BỘ NỘI VỤ

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 12 tháng 4 năm 2017

TÀI LIỆU BỒI DƯỠNG THEO TIÊU CHUẨN CHỨC DANH LƯU TRỮ VIÊN CHÍNH (HẠNG II)

(Ban hành kèm theo Quyết định số 1277/QĐ-BNV ngày 12 tháng 4 năm 2017 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)

Phần 1
KIẾN THỨC CHUNG

Chuyên đề 1
LÝ LUẬN CHUNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò quản lý nhà nước

1.1. Khái niệm quản lý và quản lý nhà nước

Mặc dù quản lý là một vấn đề đã được các học giả nghiên cứu từ rất lâu nhưng cho đến nay vẫn còn nhiều khác biệt trong cách hiểu và dẫn đến có rất nhiều quan niệm khác nhau về quản lý. Có tác giả cho rằng, quản lý là việc đạt tới mục tiêu thông qua hoạt động của những người khác. Tác giả khác lại coi quản lý như là hoạt động thiết yếu bảo đảm phối hợp những nỗ lực cá nhân để đạt tới mục tiêu của nhóm.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy các nhà nghiên cứu đều thống nhất quan điểm cho rằng quản lý xuất hiện cùng với nhu cầu của con người, gắn liền với quá trình phân công và phối hợp người lao động của con người, C. Mác khi nói tới vai trò của quản lý trong xã hội đã khẳng định: "Tất cả mọi lao động xã hội trực tiếp hay lao động chung nào tiến hành trên một quy mô tương đối lớn, thì ít nhiều cũng đều cần đến một sự chỉ đạo để điều hoà những hoạt động cá nhân và thực hiện những chức năng chung phát sinh từ sự vận động của những khí quan độc lập của nó. Một người độc tấu vĩ cầm tự điều khiển lấy mình, còn một dàn nhạc thì cần phải có nhạc trưởng"[1]. Theo đó, quản lý xã hội là hoạt động gắn liền với sự hình thành và phát triển của xã hội loài người, với sự liên kết con người với nhau để sống và làm việc.

Hoạt động quản lý gắn liền với sự hình thành và phát triển của các tổ chức trong xã hội với tư cách là tập hợp những người được điều khiển, định hướng, phối

[1] C. **Mác và** Ph. **Ăngghen toàn tập. NXB Chính trị Quốc gia,** 1995, **T.23,** tr. 480.

hợp với nhau theo một cách thức định trước nhằm đạt tới một mục tiêu chung nào đó. Trong tất cả các tổ chức đều có những người làm nhiệm vụ gắn kết những người khác, điều khiển người khác giúp cho tổ chức hoàn thành mục tiêu của mình. Những người đó chính là các nhà quản lý. Để một hoạt động quản lý có thể diễn ra, bên cạnh chủ thể quản lý cần có các yếu tố khác như đối tượng quản lý, cách thức tác động của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý và những mục tiêu mà hoạt động quản lý hướng tới.

Trong quá trình quản lý, nhà quản lý bằng các quyết định quản lý của mình tác động lên một hay một nhóm đối tượng nhất định để buộc đối tượng đó thực hiện những hành động theo ý chí của nhà quản lý.

Như vậy, có thể hiểu quản lý là sự tác động có định hướng và tổ chức của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý bằng các phương thức nhất định để đạt tới những mục tiêu nhất định. Mục tiêu này có thể do các thành viên trong tổ chức tự thống nhất với nhau, cũng có thể do người đứng đầu tổ chức xây dựng và giao cho tổ chức thực hiện. Nhưng cũng có những tổ chức được hình thành để thực hiện những mục tiêu được xác định trước. Khi đó, bản thân tổ chức không thể tự mình làm thay đổi mục tiêu.

Theo đối tượng quản lý, các hoạt động quản lý có thể phân chia thành ba nhóm chủ yếu: quản lý giới vô sinh, quản lý giới sinh vật và quản lý xã hội. Như vậy, quản lý xã hội với tư cách là quản lý các hoạt động của con người, giữa con người với nhau trong xã hội loài người là một bộ phận của quản lý chung.

Trong hoạt động quản lý xã hội, có rất nhiều chủ thể tham gia: các đảng phái chính trị, nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các hội nghề nghiệp, trong đó nhà nước giữ vai trò quan trọng. Nhà nước là trung tâm của hệ thống chính trị, công cụ quan trọng nhất để quản lý xã hội.

Quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, xuất hiện và tồn tại cùng với sự xuất hiện và tồn tại của nhà nước. Đó chính là hoạt động quản lý gắn liền với hệ thống các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước - bộ phận quan trọng của quyền lực chính trị trong xã hội, có tính chất cưỡng chế đơn phương đối với xã hội. Quản lý nhà nước được hiểu trước hết là hoạt động của các cơ quan nhà nước thực thi quyền lực nhà nước.

Về nguyên tắc, quyền lực nhà nước hiện nay ở mọi quốc gia trong quá trình thực thi đều được chia thành ba bộ phận cơ bản là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Quan hệ giữa các cơ quan thực thi ba nhánh quyền lực nhà nước này, trước hết là quan hệ giữa cơ quan thực thi quyền lập pháp và cơ quan thực thi quyền hành pháp, xác định cách thức tổ chức bộ máy quản lý nhà nước và tạo nên sự khác biệt trong cách thức tổ chức bộ máy nhà nước ở các nước khác nhau.

- Quyền lập pháp là quyền ban hành và sửa đổi luật, tức là quyền xây dựng các quy tắc pháp lý cơ bản để điều chỉnh tất cả các mối quan hệ xã hội theo định hướng thống nhất của nhà nước. Quyền lập pháp do cơ quan lập pháp thực hiện.

- Quyền hành pháp là quyền thực thi pháp luật, tức là quyền chấp hành luật và tổ chức quản lý các mặt của đời sống xã hội theo pháp luật. Quyền này do cơ quan hành pháp thực hiện, bao gồm cơ quan hành pháp trung ương và hệ thống cơ quan hành pháp ở địa phương.

- Quyền tư pháp là quyền bảo vệ pháp luật do cơ quan tư pháp (trước hết là hệ thống toà án) thực hiện.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Theo cơ chế đó, quyền lập pháp được trao cho Quốc hội. Theo Điều 70 Hiến pháp năm 2013, Nhân dân trao cho Quốc hội ba nhóm quyền hạn và nhiệm vụ: lập hiến, lập pháp; quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; giám sát tối cao. Quyền hành pháp được trao cho Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện bao gồm quyền lập quy và điều hành hành chính. Quyền tư pháp được trao cho hệ thống Viện kiểm sát nhân dân các cấp và hệ thống Toà án nhân dân các cấp thực hiện.

