

ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH KON TUM
TRƯỜNG CAO ĐẲNG CỘNG ĐỒNG KON TUM

GIÁO TRÌNH

MÔN HỌC: VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

NGÀNH, NGHỀ: HÀNH CHÍNH VĂN PHÒNG

TRÌNH ĐỘ: TRUNG CẤP

(Ban hành kèm theo Quyết định số /QĐ-CĐCĐ ngày / / 20...

của Hiệu trưởng Trường Cao đẳng Cộng đồng Kon Tum)

Kon Tum, năm 2022

Tailieu.vn

MỤC LỤC

MỤC LỤC.....	iii
TUYÊN BỐ BẢN QUYỀN.....	iv
LỜI GIỚI THIỆU.....	v
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT.....	vi
CHƯƠNG 1: KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC.....	3
1.1. Khái niệm văn bản quản lý nhà nước.....	4
1.2. Vai trò của văn bản trong hoạt động quản lý nhà nước.....	7
1.3. Đặc điểm của văn bản quản lý nhà nước	10
2. Phân loại văn bản quản lý nhà nước.....	11
3. Chức năng của văn bản quản lý nhà nước.....	22
3.1. Chức năng thông tin.....	22
3.2. Chức năng quản lý.....	24
3.5. Chức năng thống kê và một số chức năng khác.....	28
Câu hỏi và bài tập thực hành.....	30
1. Yêu cầu về thể thức trong văn bản quản lý nhà nước.....	52
1.1. Khái niệm về thể thức văn bản.....	52
CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM.....	54
2. Đặc điểm về văn phong trong văn bản quản lý nhà nước.....	66
2.1. Đặc trưng của phong cách văn bản hành chính.....	66
2.2. Đặc điểm về ngôn ngữ trong văn bản hành chính.....	72

TUYÊN BỐ BẢN QUYỀN

Giáo trình “Văn bản quản lí nhà nước” được biên soạn dựa trên Chương trình đào tạo ngành Hành chính văn phòng trình độ Trung cấp. Mục đích của giáo trình để làm tài liệu giảng dạy chính thức cho giảng viên và làm tài liệu học tập chính thức cho sinh viên. Giáo trình “Văn bản quản lí nhà nước” do chúng tôi biên soạn có tham khảo giáo trình “Văn bản quản lí nhà nước và kĩ thuật soạn thảo văn bản” của tác giả Lê Văn In (Chủ biên) nên các nguồn thông tin có thể được phép dùng nguyên bản hoặc trích dùng cho các mục đích về đào tạo và tham khảo.

Mọi mục đích khác mang tính lệch lạc hoặc sử dụng với mục đích kinh doanh thiếu lành mạnh sẽ bị nghiêm cấm.

LỜI GIỚI THIỆU

Văn bản quản lý nhà nước là giáo trình được biên soạn nhằm mục đích phục vụ cho công tác đào tạo nhân viên Hành chính văn phòng.

Giáo trình Văn bản quản lý nhà nước nhằm trang bị những kiến thức cơ bản và phương pháp nghiên cứu về văn bản quản lý nhà nước.

Giáo trình được cấu trúc 3 chương:

Chương 1. Khái quát về văn bản quản lý nhà nước.

Chương 2. Hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quản lý nhà nước.

Chương 3. Yêu cầu về thể thức và văn phong trong văn bản quản lý nhà nước.

Mỗi chương được trình bày theo cấu trúc: mục tiêu, nội dung, tóm tắt chương, bài tập. Phần cuối giáo trình, ngoài danh mục các tài liệu tham khảo còn có phần phụ lục bao gồm một số mẫu văn bản hành chính hiện nay.

Trong quá trình biên soạn, tác giả đã cố gắng thể hiện ngắn gọn, trọng tâm các nội dung cơ bản, khoa học. Tuy nhiên, do thời gian có hạn nên không tránh khỏi những thiếu sót, rất mong nhận được sự đóng góp của đồng nghiệp để tài liệu được hoàn thiện hơn.

