

**Q1.34**



**HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

**TS. Nguyễn Thị Thu Hương**

**TS. Nguyễn Đức Lợi**

# **GIÁO TRÌNH**

# **QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

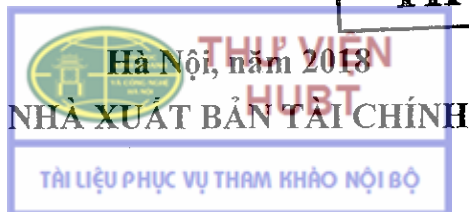


**TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ**

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH  
TS. Nguyễn Thị Thu Hương  
TS. Nguyễn Đức Lợi

GIÁO TRÌNH  
QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

TRƯỜNG Đ.H. KINH DOANH VÀ CÔNG NGHỆ HÀ NỘI  
THƯ VIỆN  
01/26/2019



## LỜI NÓI ĐẦU

Để góp phần hoàn thiện nội dung và chương trình đào tạo, nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế tài chính trình độ đại học, môn học “Quản lý hành chính công” đã được đưa vào giảng dạy tại Học viện Tài chính.

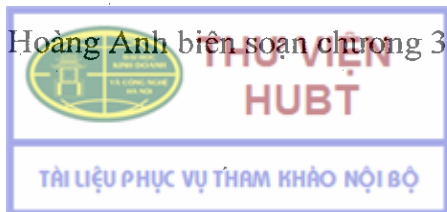
Môn học cung cấp cho sinh viên những kiến thức cơ bản, đại cương về quản lý hành chính công; những vấn đề về quản lý hành chính công trong các lĩnh vực kinh tế, tài chính - tiền tệ, kế toán, kiểm toán; trang bị những kỹ năng cơ bản về công nghệ hành chính. Đồng thời, môn học cũng đưa ra những quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước ta liên quan đến vấn đề cải cách hành chính công; những kết quả đã đạt được và những nội dung cần thiết phải tiếp tục tiến hành trong cải cách hành chính công của nước ta giai đoạn hiện nay.

Tham gia biên soạn cuốn “Giáo trình Quản lý hành chính công” gồm có:

TS. Nguyễn Thị Thu Hương đồng chủ biên và biên soạn chương 4, 5;

TS. Nguyễn Đức Lợi đồng chủ biên và biên soạn chương 1, 2;

ThS. Lê Hoàng Anh biên soạn chương 3;



ThS. Nguyễn Quang Sáng biên soạn chương 6.

Với sự cố gắng nỗ lực trong quá trình nghiên cứu, biên soạn, tập thể các tác giả đã trình bày trong giáo trình những nội dung được chất lọc dựa trên nhiều tài liệu tham khảo khác nhau và cần thiết giành cho các sinh viên của Học viện Tài chính. Tuy nhiên, do còn có nhiều khó khăn, mặt khác lĩnh vực quản lý hành chính công lại là lĩnh vực rất rộng lớn và phức tạp, nên cuốn sách chắc chắn còn nhiều khiếm khuyết. Học viện và tập thể tác giả mong nhận được ý kiến đóng góp của các nhà khoa học và của bạn đọc để lần xuất bản sau cuốn sách được hoàn thiện hơn.

**Ban Quản Khoa học**

**HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**



## CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG GIÁO TRÌNH

HDND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
NSNN	Ngân sách nhà nước
DAĐT	Dự án đầu tư
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
NXB	Nhà xuất bản

# Chương 1

## NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN

### VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

#### 1.1. QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VÀ QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG HỆ THỐNG QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Trong tư duy chung, quyền lực nhà nước là một loại quyền lực đặc biệt được nhân dân trao cho Nhà nước và Nhà nước sử dụng quyền lực đó để quản lý nhà nước đối với các quá trình kinh tế, xã hội và các hành vi cá nhân hay tổ chức, nhằm đạt được những mục tiêu chung của Nhà nước. Quyền lực nhà nước là toàn vẹn. Tuy nhiên, để thực thi quyền lực nhà nước có thể có nhiều hình thức tổ chức khác nhau.

Việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước thường được chia thành ba nhóm: Thực thi quyền lập pháp, thực thi quyền hành pháp và thực thi quyền tư pháp. Mỗi quan hệ giữa ba hệ thống thực thi ba nhóm quyền lực trên tùy thuộc vào thể chế chính trị và thể chế nhà nước qui định.

Thực thi quyền hành pháp là một bộ phận quan trọng



của hoạt động quản lý nhà nước. Nếu như thực thi quyền lập pháp là làm Hiến pháp, luật và thông qua luật thì thực thi quyền hành pháp là nhằm tổ chức đời sống xã hội theo các văn bản pháp luật một cách có hiệu quả.

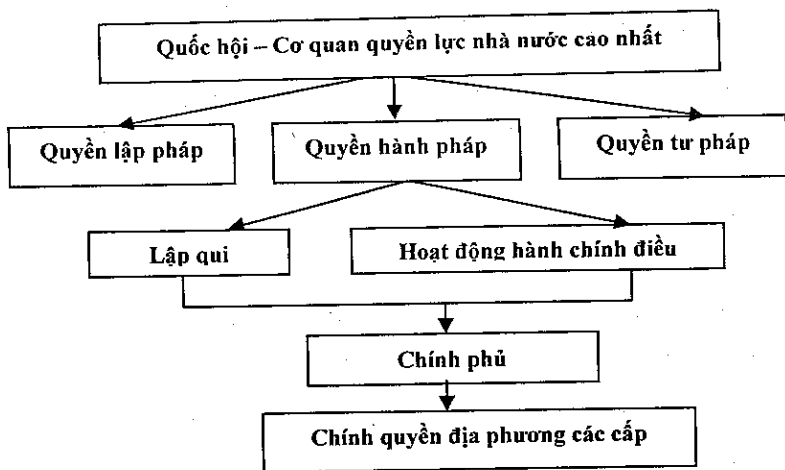
Thực thi quyền hành pháp được trao cho những cơ quan cụ thể. Hệ thống cơ quan này có thể có những tên gọi khác nhau, song chung nhất là Chính phủ. Ở Việt Nam, theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện các quyết định của Quốc hội (Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết) và của Chủ tịch nước (lệnh, quyết định). Hệ thống các cơ quan hành pháp thực hiện các văn bản trên, đồng thời còn ban hành và thực hiện một hệ thống các văn bản pháp qui khác để quản lý xã hội.

Cách tổ chức hệ thống các cơ quan hành pháp do luật pháp qui định và có nhiều loại cơ quan khác nhau. Nó bao gồm hệ thống các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan độc lập thuộc Chính phủ và nhiều loại cơ quan khác. Các cơ quan này được trao trách nhiệm quản lý các vấn đề chung của quốc gia thông qua hệ thống các văn bản pháp luật (hình 1).

Nghiên cứu quản lý hành chính công (quản lý hành chính nhà nước) là nghiên cứu hoạt động của các cơ quan thực thi quyền hành pháp.







**Hình 1: Phân chia thực hiện quyền lực nhà nước**

## 1.2. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

### 1.2.1. Khái niệm quản lý hành chính công

#### 1.2.1.1. Khái niệm về hành chính

Hành chính là một thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến với nội dung rất đa nghĩa và thường không đi đến một sự thống nhất chung. Tùy theo các hướng tiếp cận khác nhau sẽ có cách hiểu khác nhau về hành chính.

Từ điển Oxford định nghĩa hành chính là: “một hành động cai trị, là thực thi, là quản lý các công việc”; là “hướng dẫn, hoặc giám sát sự thực hiện, việc sử dụng, hoặc điều khiển”. Theo gốc Latin, ban đầu hành chính bắt



nguồn từ minor, nghĩa là “phục vụ”, sau này là *ministrate*, nghĩa là “điều hành”.

Trong Từ điển tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học, “hành chính” là “*phạm vi chỉ đạo, quản lý việc chấp hành luật pháp, chính sách của Nhà nước*” hoặc những gì “thuộc những công việc sự vụ, như văn thư, tổ chức, kế toán v.v... trong cơ quan nhà nước”.

Trong một số tài liệu, thuật ngữ “hành chính” được giải thích theo nhiều cách khác nhau:

- Hành chính là hoạt động của con người nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức.

- Hành chính là quản lý các vấn đề bên trong và bên ngoài của một tổ chức, có ảnh hưởng đến việc đạt được mục tiêu của tổ chức.

- Hành chính được xem là những hoạt động quản lý các công việc của Nhà nước, xuất hiện cùng với Nhà nước...

Tuy có nhiều cách tiếp cận khác nhau, nhưng nhìn chung các khái niệm về hành chính vẫn có những điểm chung là:

- *Thứ nhất*, hành chính là hoạt động tổ chức, quản lý và điều hành.

- *Thứ hai*, hành chính là hoạt động có mục đích phục vụ lợi ích chung.

- *Thứ ba*, đa số các hoạt động hành chính là hoạt động của cơ quan nhà nước.

Từ những điểm chung trên đây có thể đi đến khái niệm về hành chính như sau:

*Hành chính là hoạt động tổ chức, quản lý và điều hành được tiến hành trên cơ sở những quy tắc nhất định, nhằm đạt tới mục đích phục vụ lợi ích chung đã được xác định.*

### **1.2.1.2. Khái niệm quản lý hành chính công**

“Hành chính công” là một thuật ngữ được sử dụng cách đây không lâu. Nhiều người nghiên cứu quản lý nhà nước cho rằng thuật ngữ này được các học giả Pháp và Đức sử dụng vào những năm cuối thế kỷ 18. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng thuật ngữ này đã có từ khi Nhà nước phải tiến hành những hoạt động quản lý các vấn đề chung của xã hội khi Nhà nước được hình thành.

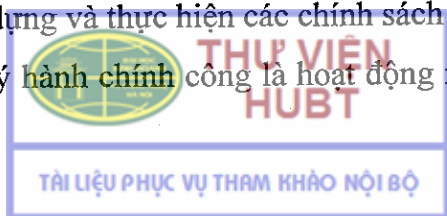
Quản lý nhà nước bao gồm hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong khi đó quản lý hành chính công là hoạt động của hệ thống các cơ quan hành pháp từ Trung ương đến địa phương.

Có một số cách tiếp cận và cách hiểu về quản lý hành chính công như sau:

- Quản lý hành chính công là hoạt động hợp tác của nhiều người để đạt được các mục tiêu của Chính phủ;

- Quản lý hành chính công là các hoạt động liên quan đến việc xây dựng và thực hiện các chính sách công;

- Quản lý hành chính công là hoạt động nhằm chỉ đạo



các cơ quan nhà nước vận động và phát triển theo các mục tiêu quốc gia;

- Quản lý hành chính công là hoạt động hành chính của mọi loại cơ quan thuộc hệ thống hành pháp do Nhà nước thành lập nhằm các mục đích khác nhau v.v...

Nghiên cứu quản lý hành chính công từ các cách tiếp cận trên có thể đưa ra các khái niệm về quản lý hành chính công như sau;

- Quản lý hành chính công theo góc độ quản lý là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước. Đó là sự tác động có tổ chức bằng quyền lực của Nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở tiến hành nhằm duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật; thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của con người trong quá trình phát triển của xã hội; đạt được các mục tiêu quốc gia một cách có hiệu quả nhất trong từng giai đoạn phát triển.

- Quản lý hành chính công từ góc độ chính trị được coi là công việc của người bảo vệ, gác cổng để cho pháp luật được thực hiện đầy đủ. Quản lý hành chính công là biến các mục tiêu chính trị thành các sản phẩm cụ thể.

- Quản lý hành chính công từ góc độ pháp lý là hệ thống các hoạt động nhằm làm cho pháp luật được thực hiện và có hiệu lực trong xã hội.

Tóm lại: *Quản lý hành chính công là sự tác động có*



*tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình kinh tế, xã hội và hành vi hoạt động của công dân, do các cơ quan trong hệ thống hành pháp tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật, nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của công dân.*

### ***1.2.1.3. Chủ thể và khách thể quản lý hành chính công***

#### ***Chủ thể quản lý hành chính công***

Chủ thể quản lý hành chính công là các cơ quan hành chính nhà nước, các nhà chức trách (công chức lãnh đạo), các cá nhân, tổ chức được uỷ quyền.

Những đặc điểm của chủ thể quản lý hành chính công:

- Có tính quyền lực nhà nước và phải luôn gắn với thẩm quyền pháp lý, nếu tách rời thẩm quyền pháp lý thì không còn là chủ thể quản lý hành chính công.
- Lĩnh vực hoạt động rộng, bao gồm toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội.
- Quản lý chủ yếu thông qua các quyết định quản lý hành chính, hành vi hành chính.

#### ***Khách thể quản lý hành chính công***

Khách thể quản lý hành chính công được hiểu là đối tượng mà hoạt động quản lý hành chính công tác động tới. Đó là các quá trình xã hội và hành vi của con người hoặc tổ

chức của con người. Hành vi gắn liền với con người, con người tạo ra hành vi, chịu trách nhiệm và liên đới chịu trách nhiệm hành vi. Hành vi có thể thực hiện dưới hình thức hành động hoặc không hành động.

Những đặc điểm của khách thể quản lý:

- Tính đa dạng của hành vi. Con người có rất nhiều hành vi, vì bản chất con người là tổng hoà của các mối quan hệ xã hội. Hành vi của mỗi người liên quan đến người khác, đến xã hội vì con người sống trong mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Song không phải hành vi nào của con người cũng hợp pháp và phù hợp với lợi ích của xã hội, do vậy các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng sự quản lý của nhà nước.

- Khách thể và chủ thể quản lý được tách biệt tương đối, vì con người vừa là chủ thể vừa là khách thể quản lý nhà nước.

### **1.2.2. Vai trò của quản lý hành chính công**

Trong quản lý xã hội, quản lý hành chính công có vai trò quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển của các ngành, lĩnh vực, các vùng của một quốc gia.

#### **1.2.2.1. Hiện thực hóa các mục tiêu phát triển**

Vai trò này xuất phát từ chức năng thực thi quyền hành pháp của cơ quan hành chính công và địa vị pháp lý của cơ quan này đối với cơ quan quyền lực nhà nước - cơ quan đại biểu của nhân dân. Cơ quan hành chính công có



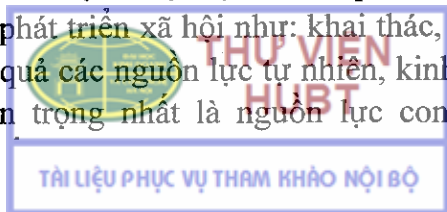
trách nhiệm chấp hành ý chí của các cơ quan quyền lực nhà nước về mục tiêu phát triển của địa phương hay quốc gia; về phục vụ lợi ích chung của xã hội, của nhân dân. Quản lý hành chính công có vai trò hiện thực hóa các mục tiêu phát triển, các ý tưởng chính trị trong đời sống xã hội.

### ***1.2.2.2. Điều phối các hoạt động kinh tế - xã hội***

Vai trò này xuất phát từ những hoạt động cụ thể để hoàn thành chức năng điều hành của cơ quan hành chính công như: hoạt động định hướng (xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội), duy trì các quan hệ xã hội (ban hành thể chế hành chính); hướng dẫn, tổ chức thực hiện Hiến pháp, Luật, Chính sách...; kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật. Thực hiện điều phối các hoạt động kinh tế - xã hội nhằm đạt mục tiêu đề ra với hiệu quả cao nhất.

### ***1.2.2.3. Thúc đẩy xã hội phát triển ổn định, bền vững***

Quản lý hành chính công có vai trò duy trì và thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng. Đây là vai trò động lực của cơ quan quản lý hành chính công với các đối tượng quản lý trong xã hội để thực hiện mục tiêu của hành chính công và làm tốt những vai trò trên. Quản lý hành chính công luôn có trách nhiệm duy trì và tạo lập môi trường cùng những điều kiện thuận lợi cho sự phát triển các yếu tố tham gia vào phát triển xã hội như: khai thác, quản lý và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tự nhiên, kinh tế và xã hội, trong đó quan trọng nhất là nguồn lực con người; ngăn



ngừa các biểu hiện tiêu cực trong thực thi pháp luật; khắc phục những khuyết tật của nền kinh tế thị trường.

#### **1.2.2.4. Cung cấp dịch vụ công**

Cung cấp dịch vụ công cho xã hội được đảm bảo bởi Nhà nước thông qua hoạt động của hệ thống hành chính công từ Trung ương đến địa phương. Theo quy luật phát triển, vai trò cung cấp dịch vụ công ngày càng được mở rộng cùng với nhu cầu ngày càng cao của xã hội và quá trình dân chủ hóa của người dân. Xét cho cùng, hành chính công được thiết lập để phục vụ lợi ích của nhân dân với tư cách là chủ thể đặc biệt trong xã hội, chủ thể được sử dụng các quyền lực chính trị, pháp lý và kinh tế để quản lý xã hội và cung cấp các dịch vụ công theo yêu cầu xã hội.

### **1.3. ĐẶC TRƯNG CỦA QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

Nghiên cứu quản lý hành chính công cần đặt trong tổng thể hoạt động quản lý nhà nước của mỗi quốc gia và thể chế chính trị của quốc gia đó. Ở mỗi quốc gia, hoạt động quản lý hành chính công có những nét đặc trưng riêng, mặc dù các nhà nghiên cứu cố gắng tìm ra những nét chung có tính nguyên tắc của hành chính công trên cơ sở nghiên cứu quản lý hành chính công trong từng quốc gia và khái quát những nét chung phổ biến.

Quản lý hành chính công của mỗi quốc gia phải căn cứ vào đặc trưng thể chế chính trị, thể chế nhà nước để tìm ra những nét riêng.





Việt Nam là một quốc gia có thể chế chính trị, thể chế nhà nước và những nét văn hóa riêng. Điều đó làm cho hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước và đặc biệt các cơ quan hành chính công có những nét đặc trưng riêng. Nghiên cứu những nét đặc trưng riêng của quản lý hành chính công ở Việt Nam cũng có thể tiếp cận theo tiến trình phát triển lịch sử của nền hành chính công ở Việt Nam. Trong giai đoạn hiện nay, quản lý hành chính công ở Việt Nam hoạt động theo các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật khác, có những nét đặc trưng sau.

### **1.3.1. Tính lệ thuộc vào chính trị và phục vụ chính trị**

Nhà nước là một bộ phận hợp thành của hệ thống chính trị, là công cụ để thực hiện ý chí của giai cấp thống trị và phục vụ các nhu cầu chung của xã hội và của mọi người dân trong xã hội dưới sự lãnh đạo của đảng cầm quyền. Hành chính công là khâu trung tâm để thực thi quyền hành pháp, thực hiện sứ mệnh chính trị của Nhà nước đối với đảng và xã hội. Như vậy, quản lý hành chính công luôn mang bản chất chính trị, thực hiện các nhiệm vụ chính trị, phục tùng ý chí chính trị và phục vụ lợi ích chính trị.

Tuy nhiên, quản lý hành chính công vẫn có tính độc lập tương đối với chính trị, thể hiện ở tính chuyên môn, nghiệp vụ hành chính. Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cần vận dụng hệ thống tri thức khoa học tiên tiến vào

việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính công như: khoa học quản lý, khoa học hành chính, tâm lý học, xã hội học ...

Ở Việt Nam, nền hành chính công mang bản chất Nhà nước “của dân, do dân và vì dân” dựa trên nền tảng của liên minh công nông và tầng lớp trí thức do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Hành chính công ở Việt Nam là yếu tố cấu thành hệ thống chính trị, trong đó Đảng Cộng sản là hạt nhân lãnh đạo, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội có vai trò tham gia và giám sát hoạt động của Nhà nước. Trong hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, quản lý hành chính công là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của cả hệ thống chính trị.

### 1.3.2. Tính pháp quyền

Với tư cách là công cụ của công quyền, quản lý hành chính công có tính cưỡng bức của Nhà nước. Nhưng hoạt động của các cơ quan hành chính công phải tuân thủ pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền thì hệ thống pháp luật là tối cao, mọi chủ thể xã hội đều phải hoạt động trên cơ sở pháp luật và tuân thủ pháp luật. Với tư cách là chủ thể điều hành xã hội theo pháp luật, chủ thể quản lý hành chính công càng phải có trách nhiệm nghiêm chỉnh chấp hành các quy định của pháp luật. Đảm bảo tính pháp quyền của nền hành chính công tức là bảo đảm được tính chính quy, hiện đại của một bộ máy hành chính có kỷ luật, kỷ cương.

Tính pháp quyền đòi hỏi các cơ quan hành chính công

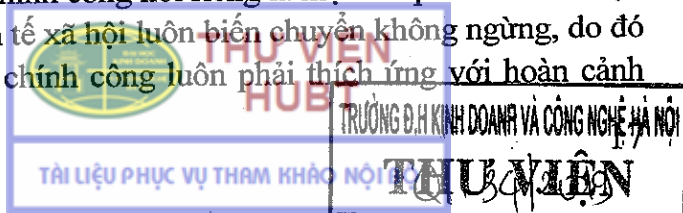


và mọi công chức phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ. Bên cạnh đó luôn quan tâm chú trọng đến việc nâng cao uy tín về chính trị, về phẩm chất đạo đức và về năng lực trí tuệ. Phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín mới có thể nâng cao được hiệu lực và hiệu quả của một nền hành chính công phục vụ xã hội và công dân.

### 1.3.3. Tính liên tục, tương đối ổn định và thích ứng

Nhiệm vụ của hành chính công là phục vụ dưới hình thức công vụ đối với xã hội và công dân. Đây là công việc hàng ngày, thường xuyên và liên tục vì các mối quan hệ xã hội và hành vi công dân được pháp luật điều chỉnh diễn ra thường xuyên, liên tục. Chính vì vậy, quản lý hành chính công phải đảm bảo tính liên tục và ổn định để đáp ứng được các nhu cầu ngày càng tăng của người dân và xã hội; đảm bảo các quá trình kinh tế - xã hội không bị gián đoạn trong bất kỳ tình huống nào. Tính liên tục trong tổ chức và hoạt động quản lý hành chính công liên quan chặt chẽ đến công tác giữ gìn, lưu trữ các văn bản, giấy tờ của cơ quan, tổ chức và công dân.

Tính liên tục và ổn định không loại trừ tính thích ứng. Tính ổn định trong quản lý hành chính công mang tính tương đối, không phải là cố định, không thay đổi. Nhà nước nói chung, hành chính công nói riêng là một sản phẩm của xã hội. Đời sống kinh tế xã hội luôn biến chuyển không ngừng, do đó quản lý hành chính công luôn phải thích ứng với hoàn cảnh



thực tế xã hội, thích ứng với xu thế của thời đại, đáp ứng được những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội trong giai đoạn mới.

#### **1.3.4. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao**

Quản lý hành chính công tác động trực tiếp đến tất cả các ngành, lĩnh vực trong xã hội, vì thế hoạt động quản lý hành chính công phải phù hợp với đặc điểm của từng đối tượng, theo không gian và thời gian cụ thể. Vì vậy, quản lý hành chính công phải là một hoạt động có tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao là một yêu cầu bắt buộc đối với hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính công và là đòi hỏi của một nền hành chính phát triển, khoa học, văn minh, hiện đại.

Hoạt động quản lý hành chính công có nội dung phức tạp và đa dạng, đòi hỏi các nhà hành chính phải có kiến thức xã hội và kiến thức chuyên môn sâu, rộng. Đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan hành chính công là những người thực thi công vụ, trình độ chuyên môn và nghề nghiệp của họ có ảnh hưởng lớn đến chất lượng công vụ. Do vậy, trong hoạt động quản lý hành chính công, tiêu chuẩn về năng lực chuyên môn và quản lý của đội ngũ cán bộ, công chức phải là những tiêu chuẩn hàng đầu.

Xây dựng và tuyển chọn đội ngũ cán bộ công chức có phẩm chất, năng lực chuyên môn và trình độ quản lý là một trong những nội dung quan trọng trong việc xây dựng nền hành chính hiện đại và hiệu quả ở Việt Nam hiện nay.



### **1.3.5. Tính hệ thống, thứ bậc chặt chẽ**

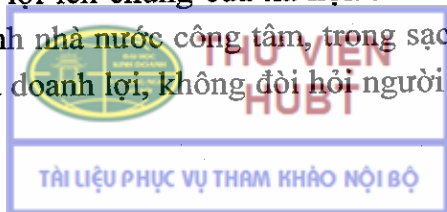
Hành chính công bao gồm hệ thống định chế theo thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ trung ương tới các địa phương, trong đó cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị, mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi cơ quan, mỗi cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan hành chính công hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao.

Hệ thống các cơ quan hành chính công tạo nên bộ máy hành chính công. Tổ chức bộ máy hành chính công theo thứ bậc là cách thức cần thiết để phân công trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính công.

Tuy nhiên, để tránh biến hệ thống hành chính công thành hệ thống quan liêu, cứng nhắc, chính hệ thống thứ bậc cũng cần sự chủ động sáng tạo linh hoạt của mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi công chức để thực hiện pháp luật và mệnh lệnh của cấp trên trong khuôn khổ phân công, phân cấp đúng thẩm quyền theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

### **1.3.6. Tính không vụ lợi**

Hành chính công có nghĩa vụ phục vụ lợi ích của người dân và lợi ích chung của xã hội. Phải xây dựng một nền hành chính nhà nước công tâm, trong sạch, không theo đuổi mục tiêu doanh lợi, không đòi hỏi người được phục vụ



phải trả thù lao. Đây là điểm khác biệt cơ bản giữa mục tiêu hoạt động của cơ quan hành chính công và doanh nghiệp sản xuất kinh doanh.

Nếu như mục tiêu của các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh là lợi nhuận và phục vụ cho những mục tiêu riêng của những người thành lập doanh nghiệp, thì hoạt động của các cơ quan hành chính công nhằm phục vụ xã hội, phục vụ nhân dân. Hành chính công tồn tại không vì bản thân mình, mà tồn tại vì sự bình an và phát triển của xã hội.

### 1.3.7. Tính nhân đạo

Bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Bản chất dân chủ đó được thấm nhuần trong hiến pháp và luật pháp Việt Nam. Tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân là điểm xuất phát của hệ thống luật, thể chế, quy tắc, thủ tục hành chính. Cơ quan hành chính công và đội ngũ cán bộ, công chức được Nhà nước giao cho việc thực thi hoạt động quản lý nhà nước không được quan liêu, cửa quyền, hách dịch, gây phiền hà cho dân khi thi hành công vụ. Mặt khác, Việt Nam đang phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nền hành chính công phải đảm bảo tính nhân đạo để hạn chế tối đa mặt trái của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững.

Tính nhân đạo trong hoạt động của các cơ quan hành



chính công là tôn trọng con người, phục vụ con người, lấy mục tiêu phát triển làm động lực.

## **1.4. NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

### **1.4.1. Khái niệm và yêu cầu đối với nguyên tắc quản lý hành chính công**

#### ***1.4.1.1. Khái niệm***

Nguyên tắc nói chung được hiểu là những chuẩn mực hành động mà cá nhân, tổ chức phải tuân theo trong suốt quá trình tồn tại. Nói cách khác, nguyên tắc là tiêu chuẩn định hướng cho hành vi của con người và sự vận hành của tổ chức.

Để đạt được mục tiêu đề ra, Nhà nước cần đặt ra những nguyên tắc định hướng cho quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hành chính công nói riêng. Xét về bản chất, các nguyên tắc quản lý hành chính công phản ánh các quy luật vận động trong quản lý nhà nước thông qua hệ thống cơ chế tác động phù hợp với yêu cầu phát triển chung của xã hội.

*Nguyên tắc quản lý hành chính công là những quy tắc, những tư tưởng chỉ đạo và tiêu chuẩn hành vi yêu cầu các chủ thể quản lý hành chính công phải tuân thủ trong tổ chức hoạt động quản lý hành chính công.*

#### **1.4.1.2. Yêu cầu đối với nguyên tắc quản lý hành chính công**

Khi xây dựng hệ thống nguyên tắc quản lý hành chính





công, Nhà nước cần đảm bảo các yêu cầu chủ yếu sau:

- Làm cho quản lý hành chính công luôn thích ứng với yêu cầu vận động của các quy luật khách quan tồn tại trong nền kinh tế - xã hội;

- Đảm bảo cho quản lý hành chính công vận động phù hợp với mục tiêu chung của Nhà nước.

- Đảm bảo cho quản lý hành chính công phản ánh đúng đắn tính chất và nội dung các mối quan hệ trong quản lý nhà nước.

- Làm cho quản lý hành chính nhà nước đảm bảo tính hệ thống, nhất quán và phải tuân thủ pháp luật.

#### **1.4.2. Các nguyên tắc quản lý hành chính công**

##### ***1.4.2.1. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo đối với quản lý hành chính công***

Lịch sử hình thành và phát triển của Nhà nước Việt Nam kiểu mới gắn liền với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, Đảng Cộng sản là đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Nguyên tắc này được quy định tại Điều 4 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2013).

Sự lãnh đạo của Đảng đối với quản lý hành chính công được thể hiện trên các nội dung sau:

- Đảng đề ra đường lối, chủ trương định hướng cho quá trình tổ chức và hoạt động quản lý hành chính công từ Trung ương đến địa phương;



- Đảng lãnh đạo quản lý hành chính công bằng Cương lĩnh chính trị, đường lối, chủ trương chiến lược và giám sát việc thực hiện;

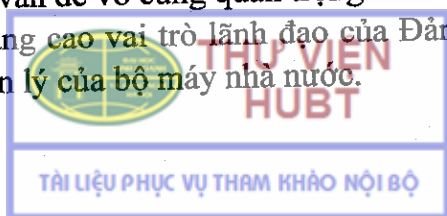
- Đảng phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng những người có phẩm chất và năng lực và giới thiệu vào đảm nhận các chức vụ lãnh đạo, quản lý nhà nước thông qua con đường bầu cử dân chủ;

- Đảng kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện đường lối chủ trương của Đảng thông qua công tác tư tưởng, tổ chức và cán bộ;

- Các cán bộ, đảng viên và các tổ chức Đảng gương mẫu trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Đồng thời, Đảng cũng lãnh đạo các tổ chức chính trị - xã hội tham gia vào quản lý hành chính công để đưa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước vào đời sống xã hội.

Nguyên tắc này đòi hỏi trong tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nói chung, quản lý hành chính công nói riêng phải thừa nhận và chịu sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên, 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 Đảng và chức năng quản lý của 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.



### ***1.4.2.2. Nguyên tắc nhân dân tham gia, kiểm tra, giám sát quản lý hành chính công***

Sự tham gia của nhân dân vào quyền lực chính trị và hoạt động quản lý nhà nước là một trong những đặc trưng của chế độ dân chủ. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhà nước là công cụ thực hiện quyền làm chủ của nhân dân trong các lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội. 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, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”*. Vì thế, cùng với việc thu hút rộng rãi người dân tham gia vào quá trình tổ chức và hoạt động quản lý hành chính công, quản lý hành chính công còn phải đặt dưới sự giám sát toàn diện của nhân dân.

Nhân dân có quyền tham gia quản lý nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, tham gia giải quyết những vấn đề lớn và hệ trọng của cơ sở, của địa phương hoặc cả nước.

Nhân dân tham gia trực tiếp vào quản lý nhà nước nói chung, quản lý hành chính công nói riêng thông qua các hình thức: tham gia biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân; thảo luận góp ý kiến vào quá trình xây dựng pháp luật hoặc quyết định quan trọng khác của Nhà nước hoặc của địa phương; kiểm tra 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...

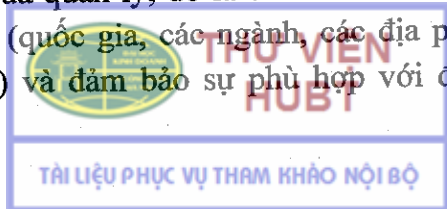
Các hình thức tham gia gián tiếp của nhân dân vào quản lý nhà nước: Thông qua hoạt động của các đại biểu do mình bầu ra (đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân các cấp); thông qua các tổ chức xã hội. Pháp luật Việt Nam trao cho các tổ chức xã hội quyền hạn tham gia rộng rãi vào việc xây dựng bộ máy nhà nước và kiểm tra hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Để đảm bảo sự tham gia, kiểm tra, giám sát của nhân dân vào quản lý hành chính công có hiệu quả, cần phải thể chế hóa các quyền đó một cách cụ thể, phát huy hơn nữa vai trò của các đại biểu nhân dân và nâng cao hiệu quả sự tham gia của các đoàn thể nhân dân vào quản lý nhà nước.

#### ***1.4.2.3. Nguyên tắc tập trung dân chủ***

Nguyên tắc 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 hệ thống hành chính công. Tại Điều 8 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2013) quy định: *“Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”*.

Nguyên tắc tập trung dân chủ xuất phát từ hai yêu cầu khách quan của quản lý, đó là đảm bảo tính thống nhất của hệ thống lớn (quốc gia, các ngành, các địa phương, các cơ quan, đơn vị) và đảm bảo sự phù hợp với đặc thù của hệ



thống con phụ thuộc (từng ngành, từng địa phương, từng cơ quan, đơn vị, bộ phận, cá nhân).

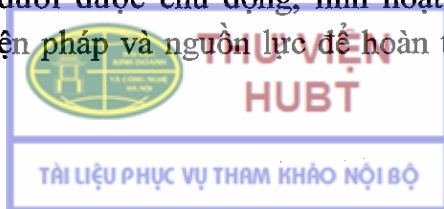
Nguyên tắc này tạo khả năng kết hợp quản lý xã hội một cách thống nhất và khoa học với việc phân cấp quản lý cụ thể đối với từng cấp, từng khâu, từng bộ phận.

Tập trung trong quản lý hành chính công được thể hiện trên các nội dung sau:

- Tổ chức bộ máy hành chính công, cơ quan hành chính công theo hệ thống thứ bậc;
- Thống nhất chủ trương, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển;
- Thống nhất các quy chế, quy tắc quản lý;
- Thực hiện chế độ một thủ trưởng và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu ở tất cả các cấp chính quyền, các cơ quan, đơn vị.

Dân chủ trong quản lý hành chính công là sự phát huy trí tuệ của các cấp, các ngành, cơ quan, đơn vị và cá nhân, tổ chức tham gia vào quản lý hành chính công. Dân chủ trong quản lý hành chính công được thể hiện cụ thể ở những nội dung sau:

- Cấp dưới được tham gia thảo luận, góp ý kiến về những nội dung của quá trình quản lý;
- Cấp dưới được chủ động, linh hoạt trong việc tìm kiếm các biện pháp và nguồn lực để hoàn thành nhiệm vụ

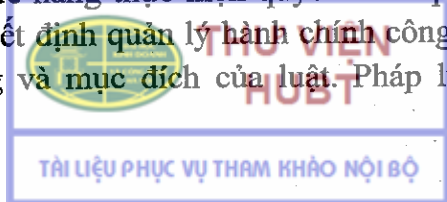


được giao và chịu trách nhiệm trước cấp trên về kết quả thực hiện của mình.

Hai phương diện tập trung và dân chủ trong nguyên tắc này có quan hệ hữu cơ với nhau, tác động hỗ trợ cho nhau trong quản lý hành chính công theo nguyên lý tập trung trên cơ sở dân chủ và dân chủ trong khuôn khổ tập trung. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ ở bất kỳ cấp nào cũng đòi hỏi sự kết hợp hài hòa hai phương diện đó để tạo sự thống nhất giữa cấp trên và cấp dưới, giữa người chỉ huy và người thừa hành. Trong thực tiễn quản lý hành chính công hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đang phải khắc phục bệnh tập trung quan liêu, đồng thời chống các biểu hiện tự do, tùy tiện, cục bộ địa phương, vô kỷ luật, coi thường pháp luật....

#### ***1.4.2.4. Nguyên tắc quản lý hành chính công bằng pháp luật và tăng cường pháp chế***

Về nguyên tắc này, tại Điều 8 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2013) quy định: “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật*”. Nguyên tắc quản lý hành chính công bằng pháp luật và tăng cường pháp chế đòi hỏi tổ chức và hoạt động quản lý hành chính công phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều đó có nghĩa là, hệ thống hành chính công phải chấp hành luật và các quyết định của Quốc hội trong chức năng thực hiện quyền hành pháp. Việc ban hành các quyết định quản lý hành chính công phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Pháp luật phải được



chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Nếu các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong hệ thống hành chính công có những sai phạm trong hoạt động quản lý gây thiệt hại cho lợi ích hợp pháp của công dân thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và phải bồi thường cho dân.

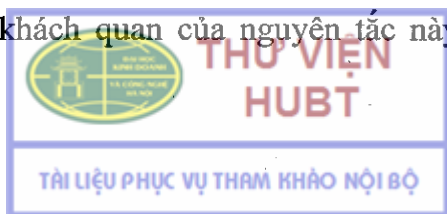
Để thực hiện tốt nguyên tắc này cần hoàn thiện các nội dung cơ bản sau:

- 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 của mọi tổ chức và cá nhân;
- Tăng cường giáo dục ý thức pháp luật cho toàn dân.

#### ***1.4.2.5. Nguyên tắc kết hợp giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ***

Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ có ý nghĩa quan trọng trong việc quản lý kinh tế, xã hội của đất nước một cách khoa học. Nguyên tắc này là sự thể hiện của tập trung và dân chủ nhằm khai thác một cách tốt nhất các nguồn lực của đất nước theo một kế hoạch thống nhất, một cơ cấu ngành hợp lý, thúc đẩy tiến bộ khoa học - công nghệ và phát huy thế mạnh của các vùng lãnh thổ, các địa phương để phát triển kinh tế, xã hội một cách hiệu quả và bền vững

Cơ sở khách quan của nguyên tắc này là do hai xu





hướng khách quan của sự phát triển nền sản xuất xã hội: là chuyên môn hóa theo ngành và phân bố sản xuất theo vùng lãnh thổ. Vì vậy trong quản lý hành chính công cần phải kết hợp giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ.

Trong quản lý hành chính công, quản lý theo ngành và theo lãnh thổ là hai mặt không tách rời nhau mà phải được kết hợp chặt chẽ với nhau, đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế. Các đơn vị kinh tế thuộc mọi thành phần kinh tế đều thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật và chịu sự quản lý của cơ quan quản lý ngành. Mặt khác, các đơn vị kinh tế thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật khác nhau đều được phân bố trên những địa phương, những vùng lãnh thổ của đất nước và chịu sự quản lý của các cơ quan quản lý địa phương.

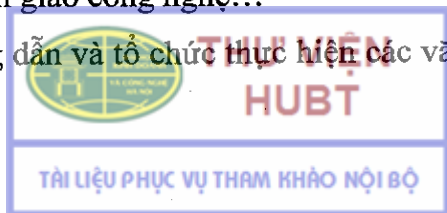
Quản lý hành chính công theo ngành là chuyên sâu vào đặc trưng kinh tế, kỹ thuật của ngành. Nội dung của quản lý ngành bao gồm:

- Định hướng cho sự phát triển của ngành thông qua hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển;

- Tạo môi trường pháp lý phù hợp cho sự phát triển của ngành thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các quy tắc quản lý, các định mức kinh tế, kỹ thuật;

- Khuyến khích, hỗ trợ và điều tiết sự phát triển của ngành thông qua việc ban hành chính sách, tài trợ, nghiên cứu và chuyển giao công nghệ...

- Hướng dẫn và tổ chức thực hiện các văn bản quản lý nhà nước;



- Ngăn ngừa, phát hiện và khắc phục những tiêu cực phát sinh trong phạm vi ngành thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra.

Quản lý hành chính công theo lãnh thổ là quản lý hành chính tổng hợp và toàn diện về các mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của một khu vực dân cư trên địa bàn lãnh thổ đó, có nhiều cơ quan, đơn vị, tổ chức hoạt động.

Tại các địa phương có các cơ quan chuyên môn cấp địa phương, các cơ quan này vừa trực tiếp chịu sự quản lý về tổ chức, nhân sự và hoạt động của chính quyền địa phương, vừa chịu sự chỉ đạo về chuyên môn của cơ quan hành chính ngành, lĩnh vực ở Trung ương. Các cơ quan này thực hiện chức năng tham mưu cho chính quyền địa phương về quản lý ngành, đồng thời chỉ đạo thực hiện các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật của ngành. Các cấp chính quyền địa phương có trách nhiệm đảm bảo cho các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp... đóng trên địa bàn địa phương mình hoạt động thuận lợi thông qua việc tạo lập môi trường pháp lý, huy động các nguồn lực cần thiết cho sự phát triển.

#### ***1.4.2.6. Nguyên tắc công khai, minh bạch***

Tổ chức hoạt động hành chính của Nhà nước ta là nhằm phục vụ lợi ích quốc gia và lợi ích hợp pháp của công dân nên cần phải công khai, minh bạch.

Nguyên tắc công khai minh bạch nhằm đề cao và tôn trọng địa vị pháp lý của cơ quan hành chính công trong xã hội thông qua việc các chủ thể này hoàn thành tốt chức



năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo quy định pháp luật và nhu cầu xã hội.

Công khai trong quản lý hành chính công là việc cán bộ, công chức hành chính có trách nhiệm cung cấp đầy đủ, kịp thời và chính xác những thông tin chính thức có trong văn bản quản lý và phương thức thực hiện công việc của mình cho các đối tượng có liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo thẩm quyền và quy định của pháp luật.

Thực hiện tốt việc công khai vừa đảm bảo tính hợp pháp của hoạt động hành chính, vừa là phương thức thực hiện quyền làm chủ của người dân trong hoạt động kiểm tra, giám sát.

Minh bạch trong quản lý hành chính công là những thông tin cần thiết được cung cấp cho người dân dưới các hình thức phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, tập quán, truyền thống, trình độ dân trí v.v... để họ dễ tiếp cận, dễ khai thác sử dụng vào những mục đích hợp pháp. Tính minh bạch trong quản lý hành chính công là điều kiện tiên quyết để công chức có trách nhiệm thực sự với xã hội, giúp cho người dân, các tổ chức có khả năng dự báo được những thuận lợi, khó khăn, thậm chí cả kết quả hành động của mình. Nếu không minh bạch trong quản lý hành chính công sẽ dẫn đến sự tự do, tùy tiện, hoặc sai lầm trong việc thực hiện trách nhiệm, quyền hạn của cán bộ, công chức.

Thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch sẽ giúp xây dựng một nền hành chính công cởi mở, trong sạch, có trách



nhiệm với công dân và xã hội, đồng thời còn ngăn chặn tệ tham nhũng, quan liêu xa rời quần chúng nhân dân của công chức.

## 1.5. HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

### 1.5.1. Hình thức quản lý hành chính công

Để thực hiện thẩm quyền hành chính theo chức năng, nhiệm vụ của mình đối với xã hội, các chủ thể hành chính công thực hiện rất nhiều hoạt động khác nhau và được thể hiện ra bên ngoài dưới những hình thức nhất định.

*Hình thức hoạt động quản lý hành chính công được hiểu là sự biểu hiện về hoạt động quản lý của chủ thể hành chính công trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của tổ chức.*

Có nhiều hình thức hoạt động quản lý hành chính công. Việc lựa chọn hình thức hoạt động thích hợp cần phải được tiến hành trên cơ sở phù hợp với các vấn đề sau:

- Chức năng quản lý hành chính công;
- Nội dung và tính chất của những nhiệm vụ quản lý cần giải quyết;
- Đặc điểm của đối tượng quản lý cụ thể;
- Mục đích cụ thể của tác động quản lý.

Nét đặc trưng của quản lý hành chính công là những hình thức pháp lý liên kết chặt chẽ với nhau trên cơ sở



thống nhất của các chức năng chấp hành và điều hành của hệ thống hành chính công. Đồng thời, thực tiễn quản lý hành chính công cũng cho thấy rằng hoạt động quản lý hành chính công còn có thể được tiến hành dưới những hình thức không pháp lý.