Như vậy, quản lý nhà nước là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước do các cơ quan quản lý nhà nước tiến hành đối với tất cả mọi cá nhân và tổ chức trong xã hội, trên tất cả các mặt của đời sống xã hội bằng cách sử dụng quyền lực nhà nước có tính cưỡng chế đơn phương nhằm mục tiêu phục vụ lợi ích chung của cả cộng đồng, duy trì ổn định, an ninh trật tự và thúc đẩy xã hội phát triển theo một định hướng thống nhất của nhà nước.

Quản lý nhà nước, theo nghĩa hẹp còn gọi là quản lý hành chính nhà nước, là hoạt động tổ chức và điều hành để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ cơ bản nhất của nhà nước trong quản lý xã hội; là hoạt động thực thi quyền hành pháp của nhà nước, đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước trên cơ sở pháp luật đối với hành vi hoạt động của con người và các quá trình xã hội, do các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện những mục tiêu, chức năng và nhiệm vụ của nhà nước. Như vậy, có thể hiểu quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp gồm ba nội dung cơ bản:

- Quản lý nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp: hành pháp là một trong ba nhánh quyền lực của nhà nước: Lập pháp, hành pháp và tư pháp.

- Quản lý nhà nước là sự tác động có tổ chức và có định hướng: Trong quản lý nhà nước, chức năng tổ chức rất quan trọng, vì không có tổ chức thì không thể quản lý. Quản lý nhà nước có tính định hướng vì thông qua tác động quản lý của

mình các chủ thể quản lý nhà nước định hướng hành vi con người và các quá trình xã hội theo những quỹ đạo, mục tiêu nhất định.

- Quản lý nhà nước được tiến hành trên cơ sở pháp luật và theo nguyên tắc pháp chế: Quản lý nhà nước là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, sử dụng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước nhưng phải trong khuôn khổ của pháp luật. Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền.

Trong nội dung chuyên đề này, quản lý nhà nước được tiếp cận theo nghĩa hẹp là quản lý hành chính nhà nước.

1.2. Các đặc điểm cơ bản của quản lý nhà nước ở nước ta

Khi nói đến đặc điểm của quản lý nhà nước là nói đến những nét đặc thù của quản lý nhà nước để phân biệt với các dạng quản lý xã hội khác. Với cách tiếp cận như trên, quản lý nhà nước dưới chế độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta có các đặc điểm cơ bản sau đây:

1.2.1. Quản lý nhà nước mang tính quyền lực đặc biệt, tính tổ chức cao và tính mệnh lệnh đơn phương của nhà nước

Hoạt động quản lý nhà nước mang tính quyền lực nhà nước và được đảm bảo bằng sức mạnh của nhà nước. Tính quyền lực là đặc điểm cơ bản nhất để phân biệt hoạt động quản lý nhà nước với các hoạt động quản lý mang tính xã hội khác.

1.2.2. Quản lý nhà nước có mục tiêu chiến lược, có chương trình và có kế hoạch để thực hiện mục tiêu

Trong quản lý, việc đề ra mục tiêu được coi là chức năng đầu tiên và cơ bản. Mục tiêu quản lý là căn cứ để các chủ thể quản lý đưa ra những tác động thích hợp với những hình thức và phương pháp phù hợp. Để đạt mục tiêu mà Đảng đề ra, các cơ quan hành chính nhà nước cần phải xây dựng chương trình kế hoạch dài hạn, trung hạn và ngắn hạn và tổ chức thực hiện.

1.2.3. Quản lý nhà nước là hoạt động chấp hành - điều hành trên cơ sở pháp luật nhưng có tính chủ động, sáng tạo và linh hoạt trong việc điều hành và xử lý các công việc cụ thể

Hoạt động quản lý là hoạt động chấp hành pháp luật và điều hành trên cơ sở luật, tức là các quyết định ban hành trong hoạt động quản lý nhà nước phải phù hợp với pháp luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, nếu mâu thuẫn sẽ bị đình chỉ và bãi bỏ. Tuy nhiên, hoạt động quản lý nhà nước có tính chủ động, sáng tạo, thể hiện ở hoạt động xây dựng các văn bản pháp quy hành chính điều chỉnh các hoạt động quản lý, điều chỉnh những quan hệ mới phát sinh chưa ổn định và chưa được luật điều chỉnh. Nó được quy định bởi chính bản thân sự phức tạp, phong phú đa dạng của khách thể quản lý. Những khách thể đó là mọi mặt của đời sống xã hội luôn biến động và phát triển, đòi hỏi phải ứng phó nhanh nhạy kịp thời, vận dụng

sáng tạo pháp luật, tìm kiếm biện pháp giải quyết mọi tình huống phát sinh một cách có hiệu quả.

1.2.4. Quản lý nhà nước có tính liên tục và tương đối ổn định trong tổ chức và hoạt động

Nền hành chính nhà nước có nghĩa vụ phục vụ nhân dân một cách thường xuyên cho nên quản lý hành chính nhà nước phải đảm bảo tính liên tục để thoả mãn nhu cầu hàng ngày của nhân dân, của xã hội và phải có tính ổn định cao để đảm bảo hoạt động không bị gián đoạn trong bất kỳ tình huống chính trị - xã hội nào.

1.2.5. Quản lý nhà nước có tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ, là một hệ thống thông suốt từ Trung ương đến cơ sở, cấp dưới phục tùng cấp trên, thực hiện mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên

Đặc điểm này khác với hệ thống các cơ quan dân cử và hệ thống các cơ quan xét xử.

1.2.6. Quản lý nhà nước dưới chế độ XHCN không có sự cách biệt tuyệt đối về mặt xã hội giữa người quản lý và người bị quản lý

Đặc điểm này xuất phát từ lý do cơ bản sau: thứ nhất, trong quản lý xã hội thì con người vừa là chủ thể vừa là đối tượng của quản lý. Mặt khác, dưới chế độ CNXH, nhân dân là chủ thể quản lý đất nước.