Kon Tum, ngày 2 tháng 7 năm 2022

Tham gia biên soạn

vi

1. Chủ biên: Lê Thị Ngọc



DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

TTT	Viết tắt	Viết đủ
1	QLNN	Quản lí nhà nước
2	VB QLNN	Văn bản quản lí nhà nước
3	VB	Văn bản

GIÁO TRÌNH MÔN HỌC

TÊN MÔN HỌC: VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

THÔNG TIN CHUNG VỀ MÔN HỌC

Mã môn học: 51014006

Vị trí, tính chất, ý nghĩa và vai trò của môn học:

- Vị trí: Có thể bố trí dạy sau các môn học/mô đun sau: Là môn học thuộc khối kiến thức chuyên môn ngành nghề trong chương trình giáo dục chuyên ngành Hành chính văn phòng.

- Tính chất: Là môn học bắt buộc quan trọng của ngành/ngành Hành chính văn phòng.

- Ý nghĩa và vai trò của môn học: Có ý nghĩa và vai trò quan trọng trong việc trang bị những kiến thức cơ bản và phương pháp nghiên cứu về văn bản quản lý nhà nước.

Mục tiêu của môn học:

1. Về kiến thức:

- Trình bày được các khái niệm, vai trò, đặc điểm của văn bản quản lý nhà nước; diễn giải được các loại văn bản quản lý nhà nước cũng như chức năng của các loại văn bản đó.

- Diễn đạt và minh họa được hiệu lực và nguyên tắc áp dụng các loại văn bản quản lý nhà nước.

- Phân tích được các yêu cầu về thể thức và văn phong trong văn bản quản lý nhà nước.

2. Về kỹ năng:

- Nhận diện, phân loại và sắp xếp được các văn bản quản lý nhà nước vào các loại cụ thể.

- Xác định được thời điểm có hiệu lực, phạm vi có hiệu lực của các loại văn bản QLNN.

- Sử dụng phong cách ngôn ngữ hành chính; xây dựng được nội dung các loại văn bản hành chính đảm bảo những yêu cầu của văn bản.

3. Về năng lực tự chủ và trách nhiệm:

- Tích cực, chủ động trau dồi kiến thức về văn bản quản lý nhà nước; có ý thức cập nhật các quy định liên quan đến nghiệp vụ về văn bản phục vụ cho việc học tập và nghề nghiệp của bản thân.

- Có ý thức học hỏi, có khả năng phát huy những hiểu biết của môn học, góp phần hình thành thái độ, ý thức trách nhiệm xã hội - nghề nghiệp tích cực.

- Có năng lực tự định hướng, tự học tập, tích lũy kiến thức, kinh nghiệm để nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, thích nghi với các môi trường làm việc khác nhau.

NỘI DUNG CỦA MÔN HỌC

CHƯƠNG 1: KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Mã chương: 51014006-01

GIỚI THIỆU

Văn bản thể hiện ý chí của cơ quan ban hành văn bản. Văn bản là phương tiện chủ yếu để lãnh đạo, điều hành, giao dịch. Đối với bộ máy Nhà nước, văn bản quản lý Nhà nước thực chất là các quyết định quản lý Nhà nước do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thể thức, thủ tục, thẩm quyền do luật định mang tính quyền lực đơn phương. Văn bản quản lý Nhà nước còn là phương tiện để xác định và vận dụng các chuẩn mực pháp lý vào qua trình quản lý Nhà nước. Do đó, trong phạm vi của chương này, chúng ta sẽ tìm hiểu các vấn đề khái quát về văn bản quản lý nhà nước.

MỤC TIÊU

Sau khi học xong chương này, người học có khả năng:

- Trình bày được khái niệm văn bản và văn bản quản lý nhà nước, phân tích được vai trò và chức năng của văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động quản lý nhà nước.
- Nhận diện, phân loại và sắp xếp các văn bản quản lý nhà nước vào các loại cụ thể.
- Có ý thức tổng hợp những nội dung về văn bản quản lý nhà nước phục vụ cho học tập và nghề nghiệp sau này; tham gia tích cực vào hoạt động học tập.

NỘI DUNG

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

1.1. Khái niệm văn bản quản lý nhà nước

1.1.1. Khái niệm văn bản

Giao tiếp có thể được con người thực hiện bằng nhiều phương tiện khác nhau. Trong đó, ngôn ngữ là phương tiện giao tiếp quan trọng nhất. Hoạt động giao tiếp bằng ngôn ngữ có thể diễn ra dưới hình thức giao tiếp bằng ngôn ngữ viết hoặc hình thức giao tiếp bằng ngôn ngữ nói. Sản phẩm của quá trình giao tiếp bằng ngôn ngữ nói được gọi là diễn ngôn, còn sản phẩm của quá trình giao tiếp bằng chữ viết chính là văn bản.