### *1.5.1.1. Hình thức pháp lý*

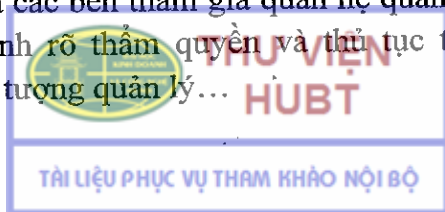
Những hình thức pháp lý trong quản lý hành chính công được pháp luật quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục. Cụ thể là:

#### *1) Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thể thức, trình tự, thủ tục luật định, trong đó chứa đựng các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng chính trị.

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 hành chính công nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình.

Thông qua các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan hành chính công có thẩm quyền sẽ quy định những quy tắc xử sự chung trong lĩnh vực quản lý hành chính công; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính công; xác định rõ thẩm quyền và thủ tục tiến hành hoạt động của đối tượng quản lý...



## 2) Ban hành văn bản áp dụng pháp luật

Văn bản áp dụng pháp luật là loại văn bản do chủ thể hành chính công có thẩm quyền ban hành theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định để giải quyết những công việc cụ thể hay tác động đến từng đối tượng cụ thể.

Ban hành văn bản áp dụng pháp luật là hình thức hoạt động chủ yếu của các cơ quan hành chính công. Nội dung của các văn bản đó là áp dụng một hay nhiều quy phạm pháp luật vào một trường hợp cụ thể, trong những điều kiện cụ thể. Việc ban hành văn bản áp dụng pháp luật làm phát 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 hành chính công tác động một cách tích cực và trực tiếp đến mọi mặt hoạt động của các cơ quan cấp dưới, các cơ quan và tổ chức trực thuộc, các tổ chức và công dân tham gia vào quan hệ quản lý hành chính công.

## 3) Các hoạt động mang tính chất pháp lý khác

Những hình thức pháp lý khác này thường xuất hiện trong các hoạt động giải quyết mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước với tổ chức và cá nhân để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân theo luật định. Các hình thức này thường gắn với các hoạt động sau:

+ Hoạt động cấp các loại giấy phép.



- + Hoạt động cấp các loại giấy chứng nhận.
- + Công chứng, chứng thực.
- + Phòng ngừa hành chính.
- + Xử phạt vi phạm hành chính...

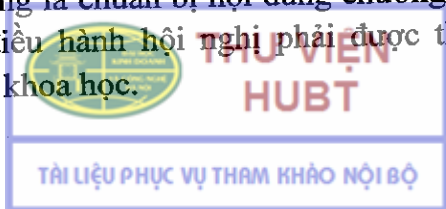
### ***1.5.1.2. Hình thức không pháp lý***

Đây là hình thức hoạt động thuộc phạm vi chức năng, thẩm quyền của chủ thể hành chính công. Pháp luật không quy định cụ thể về hình thức hoạt động này mà để cho các chủ thể hành chính công có thẩm quyền được lựa chọn việc thực hiện để đảm bảo tính chủ động, sáng tạo và hiệu quả trong hoạt động. Cụ thể là:

*- Hình thức hội nghị:*

Qua hình thức hội nghị, các nội dung hoạt động hành chính chủ yếu có sự thống nhất về mục tiêu và điều phối công việc giữa tập thể lãnh đạo với các thành viên tham gia thực hiện. Hình thức hội nghị còn được dùng để thông báo, truyền đạt chủ trương, chính sách và pháp luật của Nhà nước đến các đối tượng; để triển khai các chương trình, kế hoạch hay giáo dục và đào tạo, giải quyết các công việc chuyên môn.

Có nhiều hình thức hội nghị như: hội nghị truyền thống, hội nghị chuyên môn, hội nghị điện tử.... Tuy nhiên, điều quan trọng là chuẩn bị nội dung chương trình nghị sự, tổ chức và điều hành hội nghị phải được thực hiện theo phương pháp khoa học.



- *Hình thức hoạt động điều hành bằng các phương tiện kỹ thuật hiện đại:*

Hình thức hoạt động này được hiểu là việc các cơ quan hành chính công và các cán bộ, công chức áp dụng các phương tiện kỹ thuật hiện đại vào hoạt động quản lý hành chính công như truyền thông về chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể và phương thức thực hiện; các hoạt động vận động, thu hút các nguồn lực thực hiện mục tiêu hành chính hay thông tin hành chính công qua mạng, cổng giao tiếp điện tử v.v...

Ưu điểm của hình thức này là nhanh chóng, kịp thời, song có nhược điểm là khó bảo mật, đầu tư lớn và yêu cầu trình độ chuyên môn cao.

## **1.5.2. Phương pháp quản lý hành chính công**

### ***1.5.2.1. Khái niệm phương pháp quản lý hành chính công***

Phương pháp quản lý hành chính công là cách thức mà chủ thể quản lý hành chính công sử dụng trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của mình. Trên cơ sở mục tiêu của quản lý hành chính công, các chủ thể quyết định lựa chọn phương pháp thực hiện sao cho hiệu quả nhất theo yêu cầu quản lý.

### ***1.5.2.2. Các yêu cầu đối với phương pháp quản lý hành chính công***

Để đạt được các mục tiêu quản lý đề ra, các phương





pháp quản lý hành chính công phải đảm bảo được những yêu cầu cơ bản sau:

- Các phương pháp quản lý phải đa dạng và phong phú để tác động lên những đối tượng khác nhau trong hệ thống hành chính và xã hội;

- Các phương pháp quản lý phải phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và cơ chế quản lý của Nhà nước;

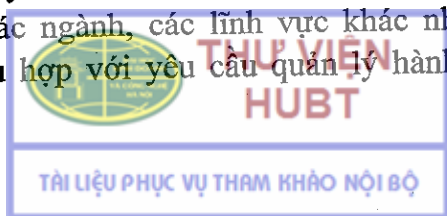
- Các phương pháp quản lý phải phù hợp với đặc điểm và thực trạng của đối tượng tác động ở những thời điểm nhất định, trong những hoàn cảnh nhất định;

- Các phương pháp quản lý phải có tính khả thi, nghĩa là có khả năng đảm bảo thực hiện trên thực tế mọi nhiệm vụ quản lý của chủ thể quản lý hành chính công;

- Các phương pháp quản lý phải có khả năng đem lại hiệu quả cao, nghĩa là tính đến triển vọng, đảm bảo sự tiến bộ trong lĩnh vực quản lý, đảm bảo kết quả tốt nhất với chi phí ít nhất.

### ***1.5.2.3. Các phương pháp quản lý hành chính công***

Để đạt được mục tiêu trong quá trình tổ chức và hoạt động, các chủ thể quản lý hành chính công thường sử dụng nhiều phương pháp tác động đến các đối tượng ở trong và ngoài nền hành chính. Các phương pháp quản lý mà các chủ thể quản lý hành chính công sử dụng có nhiều phương pháp thuộc các ngành, các lĩnh vực khác nhau được vận dụng cho phù hợp với yêu cầu quản lý hành chính công.



Trong đó có những phương pháp mang tính đặc thù của hành chính nhà nước sau:

### 1) Phương pháp giáo dục, thuyết phục

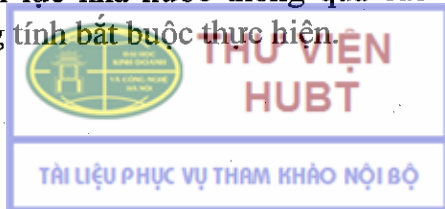
Đây là phương pháp được các chủ thể quản lý hành chính công tác động vào nhận thức và tình cảm của con người trong tổ chức, hay công dân trong xã hội nhằm nâng cao tính tự giác, nhiệt tình và khả năng lao động sáng tạo của họ trong thực hiện nhiệm vụ.

Phương pháp giáo dục, thuyết phục dựa trên cơ sở vận dụng các quy luật tâm lý để tác động có hiệu quả đến tư tưởng, tình cảm làm thay đổi hành vi của con người theo hướng tích cực. Đặc trưng của phương pháp này là tính thuyết phục, tức là giúp con người phân biệt được phải, trái, đúng sai, lợi, hại, thiện, ác... để sống và làm việc theo pháp luật, cống hiến cho xã hội một cách có trách nhiệm.

Giáo dục, thuyết phục không chỉ với đối tượng quản lý, mà cả đối với chủ thể quản lý. Nội dung giáo dục phải thiết thực, sâu sắc, gắn chặt với đời sống, sản xuất, công tác. Giáo dục với phương pháp và hình thức linh hoạt, có chất lượng phù hợp với từng đối tượng mới đem lại hiệu quả cao.

### 2) Phương pháp hành chính - tổ chức

Phương pháp hành chính là phương pháp tác động của các chủ thể quản lý hành chính công lên đối tượng quản lý bằng quyền lực nhà nước thông qua các quyết định hành chính mang tính bắt buộc thực hiện.



Phương pháp hành chính dựa trên mối quan hệ quyền lực và phục tùng trong hành chính nhà nước. Phương pháp hành chính có vai trò quan trọng trong quản lý hành chính công, nó xác lập trật tự kỷ cương làm việc trong các cơ quan nhà nước, là khâu nối các phương pháp quản lý khác để giải quyết các vấn đề đặt ra trong quản lý hành chính công một cách nhanh chóng. Trên thực tế, nếu không có phương pháp hành chính thì không thể đảm bảo cho hệ thống hành chính công hoạt động có hiệu lực và hiệu quả.

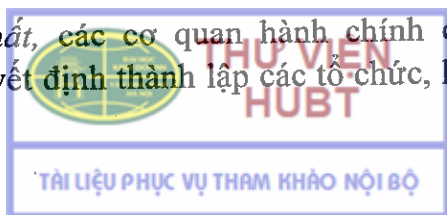
Phương pháp hành chính được thực hiện thông qua các nội dung sau:

- + Quy định những quy tắc xử sự chung trong quản lý hành chính công;
- + Quy định quyền hạn và nghĩa vụ của các cơ quan dưới quyền, giao nhiệm vụ cho các cơ quan đó;
- + Kiểm tra việc chấp hành pháp luật, việc thực hiện nhiệm vụ của cấp dưới;
- + Áp dụng các biện pháp cưỡng chế khi cần thiết.

Phương pháp tổ chức là phương pháp tác động lên con người mang tính tổ chức để đưa họ vào khuôn khổ chung của tổ chức, thực hiện theo đúng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao.

Phương pháp này được áp dụng thông qua hai hướng:

*Thứ nhất*, các cơ quan hành chính công có thẩm quyền ra quyết định thành lập các tổ chức, hoặc cho phép



thành lập tổ chức và kiểm soát hoạt động của các tổ chức này;

*Thứ hai*, trong từng cơ quan hành chính công phải xây dựng quy chế, quy trình, nội dung hoạt động cho phù hợp với cơ cấu quy định, đồng thời kiểm tra, đôn đốc và xử lý kết quả thực hiện của các bộ phận, cá nhân một cách công khai, dân chủ.

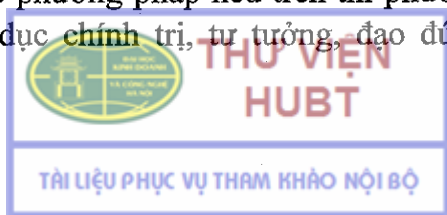
### 3) Phương pháp kinh tế

Phương pháp này là cách thức tác động gián tiếp của chủ thể hành chính công đến hành vi của các đối tượng quản lý thông qua việc sử dụng những đòn bẩy kinh tế tác động đến lợi ích kinh tế của con người, nhằm tạo động lực cho đối tượng phát huy sáng tạo, tìm kiếm phương án hoạt động có hiệu quả nhất trong phạm vi hoạt động của họ.

Thực chất của phương pháp kinh tế là đặt mỗi người, mỗi bộ phận vào những điều kiện cụ thể để họ có khả năng kết hợp đúng đắn giữa lợi ích cá nhân với lợi ích của tổ chức, thúc đẩy họ lựa chọn phương án tiết kiệm, có hiệu quả nhất trong thực hiện công việc.

Để vận dụng phương pháp kinh tế có hiệu quả cần nâng cao năng lực nhận thức và vận dụng các quan hệ hàng hóa, tiền tệ, quan hệ thị trường để hoàn thiện hệ thống các đòn bẩy kinh tế.

Theo quan điểm của Đảng và Nhà nước ta hiện nay, trong số các phương pháp nêu trên thì phương pháp thuyết phục, giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức là hàng đầu,

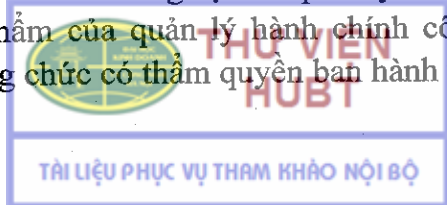


phải làm thường xuyên, liên tục và nghiêm túc; phương pháp tổ chức là hết sức quan trọng, có tính hệ thống; phương pháp kinh tế là biện pháp cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi hoạt động quản lý nhà nước; phương pháp hành chính là rất cần thiết và phải được sử dụng một cách đúng đắn. Trong quản lý hành chính công, các chủ thể quản lý cần vận dụng tổng hợp các phương pháp để chúng hỗ trợ lẫn nhau nhằm đạt được các mục tiêu một cách tốt nhất.

Ngoài các phương pháp đặc thù nêu trên, trong quản lý hành chính công còn áp dụng nhiều phương pháp của các khoa học khác như: phương pháp kế hoạch hóa, phương pháp thống kê, phương pháp phân tích kinh tế, phương pháp xã hội học, tâm lý học...

## 1.6. QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

Để thực hiện chức năng quản lý hành chính công, các chủ thể quản lý hành chính công sử dụng nhiều hình thức hoạt động khác nhau, nhưng hình thức chủ yếu và quan trọng nhất là xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý hành chính công. Đây là hoạt động chiếm vị trí trung tâm trong quản lý hành chính công. Bởi vì mọi hình thức hoạt động khác đều trực tiếp hoặc gián tiếp phục vụ cho việc ban hành và thực hiện quyết định quản lý hành chính công. Quyết định quản lý hành chính công vừa được coi là công cụ của quản lý hành chính công, vừa là sản phẩm của quản lý hành chính công do các cơ quan hay công chức có thẩm quyền ban hành theo luật định.



Số lượng và chất lượng các quyết định quản lý hành chính công là kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính công.

### 1.6.1. Khái niệm về quyết định quản lý hành chính công

Hiện nay có nhiều cách tiếp cận khác nhau về hành chính công, do vậy có nhiều khái niệm về quyết định quản lý hành chính công. Với vai trò là cơ quan thực thi quyền hành pháp trong bộ máy nhà nước, dùng quyết định là phương tiện cơ bản để thực hiện chức của cơ quan hành chính công, có thể hiểu quyết định quản lý hành chính công như sau:

*Quyết định quản lý hành chính công là kết quả thể hiện ý chí quyền lực nhà nước của chủ thể quản lý hành chính công được thể hiện dưới một dạng thức nhất định để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thực thi quyền hành pháp.*

Quyết định quản lý hành chính công có những tính chất chủ yếu sau:

- Quyết định quản lý hành chính công thể hiện ý chí, quyền lực của chủ thể hành chính công có thẩm quyền, nhân danh Nhà nước, đại diện cho quyền lực nhà nước. Mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc đối tượng thi hành quyết định đều phải thực hiện quyết định đó, nếu không tự giác, trong các trường hợp pháp luật quy định sẽ bị cưỡng chế thi hành.
- Quyết định quản lý hành chính công mang tính pháp



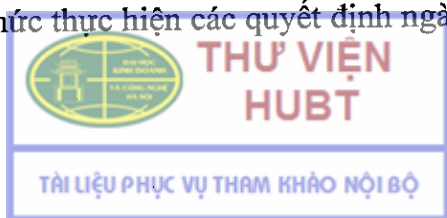
lý, thể hiện ở hệ quả pháp lý mà quyết định mang lại. Quyết định quản lý hành chính công ban hành có thể làm thay đổi cơ chế điều chỉnh pháp luật bằng việc đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ quy phạm pháp luật hành chính hay làm đình chỉ hiệu lực của chúng; đặt ra chủ trương, chính sách, nhiệm vụ của hoạt động quản lý; hoặc làm phát sinh, thay đổi, đình chỉ quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

- Quyết định quản lý hành chính công mang tính dưới luật. Tính chất này xuất phát từ nguyên tắc quản lý hành chính công bằng pháp luật và tăng cường pháp chế trong thực thi quyền hành pháp của các cơ quan hành chính công. Các quyết định quản lý hành chính công được ban hành trên cơ sở luật và để thi hành luật.

- Quyết định quản lý hành chính công được ban hành để thực hiện chức năng của các cơ quan hành pháp, trong đó có hoạt động chấp hành và điều hành của hệ thống hành chính công.

### **1.6.2. Phân loại quyết định quản lý hành chính công**

Hoạt động thực thi quyền hành pháp của các cơ quan hành chính công diễn ra trên nhiều góc độ khác nhau, do đó các quyết định do các cơ quan hành chính công ban hành gồm nhiều loại. Việc phân loại quyết định quản lý hành chính công giúp cho các chủ thể trong việc nghiên cứu, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định ngày càng có hiệu quả.



### 1.6.2.1. Theo tính chất pháp lý

#### 1) Quyết định chính sách

Đây là loại quyết định đề ra chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ, biện pháp lớn có tính chất chung trong quản lý hành chính công. Nó là cơ sở cho việc ban hành các quyết định quy phạm và các quyết định hành chính cá biệt. Quyết định chính sách là công cụ định hướng trong lãnh đạo và chỉ đạo hoạt động của hệ thống hành chính công.

#### 2) Quyết định quy phạm (quyết định lập quy)

Đó thường là những quyết định nhằm mục đích:

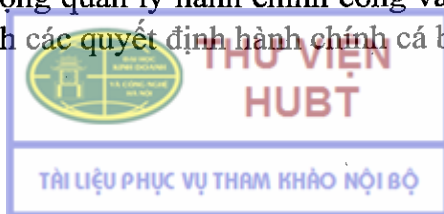
+ Đặt ra các quy phạm pháp luật hành chính mới nhằm điều chỉnh mối quan hệ xã hội phát sinh mà chưa có luật hay pháp lệnh điều chỉnh;

+ Cụ thể hóa các quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành hoặc các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên;

+ Sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm hành chính hiện hành không phù hợp;

+ Thay đổi phạm vi hiệu lực của quy phạm pháp luật hành chính hiện hành cho phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện thời gian, không gian và đối tượng thi hành.

Quyết định quy phạm do các cơ quan hành chính công ban hành có một vị trí quan trọng, là cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động quản lý hành chính công và làm cơ sở cho việc ban hành các quyết định hành chính cá biệt.





### 3) Quyết định hành chính cá biệt

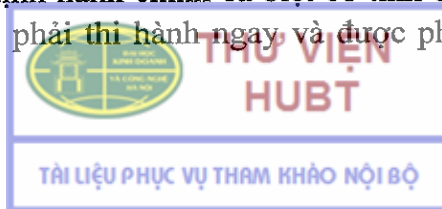
Quyết định hành chính cá biệt là quyết định áp dụng pháp luật cho một trường hợp cụ thể của một cá nhân hay của một tổ chức nhất định. Loại quyết định này được ban hành trên cơ sở quyết định chính sách và quyết định quy phạm pháp luật. Trong một số trường hợp, nó được ban hành trên cơ sở quyết định hành chính cá biệt của cấp trên.

Quyết định hành chính cá biệt bao gồm các loại sau:

+ Quyết định cho phép: Trước khi thực hiện một hoạt động nào đó đã được pháp luật quy định, các cá nhân, tổ chức phải đề nghị hay khai báo với cơ quan hành chính công có thẩm quyền. Căn cứ vào các điều kiện, yêu cầu của quản lý, trên cơ sở pháp luật, các cơ quan hành chính công có thẩm quyền quyết định cho phép hoặc không cho phép hoạt động.

+ Quyết định ra lệnh: Để đảm bảo trật tự trị an, an toàn xã hội hoặc thỏa mãn các nhu cầu công dân... Cơ quan hành chính công phải ra lệnh ngăn cấm hoặc bắt buộc tổ chức, cá nhân phải thực hiện một số hoạt động. Khi ra quyết định mệnh lệnh, cơ quan hành chính và người có thẩm quyền phải tuân theo các điều kiện và những quy định của pháp luật.

Quyết định hành chính cá biệt có tính đơn phương và tính bắt buộc phải thi hành ngay và được phép khiếu kiện sau.



### ***1.6.2.2. Theo chủ thể ban hành quyết định***

Theo tiêu thức này, quyết định quản lý hành chính công được phân loại gắn với chủ thể là cơ quan hành chính công hay cán bộ, công chức có thẩm quyền được luật định như:

- *Quyết định của Thủ tướng Chính phủ*
- *Quyết định của Bộ trưởng*
- *Quyết định của Ủy ban nhân dân các cấp...*

### ***1.6.2.3. Theo thời gian có hiệu lực thực hiện***

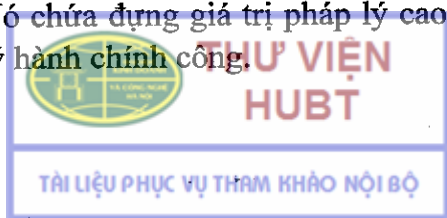
Theo tiêu thức này các quyết định quản lý hành chính công chia thành:

- *Quyết định có hiệu lực lâu dài:* là quyết định được áp dụng thực hiện cho đến khi có quyết định khác thay thế.
- *Quyết định có hiệu lực trong một thời gian nhất định:* là quyết định ghi rõ thời gian có hiệu lực của quyết định, tùy thuộc vào các sự kiện xảy ra trong thời gian đó.
- *Quyết định có hiệu lực một lần:* là quyết định giải quyết một công việc cho một cá nhân hay tổ chức cụ thể.

### ***1.6.2.4. Theo hình thức thể hiện***

Theo tiêu thức này, các quyết định quản lý hành chính công được chia thành hai loại chủ yếu:

- *Quyết định quản lý hành chính công dưới dạng văn bản.* Là hình thức thể hiện quyết định cơ bản nhất và phổ biến nhất. Nó chứa đựng giá trị pháp lý cao nhất trong quá trình quản lý hành chính công.



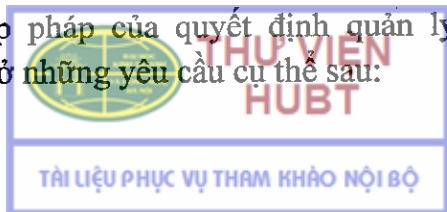
- *Quyết định quản lý hành chính công thể hiện bằng lời nói.* Hình thức này được sử dụng hạn chế trong những trường hợp cụ thể nhằm đảm bảo sự điều hành kịp thời những vấn đề phát sinh liên quan đến quản lý hành chính công. Tuy nhiên hình thức này thường ít được đảm bảo bằng giá trị pháp lý.

### **1.6.3. Yêu cầu đối với quyết định quản lý hành chính công**

Xuất phát từ nguyên tắc quản lý hành chính công bằng pháp luật và tăng cường pháp chế trong hoạt động quản lý hành chính công, nên việc ban hành các quyết định quản lý hành chính công cũng phải tuân thủ pháp luật. Điều đó có nghĩa là mọi quyết định quản lý hành chính công phải được ban hành trên cơ sở pháp luật và phải nhằm thực hiện pháp luật. Tuy nhiên, để các quyết định đó có khả năng thực thi cao trên thực tế và đem lại hiệu quả cao thì chúng phải phù hợp với thực tiễn cuộc sống, phù hợp với nguyện vọng của nhân dân và khả năng quản lý nhà nước trong từng giai đoạn cụ thể, tức là chúng phải hợp lý. Như vậy, quyết định quản lý hành chính công chỉ có thể có hiệu lực và hiệu quả khi nội dung và hình thức của chúng đảm bảo cả tính hợp pháp và tính hợp lý.

#### **1.6.3.1. Tính hợp pháp**

Tính hợp pháp của quyết định quản lý hành chính công thể hiện ở những yêu cầu cụ thể sau:



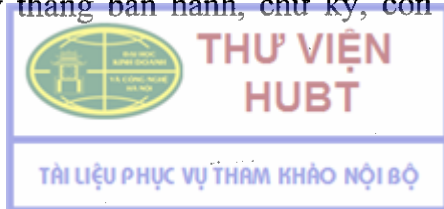
- Các quyết định quản lý hành chính công phải phù hợp với nội dung và mục đích của pháp luật. Có nghĩa là các quyết định hành chính công không được trái với Hiến pháp, luật và văn bản pháp quy của cơ quan nhà nước cấp trên. Hay nói ngắn gọn, các quyết định quản lý hành chính công không được vi phạm luật.

- Các quyết định hành chính phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của chủ thể hành chính công. Yêu cầu này có nghĩa là, mỗi chủ thể quản lý hành chính công nhất định (cơ quan và cá nhân được trao thẩm quyền) chỉ có quyền ban hành quyết định giải quyết những vấn đề nhất định do pháp luật giao cho, không lạm quyền và lẫn tránh trách nhiệm (không vi phạm quyền).

- Quyết định quản lý hành chính công phải được ban hành xuất phát từ những lý do xác thực. Yêu cầu này có nghĩa là chỉ khi nào trong quản lý nhà nước và đời sống dân sự xuất hiện các nhu cầu, các sự kiện được pháp luật quy định cần phải ban hành quyết định thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới ra quyết định nhằm quy định chung hoặc áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể.

- Quyết định quản lý hành chính công phải được ban hành đúng hình thức và thủ tục do pháp luật quy định.

Về hình thức, các quyết định quản lý hành chính công phải đúng tên gọi, thể thức: Tiêu đề, số, ký hiệu, tên cơ quan, ngày tháng ban hành, chữ ký, con dấu... Những sai



sốt về hình thức cũng có thể làm cho quyết định trở thành bất hợp pháp. Về thủ tục ban hành, các quyết định quản lý hành chính công phải đảm bảo tuân thủ các yêu cầu bắt buộc và các yêu cầu đảm bảo dân chủ, khách quan, khoa học.

### ***1.6.3.2. Tính hợp lý***

Quyết định hành chính công hợp lý thì mới có khả năng thực thi và đem lại hiệu quả cao. Nhưng phải chú ý rằng, quyết định quản lý hành chính công chỉ hợp lý khi trước hết nó phải hợp pháp.

Một quyết định quản lý hành chính công được coi là hợp lý khi nó đáp ứng các yêu cầu cụ thể sau:

- *Quyết định quản lý hành chính công phải đảm bảo kết hợp hài hòa lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân.* Không nên ra các quyết định quản lý hành chính công mang lại lợi ích công cộng nhỏ hơn sự thiệt hại cho công dân, đồng thời tránh vì lợi ích của một nhóm người mà gây tổn hại chung cho xã hội.

- *Quyết định quản lý hành chính công phải có tính cụ thể và phù hợp với từng vấn đề, từng đối tượng thực hiện.* Quyết định cần cụ thể các nhiệm vụ, thời gian, chủ thể, phương tiện thực hiện quyết định phù hợp với từng cấp quản lý. Càng xuống cấp dưới thì quyết định quản lý hành chính công càng phải cụ thể.

- *Quyết định quản lý hành chính công phải đảm bảo*



*tính hệ thống, toàn diện.* Nội dung của quyết định phải tính hết các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng; phải căn cứ vào mục tiêu trước mắt và lâu dài. Các biện pháp đề ra trong quyết định phải phù hợp, đồng bộ với các biện pháp trong các quyết định liên quan.

- *Quyết định quản lý hành chính công phải đảm bảo kỹ thuật lập quy,* tức ngôn ngữ, văn phong, cách trình bày phải rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, chính xác, không đa nghĩa.

#### **1.6.4. Khiếu nại, tố cáo các quyết định hành chính bất hợp pháp và bất hợp lý**

Trong trường hợp cụ thể, quyết định quản lý hành chính công có thể bất hợp pháp, bất hợp lý làm ảnh hưởng tới quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân; các hoạt động hành chính để thi hành các quyết định có thể gây tổn hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân. Đối với các quyết định và hành vi kể trên, công dân có quyền khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện tới các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Quyền khiếu nại, tố cáo và khiếu kiện của công dân và của các tổ chức đối với các quyết định quản lý hành chính công được quy định trong Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2011.

- Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật Khiếu nại quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét



lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính công, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính công khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

- Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật Tố cáo quy định báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức.

Quyền khởi kiện hành chính của người dân đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính được quy định trong Luật Tố tụng hành chính 2015.

- Quyết định hành chính bị khởi kiện là quyết định hành chính làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Hành vi hành chính bị khởi kiện là hành vi làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

#### 1.6.5. Hình thức xử lý đối với các quyết định hành chính công bất hợp pháp và bất hợp lý

Trong trường hợp quyết định quản lý hành chính công

không đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp và hợp lý thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng các hình thức xử lý sau:

*1) Đình chỉ, bãi bỏ quyết định đã ban hành*

Cơ quan cấp trên thực hiện quyền đình chỉ việc thi hành quyết định quản lý hành chính công trong những trường hợp sau:

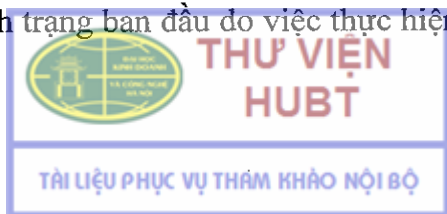
- Khi phát hiện có dấu hiệu về tính bất hợp pháp hay bất hợp lý của quyết định nhưng chưa khẳng định rõ hoàn toàn thì cần đình chỉ để xem xét.

- Tùy thuộc vào thẩm quyền của mình mà cơ quan nhà nước cấp trên có quyền đình chỉ và bãi bỏ, hoặc chỉ có quyền đình chỉ thực hiện, còn việc bãi bỏ thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác.

- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo luật định có thể bãi bỏ các quyết định quản lý hành chính công khi các quyết định đó bất hợp pháp hoặc bất hợp lý.

*2) Khôi phục lại tình trạng ban đầu do việc thực hiện quyết định trái pháp luật gây ra*

Trong trường hợp quyết định quản lý hành chính công có nội dung trái pháp luật đã được thi hành, thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền ngoài việc đình chỉ việc thực hiện và bãi bỏ quyết định còn áp dụng biện pháp bắt buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu do việc thực hiện quyết định trái





pháp luật gây ra nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước.

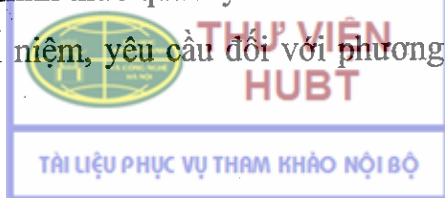
### 3) Truy cứu trách nhiệm người ra quyết định

Tùy theo mức độ vi phạm của người ban hành và thi hành quyết định quản lý hành chính công bất hợp pháp, bất hợp lý, họ có thể bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính, bồi thường thiệt hại về tài sản, hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Trước hết, phải truy cứu trách nhiệm người ban hành quyết định trái pháp luật. Đối với người thi hành thì chỉ truy cứu trách nhiệm khi họ làm trái quyết định hành chính bằng hành vi cố ý, hoặc vô ý lạm dụng quyền hạn.

## Câu hỏi ôn tập chương 1

1. Khái niệm, vai trò của quản lý hành chính công đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của một quốc gia?
2. Những đặc trưng cơ bản của quản lý hành chính công ở Việt Nam?
3. Khái niệm, yêu cầu đối với nguyên tắc quản lý hành chính công? Nội dung của các nguyên tắc quản lý hành chính công ở Việt Nam?
4. Các hình thức quản lý hành chính công?
5. Khái niệm, yêu cầu đối với phương pháp quản lý



hành chính công? Các phương pháp quản lý hành chính công chủ yếu được vận dụng trong quản lý hành chính công ở Việt Nam?

6. Khái niệm, yêu cầu đối với quyết định quản lý hành chính công?

## Chương 2

# TỔ CHỨC NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG

## 2.1. KHÁI NIỆM VỀ NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG

Hoạt động quản lý hành chính công là hoạt động quản lý xã hội đặc biệt, là hoạt động sử dụng quyền lực nhà nước mang tính cưỡng chế đơn phương đối với xã hội của các cơ quan hành chính công để thực thi pháp luật, dùng pháp luật để điều tiết các hành vi của các tổ chức và cá nhân trong xã hội nhằm mục đích duy trì sự ổn định, trật tự và đảm bảo cho sự phát triển của xã hội theo một định hướng thống nhất. Để hoạt động quản lý hành chính công được tiến hành có hiệu lực và hiệu quả, cần có các yếu tố đảm bảo. Trước hết, các hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính công chỉ có thể được thực hiện dựa trên nền tảng của một hành lang pháp lý cụ thể (hệ thống thể chế hành chính công). Để có thể tiến hành hoạt động quản lý hành chính công, còn cần có một hệ thống các cơ quan hành chính công hợp thành bộ máy hành chính công, một đội ngũ công chức làm việc trong bộ máy đó để thực thi công vụ và các nguồn lực vật chất cần thiết để tiến hành hoạt động hành chính bao gồm công sở, công sản và các nguồn lực tài chính khác.



*Nền hành chính công là hệ thống các yếu tố hợp thành về tổ chức (Bộ máy, con người, nguồn lực công) và cơ chế hoạt động để thực thi quyền hành pháp của Nhà nước theo quy định pháp luật.*

Hệ thống các yếu tố cấu thành nền hành chính công bao gồm: hệ thống thể chế hành chính công, hệ thống các cơ quan hành chính công, đội ngũ công chức làm việc trong các cơ quan hành chính công và các nguồn lực vật chất cần thiết đảm bảo cho việc thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính công của các cơ quan nhà nước.

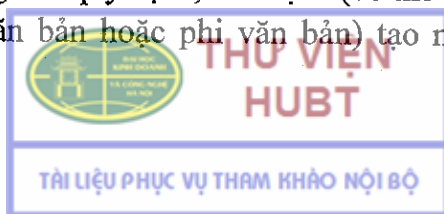
## **2.2. THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH CÔNG**

### **2.2.1. Khái niệm thể chế hành chính công**

Thể chế là một thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến hiện nay nhưng với các cách hiểu khác nhau, chưa có sự thống nhất.

Một số nhà nghiên cứu tiếp cận thể chế từ giác độ rộng, coi thể chế như là một cấu trúc tổng thể các yếu tố để tiến hành hoạt động của một tổ chức bao gồm cả tổ chức bộ máy với những quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn, quy tắc hoạt động buộc các thành viên trong tổ chức phải chấp hành. Với cách tiếp cận như vậy, thể chế hành chính công bao gồm trong đó cả hệ thống các cơ quan hành chính công và cơ chế hoạt động của các cơ quan này.

Theo nghĩa hẹp hơn, thể chế hành chính công chỉ bao gồm hệ thống các quy định, chế định (có thể được ban hành dưới dạng văn bản hoặc phi văn bản) tạo nên khuôn khổ



pháp lý cho hoạt động của một tổ chức nhất định. Trong phạm vi giáo trình này, thể chế hành chính công được hiểu theo nghĩa hẹp.

Theo đó, *Thể chế hành chính công là toàn bộ các quy định, quy tắc do Nhà nước ban hành để điều chỉnh hoạt động của chủ thể quản lý hành chính công, tạo nên khuôn khổ pháp lý cho tất cả hoạt động của các cơ quan hành chính công và cán bộ, công chức có thẩm quyền.*

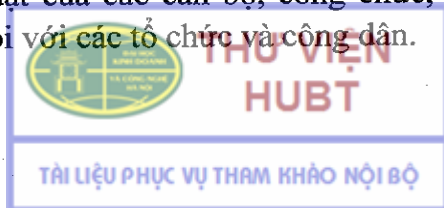
Với cách tiếp cận này, thể chế hành chính công bao gồm:

- Hệ thống các văn bản pháp luật của Nhà nước điều chỉnh sự phát triển kinh tế - xã hội trên mọi phương diện, bảo đảm xã hội phát triển ổn định, an toàn và bền vững;

- Hệ thống các văn bản pháp luật của Nhà nước quy định nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính công từ trung ương đến cơ sở bao gồm: Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương các cấp;

- Hệ thống các văn bản quy định về chế độ công vụ và quy chế công chức;

- Hệ thống các chế định về tài phán hành chính nhằm giải quyết những tranh chấp hành chính giữa các tổ chức và công dân với nền hành chính thông qua khiếu kiện về sự vi phạm pháp luật của các cán bộ, công chức, cơ quan hành chính công đối với các tổ chức và công dân.



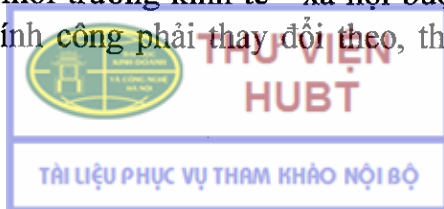
- Hệ thống các thủ tục hành chính quy định nội dung, hình thức, phương pháp giải quyết các mối quan hệ trong nội bộ các cơ quan nhà nước, giữa cơ quan hành chính công với tổ chức và công dân.

### **2.2.2. Các yếu tố ảnh hưởng tới thể chế hành chính công**

Thể chế hành chính công là một bộ phận của thể chế nhà nước, do Nhà nước xây dựng để tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính công thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Do vậy, thể chế hành chính công chịu ảnh hưởng của các yếu tố chủ yếu sau:

- Môi trường chính trị: Nhà nước là công cụ trong tay giai cấp thống trị để giúp giai cấp đó thực hiện các mục tiêu chính trị của mình. Do đó các quy định về sự quản lý, điều hành của Nhà nước đối với các quá trình xã hội cũng phải phù hợp với những định hướng chính trị trong xã hội. Chính vì vậy, những định hướng chính trị có ảnh hưởng to lớn đến toàn bộ hệ thống thể chế nhà nước nói chung và thể chế hành chính công nói riêng.

- Môi trường kinh tế - xã hội: các văn bản quy phạm pháp luật điều tiết hoạt động của các đối tượng trong xã hội phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội. Vai trò và mức độ điều tiết của Nhà nước đối với các quá trình kinh tế - xã hội diễn ra ở các nước khác nhau cũng khác nhau. Sự thay đổi môi trường kinh tế - xã hội buộc hệ thống thể chế hành chính công phải thay đổi theo, thích ứng với sự



thay đổi của môi trường kinh tế - xã hội để có thể quản lý xã hội một cách hiệu quả nhất.

- Lịch sử phát triển của quốc gia và truyền thống, văn hóa dân tộc: Mỗi quốc gia trải qua quá trình hình thành và phát triển lâu dài đều có những đặc điểm truyền thống, văn hóa riêng, không giống với các quốc gia khác. Do yếu tố này mà mọi quy định để điều tiết hành vi của các đối tượng trong xã hội phải được xây dựng phù hợp với các chuẩn mực chung được thừa nhận theo truyền thống văn hóa. Một hệ thống thể chế hành chính công chỉ tốt và được thực hiện một cách tự nguyện khi nó phát huy được những ưu điểm của các giá trị văn hóa truyền thống, đồng thời loại bỏ nhược điểm của những hủ tục lạc hậu, tư tưởng bảo thủ, cục bộ địa phương...

- Các yếu tố quốc tế: Trong quá trình toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ hiện nay, mỗi quốc gia muốn phát triển không thể không tham gia vào quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Sự giao thoa văn hóa, tri thức và các giá trị chung của văn minh nhân loại cũng tác động không nhỏ tới sự hình thành và phát triển thể chế hành chính công ở mỗi quốc gia. Sự ràng buộc về mặt pháp lý đối với một quốc gia khi tham gia các tổ chức quốc tế và ký kết các Hiệp định thương mại đa phương và song phương có ảnh hưởng to lớn tới thể chế hành chính công của quốc gia đó. Chẳng hạn, việc Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), tham gia Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) và ký kết các Hiệp định thương mại tự do (FTA) thể



hệ mới... có ảnh hưởng lớn đến hệ thống thuế xuất, nhập khẩu, Việt Nam không thể tự mình quyết định mức thuế suất như trước đây mà phải căn cứ vào các Hiệp định đa phương và song phương đã được ký kết.

### 2.2.3. Vai trò của thể chế hành chính công

Thể chế hành chính công có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong sự hình thành và phát triển của hệ thống hành chính công, bởi thể chế hành chính công là cơ sở thiết lập nên hành lang pháp lý cho bộ máy quản lý hành chính công và mọi hoạt động quản lý hành chính công. Điều này càng trở nên có ý nghĩa trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Vai trò của thể chế hành chính công thể hiện trên các mặt chủ yếu sau:

- Thể chế hành chính công là căn cứ để xác lập mức độ và phạm vi can thiệp của Nhà nước đối với các quá trình kinh tế - xã hội và hành vi của công dân trong xã hội;
- Thể chế hành chính công là căn cứ để thiết lập nên tổ chức bộ máy hành chính công;
- Thể chế hành chính công là căn cứ để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính công;
- Thể chế hành chính công là cơ sở để xác định mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức trong xã hội;
- Thể chế hành chính công là căn cứ để quản lý, điều chỉnh việc sử dụng các nguồn lực của xã hội một cách có





hiệu lực và hiệu quả để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đã được đặt ra.

## 2.3. HỆ THỐNG TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH CÔNG

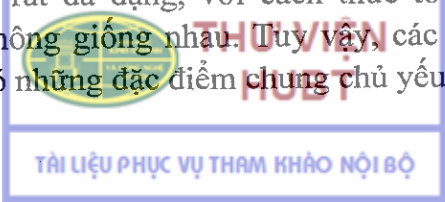
### 2.3.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của cơ quan hành chính công

Nhà nước là một tổ chức được hình thành để thực hiện chức năng duy trì ổn định, trật tự trong xã hội, thúc đẩy xã hội phát triển, bảo vệ lợi ích cho giai cấp cầm quyền trong xã hội. Bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương được tổ chức theo những nguyên tắc thống nhất, tạo thành một cơ chế đồng bộ để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước, vì lợi ích của giai cấp thống trị.

Bộ máy hành chính công là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước. Hoạt động quản lý hành chính công do hệ thống các cơ quan hành chính công tiến hành, do đó các cơ quan hành chính công là yếu tố không thể thiếu để tiến hành các hoạt động quản lý hành chính công.

*Cơ quan hành chính công là cơ quan quản lý chung hay từng mặt công tác, có nhiệm vụ chấp hành pháp luật và chỉ đạo thực hiện chủ trương, kế hoạch của Nhà nước.*

Các cơ quan hành chính công có chuyên môn và phạm vi hoạt động rất đa dạng, với cách thức tổ chức và hoạt động cũng không giống nhau. Tuy vậy, các cơ quan hành chính công có những đặc điểm chung chủ yếu sau:



- Là tổ chức tương đối độc lập trong bộ máy hành chính công;

- Do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập theo quy định của pháp luật;

- Có chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền xác định;

- Liên kết với nhau thành hệ thống thứ bậc để thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành;

- Trực tiếp hoặc gián tiếp trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước ở cấp tương ứng, chịu sự lãnh đạo, kiểm tra và chịu trách nhiệm, báo cáo công tác trước cơ quan quyền lực đó;

- Trong hoạt động của mình được sử dụng quyền lực nhà nước mang tính cưỡng chế đối với xã hội;

- Hoạt động tuân thủ pháp luật và được đảm bảo bằng ngân sách nhà nước.

Tất cả các cơ quan hành chính công trong một quốc gia được gắn kết với nhau thành bộ máy hành chính công. Bộ máy này ở các quốc gia khác nhau được tổ chức không giống nhau, phụ thuộc vào nhiều yếu tố như chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế, xã hội, truyền thống, v.v...