1.2.7. Quản lý nhà nước XHCN mang tính không vụ lợi

Hoạt động quản lý nhà nước XHCN không chạy theo lợi nhuận mà nhằm phục vụ lợi ích công, lợi ích nhân dân.

1.2.8. Quản lý nhà nước XHCN mang tính nhân đạo

Xuất phát từ bản chất nhà nước dân chủ XHCN, tất cả các hoạt động của nền hành chính nhà nước đều có mục tiêu phục vụ con người, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và lấy đó làm xuất phát điểm của hệ thống pháp luật, thể chế, quy tắc và thủ tục hành chính.

1.3. Vai trò của quản lý nhà nước đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Quản lý nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Quản lý nhà nước được hiểu trước hết là hoạt động thực thi quyền hành pháp trong cơ cấu quyền lực nhà nước, tức là quyền thực thi pháp luật có tính cưỡng bức đối với xã hội. Thông qua hoạt động hành chính nhà nước, các quy phạm pháp luật đi vào đời sống xã hội, điều chỉnh, duy trì trật tự của xã hội theo định hướng mong muốn của nhà nước. Bên cạnh đó, bộ máy hành chính nhà nước còn đảm bảo cung cấp các dịch vụ công thiết yếu phục vụ cho sự phát triển của cộng đồng và xã hội. Thiếu những dịch vụ này, đời sống của người dân không được đảm bảo, sự phát triển của xã hội không được duy trì và do đó có thể làm lung lay vai trò thống trị của giai cấp thống trị.

Tầm quan trọng của quản lý nhà nước đối với sự phát triển kinh tế - xã hội được thể hiện trên một số mặt cơ bản sau:

- Quản lý nhà nước góp phần quan trọng trong việc hiện thực hoá các mục tiêu, ý tưởng, chủ trương, đường lối chính trị của đảng cầm quyền trong xã hội.

- Quản lý nhà nước giữ vai trò định hướng, dẫn dắt sự phát triển kinh tế - xã hội theo một định hướng thống nhất thông qua hệ thống pháp luật và hệ thống chính sách của nhà nước.

- Quản lý nhà nước giữ vai trò điều hành xã hội, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo những định hướng thống nhất.

- Quản lý nhà nước giữ vai trò hỗ trợ, kích thích phát triển, duy trì và thúc đẩy sự phát triển của xã hội: củng cố và phát triển hệ thống hạ tầng cơ sở, can thiệp vào sự phát triển xã hội qua hệ thống chính sách.

Ngoài ra, quản lý nhà nước còn giữ vai trò trọng tài, giải quyết các mâu thuẫn ở tầm vĩ mô.

2. Các nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước

2.1. Khái niệm nguyên tắc

Nguyên tắc là những quy định mà cá nhân, tổ chức bắt buộc phải tuân thủ trong quá trình thực hiện các hoạt động của mình. Nói cách khác, đó là các tiêu chuẩn định hướng cho hành vi của con người, tổ chức trong quá trình hoạt động để giúp con người hay tổ chức đó đạt được mục tiêu của mình.

Cũng như mọi tổ chức khác, để đạt được mục tiêu của mình, Nhà nước cần phải đặt ra những nguyên tắc định hướng cho tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước. Nguyên tắc quản lý nhà nước được hình thành dựa trên cơ sở nhận thức các quy luật khách quan, qua kết quả nghiên cứu các điều kiện thực tế về kinh tế - xã hội, dựa trên bản chất chính trị - xã hội của nhà nước trong thời gian, không gian và hoàn cảnh cụ thể.

Nguyên tắc quản lý nhà nước là những tư tưởng chỉ đạo mọi hành động, hành vi quản lý của các cơ quan và cán bộ, công chức trong quá trình thực thi chức năng, nhiệm vụ. Nói cách khác, đó là các quy tắc, những tư tưởng chỉ đạo, những tiêu chuẩn hành vi đòi hỏi các chủ thể hành chính nhà nước phải tuân thủ trong quá trình tổ chức và hoạt động hành chính nhà nước.

Các nguyên tắc quản lý nhà nước phản ánh các quy luật của hành chính nhà nước và cần phù hợp với sự phát triển của xã hội nên vừa mang tính khách quan, vừa mang tính chủ quan.

2.2. Các nguyên tắc quản lý nhà nước cơ bản

Ngoài những nguyên tắc cơ bản có tính phổ quát đối với mọi nền hành chính, tại mỗi quốc gia khác nhau, do có những khác biệt về nền tảng chính trị, đặc điểm

văn hóa, truyền thống, tập quán nên có thể có những quy định mang tính nguyên tắc khác chi phối hoạt động quản lý nhà nước. Ở Việt Nam hiện nay, quản lý nhà nước tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau:

2.2.1. Nguyên tắc quản lý nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng và đảm bảo sự tham gia, kiểm tra, giám sát của Nhân dân đối với quản lý nhà nước

Đảng lãnh đạo hoạt động quản lý nhà nước bằng việc đề ra đường lối, chủ trương, chính sách; công tác tổ chức và cán bộ; chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện các nghị quyết Đảng cũng như pháp luật của nhà nước trong các hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Đảng lãnh đạo quản lý nhà nước nhưng không làm thay các cơ quan nhà nước. Chính vì vậy, việc phân định chức năng lãnh đạo của các cơ quan Đảng và chức năng quản lý của cơ quan nhà nước là vấn đề vô cùng quan trọng và cũng là điều kiện cơ bản để nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng và hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay.

Sự tham gia của Nhân dân vào quyền lực chính trị là một trong những đặc trưng cơ bản của chế độ dân chủ. Quyền tham gia vào hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân được quy định tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013: "Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội". Nhân dân lao động tham gia vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước bằng nhiều hình thức phong phú như: bầu cử, ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước, tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến vào dự án luật, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và nhân viên cơ quan nhà nước, tham gia hoạt động xét xử của tòa án…

Nhân dân có quyền tham gia vào quản lý nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, tham gia giải quyết những vấn đề lớn và hệ trọng của đất nước, địa phương hoặc đơn vị. Ngoài việc tham gia biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, những hình thức tham gia trực tiếp khác của nhân dân vào quản lý nhà nước là: Thảo luận, góp ý kiến vào quá trình xây dựng những đạo luật hoặc các quyết định quan trọng khác của nhà nước hoặc của địa phương; kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước; thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong quản lý nhà nước...Nhân dân còn gián tiếp tham gia vào quản lý nhà nước thông qua hoạt động của các cơ quan, các đại biểu do mình bầu ra (Quốc hội, HĐND các cấp).