Theo nghĩa rộng: Văn bản vừa là sản phẩm, vừa là phương tiện của hoạt động giao tiếp bằng ngôn ngữ ở dạng viết, thường là tập hợp của các câu, có tính trọn vẹn về nội dung, tính hoàn chỉnh về hình thức, có tính chặt chẽ và hướng tới một mục tiêu giao tiếp nhất định.

Theo nghĩa hẹp: Văn bản là khái niệm chỉ công văn, giấy tờ hình thành trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức. Văn bản được chế tạo trên nhiều chất liệu: đá, da, lá, gỗ, đồng, thẻ tre, lụa giấy, đĩa CD... Sự ra đời của một văn bản nói chung bị chi phối bởi rất nhiều các nhân tố trong quá trình giao tiếp như: mục đích giao tiếp, hoàn cảnh giao tiếp, nhân vật giao tiếp, cách thức giao tiếp, phương tiện giao tiếp. Sự phân loại văn bản có thể dựa vào nhiều tiêu chí khác nhau. Nhìn chung có thể hình dung 2 nhóm văn bản lớn được phân theo tính chất quyền lực nhà nước và không mang tính chất quyền lực nhà nước như sau:

- Văn bản mang tính quyền lực nhà nước (văn bản quản lý nhà nước): Đây là nhóm văn bản có vai trò to lớn trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Bằng việc ban hành và thực hiện văn bản quản lý nhà nước, các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định, phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động giúp cho bộ máy nhà nước vận hành nhịp nhàng, đồng bộ, đạt hiệu quả cao, đồng thời điều chỉnh các quan hệ xã hội, điều tiết các quá trình xã hội theo mục đích định trước (1).

- Văn bản không mang tính quyền lực nhà nước: Đây là nhóm văn bản lớn, được sử dụng trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Các văn bản này rất đa dạng về nội dung, hình thức, chủ thể ban hành và cách thức soạn thảo. Đặc điểm chung của văn bản không mang tính quyền lực nhà nước là khi ban hành chúng các chủ thể đều không nhân danh Nhà nước.

1.1.2. Khái niệm văn bản quản lý nhà nước

Trong hoạt động quản lý nhà nước, trong giao dịch giữa các cơ quan nhà nước với nhau, cơ quan nhà nước với tổ chức, công dân, với các yếu tố nước ngoài, .v.v... văn bản là phương tiện thông tin cơ bản, là sợi dây liên lạc chính, là một trong những yếu tố quan trọng nhất để kiến tạo thể chế của nền hành chính nhà nước.

Có thể thấy, văn bản quản lý nhà nước chính là phương tiện để xác định và vận dụng các chuẩn mực pháp lý vào quá trình quản lý nhà nước. Xây dựng các văn bản quản lý nhà nước, do đó, cần được xem là một bộ phận hữu cơ của hoạt động quản lý nhà nước và là một trong những biểu hiện quan trọng của hoạt động này. Các văn bản quản lý nhà nước luôn luôn có tính pháp lý chung. Tuy nhiên biểu hiện của tính chất pháp lý của văn bản không giống nhau. Có những văn bản chỉ mang tính thông tin quản lý thông thường, trong khi đó có những văn bản lại mang tính cưỡng chế thực hiện.

Văn bản quản lý nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hoá) do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được Nhà nước đảm bảo thi hành bằng những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân (2).

1.1.3. Khái niệm văn bản quản lý hành chính nhà nước

Trong khái niệm tổng quan nêu trên về văn bản quản lý nhà nước, khái niệm văn bản quản lý hành chính nhà nước là một nội dung cấu thành, như vậy văn bản quản lý hành chính nhà nước là một bộ phận của văn bản quản lý nhà nước, bao gồm những văn bản của các cơ quan nhà nước (mà chủ yếu là các cơ

quan hành chính nhà nước) dùng để đưa ra các quyết định và chuyển tải các thông tin quản lý trong hoạt động chấp hành và điều hành. Các văn bản đặc thù thuộc thẩm quyền lập pháp (văn bản luật, văn bản dưới luật mang tính chất luật) hoặc thuộc thẩm quyền tư pháp (cáo trạng, bản án, v.v...) không phải là văn bản quản lý hành chính nhà nước. Trong giáo trình này để thuận tiện trình bày văn bản quản lý hành chính nhà nước sẽ được gọi tắt là văn bản.