Hệ thống các cơ quan hành chính công là bộ phận không thể tách rời của nền hành chính công, giữ vai trò quan trọng và là điều kiện cần thiết để tiến hành các hoạt động quản lý hành chính công. Tất cả các chức năng, nhiệm vụ quản lý hành chính công đều được thực hiện qua bộ máy



hành chính nhà nước các cấp. Mỗi cơ quan trong hệ thống này lại có những chức năng nhiệm vụ cụ thể và có thẩm quyền tương ứng với chức năng do pháp luật quy định.

Việc thiết kế một bộ máy hành chính công gọn nhẹ, hiệu quả sẽ đảm bảo cho hoạt động quản lý hành chính công diễn ra có hệ thống, đảm bảo tính linh hoạt hoàn thành tốt các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính công.

Bộ máy hành chính công ở Việt Nam là bộ phận hợp thành nhà nước có nhiệm vụ thực thi quyền hành pháp và phối hợp với các cơ quan lập pháp và tư pháp trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

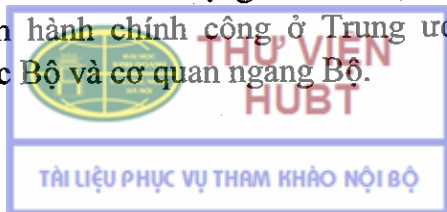
### **2.3.2. Phân loại cơ quan hành chính công**

Có nhiều cách phân loại cơ quan hành chính công, trong đó có hai tiêu chí phổ biến nhất là phân loại theo lãnh thổ hành chính và phân loại theo tính chất thẩm quyền.

#### **2.3.2.1. Theo lãnh thổ hành chính**

##### **1) Cơ quan hành chính công ở Trung ương**

Bộ máy hành chính công ở Trung ương có nhiệm vụ quản lý toàn bộ nền hành chính và các ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước. Theo Hiến pháp 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ 2015 của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ quan hành chính công ở Trung ương bao gồm Chính phủ, các Bộ và cơ quan ngang Bộ.



Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc.

## *2) Cơ quan hành chính công ở Địa phương*

Cơ quan hành chính công ở địa phương bao gồm Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp. Cơ quan hành chính công địa phương ở Việt Nam hiện nay được tổ chức theo 3 cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

### *2.3.2.2. Theo tính chất thẩm quyền*

Theo tính chất thẩm quyền, các cơ quan hành chính công được chia thành: cơ quan thẩm quyền chung và cơ quan thẩm quyền riêng.

Cơ quan hành chính công thẩm quyền chung: là những cơ quan hành chính công thực thi quyền hành pháp trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội trên phạm vi toàn quốc hay một địa bàn hành chính nhất định. Cơ quan hành chính công thẩm quyền chung có những đặc điểm chủ yếu sau:



- Được thành lập theo Hiến pháp và Luật, có chức năng quản lý hành chính công theo lãnh thổ;

- Được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội và hành vi của con người trong chức năng hành pháp;

- Cán bộ lãnh đạo được hình thành qua các cơ chế bầu hoặc kết hợp giữa bầu với bổ nhiệm;

- Phương thức lãnh đạo và quản lý hành chính theo chế độ tập thể, kết hợp với nâng cao trách nhiệm của người phụ trách.

Trong hệ thống cơ quan hành chính công ở Việt Nam, cơ quan hành chính thẩm quyền chung bao gồm Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp.

Cơ quan hành chính công thẩm quyền riêng: là những cơ quan hành chính công thực thi quyền hành pháp trong từng ngành, lĩnh vực (hay một số ngành, một số lĩnh vực nhất định) trên phạm vi toàn quốc hay từng địa phương. Cơ quan hành chính công thẩm quyền riêng có những đặc điểm chủ yếu sau:

- Trên cơ sở nguyên tắc chung của luật để ban hành các văn bản dưới luật quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy trong quản lý đối với ngành hoặc lĩnh vực;

- Được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội và hành vi con người trong chức năng thực thi quyền hành pháp;



- Cán bộ lãnh đạo được hình thành theo cơ chế bổ nhiệm, trừ bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải được Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ;

- Lãnh đạo và quản lý theo chế độ thủ trưởng.

Hệ thống cơ quan hành chính công thẩm quyền riêng ở Trung ương bao gồm các Bộ và cơ quan ngang Bộ, ở địa phương là các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân.

## **2.4. ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH**

### **2.4.1. Khái niệm cán bộ, công chức**

Để vận hành bộ máy hành chính công và thực hiện các hoạt động công vụ cần có một đội ngũ nhân sự. Đội ngũ nhân sự làm việc trong bộ máy hành chính công là nguồn lực không thể thiếu để tiến hành các hoạt động quản lý hành chính công. Đội ngũ nhân sự giữ các vị trí làm việc khác nhau trong bộ máy hành chính công để thực hiện các chức năng quản lý hành chính công thường được gọi là đội ngũ công chức hành chính.

Theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008, đội ngũ cán bộ công chức ở Việt Nam làm việc trong hệ thống chính trị nói chung, trong đó có đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

Đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong bộ máy hành chính công ở nước ta bao gồm:



- *Cán bộ*: là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Nhà nước ở Trung ương, ở cấp tỉnh, ở cấp huyện, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- *Công chức*: là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Nhà nước ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo quản lý của các đơn vị sự nghiệp công lập, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được đảm bảo từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật.

- *Cán bộ xã, phường, thị trấn (cấp xã)*: là công dân Việt Nam, được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bí thư, Phó bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội; công chức cấp xã là công dân Việt Nam được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

#### 2.4.2. Phân loại công chức

Phân loại công chức là việc chia công chức thành các loại khác nhau theo những tiêu chí nhất định. Việc phân

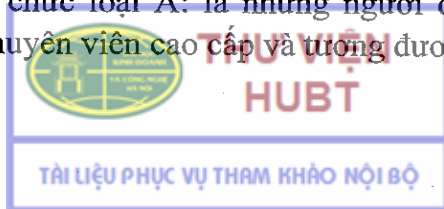
loại công chức có ý nghĩa quan trọng trong quá trình tuyển dụng, bổ nhiệm và quản lý công chức. Việc phân loại công chức giúp hình thành các tiêu chuẩn để tuyển dụng công chức; góp phần định biên chính xác và phù hợp; giúp cho việc sử dụng công chức và xác định tiền lương một cách hợp lý; xây dựng quy hoạch và kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng công chức và giúp cho việc xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá công chức một cách chính xác.

Việc phân loại công chức thường được tiến hành theo hai tiêu thức: theo ngạch và theo vị trí công tác.

#### ***2.4.2.1. Phân loại theo ngạch***

Đây là cách phân loại quan trọng trong hệ thống công vụ chức nghiệp. Mỗi công chức khi được tuyển dụng vào bộ máy nhà nước tùy theo chuyên môn và trình độ đào tạo mà được xếp vào một ngạch nhất định. Ứng với mỗi ngạch công chức là một yêu cầu nhất định về trình độ đào tạo, chuyên ngành đào tạo và những tiêu chuẩn khác của ngạch (hệ số lương, số năm công tác,...). Một công chức muốn nhập ngạch, hoặc chuyển lên ngạch cao hơn cần đáp ứng các tiêu chuẩn của ngạch mới và thường phải trải qua một cuộc thi tuyển hay chuyển ngạch. Đối với bản thân công chức, ngạch công chức là cơ sở để sắp xếp công việc và để Nhà nước thực hiện các chính sách đãi ngộ và thăng tiến. Công chức ở nước ta hiện nay được phân chia vào 4 nhóm ngạch cơ bản:

- Công chức loại A: là những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương;





- Công chức loại B: là những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên chính và tương đương;

- Công chức loại C: là những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên và tương đương;

- Công chức loại D: là những người được bổ nhiệm vào các ngạch còn lại thấp hơn ngạch chuyên viên như cán sự và tương đương, nhân viên.

#### **2.4.2.2. Phân loại theo vị trí công tác:**

Đây là cách phân loại công chức dựa trên vị trí công tác mà công chức thực hiện trong bộ máy nhà nước. Theo cách phân loại này, công chức trong bộ máy hành chính công bao gồm:

- Công chức lãnh đạo, quản lý: là các công chức giữ nhiệm vụ chỉ huy trong điều hành công việc. Họ là những người được ban hành các quyết định quản lý để điều hành những người dưới quyền thực hiện công việc;

- Công chức thừa hành: là những người thực hiện các công việc theo sự điều hành của công chức lãnh đạo, quản lý.

### **2.5. CÁC NGUỒN LỰC VẬT CHẤT PHỤC VỤ CHO QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

#### **2.5.1. Khái niệm**

Để đảm bảo hoạt động quản lý hành chính công, cần có những chi phí vật chất nhất định như chi phí trả lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, trụ sở làm việc của cơ quan

hành chính công, phương tiện đi lại, trang thiết bị văn phòng...

*Nguồn lực vật chất cho các hoạt động hành chính công là tất cả những trang thiết bị vật chất gồm công sở, trang thiết bị làm việc và các nguồn tài chính công khác cần thiết để tiến hành các hoạt động quản lý hành chính công.*

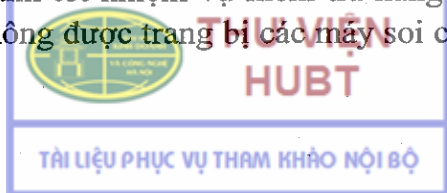
- Công sở của cơ quan hành chính công: là trụ sở làm việc của cơ quan hành chính công, có tên gọi riêng, có địa chỉ cụ thể, bao gồm công trình xây dựng, các tài sản khác thuộc khuôn viên trụ sở làm việc.

- Trang thiết bị làm việc: là những phương tiện, trang thiết bị cần thiết để tiến hành công vụ.

- Tài chính công: là nguồn tài chính Nhà nước sử dụng cho các hoạt động quản lý hành chính công.

### **2.5.2. Vai trò của nguồn lực vật chất trong hoạt động hành chính công**

Các nguồn lực vật chất giữ vai trò quan trọng trong hoạt động quản lý hành chính công, đảm bảo cho việc hoàn thành công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức. Hoạt động công vụ của người cán bộ, công chức nhiều khi không thể thực hiện có hiệu quả nếu thiếu các trang thiết bị làm việc. Chẳng hạn, một cảnh sát giao thông không thể xử phạt vi phạm các phương tiện giao thông chạy quá tốc độ nếu không được trang bị máy đo tốc độ, cán bộ hải quan không thể hoàn thành tốt nhiệm vụ kiểm tra hàng hóa xuất, nhập khẩu nếu không được trang bị các máy soi chiếu hiện đại...



Nguồn lực tài chính công dồi dào là điều kiện cần thiết để tiến hành có hiệu quả mọi hoạt động quản lý hành chính công.

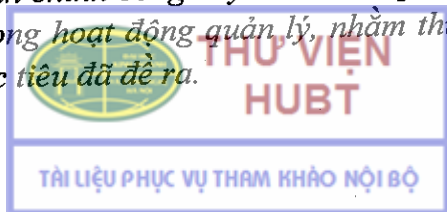
Vì vậy để nâng cao hiệu quả quản lý hành chính công ở nước ta hiện nay cần phải tiếp tục cải cách tài chính công và hiện đại hóa nền hành chính nhà nước.

## 2.6. CHỨC NĂNG CỦA NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG

### 2.6.1. Khái niệm chức năng quản lý hành chính công

Chức năng của một tổ chức nói chung là những hoạt động chủ yếu mà tổ chức đó phải thực hiện để khẳng định sự tồn tại của mình. Do đối tượng quản lý phong phú và không gian quản lý rộng lớn, nên hoạt động quản lý hành chính công rất đa dạng và phức tạp. Để thuận lợi cho việc thực hiện chức năng, các chủ thể quản lý hành chính công cần phải phân định thành các nhóm hoạt động chuyên biệt và giao cho cá nhân, bộ phận, tổ chức có chuyên môn phù hợp đảm nhận. Quá trình phân công và chuyên môn hóa lao động trong quản lý hành chính công là cơ sở hình thành nên các chức năng của cơ quan hành chính công.

Như vậy, chức năng quản lý hành chính công là thể thống nhất những hướng hoạt động cơ bản, tất yếu của các cơ quan hành chính công nảy sinh từ sự phân công, chuyên môn hóa trong hoạt động quản lý, nhằm thực hiện có hiệu quả các mục tiêu đã đề ra.



Các chức năng quản lý hành chính công có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Mỗi chức năng có nhiều nhiệm vụ cụ thể, là những công việc tất yếu phải thực hiện.

### 2.6.2. Phân loại chức năng quản lý hành chính công

Việc phân loại các chức năng quản lý hành chính công được tiến hành theo một số tiêu thức sau:

- *Phân loại theo phạm vi thực hiện*: quản lý hành chính công có chức năng đối nội và đối ngoại.

- *Phân loại theo tính chất hoạt động*: quản lý hành chính công có chức năng lập quy và chức năng điều hành hành chính.

- *Phân loại theo các lĩnh vực hoạt động*: quản lý hành chính công có chức năng chính trị, chức năng kinh tế, chức năng văn hóa, chức năng xã hội...

- *Phân loại theo cấp quản lý*: quản lý hành chính công được chia thành chức năng hành chính trung ương và chức năng hành chính địa phương.

- *Phân loại theo đối tượng tác động*: quản lý hành chính công có hai nhóm chức năng là duy trì sự tồn tại và phát triển chính bản thân nền hành chính; nhóm chức năng tác động đến các đối tượng bên ngoài và cung ứng dịch vụ công.

### 2.6.3. Ý nghĩa của việc nghiên cứu chức năng quản lý hành chính công

Việc nghiên cứu các chức năng quản lý hành chính công có các ý nghĩa sau:



*Thứ nhất*, chức năng quản lý hành chính công thể hiện nội dung hoạt động quản lý hành chính công. Do vậy, thông qua việc xem xét các chức năng quản lý hành chính công có thể xác định được các nội dung của quản lý hành chính công.

*Thứ hai*, chức năng quản lý hành chính công là một trong những căn cứ quan trọng nhất để thiết lập các cơ quan hành chính công.

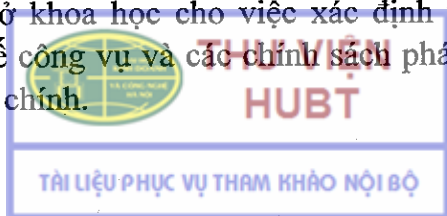
*Thứ ba*, bảo đảm quá trình hành chính được tiếp cận một cách bao quát, trọn vẹn, hoàn chỉnh đối với từng cơ quan, từng chức vụ, từng cấp hành chính trong các ngành, lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

*Thứ tư*, tạo cơ sở khách quan cho việc xác định khối lượng công việc theo từng chức năng, xác định định biên nhân sự, xây dựng mô hình tổ chức cho từng loại cơ quan hành chính công.

*Thứ năm*, nghiên cứu chức năng quản lý hành chính công giúp cho việc xác định mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành bộ máy hành chính công.

*Thứ sáu*, đảm bảo sự phù hợp, ăn khớp giữa các chức năng của các cơ quan trong bộ máy hành chính công; giảm thiểu sự chồng chéo hoặc bỏ trống chức năng trong hệ thống hành chính công.

*Thứ bảy*, nghiên cứu chức năng quản lý hành chính công tạo cơ sở khoa học cho việc xác định thể chế hành chính; quy chế công vụ và các chính sách phát triển nguồn nhân lực hành chính.



*Tóm lại*, nghiên cứu chức năng quản lý hành chính công tạo cơ sở cho việc hoàn thiện thể chế nền hành chính, cải cách tổ chức bộ máy, quy chế hoạt động của hệ thống hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

#### **2.6.4. Nội dung các chức năng quản lý hành chính công**

##### **2.6.4.1. Chức năng duy trì sự phát triển nền hành chính công**

Chức năng duy trì và phát triển nền hành chính công bao gồm các nhóm chức năng: Chức năng hoạch định, chức năng tổ chức bộ máy hành chính, chức năng nhân sự, chức năng quyết định và tổ chức thực hiện quyết định, chức năng phối hợp thực hiện thẩm quyền, chức năng tài chính, chức năng kiểm tra, đánh giá.

##### *1) Chức năng hoạch định*

Hoạch định là chức năng cơ bản trong các chức năng quản lý vì nó gắn liền với việc lựa chọn chương trình hành động trong tương lai. Hoạch định là chức năng đầu tiên và quan trọng nhất của tất cả các chức năng quản lý, của mọi cấp, mọi cơ quan trong hệ thống hành chính công. Chức năng hoạch định tập trung vào các nội dung cơ bản sau:

- Tiến hành dự báo, dự đoán, mô hình hóa;
- Xác định hệ thống mục tiêu, tốc độ phát triển, cơ cấu và các cân đối lớn;



- Xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển; lập các chương trình, dự án cho từng ngành, từng vùng, từng lĩnh vực, kế hoạch 5 năm và hàng năm.

### 2) Chức năng tổ chức bộ máy hành chính

Chức năng tổ chức bộ máy hành chính nhằm xây dựng một cơ cấu tổ chức hợp lý của cơ quan hành chính công để làm cho các cơ quan hành chính công vận hành thông suốt; xây dựng bộ máy gọn nhẹ, hiệu quả.

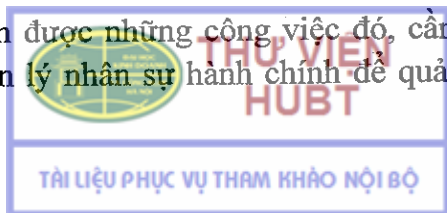
Chức năng tổ chức bộ máy hành chính bao gồm một số nhiệm vụ và hoạt động cụ thể sau:

- Xây dựng bộ máy gọn nhẹ, hiệu quả;
- Chỉ đạo sự vận hành của bộ máy;
- Hiệp đồng bên trong và hiệp đồng bên ngoài khi triển khai nhiệm vụ;
- Liên kết công việc, liên kết tổ chức và liên kết con người.

### 3) Chức năng nhân sự

Đây là chức năng gắn liền với việc xây dựng và phát triển nguồn nhân lực của các cơ quan hành chính công. Đó là sắp xếp cán bộ, công chức theo tiêu chuẩn chức danh; tiêu chuẩn hóa đội ngũ cán bộ công chức hành chính, tổ chức hệ thống công việc thích hợp.

Để làm được những công việc đó, cần phải tổ chức hệ thống quản lý nhân sự hành chính để quản lý, đánh giá



cán bộ, công chức thường xuyên và định kỳ; xây dựng các chế độ, chính sách đãi ngộ cán bộ, công chức.

#### *4) Chức năng ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định quản lý hành chính công*

Đây là chức năng cơ bản của quản lý hành chính công vì quản lý là hoạt động ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định. Quyết định quản lý là sản phẩm, là hành vi quan trọng nhất của công chức lãnh đạo quản lý.

Chức năng ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định bao gồm các nội dung sau:

- Tập hợp đầy đủ thông tin, xử lý thông tin;
- Đề ra các phương án khác nhau; thẩm định hiệu quả từng phương án; lựa chọn phương án tốt nhất;
- Thông qua quyết định;
- Ban hành quyết định quản lý hành chính công;
- Hướng dẫn và tổ chức thực hiện quyết định, đưa quyết định vào thực tế cuộc sống.

#### *5) Chức năng phối hợp thực hiện thẩm quyền*

Trong hệ thống hành chính công nói chung và trong từng cơ quan hành chính công nói riêng, mỗi cán bộ, công chức được phân công đảm nhiệm những công việc nhất định, do đó đòi hỏi phải có sự phối hợp và khớp nối công việc của các cá nhân riêng lẻ thành công việc chung nhằm đạt mục tiêu chung.





Chức năng phối hợp thực hiện thẩm quyền bao gồm các công việc chủ yếu sau:

- Xây dựng cơ chế phối hợp hiệu quả;
- Thực hiện sự chỉ đạo dọc theo cấp hành chính và sự phối hợp ngang giữa các bộ phận trong cơ quan, giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính; liên kết công việc của các cá nhân trong từng bộ phận.

Trong nhiều trường hợp, các cơ quan hành chính công phối hợp để ra các quyết định hành chính nhằm thực hiện thẩm quyền.

#### 6) Chức năng tài chính

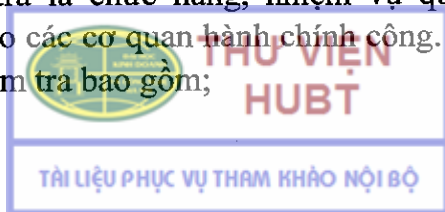
Chức năng này được thực hiện để đảm bảo kinh phí cho các hoạt động của Nhà nước, cũng như các nguồn vốn cho đầu tư phát triển của Nhà nước.

Chức năng tài chính bao gồm các nội dung cơ bản sau:

- Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách tài chính, đặc biệt là thu, chi ngân sách nhà nước;
- Sử dụng đúng chế độ, tiết kiệm và hiệu quả ngân sách được cấp;
- Quản lý chặt chẽ và hiệu quả công sản.

#### 7) Chức năng kiểm tra, đánh giá

Kiểm tra là chức năng, nhiệm vụ quan trọng của người lãnh đạo các cơ quan hành chính công. Nội dung của chức năng kiểm tra bao gồm;



- Phát hiện những sai sót, vướng mắc, ách tắc trong quá trình hoạt động để có giải pháp giải quyết;

- Tìm kiếm những cơ hội, những nguồn lực có thể khai thác để tận dụng nhằm đạt nhanh tới các mục tiêu đã định;

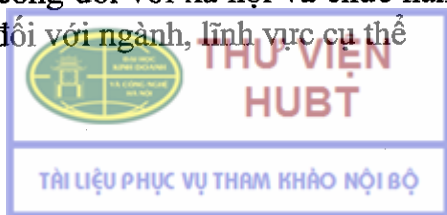
- Làm rõ những việc đã làm được, những việc chưa làm được để khen thưởng và xử lý kịp thời.

Báo cáo sơ kết, tổng kết, đánh giá là công cụ quan trọng trong công tác kiểm tra. Đó là hoạt động thiết lập các báo cáo định kỳ, báo cáo tổng kết dài hạn (2 năm, 5 năm, 10 năm...). Trong các báo cáo này cần đánh giá việc thực hiện mục tiêu, số lượng, chất lượng, hiệu quả thực hiện công vụ. Chức năng này đóng vai trò quan trọng, giúp người lãnh đạo thẩm định những việc đã làm được, làm phong phú thêm tính lý luận và thực tiễn hành chính, từ đó định ra những phương hướng, giải pháp cho những kỳ tiếp theo.

#### ***2.6.4.2. Chức năng tác động ra bên ngoài nền hành chính***

Chức năng tác động ra bên ngoài nền hành chính công là sự cụ thể hóa vai trò và nội dung hoạt động quản lý của Nhà nước đối với xã hội trên các phương diện chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội và an ninh quốc phòng...

Khi xem xét chức năng quản lý hành chính công đối với xã hội, có thể phân chia thành: các chức năng chung của hành chính công đối với xã hội và chức năng quản lý hành chính công đối với ngành, lĩnh vực cụ thể



1) *Những chức năng chung của hành chính công đối với xã hội*

*Thứ nhất, cung cấp cơ sở hạ tầng kinh tế*

Nhà nước cung cấp các thể chế cơ bản, những quy định cơ bản và những định hướng cần thiết cho các thực thể kinh tế lựa chọn và tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh, bao gồm: xác định và bảo vệ quyền tài sản, cưỡng chế tuân thủ các hợp đồng, cung cấp đồng tiền tiêu chuẩn, thước đo và các đơn vị đo lường, các quy định pháp luật về doanh nghiệp, sáng chế, bản quyền...

*Thứ hai, Cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng*

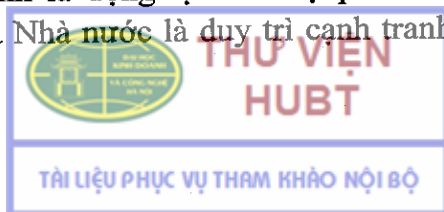
Các hàng hóa dịch vụ công cộng có đặc điểm sử dụng chung, không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng và không loại trừ. Những hàng hóa và dịch vụ công cộng này bao gồm an ninh quốc phòng, kết cấu hạ tầng giao thông, kiểm soát lũ lụt, xử lý chất thải, nước thải, hệ thống kiểm soát giao thông và cơ sở hạ tầng khác.

*Thứ ba, giải quyết và hòa giải các mâu thuẫn trong xã hội*

Chức năng của Nhà nước là giải quyết hoặc cải thiện mâu thuẫn trong xã hội nhằm theo đuổi sự công bằng, trật tự và ổn định.

*Thứ tư, duy trì cạnh tranh*

Cạnh tranh là động lực của sự phát triển xã hội và chức năng của Nhà nước là duy trì cạnh tranh, phá bỏ độc quyền.



### *Thứ năm, bảo vệ các nguồn lực tự nhiên*

Chức năng của Nhà nước là ngăn chặn việc sử dụng lãng phí các nguồn lực tự nhiên, bảo vệ môi trường sinh thái, đảm bảo sự phát triển kinh tế, xã hội một cách bền vững.

### *Thứ sáu, bảo đảm sự tiếp cận tối thiểu của cá nhân đối với các hàng hóa và dịch vụ kinh tế*

Sự vận hành của nền kinh tế thị trường tạo ra những tiêu cực mà xã hội văn minh không chấp nhận được như nghèo đói, thất nghiệp, suy dinh dưỡng, hoặc những vấn đề bên ngoài thị trường như tuổi già, thất học... Vì vậy, chức năng của Nhà nước là xóa đói, giảm nghèo; tạo công ăn việc làm, chăm sóc người già, khám chữa bệnh, nâng cao mức sống của người dân...

### *Thứ bảy, duy trì sự ổn định của nền kinh tế*

Trong chu kỳ vận hành của nền kinh tế thị trường luôn có những thay đổi bất thường, thậm chí là sự suy thoái kinh tế. Do vậy, chức năng của Nhà nước là đảm bảo duy trì sự ổn định của nền kinh tế thông qua ngân sách, chính sách tiền tệ, hoặc kiểm soát tiền lương và giá cả.

### *2) Chức năng quản lý hành chính công đối với các ngành, lĩnh vực*

Chức năng quản lý hành chính công đối với các ngành, lĩnh vực thể hiện nội dung của quản lý hành chính công đối với các ngành, lĩnh vực khác nhau của xã hội,



như: công nghiệp; nông nghiệp - nông thôn; xây dựng; giao thông vận tải; khoa học - công nghệ; tài nguyên - môi trường, bưu chính viễn thông; tài chính; tiền tệ; giáo dục; y tế; an ninh; quốc phòng; đối ngoại....

## **Câu hỏi ôn tập chương 2**

1. Khái niệm về nền hành chính công?

2. Khái niệm, vai trò của thể chế hành chính công?

3. Khái niệm, đặc điểm của cơ quan hành chính công?

Phân biệt cơ quan hành chính công thẩm quyền chung và cơ quan hành chính công thẩm quyền riêng?

4. Vai trò của đội ngũ cán bộ công chức làm việc trong bộ máy hành chính công ở Việt Nam?

5. Khái niệm chức năng quản lý hành chính công? Ý nghĩa của việc nghiên cứu các chức năng quản lý hành chính công?

6. Nội dung các chức năng để duy trì sự phát triển của nền hành chính công và các chức năng tác động ra bên ngoài nền hành chính công?



## Chương 3

# CÔNG NGHỆ HÀNH CHÍNH

### 3.1. SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

#### 3.1.1. Khái quát về văn bản quản lý hành chính công

##### 3.1.1.1. Khái niệm về văn bản quản lý hành chính công

Hoạt động giao tiếp của nhân loại được thực hiện chủ yếu bằng ngôn ngữ. Hoạt động giao tiếp bằng ngôn ngữ được thực hiện qua quá trình phát và nhận các ngôn bản ở dạng âm thanh (lời nói) hoặc được ghi lại dưới dạng chữ viết. Ngôn bản được ghi lại dưới dạng chữ viết chính là văn bản.

*Văn bản là phương tiện ghi lại và truyền đạt thông tin bằng một ngôn ngữ (hay kí hiệu) nhất định.*

Trong hoạt động giao tiếp, văn bản được tạo nên bởi sự chi phối của các nhân tố giao tiếp: chủ thể (người viết văn bản) và đối tượng (người lĩnh hội văn bản); nội dung giao tiếp (vấn đề, sự vật, hiện tượng); hoàn cảnh giao tiếp (bối cảnh lịch sử, môi trường văn hóa - xã hội...); cách thức giao tiếp (phương tiện giao tiếp, trực tiếp hay gián tiếp, kênh thông tin, loại văn bản...); mục đích giao tiếp (kết



quả, hệ quả thu được). Là sản phẩm và phương tiện của hoạt động giao tiếp, nên văn bản ngày càng đóng vai trò quan trọng trong mọi hoạt động của xã hội con người.

*Văn bản quản lý* là phương tiện để ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lý, hoặc các thông tin cần thiết hình thành trong hoạt động quản lý.

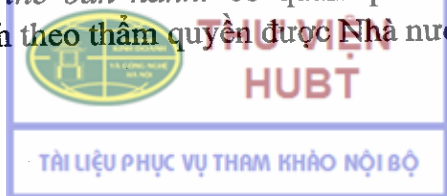
Trong quản lý hành chính công, văn bản là phương tiện thông tin cơ bản, là một trong những yếu tố quan trọng, cần thiết để kiến tạo thể chế hành chính công, là phương tiện quan trọng để thực thi quá trình quản lý hành chính công. Vì vậy, công tác ban hành văn bản quản lý hành chính công là một bộ phận cấu thành của hoạt động quản lý hành chính công.

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

### **3.1.1.2. Các yếu tố cấu thành và đặc trưng cơ bản của văn bản quản lý hành chính công**

1) Các yếu tố cấu thành văn bản hành chính công:

- ~~Chủ thể ban hành:~~ cơ quan quản lý hành chính công ban hành theo thẩm quyền được Nhà nước quy định.



*- Nội dung truyền đạt:*

Các quyết định quản lý và thông tin quản lý phục vụ cho công tác quản lý hành chính công. Các quyết định quản lý hành chính công mang tính chất quyền lực đơn phương và làm phát sinh hệ quả pháp lý cụ thể.

Thông tin quản lý hành chính công có tính chất hai chiều. Theo chiều dọc từ trên xuống (các văn bản từ cấp trên chuyển xuống cấp dưới) và từ dưới lên (các văn bản từ cấp dưới chuyển lên cấp trên). Theo chiều ngang gồm các văn bản trao đổi giữa các cơ quan ngang cấp, ngang quyền.

- *Đối tượng áp dụng:* Cơ quan nhà nước, tổ chức, công dân có quyền được nhận các quyết định, thông tin quản lý hành chính công và có trách nhiệm thực hiện các quyết định do các văn bản đưa ra.

2) Đặc trưng của văn bản quản lý hành chính công là:

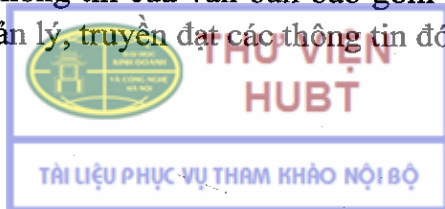
- Luôn được ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục và hình thức nhất định.

- Được Nhà nước đảm bảo bằng các biện pháp thuyết phục, tổ chức, hành chính, kinh tế, cưỡng chế.

### **3.1.2. Chức năng của văn bản quản lý hành chính công**

#### **3.1.2.1. Chức năng thông tin**

Thông tin là chức năng cơ bản nhất của văn bản. Chức năng thông tin của văn bản bao gồm việc ghi lại các thông tin quản lý, truyền đạt các thông tin đó trong hệ thống





quản lý từ cơ quan nhà nước đến nhân dân, giúp các cơ quan nhà nước thu nhận các thông tin cần thiết cho hoạt động quản lý và đánh giá các thông tin thu được qua các hệ thống truyền thông tin khác.

Dưới dạng văn bản, thông tin bao gồm ba loại với những nét đặc thù riêng:

- *Thông tin quá khứ* là những thông tin liên quan đến những sự việc đã được giải quyết, có giá trị nhất định đối với hoạt động hiện hành và cần được bảo quản lâu dài dưới dạng văn bản.

- *Thông tin hiện hành* là những thông tin liên quan đến những sự việc đang xảy ra hàng ngày, được xét theo mục đích hoạt động, theo chức năng, nhiệm vụ đang thực hiện hàng ngày của các cơ quan.

- *Thông tin dự báo* là những thông tin mang tính kế hoạch tương lai, các dự báo chiến lược hoạt động mà bộ máy quản lý cần dựa vào đó để hoạch định phương hướng hoạt động.

### 3.1.2.2. Chức năng quản lý

Chức năng quản lý là chức năng quan trọng đặc biệt của văn bản quản lý hành chính công. Nó được thể hiện ở chỗ văn bản là công cụ, là phương tiện để tổ chức có hiệu quả các công việc. Các loại văn bản được ban hành thường xuyên trong các cơ quan nhà nước, như thông tư, chỉ thị, quyết định, thông báo,.... ở những mức độ khác nhau, đều đóng vai trò là công cụ tổ chức các hoạt động quản lý. Nhờ

có các loại văn bản này mà các cơ quan quản lý và lãnh đạo có thể điều hành tốt được các công việc trong nhiều lĩnh vực, không gian và thời gian khác nhau. Đồng thời, nhờ vậy đã tạo nên sự ổn định trong công việc, thiết lập được các định mức cần thiết cho mỗi loại công việc, tránh được cách làm tùy tiện, thiếu khoa học.

Theo chức năng quản lý, văn bản quản lý hành chính công có thể bao gồm hai loại:

- Những văn bản tạo nên sự ổn định của bộ máy lãnh đạo và quản lý: xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và vị trí của mỗi cơ quan trong bộ máy nhà nước; xác định mối quan hệ và điều kiện hoạt động của các cơ quan. Đó là các văn bản như nghị định, nghị quyết, quyết định về việc thành lập cơ quan cấp dưới, điều lệ làm việc của cơ quan, các đề án tổ chức bộ máy quản lý đã được phê duyệt, các thông tư, công văn hướng dẫn xây dựng, tổ chức,...

- Những văn bản giúp cho các cơ quan lãnh đạo và quản lý nhà nước tổ chức các hoạt động cụ thể theo quyền hạn của mình. Đó là các văn bản như quyết định, chỉ thị, thông báo, công văn hướng dẫn các công việc cho cấp dưới, các báo cáo tổng kết công việc...

### ***3.1.2.3. Chức năng pháp lý***

Văn bản hành chính được sử dụng để ghi lại và truyền đạt các qui phạm pháp luật và các quyết định hành chính, do vậy văn bản hành chính là chứng cứ pháp lý để



giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý hành chính công.

Chức năng pháp lý của văn bản quản lý hành chính công được thể hiện qua hai đặc điểm sau:

- Chúng chứa đựng các qui phạm pháp luật.

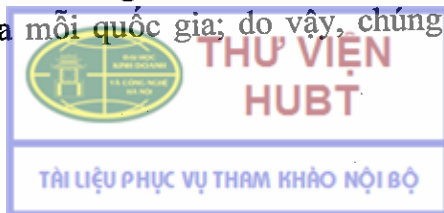
- Chúng là căn cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong điều hành công việc của cơ quan, tổ chức và giải quyết các công việc liên quan đến tổ chức, công dân.

Văn bản hành chính có tác dụng rất lớn trong việc xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy quản lý nhà nước, giữa hệ thống quản lý với hệ thống bị quản lý, trong việc tạo nên mối ràng buộc trách nhiệm giữa các chủ thể tạo lập và đối tượng tiếp nhận văn bản. Văn bản là sản phẩm của hoạt động áp dụng pháp luật, do đó nó là cơ sở pháp lý vững chắc để Nhà nước giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ quản lý hết sức phức tạp của mình.

#### **3.1.2.4. Các chức năng khác**

Cũng như nhiều loại văn bản khác, văn bản quản lý hành chính công là sản phẩm sáng tạo của con người, được hình thành trong quá trình nhận thức, lao động để tổ chức xã hội; do vậy, chúng có chức năng văn hóa - xã hội.

Văn bản quản lý hành chính công là nguồn tư liệu lịch sử giúp hình dung được tiến trình phát triển từng thời kì lịch sử của mỗi quốc gia; do vậy, chúng có chức năng lịch sử.



Ngoài ra, văn bản quản lý hành chính công còn có các chức năng khác như: chức năng thống kê, chức năng kinh tế...

### 3.1.3. Phân loại văn bản quản lý hành chính công

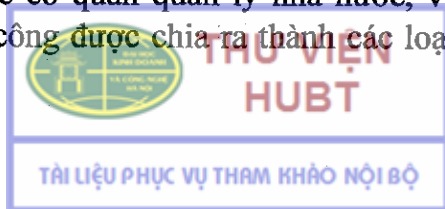
Tùy theo mục đích và nội dung phân loại, văn bản quản lý hành chính công phân loại theo các tiêu chí cơ bản sau:

- *Phân loại theo cơ quan (tác giả) ban hành:* Các văn bản được phân biệt với nhau theo từng loại cơ quan đã ban hành. Theo đó, văn bản có thể là văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chính phủ, Các cơ quan cấp bộ, Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND),... Tuy nhiên, văn bản quản lý hành chính công thông thường chỉ giới hạn là các văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước soạn thảo và ban hành.

- *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,...

- *Phân loại theo nội dung,* văn bản được sắp xếp theo từng nội dung được đưa ra trong trích yếu của văn bản: văn bản về tuyển sinh, văn bản về công chứng, văn bản về xuất nhập khẩu,...

- *Phân loại theo mục đích biên soạn,* dựa vào chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước, văn bản quản lý hành chính công được chia ra thành các loại: văn bản lãnh



đạo chung, văn bản tổ chức bộ máy, văn bản quản lý cán bộ,...

- *Phân loại theo thời gian ban hành*, văn bản có thể thuộc các năm tháng khác nhau.

- *Phân loại theo kỹ thuật chế tác*, ngôn ngữ thể hiện (dùng tiếng dân tộc nào, tiếng nước ngoài nào).

- *Phân loại theo quản lý chuyên môn - kỹ thuật*: Văn bản chuyên môn trong các lĩnh vực, như: tài chính, ngân hàng, tư pháp, ngoại giao, y tế... Văn bản kỹ thuật có trong các lĩnh vực kỹ thuật, như: xây dựng, kiến trúc, qui hoạch lãnh thổ,...

- *Phân loại theo hiệu lực pháp lý*, văn bản có thể là qui phạm pháp luật hoặc không chứa đựng qui phạm pháp luật. Theo hiệu lực pháp lý, văn bản gồm 3 loại:

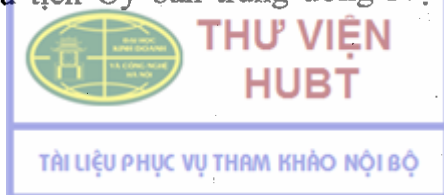
### 1) Văn bản qui phạm pháp luật

Văn bản qui phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định. Văn bản qui phạm pháp luật nói chung bao gồm :

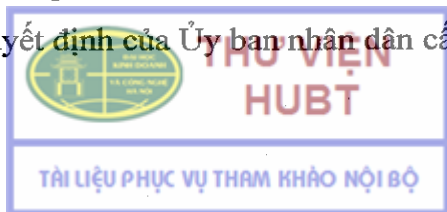
- Hiến pháp.

- Bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.



- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.
- Nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.
- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.
- Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước.
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.
- Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.
- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.



- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn.

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

### 2) Văn bản áp dụng pháp luật (văn bản cá biệt)

Văn bản áp dụng pháp luật là các văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương, hoặc ở địa phương do HĐND, UBND ban hành để áp dụng pháp luật. Các văn bản này nhằm để các cơ quan có thẩm quyền giải quyết quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong áp dụng pháp luật đối với từng trường hợp cụ thể.

### 3) Văn bản hành chính thông thường

Loại văn bản này gồm toàn bộ các công văn, công điện, thông báo, thông cáo, báo cáo, tờ trình, biên bản, đề án, phương án, kế hoạch, chương trình, diễn văn, các loại giấy (giấy mời, giấy ủy quyền...), các loại phiếu (phiếu gửi, phiếu báo,...) và các loại đơn từ, hợp đồng khác nhau...

## 3.1.4. Hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quản lý hành chính công

### 3.1.4.1. Hiệu lực của văn bản quản lý hành chính công

Bất kỳ văn bản quản lý hành chính công nào được ban hành đều được qui định trực tiếp hoặc gián tiếp về thời gian có hiệu lực, không gian áp dụng và đối tượng thi hành. Theo Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật (Năm 2015),



thời điểm có hiệu lực của văn bản qui phạm pháp luật được qui định là:

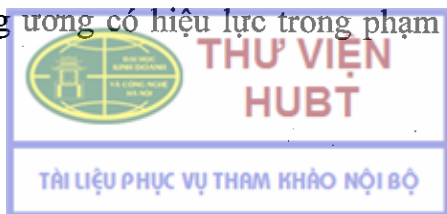
*1) Về thời gian*

Thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại văn bản đó nhưng không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trung ương ; không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã.

Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, đồng thời phải được đăng ngay trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương tiện truyền thông đại chúng; đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc Công báo tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chậm nhất là sau 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành.

*2) Về không gian và đối tượng áp dụng* văn bản quản lý hành chính công tùy theo từng loại văn bản mà có phạm vi và mức độ khác nhau.

Văn bản qui phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở Trung ương có hiệu lực trong phạm vi cả nước và





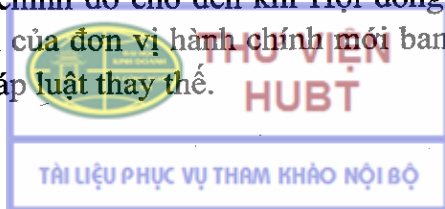
được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trừ trường hợp văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền hoặc điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác.

Văn bản qui phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ở đơn vị hành chính nào thì có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính đó và phải được quy định cụ thể ngay trong văn bản đó.

Trường hợp có sự thay đổi về địa giới hành chính thì hiệu lực về không gian và đối tượng áp dụng của văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương được xác định như sau :

a) Trường hợp một đơn vị hành chính được chia thành nhiều đơn vị hành chính mới cùng cấp thì văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính được chia vẫn có hiệu lực đối với đơn vị hành chính mới cho đến khi Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính mới ban hành văn bản quy phạm pháp luật thay thế.

b) Trường hợp nhiều đơn vị hành chính được nhập thành một đơn vị hành chính mới cùng cấp thì văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính được nhập vẫn có hiệu lực đối với đơn vị hành chính đó cho đến khi Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính mới ban hành văn bản quy phạm pháp luật thay thế.



c) Trường hợp một phần địa phận và dân cư của đơn vị hành chính được điều chỉnh về một đơn vị hành chính khác thì văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính được mở rộng có hiệu lực đối với phần địa phận và bộ phận dân cư được điều chỉnh.

### ***3.1.4.2. Nguyên tắc áp dụng văn bản quản lý hành chính công***

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Năm 2015) qui định các nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật là:

- Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Trong trường hợp các văn bản có qui định hiệu lực trở về trước, thì áp dụng theo qui định đó.

- Các văn bản quy phạm pháp luật có qui định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

- Các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành mà có qui định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng qui định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau.

- Văn bản quy phạm pháp luật mới không qui định trách nhiệm pháp lý hoặc qui định trách nhiệm pháp lý nhẹ hơn



đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực, thì áp dụng văn bản mới.

- Việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật trong nước không được cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp.

Theo đó, các văn bản quản lý hành chính công cũng phải tuân thủ các nguyên tắc đã nêu trên.