Một hình thức tham gia gián tiếp vào quản lý nhà nước rất quan trọng khác là thông qua các tổ chức xã hội. Pháp luật Việt Nam trao cho các tổ chức xã hội quyền giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Để đảm bảo sự tham gia vào quản lý nhà nước của nhân dân có hiệu quả, cần phải thể chế hoá các quyền đó một cách cụ thể, phát huy hơn nữa vai trò của các đại

biểu nhân dân và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể nhân dân.

2.2.2. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Tập trung dân chủ là nguyên tắc quan trọng chỉ đạo tổ chức và hoạt động của cả hệ thống chính trị, trong đó có nhà nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ quy định trước hết sự lãnh đạo tập trung đối với những vấn đề cơ bản chính yếu nhất, bản chất nhất. Sự tập trung đó đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước, đảm bảo thực hiện ý chí và bảo vệ lợi ích của đại đa số nhân dân lao động. Bên cạnh việc yêu cầu phải chấp hành mệnh lệnh của cấp trên, cũng cần phải đảm bảo tính sáng tạo, quyền chủ động nhất định của địa phương và cơ sở. Cấp trung ương giữ quyền thống nhất quản lý những vấn đề cơ bản, đồng thời thực hiện phân cấp quản lý, giao quyền hạn, trách nhiệm cho các địa phương, các ngành trong tổ chức quản lý điều hành để thực hiện các văn bản của cấp trên.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, nguyên tắc tập trung dân chủ được biểu hiện rất đa dạng trong nhiều lĩnh vực, nhiều cấp quản lý, từ vấn đề tổ chức bộ máy đến cơ chế vận hành của bộ máy. Chẳng hạn như quan hệ trực thuộc, chịu trách nhiệm và báo cáo của cơ quan quản lý nhà nước trước cơ quan dân cử; phân định chức năng, thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý nhà nước các cấp; nguyên tắc "hai chiều trực thuộc" đảm bảo kết hợp tốt quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, kết hợp hài hòa lợi ích của cả nước với lợi ích của từng địa phương...

Tập trung dân chủ đối lập với xu hướng cơ quan cấp trên "làm thay" "lấn sân" vào thẩm quyền của cơ quan cấp dưới, đồng thời hạn chế việc cơ quan cấp dưới ỷ lại, đùn đẩy cho cấp trên, tức là phải khắc phục bệnh tập trung quan liêu, đồng thời chống biểu hiện tuỳ tiện, tự do vô chính phủ, cục bộ địa phương, ngành.

2.2.3. Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật và tăng cường pháp chế

Quản lý nhà nước bằng pháp luật và tăng cường pháp chế là một nguyên tắc Hiến định. Nguyên tắc này đòi hỏi mọi tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước đều phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều đó có nghĩa là hệ thống hành chính nhà nước phải chấp hành luật và các quyết định của Quốc hội trong chức năng thực hiện quyền hành pháp; Khi ban hành các quyết định quản lý hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật và các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn.

Để thực hiện nguyên tắc này, cần làm tốt các nội dung cơ bản sau:

- Xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật
- Tổ chức thực hiện tốt pháp luật đã ban hành
- Xử lý nghiêm mọi hành vi vi phạm pháp luật

- Tăng cường giáo dục ý thức pháp luật cho toàn dân.

2.2.4. Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ

Quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ là hai mặt không tách rời nhau mà phải kết hợp chặt chẽ với nhau, đặc biệt là trên lĩnh vực kinh tế. Các đơn vị kinh tế thuộc thành phần kinh tế nào, nằm trên địa bàn quản lý đều thuộc một ngành kinh tế - kỹ thuật nhất định và chịu sự quản lý của ngành (Bộ). Mặt khác, các đơn vị kinh tế thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật khác nhau đều được phân bổ trên những địa bàn nhất định, chúng có quan hệ mật thiết với nhau về kinh tế và gắn bó với nhau trên các mặt xã hội, tạo nên một cơ cấu kinh tế - xã hội và chịu sự quản lý của chính quyền địa phương. Đây là sự thống nhất giữa hai mặt: Cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chung.

Các hoạt động quản lý theo ngành của cơ quan nhà nước nhằm đề ra các chính sách phát triển toàn ngành, tạo môi trường thuận lợi cho các đơn vị kinh tế phát huy tính chủ động, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh. Nhà nước đề ra chủ trương, chính sách, xây dựng chiến lược, sử dụng các đòn bẩy... còn quản lý sản xuất kinh doanh là quyền chủ động của đơn vị sản xuất kinh doanh.

Nội dung quản lý theo lãnh thổ nhằm tổ chức sự điều hoà phối hợp các hoạt động của các ngành, các thành phần kinh tế và các tổ chức kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng... trên phạm vi cả nước cũng như trên từng đơn vị hành chính lãnh thổ với mục tiêu bảo đảm pháp chế XHCN, tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân, ổn định và cải thiện đời sống nhân dân.

2.2.5. Nguyên tắc phân biệt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất kinh doanh.

Nhà nước ta nắm quyền sở hữu với những tư liệu sản xuất chủ yếu, có khả năng, nhiệm vụ tổ chức và quản lý nền kinh tế quốc dân trên quy mô cả nước, trực tiếp tổ chức và quản lý các thành phần kinh tế nhưng nhà nước không phải là người trực tiếp kinh doanh. Nhà nước tôn trọng tính độc lập, tự chủ của các đơn vị kinh doanh. Trong điều kiện đổi mới cơ chế quản lý kinh tế hiện nay, trên cơ sở đảm bảo quyền tự chủ kinh doanh của các doanh nghiệp, chức năng quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Tạo môi trường và điều kiện cho hoạt động sản xuất kinh doanh
- Định hướng và hỗ trợ phát triển thông qua kế hoạch và chính sách kinh tế
- Hoạch định và thực hiện chính sách xã hội, đảm bảo thống nhất giữa phát triển kinh tế và phát triển xã hội.
- Quản lý và kiểm soát việc sử dụng tài nguyên, tài sản quốc gia
- Tổ chức nền kinh tế và điều chỉnh bằng các công cụ và biện pháp vĩ mô.
- Tổ chức và giám sát hoạt động tuân thủ pháp luật của các đơn vị kinh tế.