Văn bản quản lý hành chính nhà nước được hiểu là những văn bản chứa đựng những quyết định và thông tin quản lý do các cơ quan nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân (3).

Và như vậy, về mặt nội dung của văn bản: văn bản quản lý nhà nước chứa đựng những quyết định và thông tin quản lý nhà nước;

Về mặt chủ thể ban hành văn bản: văn bản quản lý nhà nước do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền được Nhà nước quy định;

Về mặt quy trình ban hành: văn bản quản lý nhà nước được ban hành theo trình tự, thủ tục, hình thức nhất định;

Về mặt mục đích: văn bản quản lý nhà nước được ban hành nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

1.1.4. Khái niệm văn bản pháp luật và văn bản quản lý thông thường

Văn bản có thể đưa ra các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Đó là một hệ thống văn bản được xác định và quy định chặt chẽ về thẩm quyền, nội dung, hình thức và quy trình ban hành. Theo luật định đó là những văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, thực tế xây dựng và ban hành văn bản của nước ta đã và vẫn đang có những văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật về mặt hình thức, song lại có nội dung chứa đựng các quy phạm pháp luật. Những văn bản đó cùng với văn bản quy phạm pháp luật đích

thực hợp thành văn bản pháp luật. Cũng có thể gọi đó là những văn bản quản lý quy phạm. Dầu vậy, đúng ra vẫn phải hiểu văn bản pháp luật là bao gồm chỉ có các văn bản quy phạm pháp luật. Phân biệt với văn bản pháp luật là những văn bản không chứa đựng những quy phạm pháp luật. Đó có thể là những văn bản áp dụng pháp luật đưa ra các quyết định hành chính hoặc tư pháp cá biệt, những văn bản hành chính thông thường, v.v... Những văn bản đó sẽ được gọi chung là những văn bản quản lý thông thường (4).

1.2. Vai trò của văn bản trong hoạt động quản lý nhà nước

1.2.1. Đảm bảo thông tin cho hoạt động quản lý nhà nước

Hoạt động quản lý nhà nước phần lớn được đảm bảo thông tin bởi hệ thống văn bản quản lý. Đó là các thông tin về (5):

- Chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước liên quan đến mục tiêu và phương hướng hoạt động lâu dài của cơ quan, đơn vị.
- Nhiệm vụ, mục tiêu hoạt động cụ thể của từng cơ quan, đơn vị.
- Phương thức hoạt động, quan hệ công tác giữa các cơ quan, các đơn vị với nhau.
- Tình hình đối tượng bị quản lý; sự biến động của cơ quan, đơn vị; chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan, đơn vị.
- Các kết quả đạt được trong quá trình quản lý, v.v...

1.2.2. Là phương tiện truyền đạt các quyết định quản lý

Thông thường, các quyết định hành chính được truyền đạt sau khi đã được thể chế hoá thành các văn bản mang tính quyền lực nhà nước. Các quyết định quản lý cần phải được truyền đạt nhanh chóng và đúng đối tượng, được đối tượng bị quản lý thông suốt, hiểu được nhiệm vụ và nắm được ý đồ của lãnh đạo, để nhiệt tình, yên tâm và phấn khởi thực hiện. Hơn thế nữa các đối tượng bị quản lý cũng phải nhận thấy được khả năng có thể để phát huy sáng tạo khi thực hiện các quyết định quản lý. Việc truyền đạt quyết định kéo dài, nửa vời, thiếu cụ thể, không chính xác sẽ làm cho quyết định quản lý khó có điều kiện được

biến thành hiện thực hoặc được thực hiện với hiệu quả thấp hoặc không có hiệu quả. Việc truyền đạt các quyết định quản lý là vai trò cơ bản của hệ thống văn bản quản lý nhà nước, bởi lẽ hệ thống đó có khả năng truyền đạt các quyết định quản lý một cách nhanh chóng, chính xác và có độ tin cậy cao khi được tổ chức xây dựng, ban hành và chu chuyển một cách khoa học.

