có quyền uy thì hoạt động quản lí sẽ không đạt được hiệu quả.

Quyền uy - ý chí thống trị của người điều khiển - có thể đại diện cho lợi ích chung và nhằm phục vụ lợi ích chung của các thành viên trong tổ chức. Ngược lại, nó có thể chỉ đại diện cho lợi ích của một nhóm người hoặc một cá nhân.

Trong trường hợp thứ nhất, sự phục tùng quyền uy, tức là sự thống nhất ý chí, được thực hiện chủ yếu thông qua phương pháp thuyết phục, bằng kĩ luật tự giác của các đối tượng bị quản lí.

Trong trường hợp thứ hai, sự thống nhất ý chí và sự phục tùng được đảm bảo chủ yếu bằng bạo lực, cưỡng chế và theo Lênin thì “*sự điều khiển có thể mang những hình thức độc tài, nghiêm khắc*”.

Chủ thể của quản lí là con người hay tổ chức của con người. Những cá nhân hay tổ chức của con người phải là những đại diện có quyền uy, có quyền hạn và trách nhiệm liên

(1). V.I. Lênin tuyển tập, Nxb. Tiến bộ, Matxcova, tr. 473.