### **3.1.5. Yêu cầu soạn thảo văn bản quản lý hành chính công**

#### **3.1.5.1. Yêu cầu chung**

Nắm vững đường lối chính trị của Đảng để có thể thể chế hóa chính sách bằng pháp luật. Yêu cầu này đòi hỏi phải giải quyết hợp lý các quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, giữa tập thể và cá nhân, giữa cấp trên và cấp dưới,...

Văn bản được ban hành phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi hoạt động của cơ quan, bao gồm: thẩm quyền pháp lý, thể loại, phạm vi tác động, trật tự pháp lý, sự tương thích với các văn bản khác.

Nắm vững nội dung văn bản cần soạn thảo, phương thức giải quyết công việc phải rõ ràng, phù hợp. Nội dung



văn bản phải thiết thực, đáp ứng các nhu cầu thực tế đặt ra, có tính khả thi, phù hợp với pháp luật hiện hành.

Văn bản phải được trình bày đúng các yêu cầu về mặt thể thức theo văn phong pháp luật - hành chính.

Người soạn thảo văn bản cần nắm vững nghiệp vụ và kỹ thuật soạn thảo văn bản dựa trên kiến thức cơ bản và hiểu biết về quản lý hành chính công.

### **3.1.5.2. Yêu cầu cụ thể**

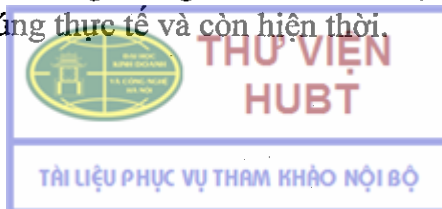
*- Văn bản phải có tính mục đích*

Tính mục đích của văn bản được thể hiện ở mức độ phản ánh các mục tiêu trong đường lối, chính sách của Đảng, nghị quyết của các cơ quan quyền lực và của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên, nhằm triển khai được sự lãnh đạo của Đảng và chính quyền các cấp và nguyện vọng của nhân dân.

Xuất phát từ tính mục đích, văn bản phải đảm bảo tính thích hợp cả về nội dung cũng như về hình thức. Về nội dung, văn bản ban hành phải đảm bảo thiết thực, đáp ứng tối đa những đòi hỏi của thực tiễn, phù hợp với pháp luật hiện hành. Về hình thức phải đảm bảo sự phù hợp với từng loại văn bản cụ thể, tránh lẫn lộn trong việc sử dụng, ban hành các loại văn bản.

*- Văn bản phải có tính khoa học*

Có đủ lượng thông tin cần thiết, sự kiện và số liệu chính xác, đúng thực tế và còn hiện thời.



Đảm bảo sự lô gích về nội dung : sự nhất quán về chủ đề, bố cục chặt chẽ.

Thể thức văn bản phải theo qui định.

Đảm bảo tính hệ thống của văn bản.

*- Văn bản phải có tính đại chúng*

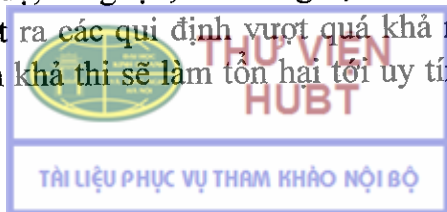
Văn bản phải có nội dung dễ hiểu và dễ nhớ, phù hợp, phổ cập, nhưng phải nghiêm túc, chặt chẽ và khoa học ; vì văn bản quản lý hành chính công có liên quan trực tiếp tới nhân dân, là đối tượng để nhân dân tìm hiểu và thực hiện quyền làm chủ của mình.

*- Văn bản phải có tính bắt buộc thực hiện*

Văn bản quản lý hành chính công thể hiện quyền lực nhà nước, nhằm truyền đạt ý chí của các cơ quan nhà nước tới các đối tượng chịu sự quản lý. Đó là những mệnh lệnh, yêu cầu, cấm đoán và cả những hướng dẫn hành vi xử sự thường mang tính bắt buộc thi hành. Do vậy, văn bản đòi hỏi phải được ban hành đúng thẩm quyền; văn bản trái thẩm quyền là văn bản bất hợp pháp.

*- Văn bản phải có tính khả thi*

Tính khả thi là hệ quả của sự kết hợp đúng đắn và hợp lý các tính mục đích, tính khoa học, tính đại chúng, tính bắt buộc thực hiện. Ngoài ra, còn phải tính đến sự phù hợp với trình độ, năng lực, khả năng vật chất của chủ thể thi hành. Nếu đặt ra các qui định vượt quá khả năng, văn bản không có tính khả thi sẽ làm tổn hại tới uy tín của cơ quan



ban hành và tạo thuận lợi cho việc vi phạm pháp luật. Nhưng nếu văn bản có các nội dung lạc hậu sẽ không kích thích sự năng động, sáng tạo của các chủ thể, gây hại đến lợi ích của Nhà nước.

- *Văn bản phải được viết bằng ngôn ngữ chuẩn mực*

Văn bản quản lý hành chính công được viết theo văn phong hành chính. Đó là dạng ngôn ngữ tiếng Việt có hệ thống tương đối hoàn chỉnh phục vụ cho các mục đích giao tiếp bằng văn bản trong lĩnh vực pháp luật và hành chính. Văn phong hành chính có những đặc điểm là:

+ *Tính chính xác, rõ ràng* để mọi người đều có thể hiểu được và tránh nội dung bị bóp méo, xuyên tạc. Do vậy, câu văn phải ngắn gọn, mạch lạc, diễn tả ý tưởng dứt khoát, sử dụng từ ngữ chính xác.

+ *Tính phổ thông, đại chúng* thể hiện bằng ngôn ngữ dễ hiểu, phổ thông, không lạm dụng thuật ngữ chuyên môn, hành văn viên dẫn lối bác học.

+ *Tính khách quan, phi cá tính*: Văn bản quản lý hành chính công là tiếng nói của quyền lực nhà nước, phải được trình bày trực tiếp, không thiên vị, nhân danh cơ quan trình bày ý chí của Nhà nước, ý đồ của lãnh đạo gắn liền với chuẩn mực, kỉ cương, vị thế, tôn ti mang tính hệ thống của cơ quan nhà nước được qui định bởi các chuẩn mực pháp lý.

+ *Tính trang trọng, lịch sự*: Văn bản là tiếng nói của chính quyền, nên phải thể hiện tính trang trọng, uy nghiêm.



Tính trang trọng, lịch sự trong lời văn của văn bản thể hiện sự tôn trọng đối với các chủ thể thi hành, làm tăng uy tín của cá nhân, tập thể ban hành văn bản phản ánh trình độ giao tiếp “văn minh hành chính” của một Nhà nước pháp quyền hiện đại.

+ *Tính khuôn mẫu* : Văn bản cần được trình bày, sắp xếp bố cục nội dung theo các khuôn mẫu, thể thức qui định và trong nhiều trường hợp phải theo các bản mẫu có sẵn, chỉ cần điền nội dung cần thiết vào. Điều đó đảm bảo cho sự thống nhất, tính khoa học và tính văn hóa của công văn, giấy tờ. Chẳng hạn, cần phải sử dụng các quán ngữ kiểu : ‘Căn cứ vào...’, ‘Theo đề nghị của...’, ‘Các... chịu trách nhiệm thi hành quyết định này’...

Ngôn ngữ văn bản quản lý hành chính công đòi hỏi việc sử dụng từ ngữ theo đúng văn phong pháp luật - hành chính : Sử dụng từ ngữ phổ thông, trung tính thuộc văn viết, không dùng phong cách khẩu ngữ; tránh sử dụng từ cổ, thậm trọng trong dùng từ mới; không dùng từ thông tục, tiếng lóng; sử dụng đúng và hợp lý từ chuyên ngành; sử dụng hợp lý và chính xác từ Hán - Việt và các từ gốc nước ngoài khác; sử dụng đúng chính tả tiếng Việt; câu phải có quan hệ ngữ nghĩa phù hợp với tư duy người Việt và cần phải nhất quán về chủ đề; giữa các câu cần có sự liên kết chặt chẽ cả về nội dung lẫn hình thức.

### 3.1.6. **Bố cục và thể thức văn bản quản lý hành chính công**



Theo qui định, văn bản phải có bố cục và thể thức sau đây :

### **A. Phần mở đầu**

1- *Quốc hiệu* : Được đặt đầu ở trung tâm của trang đầu tiên văn bản :

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

.....

2- *Tên cơ quan ban hành văn bản*: Được đặt đầu ở phía trái trang đầu tiên văn bản. Từ đó cho biết vị trí của cơ quan ban hành trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước.

3- *Số và kí hiệu*: Được đặt dưới tên cơ quan ban hành văn bản; số của văn bản được đánh từ 01 và bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 đến 31 tháng 12 mỗi năm; các số dưới 10 phải viết thêm số 0 ở đằng trước. Kí hiệu là chữ viết tắt tên loại văn bản và tên cơ quan ban hành văn bản; cụ thể:

- *Số và kí hiệu của văn bản qui phạm pháp luật*:

Số: .../ năm ban hành/ viết tắt tên loại văn bản - viết tắt tên cơ quan ban hành. Thí dụ: Số: 35/2017/NĐ-CP - Nghị định của Chính phủ “Về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước trong Khu kinh tế, Khu công nghệ cao”, ban hành ngày 03 tháng 04 năm 2017.

- *Số và kí hiệu của văn bản cá biệt* (văn bản áp dụng pháp luật):

100





Số: .../viết tắt tên loại văn bản - viết tắt tên cơ quan ban hành.

- *Số và kí hiệu văn bản hành chính:*

+ Văn bản có tên loại:

Số:.../viết tắt tên loại văn bản - viết tắt tên cơ quan ban hành.

+ Văn bản không có tên loại (công văn):

Số: .../viết tắt tên cơ quan ban hành - viết tắt tên cơ quan soạn thảo.

4- *Địa danh và ngày, tháng, năm ban hành:* Được viết ngay dưới quốc hiệu, đầy đủ các chữ. Địa danh là địa điểm đặt trụ sở cơ quan ban hành; ngày tháng là thời điểm ban hành văn bản. Những số chỉ ngày dưới 10 và chỉ tháng dưới 3 phải viết thêm số 0 ở phía trước.

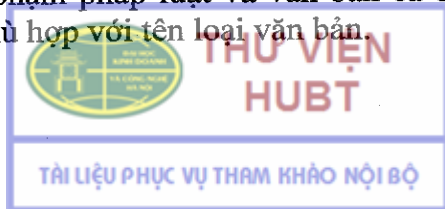
5- *Tên loại văn bản:* Trừ công văn, tất cả các văn bản đều có tên loại. Không dùng các tên loại mà pháp luật không qui định.

6- *Trích yếu văn bản:* Là một câu ngắn gọn thể hiện tổng quát nội dung chủ yếu của văn bản.

7- *Căn cứ ban hành văn bản:* Đây là yếu tố bắt buộc đối với văn bản qui phạm pháp luật và văn bản cá biệt.

## **B. Phần triển khai**

8- *Loại hình quyết định:* Đây là yếu tố đặc trưng của văn bản qui phạm pháp luật và văn bản cá biệt. Loại hình quyết định phù hợp với tên loại văn bản.



9- *Nội dung điều chỉnh*: Đây là phần trọng tâm của văn bản, có thể ở dạng “văn điều khoản” hoặc là “văn xuôi pháp luật”.

10- *Điều khoản thi hành*: Thông thường đối với văn bản qui phạm pháp luật và văn bản cá biệt phần điều khoản thi hành bao gồm:

Hiệu lực của văn bản;

Chủ thể thi hành;

Xử lý văn bản cũ.

### **C. Phần kết**

11- *Thẩm quyền kí*, bao gồm: hình thức để kí, chức vụ, chữ kí, họ và tên đầy đủ của người có thẩm quyền kí.

12- *Con dấu hợp pháp*.

13- *Nơi nhận*

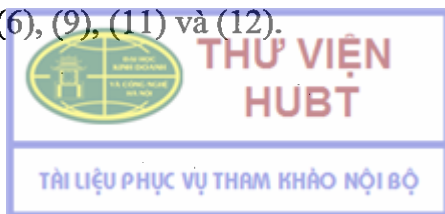
Các yếu tố thể thức tùy nghi (nếu có):

14- *Dấu độ mật, độ khẩn*.

15- *Tên viết tắt người đánh máy và số lượng bản đánh máy hoặc sao, chụp*.

16- *Các phụ chú* như: “xem tại chỗ”, “xem xong xin trả lại”,...

Cần lưu ý: các văn bản phụ chỉ bao gồm các yếu tố (1), (2), (5), (6), (9), (11) và (12).



Mẫu văn bản: Trích Nghị định của Chính phủ

CHÍNH PHỦ

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA  
VIỆT NAM

-----  
Số: 35/2017/NĐ-  
CP

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc  
-----

Hà Nội, ngày 03 tháng 04 năm 2017

## NGHỊ ĐỊNH

### QUY ĐỊNH VỀ THU TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT, THU TIỀN THUÊ ĐẤT, THUÊ MẶT NƯỚC TRONG KHU KINH TẾ, KHU CÔNG NGHỆ CAO

*Căn cứ Luật tổ chức Chính phủ ngày 19 tháng 6 năm 2015;*

*Căn cứ Luật quản lý thuế ngày 29 tháng 11 năm 2006;*

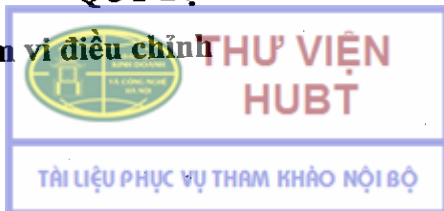
.....  
*Theo đề nghị của Bộ Trưởng Bộ Tài chính;*

*Chính phủ ban hành Nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước trong Khu kinh tế, Khu công nghệ cao.*

## Chương I

### QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh



1. Nghị định này quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước trong Khu kinh tế, Khu công nghệ cao.

2. Khu công nghệ cao quy định tại Nghị định này được thành lập, hoạt động theo quy định của pháp luật về công nghệ cao.

.....

.....

### **Chương III**

## **ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

### **Điều 17. Hiệu lực thi hành và tổ chức thực hiện**

1. Nghị định này có hiệu lực thi hành từ ngày 20 tháng 6 năm 2017.

.....

.....

3. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trong Khu kinh tế, Khu công nghệ cao chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này./.

**Nơi nhận**

**TM. CHÍNH PHỦ**

- Ban Bí thư Trung ương Đảng;

**THỦ TƯỚNG**

104



- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

.....

- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý TTg, TGĐ Công TTĐT, các Vụ, Cục, đơn vị trực thuộc Công báo;

- Lưu: VT, NN(3), XH

**Nguyễn Xuân Phúc**

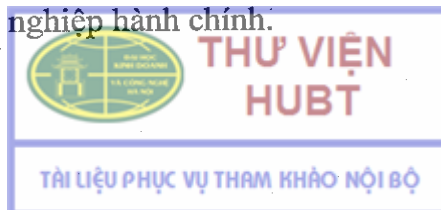
## **3.2. THỦ TỤC HÀNH CHÍNH**

### **3.2.1. Khái quát chung về thủ tục hành chính**

#### **3.2.1.1. Khái niệm về thủ tục hành chính**

*Thủ tục hành chính là trình tự về thời gian, không gian và là cách thức giải quyết công việc của cơ quan hành chính công trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân.*

Thủ tục hành chính được đặt ra để các cơ quan nhà nước có thể thực hiện mọi hoạt động cần thiết của mình, trong đó bao gồm: trình tự thành lập các công sở; trình tự bổ nhiệm, bãi nhiệm, điều động công chức; trình tự lập qui, áp dụng qui phạm pháp luật; trình tự điều hành, tổ chức các hoạt động tác nghiệp hành chính.



Thủ tục hành chính được điều chỉnh bởi qui phạm hành chính. Nó là cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng của mình, tạo điều kiện bảo đảm cho pháp chế được giữ vững, mở rộng dân chủ, công khai trong quản lý nhà nước theo một qui trình thống nhất.

### **3.2.1.2. Đặc điểm thủ tục hành chính**

*- Thủ tục hành chính lệ thuộc vào nhận thức của cơ quan xây dựng và cơ quan thực hiện các thủ tục đã ban hành*

Thủ tục hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt ra để giải quyết công việc. Trên một chừng mực đáng kể, nó lệ thuộc vào nhận thức chủ quan của chính những người xây dựng nên. Bên cạnh đó, nó cũng lệ thuộc vào nhận thức của cơ quan áp dụng. Nếu nhận thức đó phù hợp với thực tế khách quan đòi hỏi thì thủ tục hành chính sẽ mang tính tiến bộ, thiết thực phục vụ cho cuộc sống. Nhưng nếu nhận thức không phù hợp với yêu cầu khách quan thì sẽ xuất hiện những thủ tục hành chính lạc hậu và có thể trở thành rào cản trong việc giải quyết các công việc thực tế.

*- Thủ tục hành chính thường phụ thuộc vào thực tế của quá trình giải quyết công việc*

Thủ tục hành chính gắn liền với quá trình giải quyết công việc nội bộ của Nhà nước. Nó liên quan đến quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của công dân. Trong khi đó, yêu cầu của công việc cần thực hiện thường rất phức tạp, không giống nhau. Có việc cần phải thực hiện nhanh, gọn,



qua ít khâu, ít cấp. Có việc đòi hỏi phải rất thận trọng, phải qua nhiều khâu. Vì vậy, không nên máy móc khi xử lý các thủ tục hành chính; thủ tục hành chính không thích hợp sẽ làm cho quyết định của nhà quản lý gặp nhiều khó khăn, kém hiệu quả.

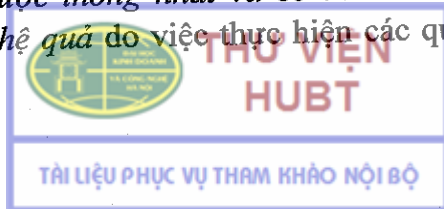
- *Thủ tục hành chính rất đa dạng, phức tạp.*

Hoạt động quản lý nhà nước là hoạt động diễn ra ở hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội và bộ máy hành chính bao gồm rất nhiều các cơ quan từ Trung ương đến địa phương, mỗi cơ quan đó trong việc thực hiện thẩm quyền của mình đều phải tuân thủ theo những thủ tục nhất định. Bên cạnh đó, với xu hướng hợp tác quốc tế, đối tượng quản lý không chỉ trong phạm vi nội bộ công dân trong nước mà còn liên quan đến các yếu tố nước ngoài. Do vậy, thủ tục hành chính hiện nay rất đa dạng, phong phú và tính phức tạp cũng tăng lên gấp bội.

### **3.2.1.3. Ý nghĩa của thủ tục hành chính**

- Thủ tục hành chính *bảo đảm cho các qui phạm vật chất qui định trong các quyết định hành chính được thi hành thuận lợi.* Nếu bỏ qua các thủ tục hành chính thì trong nhiều trường hợp có thể làm cho các quyết định hành chính bị vô hiệu hóa, gây ra bệnh quan liêu, cửa quyền, tùy tiện.

- Thủ tục hành chính *bảo đảm cho việc thi hành các quyết định được thống nhất và có thể kiểm tra được tính hợp lý, các hệ quả* do việc thực hiện các quyết định hành chính tạo ra.



- Thủ tục hành chính sẽ làm cho tính chất nghiêm minh của pháp luật được nâng cao. Nó sẽ cho phép các cơ quan hành chính áp dụng các biện pháp thích hợp và thống nhất để thi hành một công vụ nhất định.

- Thủ tục hành chính khi được xây dựng và vận dụng hợp lý sẽ tạo khả năng sáng tạo trong việc thực hiện các quyết định quản lý đã được thông qua, đem lại hiệu quả thiết thực cho quản lý nhà nước.

- Thủ tục hành chính liên quan đến quyền lợi của công dân. Do vậy, khi được xây dựng và vận dụng hợp lý vào đời sống nó sẽ tạo ra mối quan hệ tốt giữa nhà nước và công dân, hiệu quả quản lý nhà nước được nâng cao, lòng tin của người dân vào cơ quan nhà nước được củng cố.

- Thủ tục hành chính là một bộ phận của pháp luật về hành chính, nên việc xây dựng và thực hiện tốt các thủ tục hành chính có ý nghĩa lớn đối với quá trình xây dựng và triển khai luật pháp.

Trong giai đoạn hiện nay, ở nước ta đang tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền, thì thủ tục hành chính lại càng đóng vai trò quan trọng. Đảng và Nhà nước ta đang đề ra nhiều biện pháp nhằm cải tiến thủ tục hành chính để góp phần tích cực mở đường cho kinh tế phát triển nhanh hơn.

Như vậy, thủ tục hành chính có ý nghĩa như một chiếc cầu nối quan trọng giữa cơ quan nhà nước với dân và với các tổ chức. Thủ tục hành chính còn là sự biểu hiện





trình độ văn hóa của tổ chức, nó thể hiện trình độ văn minh của một nền hành chính quốc gia.

### **3.2.2. Các cách phân loại thủ tục hành chính**

#### ***3.2.2.1. Phân loại theo đối tượng quản lý hành chính công***

Theo Nghị quyết 38/CP của Chính phủ ngày 04/05/1994, các thủ tục hành chính được xác định cho từng lĩnh vực quản lý nhà nước và được phân chia theo cơ cấu chức năng của bộ máy quản lý hiện hành. Ví dụ: thủ tục trong xây dựng cơ bản, thủ tục trước bạ, v.v...

Sự phân loại này giúp cho người quản lý xác định được tính đặc thù của lĩnh vực mà mình phụ trách, từ đó đề ra những thủ tục hành chính cần thiết, thích hợp, nhằm quản lý tốt các nhiệm vụ đặt ra theo mục tiêu do Nhà nước qui định.

#### ***3.2.2.2. Phân loại theo các công việc hành chính cụ thể trong quá trình hoạt động của cơ quan nhà nước***

Có thể nêu ra các loại thủ tục hành chính cụ thể: thủ tục thông qua và ban hành văn bản pháp qui; thủ tục xét phong tặng các danh hiệu (đơn vị, cá nhân anh hùng, chiến sĩ thi đua, nhà giáo ưu tú,...); thủ tục tuyển dụng cán bộ; v.v...

Trong mỗi loại trên lại có thể chia thành các loại thủ tục liên quan đến hoạt động cụ thể hơn; như thủ tục tuyển



dụng cán bộ thường có các thủ tục tuyển cán bộ kỹ thuật, tuyển cán bộ quản lý, v.v...

Cách phân loại này giúp cho người thừa hành công vụ và người thi hành các thủ tục định hướng được công việc dễ dàng và chính xác hơn.

### **3.2.2.3. Phân loại theo chức năng hoạt động của các cơ quan**

Các cơ quan chuyên môn có chức năng hoạt động riêng biệt, do vậy cần phải bảo đảm những thủ tục cần thiết theo yêu cầu của Nhà nước. Chẳng hạn như: thủ tục cung cấp các dịch vụ thông tin, thủ tục cho phép xuất khẩu các nguyên liệu hiếm, thủ tục kiểm tra mức độ an toàn lao động, v.v...

Cách phân loại này giúp các nhà quản lý giải quyết công việc dễ dàng hơn. Tuy nhiên, cần phải qui định đúng với chức năng của từng loại cơ quan, nhằm đảm bảo sự thống nhất trong việc thực hiện qui định của Nhà nước, tránh phiền hà, tùy tiện.

### **3.2.2.4. Phân loại theo quan hệ công tác**

Theo cách phân loại này, có thể chia thủ tục hành chính thành 3 nhóm cơ bản: thủ tục nội bộ, thủ tục liên hệ và thủ tục văn thư.

- *Thủ tục hành chính nội bộ* là thủ tục thực hiện các công việc trong nội bộ cơ quan, công sở nhà nước, và trong bộ máy nhà nước nói chung. Nó bao gồm các thủ tục quan



hệ lãnh đạo, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên với cấp dưới, quan hệ phối hợp giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, quan hệ công tác giữa chính quyền cấp tỉnh với các Bộ, v.v...

Thủ tục hành chính nội bộ không đơn thuần là công việc nội bộ của cơ quan, mà là các thủ tục thuộc mối liên hệ trong bộ máy nhà nước, nhưng có liên quan mật thiết với hoạt động mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội.

- *Thủ tục hành chính liên hệ* là thủ tục tiến hành giải quyết các công việc liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp; phòng ngừa, ngăn chặn và xử phạt các hành vi vi phạm hành chính; trưng thu, trưng mua các động sản và bất động sản của nhân dân và các tổ chức của công dân. Thủ tục này có đặc điểm là cơ quan hành chính và viên chức nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền lực nhà nước bằng hoạt động áp dụng qui phạm pháp luật để giải quyết các tình huống cụ thể.

Thủ tục này thường được thể hiện dưới một số dạng sau:

+ *Thủ tục cho phép* là thủ tục giải quyết các yêu cầu của công dân và tập thể công dân. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiến hành xét và giải quyết các “đơn xin phép” của công dân bằng các quyết định hành chính cá biệt “cho phép” theo một trình tự thủ tục nhất định.

+ *Thủ tục ngăn chặn hay cưỡng chế thi hành* là thủ tục do các cơ quan hành chính hoặc công chức có thẩm



quyền thực hiện các biện pháp ngăn chặn, xử phạt hay cưỡng chế thi hành bằng quyết định hành chính có tính ra lệnh và bằng các hành vi hành chính trực tiếp đối với các đối tượng có hành vi vi phạm hành chính hay cố tình không chịu thi hành các quyết định hành chính.

+ *Thủ tục trưng thu, trưng dụng* là thủ tục do cơ quan hành chính có thẩm quyền thực hiện quyền trưng thu (trong tình thế cấp bách), trưng mua (trong trường hợp cần ưu tiên vì lợi ích công cộng). Chẳng hạn như: việc tịch thu hàng hóa cấm nhập khẩu, hàng trốn lậu thuế; tất cả các trường hợp này đều phải thực hiện theo trình tự đã được pháp luật qui định.

+ *Thủ tục văn thư* là toàn bộ các hoạt động lưu trữ, xử lý, cung cấp công văn, giấy tờ và đưa ra các quyết định dưới hình thức văn bản liên quan chặt chẽ với hoạt động văn thư. Giai đoạn quan trọng nhất của công tác này là việc xây dựng, quản lý và sử dụng các văn bản trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức. Thủ tục này đặt thủ trưởng các cơ quan vào một trách nhiệm không thể thoái thác.

### **3.2.3. Các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính**

#### **3.2.3.1. Các nguyên tắc xây dựng thủ tục hành chính**

- *Thủ tục hành chính được xây dựng phải trên cơ sở luật, nhằm thực hiện luật, bảo đảm pháp chế*



Theo nguyên tắc này, chỉ các cơ quan nhà nước mới có thẩm quyền ban hành thủ tục hành chính. Đồng thời, các thủ tục hành chính đều không được trái pháp luật, không mâu thuẫn với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Tránh tình trạng nhiều cơ quan chính quyền địa phương không có thẩm quyền nhưng vẫn tự đặt ra các thủ tục hành chính vô lý và bắt người dân phải thực hiện, làm rối loạn kỉ cương xã hội, tạo điều kiện cho tham nhũng phát triển.

*- Thủ tục hành chính được xây dựng phải phù hợp với thực tế, với yêu cầu khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*

Thủ tục hành chính phải được xây dựng trên cơ sở nhận thức được yêu cầu khách quan của tiến trình phát triển kinh tế - xã hội. Cần kịp thời sửa đổi, bãi bỏ những thủ tục không còn phù hợp để tạo điều kiện tốt cho các hoạt động kinh tế - xã hội phát triển.

*- Thủ tục hành chính được xây dựng phải đơn giản, dễ hiểu, công khai, thuận lợi cho việc thực hiện*

Đây cũng chính là yêu cầu và nguyện vọng chính đáng của nhân dân, xuất phát từ bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Nguyên tắc này cho phép tiết kiệm thời gian, sức lực, tiền của của nhân dân, hạn chế việc lợi dụng chức quyền vi phạm tự do của công dân, kiểm tra tính nghiêm túc của cơ quan nhà nước khi giải quyết các công việc có liên quan đến tổ chức và công dân.



### 3.2.3.2. Các nguyên tắc thực hiện thủ tục hành chính

- Thực hiện thủ tục hành chính phải bảo đảm chính xác, công minh

Cơ quan tiến hành thủ tục hành chính phải có đủ tài liệu, chứng cứ và có thẩm quyền đòi hỏi việc giải trình, cung cấp thông tin, áp dụng các biện pháp cần thiết. Đồng thời, các bên liên quan trong khi thực hiện thủ tục hành chính cũng phải có trách nhiệm cung cấp thông tin, tư liệu cần thiết để việc thực hiện thủ tục hành chính được thuận lợi và chính xác.

- Các bên tham gia thủ tục hành chính đều bình đẳng trước pháp luật

Các cơ quan hành chính nhà nước và các cán bộ, công chức nhà nước phải giải quyết bình đẳng quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân khi đề nghị của họ có đủ điều kiện do luật định; không được có các hành vi gây trở ngại đến việc đáp ứng các nhu cầu chính đáng của họ.

- Các cơ quan nhà nước giải quyết nhanh chóng và gọn các yêu cầu của dân, đồng thời tăng cường quản lý chặt chẽ, tránh bị sơ hở, lợi dụng thủ tục hành chính gây phiền hà cho dân

Khi các thủ tục đã hoàn toàn đầy đủ và chính xác thì cơ quan nhà nước phải giải quyết kịp thời các yêu cầu của dân. Không nên đưa ra các qui định chung chung, sơ hở sẽ



tạo điều kiện cho một số cán bộ lợi dụng gây phiền hà, tiêu cực khi làm việc với dân.

### **3.2.4. Nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong thực hiện thủ tục hành chính**

#### *- Qui định rõ về chế độ công vụ*

Cơ quan hành chính công cần phải qui định một cách hợp lý thể chế quản lý thích hợp nhằm giải quyết tốt các nhiệm vụ đặt ra. Chế độ công vụ và qui chế làm việc rõ ràng, tránh tình trạng vô trách nhiệm và giảm bớt phiền hà trong giải quyết công việc.

#### *- Công khai hóa các thủ tục hành chính*

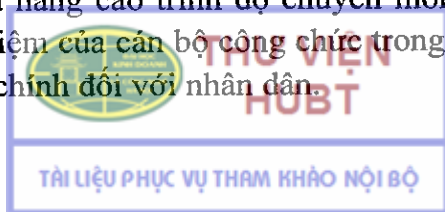
Các cơ quan nhà nước khi giải quyết công việc phải công khai hóa mọi thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động của cơ quan mình để mọi người dân được biết và dễ tuân thủ.

#### *- Giải quyết kịp thời các khiếu nại của nhân dân*

Nhà nước phải qui định rõ trách nhiệm của cơ quan, công chức trong việc tiếp nhận, giải quyết đơn thư, khiếu kiện của nhân dân.

#### *- Có đội ngũ cán bộ am hiểu chuyên môn và phẩm chất tốt*

Các cơ quan nhà nước cần có trách nhiệm trong việc bồi dưỡng và nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, ý thức trách nhiệm của cán bộ công chức trong giải quyết các thủ tục hành chính đối với nhân dân.



### 3.2.5. Các bước giải quyết thủ tục hành chính

#### - Khởi xướng vụ việc

Đây là giai đoạn bắt đầu thủ tục hành chính. Trong giai đoạn này phải tiến hành các hoạt động mang tính thủ tục: Triệu tập người có liên quan; tập hợp chứng cứ, hồ sơ, lập biên bản hoặc ra văn bản có giá trị pháp lý để đưa vụ việc ra giải quyết.

#### - Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc

Đây là giai đoạn trung tâm của thủ tục hành chính, thường theo một qui trình nhất định gồm: Nghiên cứu vụ việc; thu thập, xác minh các căn cứ cần thiết; đánh giá khách quan và toàn diện vụ việc xảy ra; ra quyết định về vụ việc. Thời hạn ra quyết định, trình tự, nội dung, hình thức quyết định, trình tự công bố quyết định... phải theo qui định chi tiết của pháp luật.

#### - Thi hành quyết định

Nếu không có khiếu nại hoặc kháng nghị thì các bên tham gia vào thủ tục hành chính phải có trách nhiệm thi hành quyết định theo luật định.

#### - Giải quyết khiếu nại

Khiếu nại và xem xét khiếu nại đối với quyết định là giai đoạn có thể xảy ra sau khi ra quyết định và cả trong trường hợp sau khi quyết định đã được thi hành. Việc xem xét lại quyết định đã ban hành được dựa trên các căn cứ khiếu nại của đương sự và các cơ quan hữu quan; kháng





ngợi của Viện Kiểm sát; có ý kiến của cơ quan cấp trên hoặc của chính cơ quan ra quyết định.

### 3.3. CHỈ SỐ PAPI VÀ CHỈ SỐ PCI

#### 3.3.1. Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh PAPI

##### 3.3.1.1. *Khái quát về chỉ số PAPI*

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là công cụ phản ánh tiếng nói người dân về mức độ hiệu quả điều hành, quản lý nhà nước, thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công của chính quyền các cấp. Chỉ số PAPI hướng tới cải thiện hiệu quả phục vụ nhân dân của chính quyền địa phương nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu ngày càng cao của nhân dân.

Mục đích của PAPI là tạo cơ hội cho mọi người dân thuộc mọi tầng lớp trong xã hội nói lên tiếng nói của mình về hiệu quả quản trị và cung ứng dịch vụ của khu vực công.

Triết lý phát triển của PAPI: Người dân là trọng tâm của quá trình phát triển, là “khách hàng” với đầy đủ khả năng đánh giá chất lượng phục vụ của nhà nước và chính quyền các cấp, đồng hành cùng Nhà nước trên bước đường xây dựng “Nhà nước của dân, do dân và vì dân” ở Việt Nam.

PAPI là khảo sát xã hội học lớn nhất tại Việt Nam, tập trung tìm hiểu hiệu quả công tác điều hành, thực thi



chính sách, cung ứng dịch vụ công dựa trên đánh giá và trải nghiệm của người dân, với dữ liệu được thu thập thường niên.

### **3.3.1.2. Nội dung chỉ số PAPI**

#### **a. Đối tượng phục vụ:**

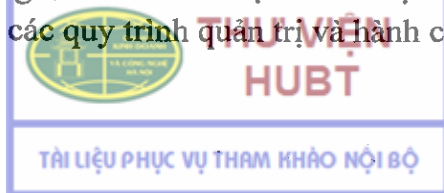
- Người dân Việt Nam;
- Chính quyền 63 tỉnh/thành phố và các cấp chính quyền cấp huyện/quận và xã/ phường/thị trấn;
- Các cơ quan Trung ương;
- Báo giới, tổ chức đoàn thể và các tổ chức xã hội;
- Cộng đồng nghiên cứu ở Việt Nam và quốc tế;
- Cộng đồng các tổ chức quốc tế và nhà tài trợ ở Việt Nam và quốc tế;

#### **b. Các tiêu chí**

PAPI bao gồm 6 chỉ số nội dung chính, 22 chỉ số nội dung thành phần, 92 chỉ tiêu chính, hơn 500 câu hỏi về nhiều vấn đề chính sách của Việt Nam.

- 6 chỉ số nội dung chính bao gồm:

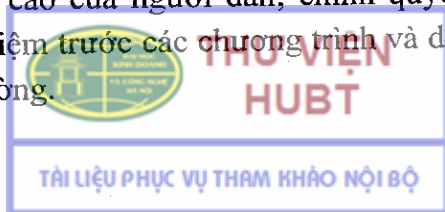
1. *Tham gia của người dân tại cấp cơ sở:* Tập trung tìm hiểu mức độ hiệu quả của chính quyền địa phương trong việc huy động sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, qua đó đánh giá các cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các quy trình quản trị và hành chính công. Các



vấn đề chính được đề cập ở đây là hiểu biết của người dân về cơ hội tham gia của mình, kinh nghiệm trong bầu trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và mức độ hài lòng với chất lượng bầu cử vị trí trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và huy động đóng góp tự nguyện của người dân cho các dự án công trình công cộng của xã/phường.

2. *Công khai, minh bạch*: Đánh giá mức độ công khai, minh bạch trong cung cấp thông tin của chính quyền địa phương tới người dân. Đặc biệt trực nội dung này tập trung vào vấn đề nhận thức của người dân từ kết quả cung cấp thông tin của chính quyền cũng như mức độ công khai thông tin về các chính sách xã hội cho người nghèo, về các quy định pháp luật ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày của người dân, về thu chi ngân sách cấp xã/phường và về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù đất bị thu hồi.

3. *Trách nhiệm giải trình với người dân*: Về trách nhiệm giải trình với người dân tập trung đánh giá hiệu quả giải trình của cán bộ chính quyền về các hoạt động tại địa phương với cấp cơ sở. Nội dung này xem xét mức độ và hiệu quả tiếp xúc của người dân với các cá nhân và cơ quan có thẩm quyền để giải quyết các vấn đề cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền địa phương; về khiếu nại, tố cáo của người dân; chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước các chương trình và dự án triển khai ở cấp xã/phường.



4. *Kiểm soát tham nhũng*: Đánh giá mức độ tham nhũng, vai trò, trách nhiệm của người dân trong việc phát hiện, phản ánh các hành vi tham nhũng. Nhận thức của người dân về quy định của pháp luật về phòng chống tham nhũng và hiệu quả của những nỗ lực chống tham nhũng của các cơ quan nhà nước.

5. *Thủ tục hành chính công*: Đánh giá một số dịch vụ và thủ tục hành chính công được lựa chọn. Nội dung này xem xét việc thực hiện và hiệu quả của việc cung ứng dịch vụ và xử lý thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính địa phương dựa trên trải nghiệm thực tế của người dân khi đi làm các thủ tục hành chính và mức độ hài lòng của người dân khi sử dụng dịch vụ công.

6. *Cung ứng dịch vụ công*: Đề cập tới các dịch vụ công được coi là đóng vai trò then chốt trong việc cải thiện điều kiện sống của người dân như y tế, giáo dục, nước sạch và tình hình an ninh, trật tự ở địa bàn khu dân cư.

- 22 chỉ số nội dung thành phần bao gồm: Tri thức công dân; Cơ hội tham gia, Chất lượng bầu cử; Đóng góp tự nguyện; Danh sách hộ nghèo; Thu, chi ngân sách cấp xã/phường; Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất, khung giá đền bù; Hiệu quả tương tác với các cấp chính quyền; Đáp ứng kiến nghị của người dân; Hiệu quả của Ban Thanh tra nhân dân; Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền; Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công; Công bằng trong tuyển dụng vào nhà nước; Quyết tâm chống tham



những; Chứng thực, xác nhận; Giấy phép xây dựng; Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Thủ tục hành chính cấp xã/phường; Y tế công lập; Giáo dục tiểu học công lập; Cơ sở hạ tầng căn bản; An ninh, trật tự.

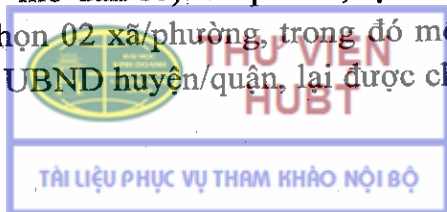
### *c. Phương pháp đánh giá*

Phòng vấn trực tiếp: Thời lượng trung bình 45-60 phút/phòng vấn.

Phương pháp lấy mẫu: Theo chuẩn lấy mẫu hiện đại quốc tế: Xác xuất quy mô dân số các đơn vị hành chính đến cấp thôn và lấy mẫu ngẫu nhiên người trả lời.

PAPI chia các tỉnh thành Việt Nam ra làm 3 loại: loại lớn với trên 5 triệu dân (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh), loại vừa với số dân 2-5 triệu dân (Thanh Hóa, Nghệ An, Đồng Nai, An Giang) và loại nhỏ với số dân dưới 2 triệu (57 tỉnh còn lại).

Để đảm bảo tính tương thích giữa tất cả các tỉnh/TP khảo sát, mỗi tỉnh/TP loại nhỏ sẽ có 3 huyện/quận được chọn, các tỉnh cỡ trung và lớn có 6 huyện/quận được chọn, trong đó huyện/quận là thủ phủ của tỉnh/TP (nơi có trụ sở UBND tỉnh/TP) luôn luôn được chọn để khảo sát (chọn mặc định). Các huyện/quận còn lại được chọn theo phương pháp ngẫu nhiên PPS (xác suất theo quy mô dân số). Tiếp theo, tại mỗi huyện/quận đã chọn sẽ chọn 02 xã/phường, trong đó một xã/phường, nơi có trụ sở UBND huyện/quận, lại được chọn mặc định,



còn xã/phường thứ hai được chọn trong các xã/phường còn lại theo phương pháp ngẫu nhiên PPS. Bước tiếp, chọn thôn/ấp, tại mỗi xã/phường đã chọn, sẽ chọn 02 thôn/ấp, trong đó một thôn/ấp là nơi có địa điểm trụ sở UBND xã/phường, còn thôn/ấp thứ hai được chọn trong các thôn/ấp còn lại theo phương pháp ngẫu nhiên PPS. Cách chọn mẫu như vậy đảm bảo khả năng tham dự đồng đều theo địa lý và tình trạng kinh tế - xã hội, từ các vùng đô thị đông dân cư tới các vùng xa, vùng sâu, miền núi. Nhờ phương pháp ngẫu nhiên PPS cơ hội tham gia là như nhau giữa các đơn vị dân cư có quy mô khác nhau. Để xác định danh sách người tham gia trả lời phỏng vấn, tại mỗi thôn/ấp dựa trên phương pháp ngẫu nhiên chọn ra 20 người từ 18 đến 70 tuổi (và 10 người dự phòng) để đảm bảo có 16 người mỗi thôn/ấp tham gia trả lời phỏng vấn theo dự kiến (24 người/thôn, ấp ở các tỉnh lớn). Một lần nữa, phương thức chọn mẫu theo xác suất như vậy đã đảm bảo cơ hội được chọn tham gia trả lời phỏng vấn của mỗi người dân trong độ tuổi trên đây là ngang nhau. Mỗi năm, khoảng 14.000 người dân được lựa chọn ngẫu nhiên và phỏng vấn trực tiếp.

#### *d. Thang điểm đánh giá*

Chỉ số PAPI tổng hợp có hoặc chưa có trọng số được cân chỉnh theo thang điểm từ 6 (giá trị tối thiểu) đến 60 (giá trị tối đa).



### 3.3.2. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI

#### 3.3.2.1. Khái quát về chỉ số PCI

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) được hợp tác nghiên cứu và trợ giúp của Cơ quan hợp tác Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ US-Aid, đã xác định các chỉ số (indicators) để đánh giá và xếp hạng chính quyền các tỉnh, thành của Việt Nam trong việc xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho việc phát triển doanh nghiệp dân doanh, đó chính là chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI.

PCI là từ viết tắt của cụm từ Tiếng Anh “Provincial Competitiveness Index”. Nó được công bố thí điểm lần đầu tiên vào năm 2005 gồm tám chỉ số thành phần, mỗi chỉ số thành phần lý giải sự khác biệt về phát triển kinh tế giữa các tỉnh, thành phố của Việt Nam, theo đó đã có 47 tỉnh, thành phố của Việt Nam được xếp hạng và đánh giá. Lần thứ hai, năm 2006, hai lĩnh vực quan trọng của môi trường kinh doanh - Thiết chế pháp lý và Đào tạo lao động - được đưa vào xây dựng chỉ số PCI. Từ năm 2006 trở đi, tất cả các tỉnh thành của Việt Nam đều được đưa vào bảng xếp hạng, đồng thời các chỉ số thành phần cũng được tăng cường thêm.

Năm 2009, phương pháp luận PCI được điều chỉnh để phản ánh kịp thời sự phát triển năng động của nền kinh tế và các thay đổi trong môi trường pháp lý tại Việt Nam.



Sau khi loại bỏ chỉ số Ưu đãi doanh nghiệp nhà nước, PCI còn 9 chỉ số thành phần.