Việc truyền đạt quyết định quản lý và sử dụng văn bản vào nhiệm vụ này là một mặt của việc tổ chức khoa học lao động quản lý. Tổ chức tốt thì năng suất lao động cao, tổ chức không tốt, thiếu khoa học thì năng suất làm việc của người quản lý, của cơ quan sẽ bị hạn chế. Văn bản có thể giúp cho các nhà quản lý tạo ra các mối quan hệ về mặt tổ chức trong các cơ quan, đơn vị trực thuộc theo yêu cầu của mình, và hướng hoạt động của các thành viên vào mục tiêu nào đó trong quản lý. Vấn đề còn lại là làm thế nào để hệ thống văn bản được tổ chức khoa học, không bị lạm dụng hoặc không phát huy hết vai trò, chức năng, nhiệm vụ. Đây là vấn đề phương pháp.

1.2.3. Là phương tiện kiểm tra, theo dõi hoạt động của bộ máy lãnh đạo và quản lý

Kiểm tra có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với hoạt động quản lý nhà nước. Không có kiểm tra, theo dõi thường xuyên, thiết thực và chặt chẽ thì mọi nghị quyết, chỉ thị, quyết định quản lý rất có thể chỉ là lý thuyết suông. Quan niệm rằng kiểm soát và kiểm tra việc thực hiện công tác điều hành và quản lý nhà nước là một phương tiện có hiệu lực thúc đẩy các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội hoạt động một cách tích cực, có hiệu quả.

Kiểm tra còn là một trong những biện pháp để nâng cao trình độ tổ chức trong công tác của các cơ quan thuộc bộ máy quản lý nhà nước hiện nay. Công tác này sử dụng một phương tiện quan trọng hàng đầu là hệ thống văn bản quản lý nhà nước. Phương tiện này muốn phát huy hết vai trò to lớn đó của mình thì cần phải được tổ chức một cách khoa học. Có thể thông qua việc kiểm tra, việc giải quyết văn bản mà theo dõi hoạt động cụ thể của các cơ quan quản lý. Nếu

được tổ chức tốt, biện pháp kiểm tra công việc qua văn bản sẽ mang lại nhiều lợi ích thiết thực.

Để kiểm tra có kết quả cũng cần chú ý đúng mức cả hai phương diện của quá trình hình thành và giải quyết văn bản: một là, tình hình xuất hiện các văn bản trong hoạt động của cơ quan và các đơn vị trực thuộc, hai là, nội dung các văn bản và sự hoàn thiện trên thực tế nội dung đó ở những mức độ khác nhau, cả hai phương diện đều có thể cho thấy chất lượng thực tế trong hoạt động của cơ quan.

Kiểm tra hoạt động của bộ máy lãnh đạo và quản lý thông qua hệ thống văn bản không thể tách rời với việc phân công trách nhiệm chính xác cho mỗi bộ phận, mỗi cán bộ trong các đơn vị của hệ thống bị quản lý. Nếu sự phân công không rõ ràng, thiếu khoa học thì không thể tiến hành kiểm tra có kết quả.

1.2.4. Là công cụ xây dựng hệ thống pháp luật

Hệ thống pháp luật hành chính gắn liền với việc đảm bảo quyền lực nhà nước trong hoạt động quản lý của các cơ quan. Xây dựng hệ thống pháp luật hành chính là nhằm tạo ra cơ sở cho các cơ quan hành chính nhà nước, các công dân có thể hoạt động theo những chuẩn mực pháp lý thống nhất, phù hợp với sự phân chia quyền hành trong quản lý nhà nước.

Các hệ thống văn bản quản lý nhà nước, một mặt, phản ánh sự phân chia quyền hành trong quản lý hành chính nhà nước, mặt khác, là sự cụ thể hoá các luật lệ hiện hành, hướng dẫn thực hiện các luật lệ đó. Đó là một công cụ tất yếu của việc xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật hành chính nói riêng.

Khi xây dựng và ban hành các văn bản quản lý nhà nước cần chú ý đảm bảo các yêu cầu về nội dung và hình thức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan do luật định sao cho các văn bản ban hành ra có giá trị điều hành thực tế, chứ không chỉ mang tính hình thức, và về nguyên tắc, chỉ khi đó các văn bản mới có hiệu lực pháp lý và mới đảm bảo được quyền uy của cơ quan nhà nước.