Nhà nước thực hiện các chức năng trên thông qua một hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước; thông qua việc tổ chức hệ thống các tổ chức kinh tế của nhà nước; thông qua việc đào tạo, bồi dưỡng, bố trí đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị, có năng lực quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội.

Các tổ chức kinh doanh trực tiếp thực hiện các hoạt động kinh doanh có tư cách pháp nhân, hoạt động kinh doanh bình đẳng với nhau trước pháp luật; có quyền tự chủ về tài chính và thực hiện hạch toán kinh tế; có nhiệm vụ phát huy năng lực kinh doanh có hiệu quả đạt mục tiêu thu lợi nhuận cao trong khuôn khổ pháp lý và chịu sự quản lý bằng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.

Việc phân biệt và kết hợp tốt hai chức năng này với nhau trong một hệ thống thống nhất tạo điều kiện thúc đẩy nền kinh tế phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của các đơn vị kinh tế và hiệu lực quản lý nhà nước, hiệu lực tổ chức thực hiện pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.

2.2.6. Nguyên tắc công khai, minh bạch

Tổ chức hoạt động quản lý hành chính của Nhà nước ta là nhằm phục vụ lợi ích quốc gia và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức nên phải công khai hoá, thực hiện đúng chủ trương "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra"; tạo điều kiện thu hút đông đảo quần chúng nhân dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động hành chính nhà nước.

3. Chủ thể và khách thể của quản lý nhà nước

Trong hoạt động quản lý nhà nước luôn luôn có chủ thể và khách thể.

3.1. Chủ thể quản lý

Chủ thể quản lý là các cá nhân, tổ chức có quyền lực nhất định buộc các đối tượng quản lý phải tuân thủ các quy định do mình đề ra để đạt được những mục tiêu đã định trước.

Chủ thể quản lý nhà nước về mặt chính trị là nhân dân lao động; Nhà nước là tổ chức chính trị do Nhân dân bầu ra, ủy quyền, trao quyền để quản lý xã hội. Chủ thể quản lý về mặt pháp lý là hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, các cán bộ, công chức trong hệ thống đó.

Chủ thể quản lý nhà nước có tính quyền lực nhà nước, phải gắn liền thẩm quyền, tách rời thẩm quyền thì không có chủ thể. Lĩnh vực hoạt động quản lý rất rộng, bao gồm tất cả lĩnh vực chính trị - kinh tế - xã hội. Quản lý chủ yếu thông qua các quyết định quản lý và hành vi hành chính.

- Căn cứ vào phạm vi lãnh thổ thì cơ quan hành chính nhà nước gồm có:

+ Cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương gồm Chính phủ thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên toàn bộ lãnh thổ, các Bộ và cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng của ngành, lĩnh vực mà mình đảm nhiệm.

+ Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương gồm Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực trong phạm vi địa giới hành chính nhất định của địa phương mình. Các cơ quan hành chính nhà nước này có mối liên hệ mật thiết, thống nhất, chặt chẽ với nhau khi tham gia vào các hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

- Căn cứ vào chức năng quản lý, có thể phân chia thành cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực và cơ quan quản lý theo lãnh thổ.

3.2. Khách thể quản lý

Khách thể quản lý là những gì mà hoạt động quản lý hướng tới, tác động tới, bao gồm: các quá trình kinh tế - xã hội và các hành vi của con người hoặc các tổ chức.

Khách thể của quản lý nhà nước có các đặc điểm sau:

- Đa dạng, phong phú, nhiều loại khác nhau trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, bao gồm nhiều loại hành vi, quá trình thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau;

- Luôn luôn vận động và biến đổi theo chiều hướng tích cực và tiêu cực;

- Tính liên tục vận động, biến đổi và phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau;

- Tính tách biệt tương đối với chủ thể quản lý nhưng lại có mối quan hệ chặt chẽ với chủ thể quản lý.

Khách thể được phân thành nhiều loại, mỗi loại có đặc điểm riêng. Phân loại khách thể để có phương pháp quản lý riêng cho từng loại. Khách thể luôn luôn vận động, có khả năng tự điều chỉnh để thích nghi với hoàn cảnh và môi trường của điều kiện hoạt động. Hiểu được các mặt của khách thể, công tác quản lý nhà nước tạo được sự vững chắc và ổn định XH, tạo điều kiện cho khách thể luôn luôn vận động và phát triển.

** Mối quan hệ giữa chủ thể quản lý và khách thể quản lý*

Chủ thể quản lý làm nảy sinh ra các tác động quản lý. Khách thể quản lý chịu tác động của chủ thể để sản sinh ra các giá trị vật chất và tinh thần đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Chủ thể quản lý tồn tại chính là vì nhu cầu xã hội và vì khách thể quản lý, nếu không quan tâm đến khách thể thì chủ thể tồn tại và hoạt động không có mục đích.

Con người vừa là chủ thể vừa là khách thể quản lý, nhân dân lao động vừa là chủ thể vừa là khách thể.

Bất kỳ cơ quan, tổ chức nào, một công chức lãnh đạo nào dù ở vị trí cao nhất cũng vừa là chủ thể, vừa là khách thể.

Thứ nhất, chủ thể của quản lý xã hội có nhiều chủ thể tham gia quản lý khác nhau (tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội…).

Thứ hai, đối tượng quản lý của quản lý nhà nước bao gồm toàn bộ nhân dân, mọi cá nhân sống và làm việc trên lãnh thổ quốc gia và công dân làm việc bên ngoài lãnh thổ quốc gia, phạm vi của nó mang tính toàn diện trên mọi lĩnh vực. Còn đối tượng quản lý của quản lý xã hội nó bao gồm các cá nhân, các nhóm trong phạm vi một tổ chức.

Thứ ba, quản lý nhà nước mang tính quyền lực nhà nước và sử dụng pháp luật làm công cụ chủ yếu để duy trì trật tự xã hội và thúc đẩy xã hội phát triển. Quản lý xã hội mang tính quyền lực xã hội sử dụng các quy phạm quy chế nội bộ để điều chỉnh các quan hệ.

Thứ tư, quản lý nhà nước là quản lý toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao.

Thứ năm, mục tiêu của quản lý nhà nước là phục vụ nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của toàn xã hội.

4. Các hình thức và phương pháp quản lý nhà nước

4.1. Hình thức quản lý hành chính

Hình thức hoạt động quản lý nhà nước được hiểu là sự biểu hiện của các hoạt động quản lý của cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao.