Năm 2013, PCI đánh dấu bước thay đổi mới khi chỉ số Cạnh tranh bình đẳng được đưa vào bộ chỉ số là một thước đo đánh giá, theo đó, một tỉnh được đánh giá là thực hiện tốt tất cả 10 chỉ số thành phần.

Triết lý của PCI là đánh giá hiệu quả điều hành, điều mà chính quyền địa phương nào cũng có thể làm được do phụ thuộc vào tư duy chứ không phụ thuộc vào điều kiện địa lý hay các điều kiện khác. “Càng nhiều tổ chức độc lập đánh giá về các đối tượng có tổ chức, có chức quyền tác động mạnh đến môi trường kinh doanh và đời sống dân sinh thì xã hội ngày càng có thêm nhiều sự giám sát tích cực”.

### **3.3.2.2. Nội dung chỉ số PCI**

#### **a. Các tiêu chí**

PCI có tất cả 10 chỉ số thành phần (với thang điểm 100), 111 chỉ tiêu, với thang điểm 100 nhằm đánh giá và xếp hạng các tỉnh về chất lượng điều hành cấp tỉnh. Những chỉ số đó là:

1) *Chi phí gia nhập thị trường*: Chỉ số này được xây dựng nhằm đánh giá sự khác biệt về chi phí gia nhập thị trường của các doanh nghiệp mới thành lập giữa các tỉnh với nhau.





2) *Tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất:* Đo lường hai khía cạnh của vấn đề đất đai mà doanh nghiệp phải đối mặt: việc tiếp cận đất đai có dễ dàng không và doanh nghiệp có thấy yên tâm và được đảm bảo về sự ổn định khi có được mặt bằng kinh doanh hay không.

3) *Tính minh bạch và tiếp cận thông tin:* Đo lường khả năng tiếp cận các kế hoạch của tỉnh và các văn bản pháp lý cần thiết cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, liệu doanh nghiệp có thể tiếp cận một cách công bằng các văn bản này, các chính sách và quy định mới có được tham khảo ý kiến của doanh nghiệp và khả năng tiên liệu trong việc triển khai thực hiện các chính sách quy định đó và mức độ tiện dụng của trang web tỉnh đối với doanh nghiệp.

4) *Chi phí thời gian:* Đo lường thời gian doanh nghiệp phải bỏ ra để thực hiện các thủ tục hành chính cũng như mức độ thường xuyên và thời gian doanh nghiệp phải tạm dừng kinh doanh để các cơ quan Nhà nước của địa phương thực hiện việc thanh tra, kiểm tra.

5) *Chi phí không chính thức:* Đo lường các khoản chi phí không chính thức mà doanh nghiệp phải trả và các trở ngại do những chi phí không chính thức này gây ra đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, việc trả những khoản chi phí không chính thức có đem lại kết quả hay “dịch vụ” như mong đợi và liệu các cán bộ Nhà nước có sử dụng các quy định của địa phương để trục lợi hay không.

6) *Cạnh tranh bình đẳng - chỉ số thành phần mới.*

7) *Lãnh đạo tỉnh năng động và tiên phong:* Đo lường tính sáng tạo, sáng suốt của lãnh đạo tỉnh trong quá trình thực thi chính sách Trung ương cũng như trong việc đưa ra các sáng kiến riêng nhằm phát triển khu vực kinh tế tư nhân, đồng thời đánh giá khả năng hỗ trợ và áp dụng những chính sách đôi khi chưa rõ ràng của Trung ương theo hướng có lợi cho doanh nghiệp.

8) *Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp:* Chỉ số này trước kia có tên gọi là Chính sách phát triển kinh tế tư nhân, dùng để đo lường các dịch vụ của tỉnh để phát triển khu vực tư nhân như xúc tiến thương mại, cung cấp thông tin tư vấn pháp luật cho doanh nghiệp, hỗ trợ tìm kiếm đối tác kinh doanh, phát triển các khu/cụm công nghiệp tại địa phương và cung cấp các dịch vụ công nghệ cho doanh nghiệp.

9) *Đào tạo lao động:* Đo lường các nỗ lực của lãnh đạo tỉnh để thúc đẩy đào tạo nghề và phát triển kỹ năng nhằm hỗ trợ cho các ngành công nghiệp tại địa phương và giúp người lao động tìm kiếm việc làm.

10) *Thiết chế pháp lý:* Đo lường lòng tin của doanh nghiệp tư nhân đối với hệ thống tòa án, tư pháp của tỉnh, liệu các thiết chế pháp lý này có được doanh nghiệp xem là công cụ hiệu quả để giải quyết tranh chấp hoặc là nơi doanh nghiệp có thể khiếu nại các hành vi nhũng nhiễu của cán bộ công quyền tại địa phương.



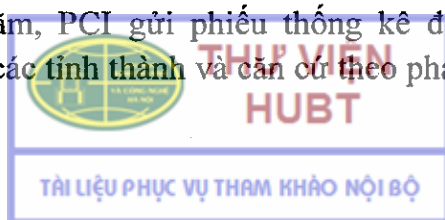
Một địa phương được coi là có chất lượng điều hành tốt khi có: chi phí gia nhập thị trường thấp; tiếp cận đất đai dễ dàng và sử dụng đất ổn định; môi trường kinh doanh minh bạch và thông tin kinh doanh công khai; chi phí không chính thức thấp; thời gian thanh tra, kiểm tra và thực hiện các quy định thủ tục hành chính nhanh chóng; môi trường cạnh tranh bình đẳng; lãnh đạo năng động, sáng tạo trong giải quyết vấn đề cho doanh nghiệp; dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, chất lượng cao; chính sách đào tạo lao động tốt và thủ tục giải quyết tranh chấp công bằng, hiệu quả.

#### *b. Phương pháp đánh giá*

Chỉ số PCI được xây dựng theo quy trình 3 bước gọi tắt là “3T”: 1) Thu thập dữ liệu điều tra doanh nghiệp bằng phiếu hỏi và dữ liệu từ các nguồn đã công bố; 2) Tính toán 10 chỉ số thành phần và chuẩn hóa kết quả theo thang điểm 10; 3) Tính trọng số cho chỉ số PCI trung bình của 10 chỉ số thành phần trên thang điểm 100.

Mẫu khảo sát: Chỉ số PCI sử dụng phương pháp lấy mẫu ngẫu nhiên nhằm phản ánh chính xác đặc điểm của các doanh nghiệp tại tỉnh. Mẫu được phân tầng nhằm đảm bảo tính đại diện về thời gian hoạt động, loại hình pháp lý, ngành nghề hoạt động của doanh nghiệp.

Mỗi năm, PCI gửi phiếu thống kê đến các doanh nghiệp trong các tỉnh thành và căn cứ theo phản hồi của các



doanh nghiệp để xếp hạng, có khoảng gần 10.000 doanh nghiệp dân doanh trả lời điều tra PCI. Mỗi năm, các chỉ số thành phần cấu thành PCI được các chuyên gia tính toán và điều chỉnh lại. Để xây dựng bộ chỉ số này, ngoài dữ liệu điều tra, nhóm nghiên cứu PCI của VCCI còn sử dụng các thông tin khác đã công bố của các bộ, ngành...

Theo thống kê của các nhóm nghiên cứu PCI, việc tăng một điểm của chỉ số Tính minh bạch trong PCI sẽ giúp tăng 13% số doanh nghiệp trên 1.000 dân, 17% đầu tư bình quân đầu người và 62 triệu đồng lợi nhuận trên mỗi doanh nghiệp. Cải thiện một điểm trong chỉ số Đào tạo lao động giúp tăng 30% số doanh nghiệp trên 1.000 dân, 47% đầu tư bình quân đầu người và 58 triệu đồng lợi nhuận trên mỗi doanh nghiệp.

### *c. Thang điểm đánh giá*

Chỉ số PCI tính trung bình trọng số của 10 chỉ số thành phần theo thang điểm 100. Mỗi chỉ số thành phần được chuẩn hóa kết quả theo thang điểm 10.

### *d. Đặc điểm phương pháp tiếp cận PCI*

Thứ nhất, chỉ số PCI khuyến khích chính quyền các tỉnh cải thiện chất lượng công tác điều hành bằng cách chuẩn hóa điểm số xung quanh các thực tiễn điều hành kinh tế tốt sẵn có tại Việt Nam mà không dựa trên các tiêu chuẩn điều hành kinh tế lý tưởng nhưng khó đạt được, do đó đối với từng chỉ tiêu, có thể xác định được một tinh “ngôi sao”



hoặc tình đứng đầu về chỉ tiêu đó, và về lý thuyết bất kỳ tỉnh nào cũng có thể đạt được điểm số PCI tuyệt đối là 100 điểm bằng cách áp dụng các thực tiễn tốt sẵn có.

*Thứ hai*, bằng cách loại trừ ảnh hưởng của các điều kiện truyền thông ban đầu (các nhân tố cơ bản đóng góp vào tăng trưởng kinh tế trong một tỉnh và gần như không thể thay đổi trong ngắn hạn như vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng, quy mô của thị trường và nguồn nhân lực), chỉ số PCI giúp xác định và hướng vào thực tiễn điều hành kinh tế tốt có thể đạt được ở cấp tỉnh.

*Thứ ba*, bằng cách so sánh đối chiếu giữa thực tiễn điều hành với kết quả phát triển kinh tế, chỉ số PCI giúp lượng hóa tầm quan trọng của thực tiễn điều hành kinh tế tốt đối với thu hút đầu tư và tăng trưởng. Nghiên cứu chỉ ra được mối tương quan giữa thực tiễn điều hành kinh tế tốt với đánh giá của doanh nghiệp, và sự cải thiện phúc lợi của địa phương. Mối liên hệ cuối cùng này đặc biệt quan trọng vì nó cho thấy các chính sách và sáng kiến thân thiện với doanh nghiệp khuyến khích họ hoạt động theo hướng đem lại lợi ích cho cả chủ doanh nghiệp, người lao động và cộng đồng thông qua tạo thêm việc làm và tăng thu nhập cho cả nền kinh tế.

*Thứ tư*, các chỉ tiêu cấu thành chỉ số PCI được thiết kế theo hướng dễ hành động, đây là những chỉ tiêu cụ thể cho phép các cán bộ công chức của tỉnh đưa ra các mục tiêu phấn đấu và theo dõi được tiến bộ trong thực hiện. Các chỉ

tiêu này cũng rất thực chất vì được doanh nghiệp nhìn nhận là các chính sách then chốt đối với sự thành công của công việc kinh doanh.

### **Câu hỏi ôn tập chương 3**

Câu 1. Khái niệm VB QLHCC? Chức năng và yêu cầu soạn thảo VB QLHCC?

Câu 2. Khái niệm và đặc điểm thủ tục hành chính? Các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính?

Câu 3. Chỉ số PAPI? Những nội dung cơ bản của chỉ số PAPI?

Câu 4. Chỉ số PCI? Những nội dung cơ bản của chỉ số PCI?



## Chương 4

# QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ KINH TẾ

## 4.1. KHÁI QUÁT QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ KINH TẾ

### 4.1.1. Khái niệm

Quản lý nhà nước về kinh tế là quản lý trên tầm vĩ mô, giải quyết những quan hệ vĩ mô có liên quan đến toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Trong đó kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo về hiệu quả, công bằng và bền vững. Nhà nước không can thiệp, không giải quyết những vấn đề quản lý sản xuất kinh doanh nội bộ của các chủ thể kinh tế hoạt động trong nền kinh tế thị trường (cá nhân, doanh nghiệp, các tập đoàn...).

Trong quản lý nhà nước về kinh tế, Nhà nước sử dụng hệ thống công cụ cần thiết để thực hiện chức năng quản lý của mình như công cụ định hướng (kế hoạch, qui hoạch, chiến lược phát triển kinh tế...), công cụ kinh tế, tài chính tiền tệ (chính sách đầu tư, chỉ tiêu ngân sách, lãi suất, điều kiện tín dụng...), công cụ pháp lý (hệ thống pháp luật, các văn bản pháp qui...), công cụ tổ chức và giáo dục...

Nhà nước cũng sử dụng một số phương pháp quản lý như cưỡng chế, kích thích, thuyết phục và giáo dục... để thực hiện việc quản lý nhà nước về kinh tế.

Tùy tính chất của đối tượng quản lý và nội dung của vấn đề phải giải quyết mà Nhà nước lựa chọn công cụ, phương pháp quản lý và cách thức sử dụng chúng một cách thích ứng, đạt hiệu quả.

*Quản lý hành chính công về kinh tế là quá trình tác động và điều chỉnh của Nhà nước tới các hoạt động kinh tế được thực hiện thông qua các cơ quan hành chính nhà nước bằng quyền lực công nhằm đạt được các mục tiêu của kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế mà Nhà nước đã định trong từng thời kì.*

Mục tiêu quản lý hành chính công về kinh tế là tạo ra môi trường pháp luật lành mạnh cho các hoạt động kinh tế tồn tại và phát triển, bảo đảm các hoạt động kinh tế của các chủ thể trong xã hội thực thi theo đúng pháp luật của Nhà nước. Từ đó nhằm đạt được các mục tiêu của kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế mà Nhà nước định ra trong từng thời kì: Tốc độ tăng trưởng kinh tế, cơ cấu kinh tế theo ngành và theo vùng, mức độ đầu tư phát triển của toàn bộ nền kinh tế, thu hút đầu tư của nước ngoài, kim ngạch xuất nhập khẩu, thu nhập bình quân đầu người, giải quyết việc làm cho người lao động...

#### **4.1.2. Sự cần thiết khách quan của quản lý hành chính công về kinh tế**

Hoạt động kinh tế là hoạt động tất yếu của xã hội loài người nhằm tạo ra của cải vật chất duy trì sự tồn tại và phát triển của xã hội.





Tất cả các Nhà nước đã và đang tồn tại trong lịch sử xã hội loài người không có Nhà nước nào phi kinh tế, siêu kinh tế, đứng trên hay bên ngoài kinh tế. Sự ra đời, tồn tại và phát triển của Nhà nước bao giờ cũng có nguồn gốc từ nguyên nhân kinh tế. Đến lượt mình bất kì một hoạt động nào của Nhà nước cũng hoặc là thúc đẩy hoặc là kìm hãm sự phát triển kinh tế.

Sự cần thiết khách quan của quản lý hành chính công về kinh tế được thể hiện là:

- *Tính chất giai cấp trong kinh tế và bản chất giai cấp của Nhà nước.*

Bản chất giai cấp của Nhà nước đã được soi sáng trong triết học Mác - Lênin, trong lý luận chung về Nhà nước. Nhà nước là sản phẩm của xã hội có phân chia và đối kháng giai cấp, được giai cấp thống trị về kinh tế sinh ra để bảo vệ trật tự kinh tế có lợi cho giai cấp thống trị. Nói cách khác, Nhà nước có sứ mạng và nhiệm vụ bảo vệ lợi ích cho giai cấp thống trị về kinh tế.

Nhà nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa đại diện cho lợi ích dân tộc và nhân dân lao động, là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Mục tiêu phát triển kinh tế xã hội do Nhà nước ta xác định và quản lý là nhằm đem lại lợi ích vật chất và tinh thần cho nhân dân. Tuy vậy, trong nền kinh tế nhiều thành phần mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế, không phải lúc nào lợi ích kinh tế của các bên cũng luôn luôn nhất trí. Vì vậy, xuất hiện xu hướng vừa hợp tác vừa đấu tranh trong quá trình hoạt động kinh tế trên các mặt quan hệ sở hữu,

quan hệ quản lý và quan hệ phân phối.

Trong cuộc đấu tranh trên mặt trận kinh tế, Nhà nước ta phải thể hiện bản chất giai cấp của mình để bảo vệ lợi ích của dân tộc và của nhân dân lao động.

*- Lĩnh vực kinh tế thường chứa đựng nhiều mâu thuẫn và chỉ có Nhà nước mới có đủ thẩm quyền và khả năng để xử lý một cách tối ưu.*

Các loại mâu thuẫn cơ bản trong nền kinh tế thị trường là mâu thuẫn giữa các doanh nhân với nhau trên thương trường (gian lận tiền hàng, tranh giành tài nguyên và môi trường,...); mâu thuẫn giữa chủ - thợ trong các doanh nghiệp có sử dụng lao động (tiền công và lao động, bảo hộ lao động và điều kiện lao động khắc nghiệt...); mâu thuẫn giữa giới sản xuất kinh doanh với toàn thể cộng đồng (cung ứng những hàng hoá, dịch vụ kém chất lượng đe dọa sức khoẻ cộng đồng, gây ô nhiễm môi trường..)

Những mâu thuẫn trên có tính phổ biến, vì nó tác động lên mọi chủ thể trong xã hội. Mọi người trong xã hội đều va chạm về kinh tế nếu không với tư cách kinh doanh thì với tư cách người dân hoặc người tiêu dùng. Mặt khác, mâu thuẫn trên có tính căn bản, vì mâu thuẫn sinh tồn, liên quan đến sự sống chết của con người.

Do tính chất của mâu thuẫn như vậy nên việc giải quyết các mâu thuẫn này phải do Nhà nước tiến hành. Các mâu thuẫn nêu trên đã từng được xử lý bằng nhiều con đường, trong đó có cả con đường tự xử theo luật thương



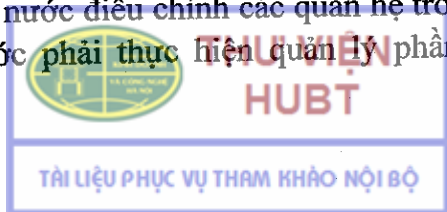
trường, luật bất thành văn. Tuy vậy, các cách xử lý đó không căn bản, không triệt để và thường gây thêm hậu quả xấu. Chỉ đến khi Nhà nước can thiệp thì trật tự kinh tế mới cơ bản được thiết lập ổn định.

*- Tính khó khăn phức tạp của sự nghiệp kinh tế*

Để thực hiện bất kì một hoạt động nào cũng phải giải đáp được các câu hỏi: Có muốn làm không? Có biết làm không? Có phương tiện để thực hiện không? Có hoàn cảnh để làm không? Nghĩa là, cần có những điều kiện chủ quan và khách quan tương ứng. Sự can thiệp của Nhà nước rất cần thiết trong việc hỗ trợ các tổ chức và cá nhân có những điều kiện cần thiết để thực hiện sự nghiệp kinh tế.

*- Trong nền kinh tế quốc dân có một phần quan trọng là kinh tế nhà nước*

Nhà nước nào cũng đều sở hữu một bộ phận khá lớn các giá trị vật chất trong nền kinh tế. Đó là tài nguyên (đất đai, rừng núi, sông hồ, các nguồn nước...); kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội (đường sá, cầu cống, phà cảng...); ngân sách nhà nước; dự trữ quốc gia; vốn nhà nước trong các doanh nghiệp; đồng thời, hệ thống doanh nghiệp nhà nước được lập ra để kinh doanh trong những ngành, những vùng, những việc mà khu vực tư nhân không được làm, không làm được, không muốn làm, khiến cho nhu cầu của xã hội không được đáp ứng. Kinh tế nhà nước là sức mạnh về tài chính để Nhà nước điều chỉnh các quan hệ trong kinh tế. Vì vậy, Nhà nước phải thực hiện quản lý phần kinh tế nhà nước.



### 4.1.3. Các chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước

#### 4.1.3.1. Định hướng sự phát triển của nền kinh tế

##### **Khái niệm:**

*Định hướng sự phát triển kinh tế là xác định con đường và hướng sự vận động của nền kinh tế nhằm đạt đến mục tiêu căn cứ vào đặc điểm kinh tế, xã hội của đất nước trong từng thời kỳ nhất định.*

*Phạm vi định hướng phát triển nền kinh tế bao gồm:*

- Toàn bộ nền kinh tế.
- Các ngành kinh tế.
- Các vùng kinh tế.
- Các thành phần kinh tế.

- Nhà nước không có chức năng định hướng phát triển cho từng doanh nghiệp ngoài nhà nước mà căn cứ vào định hướng phát triển của nền kinh tế, các doanh nghiệp tự xác định định hướng phát triển cho mình.

#### *1. Nội dung định hướng phát triển nền kinh tế*

Xác định mục tiêu chung dài hạn.

Xác định mục tiêu trong từng thời kỳ.

Xác định thứ tự ưu tiên các mục tiêu.

Xác định các giải pháp để đạt được mục tiêu.

#### *2. Công cụ thể hiện chức năng của Nhà nước về định hướng phát triển kinh tế*



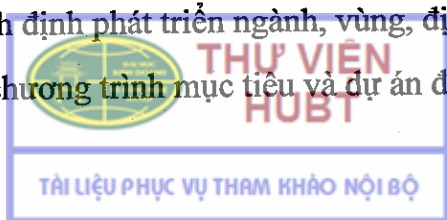
- Chiến lược phát triển kinh tế xã hội.
- Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội.
- Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (dài hạn, trung hạn, ngắn hạn).
- Các chương trình mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.
- Các dự án ưu tiên phát triển kinh tế xã hội.

Các chiến lược, qui hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án phát triển cũng dùng cho việc định hướng phát triển các ngành, các vùng lãnh thổ.

### *3. Nhiệm vụ của Nhà nước để thực hiện chức năng định hướng phát triển*

- Phân tích, đánh giá thực trạng của nền kinh tế hiện nay, những nhân tố trong nước và quốc tế có ảnh hưởng đến sự phát triển hiện tại và tương lai của nền kinh tế nước nhà.

- Dự báo phát triển kinh tế.
- Hoạch định phát triển kinh tế, bao gồm:
  - + Xây dựng đường lối phát triển kinh tế xã hội.
  - + Hoạch định chiến lược phát triển kinh tế xã hội.
  - + Hoạch định chính sách phát triển kinh tế xã hội.
  - + Hoạch định phát triển ngành, vùng, địa phương.
  - + Lập chương trình mục tiêu và dự án để phát triển.



### 4.1.3.2. Tạo lập môi trường cho sự phát triển kinh tế

#### 1. Khái niệm môi trường cho sự phát triển kinh tế

Môi trường cho sự phát triển kinh tế là tổng thể các yếu tố và điều kiện khách quan và chủ quan, bên ngoài và bên trong, có mối liên hệ mật thiết với nhau, ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp đến việc phát triển kinh tế và quyết định đến hiệu quả kinh tế.

Một môi trường thuận lợi được coi là bộ phóng, là điểm tựa vững chắc cho sự phát triển của nền kinh tế nói chung và cho hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp nói riêng. Ngược lại, môi trường kinh doanh không thuận lợi không những sẽ kìm hãm, cản trở mà còn làm cho nền kinh tế lâm vào tình trạng khủng hoảng, trì trệ và các doanh nghiệp rơi vào tình trạng phá sản.

Vì vậy, việc tạo lập môi trường cho sự phát triển kinh tế chung của đất nước và cho sự phát triển sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp là một chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước.

#### 2. Nhiệm vụ của Nhà nước để tạo lập các môi trường

- Đảm bảo sự ổn định về chính trị và an ninh quốc phòng; mở rộng quan hệ đối ngoại, trong đó có quan hệ kinh tế đối ngoại.

- Xây dựng và thực thi một cách nhất quán các chính sách kinh tế - xã hội theo hướng đổi mới và chính sách dân số hợp lý.



- Xây dựng và không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật.

- Xây dựng mới và nâng cấp cơ sở hạ tầng, điều kiện cơ bản bảo đảm cho hoạt động kinh tế có hiệu quả: giao thông, điện nước, thông tin, dự trữ quốc gia...

- Xây dựng một nền văn hóa trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trên cơ sở giữ vững bản sắc văn hóa dân tộc và thừa kế tinh hoa văn hóa của nhân loại.

- Xây dựng một nền khoa học - kỹ thuật và công nghệ tiên tiến và phù hợp để đáp ứng yêu cầu của sự phát triển kinh tế và sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp; cải cách giáo dục để tạo ra nguồn nhân lực có kỹ thuật và trí tuệ phục vụ cho sự phát triển kinh tế.

- Xây dựng và thực thi chính sách và pháp luật về bảo vệ và sử dụng có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên của đất nước, bảo vệ và hoàn thiện môi trường tự nhiên, sinh thái.

#### **4.1.3.3. Điều tiết hoạt động kinh tế**

##### **1. Khái niệm**

*Điều tiết hoạt động kinh tế là Nhà nước sử dụng quyền năng của mình để chi phối các hành vi kinh tế của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường; ngăn chặn các tác động tiêu cực đến quá trình hoạt động kinh tế; ràng buộc chúng phải tuân thủ các qui tắc hoạt động kinh tế đã định sẵn nhằm bảo đảm sự phát triển bình thường của nền kinh tế.*



## 2. Nội dung điều tiết hoạt động kinh tế của Nhà nước

- Điều tiết các quan hệ lao động sản xuất.

+ Quan hệ quốc gia với quốc tế để hình thành cơ cấu kinh tế quốc dân phù hợp với tiềm năng, thế mạnh của đất nước, tận dụng các vận hội quốc tế để phát triển kinh tế quốc dân như: xuất nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ; đầu tư quốc tế; hợp tác và chuyển giao khoa học - công nghệ; dịch vụ quốc tế thu ngoại tệ.

+ Quan hệ phân công và hợp tác trong nội bộ nền kinh tế quốc dân, tạo nên sự hình thành các doanh nghiệp chuyên môn hóa được gắn bó với nhau thông qua các quan hệ hợp tác sản xuất như: điều tiết giá cả, điều tiết thuế, hỗ trợ đầu tư để khuyến khích và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp chuyên môn hóa hoạt động.

+ Quan hệ phân công, hợp tác theo lãnh thổ nội bộ quốc gia thông qua việc phân bố lực lượng sản xuất theo lãnh thổ hình thành nên phân công chuyên môn hóa theo lãnh thổ.

+ Sự lựa chọn qui mô doanh nghiệp, nguồn tài nguyên, các hành vi sử dụng môi trường... nhằm đưa các hành vi đó vào chuẩn mực có lợi cho cộng đồng, ngăn ngừa các hành vi gây bất lợi cho cộng đồng xã hội.

- Điều chỉnh các quan hệ phân chia lợi ích và quan hệ phân phối thu nhập:

+ Quan hệ trao đổi hàng hóa nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của các bên tham gia quan hệ.





+ Quan hệ phân chia lợi tức trong các công ty để có sự công bằng, văn minh, quan hệ chủ thợ tốt đẹp.

+ Quan hệ phân chia thu nhập quốc dân hợp lý, hợp tình, bảo vệ quyền lợi chính đáng cho giới thợ và giới chủ theo đúng cương lĩnh chính trị của Đảng cầm quyền, đúng pháp luật của Nhà nước.

+ Quan hệ đối với công quỹ quốc gia. Các doanh nghiệp có trách nhiệm, nghĩa vụ đóng góp tích lũy cho ngân sách và các khoản phải nộp khác do họ sử dụng tài nguyên, công sản và gây ô nhiễm môi trường.

+ Quan hệ giữa các tầng lớp dân cư, giữa người có thu nhập cao (người giàu) và người có thu nhập thấp (người nghèo), giữa các vùng phát triển và kém phát triển...

- Điều tiết các quan hệ phân bổ các nguồn lực:

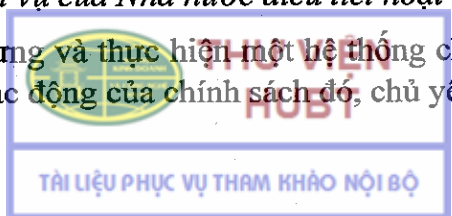
+ Nhà nước điều tiết việc phân bổ các nguồn lực: lao động, tài nguyên, vốn, các hàng hóa công, hỗ trợ người nghèo, bảo vệ môi trường sinh thái...

+ Nhà nước điều tiết phân bổ nguồn lực của nền kinh tế quốc dân về các vùng còn nhiều tiềm năng hoặc các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa.

+ Nhà nước điều tiết nguồn lực theo hướng khuyến khích hoặc hạn chế sự phát triển các ngành nghề nhằm xây dựng một cơ cấu kinh tế hợp lý trên phạm vi cả nước.

*3. Nhiệm vụ của Nhà nước điều tiết hoạt động kinh tế:*

- Xây dựng và thực hiện một hệ thống chính sách với các công cụ tác động của chính sách đó, chủ yếu là:



+ Chính sách tài chính (với hai công cụ chủ yếu là chi tiêu Chính phủ và thuế).

+ Chính sách tiền tệ (với hai công cụ chủ yếu là kiểm soát mức cung tiền và lãi suất).

+ Chính sách thu nhập (với các công cụ: giá cả và tiền lương).

+ Chính sách thương mại (với các công cụ: thuế quan, hạn ngạch, tỷ giá hối đoái, trợ cấp xuất khẩu, cán cân thanh toán quốc tế...)

- Bổ sung hàng hóa và dịch vụ cho nền kinh tế trong những trường hợp cần thiết:

+ Những ngành, lĩnh vực tư nhân không được làm.

+ Những ngành, lĩnh vực tư nhân không làm được.

+ Những ngành, lĩnh vực tư nhân không muốn làm.

- Hỗ trợ người dân lập nghiệp kinh tế:

+ Xây dựng các ngân hàng đầu tư ưu đãi cho những doanh nhân tham gia thực hiện các chương trình kinh tế trọng điểm của Nhà nước, kinh doanh những ngành mà Nhà nước khuyến khích.

+ Xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm sản xuất kinh doanh cho những người thực hiện các nhiệm vụ sản xuất kinh doanh theo định hướng của Nhà nước, những doanh nghiệp mới khởi sự hoặc áp dụng khoa học - công nghệ mới vào sản xuất trong giai đoạn đầu.



+ Cung cấp những thông tin: kinh tế - chính trị - xã hội có liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp.

+ Thực hiện chương trình bồi dưỡng kiến thức chuyên môn thông qua việc xây dựng các Trung tâm dạy nghề và xúc tiến việc làm.

+ Mở ra các Trung tâm giới thiệu sản phẩm; triển lãm thành tựu kinh tế kỹ thuật để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp giao tiếp và bắt mối sản xuất - kinh doanh với nhau.

+ Thực hiện hỗ trợ pháp lý, đặc biệt là hỗ trợ tư pháp quốc tế đối với các doanh nghiệp kinh doanh không chỉ trên thị trường trong nước mà cả trên thị trường quốc tế.

+ Xây dựng cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật cần thiết.

#### **4.1.3.4. Kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế**

##### **1. Khái niệm**

*Kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế là Nhà nước xem xét, đánh giá tình trạng tốt xấu của các hoạt động kinh tế và theo dõi, xem xét việc thực thi hoạt động kinh tế đúng hoặc sai đối với các qui định pháp luật.*

##### **2. Nội dung kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế:**

- Kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách, kế hoạch và pháp luật của Nhà nước về kinh tế.



- Kiểm tra, giám sát việc sử dụng các nguồn lực của đất nước.

- Kiểm tra, giám sát việc xử lý chất thải và bảo vệ môi trường tự nhiên, môi trường sinh thái.

- Kiểm tra, giám sát sản phẩm do doanh nghiệp sản xuất ra.

- Kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chức năng và việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý nhà nước về kinh tế.

### *3. Giải pháp Nhà nước thực hiện kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế:*

- Tăng cường chức năng giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp đối với Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong quản lý nhà nước về kinh tế.

- Tăng cường chức năng kiểm tra của các Viện kiểm sát nhân dân, các cấp thanh tra của Chính phủ và của Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan an ninh kinh tế các cấp đối với các hoạt động kinh tế.

- Nâng cao tinh thần trách nhiệm và chịu trách nhiệm của những người lãnh đạo Nhà nước, chủ tịch Hội đồng nhân dân các cấp, chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Thủ trưởng các ngành kinh tế và những người có liên quan từ Trung ương đến địa phương trong việc kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế trong cả nước, trong địa phương, trong ngành.



- Sử dụng các cơ quan chuyên môn trong nước như kiểm toán nhà nước, các tổ chức tư vấn kinh tế,... và khi cần thiết có thể sử dụng các tổ chức quốc tế, các chuyên gia nước ngoài vào việc kiểm tra hoạt động kinh tế.

- Nâng cao vai trò kiểm tra, giám sát của nhân dân, của các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan ngôn luận, các cơ quan thông tin đại chúng trong việc kiểm tra hoạt động kinh tế.

- Hoàn thiện hệ thống văn bản qui phạm pháp luật về kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế.

- Củng cố hoàn thiện hệ thống cơ quan kiểm tra, giám sát của Nhà nước và xây dựng các cơ quan mới cần thiết, thực hiện việc phân công và phân cấp rõ ràng, nâng cao năng lực chuyên môn và đạo đức của công chức trong bộ máy kiểm tra và giám sát các hoạt động kinh tế.

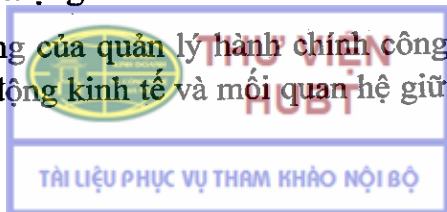
#### **4.1.4. Phân biệt quản lý hành chính công về kinh tế và quản lý sản xuất kinh doanh**

- Về chủ thể:

Chủ thể quản lý hành chính công về kinh tế là các cơ quan hành chính nhà nước, như Chính phủ, các bộ, ngành, UBND các cấp. Chủ thể quản lý sản xuất kinh doanh ở các đơn vị kinh tế là bộ máy quản lý doanh nghiệp.

- Về đối tượng:

Đối tượng của quản lý hành chính công về kinh tế là toàn bộ hoạt động kinh tế và mối quan hệ giữa các bộ phận



cấu thành của nền kinh tế quốc dân. Đối tượng của quản lý sản xuất kinh doanh của đơn vị kinh tế lại là các hoạt động và các yếu tố sản xuất kinh doanh của đơn vị.

- Về nội dung:

Nội dung chủ yếu của quản lý hành chính công về kinh tế là quản lý vĩ mô toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Đó là qui hoạch, kế hoạch phát triển của từng địa phương và vùng lãnh thổ, từng ngành và toàn bộ nền kinh tế; ban hành các văn bản pháp luật để tạo ra môi trường pháp lý cho các hoạt động kinh tế; phát triển các hệ thống kết cấu hạ tầng quan trọng để thúc đẩy các hoạt động kinh tế phát triển; thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý các vi phạm pháp luật trong hoạt động kinh tế của các đối tượng quản lý.

Nội dung chủ yếu của quản lý sản xuất kinh doanh ở các đơn vị kinh tế là thực hiện quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm sản xuất kinh doanh theo qui định của pháp luật; kế hoạch hoá tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh; hạch toán kinh doanh; quan hệ hợp tác kinh doanh với các đơn vị khác; quản lý và sử dụng mọi nguồn vốn và tài sản của đơn vị; kiểm tra và kiểm soát nội bộ hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị; thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước theo qui định của pháp luật.

- Về chi phí:

Chi phí quản lý hành chính công về kinh tế được bảo đảm bằng nguồn NSNN. Chi phí quản lý sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế được tính vào chi phí sản xuất



kinh doanh và giá thành sản phẩm dịch vụ của các đơn vị kinh tế.

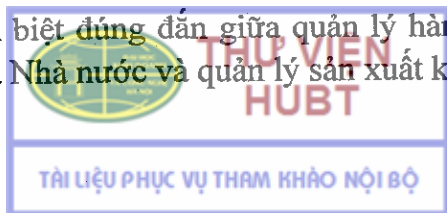
-Về mục tiêu quản lý: Quản lý hành chính công theo đuổi lợi ích toàn dân, lợi ích cộng đồng (phát triển nền kinh tế quốc dân, tăng trưởng kinh tế, tăng thu nhập quốc dân, giải quyết việc làm...). Quản lý sản xuất kinh doanh theo đuổi lợi ích riêng của mình (thu được lợi nhuận cao, tăng thị phần, ...)

- Về phạm vi quản lý: Quản lý hành chính công về kinh tế là quản lý vĩ mô còn quản lý sản xuất kinh doanh là quản lý vi mô.

-Về phương pháp quản lý: Nhà nước áp dụng tổng hợp các phương pháp quản lý (phương pháp hành chính, phương pháp kinh tế, phương pháp giáo dục). Trong đó phương pháp đặc trưng của quản lý hành chính công là cưỡng chế bằng quyền lực nhà nước. Trong khi đó, doanh nhân chủ yếu áp dụng phương pháp kinh tế và giáo dục thuyết phục.

-Về công cụ quản lý: Công cụ chủ yếu quản lý hành chính công về kinh tế là đường lối, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế, pháp luật kinh tế, chính sách kinh tế, lực lượng vật chất và tài chính của Nhà nước. Công cụ quản lý doanh nghiệp là chiến lược kinh doanh, kế hoạch sản xuất - kỹ thuật - tài chính, ...

Sự phân biệt đúng đắn giữa quản lý hành chính công về kinh tế của Nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh của



các đơn vị kinh tế có ý nghĩa rất quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế, đơn giản hoá các thủ tục hành chính trong quản lý kinh tế; đồng thời bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các pháp nhân và thể nhân trong hoạt động kinh tế; đặc biệt là xoá bỏ cơ chế bao cấp trong hoạt động sản xuất kinh doanh đối với các doanh nghiệp nhà nước.

Hoạt động kinh tế của nền kinh tế quốc dân rất đa dạng, gồm nhiều ngành, lĩnh vực, chủ thể tham gia. Trong phạm vi quản lý hành chính công về kinh tế thì quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp, đối với hoạt động kinh tế đối ngoại và đối với đầu tư có một vị trí quan trọng hơn cả.

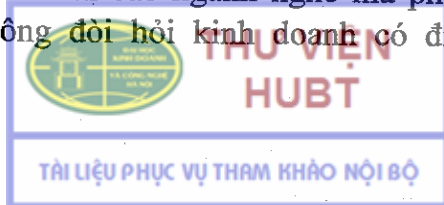
## **4.2. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP**

### **4.2.1. Khái niệm và các loại hình doanh nghiệp theo pháp luật Việt Nam**

#### **4.2.1.1. Khái niệm doanh nghiệp**

*Doanh nghiệp là tổ chức có tên riêng, có tài sản, có trụ sở giao dịch, được đăng ký thành lập theo quy định của pháp luật nhằm mục đích kinh doanh.*

Theo qui định của pháp luật, doanh nghiệp muốn được thành lập và hoạt động phải thực hiện đăng ký kinh doanh và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh. Doanh nghiệp được tự chủ và đăng ký kinh doanh các ngành nghề mà pháp luật không cấm hoặc không đòi hỏi kinh doanh có điều kiện. Các





ngành nghề pháp luật có qui định điều kiện kinh doanh bao gồm: lĩnh vực tác động đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; lĩnh vực tài chính, ngân hàng; lĩnh vực tác động đến sức khoẻ cộng đồng; văn hoá, thông tin, báo chí, xuất bản; dịch vụ giải trí; kinh doanh bất động sản; khảo sát, tìm kiếm, thăm dò, khai thác tài nguyên thiên nhiên, môi trường sinh thái; phát triển sự nghiệp giáo dục đào tạo... thì doanh nghiệp chỉ được đăng ký kinh doanh khi có đủ các điều kiện cần thiết.

#### ***4.2.1.2. Các loại hình doanh nghiệp theo pháp luật Việt Nam***

Trong nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN ở nước ta hiện nay, Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và phát triển của các loại hình doanh nghiệp kinh doanh theo pháp luật thuộc mọi thành phần kinh tế. Nhà nước bảo đảm quyền tự do, bình đẳng trước pháp luật trong kinh doanh của các doanh nghiệp, bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của các nhà đầu tư, tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đối với các hoạt động kinh doanh.

Theo Luật Doanh nghiệp năm 2014, ở nước ta có các loại hình doanh nghiệp sau:

1) *Công ty trách nhiệm hữu hạn* bao gồm công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

- *Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên* là doanh nghiệp trong đó:



Thành viên có thể là tổ chức, cá nhân; số lượng thành viên không vượt quá 50.

Thành viên chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn cam kết vào doanh nghiệp;

Có tư cách pháp nhân;

Không được quyền phát hành cổ phần.

- Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là doanh nghiệp trong đó:

Do một tổ chức hoặc một cá nhân làm chủ sở hữu;

Chủ sở hữu chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của công ty trong phạm vi số vốn điều lệ của công ty;

Có tư cách pháp nhân kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh;

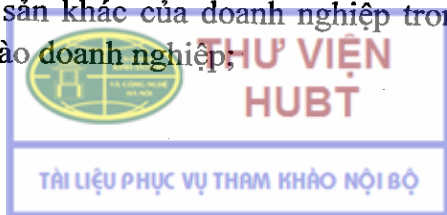
Không được quyền phát hành cổ phần.

## 2) Công ty cổ phần

Vốn điều lệ được chia thành nhiều phần bằng nhau gọi là cổ phần;

Cổ đông có thể là tổ chức, cá nhân; số lượng tối thiểu là 3 và không hạn chế số lượng tối đa;

Cổ đông chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn đã góp vào doanh nghiệp;



Có tư cách pháp nhân;

Công ty cổ phần có quyền phát hành cổ phần các loại để huy động vốn.

### 3) Công ty hợp danh

Phải có ít nhất hai thành viên là chủ sở hữu chung của công ty, cùng nhau kinh doanh dưới một tên chung. Ngoài ra, còn có thể có thành viên góp vốn;

Thành viên hợp danh phải là cá nhân, chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về các nghĩa vụ của công ty;

Có tư cách pháp nhân kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng kí kinh doanh.

Không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào.

### 4) Doanh nghiệp tư nhân

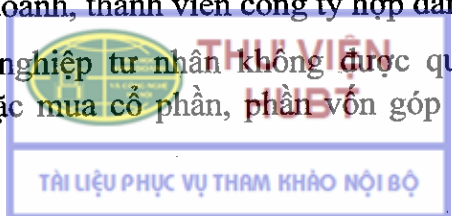
Là doanh nghiệp do một cá nhân làm chủ và tự chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi hoạt động của doanh nghiệp;

Không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào;

Mỗi cá nhân chỉ được quyền thành lập một doanh nghiệp tư nhân;

Chủ doanh nghiệp tư nhân không được đồng thời là chủ hộ kinh doanh, thành viên công ty hợp danh;

Doanh nghiệp tư nhân không được quyền góp vốn thành lập hoặc mua cổ phần, phần vốn góp trong công ty



hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần.

### 5) Nhóm công ty

- *Tập đoàn kinh tế, tổng công ty thuộc các thành phần kinh tế* là nhóm công ty có mối quan hệ với nhau thông qua sở hữu cổ phần, phần vốn góp hoặc liên kết khác. Tập đoàn kinh tế, tổng công ty không phải là một loại hình doanh nghiệp, không có tư cách pháp nhân, không phải đăng ký thành lập theo qui định của Luật Doanh nghiệp 2014.

Tập đoàn kinh tế, tổng công ty có công ty mẹ, công ty con và các công ty thành viên khác. Công ty mẹ, công ty con và mỗi công ty thành viên trong tập đoàn kinh tế, tổng công ty có quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp độc lập theo qui định của pháp luật.

- *Công ty mẹ, công ty con*: Một công ty được coi là công ty mẹ của công ty khác nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây:

+ Sở hữu trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần phổ thông của công ty đó.

+ Có quyền trực tiếp hoặc gián tiếp quyết định bổ nhiệm đa số hoặc tất cả thành viên hội đồng quản trị, giám đốc hoặc tổng giám đốc của công ty đó.

+ Có quyền quyết định việc sửa đổi, bổ sung điều lệ của công ty đó.

Công ty con không được đầu tư góp vốn, mua cổ phần



của công ty mẹ. Các công ty con của cùng một công ty mẹ không được cùng nhau góp vốn, mua cổ phần để sở hữu chéo lẫn nhau.