Như vậy, văn bản quản lý nhà nước có vai trò quan trọng bậc nhất trong việc xây dựng và định hình một chế độ pháp lý cần thiết cho việc xem xét các hành vi hành chính trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ quản lý của các cơ quan. Đó là một trong những cơ sở quan trọng để giải quyết các tranh chấp và bất đồng giữa các cơ quan, các đơn vị và cá nhân, giải quyết những quan hệ về pháp lý trong lĩnh vực quản lý hành chính. Nói cách khác, văn bản quản lý nhà nước là cơ sở cần thiết để xây dựng cơ chế của việc kiểm soát tính hợp pháp của các hành vi hành chính trong thực tế hoạt động của các cơ quan nhà nước có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với hoạt động quản lý nhà nước.

Văn bản quản lý nhà nước là một tập hợp các văn bản được ban hành tạo nên một chỉnh thể các văn bản cấu thành hệ thống, trong đó tất cả các văn bản có liên hệ mật thiết với nhau về mọi phương diện, được sắp xếp theo trật tự pháp lý khách quan, logic và khoa học./.

1.3. Đặc điểm của văn bản quản lý nhà nước

Văn bản QLNN có những đặc điểm chung của một văn bản nhất định. Tuy nhiên, do được nhà nước quy định ban hành, văn bản QLNN có những đặc điểm riêng, đó là:

- Về chủ thể ban hành: văn bản quản lý nhà nước do các cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền soạn thảo và ban hành. Chỉ có những văn bản do người đúng thẩm quyền ban hành mới có ý nghĩa pháp lý.

Không phải chủ thể nào cũng được ban hành mọi loại văn bản quản lý mà chỉ được ban hành những loại văn bản nhất định trong phạm vi thẩm quyền để thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình.

Ví dụ: các cơ quan thuộc Chính phủ không có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tổng cục, Cục, Vụ thuộc Bộ không có quyền ban hành Thông tư mà chỉ có Bộ chủ quản mới có quyền đó.

- Về mục đích ban hành: văn bản quản lý nhà nước được ban hành nhằm mục đích thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của Nhà nước.

- Đối tượng áp dụng: Văn bản quản lý Nhà nước mang tính công quyền, được ban hành để tác động đến mọi mặt của đời sống xã hội, là cơ sở pháp lý quan trọng cho các hoạt động cụ thể của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Về trình tự ban hành, hình thức văn bản: Văn bản quản lý nhà nước đòi hỏi phải được xây dựng, ban hành theo thủ tục pháp luật quy định và được trình bày theo hình thức luật định. Mỗi loại văn bản thường được sử dụng trong những trường hợp nhất định và có cách thức trình bày riêng. Sử dụng đúng hình thức văn bản sẽ góp phần tạo ra sự thống nhất cả về nội dung và hình thức của hệ thống văn bản, tạo điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu, sử dụng thực hiện văn bản.

- Về bảo đảm thi hành.

Văn bản nhà nước mang tính quyền lực Nhà nước, bắt buộc các chủ thể khác phải thực hiện và được đảm bảo thực hiện bởi Nhà nước như hoạt động tổ chức trực tiếp hoặc cưỡng chế.

- Về văn phong.

Văn bản quản lý nhà nước nhằm mục đích truyền đạt thông tin, mệnh lệnh từ chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý một cách đầy đủ, chính xác nhất. Nó không cần biểu cảm nên mang đặc trưng văn phong riêng, khác với văn phong nghệ thuật. Văn bản quản lý nhà nước thường mang tính phổ quát, đại chúng và không cần quá chi tiết như văn bản khoa học.

2. Phân loại văn bản quản lý nhà nước

*** Mục đích**

- Giúp chúng ta nắm được tính chất, công dụng, đặc điểm của từng loại văn bản để chọn thể loại văn bản ban hành phù hợp với từng trường hợp cụ thể. Đồng thời áp dụng phương pháp soạn thảo thích hợp.

- Tạo thuận lợi cho việc sử dụng và quản lý văn bản hình thành trong hoạt động của cơ quan.

- Có cách xử lý đúng đắn đối với từng loại, từng nhóm văn bản khi lập hồ sơ, xác định giá trị, tính chất bảo quản và giao nộp tài liệu vào lưu trữ cơ quan.