Quản lý nhà nước có nhiều hình thức hoạt động. Việc lựa chọn hình thức hoạt động cần phải được tiến hành trên cơ sở những quy luật sau:

- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lý với chức năng quản lý.
- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lý với nội dung và tính chất của những nhiệm vụ quản lý cần giải quyết.
- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lý với những đặc điểm của đối tượng quản lý cụ thể.
- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lý với mục đích cụ thể của tác động quản lý.

Hình thức quản lý nhà nước có thể được chia thành 2 loại là: hình thức pháp và hình thức không pháp lý.

4.1.1. Hình thức pháp lý

- Ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước

+ Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (lập quy)

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là hình thức pháp lý quan trọng nhất trong hoạt động của các chủ thể quản lý nhà nước nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Thông qua các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước quy định những quy tắc xử sự chung; những nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước; xác định rõ thẩm quyền, thủ tục tiến hành hoạt động quản lý nhà nước.

+ Ban hành văn bản áp dụng pháp luật:

Ban hành văn bản áp dụng pháp luật là hình thức hoạt động chủ yếu của các cơ quan nhà nước. Nội dung của nó là áp dụng một hay nhiều quy phạm pháp luật vào một trường hợp cụ thể, trong điều kiện cụ thể. Việc ban hành văn bản áp dụng pháp luật làm pháp sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

Thông qua việc ban hành các văn bản áp dụng pháp luật, các chủ thể quản lý nhà nước tác động một cách tích cực và trực tiếp đến mọi hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Các hoạt động mang tính chất pháp lý khác như:

+ Áp dụng những biện pháp ngăn chặn và phòng ngừa vi phạm pháp luật (như kiểm tra giấy phép lái xe, kiểm tra việc đăng ký tạm trú, tạm vắng…)

+ Đăng ký những sự kiện nhất định như đăng ký khai sinh, đăng ký kết hôn, đăng ký phương tiện giao thông…

+ Lập và cấp các giấy tờ nhất định như lập biên bản về vi phạm hành chính.

+ Hoạt động công chứng, chứng thực...

4.1.2. Hình thức không pháp lý

- Tổ chức hội nghị

- Sử dụng các phương tiện kỹ thuật

- Hình thức phối hợp, kết hợp..

4.2. Phương pháp quản lý nhà nước

Phương pháp quản lý nhà nước là cách thức thực hiện những chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước, cách thức tác động của chủ thể quản lý lên các đối tượng quản lý nhằm đạt được những hành vi xử sự cần thiết.

Trong quá trình hoạt động, các chủ thể quản lý nhà nước sử dụng rất nhiều phương pháp quản lý. Có thể phân thành 2 nhóm phương pháp quản lý nhà nước:

4.2.1. Nhóm thứ nhất gồm phương pháp của các khoa học khác được quản lý nhà nước vận dụng cụ thể là:

- Phương pháp kế hoạch hóa:

Các cơ quan hành chính nhà nước dùng phương pháp này để xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội, lập quy hoạch tổng thể và chuyên ngành; dự báo xu thế phát triển; đặt chương trình mục tiêu và xây dựng kế hoạch dài hạn, trung hạn và ngắn hạn.

Sử dụng phương pháp này để tính toán các chỉ tiêu kế hoạch, tổ chức thực hiện và kiểm tra, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch.

- Phương pháp thống kê:

Phương pháp này được các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng để tiến hành điều tra khảo sát, sử dụng các phương pháp tính toán để phân tích tình hình và nguyên nhân của hiện tượng quản lý, làm căn cứ khoa học cho việc ra quyết định quản lý.

Sử dụng các phương pháp thu thập số liệu, tổng hợp và chỉnh lý để tính toán tốc độ phát triển của các chỉ tiêu, kế hoạch nhất định.

- Phương pháp toán học:

Với phương pháp này, cơ quan hành chính nhà nước ứng dụng ma trận, vận trù học, sơ đồ mạng…trong quản lý; sử dụng các máy điện toán để thu thập, xử lý và lưu trữ thông tin; toán học hóa các chương trình mục tiêu kinh tế xã hội; tính toán các cân đối liên ngành trong mọi lĩnh vực hoạt động quản lý.

- Phương pháp tâm lý - xã hội:

Phương pháp tâm lý xã hội nhằm tác động vào tâm tư, tình cảm của người lao động, tạo cho họ không khí hồ hởi, yêu thích công việc, gắn bó với tập thể lao động, hăng hái làm việc, giải quyết cho họ những vướng mắc trong công tác, động viên, giúp đỡ họ vượt qua khó khăn về cuộc sống. Do vậy, tác động tâm lý - xã hội là phương pháp quản lý rất quan trọng.

- Phương pháp sinh lý học:

Trên cơ sở phương pháp này, các cơ quan hành chính nhà nước tạo ra các điều kiện làm việc phù hợp với sinh lý của con người, tạo ra sự thoải mái trong làm việc và tiết kiệm các thao tác không cần thiết nhằm tăng cường năng suất lao động như: bố trí phòng làm việc; bàn làm việc, nghế ngồi; vị trí điện thoại; ví trí để tài liệu; màu sắc và ánh sáng…

4.2.2. Nhóm thứ hai gồm 4 phương pháp chủ yếu, đặc thù của bản thân quản lý nhà nước:

- Phương pháp thuyết phục (còn gọi là phương pháp tuyên truyền, giáo dục);
- Phương pháp kinh tế;

- Phương pháp hành chính;

- Phương pháp cưỡng chế;

Phương pháp thuyết phục: Thuyết phục là làm cho đối tượng quản lý hiểu rõ sự cần thiết và tự giác thực hiện những hành vi nhất định hoặc tránh thực hiện những hành vi nhất định.

Nội dung của phương pháp thuyết phục:

+ Phương pháp thuyết phục do chủ thể QLNN sử dụng để tác động lên đối tượng quản lý nhằm thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình.

+ Bản chất của phương pháp thuyết phục là làm cho đối tượng quản lý hiểu rõ sự cần thiết và tự giác thực hiện hoặc tránh thực hiện những hành vi nhất định.

+ Phương pháp thuyết phục được thể hiện bằng những hoạt động như: giải thích, động viên, hướng dẫn, chứng minh... làm cho đối tượng hiểu rõ và tự giác chấp hành các yêu cầu của chủ thể quản lý.