Các công ty con có cùng một công ty mẹ là doanh nghiệp có sở hữu ít nhất 65% vốn nhà nước không được cùng nhau góp vốn thành lập doanh nghiệp theo qui định của Luật Doanh nghiệp 2014.

#### **4.2.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp**

##### **4.2.2.1. Khái niệm quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp**

*Quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp là sự tác động có hướng đích của chủ thể quản lý hành chính công đến hoạt động của hệ thống các doanh nghiệp bằng các biện pháp, phương pháp và công cụ làm cho hoạt động của hệ thống doanh nghiệp vận hành đúng yêu cầu của các qui luật khách quan và phù hợp với định hướng, mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ.*

Khác với quản trị nội bộ doanh nghiệp, quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp là một dạng lao động đặc biệt. Tính đặc biệt này thể hiện ở hệ thống đối tượng quản lý, hệ thống chủ thể và hệ thống công cụ quản lý.

Đối tượng quản lý của Nhà nước là hệ thống các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, được phân bố trên nhiều vùng, miền khác nhau thuộc phạm vi lãnh thổ, hoạt động sản xuất, kinh doanh trên mọi ngành, nghề, lĩnh

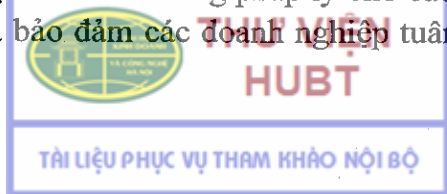
vực. Hoạt động của hệ thống doanh nghiệp này chịu sự tác động tổng hợp của nhiều loại qui luật kinh tế, xã hội, tâm lý và quy luật tự nhiên. Điều này đòi hỏi cán bộ, công chức khi được giao thay mặt Nhà nước quản lý doanh nghiệp phải có trình độ tổng hợp về việc vận dụng các quy luật trong hoạt động quản lý.

Tính đặc thù của hệ thống chủ thể quản lý là một hệ thống bao gồm nhiều cấp, nhiều bộ phận chức năng, đòi hỏi sự tác động của cả hệ thống phải đồng bộ, theo định hướng và mục tiêu chung của hệ thống.

Tính đặc thù của hệ thống công cụ quản lý là cơ chế vận dụng các phạm trù kinh tế của nền sản xuất hàng hóa tạo thành một hệ thống các đòn bẩy quản lý, lấy phương pháp kinh tế và đòn bẩy kinh tế làm công cụ tác động chủ yếu trong hoạt động quản lý. Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp chỉ có thể đạt được mục tiêu khi chủ thể khai thác và sử dụng đúng công cụ pháp luật, các kế hoạch và chính sách kinh tế. Các công cụ quản lý này sẽ tác động vào hành vi kinh doanh, lợi ích kinh tế và ý thức nhà quản trị doanh nghiệp, làm thay đổi hành vi kinh doanh của doanh nghiệp phù hợp với mục tiêu của Nhà nước.

#### ***4.2.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp***

Ban hành, phổ biến và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về doanh nghiệp và văn bản pháp luật có liên quan nhằm tạo ra môi trường pháp lý cho các doanh nghiệp hoạt động và bảo đảm các doanh nghiệp tuân thủ đúng các



qui định của pháp luật trong quá trình hoạt động.

Tổ chức đăng ký kinh doanh; hướng dẫn việc đăng ký kinh doanh bảo đảm thực hiện chiến lược, qui hoạch và kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội.

Tổ chức các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao đạo đức kinh doanh cho người quản lý doanh nghiệp; phẩm chất chính trị, đạo đức, nghiệp vụ cho cán bộ quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; đào tạo và xây dựng đội ngũ công nhân lành nghề.

Thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng và mục tiêu của chiến lược, qui hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội:

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng ưu tiên của Nhà nước trong từng thời kì, như: cho vay ưu đãi, bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, miễn giảm thuế...

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách trợ cấp, trợ giá đối với các doanh nghiệp tham gia thực hiện các nhiệm vụ hoạt động công ích, quốc phòng, an ninh, phòng chống thiên tai hoặc cung cấp sản phẩm, dịch vụ theo chính sách giá của Nhà nước.

- Xây dựng và hướng dẫn thực hiện chính sách chế độ bảo hiểm kinh doanh đối với các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách hỗ trợ



chung cho các doanh nghiệp trong việc tiếp cận thông tin, thị trường, bồi dưỡng và đào tạo cán bộ chủ chốt trong doanh nghiệp.

- Phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. Quản lý và phát triển các loại thị trường để tạo ra môi trường thuận lợi cho sự phát triển của các doanh nghiệp, như: thị trường hàng hoá, thị trường vốn, thị trường chứng khoán, thị trường sức lao động...

- Thực hiện tư vấn, hỗ trợ pháp lý cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp có các hoạt động kinh tế đối ngoại.

Kiểm tra, thanh tra hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật của doanh nghiệp, của cá nhân và tổ chức có liên quan theo qui định của pháp luật.

#### ***4.2.2.3. Phân cấp quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp***

1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

2. Các bộ, cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

3. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân công, các bộ, cơ quan ngang bộ chỉ đạo các cơ quan chuyên





môn định kỳ gửi cho Cơ quan đăng ký kinh doanh nơi doanh nghiệp có trụ sở chính các thông tin sau đây:

a) Thông tin về giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, chứng chỉ hành nghề, giấy chứng nhận hoặc văn bản chấp thuận về điều kiện kinh doanh đã cấp cho doanh nghiệp và quyết định xử phạt đối với hành vi vi phạm hành chính của doanh nghiệp;

b) Thông tin về tình hình hoạt động và nộp thuế của doanh nghiệp từ báo cáo thuế của doanh nghiệp;

c) Phối hợp, chia sẻ thông tin về tình hình hoạt động doanh nghiệp để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

4. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp trong phạm vi địa phương.

5. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân công chịu trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân cấp huyện định kỳ gửi cho Cơ quan đăng ký kinh doanh nơi doanh nghiệp có trụ sở chính các thông tin theo quy định.

### **4.3. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI KINH TẾ ĐỐI NGOẠI**

#### **4.3.1. Khái niệm, các hình thức kinh tế đối ngoại**

##### **4.3.1.1. Khái niệm**

*Kinh tế đối ngoại là một lĩnh vực của nền kinh tế, là*



*tổng thể các hoạt động và quan hệ kinh tế của một nước với nước khác và với các tổ chức quốc tế trong quá trình tham gia vào sự trao đổi và phân công lao động quốc tế.*

Kinh tế đối ngoại là một bộ phận của nền kinh tế quốc dân có tầm quan trọng đặc biệt, có ý nghĩa toàn diện, sâu sắc đối với sự phát triển tổng thể về kinh tế, xã hội, chính trị, quốc phòng, ngoại giao của đất nước. Kinh tế đối ngoại giải quyết những vấn đề then chốt của nền kinh tế như: vốn đầu tư, tiến bộ khoa học và công nghệ, chuyển dịch cơ cấu và phân công lao động quốc tế... Ngoài ra, kinh tế đối ngoại còn liên quan đến việc mở rộng quan hệ hữu nghị, loại trừ và cô lập kẻ thù, liên quan đến việc bảo vệ bí mật quốc gia, bảo vệ kinh tế của đất nước trên trường quốc tế, cơ sở để giữ vững độc lập chính trị, an ninh quốc phòng.

Trong xu hướng toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới hiện nay, hoạt động kinh tế đối ngoại của mỗi quốc gia ngày càng đa dạng và phát triển mạnh mẽ. Nhưng kinh tế đối ngoại của mỗi quốc gia chỉ có thể phát triển bền vững trên cơ sở chiến lược và những chính sách thống nhất với sự quản lý vĩ mô của Nhà nước.

Các hoạt động kinh tế đối ngoại là biểu hiện ra bên ngoài của kinh tế đối ngoại. Các quan hệ kinh tế đối ngoại thể hiện nội dung bên trong và quyết định hình thức tồn tại cụ thể của các hoạt động kinh tế đối ngoại.

Hoạt động kinh tế đối ngoại và quan hệ kinh tế đối ngoại có quan hệ biện chứng với nhau trong việc hình thành lĩnh vực kinh tế đối ngoại.



#### **4.3.1.2. Các hình thức hoạt động chủ yếu của kinh tế đối ngoại**

Lĩnh vực kinh tế đối ngoại luôn biến động và phát triển không ngừng, song có thể khái quát các hình thức hoạt động chủ yếu của kinh tế đối ngoại bao gồm:

- Ngoại thương được xem là việc buôn bán các loại hàng hoá theo qui định của pháp luật giữa một nước này với nước khác;

- Hợp tác quốc tế về sản xuất, đầu tư, khoa học và công nghệ là sự hợp tác qua các cam kết hợp pháp giữa các tổ chức nước này với nước khác trong sản xuất, đầu tư, nghiên cứu khoa học công nghệ để cùng hưởng lợi ích thu được;

- Tài chính và tín dụng quốc tế liên quan đến các hoạt động dịch vụ tài chính tiền tệ trong nước quan hệ với các nước và các tổ chức quốc tế;

- Các hoạt động dịch vụ thu ngoại tệ, như du lịch quốc tế, vận tải quốc tế, bảo hiểm quốc tế, viễn thông quốc tế, xuất khẩu lao động... mang lại nguồn thu ngoại tệ theo cam kết quốc tế đã được thống nhất giữa các quốc gia.

#### **4.3.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với kinh tế đối ngoại**

##### **4.3.2.1. Khái niệm quản lý hành chính công đối với kinh tế đối ngoại**

*Quản lý hành chính công đối với kinh tế đối ngoại là*



*sự tác động có hướng đích của chủ thể quản lý hành chính công đến các hoạt động, quan hệ kinh tế đối ngoại bằng các biện pháp, phương pháp, công cụ làm cho các hoạt động, quan hệ kinh tế đối ngoại vận hành đúng yêu cầu của các qui luật khách quan và phù hợp với định hướng, mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ.*

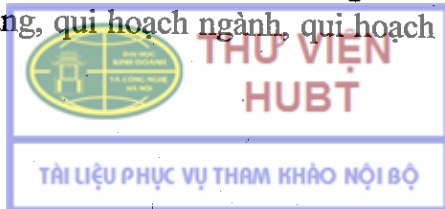
#### **4.3.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với kinh tế đối ngoại**

1) Xây dựng chiến lược, qui hoạch, kế hoạch để phát triển các hình thức kinh tế đối ngoại.

Chiến lược, qui hoạch, kế hoạch là những định hướng, cơ sở để Nhà nước cũng như các doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp nước ngoài và công dân thực hiện công việc của mình. Nguyên tắc chung là phải phù hợp, không phá vỡ hoặc đi ngược lại với qui hoạch, kế hoạch.

- *Trong lĩnh vực ngoại thương:* Nhà nước ban hành danh mục hàng hóa ưu tiên xuất nhập khẩu, qui hoạch, kế hoạch phát triển các ngành nghề xuất khẩu như qui hoạch ngành thủy sản, chiến lược phát triển ngành sản xuất và chế biến chè...

- *Trong lĩnh vực đầu tư:* Chính phủ qui định về tổ chức lập, trình duyệt các qui hoạch theo qui định của pháp luật về qui hoạch. Dự án đầu tư phải tuân thủ qui hoạch kết cấu hạ tầng - kỹ thuật, qui hoạch sử dụng đất, qui hoạch xây dựng, qui hoạch sử dụng khoáng sản và các nguồn tài nguyên khác. Qui hoạch vùng, qui hoạch ngành, qui hoạch sản phẩm phải



phù hợp với lĩnh vực ưu đãi đầu tư, địa bàn ưu đãi đầu tư, lĩnh vực đầu tư có điều kiện và lĩnh vực cấm đầu tư, định hướng để nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư.

*- Xây dựng chiến lược phát triển khoa học - công nghệ quốc gia:* Nhà nước mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế về khoa học, công nghệ; tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân Việt Nam hợp tác về khoa học công nghệ với các tổ chức, cá nhân nước ngoài, các tổ chức quốc tế theo nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền quốc gia, bình đẳng và cùng có lợi.

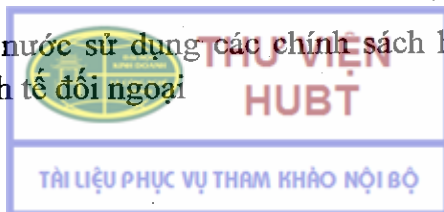
Nhà nước có chính sách thu hút trí thức là người Việt Nam định cư ở nước ngoài, các chuyên gia giỏi của thế giới tham gia phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam.

*- Các dịch vụ thu ngoại tệ:* Nhà nước xây dựng chiến lược, qui hoạch cho các ngành du lịch, viễn thông, vận tải, bảo hiểm... trong đó có khía cạnh quốc tế.

## 2) Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

Pháp luật phải đồng bộ và nhất quán, ít thay đổi, phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế nhằm tạo nên hành lang pháp lý rõ ràng cho các hoạt động kinh tế đối ngoại. Pháp luật phải được thực thi một cách nghiêm túc. Các công chức thực thi nhiệm vụ quản lý hành chính công về kinh tế đối ngoại phải căn cứ vào luật pháp, không gây trở ngại cho đối tác.

3) Nhà nước sử dụng các chính sách hỗ trợ cho các hình thức kinh tế đối ngoại



Trong thực tế Nhà nước đã sử dụng nhiều chính sách hỗ trợ cho sự phát triển của các hoạt động kinh tế đối ngoại. Chẳng hạn như việc hoàn thuế nhập khẩu nguyên vật liệu sản xuất hàng hóa xuất khẩu. Máy móc, thiết bị, phụ tùng, vật tư, phương tiện vận tải trong nước chưa sản xuất được; công nghệ trong nước chưa tạo ra được, tài liệu, sách báo nhập khẩu để sử dụng trực tiếp vào hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ không phải chịu thuế nhập khẩu và thuế giá trị gia tăng ...

#### 4) Quản lý nhà nước đối với xuất nhập khẩu

Nhà nước quản lý hàng hóa xuất nhập khẩu, quyết định số lượng, chất lượng chủng loại hàng hóa xuất nhập khẩu, công bố danh mục các mặt hàng xuất nhập khẩu có điều kiện, danh mục các mặt hàng cấm xuất nhập khẩu...

#### 5) Quản lý nhà nước đối với đầu tư nước ngoài

- *Xúc tiến đầu tư* là việc gọi vốn đầu tư từ nước ngoài qua việc giới thiệu các dự án đầu tư tại các cuộc hội thảo, hội trợ, triển lãm, các diễn đàn đầu tư trong và ngoài nước, các phương tiện thông tin đại chúng...Kinh phí cho hoạt động xúc tiến đầu tư của các cơ quan nhà nước được cấp từ ngân sách nhà nước.

- *Tư vấn hỗ trợ đầu tư* là thực hiện các hoạt động hỗ trợ, hướng dẫn các nhà đầu tư nước ngoài tiếp cận môi trường đầu tư, nhất là về các thủ tục hành chính để họ thực hiện công việc đầu tư và các nghĩa vụ đối với nước sở tại một cách thuận lợi, nhanh chóng nhất.

- *Thẩm định xét duyệt và cấp phép đầu tư.*
- *Theo dõi, đánh giá hoạt động đầu tư.*
- *Tiến hành quản lý đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.*

6) Quản lý nhà nước đối với hợp tác khoa học và chuyên gia công nghệ

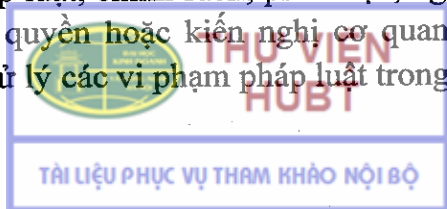
Gồm các công việc như: Thẩm định, phê duyệt hợp đồng chuyển giao công nghệ; chỉ định tổ chức giám định, xây dựng chính sách nhập khẩu máy móc thiết bị; quản lý hoạt động tư vấn, hoạt động chứng nhận tiêu chuẩn chất lượng và qui trình công nghệ;...

7) Nhà nước tuyên truyền phổ biến kiến thức và cung cấp thông tin, giúp đỡ các doanh nghiệp tiếp cận với thị trường nước ngoài.

Chính phủ cần đầu tư xây dựng hệ thống thông tin quốc gia hiện đại, bảo đảm thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời cung cấp các thông tin quan trọng trong các lĩnh vực kinh tế đối ngoại ở trong nước và trên thế giới cho các doanh nghiệp và công dân.

8) Kiểm tra, thanh tra và giải quyết khiếu nại tố cáo, xử lý vi phạm trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại.

Nhà nước có trách nhiệm trong việc thanh tra việc thực hiện pháp luật, chính sách; phát hiện, ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kinh



tế đối ngoại; xác minh, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo.

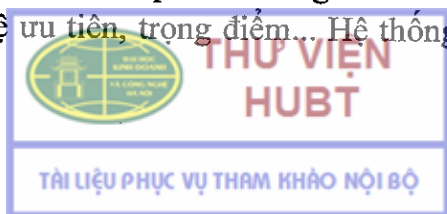
9) Đào tạo nguồn nhân lực, bồi dưỡng cán bộ hoạt động trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại.

Trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, nguồn nhân lực dồi dào với giá rẻ không còn là lợi thế. Nguồn lao động trình độ thấp đang là điểm yếu của nước ta hiện nay. Vì vậy, để phát triển kinh tế thị trường nói chung, kinh tế đối ngoại nói riêng, không thể không có chiến lược phát triển nguồn nhân lực.

10) Bảo đảm ổn định chính trị và chính sách kinh tế, xây dựng cơ sở hạ tầng, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, ngân hàng...phù hợp với phát triển kinh tế đối ngoại.

- Nhà nước xây dựng và ban hành đường lối chính trị - kinh tế đối ngoại, xúc tiến các quan hệ ngoại giao, mở ra các quan hệ kinh tế để công dân có cơ sở thiết lập các quan hệ dân sự.

- Xây dựng kết cấu hạ tầng phục vụ kinh tế - xã hội nói chung và kinh tế đối ngoại nói riêng bao gồm: hệ thống các công trình điện, nước, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, các công trình văn hóa, các bệnh viện, trường học, các khu kinh tế, khu chế xuất, xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật phục vụ nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ; đầu tư xây dựng một số phòng thí nghiệm trọng điểm đạt tiêu chuẩn khu vực và quốc tế trong các lĩnh vực khoa học và công nghệ ưu tiên, trọng điểm... Hệ thống này cần hình





thành một chỉnh thể, có trình độ hiện đại, đáp ứng yêu cầu của thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

- Xây dựng các đơn vị kinh tế trong nước có khả năng hợp tác và đủ sức cạnh tranh với doanh nghiệp nước ngoài trong quá trình hội nhập. Có như vậy mới phát huy vai trò của nội lực trong kinh tế đối ngoại.

#### ***4.3.2.3. Phân cấp quản lý hành chính công về kinh tế đối ngoại***

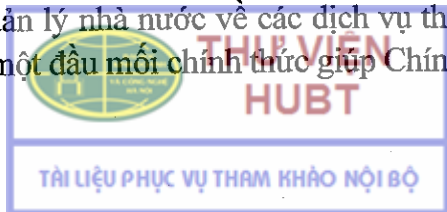
Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về các hoạt động kinh tế đối ngoại. Nhưng kinh tế đối ngoại gồm nhiều nội dung cụ thể, đối tượng cụ thể nên Chính phủ uỷ quyền cho các bộ và cơ quan chuyên ngành quản lý nhà nước đối với các đối tượng cụ thể.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hệ thống các sở, ban chuyên ngành tại tỉnh, huyện quản lý các hoạt động đầu tư nước ngoài.

- Bộ Công thương và các sở, ban chuyên ngành tại tỉnh, huyện quản lý các hoạt động xuất, nhập khẩu.

- Bộ Khoa học và Công nghệ và các sở, ban chuyên ngành tại tỉnh, huyện quản lý hoạt động chuyển giao công nghệ và hợp tác về nghiên cứu khoa học - công nghệ.

Riêng về các hình thức dịch vụ thu ngoại tệ có tính chất đặc thù là có nhiều chủ thể tham gia hoạt động để thu ngoại tệ thì chủ thể quản lý nhà nước về các dịch vụ thu ngoại tệ hiện thời chưa có một đầu mối chính thức giúp Chính phủ.



## 4.4. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ

### 4.4.1. Khái quát chung về đầu tư và dự án đầu tư

#### 4.4.1.1. Khái quát chung về đầu tư

##### **Khái niệm:**

- **Theo nghĩa rộng:** Đầu tư là sự hy sinh các nguồn lực ở hiện tại để tiến hành một hay nhiều hoạt động nào đó nhằm thu về cho người đầu tư các kết quả nhất định trong tương lai.

Theo khái niệm này, các nguồn lực để đầu tư có thể là tiền, tài nguyên, sức lao động, trí tuệ hay thời gian... Còn các kết quả đầu tư có thể là tăng thêm tài sản chính (tiền); tài sản vật chất (nhà xưởng, máy móc); tài sản trí tuệ (kiến thức, trình độ văn hóa, khoa học kỹ thuật...) và nguồn nhân lực. Trong đó, các kết quả đầu tư là tài sản vật chất, trí tuệ hay nguồn nhân lực có vai trò quan trọng hơn cả bởi không chỉ nhà đầu tư mà cả nền kinh tế được hưởng thụ từ kết quả này. Còn nếu chỉ gia tăng tài sản chính thì chỉ đem lại lợi ích cho bản thân người đầu tư khi số tiền thuộc sở hữu của anh ta tăng thêm.

- **Theo nghĩa hẹp:** Đầu tư kinh tế là việc bỏ vốn vào một hoạt động nào đó để đạt được mục đích kinh tế - mang lại lợi nhuận cho chủ đầu tư.

Tuy vậy, cũng cần nhận thấy rằng, cho dù là đầu tư kinh tế, mang lại lợi nhuận kinh tế thì vẫn phải gắn liền với lợi ích

xã hội; không có loại đầu tư kinh tế nào chỉ mang lại mục tiêu kinh tế đơn thuần tuyệt đối.

Như vậy, hoạt động đầu tư có hai đặc trưng cơ bản là tính sinh lời và thời gian kéo dài:

+ *Tính sinh lời* là đặc trưng hàng đầu của đầu tư. Không thể coi là đầu tư nếu việc sử dụng tiền vốn không nhằm mục đích thu lại một khoản tiền có giá trị lớn hơn khoản tiền đã bỏ ra ban đầu. Với đặc trưng này, đầu tư được phân biệt với các hoạt động khác như: cất trữ, để dành (chỉ cần giữ được lượng giá trị vốn có, không nhất thiết phải sinh lời); mua sắm nhằm mục đích tiêu dùng; việc chi tiêu vì những lý do nhân đạo hoặc tình cảm.

+ *Kéo dài về thời gian* là đặc trưng thứ hai của đầu tư. Đầu tư phải là một quá trình, thường diễn ra từ 2 năm trở lên, có khi đến 50,70 năm hoặc lâu hơn nữa. Những hoạt động kinh tế ngắn hạn trong vòng một năm không gọi là đầu tư. Đặc trưng này cho phép phân biệt hoạt động đầu tư với hoạt động kinh doanh. Kinh doanh thường được coi là một giai đoạn của đầu tư. Như vậy, đầu tư và kinh doanh thống nhất ở tính sinh lời nhưng khác nhau ở thời gian thực hiện.

Đây là hai đặc trưng cơ bản của hoạt động đầu tư, giúp phân biệt giữa đầu tư với các hoạt động mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên của tổ chức. Ví dụ mua nguyên vật liệu làm đầu vào cho quá trình sản xuất. Đây không phải là hoạt động đầu tư mà chỉ là một hoạt động kinh tế thông thường, ngắn hạn nhằm duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh của một nhà máy, xí nghiệp...

## ***Phân loại đầu tư***

- Căn cứ vào mối quan hệ giữa người bỏ vốn và người sử dụng vốn, đầu tư chia làm hai loại:

+ ***Đầu tư trực tiếp***: là hình thức đầu tư mà người bỏ vốn và người sử dụng vốn là một chủ thể. Hoạt động đầu tư trực tiếp có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như: thành lập công ty, mở xưởng sản xuất...

Với loại đầu tư này, người đầu tư biết được các mục tiêu cụ thể cũng như phương thức hoạt động kinh tế của loại vốn họ bỏ ra bởi chính họ là người đặt ra những nhiệm vụ và kế hoạch đó.

+ ***Đầu tư gián tiếp***: là hình thức đầu tư mà người bỏ vốn và người sử dụng vốn không phải là một chủ thể. Hoạt động đầu tư gián tiếp được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như: mua cổ phiếu, trái phiếu, tín dụng, đầu tư bằng vốn vay của các tổ chức tài chính, tiền tệ trong và ngoài nước. Với loại đầu tư này, người bỏ vốn thường không biết được mục tiêu cụ thể của hoạt động đầu tư cũng như phương thức hoạt động của các loại vốn bỏ ra đầu tư bởi vì đó là nhiệm vụ của người sử dụng vốn.

- Căn cứ vào thời hạn đầu tư:

+ ***Đầu tư ngắn hạn*** là hoạt động đầu tư kéo dài trong khoảng từ 2 đến 5 năm.

+ ***Đầu tư trung hạn*** là hoạt động đầu tư diễn ra trong khoảng thời gian từ 5 - 10 năm.



+ *Đầu tư dài hạn* có thời hạn trên 10 năm. Đầu tư dài hạn thường có qui mô lớn hơn, thời hạn thu hồi vốn dài, thích hợp với nhiều lĩnh vực như công nghiệp nặng, khách sạn, hạ tầng cơ sở...

- Căn cứ vào tính chất đầu tư:

+ *Đầu tư theo chiều rộng*: là hoạt động đầu tư nhằm mở rộng cơ sở vật chất kỹ thuật hiện có, do đó đầu tư theo chiều rộng thường gắn liền với đầu tư xây dựng cơ bản.

+ *Đầu tư theo chiều sâu*: là hoạt động đầu tư nhằm nâng cao năng lực của các cơ sở hiện có thông qua đổi mới thiết bị, kỹ thuật, phương pháp công nghệ, không gắn với việc mở rộng qui mô doanh nghiệp và do đó không có xây dựng cơ bản. Tuy nhiên trên thực tế, hiếm có hoạt động đầu tư chỉ thuần túy nâng cao trình độ hiện đại của khoa học - công nghệ hiện có mà thường có sự kết hợp giữa đầu tư chiều rộng và đầu tư chiều sâu.

#### **4.4.1.2. Khái quát chung về dự án đầu tư**

##### **Khái niệm**

*DAĐT là một tập hợp các đề xuất bỏ vốn trung và dài hạn để tiến hành các hoạt động đầu tư trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định.*

Phân loại DADT là việc lựa chọn các tiêu thức để sắp xếp các DADT có cùng tính chất đặc điểm vào một loại để phục vụ cho công tác quản dự án đầu tư. Có 3 cách phân loại:



\* *Thứ nhất*, dựa vào *nguồn vốn đầu tư*, các DAĐT gồm:

- Dự án đầu tư nhà nước: là các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước hoặc sử dụng vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; sử dụng vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước.

Dự án đầu tư nhà nước thường là những dự án đầu tư mới, lớn, phức tạp, ảnh hưởng rộng, có vị trí quan trọng trong việc phát triển các ngành, địa phương và nền kinh tế.

- Dự án đầu tư tư nhân : là các dự án sử dụng vốn của tư nhân trong và ngoài nước. Nhóm này bao gồm cả những dự án có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài hay còn gọi là dự án FDI.

- Dự án đầu tư hỗn hợp: là những dự án đầu tư có sự hợp tác giữa vốn đầu tư của Nhà nước với vốn đầu tư của tư nhân trong nước hoặc nước ngoài.

\**Thứ hai*, dựa vào *ngành và lĩnh vực đầu tư*, các DAĐT gồm:

- Các DAĐT công nghiệp, như: công nghiệp điện, khai thác dầu khí, chế biến dầu khí, hoá chất, chế tạo máy, phân bón, xi măng, luyện kim, khai thác và chế biến khoáng sản...

- Các dự án giao thông, như: cầu, cảng biển, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường bộ...

- Các dự án nông nghiệp, lâm nghiệp, phát triển nông thôn;

- Các dự án y tế, giáo dục, phát thanh truyền hình, xây dựng dân dụng...

- Các dự án thuộc an ninh, quốc phòng;

- Các dự án qui hoạch;

*\* Thứ ba, căn cứ vào qui mô và tính chất của dự án đầu tư, các dự án đầu tư được chia thành:*

*- Dự án quan trọng quốc gia*

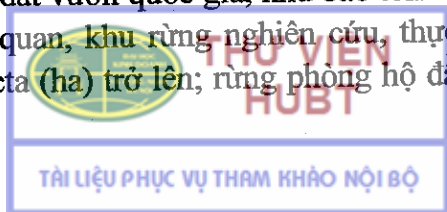
Theo Nghị quyết số 49/2010/QH12 của kì họp ngày 19/6/2010 Quốc hội khoá 12, dự án, công trình đầu tư tại Việt Nam có một trong các tiêu chí sau đây là dự án, công trình quan trọng quốc gia:

1. Tổng vốn đầu tư từ ba mươi lăm nghìn tỷ đồng trở lên, trong đó vốn nhà nước từ mười một nghìn tỷ đồng trở lên;

2. Dự án, công trình có ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, bao gồm:

a) Nhà máy điện hạt nhân;

b) Dự án, công trình sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan, khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học từ 50 héc-ta (ha) trở lên; rừng phòng hộ đầu nguồn từ 50



héc-ta (ha) trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, chắn sóng lấn biển, bảo vệ môi trường từ 500 héc-ta (ha) trở lên; rừng sản xuất từ 1000 héc-ta (ha) trở lên;

3. Dự án, công trình sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ hai vụ trở lên với quy mô từ 500 héc-ta (ha) trở lên;

4. Dự án, công trình phải di dân tái định cư từ hai mươi nghìn người trở lên ở miền núi, từ năm mươi nghìn người trở lên ở các vùng khác;

5. Dự án, công trình đầu tư tại địa bàn có di tích quốc gia có giá trị đặc biệt quan trọng về lịch sử, văn hóa; danh lam thắng cảnh được xếp hạng cấp quốc gia;

6. Dự án, công trình đầu tư tại địa bàn đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về quốc phòng, an ninh.

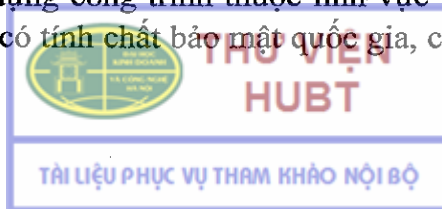
Chính phủ quy định tiêu chí địa bàn đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về quốc phòng, an ninh sau khi xin ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội;

7. Dự án, công trình đòi hỏi phải áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định.

- *Dự án nhóm A, B, C*

Theo Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, Chính phủ qui định:

+ *Dự án thuộc nhóm A:* Bao gồm toàn bộ các dự án đầu tư xây dựng công trình thuộc lĩnh vực bảo vệ an ninh, quốc phòng có tính chất bảo mật quốc gia, có ý nghĩa chính





trị - xã hội quan trọng; sản xuất chất độc hại, chất nổ; hạ tầng khu công nghiệp... không phân biệt tổng mức đầu tư. Các loại dự án đầu tư xây dựng công trình còn lại thuộc nhóm này phải căn cứ vào tổng mức đầu tư được qui định cho từng loại cụ thể, thường phải có mức vốn từ trên 800 tỉ đồng trở lên. Chẳng hạn: Dự án thuộc y tế phải có mức vốn trên 800 tỉ đồng, còn dự án đầu tư xây dựng công nghiệp điện, khai thác dầu khí phải có vốn trên 2.300 tỉ đồng...

+ *Dự án thuộc nhóm B*: Bao gồm các dự án đầu tư xây dựng công trình có mức vốn từ 45 tỉ đồng đến 2.300 tỉ đồng và được phân định cụ thể theo từng loại. Chẳng hạn: Dự án thuộc y tế phải có mức vốn từ 45 đến 800 tỉ đồng, còn dự án đầu tư xây dựng công nghiệp điện, khai thác dầu khí phải có vốn từ 120 đến 2.300 tỉ đồng...

+ *Dự án thuộc nhóm C*: Bao gồm các dự án đầu tư xây dựng công trình có mức vốn dưới 120 tỉ đồng và được phân định cụ thể theo từng loại. Chẳng hạn: Dự án thuộc y tế phải có mức vốn dưới 45 tỉ đồng, còn dự án đầu tư xây dựng công nghiệp điện, khai thác dầu khí phải có vốn dưới 120 tỉ đồng...

#### **4.4.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với đầu tư**

##### **4.4.2.1. Khái niệm quản lý hành chính công đối với đầu tư**

*Quản lý hành chính công đối với đầu tư là tổng thể những tác động có hướng đích của chủ thể quản lý tới quá*



*trình hình thành, thực hiện dự án đầu tư nhằm đạt tới mục tiêu của dự án trong điều kiện môi trường biến động*

#### **4.4.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với đầu tư**

1. Định hướng đầu tư, kêu gọi các nhà đầu tư tham gia dự án

- Xây dựng chiến lược, qui hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của ngành, vùng về không gian, kiến trúc, sử dụng đất... Công bố danh mục dự án thu hút vốn đầu tư trong từng thời kỳ. Đây là công cụ quan trọng trong quản lý dự án, có vai trò định hướng cho việc hình thành dự án.

- Nhà nước tuyên truyền, giới thiệu rộng khắp trong và ngoài nước các chiến lược, qui hoạch, kế hoạch, dự án với giới đầu tư trong và ngoài nước qua các phương tiện thông tin đại chúng, các cơ quan thương vụ ngoại giao, các diễn đàn đầu tư, hoặc thông qua các cuộc tiếp xúc của các nhà lãnh đạo quốc gia với giới đầu tư trong và ngoài nước.

2. Xây dựng hệ thống pháp luật cần thiết để điều chỉnh hoạt động đầu tư

Việc Nhà nước ban hành hệ thống luật pháp để điều chỉnh các hoạt động đầu tư là vô cùng quan trọng và cần thiết vì:

- Đầu tư là lĩnh vực liên quan nhiều đến quốc tế, đặc biệt là những nước đang tăng cường thu hút vốn đầu tư nước ngoài như Việt Nam. Pháp luật chính là cơ sở để tạo



nên sự tin cậy của các nhà đầu tư quốc tế vào môi trường đầu tư quốc gia.

- Một hệ thống pháp luật đầy đủ, nghiêm minh, công khai, minh bạch sẽ khiến công dân yên tâm bỏ vốn, tiến hành hoạt động đầu tư nhằm sinh lời cho cá nhân và cho toàn xã hội.

- Hoạt động đầu tư là hoạt động có ảnh hưởng đến mọi lĩnh vực trong xã hội như giáo dục, văn hóa, an ninh quốc phòng,... Do vậy, Nhà nước phải quản lý chặt chẽ, nghiêm minh hoạt động này bằng công cụ chủ yếu là pháp luật.

Nhà nước quản lý đầu tư cần nhiều loại thể chế và pháp luật. Ngoài hệ thống pháp luật chung như Luật Đầu tư, Luật doanh nghiệp, Luật Lao động, Luật Bảo vệ môi trường,..., hoạt động đầu tư cần được điều chỉnh bởi các qui phạm chuyên biệt như:

- Những qui định về phân loại dự án đầu tư.
- Những qui định về phân cấp, phân công và thẩm quyền của các cấp trong việc thẩm định và phê duyệt dự án.
- Những qui định về tổ chức thẩm định dự án.
- Những qui định về đấu thầu.

Ngoài ra, tùy theo tình hình mỗi nước, mỗi thời kỳ, mỗi loại dự án, Nhà nước có thể có các qui định cụ thể.



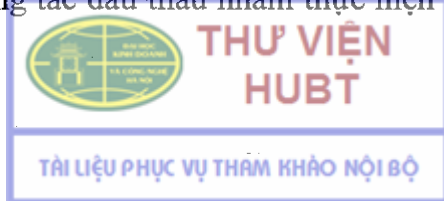
3. Tiến hành thẩm định cấp phép các dự án đầu tư tư nhân hoặc ra quyết định đầu tư đối với các dự án đầu tư nhà nước

*Đối với các dự án đầu tư tư nhân:* do vốn không phải của Nhà nước mà là của bản thân chủ đầu tư nên Nhà nước không quản lý việc phân bổ và sử dụng vốn. Song xuất phát từ tính hai mặt của các dự án đầu tư tư nhân mà Nhà nước phải thẩm định và quyết định cho hoặc không cho phép thực thi dự án. Chính vì qui định như vậy, đối với các dự án đầu tư của tư nhân, chủ đầu tư bắt buộc phải thực hiện chế độ đăng ký dự án.

*Đối với các dự án đầu tư của Nhà nước:* do trong các dự án đầu tư Nhà nước, vốn đầu tư là ngân sách nhà nước, vốn vay của Nhà nước, vốn do Nhà nước bảo lãnh,... nên đối với các dự án này, Nhà nước thực hiện cả chức năng quản lý vĩ mô và chức năng quản lý vi mô. Ngay cả việc quản lý vĩ mô các dự án Nhà nước cũng cần quản lý chặt chẽ và chi tiết hơn, quản lý cả vấn đề sử dụng vốn và hiệu quả đồng vốn.

4. Tổ chức đấu thầu bắt buộc đối với các dự án đầu tư nhà nước

Đối với các dự án đầu tư của Nhà nước, chủ đầu tư bắt buộc phải tổ chức đấu thầu để lựa chọn người thi công công trình xây dựng hoặc lựa chọn người cung ứng trang thiết bị (đối với các dự án đầu tư mua sắm thiết bị). Mục đích của công tác đấu thầu nhằm thực hiện tính cạnh tranh,



công bằng và minh bạch trong quá trình đầu tư để chọn lựa đơn vị thi công phù hợp, giảm chi phí thi công hoặc lựa chọn nhà cung ứng thiết bị có chất lượng tốt, giá cả hợp lý, tránh tình trạng tham ô, tham nhũng vốn của Nhà nước, nâng cao hiệu quả của dự án.

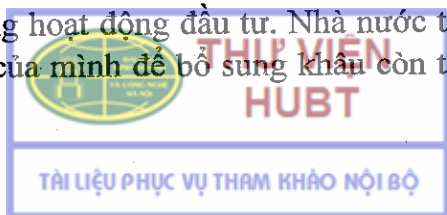
#### 5. Kiểm tra, giám sát việc thực thi dự án đầu tư

Tùy tình hình cụ thể của từng dự án đầu tư mà có thể thanh tra, kiểm tra từng khâu hoặc tất cả các khâu của quá trình đầu tư và xây dựng. Việc giám sát đó được tiến hành theo kiểu đối chiếu việc thực hiện dự án với các cam kết trong giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và giấy phép xây dựng mà Nhà nước đã cấp phát nhằm phát hiện những điểm sai phạm của hoạt động đầu tư.

Ngoài ra, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng phải giám sát quá trình nghiệm thu, bàn giao công trình và thanh quyết toán giữa chủ đầu tư với nhà thầu đối với các dự án đầu tư của Nhà nước.

#### 6. Phối hợp các dự án của Nhà nước với các dự án đầu tư của tư nhân nhằm đồng bộ hóa hệ thống dự án và hoạt động đầu tư trên toàn quốc

Nguyên tắc chung là Nhà nước chỉ làm những việc công dân không làm được, không được làm, không muốn làm để không xảy ra sự mất cân đối dẫn đến dư thừa hay thiếu hụt trong hoạt động đầu tư. Nhà nước thông qua hoạt động đầu tư của mình để bổ sung khâu còn thiếu nhằm tạo sự đồng bộ.



### **4.4.2.3. Phân cấp quản lý hành chính công đối với đầu tư**

1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài.
3. Trách nhiệm, quyền hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư:
  - a) Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách về đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài;
  - b) Ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài;
  - c) Ban hành biểu mẫu thực hiện thủ tục đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài;
  - d) Hướng dẫn, phổ biến, tổ chức thực hiện, theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư;
  - đ) Tổng hợp, đánh giá, báo cáo tình hình đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài;
  - e) Xây dựng, quản lý và vận hành Hệ thống thông tin quốc gia về đầu tư;



g) Chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan trong việc giám sát, đánh giá, thanh tra hoạt động đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài;

h) Trình cấp có thẩm quyền quyết định việc đình chỉ thực hiện dự án đầu tư đã được cấp, điều chỉnh không đúng thẩm quyền, trái với quy định của pháp luật về đầu tư;

i) Quản lý nhà nước về khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế;

k) Quản lý nhà nước về xúc tiến đầu tư và điều phối hoạt động xúc tiến đầu tư tại Việt Nam và ở nước ngoài;

l) Đàm phán, ký kết điều ước quốc tế liên quan đến hoạt động đầu tư;

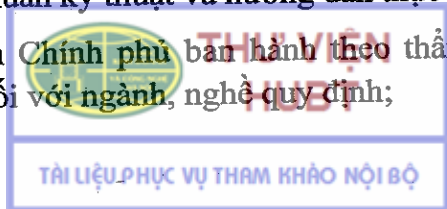
m) Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác về quản lý hoạt động đầu tư theo phân công của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

4. Trách nhiệm, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ:

a) Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc xây dựng pháp luật, chính sách liên quan đến hoạt động đầu tư;

b) Chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc xây dựng và ban hành pháp luật, chính sách, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và hướng dẫn thực hiện;

c) Trình Chính phủ ban hành theo thẩm quyền điều kiện đầu tư đối với ngành, nghề quy định;



d) Chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch, kế hoạch, danh mục dự án thu hút vốn đầu tư của ngành; tổ chức vận động, xúc tiến đầu tư chuyên ngành;

đ) Tham gia thẩm định các dự án đầu tư thuộc trường hợp quyết định chủ trương đầu tư;

e) Giám sát, đánh giá, thanh tra chuyên ngành việc đáp ứng điều kiện đầu tư và quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư thuộc thẩm quyền;

g) Chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các bộ, cơ quan ngang bộ giải quyết khó khăn, vướng mắc của dự án đầu tư trong lĩnh vực quản lý nhà nước; hướng dẫn việc phân cấp, ủy quyền cho Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế;

h) Định kỳ đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án đầu tư thuộc phạm vi quản lý nhà nước và gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư;

i) Duy trì, cập nhật hệ thống thông tin quản lý đầu tư đối với lĩnh vực được phân công và tích hợp vào Hệ thống thông tin quốc gia về đầu tư.

5. Trách nhiệm, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Ban quản lý các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế:





a) Phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ lập và công bố Danh mục dự án thu hút đầu tư tại địa phương;

b) Chủ trì thực hiện thủ tục cấp, điều chỉnh và thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư;

c) Thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư thuộc thẩm quyền;

d) Giải quyết theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền giải quyết các khó khăn, vướng mắc của nhà đầu tư;

đ) Định kỳ đánh giá hiệu quả hoạt động đầu tư trên địa bàn và báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư;

e) Duy trì, cập nhật Hệ thống thông tin quốc gia về đầu tư đối với lĩnh vực được phân công;

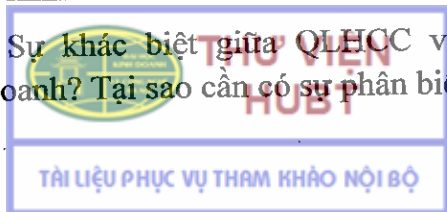
g) Chỉ đạo việc tổ chức, giám sát và đánh giá thực hiện chế độ báo cáo đầu tư.

6. Cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài có trách nhiệm theo dõi, hỗ trợ hoạt động đầu tư và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư Việt Nam tại nước tiếp nhận đầu tư.

#### **Câu hỏi ôn tập chương 4:**

Câu 1. Khái niệm và sự cần thiết phải quản lý hành chính công về kinh tế?