*** Tiêu chí phân loại**

Văn bản có thể được phân loại theo các tiêu chí khác nhau tùy theo mục đích và những nội dung phân loại. Các tiêu chí đó có thể là:

a) Phân loại theo tác giả: các văn bản được phân biệt với nhau theo từng loại cơ quan đã xây dựng và ban hành chúng. Theo tiêu chí này văn bản có thể là văn bản của Quốc hội, UBTWQH, Chủ tịch nước, TANDTC, VKSNDTC, các cơ quan cấp bộ, HĐND, UBND, v.v...

b) Phân loại theo tên loại, văn bản có thể bao gồm: nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư, thông báo, báo cáo, v.v...

c) Phân loại theo nội dung, văn bản được sắp xếp theo từng vấn đề được đưa ra trong trích yếu của văn bản: văn bản về xuất nhập khẩu, văn bản về hộ tịch, văn bản về công chứng, v.v...

d) Phân loại theo mục đích biên soạn: để giúp thấy được mục đích của việc xây dựng các văn bản trong quá trình hoạt động của các cơ quan cũng như mục tiêu sử dụng chúng trong thực tế, dựa vào chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước có thể phân chia văn bản quản lý nhà nước thành các loại như: văn bản lãnh đạo chung, văn bản xây dựng và chỉ đạo kế hoạch trong quản lý, tổ chức bộ máy, quản lý cán bộ, kiểm tra và kiểm soát, thực hiện công tác thống kê, v.v...

e) Phân loại theo địa điểm ban hành, văn bản có thể là của Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, Kon Tum, Đồng Tháp, An Giang, v.v...

g) Phân loại theo thời gian ban hành, văn bản có thể là của các năm tháng khác nhau.

h) Phân loại theo kỹ thuật chế tác, ngôn ngữ thể hiện, v.v...

i) Phân loại theo hướng chu chuyển của văn bản. Cách phân loại này thường được áp dụng trong công tác văn thư. Theo cách phân loại này văn bản có thể là văn bản đến, văn bản đi, văn bản nội bộ.

k) Phân loại theo hiệu lực pháp lý, văn bản có thể là quy phạm pháp luật hoặc không chứa đựng quy phạm pháp luật.

.v.v ...

Đương nhiên trong xây dựng, ban hành và quản lý văn bản ít khi áp dụng thuần nhất một cách phân loại nào đó, mà thông thường tùy theo mục đích và nội dung công việc mà áp dụng kết hợp, xen kẽ các cách phân loại với một cách được coi là cách chính. Trong quá trình hoạt động quản lý nhà nước cách phân loại theo hiệu lực pháp lý kết hợp với tên loại văn bản hoặc loại hình quản lý chuyên môn được áp dụng thường xuyên và hữu hiệu hơn cả.

2.1. Văn bản quy phạm pháp luật

2.1.1. Khái niệm

Văn bản quy phạm pháp luật là sản phẩm của quá trình xây dựng pháp luật, một hình thức lãnh đạo của Nhà nước với xã hội nhằm biến ý chí của nhân dân thành luật. Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hoặc quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Văn bản quy phạm pháp luật là những “văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa” (6).

- Có thể hiểu định nghĩa này như sau:

+ VBQPPL chứa đựng các quy tắc xử sự chung, tức là các quy định mang tính chuẩn mực mà các cơ quan tổ chức, cá nhân phải tuân theo khi tham gia các quan hệ xã hội được quy tắc đó điều chỉnh.

+ VBQPPL thuộc thẩm quyền ban hành của một số cơ quan nhà nước nhất định.

+ Việc ban hành phải tuân theo đúng trình tự và thủ tục đã được luật pháp quy định.

+ Mục đích ban hành VBQPPL là điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

2.1.2. Đặc điểm

- Đặc điểm về nội dung:

Nội dung của văn bản quy phạm pháp luật chứa các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc thi hành, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Những văn bản quy phạm pháp luật có nội dung là những quyết định và những quy định được thể hiện dưới hình thức: chương/ mục/ điều/ khoản/ điểm và được diễn đạt theo kiểu văn điều khoản.

Những văn bản quy phạm pháp luật có nội dung không phải là những quyết định và những quy định được thể hiện dưới hình thức phần/ mục/ khoản/ điểm và được diễn đạt theo kiểu văn nghị luận.

- Đặc điểm về hình thức:

+ Về tên loại văn bản: Tên của các loại văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Tên loại của văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: hiến pháp, luật, pháp lệnh, lệnh, nghị quyết, nghị định, thông tư, chỉ thị, quyết định, nghị quyết liên tịch, thông tư liên tịch. Tên các loại văn bản được viết tắt theo quy định.