Phương pháp kinh tế: là phương pháp tác động gián tiếp đến hành vi của các đối tượng quản lý thông qua việc sử dụng những đòn bẩy kinh tế tác động đến lợi ích của con người.

- Đặc điểm của phương pháp kinh tế.

+ Đây là phương pháp tác động gián tiếp đến đối tượng quản lý thông qua lợi ích kinh tế như việc quy định chế độ thưởng, xử phạt.

+ Phương pháp kinh tế được thể hiện trong việc sử dụng đòn bẩy kinh tế như: quyền tự chủ trong sản xuất, kinh doanh; chế độ hạch toán kinh tế, chế độ thưởng… nhằm tạo điều kiện vật chất thuận lợi cho hoạt động có hiệu quả của đối tượng quản lý phát huy năng lực sáng tạo, chọn cách tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ.

Phương pháp hành chính: là phương thức tác động tới cá nhân, tổ chức thuộc đối tượng quản lý bằng cách quy định trực tiếp nghĩa vụ của họ qua những mệnh lệnh dựa trên quyền lực nhà nước và phục tùng.

Đặc điểm của phương pháp hành chính

+ Đặc trưng của phương pháp này là sự tác động trực tiếp của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý bằng cách đơn phương quy định nhiệm vụ và phương án hành động của đối tượng quản lý.

+ Phương pháp này được tiến hành trong khuôn khổ của pháp luật. Các quyết định hành chính được ban hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chủ thể quản lý do pháp luật quy định. Ví dụ: Chủ tịch UBND các cấp chỉ được ra chỉ thị, kiểm tra hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong khuôn khổ, chức năng, quyền hạn của mình do pháp luật quy định.

Tóm lại, phương pháp hành chính là phương thức tác động đến cá nhân, tổ chức thuộc đối tượng quản lý thông qua quy định trực tiếp nghĩa vụ của họ qua những mệnh lệnh và sự phục tùng.

Phương pháp cưỡng chế: Cưỡng chế là biện pháp bắt buộc bằng bạo lực của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền đối với những cá nhân, tổ chức nhất định trong những trường hợp pháp luật quy định buộc cá nhân, tổ chức đó phải thực hiện hay không thực hiện những hành vi nhất định hoặc phải phục tùng những hạn chế về mặt tài sản hoặc tự do thân thể.

Nội dung của phương pháp cưỡng chế:

+ Chủ thể áp dụng phương pháp cưỡng chế phải là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật như: cơ quan công an, ủy ban nhân dân…

+ Đối tượng bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế là cá nhân, tổ chức nhất định trong những trường hợp pháp luật quy định như: cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính.

+ Biểu hiện của phương pháp cưỡng chế là buộc cá nhân, tổ chức phải chấp hành các quyết định đơn phương của chủ thể quản lý. Cụ thể là buộc cá nhân, tổ chức phải thực hiện hay không thực hiện những hành vi nhất định hoặc phải phục tùng những hạn chế nhất định về mặt tài sản của cá nhân, tổ chức hoặc tự do thân thể của cá nhân.

- *Phân loại:* Có bốn loại cưỡng chế nhà nước: Cưỡng chế hình sự, cưỡng chế dân sự, cưỡng chế kỷ luật và cưỡng chế hành chính.

+ Cưỡng chế hình sự: là biện pháp cưỡng chế do các cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với những người có hành vi phạm tội hoặc bị tình nghi phạm tội.

+ Cưỡng chế dân sự: Là biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với cá nhân hay tổ chức có hành vi vi phạm dân sự, gây thiệt hại cho nhà nước, tập thể hoặc công dân.

+ Cưỡng chế kỷ luật: Là biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan và người có thẩm quyền áp dụng đối với những cán bộ công chức có hành vi vi phạm kỷ luật nhà nước.

+ Cưỡng chế hành chính: Là biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan và người có thẩm quyền quyết định áp dụng đối với cá nhân hay tổ chức có hành vi vi phạm hành chính hoặc đối với một số cá nhân, tổ chức nhất định với mục đích ngăn chặn hay phòng ngừa các vi phạm pháp luật…

Theo quan điểm của Đảng và Nhà nước ta hiện nay, trong 4 phương pháp của nhóm thứ hai này thì phương pháp thuyết phục được coi trọng hàng đầu, đòi hỏi phải được sử dụng thường xuyên, liên tục và nghiêm túc; phương pháp tổ chức là

hết sức quan trọng và có tính cấp bách; phương pháp kinh tế là cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi hoạt động quản lý nhà nước; phương pháp hành chính là rất cần thiết và khẩn trương nhưng phải được sử dụng một cách đúng đắn.

5. Cải cách hành chính nhà nước

5.1. Sự cần thiết phải cải cách hành chính ở Việt Nam

5.1.1. Quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường định hướng XHCN

Cải cách hành chính hướng tới việc nâng cao khả năng hoạt động của bộ máy hành chính để giúp cho quá trình quản lý xã hội của Nhà nước được tốt hơn, trước hết là quản lý nền kinh tế, định hướng cho nền kinh tế phát triển theo đúng định hướng của Nhà nước. Mỗi nền kinh tế cần phải được quản lý theo cách thức riêng. Quản lý nhà nước đối với kinh tế là để cho nền kinh tế phát triển ổn định, theo đúng định hướng, khắc phục và giảm thiểu những nhược điểm của cơ chế thị trường.

Sự phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong thời kỳ mới đòi hỏi Nhà nước, mà trực tiếp là nền hành chính phải hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu lực pháp lý theo cơ chế mới để đảm bảo cho đất nước phát triển nhanh và bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt phải điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính trong việc thực hiện chức năng quản lí nhà nước.

5.1.2. Những hạn chế, bất cập của nền hành chính

Nền hành chính nhà nước ở nước ta trong quá trình đổi mới chưa đáp ứng được yêu cầu của cơ chế quản lý mới cũng nhu cầu của nhân dân trong điều kiện mới, hiệu lực, hiệu quả quản lý chưa cao, thể hiện trên các mặt:

- Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xác định rõ và phù hợp; sự phân công, phân cấp giữa các ngành và các cấp chưa rành mạch;

- Hệ thống thể chế hành chính thiếu đồng bộ, còn chồng chéo và thiếu thống nhất; thủ tục hành chính trên nhiều lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp; trật tự, kỷ cương chưa nghiêm;

- Tổ chức bộ máy còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính thiếu thông suốt; cơ chế, chính sách tài chính đối với với hoạt động của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức làm dịch vụ công chưa hợp lý;

- Một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức hạn chế về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; phong cách làm việc chậm đổi mới; tệ quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân còn diễn ra trong một bộ phận cán bộ, công chức;

- Bộ máy hành chính ở các địa phương và cơ sở chưa thực sự gắn bó với dân, không nắm chắc được những vấn đề nổi cộm trên địa bàn, lúng túng, bị động khi xử lý các tình huống phức tạp.