Câu 2. Sự khác biệt giữa QLHCC về kinh tế với QTSX kinh doanh? Tại sao cần có sự phân biệt này?



Câu 3. Khái niệm và nội dung quản lý HCC đối với DN?

Câu 4. Khái niệm và nội dung quản lý HCC đối với kinh tế đối ngoại?

Câu 5: Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với đầu tư?



## Chương 5

# QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ TÀI CHÍNH TIỀN TỆ

## 5.1. KHÁI QUÁT QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ TÀI CHÍNH TIỀN TỆ

### 5.1.1. Sự cần thiết quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ

Tài chính tiền tệ là một phạm trù kinh tế khách quan; nó ra đời, tồn tại và phát triển cùng với sự ra đời, tồn tại và phát triển của Nhà nước và nền kinh tế hàng hoá. Tài chính tiền tệ là điều kiện, là tiền đề của mọi hoạt động trong đời sống kinh tế - xã hội; nó không chỉ trực tiếp chi phối tới các hoạt động sản xuất kinh doanh, tới đời sống của nhân dân, mà còn có tầm quan trọng đặc biệt đối với các hoạt động quản lý hành chính công của Nhà nước trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội. Ngược lại, Nhà nước trong vai trò quản lý hành chính công lại có tác động rất lớn đến tài chính tiền tệ. Điều này xuất phát từ những lý do cơ bản sau:

*1) Xuất phát từ vai trò của tài chính tiền tệ đối với mọi hoạt động trong đời sống kinh tế xã hội.*

Quan hệ tài chính tiền tệ thuộc phạm trù quan hệ sản



xuất, thể hiện bản chất của Nhà nước, của chế độ và phục vụ nhà nước. Do vậy, đòi hỏi Nhà nước phải trực tiếp can thiệp, chi phối các quan hệ tài chính trong nền kinh tế. Một mặt thực hiện theo đúng yêu cầu của các qui luật kinh tế phù hợp với điều kiện của đất nước. Mặt khác phục vụ cho việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

## 2) Xuất phát từ vai trò tài chính của Nhà nước.

*- Nhà nước là một thiết chế quyền lực*

Nhà nước định ra hệ thống pháp luật (hệ thống luật và các văn bản dưới luật), tạo ra một hành lang pháp lý cần thiết không chỉ buộc mọi tổ chức và mọi cá nhân trong xã hội phải thực hiện, mà còn tạo điều kiện cần thiết và tạo ra một môi trường thuận lợi cho sự phát triển trên mọi lĩnh vực hoạt động của xã hội. Trong đó, hoạt động tài chính tiền tệ là một dạng hoạt động đặc biệt trong nền kinh tế, gắn liền với thiết chế quyền lực của Nhà nước.

*- Nhà nước bỏ vốn đầu tư để phát triển những lĩnh vực trọng yếu trong nền kinh tế quốc dân*

Nhà nước phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng (hệ thống các công trình trong các lĩnh vực giao thông, điện, nước v.v..), đầu tư vào các cơ sở sản xuất kinh doanh quan trọng, có ý nghĩa định hướng và chi phối đối với nền kinh tế... Nhà nước đầu tư những nguồn vốn lớn vào nhiều lĩnh vực khác nhau nhằm không chỉ tạo ra môi trường thuận lợi mà còn tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại, tạo điều kiện cho các ngành, cho



các lĩnh vực; đặc biệt là cho các ngành kinh tế trọng yếu, có hàm lượng kĩ thuật cao phát triển.

*- Nhà nước là người quyết định các chính sách tài chính tiền tệ*

Nhà nước quyết định phát hành tiền tệ, kiểm soát tất cả các hoạt động tín dụng, Nhà nước thông qua việc cung ứng các nguồn vốn để thực hiện các chính sách phát triển kinh tế vĩ mô. Nhà nước còn thực hiện các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp trong quá trình sản xuất kinh doanh, đảm bảo để các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế phát triển, trên cơ sở tuân thủ các qui định của pháp luật và theo định hướng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước xây dựng nên.

*- Nhà nước chi tiêu chủ yếu bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước*

Nhà nước với bộ máy của mình là hộ tiêu dùng lớn nhất; những khoản chi tiêu của ngân sách Nhà nước tạo nên một sức mua to lớn với các loại hàng hóa và dịch vụ hết sức đa dạng. Đây là động lực lớn thúc đẩy các hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo cơ sở để phát triển và mở rộng các loại thị trường, kể cả thị trường tài chính. Trong bất kì hình thái xã hội nào, sức mua từ chi tiêu ngân sách nhà nước không chỉ lớn nhất mà còn đóng vai trò quan trọng nhất đối với sự phát triển của các thị trường hàng hóa và dịch vụ.

*- Nhà nước thực hiện việc tổ chức, quản lý và điều hành mọi hoạt động kinh tế - xã hội, trong đó bao hàm cả lĩnh vực hoạt động tài chính tiền tệ*



Với tư cách là người nắm giữ quyền lực, Nhà nước thông qua quá trình quản lý và điều hành, phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật, đảm bảo sự công bằng và bình đẳng trong hoạt động tài chính tiền tệ.

Các vấn đề tài chính ở tâm vĩ mô chỉ có Nhà nước mới có khả năng chi phối, tác động đến mọi hoạt động trong đời sống kinh tế - xã hội. Qua đó Nhà nước vừa bắt buộc, vừa tạo điều kiện cho các hoạt động trong nền kinh tế phát triển. Từ những vấn đề trên có thể khẳng định rằng, trong bất kỳ xã hội nào, đặc biệt là nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN ở nước ta, Nhà nước quản lý tài chính tiền tệ là tất yếu khách quan, đồng thời cũng là đòi hỏi chủ quan xuất phát từ bản chất Nhà nước ta.

### **5.1.2. Khái niệm quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ**

Với chức năng quản lý toàn diện nền kinh tế quốc dân, Nhà nước phải xây dựng thể chế cho mọi hoạt động kinh tế - xã hội và tổ chức bộ máy quản lý hành chính, thực hiện các chức năng quản lý của Nhà nước đối với mọi hoạt động kinh tế xã hội theo các qui định của pháp luật. Tài chính tiền tệ thuộc phạm trù quan hệ sản xuất, gắn với bản chất chính trị của Nhà nước, phát sinh và phát triển trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội và có tác động chi phối tới mọi hoạt động của nền kinh tế quốc dân. Sự tồn tại và phát triển của lĩnh vực tài chính tiền tệ là một tất yếu, nhằm thực hiện các mục tiêu đã định của Nhà nước trong từng giai đoạn phát triển nhất định.

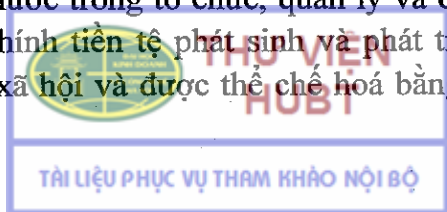


Do vậy, quản lý hành chính công đối với hoạt động tài chính tiền tệ có vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế, nó có tác động to lớn và ảnh hưởng chi phối tới mọi lĩnh vực hoạt động của xã hội. Vấn đề cơ bản trong quản lý hành chính nhà nước đối với hoạt động tài chính tiền tệ là nhằm thiết lập môi trường pháp lý cho các hoạt động tài chính tiền tệ; bảo đảm các quan hệ tài chính tiền tệ phát sinh, phát triển trong nền kinh tế phù hợp với yêu cầu của các quy luật kinh tế khách quan, phù hợp với thực trạng kinh tế xã hội của đất nước và xu thế hội nhập quốc tế; đặc biệt là hội nhập quốc tế trong lĩnh vực kinh tế, đảm bảo cho việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ cơ bản của Nhà nước.

*Quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ là quá trình tổ chức và điều chỉnh các quan hệ tài chính tiền tệ của các chủ thể trong xã hội, được thực hiện thông qua các cơ quan quản lý hành chính nhà nước bằng quyền lực công, nhằm đạt được các mục tiêu của kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế xã hội Nhà nước đã đặt ra trong từng thời kì.*

### **5.1.3. Chủ thể và đối tượng quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ**

Quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ được thực hiện thông qua việc sử dụng quyền lực công - quyền lực nhà nước. Quyền lực công về tài chính tiền tệ thể hiện ý chí của Nhà nước trong tổ chức, quản lý và điều chỉnh các quan hệ tài chính tiền tệ phát sinh và phát triển trong đời sống kinh tế xã hội và được thể chế hoá bằng các văn bản



pháp luật về tài chính tiền tệ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Chủ thể quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ là các cơ quan hành chính nhà nước có chức năng tổ chức và điều chỉnh các quan hệ tài chính tiền tệ, như Chính phủ, UBND các cấp, cơ quan tài chính ở Trung ương và địa phương, Ngân hàng Nhà nước... Trong đội ngũ cán bộ công chức thì chủ thể quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ là những người có quyền hoặc được ủy quyền ra các quyết định hành chính về các lĩnh vực tài chính tiền tệ hoặc các hoạt động có liên quan tới lĩnh vực tài chính tiền tệ.

Đối tượng quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ là toàn bộ các quan hệ tài chính tiền tệ của các chủ thể trong xã hội như: các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các hộ gia đình, các tầng lớp dân cư.

#### **5.1.4. Mục tiêu quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ**

##### **5.1.4.1. Mục tiêu tổng quát**

Xây dựng nền tài chính quốc gia lành mạnh, đảm bảo giữ vững an ninh tài chính, ổn định kinh tế vĩ mô, tài chính - tiền tệ, tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế, giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội; huy động, quản lý, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính trong xã hội hiệu quả, công bằng; cải cách hành chính đồng bộ, toàn





điện; đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý, giám sát tài chính.

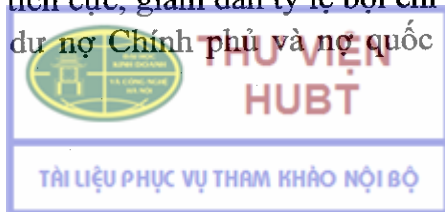
#### **5.1.4.2. Các nhiệm vụ cụ thể**

a) Xử lý tốt mối quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng, giữa tiết kiệm và đầu tư; có chính sách khuyến khích tăng tích lũy cho đầu tư phát triển, hướng dẫn tiêu dùng; thu hút hợp lý các nguồn lực xã hội để tập trung đầu tư cho hạ tầng kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, tạo tiền đề đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng;

b) Nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực tài chính công, đặc biệt nguồn vốn từ ngân sách nhà nước; tiếp tục cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước và thực hiện tái cấu trúc đầu tư công, tăng cường đầu tư phát triển con người; cải cách cơ chế tài chính đối với lĩnh vực sự nghiệp công, tài chính doanh nghiệp nhà nước; cải cách tiền lương; củng cố hệ thống an sinh xã hội.

c) Phát triển đồng bộ các loại thị trường, tái cấu trúc thị trường tài chính và dịch vụ tài chính; mở rộng và đa dạng hóa các hình thức hoạt động trên thị trường để động viên các nguồn lực trong và ngoài nước cho phát triển kinh tế - xã hội.

d) Đảm bảo an ninh, an toàn tài chính quốc gia; cân đối ngân sách tích cực, giảm dần tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước; duy trì dự nợ Chính phủ và nợ quốc gia trong giới



hạn an toàn; tăng cường dự trữ Nhà nước đáp ứng kịp thời các nhu cầu đột xuất của nền kinh tế:

e) Tiếp tục hoàn thiện thể chế tài chính đảm bảo tính đồng bộ, ổn định theo nguyên tắc thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Đổi mới tổ chức bộ máy ngành Tài chính theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả.

### **5.1.5. Phương thức quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ**

Nhà nước quản lý tài chính - tiền tệ theo hai phương thức chủ yếu sau đây:

#### *1) Phương thức hành chính kinh tế trực tiếp*

Theo phương thức này, Nhà nước ban hành hệ thống pháp luật trực tiếp tác động vào các hoạt động, các quan hệ tài chính - tiền tệ. Đó là cơ sở, là căn cứ pháp lý bắt buộc đối với sự ra đời và hoạt động của tài chính - tiền tệ ví dụ như Ban hành Luật Ngân sách nhà nước; qui định chế độ thu chi ngân sách; qui định các điều kiện để tổ chức tín dụng, ngân hàng, bảo hiểm, thị trường chứng khoán ...được ra đời và hoạt động.

#### *2) Phương thức quản lý gián tiếp thông qua thị trường*

Với phương thức này, Nhà nước không can thiệp vào hoạt động quan hệ tài chính - tiền tệ, tôn trọng quyền độc lập, tự chủ cao độ về tài chính cho các tổ chức, đơn vị. Nhưng để hướng các hoạt động tài chính - tiền tệ hình thành và vận động thực hiện mục tiêu chiến lược, kế hoạch



phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, Nhà nước sử dụng chính sách tiền tệ quốc gia, hệ thống công cụ tài chính làm đòn bẩy kinh tế tác động vào thị trường mà đặc biệt là hệ thống thị trường tài chính. Thông qua thị trường chi phối các hoạt động, quan hệ tài chính, đặc biệt là các hoạt động của các cơ sở kinh tế, các doanh nghiệp, cũng như kinh tế gia đình, dân cư.

Để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý theo phương thức điều tiết gián tiếp qua thị trường, cần thiết phải đảm bảo yêu cầu quan trọng là: cơ chế quản lý của Nhà nước đưa ra phải kích thích các loại hình doanh nghiệp, các cơ sở kinh tế, dân cư..., khai thác triệt để mọi nguồn tài chính tiềm năng để phát triển sản xuất, kinh doanh, cạnh tranh trên thị trường với phương châm “dân giàu nước mạnh”.

## **5.2. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

### **5.2.1. Khái quát ngân sách nhà nước**

Ngân sách nhà nước thể hiện các mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội, là sự vận động của các nguồn tài chính gắn với quá trình tạo lập, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, phát sinh khi Nhà nước tham gia vào quá trình phân phối các nguồn tài chính quốc gia. Ngân sách nhà nước là kế hoạch tài chính cơ bản để hình thành, phân phối, sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, là nguồn lực để nuôi sống bộ máy nhà nước, vừa là công cụ hữu hiệu để Nhà nước điều tiết nền kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Ngân sách nhà nước được coi

là tấm gương phản ánh các hoạt động kinh tế của Nhà nước, bên cạnh đó nó còn phản ánh thái độ, quan điểm, cách thức mà Nhà nước giải quyết các vấn đề kinh tế xã hội.

### ***5.2.1.1. Về cơ cấu***

Ngân sách nhà nước bao gồm toàn bộ các khoản thu, khoản chi của Nhà nước. Hình thức biểu hiện bên ngoài, ngân sách nhà nước là một bảng liệt kê các khoản thu, khoản chi bằng tiền của Nhà nước được dự kiến và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định.

### ***5.2.1.2. Về pháp lý***

Ngân sách nhà nước phải được cơ quan có thẩm quyền quyết định. Thẩm quyền quyết định ngân sách nhà nước ở hầu hết các nước là thuộc về các cơ quan đại diện (Nghị viện). Ở Việt Nam, Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan có thẩm quyền quyết định và phê chuẩn ngân sách: Quốc hội quyết định, phê chuẩn ngân sách trung ương và phân bổ cho ngân sách địa phương; Hội đồng nhân dân các cấp quyết định và phê chuẩn ngân sách của mình trên cơ sở được giao. Mọi hoạt động thu chi ngân sách đều được tiến hành trên cơ sở pháp luật do Nhà nước ban hành.

### ***5.2.1.3. Về thời gian thực hiện***

Theo qui định hiện hành, ngân sách nhà nước được dự toán và thực hiện trong một năm. Năm này gọi là năm ngân sách hay năm tài khóa.



#### **5.2.1.4. Cơ cấu nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước**

*1) Thu ngân sách nhà nước bao gồm:*

a) Toàn bộ các khoản thu từ thuế, lệ phí;

b) Toàn bộ các khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do cơ quan nhà nước thực hiện, trường hợp được khoán chi phí hoạt động thì được khấu trừ; các khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước thực hiện nộp ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật;

c) Các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở ngoài nước cho Chính phủ Việt Nam và chính quyền địa phương;

d) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

*2) Chi ngân sách nhà nước bao gồm:*

a) Chi đầu tư phát triển;

b) Chi dự trữ quốc gia;

c) Chi thường xuyên;

d) Chi trả nợ lãi;

e) Chi viện trợ;

f) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.



### 5.2.1.5. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước là một thể thống nhất, trong đó có phân cấp quản lý phù hợp với hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước theo luật định. Ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Ngân sách trung ương là ngân sách của Nhà nước trung ương, giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia, đồng thời có nhiệm vụ hỗ trợ ngân sách địa phương khi cần thiết.

Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của các đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND (theo Luật Tổ chức HĐND và UBND qui định) bao gồm:

+ Ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh).

+ Ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện).

+ Ngân sách các xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã);

Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là xác định phạm vi, quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền nhà nước trong việc quản lý, thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính cho chính quyền nhà nước thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước ở từng cấp, đồng thời khuyến khích tính chủ động sáng tạo ở từng cấp



chính quyền, nâng cao hiệu quả các nguồn lực ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, Nhà nước Việt Nam là một nhà nước đơn nhất, quản lý thống nhất, không phân chia quyền lực, không phân chia lãnh thổ cho nên việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước là phân công, phân cấp thực hiện nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho các cấp trên cơ sở chế độ thống nhất, kế hoạch thống nhất.

## **5.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với ngân sách nhà nước**

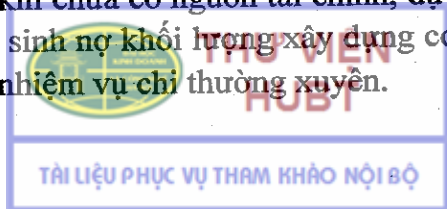
### **5.2.2.1. Nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước**

1) Ngân sách nhà nước được quản lý thống nhất, tập trung dân chủ, hiệu quả, tiết kiệm, công khai, minh bạch, công bằng; có phân công, phân cấp quản lý; gắn quyền hạn với trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước các cấp.

2) Toàn bộ các khoản thu, chi ngân sách phải được dự toán, tổng hợp đầy đủ vào ngân sách nhà nước.

3) Các khoản thu ngân sách thực hiện theo quy định của các luật thuế và chế độ thu theo quy định của pháp luật.

4) Các khoản chi ngân sách chỉ được thực hiện khi có dự toán được cấp có thẩm quyền giao và phải bảo đảm đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Ngân sách các cấp, đơn vị dự toán ngân sách, đơn vị sử dụng ngân sách không được thực hiện nhiệm vụ chi khi chưa có nguồn tài chính, dự toán chi ngân sách làm phát sinh nợ khối lượng xây dựng cơ bản, nợ kinh phí thực hiện nhiệm vụ chi thường xuyên.



5) Bảo đảm ưu tiên bố trí ngân sách để thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước trong từng thời kỳ về phát triển kinh tế; xóa đói, giảm nghèo; chính sách dân tộc; thực hiện mục tiêu bình đẳng giới; phát triển nông nghiệp, nông thôn, giáo dục, đào tạo, y tế, khoa học và công nghệ và những chính sách quan trọng khác.

6) Bố trí ngân sách để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại, kinh phí hoạt động của bộ máy nhà nước.

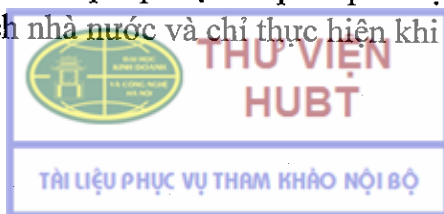
7) Ngân sách nhà nước bảo đảm cân đối kinh phí hoạt động của tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội.

8) Kinh phí hoạt động của các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được thực hiện theo nguyên tắc tự bảo đảm; ngân sách nhà nước chỉ hỗ trợ cho các nhiệm vụ Nhà nước giao theo quy định của Chính phủ.

9) Bảo đảm chi trả các khoản nợ lãi đến hạn thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.

10) Việc quyết định đầu tư và chi đầu tư chương trình, dự án có sử dụng vốn ngân sách nhà nước phải phù hợp với Luật đầu tư công và quy định của pháp luật có liên quan.

11) Ngân sách nhà nước không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Trường hợp được ngân sách nhà nước hỗ trợ vốn điều lệ theo quy định của pháp luật thì phải phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước và chỉ thực hiện khi đáp ứng đủ các





điều kiện sau: được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.

### **5.2.2.2. Quản lý thu ngân sách nhà nước**

1) *Khái niệm và yêu cầu quản lý thu ngân sách nhà nước*

*Quản lý thu ngân sách nhà nước là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tổ chức và điều chỉnh quá trình thu ngân sách nhà nước nhằm tập trung đầy đủ, kịp thời các khoản thu ngân sách nhà nước theo đúng chính sách, chế độ phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kì.*

Quản lý thu ngân sách nhà nước thực chất là quản lý quá trình thu và các khoản thu của ngân sách nhà nước. Các khoản thu của ngân sách nhà nước bao gồm: Thuế; phí và lệ phí; thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; thu từ các khoản đóng góp của các tổ chức, cá nhân; các khoản viện trợ và các khoản thu khác theo yêu cầu của pháp luật.

Quản lý thu ngân sách nhà nước cần những yêu cầu cơ bản sau:

*Một là, xác lập một hệ thống chính sách thu đồng bộ phù hợp với thực trạng của nền kinh tế và bảo đảm thực thi nghiêm chỉnh chính sách, chế độ thu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Hệ thống chính sách thu đó không chỉ quan tâm đến lợi ích tạo ra nguồn thu trước mắt cho*

Nhà nước mà phải có tác động đến quá trình phát triển kinh tế theo hướng có lợi nhất, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, kiềm chế lạm phát, thực hiện chủ trương mở cửa, từng bước cân đối cán cân thanh toán quốc tế.

*Hai là, xây dựng kế hoạch thu thực hiện đúng chính sách, chế độ thu ngân sách nhà nước và sát với diễn biến của thực trạng kinh tế - xã hội trong từng kì kế hoạch.*

*Ba là, xác lập qui trình và biện pháp tổ chức hành thu phù hợp với từng khoản thu cụ thể của ngân sách nhà nước và thực trạng kinh tế - xã hội trong từng thời kì.*

*Bốn là, tổ chức bộ máy thu gọn nhẹ, hợp lý và không ngừng xây dựng đội ngũ cán bộ thu có đầy đủ năng lực, trình độ và phẩm chất đạo đức. Tiết kiệm các chi phí hành thu và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy hành thu.*

## 2) Quản lý thu thuế

*Thuế là một hình thức động viên bắt buộc của Nhà nước theo luật định nhằm tập trung một bộ phận thu nhập của các thể nhân và pháp nhân vào ngân sách nhà nước để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu phục vụ thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kì.*

Nội dung cơ bản của quản lý thu thuế bao gồm:

- Hoàn thiện hệ thống chính sách thuế phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa để vừa đảm bảo mục tiêu tập trung nguồn thu tài chính vào ngân



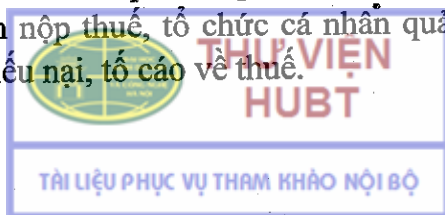
sách nhà nước, vừa khuyến khích sản xuất kinh doanh phát triển và góp phần thực hiện công bằng xã hội.

- Chính phủ thống nhất chỉ đạo thực hiện các luật thuế. Bộ Tài chính chủ trì và phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan ban hành hoặc trình Chính phủ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành các luật thuế theo thẩm quyền để chỉ đạo và tổ chức thực hiện các luật thuế. UBND các cấp ở địa phương có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan chức năng chỉ đạo và tổ chức công tác quản lý thu nộp thuế ở địa phương. Cơ quan thuế ở trung ương thực hiện chỉ đạo thống nhất nghiệp vụ quản lý thu nộp thuế trong cả nước.

- Xây dựng qui trình hành thu thuế bảo đảm khoa học, đơn giản, thuận tiện, phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế, yêu cầu quản lý từng sắc thuế và từng đối tượng nộp thuế. Từng bước mở rộng thực hiện cơ chế đối tượng nộp thuế tự kê khai và tự nộp thuế vào Kho bạc nhà nước; cơ quan thuế thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra thuế.

- Tuyên truyền, giáo dục, vận động, hỗ trợ các tổ chức và cá nhân thực hiện nghiêm chỉnh các văn bản pháp luật về thuế theo qui định.

- Tổ chức thực hiện và thanh tra, kiểm tra, kiểm soát việc kê khai thuế, hoàn thuế, miễn giảm thuế, nộp thuế, quyết toán thuế và chấp hành pháp luật thuế đối với các tổ chức, cá nhân nộp thuế, tổ chức cá nhân quản lý thu thuế; giải quyết khiếu nại, tố cáo về thuế.



- Thực hiện các biện pháp chống gian lận thương mại, buôn lậu, trốn thuế, lậu thuế nhằm bảo đảm cho các văn bản pháp luật về thuế được thực thi một cách nghiêm chỉnh trong đời sống kinh tế xã hội.

- Hoàn thiện tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực, trình độ và phẩm chất của đội ngũ cán bộ của các cơ quan chức năng quản lý thu thuế: cơ quan thuế, cơ quan hải quan... Phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn và bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan trong, thực hiện công tác quản lý thu nộp thuế.

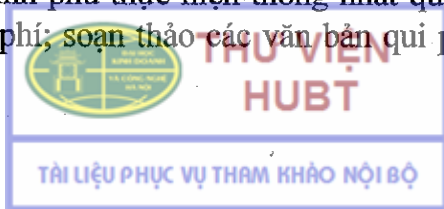
### 3) Quản lý thu phí và lệ phí

*Phí* là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả khi được một tổ chức, cá nhân khác cung cấp dịch vụ theo qui định của pháp luật. Phí thu từ các dịch vụ do Nhà nước đầu tư là thuộc ngân sách nhà nước.

*Lệ phí* là khoản tiền mà các tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước hoặc tổ chức được uỷ quyền phục vụ công việc quản lý nhà nước theo qui định của pháp luật. Lệ phí là khoản thu của ngân sách nhà nước.

#### *Nội dung cơ bản của quản lý thu phí và lệ phí:*

- Chính phủ thống nhất quản lý hành chính nhà nước về phí và lệ phí; Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành các qui định chi tiết danh mục các loại phí và lệ phí. Bộ Tài chính là cơ quan chức năng quản lý hành chính nhà nước thay mặt Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về phí và lệ phí; soạn thảo các văn bản qui phạm pháp luật



về phí; ban hành theo thẩm quyền, tổ chức thực hiện các qui định về phí và lệ phí; theo dõi, kiểm tra hoạt động thu, quản lý, sử dụng phí, lệ phí; xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về phí và lệ phí.

- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức thực hiện Pháp lệnh phí và lệ phí và kiểm tra, theo dõi tình hình thực hiện việc thu, nộp, quản lý, sử dụng phí, lệ phí thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách; báo cáo tình hình thực hiện việc thu, nộp, quản lý, sử dụng phí, lệ phí thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách theo qui định của pháp luật; đề xuất với Chính phủ về những hoạt động cần thu phí, lệ phí; kiến nghị với Chính phủ hoặc Bộ Tài chính về mức thu đối với từng loại phí, lệ phí.

- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về phí và lệ phí ở địa phương, tổ chức thực hiện và báo cáo tình hình thực hiện thu phí, lệ phí ở địa phương với cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền và báo cáo với hội đồng nhân dân cùng cấp; thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các qui định pháp luật về phí và lệ phí trong phạm vi địa phương; xử lý hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về phí, lệ phí.

#### *Phân cấp thẩm quyền qui định về phí và lệ phí:*

- Chính phủ qui định đối với một số phí quan trọng, có số thu lớn, liên quan đến nhiều chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước; HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương qui định đối với một số loại phí gắn với quản lý đất

đại, tài nguyên thiên nhiên, thuộc chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương; Bộ Tài chính qui định đối với các loại phí còn lại áp dụng thống nhất trong cả nước.

- Chính phủ qui định đối với một số lệ phí quan trọng; có số thu lớn, có ý nghĩa pháp lý quốc tế; Bộ Tài chính qui định đối với những lệ phí còn lại.

*Đăng kí thu phí, lệ phí của các tổ chức (không phải là cơ quan thuế, cơ quan hải quan) và cá nhân thu phí, lệ phí:*

- Cục thuế tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Tổ chức thu phí, lệ phí trực thuộc Trung ương, tỉnh hoặc cấp tương đương quản lý.

- Chi cục thuế quận, huyện: Tổ chức thu phí, lệ phí trực thuộc quận, huyện, thị xã, thị trấn, xã, phường hoặc cấp tương đương quản lý và đăng kí cho cá nhân thu phí, lệ phí.

- Trường hợp thay đổi, kết thúc hoặc đình chỉ thu phí, lệ phí thì phải thông báo với cơ quan thuế trước khi thay đổi, kết thúc hoặc đình chỉ thu phí, lệ phí.

*Quản lý và sử dụng tiền phí, lệ phí:*

- Tiền phí, lệ phí do cơ quan thuế trực tiếp tổ chức thu và trường hợp tổ chức khác thu phí, lệ phí đã được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí theo dự toán hàng năm thì tổ chức thu phải nộp toàn bộ số tiền phí, lệ phí thu được vào ngân sách nhà nước.



- Trường hợp tổ chức thu chưa được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí hoặc tổ chức thu được uỷ quyền thu phí, lệ phí thì tổ chức thu được để lại một phần trong số tiền phí, lệ phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí theo qui định của cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền.

+ Đối với phí thuộc ngân sách nhà nước mà tiền phí thu được Nhà nước đầu tư trở lại cho tổ chức thu như học phí, viện phí... thì việc quản lý, sử dụng phải bảo đảm đúng mục đích đầu tư trở lại và cơ chế quản lý tài chính hiện hành.

+ Tiền phí, lệ phí nộp vào ngân sách nhà nước được phân chia cho các cấp ngân sách và được quản lý, sử dụng theo qui định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành.

### 5.2.2.3. Quản lý chi ngân sách nhà nước

#### 1) Khái niệm và yêu cầu quản lý chi ngân sách nhà nước

Chi ngân sách nhà nước là quá trình phân phối và sử dụng các nguồn vốn tiền tệ từ quỹ ngân sách nhà nước để phục vụ việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Chi ngân sách nhà nước bao gồm rất nhiều các khoản chi khác nhau; nếu xét theo nội dung thì chi ngân sách nhà nước bao gồm: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ nước ngoài và các khoản chi khác của Nhà nước.

*Quản lý chi ngân sách nhà nước là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tổ chức và điều chỉnh quá trình chi*

*ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm các khoản chi ngân sách nhà nước được thực hiện theo đúng chính sách chế độ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền qui định, phục vụ cho việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kì.*

Quản lý chi ngân sách nhà nước thực chất là quản lý toàn bộ quá trình sử dụng quỹ ngân sách nhà nước phục vụ cho các mục tiêu của Nhà nước đã đặt ra trong từng thời kì.

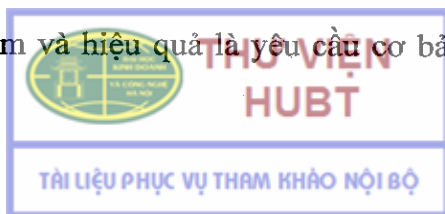
*Yêu cầu cơ bản quản lý chi ngân sách nhà nước:*

- Đảm bảo nguồn tài chính cần thiết để các cơ quan công quyền thực hiện các nhiệm vụ được giao theo đúng đường lối, chính sách, chế độ của Nhà nước.

Ngân sách nhà nước là công cụ tài chính quan trọng của Nhà nước, vì vậy yêu cầu này được đặt ra là tất yếu đối với quản lý chi ngân sách nhà nước. Trong thực tế, việc đảm bảo yêu cầu này không phải lúc nào cũng dễ dàng, nhất là trong điều kiện khả năng tập trung nguồn lực tài chính của Nhà nước còn hạn chế, yêu cầu thực hiện, nhiệm vụ của các cơ quan, công quyền lại cấp bách và rộng lớn. Vì vậy, bảo đảm yêu cầu này đòi hỏi quản lý chi ngân sách nhà nước phải xác lập được thứ tự ưu tiên chi hợp lý, đồng thời Nhà nước cần có sự cân nhắc khi giao nhiệm vụ cho các cơ quan công quyền.

- Đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong chi tiêu ngân sách nhà nước.

Tiết kiệm và hiệu quả là yêu cầu cơ bản đối với mọi

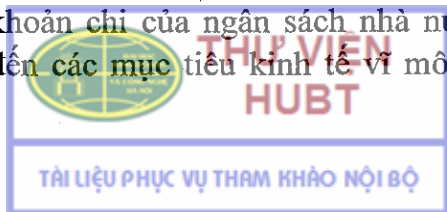




hoạt động kinh tế xã hội. Mặt khác, chi tiêu ngân sách nhà nước rất đa dạng gồm nhiều khoản chi khác nhau, có quy mô lớn, phạm vi rộng; nên mâu thuẫn giữa nhu cầu chi tiêu từ ngân sách nhà nước và khả năng đáp ứng nhu cầu đó của ngân sách nhà nước mang tính phổ biến và khách quan, tác động của chi tiêu ngân sách nhà nước có tính bao trùm mọi hoạt động kinh tế xã hội; vì vậy quản lý chi ngân sách nhà nước phải bảo đảm yêu cầu chi tiêu tiết kiệm và hiệu quả. Thực hiện yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong chi tiêu ngân sách nhà nước, quản lý các khoản chi ngân sách nhà nước cần thiết phải quản lý chặt chẽ tất cả các khâu của chu trình chi ngân sách nhà nước, từ xây dựng tiêu chuẩn định mức, lập kế hoạch dự toán, chấp hành kế hoạch dự toán đến quyết toán các khoản chi. Thường xuyên phân tích, đánh giá tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện các khoản chi của ngân sách nhà nước để kịp thời hoàn thiện và đổi mới tiêu chuẩn định mức chi, biện pháp kiểm soát và cấp phát thanh toán các khoản chi, cơ cấu chi phù hợp với quá trình chuyển đổi nền kinh tế sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Gắn chi tiêu ngân sách với các mục tiêu kinh tế vĩ mô.

Tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, ổn định cán cân thanh toán, kiềm chế lạm phát... luôn là mục tiêu phấn đấu ở mọi quốc gia. Các mục tiêu đó là cơ sở đặt ra yêu cầu cho việc thực hiện các khoản chi của ngân sách nhà nước. Ngược lại, các khoản chi của ngân sách nhà nước lại có tác động to lớn đến các mục tiêu kinh tế vĩ mô. Quản lý chi



ngân sách nhà nước phải trên cơ sở phân tích đánh giá thực trạng thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô để bố trí các khoản chi cho thích hợp.

## 2) Nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước

Xây dựng, hoàn thiện chính sách, chế độ chi ngân sách nhà nước phù hợp với thực trạng và xu hướng vận động của nền kinh tế, đặc điểm của từng khoản chi (chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi khác; chi cho con người, chi hàng hoá dịch vụ...), từng lĩnh vực kinh tế xã hội, từng loại hình đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

Phân cấp hợp lý và rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý chi NSNN, đảm bảo Chính phủ thống nhất quản lý, tổ chức và điều hành, tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho địa phương, có sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý ngành và địa phương, quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách trong quản lý chi ngân sách nhà nước.

Xây dựng cơ cấu chi ngân sách nhà nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ cụ thể của Nhà nước.

Xây dựng hệ thống định mức chi ngân sách nhà nước khoa học và phù hợp với thực tiễn để bảo đảm định mức chi ngân sách nhà nước là căn cứ pháp lý xác đáng cho quá trình quản lý, tổ chức và điều hành chi ngân sách nhà nước. Định mức chi ngân sách nhà nước bao gồm định mức phân bổ ngân sách và định mức sử dụng ngân sách.



Xác lập thứ tự ưu tiên chi phù hợp với yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước gắn với thực trạng kinh tế xã hội trong từng thời kì và tính chất từng khoản chi.

Tổ chức và hướng dẫn xây dựng kế hoạch, dự toán chi tuân thủ theo đúng chính sách, chế độ qui định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và sát với thực trạng kinh tế xã hội trong từng kì kế hoạch.

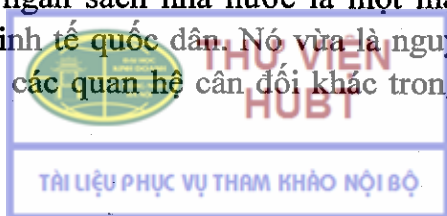
Xây dựng và tổ chức thực hiện qui trình kiểm soát, cấp phát thanh toán các khoản chi một cách hợp lý; bảo đảm các khoản chi ngân sách chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện chi theo đúng qui định.

Hướng dẫn tổ chức công tác hạch toán kế toán, quyết toán chi ngân sách nhà nước; thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán nhằm phát hiện, ngăn chặn, xử lý các vi phạm trong quá trình chi ngân sách nhà nước; phát hiện những bất hợp lý để kịp thời bổ sung, hoàn thiện chính sách, chế độ chi ngân sách nhà nước.

#### ***5.2.2.4. Quản lý cân đối ngân sách nhà nước***

*Cân đối ngân sách nhà nước phản ánh quan hệ giữa thu và chi ngân sách nhà nước, cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định, thường là một năm.*

Cân đối ngân sách nhà nước là một mặt cân đối cơ bản của nền kinh tế quốc dân. Nó vừa là nguyên nhân vừa là kết quả của các quan hệ cân đối khác trong nền kinh tế



quốc dân. Quản lý cân đối ngân sách nhà nước cần phải được xem xét trong mối quan hệ với các quan hệ cân đối khác của nền kinh tế quốc dân, như cân đối tiền hàng, cân đối cán cân thanh toán quốc tế, cân đối giữa tích lũy và tiêu dùng, cân đối giữa các ngành và lĩnh vực...

### *1) Các nguyên tắc cân đối ngân sách nhà nước*

a. Các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật được tổng hợp đầy đủ vào cân đối ngân sách nhà nước, theo nguyên tắc không gắn với nhiệm vụ chi cụ thể. Trường hợp có khoản thu cần gắn với nhiệm vụ chi cụ thể theo quy định của pháp luật thì được bố trí tương ứng từ các khoản thu này trong dự toán chi ngân sách để thực hiện. Việc ban hành chính sách thu ngân sách phải bảo đảm nguyên tắc cân đối ngân sách trong trung hạn, dài hạn và thực hiện các cam kết về hội nhập quốc tế.

b. Ngân sách nhà nước được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao để chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách; trường hợp đặc biệt Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định. Trường hợp bội thu ngân sách thì được sử dụng để trả nợ gốc và lãi các khoản vay của ngân sách nhà nước.

c. Vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên.



d. Bội chi ngân sách trung ương được bù đắp từ các nguồn sau:

- Vay trong nước từ phát hành trái phiếu chính phủ, công trái xây dựng Tổ quốc và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật;

- Vay ngoài nước từ các khoản vay của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế và phát hành trái phiếu chính phủ ra thị trường quốc tế, không bao gồm các khoản vay về cho vay lại.

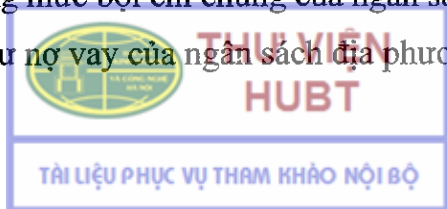
e. Bội chi ngân sách địa phương:

- Chi ngân sách địa phương cấp tỉnh được bội chi; bội chi ngân sách địa phương chỉ được sử dụng để đầu tư các dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định;

- Bội chi ngân sách địa phương được bù đắp bằng các nguồn vay trong nước từ phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại từ nguồn Chính phủ vay về cho vay lại và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật;

- Bội chi ngân sách địa phương được tổng hợp vào bội chi ngân sách nhà nước và do Quốc hội quyết định. Chính phủ quy định cụ thể điều kiện được phép bội chi ngân sách địa phương để bảo đảm phù hợp với khả năng trả nợ của địa phương và tổng mức bội chi chung của ngân sách nhà nước.

f. Mức dư nợ vay của ngân sách địa phương:



- Đối với thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh không vượt quá 60% số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp;

- Đối với các địa phương có số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp lớn hơn chi thường xuyên của ngân sách địa phương không vượt quá 30% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp;

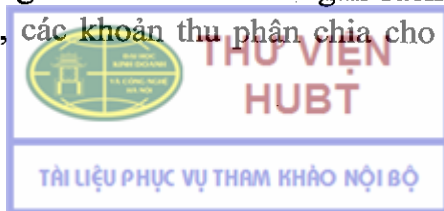
- Đối với các địa phương có số thu ngân sách địa phương được hưởng theo phân cấp nhỏ hơn hoặc bằng chi thường xuyên của ngân sách địa phương không vượt quá 20% số thu ngân sách được hưởng theo phân cấp.

## 2) Nội dung quản lý cân đối ngân sách nhà nước

Quản lý cân đối ngân sách nhà nước thực chất là quản lý việc thực hiện các biện pháp cân đối ngân sách nhà nước theo đúng qui định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành. Nội dung cơ bản quản lý cân đối ngân sách nhà nước bao gồm:

- *Quản lý thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trong khâu lập ngân sách*

Dự toán ngân sách nhà nước phải bảo đảm tổng số thu thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và các khoản chi trả nợ; bội chi phải nhỏ hơn chi đầu tư phát triển. Dự toán ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện, và cấp xã phải cân bằng giữa thu và chi trên cơ sở số thu của ngân sách cấp tỉnh gồm các khoản thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng 100%, các khoản thu phân chia cho ngân sách cấp



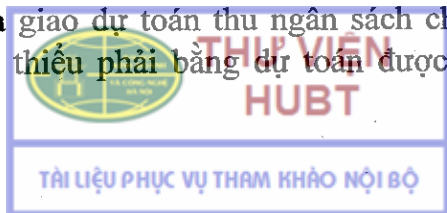
tính theo tỉ lệ phần trăm đã được qui định và số bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương (nếu có); số dự kiến huy động vốn trong nước để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng qui định.

Lập dự phòng ngân sách, dự trữ tài chính để chủ động cân đối ngân sách theo qui định. Dự toán chi ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2% đến 4% tổng số chi. Chính phủ, UBND cấp tỉnh được lập quỹ dự trữ tài chính với mức khống chế tối đa của quỹ là 25% dự toán chi ngân sách hàng năm của cấp tương ứng.

Lập dự toán vay bù đắp thiếu hụt ngân sách trung ương phải căn cứ vào cân đối ngân sách, khả năng nguồn vay, khả năng trả nợ và mức khống chế bội chi ngân sách theo nghị quyết của Quốc hội.

*- Quản lý thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trong khâu chấp hành ngân sách*

Cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương thực hiện phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc phải bảo đảm phù hợp với dự toán do Thủ tướng Chính phủ, UBND, cơ quan cấp trên có thẩm quyền giao. Tổng số phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị trực thuộc không vượt quá dự toán được cấp có thẩm quyền giao cả về tổng mức và chi tiết theo lĩnh vực. Tổng số phân bổ và giao dự toán thu ngân sách cho các đơn vị trực thuộc tối thiểu phải bằng dự toán được cấp có thẩm quyền giao.



Các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ thu chi ngân sách phải tổ chức thực hiện dự toán thu chi ngân sách theo đúng chính sách, chế độ của Nhà nước. Trong quá trình chấp hành ngân sách, phải chú trọng tới các biện pháp tăng thu và tiết kiệm chi so với dự toán được giao, giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, bổ sung quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách; số thu không đạt dự toán phải điều chỉnh giảm một số khoản chi tương ứng.