- Chế độ quản lí tài chính chưa phù hợp với cơ chế thị trường. Việc sử dụng và quản lí nguồn tài chính công thiếu chặt chẽ, lãng phí và kém hiệu quả.

5.1.3. Quá trình toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế

Toàn cầu hoá là một quá trình khách quan có ảnh hưởng sâu rộng đến tất cả các quốc gia. Quá trình này khiến cho các quốc gia trên toàn thế giới trở nên gần nhau hơn, quan hệ với nhau chặt chẽ hơn và sự thẩm thấu, phụ thuộc vào nhau cũng nhiều hơn. Các quốc gia đang đứng trước nhiều cơ hội nhưng cũng phải đối mặt với nhiều thách thức mới ở tầm quốc tế.

Hội nhập quốc tế là một đòi hỏi đối với các quốc gia để có thể tận dụng được cơ hội, đồng thời hạn chế những thách thức trong toàn cầu hoá để có thể phát triển. Bộ máy hành chính của các quốc gia phải vận động nhanh nhạy hơn để tăng cường khả năng cạnh tranh của quốc gia trong quá trình hội nhập và phân công lao động mang tính toàn cầu. Điều đó đòi hỏi thể chế hành chính và đội ngũ cán bộ phải thích ứng với pháp luật và thông lệ quốc tế, đồng thời giữ vững độc lập, tự chủ, bảo vệ lợi ích quốc gia.

5.1.4. Sự phát triển của khoa học - công nghệ

Những ảnh hưởng của cách mạng kỹ thuật - công nghệ có ảnh hưởng tới mọi mặt của đời sống xã hội, trong đó có hoạt động quản lý. Những biến đổi này đặt ra trước nền hành chính truyền thống những thách thức mới. Điều đó đòi hỏi phải cải cách nền hành chính, sắp xếp lại bộ máy, đổi mới phương pháp quản lí nhân sự để theo kịp những tiến bộ chung của thế giới.

5.1.5. Đòi hỏi của công dân và xã hội đối với Nhà nước ngày càng cao

Công cuộc đổi mới đã đạt được nhiều thành tựu, nâng cao mức sống và nhận thức của người dân. Trong bối cảnh đó, đòi hỏi của người dân đối với các hoạt động của nhà nước ngày càng cao hơn. Nhân dân đòi hỏi và mong muốn được thực hiện quyền làm chủ hợp pháp một cách đầy đủ, được yên ổn sinh sống, làm ăn trong môi trường an ninh, trật tự và dân chủ, không bị phiền hà, sách nhiễu, được đảm bảo cung cấp các dịch vụ công một cách đầy đủ và có chất lượng. Điều đó đòi hỏi nhà nước phải phát huy dân chủ, thu hút sự tham gia của người dân vào quản lí nhà nước và phải công khai, minh bạch trong các hoạt động của mình.

5.2. Chương trình cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam (2011 - 2020)

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020 theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ đã đề ra mục tiêu:

1. Xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm giải phóng lực lượng sản xuất, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước.

2. Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thông thoáng, thuận lợi, minh bạch nhằm giảm thiểu chi phí về thời gian và kinh phí của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc tuân thủ thủ tục hành chính.

3. Xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước.

4. Bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, của đất nước.

5. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước.

Theo đó, Chương trình xác định 6 nội dung cơ bản của cải cách hành chính:

- Cải cách thể chế hành chính nhà nước.
- Cải cách thủ tục hành chính
- Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước
- Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức
- Cải cách tài chính công
- Hiện đại hóa hành chính

Nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong quá trình triển khai thực hiện giai đoạn 2011 - 2015 và tiếp tục đẩy mạnh triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020, đảm bảo hoàn thành các mục tiêu, nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn II (2016 - 2020), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/02/2016 phê duyệt Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 - 2020. Trong đó, tập trung thực hiện các trọng tâm cải cách hành chính giai đoạn 2016 - 2020 là: Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công. Các nhiệm vụ được xác định là:

1) Cải cách thể chế

a) Tiếp tục đẩy mạnh và thực hiện đồng bộ cải cách hành chính, cải cách lập pháp và cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, vận hành một cách hiệu lực và hiệu quả,

thực hiện tốt chức năng kiến tạo phát triển trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường và xây dựng xã hội dân chủ.

b) Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tuân theo các tiêu chuẩn phổ biến của nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế.

c) Hoàn thiện hệ thống thể chế, pháp luật của nền hành chính phù hợp với Hiến pháp năm 2013.

d) Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 2013 và các chuẩn mực quốc tế, mở rộng và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa.

đ) Đến năm 2020, hoàn thành cơ bản nhiệm vụ xây dựng hệ thống pháp luật Việt Nam đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, với chi phí tuân thủ thấp, dựa trên hệ thống chính sách đã được hoạch định trong từng lĩnh vực phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

e) Thể chế hóa nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước; phòng, chống tham nhũng; tăng cường hiệu quả quản trị nhà nước; tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, các thiết chế trong hệ thống chính trị.

g) Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế về sở hữu, doanh nghiệp nhà nước; xác định rõ vai trò quản lý của Nhà nước đối với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước; hoàn thiện thể chế về tổ chức và kinh doanh vốn nhà nước.

h) Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, trọng tâm là bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, lấy ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng và về quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

i) Thực hiện bước chuyển hướng chỉ đạo chiến lược từ việc đặt trọng tâm vào xây dựng và hoàn thiện pháp luật sang hoàn thiện và tổ chức thực thi pháp luật, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, tính liên thông, gắn kết mật thiết giữa công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

k) Đổi mới công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát trong quá trình tham mưu, ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm loại bỏ tình trạng lợi ích cục bộ trong quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2) Cải cách thủ tục hành chính

a) Tổ chức thực hiện có hiệu quả Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; thực hiện kiểm soát chặt chẽ việc quy định thủ tục hành chính ngay từ