Trong trường hợp đặc biệt, có nhu cầu chi đột xuất ngoài dự toán nhưng không thể trì hoãn được mà dự phòng ngân sách không đủ đáp ứng, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch UBND phải sắp xếp lại các khoản chi trong dự toán được giao hoặc sử dụng các nguồn dự trữ để đáp ứng nhu cầu chi đột xuất đó theo qui định.

Dự phòng ngân sách được sử dụng cho các nhiệm vụ thực hiện các giải pháp khẩn cấp nhằm phòng chống thiên tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng; khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn đối với thiệt hại tài sản nhà nước; hỗ trợ khắc phục hậu quả đối với thiệt hại của các tổ chức và dân cư; thực hiện các nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và các nhiệm vụ cần thiết, cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán đã giao đầu năm cho các đơn vị trực thuộc; hỗ trợ ngân sách cấp dưới để xử lý các nhiệm vụ nói trên sau khi cấp dưới đã sử dụng dự phòng, một phần dự trữ tài chính của cấp mình mà vẫn chưa đáp ứng được.

Quỹ dự trữ tài chính được sử dụng để tạm ứng cho các





nhu cầu chi khi nguồn thu chưa tập trung kịp và phải hoàn trả trong năm ngân sách, ngân sách cấp tỉnh được tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính của Trung ương nếu đã sử dụng hết quỹ dự trữ của tỉnh, ngân sách cấp huyện và cấp xã được tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính của tỉnh. Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính của Trung ương, chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính của tỉnh.

Vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

*- Quản lý thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trong khâu quyết toán ngân sách*

Theo qui định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành, các biện pháp thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trong khâu quyết toán ngân sách bao gồm:

+ Những khoản thu không đúng qui định của pháp luật phải được hoàn trả tổ chức, cá nhân đã nộp.

+ Những khoản phải thu nhưng chưa thu phải được truy thu đầy đủ cho ngân sách nhà nước.

+ Những khoản chi không đúng với qui định của pháp luật phải được thu hồi đủ cho ngân sách nhà nước.



## 5.3. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI TÀI CHÍNH DOANH NGHIỆP

### 5.3.1. Khái niệm, mục tiêu quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp

#### 5.3.1.1. Khái niệm quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp

Tài chính doanh nghiệp là khâu tài chính cơ sở trong hệ thống tài chính quốc gia và là một phạm trù kinh tế khách quan gắn liền với sự ra đời của nền kinh tế hàng hoá tiền tệ. Xét về bản chất, tài chính doanh nghiệp là tổng thể các quan hệ phân phối dưới hình thức giá trị gắn liền với việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh.

Các quan hệ kinh tế gắn liền với việc phân phối để tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ của doanh nghiệp hợp thành các quan hệ tài chính doanh nghiệp. Các hoạt động gắn liền với việc phân phối để tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ của doanh nghiệp thuộc hoạt động tài chính doanh nghiệp.

Nhiệm vụ chủ yếu của tài chính doanh nghiệp là bảo đảm vốn cho các hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; tổ chức vận động vốn nhanh, tiết kiệm và hiệu quả; kiểm tra tài chính, đảm bảo cho hoạt động của doanh nghiệp đúng với luật pháp, đúng với chế độ, chính sách của Nhà nước. Phân phối thu nhập, hình thành các quỹ tiền tệ, tăng tích lũy và mở rộng các hoạt động sản xuất kinh



doanh, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước, góp phần cải thiện đời sống đối với người lao động.

*Quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tác động và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ tài chính của doanh nghiệp trong nền kinh tế quốc dân theo mục tiêu đã định của Nhà nước trong từng thời kì.*

### **5.3.1.2. Mục tiêu và yêu cầu cơ bản quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp**

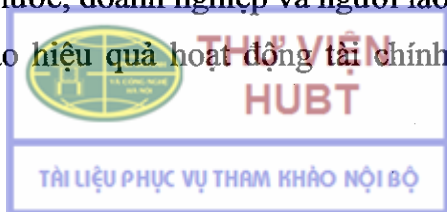
#### **1. Mục tiêu chủ yếu của quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp**

Thiết lập môi trường pháp lý lành mạnh khuyến khích sự ra đời và phát triển của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; định hướng và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ tài chính của các doanh nghiệp theo đúng mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kì.

Bảo vệ các hoạt động tài chính hợp pháp của doanh nghiệp; bảo đảm các doanh nghiệp cạnh tranh lành mạnh theo đúng qui định của pháp luật, chống tiêu cực về tài chính ở các doanh nghiệp.

Bảo đảm công bằng và bình đẳng về chính sách tài chính đối với các loại hình doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trên cơ sở giải quyết hài hoà mối quan hệ lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động.

Nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính và khả năng



cạnh tranh của các doanh nghiệp, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động tài chính của doanh nghiệp, tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp khai thác và sử dụng các nguồn tài chính để phát triển sản xuất kinh doanh có hiệu quả nhất gắn với việc thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội vĩ mô của Nhà nước.

## *2. Các yêu cầu cơ bản của quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp*

Bảo đảm Nhà nước thống nhất quản lý về tài chính doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trong cả nước, quản lý vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư vốn thành lập hoặc góp vốn.

Phân biệt rõ quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp và quản trị tài chính doanh nghiệp để vừa bảo đảm nhà nước kiểm tra, giám sát, tạo điều kiện các doanh nghiệp thực hiện nghiêm chỉnh các chính sách, chế độ tài chính của Nhà nước qui định, vừa bảo đảm quyền tự chủ tài chính, tự chủ trong quản trị tài chính của doanh nghiệp:

- Quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp là công việc của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính doanh nghiệp.

- Quản trị tài chính doanh nghiệp là công việc của lãnh đạo và bộ máy quản lý tài chính trong doanh nghiệp, thực hiện chức năng quản lý nghiệp vụ về tài chính doanh nghiệp.



### 5.3.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp

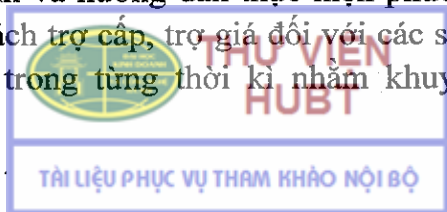
Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về quản lý tài chính doanh nghiệp. Đó là các chính sách, chế độ quản lý tài chính doanh nghiệp; cơ chế giám sát về tài chính đối với các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện các văn bản pháp luật về tài chính doanh nghiệp thống nhất trong cả nước.

Quản lý tài nguyên, tài sản công và giao cho các doanh nghiệp khai thác sử dụng trên cơ sở các doanh nghiệp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước theo đúng qui định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Kiểm tra các điều kiện về tài chính thành lập doanh nghiệp phù hợp với ngành nghề kinh doanh trong từng thời kì như vốn điều lệ, vốn pháp định...

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chính sách hỗ trợ tài chính, như cho vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, bảo lãnh tín dụng của nhà nước, hỗ trợ tài chính cho xuất khẩu, ưu đãi về thuế... đối với doanh nghiệp đầu tư kinh doanh thuộc các ngành nghề, lĩnh vực, địa bàn hoặc xuất khẩu hàng hoá, dịch vụ được Nhà nước khuyến khích.

Ban hành và hướng dẫn thực hiện phương thức quản lý và chính sách trợ cấp, trợ giá đối với các sản phẩm, dịch vụ công ích trong từng thời kì nhằm khuyến khích các



doanh nghiệp tham gia sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích theo qui định của Nhà nước.

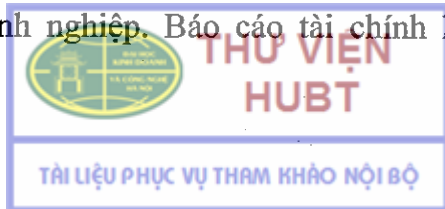
Xây dựng, ban hành và hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chế độ kế toán, kiểm toán, báo cáo tài chính đối với các loại hình doanh nghiệp.

Hướng dẫn và kiểm tra, giám sát việc thực hiện đăng ký thuế, kê khai thuế, nộp thuế và thực hiện các nghĩa vụ tài chính khác theo qui định của pháp luật.

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chính sách, chế độ tài chính khi tổ chức lại, giải thể và phá sản doanh nghiệp.

Tổ chức thông tin, tổng hợp, phân tích đánh giá tình hình tài chính doanh nghiệp trong phạm vi cả nước; tổ chức nghiên cứu, đề xuất chiến lược và các vấn đề liên quan đến tài chính doanh nghiệp.

Kiểm tra, thanh tra hoạt động tài chính của doanh nghiệp; giám sát hoạt động tài chính doanh nghiệp thông qua chế độ báo cáo tài chính định kì. Theo qui định của Luật Doanh nghiệp, thanh tra đối với tài chính doanh nghiệp được thực hiện không quá một lần trong một năm đối với một doanh nghiệp; thời hạn thanh tra tối đa không quá 30 ngày, trường hợp đặc biệt cấp có thẩm quyền được gia hạn thanh tra, nhưng không quá 30 ngày; thanh tra bắt thường chỉ được thực hiện khi có căn cứ về vi phạm pháp luật của doanh nghiệp. Báo cáo tài chính hàng năm của



doanh nghiệp bao gồm bảng cân đối kế toán và bảng quyết toán tài chính; trong thời hạn qui định, báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp phải được gửi đến cơ quan thuế và cơ quan đăng kí kinh doanh có thẩm quyền.

### **5.3.3. Phân cấp quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp**

Bộ Tài chính (Cục Tài chính doanh nghiệp) chịu trách nhiệm trước Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với tài chính doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong cả nước; quản lý vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thành lập hoặc góp vốn; hướng dẫn các sở tài chính thống nhất quản lý nhà nước về tài chính đối với các doanh nghiệp trên địa bàn, quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do tỉnh, thành phố lập hoặc góp vốn.

Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước đối với tài chính doanh nghiệp trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước đối với tài chính doanh nghiệp tại địa phương.



## **5.4. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI LƯU THÔNG TIỀN TỆ VÀ TÍN DỤNG**

### **5.4.1. Khái niệm, mục tiêu quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng**

#### ***5.4.1.1. Khái niệm quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng***

Tiền tệ và tín dụng là phạm trù kinh tế - lịch sử, tồn tại và phát triển tất yếu trong nền kinh tế hàng hoá.

*Quản hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tác động và điều chỉnh các hoạt động, quan hệ lưu thông tiền tệ và tín dụng nhằm đạt được các mục tiêu về tiền tệ và tín dụng, phục vụ thực hiện mục tiêu ổn định và phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước trong từng thời kì.*

#### ***5.4.1.2. Mục tiêu cơ bản của quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng***

Quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng nhằm mục tiêu chủ yếu sau:

- Xây dựng môi trường tiền tệ lành mạnh và an toàn; ổn định sức mua đối nội và đối ngoại, nâng cao uy tín và khả năng chuyển đổi của đồng tiền quốc gia; tăng nhanh vòng chu chuyển vốn trong nền kinh tế.

- Đổi mới cơ bản cơ chế điều hành chính sách tiền tệ, thương mại hoá các nguồn vốn tín dụng, lành mạnh hoá và nâng cao hiệu quả hoạt động tín dụng trong nền kinh tế.





- Mở rộng hợp tác và hội nhập quốc tế trong hoạt động lưu thông tiền tệ và tín dụng nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, thực hiện công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

- Ngăn ngừa, chống các hiện tượng tiêu cực trong lưu thông tiền tệ và hoạt động tín dụng. Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức và cá nhân trong hoạt động lưu thông tiền tệ và tín dụng.

#### **5.4.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng**

##### **5.4.2.1. Nội dung quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ**

Quản lý phát hành tiền, huỷ tiền và điều tiết khối lượng tiền cung ứng; ngăn chặn và chống các hành vi làm tiền giả, tàng trữ và lưu hành tiền giả, phá hoại chính sách tiền tệ quốc gia...

Thực hiện chính sách tiền tệ tích cực, đảm bảo vừa ổn định sức mua của đồng tiền quốc gia, vừa bảo đảm cung ứng tiền tệ đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế.

Kiểm soát và điều chỉnh các quan hệ thanh toán trong nền kinh tế quốc dân; quản lý cung ứng các phương tiện thanh toán, khuyến khích mở rộng thanh toán không dùng tiền mặt.

Thống nhất quản lý ngoại tệ, quản lý vàng; kiểm soát và điều chỉnh tỉ giá hối đoái thích ứng với biến động của thị trường trong từng thời kì.



Quản lý xuất nhập khẩu vàng, lập quỹ dự trữ vàng; cấp và thu hồi giấy phép các tổ chức kinh doanh vàng.

#### **5.4.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với tín dụng**

Nhà nước thống nhất quản lý tất cả các hoạt động tín dụng của các thành phần kinh tế trong nền kinh tế quốc dân; quyết định thành lập hay giải thể các ngân hàng thương mại quốc doanh; cấp giấy phép, thu hồi giấy phép kinh doanh tín dụng của tất cả các ngân hàng và tổ chức tín dụng ngoài quốc doanh.

Qui định và hướng dẫn việc chấp hành mức vốn pháp định, mức dự trữ bắt buộc, các nguyên tắc tín dụng, nguyên tắc chống rủi ro trong hoạt động tín dụng.

Quản lý tín dụng nhà nước về phát hành các loại trái phiếu chính phủ, vay và trả nợ nước ngoài, bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, cho vay ưu đãi theo quy định của cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền.

Hướng dẫn và định hướng cho hoạt động tín dụng theo mục tiêu chiến lược phát triển ngành và các lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân.

Xây dựng, hướng dẫn thực hiện những qui định về thế chấp, tín chấp, bảo lãnh, bảo đảm tiền vay, bảo hiểm tiền gửi để điều tiết và lành mạnh hoá các quan hệ tín dụng trong nền kinh tế.



Xác định và công bố lãi suất cơ bản, kiểm soát và điều chỉnh lãi suất thị trường phục vụ cho việc thực thi chính sách tiền tệ của Nhà nước.

Thanh tra, kiểm tra hoạt động tín dụng nhằm bảo đảm hoạt động tín dụng trong nền kinh tế quốc dân được thực thi phù hợp với qui luật kinh tế thị trường và chính sách, pháp luật của Nhà nước.

## **5.5. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH VÀ HOẠT ĐỘNG BẢO HIỂM**

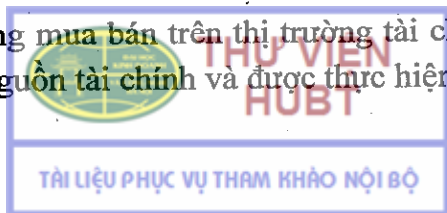
### **5.5.1. Quản lý hành chính công đối với thị trường tài chính**

#### **5.5.1.1. Khái quát về thị trường tài chính**

*Thị trường tài chính là thị trường trao đổi và mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính thông qua những phương thức giao dịch và công cụ tài chính nhất định.*

Thị trường tài chính là một bộ phận quan trọng của nền tài chính quốc gia. Nó được hình thành và phát triển gắn liền với sự phát triển của nền kinh tế thị trường và là kênh huy động vốn quan trọng và có hiệu quả, đảm bảo các nhu cầu về vốn cho sự phát triển của nền kinh tế.

Đối tượng mua bán trên thị trường tài chính là quyền sử dụng các nguồn tài chính và được thực hiện bằng việc sử



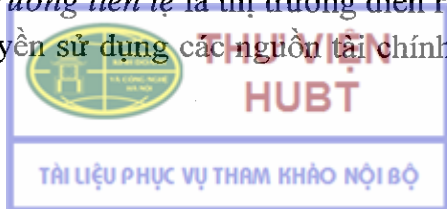
dụng các công cụ tài chính nhất định. Giá mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính chính là số lợi tức mà người mua quyền sử dụng nguồn tài chính trả cho người bán quyền sử dụng nguồn tài chính và được biểu hiện dưới các hình thức khác nhau tùy thuộc vào công cụ tài chính được sử dụng như lợi tức tiền vay, lợi tức trái phiếu, lợi tức cổ phần...

Các công cụ của thị trường tài chính bao gồm tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu đầu tư, công trái, chứng chỉ tiền gửi, thương phiếu, kì phiếu ngân hàng, cổ phiếu ...

Chủ thể tham gia thị trường tài chính là những người có nhu cầu mua, bán quyền sử dụng các nguồn tài chính như: Nhà nước, các doanh nghiệp, các tổ chức tài chính, các tổ chức xã hội, các hộ gia đình, các tầng lớp dân cư...

Thị trường tài chính rất đa dạng. Tùy theo những tiêu thức phân định khác nhau mà thị trường tài chính có thể bao gồm: Thị trường nợ, thị trường vốn cổ phần, thị trường sơ cấp, thị trường thứ cấp, thị trường chính thức, thị trường không chính thức, thị trường tiền tệ, thị trường vốn... Với giác độ quản lý hành chính công, thị trường tài chính thường được phân định thành thị trường tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường ngoại hối:

- *Thị trường tiền tệ* là thị trường diễn ra các hoạt động mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính ngắn hạn. Các



công cụ của thị trường tiền tệ bao gồm tín phiếu kho bạc, tín phiếu Ngân hàng Nhà nước, chứng chỉ tiền gửi và các giấy tờ có giá ngắn hạn khác.

- *Thị trường chứng khoán* là thị trường diễn ra các hoạt động giao dịch, mua bán chứng khoán. Chứng khoán là chứng từ dưới dạng giấy tờ hoặc ghi trên hệ thống điện tử xác nhận quyền và lợi ích hợp pháp của người sở hữu nó đối với tổ chức phát hành.

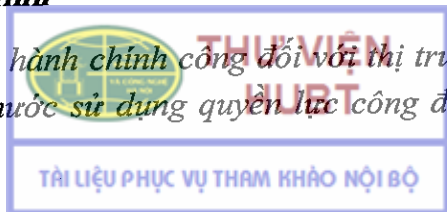
- *Thị trường ngoại hối* là thị trường diễn ra các hoạt động mua bán trao đổi ngoại tệ và các giấy tờ có giá trị ngoại tệ.

Thị trường tài chính hoạt động sẽ làm nảy sinh hàng loạt các quan hệ và lợi ích giữa các chủ thể tham gia vào thị trường, tác động đến các vấn đề kinh tế vĩ mô và ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Vì vậy, với chức năng quản lý toàn diện các hoạt động kinh tế xã hội của Nhà nước, quản lý hành chính công đối với thị trường tài chính được đặt ra là tất yếu khách quan.

### ***5.5.1.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với thị trường tài chính***

#### ***1) Khái niệm quản lý hành chính công đối với thị trường tài chính***

*Quản lý hành chính công đối với thị trường tài chính là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tác động và*



*điều chỉnh các yếu tố hình thành thị trường, các hoạt động, các quan hệ của thị trường tài chính nhằm bảo đảm sự phát triển lành mạnh của thị trường tài chính, đáp ứng các yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.*

*2) Nội dung quản lý hành chính công đối với thị trường tiền tệ*

Xây dựng, ban hành hệ thống các văn bản pháp luật tạo môi trường pháp lý bảo đảm định hướng và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ của thị trường tiền tệ phù hợp với qui luật kinh tế thị trường và yêu cầu thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô của Nhà nước.

Sử dụng các công cụ dự trữ bắt buộc, tái cấp vốn, nghiệp vụ thị trường mở (một công cụ của chính sách tiền tệ liên quan đến việc mua, bán trái phiếu chính phủ, tín phiếu kho bạc, ...) để điều chỉnh hoạt động của thị trường tiền tệ nhằm thực hiện các mục tiêu của chính sách tiền tệ quốc gia.

Kiểm soát hàng hoá và các giao dịch mua bán hàng hoá trên thị trường tiền tệ như tín phiếu kho bạc, chứng chỉ tiền gửi, thương phiếu, kì phiếu ...

Tổ chức điều hành thị trường tiền tệ liên ngân hàng, bao gồm hoạt động tín dụng giữa Ngân hàng Trung ương với các tổ chức tín dụng thông qua các phương thức tái cấp vốn, tái chiết khấu các giấy tờ có giá, cho vay có bảo đảm



bằng các giấy tờ có giá ngắn hạn, cho vay bù đắp thanh toán bù trừ... và hoạt động tín dụng giữa các tổ chức tín dụng với nhau.

Thu thập, xử lý, cung cấp thông tin và dự báo tình hình hoạt động của thị trường tiền tệ.

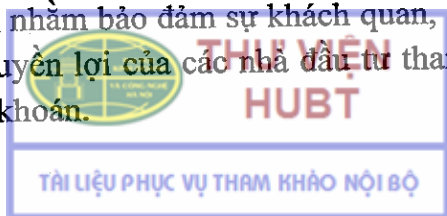
Kiểm tra, kiểm soát các tác nhân tham gia hoạt động trên thị trường tiền tệ trong việc bảo đảm tuân thủ chính sách, chế độ, pháp luật của Nhà nước về hoạt động của thị trường tiền tệ.

*3) Nội dung quản lý hành chính công đối với thị trường chứng khoán:*

Xây dựng, hoàn thiện và ban hành theo thẩm quyền các văn bản pháp luật về chứng khoán và thị trường chứng khoán, như qui chế pháp lý đối với các tác nhân tham gia thị trường, về phát hành và mua bán các loại chứng khoán, về tổ chức thị trường; xây dựng chiến lược, chính sách, kế hoạch phát triển thị trường chứng khoán.

Cấp, thu hồi các loại giấy phép phát hành, kinh doanh và dịch vụ chứng khoán đối với các tác nhân tham gia thị trường chứng khoán.

Tổ chức quản lý các giao dịch, mua bán chứng khoán trên thị trường nhằm bảo đảm sự khách quan, công bằng về nghĩa vụ và quyền lợi của các nhà đầu tư tham gia vào thị trường chứng khoán.



Thực hiện công tác giám sát, kiểm tra, điều chỉnh các tác nhân tham gia và hoạt động của thị trường chứng khoán nhằm bảo đảm mọi hoạt động của thị trường tuân thủ nghiêm chỉnh chính sách và pháp luật của Nhà nước, ngăn chặn và chống các hiện tượng tiêu cực như gian lận, đầu cơ chứng khoán bất hợp pháp...

Kiện toàn bộ máy tổ chức, phân cấp chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn quản lý hành chính công đối với thị trường chứng khoán phù hợp cho các cơ quan nhà nước. Hiện nay ở nước ta, Bộ Tài chính (Ủy ban Chứng khoán Nhà nước) chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về phát hành chứng khoán, hoạt động kinh doanh chứng khoán và các thị trường chứng khoán. Ủy ban chứng khoán nhà nước tổ chức thành lập các thị trường chứng khoán, tổ chức giám sát và hướng dẫn các sở giao dịch chứng khoán hoạt động theo đúng chính sách, pháp luật của Nhà nước.

#### *4) Quản lý hành chính công đối với thị trường ngoại hối*

Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về quản lý ngoại hối.

Cấp và thu hồi giấy phép hoạt động ngoại hối.

Tổ chức điều hành thị trường ngoại tệ liên ngân hàng





và thị trường ngoại hối trong nước; xác định và công bố tỉ giá mua bán ngoại tệ để điều chỉnh thị trường ngoại tệ.

Kiểm soát hoạt động ngoại hối của các tổ chức.

Quản lý dự trữ ngoại hối của Nhà nước. Dự trữ ngoại hối của Nhà nước bao gồm ngoại tệ (tiền mặt, trên tài khoản tiền gửi ở nước ngoài), hối phiếu, phiếu nhận nợ nước ngoài bằng ngoại tệ, vàng và các loại ngoại hối khác của Nhà nước.

Kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các qui định của pháp luật về quản lý ngoại hối; kiểm soát việc xuất nhập khẩu ngoại hối; ngăn ngừa và chống các hiện tượng tiêu cực trên thị trường ngoại hối.

## **5.5.2. Quản lý hành chính công đối với hoạt động bảo hiểm**

### **5.5.2.1. Khái quát về bảo hiểm**

Trong đời sống hàng ngày cũng như trong mọi hoạt động sản xuất kinh doanh luôn luôn tiềm ẩn những rủi ro có thể xảy ra. Để đề phòng, phân tán những rủi ro, thậm chí có thể ngăn ngừa hoặc giảm thiểu được rủi ro, tạo điều kiện cho việc đảm bảo ổn định đời sống và hoạt động sản xuất kinh doanh; đồng thời đảm bảo thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước, đòi hỏi phải có một loại hình dịch vụ thích hợp - đó là hoạt động bảo hiểm.



*Bảo hiểm là hoạt động tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ để đề phòng, chuyển giao, phân tán rủi ro phát sinh trong quá trình tái sản xuất xã hội và đời sống của con người nhằm ổn định sản xuất kinh doanh và đời sống.*

Trên phương diện tài chính, bảo hiểm là một phạm trù tài chính phản ánh các quan hệ kinh tế phát sinh gắn liền với việc tạo lập và sử dụng quỹ bảo hiểm.

Bảo hiểm hoạt động dựa trên các nguyên tắc cơ bản sau:

- *Lấy số đông bù số ít.* Hoạt động bảo hiểm phải huy động sự tham gia của nhiều người, họ cùng đóng phí với mức có thể chấp nhận được để bù đắp cho những chi phí phòng ngừa rủi ro và thiệt hại của một số ít rủi ro xảy ra.

- *Sàng lọc rủi ro.* Không phải bất cứ rủi ro nào cũng chấp nhận bảo hiểm. Cần phải xác định những rủi ro nào có thể chấp nhận bảo hiểm và những rủi ro nào cần loại trừ không được bảo hiểm. Các rủi ro có thể chấp nhận bảo hiểm cần được phân nhóm để xác định hợp lý mức phí bảo hiểm và mức trả tiền bảo hiểm.

- *Thận trọng trong hoạt động bảo hiểm.* Các tổ chức bảo hiểm là con nợ đối với người tham gia bảo hiểm, nên an toàn tài chính của tổ chức bảo hiểm bao giờ cũng được đặt lên hàng đầu. Trong hoạt động bảo hiểm, nguyên tắc



thận trọng phải được tuân thủ ngay từ việc đánh giá rủi ro, xác định phạm vi bảo hiểm, mức phí và mức chi trả bảo hiểm, các điều kiện chấp nhận bảo hiểm...

Căn cứ vào mục đích kinh doanh hoạt động bảo hiểm, bảo hiểm bao gồm bảo hiểm kinh doanh và bảo hiểm xã hội:

- *Bảo hiểm kinh doanh* là các hoạt động bảo hiểm vì mục tiêu lợi nhuận và do các doanh nghiệp bảo hiểm thực hiện.

- *Bảo hiểm xã hội* là hoạt động bảo hiểm không vì mục đích lợi nhuận, mà nhằm phục vụ cho chính sách xã hội của Nhà nước và do cơ quan bảo hiểm xã hội thực hiện.

#### ***5.5.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với bảo hiểm kinh doanh***

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về kinh doanh bảo hiểm; xây dựng chiến lược, qui hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển thị trường bảo hiểm ở Việt Nam.

Cấp và thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm; giấy phép đặt văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm nước ngoài tại Việt Nam.



Ban hành, phê chuẩn, hướng dẫn thực hiện qui tắc, điều khoản, biểu phí, hoa hồng bảo hiểm.

Áp dụng các biện pháp cần thiết để các doanh nghiệp bảo hiểm bảo đảm các yêu cầu về tài chính và thực hiện những cam kết với bên mua bảo hiểm.

Tổ chức thông tin và dự báo tình hình thị trường bảo hiểm.

Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo hiểm.

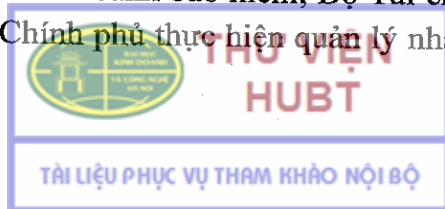
Chấp nhận việc doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm hoạt động ở nước ngoài.

Quản lý hoạt động văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm nước ngoài tại Việt Nam.

Tổ chức đào tạo, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý và chuyên môn, nghiệp vụ về bảo hiểm.

Thanh tra, kiểm tra hoạt động kinh doanh bảo hiểm; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về kinh doanh bảo hiểm.

*Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quản lý hành chính công đối với kinh doanh bảo hiểm:* Theo qui định của Luật Kinh doanh bảo hiểm, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về kinh doanh bảo hiểm; Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kinh



doanh bảo hiểm; các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kinh doanh bảo hiểm theo qui định của pháp luật; UBND các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về kinh doanh bảo hiểm tại địa phương.

### ***5.5.2.3. Nội dung quản lý hành chính công đối với bảo hiểm xã hội***

Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về bảo hiểm xã hội theo đúng quyền hạn và trách nhiệm được phân cấp.

Chỉ đạo và tổ chức thực hiện thu bảo hiểm xã hội theo qui định của Bộ Luật Lao động, Điều lệ Bảo hiểm xã hội và các qui định về bảo hiểm xã hội của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Quản lý quỹ bảo hiểm xã hội và tổ chức việc chi trả bảo hiểm xã hội đầy đủ, đúng chính sách chế độ, kịp thời cho người tham gia bảo hiểm xã hội. Từ chối chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội cho các đối tượng hưởng bảo hiểm xã hội khi có kết luận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về hành vi man trá, làm giả hồ sơ, tài liệu để được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội; đồng thời ra văn bản thông báo việc từ chối chi trả cho đương sự, cơ quan sử dụng lao động và cơ quan pháp luật.



THƯ VIỆN  
HUBT

TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

Xây dựng và tổ chức thực hiện dự án và các biện pháp để bảo tồn giá trị và tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội.

Xây dựng và trình Chính phủ ban hành định mức chi phí quản lý, định mức lệ phí thu, chi quỹ bảo hiểm xã hội và các qui định khác có liên quan đến hoạt động bảo hiểm xã hội; tổ chức thực hiện các qui định nói trên.

Lưu giữ hồ sơ, cấp và quản lý sổ bảo hiểm xã hội.

Tổ chức thực hiện công tác thống kê, hạch toán, kế toán; hướng dẫn nghiệp vụ thu, chi bảo hiểm xã hội và kiểm tra việc thực hiện; tổ chức công tác thông tin, tuyên truyền, giải thích các chế độ, chính sách về bảo hiểm xã hội.

Kiểm tra việc thực hiện các chế độ thu, chi bảo hiểm xã hội.

Thực hiện hợp tác quốc tế về bảo hiểm xã hội.

Giải quyết kịp thời các khiếu nại của người tham gia bảo hiểm xã hội về thực hiện các chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội.

## **5.6. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI KẾ TOÁN VÀ KIỂM TOÁN**

### **5.6.1. Quản hành chính công đối với kế toán**

#### **5.6.1.1. Khái quát về kế toán**

*Kế toán là việc thu thập, xử lý, kiểm tra, phân tích và cung cấp thông tin kinh tế, tài chính dưới hình thức giá trị,*

*hiện vật và thời gian lao động.* Kế toán không chỉ là công cụ quan trọng được sử dụng trong hoạt động của các doanh nghiệp, của các tổ chức, mà còn là công cụ quan trọng để Nhà nước quản lý toàn bộ các hoạt động kinh tế trong xã hội.

#### *Nhiệm vụ kế toán:*

Thu thập, xử lý thông tin, số liệu kế toán theo đối tượng và nội dung công việc kế toán, theo chuẩn mực và chế độ kế toán.

Kiểm tra, giám sát các khoản thu, chi tài chính, các nghĩa vụ thu, nộp, thanh toán nợ; kiểm tra việc quản lý, sử dụng tài sản và nguồn hình thành tài sản; phát hiện và ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, kế toán.

Phân tích thông tin, số liệu kế toán; tham mưu, đề xuất các giải pháp phục vụ yêu cầu quản trị và quyết định kinh tế, tài chính của đơn vị kế toán.

Cung cấp thông tin, số liệu kế toán theo qui định của pháp luật.

#### *Yêu cầu kế toán:*

Phản ánh đầy đủ nghiệp vụ kinh tế, tài chính phát sinh vào chứng từ kế toán, sổ kế toán và báo cáo tài chính.

Phản ánh kịp thời, đúng thời gian qui định thông tin, số liệu kế toán.



Phản ánh rõ ràng, dễ hiểu và chính xác thông tin, số liệu kế toán.

Phản ánh trung thực hiện trạng, bản chất sự việc, nội dung và giá trị của nghiệp vụ kinh tế, tài chính.

Thông tin, số liệu kế toán phải được phản ánh liên tục từ khi phát sinh đến khi kết thúc hoạt động kinh tế, tài chính, từ khi thành lập đến khi chấm dứt hoạt động của đơn vị kế toán; số liệu kế toán phản ánh kì này phải kế tiếp theo số liệu kế toán của kì trước.

Phân loại, sắp xếp thông tin, số liệu kế toán theo trình tự, có hệ thống và có thể so sánh được.

*Mục tiêu quản lý hành chính công đối với kế toán* là nhằm thống nhất quản lý kế toán, bảo đảm kế toán là công cụ quản lý, giám sát chặt chẽ, có hiệu quả mọi hoạt động kinh tế, tài chính, cung cấp thông tin đầy đủ, trung thực, kịp thời, công khai, minh bạch, đáp ứng yêu cầu tổ chức, quản lý điều hành của cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân;

#### **5.6.1.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với kế toán**

- Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, qui hoạch, kế hoạch phát triển kế toán; ban hành, phổ biến, chỉ đạo và tổ chức thực hiện văn bản pháp luật về kế toán: chế độ kế toán, hệ thống tài khoản, sổ kế toán, báo cáo kế toán, hoá đơn chứng từ...





- Kiểm tra kế toán; kiểm tra hoạt động dịch vụ kế toán.

- Hướng dẫn hoạt động hành nghề kế toán; tổ chức thi tuyển, cấp và thu hồi chứng chỉ hành nghề kế toán.

- Quy định về chế độ, tiêu chuẩn tuyển dụng kế toán trưởng.

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về kế toán.

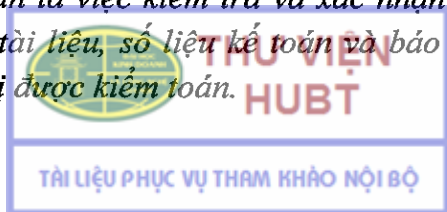
- Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quản lý hành chính công đối với kế toán.

Theo Luật kế toán 2015, ở nước ta Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về kế toán; Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kế toán; các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương.

## **5.6.2. Quản lý hành chính công đối với kiểm toán**

### **5.6.2.1. Khái quát về kiểm toán**

*Kiểm toán là việc kiểm tra và xác nhận về tính trung thực của các tài liệu, số liệu kế toán và báo cáo tài chính của các đơn vị được kiểm toán.*



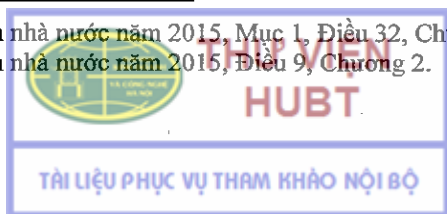
Theo chủ thể tổ chức thực hiện hoạt động kiểm toán; kiểm toán bao gồm kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập:

**Kiểm toán nhà nước** là kiểm toán do cơ quan kiểm toán của nhà nước tổ chức thực hiện. Cơ quan kiểm toán nhà nước ở nước ta được thành lập từ năm 1994 và được gọi là Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn về kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. “*Nội dung kiểm toán bao gồm: a) Kiểm toán tài chính là việc kiểm toán để đánh giá, xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính và báo cáo tài chính của đơn vị được kiểm toán; b) Kiểm toán tuân thủ là việc kiểm toán để đánh giá và xác nhận việc tuân thủ pháp luật, nội quy, quy chế mà đơn vị được kiểm toán phải thực hiện*”<sup>(1)</sup>. “*Kiểm toán Nhà nước có chức năng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công.*”<sup>(2)</sup>.

**Kiểm toán độc lập** là kiểm toán do các tổ chức kiểm toán độc lập thực hiện. Tổ chức kiểm toán độc lập được tổ chức theo mô hình doanh nghiệp. Hoạt động kiểm toán độc lập được thực hiện thông qua các hợp đồng kiểm toán giữa đơn vị có yêu cầu kiểm toán và tổ chức kiểm toán độc lập.

(1) Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015, Mục 1, Điều 32, Chương 4.

(2) Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015, Điều 9, Chương 2.



Kiểm toán độc lập là việc kiểm tra và xác nhận của kiểm toán viên và doanh nghiệp kiểm toán về tính trung thực và hợp lý của các tài liệu, số liệu kế toán và báo cáo tài chính của các đơn vị được kiểm toán khi có yêu cầu của các đơn vị này.

Mục tiêu quản lý hành chính công đối với kiểm toán là nhằm thống nhất quản lý hoạt động kiểm toán; bảo đảm các tổ chức kiểm toán và đơn vị được kiểm toán thực hiện đúng quyền hạn và trách nhiệm của mình; bảo đảm cung cấp thông tin kinh tế, tài chính trung thực, hợp lý, công khai, đáp ứng yêu cầu quản lý của cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và cá nhân. Hơn nữa, đối với quản lý hoạt động kiểm toán nhà nước còn nhằm phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

#### **5.6.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với kiểm toán**

Để đạt được mục tiêu nói trên, quản lý hành chính công đối với kiểm toán phải thực hiện đầy đủ các nội dung cơ bản sau:



- Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, qui hoạch, kế hoạch phát triển hoạt động kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập.

- Xây dựng, ban hành và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về hoạt động kiểm toán như kiểm toán viên, doanh nghiệp kiểm toán, cơ quan kiểm toán Nhà nước, các trường hợp kiểm toán bắt buộc, quyền và trách nhiệm của tổ chức kiểm toán và đơn vị được kiểm toán, nguyên tắc kiểm toán, chuẩn mực kiểm toán, nội dung và trình tự của công tác kiểm toán...

- Tiếp nhận hồ sơ, thẩm định và cấp giấy phép cho các tổ chức kiểm toán độc lập ra đời và hoạt động. Kiểm tra hoạt động của các tổ chức kiểm toán độc lập, ra quyết định thu hồi giấy phép hoạt động khi không đảm bảo đủ điều kiện theo qui định. Quyết định phá sản, giải thể tổ chức kiểm toán độc lập theo qui định...

- Tổ chức thi tuyển và cấp chứng chỉ kiểm toán viên; thống nhất quản lý danh sách kiểm toán viên.

- Quản lý hoạt động hợp tác quốc tế về kiểm toán.

- Thực hiện kiểm tra việc tuân thủ pháp luật về kiểm toán của các tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên, đơn vị được kiểm toán...

- Giải quyết các khiếu nại, tố cáo và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm toán.

*Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quản lý hành*



*chính công đối với kiểm toán Nhà nước và kiểm toán độc lập:*

- Quản lý nhà nước về kiểm toán nhà nước do Kiểm toán Nhà nước thực hiện.

- Quản lý nhà nước về kiểm toán độc lập, theo Luật Kiểm toán độc lập năm 2011: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập; Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập; các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập và doanh nghiệp kiểm toán trong lĩnh vực được phân công phụ trách; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập và doanh nghiệp kiểm toán tại địa phương.

### **Câu hỏi ôn tập chương 5**

Câu 1. Khái niệm, sự cần thiết và mục tiêu của QL HCC với TCTT?

Câu 2. Ngân sách nhà nước là gì? Những nội dung của quản lý NSNN?

Câu 3. Khái niệm mục tiêu và nội dung của QL HCC với tài chính doanh nghiệp?



Câu 4. Khái niệm, mục tiêu của QL HCC với lưu thông tiền tệ và tín dụng?

Câu 5. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công với thị trường tài chính và hoạt động bảo hiểm?

## Chương 6

# CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM

### 6.1. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG

#### 6.1.1. Khái niệm về cải cách hành chính công

Thuật ngữ "cải cách" được hiểu rất khác nhau cả về nội dung, cấp độ và phạm vi. Một số từ ngữ như cải cách, đổi mới, sáng kiến, cải tiến... đã được sử dụng trong hoạt động quản lý nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức. Nhiều người cho rằng, cải cách là một quá trình, trong khi đó sáng kiến, cải tiến chỉ là những hoạt động cho từng công việc ở một giai đoạn cụ thể. Hay nói cách khác, cải cách bao gồm tập hợp của nhiều cải tiến, sáng kiến. Tuy nhiên, về bản chất thì *cải cách là sự đổi mới một số mặt của sự vật, sự việc không làm thay đổi căn bản của sự vật, sự việc đó*. Điều này có nghĩa là, trên góc độ cải cách hành chính công, đây không phải là sự thay đổi hoàn toàn, mà chỉ là sự sắp xếp lại, đổi mới và hoàn thiện hơn nền hành chính nhà nước.

Cải cách hành chính công ở một số nước phương Tây thường được gọi là *cải cách Chính phủ*, ở Trung Quốc

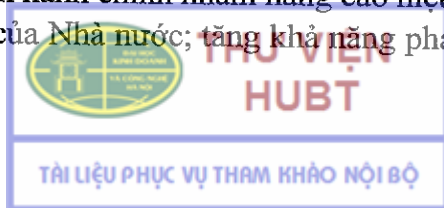
được gọi là *cải cách thể chế quản lý hành chính*. Nhìn chung, tất cả đều đề cập đến các yêu cầu điều chỉnh quan hệ giữa cơ cấu hành chính và các cơ cấu xã hội khác, hoặc quan hệ nội bộ của cơ cấu hành chính, điều chỉnh chức năng, tổ chức và nhân sự hành chính.

Do đó, *Cải cách hành chính công là hoạt động sửa đổi, hoàn thiện các khâu trong lĩnh vực quản lý và điều hành của cơ quan hành chính Nhà nước, làm cho bộ máy cơ chế điều hành hợp lý, phù hợp với yêu cầu trong từng giai đoạn phát triển của đất nước.*

Xét cho cùng, cải cách hành chính công là nâng cao hiệu suất hoạt động hành chính, thích ứng với những thay đổi, đòi hỏi trong các điều kiện và hoàn cảnh cụ thể trong nước và quốc tế. Như vậy, cải cách hành chính công là một lĩnh vực cần giải quyết không chỉ ở một quốc gia nào, mà đó chính là vấn đề cần thiết cho tất cả các quốc gia trên thế giới, đặc biệt ở những nước có nền hành chính còn chưa phát triển hoàn thiện như ở Việt Nam hiện nay.

### **6.1.2. Xu hướng cải cách hành chính công của thế giới**

Cải cách hành chính nhà nước là một lĩnh vực được hầu hết các nước trên thế giới quan tâm. Nhiều quốc gia coi cải cách hành chính là một yếu tố hết sức quan trọng để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời thông qua cải cách hành chính nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước; tăng khả năng phát triển kinh tế

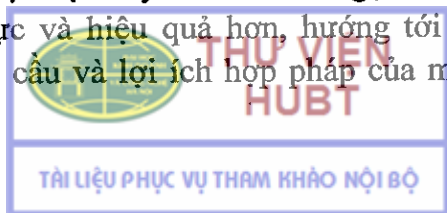




- xã hội. Tuy nhiên, những nội dung cải cách hành chính được đề cập tới không giống nhau ở các quốc gia do có sự khác biệt về chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội cũng như truyền thống phong tục tập quán,.. Tùy từng điều kiện phát triển của mỗi quốc gia mà việc cải cách hành chính tập trung vào những khâu, những bộ phận nhất định.

Chúng ta có thể nhận thấy một trong những xu hướng chung của cải cách hành chính trên thế giới hiện nay là hướng tới làm thế nào xây dựng một chính phủ gọn nhẹ hơn để có thể vận động một cách nhanh nhạy hơn và hiệu quả hơn nhằm tăng năng lực cạnh tranh của Nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hóa. Xu hướng này ở các nước phát triển thường được thể hiện qua các thuật ngữ "Tái tạo lại chính phủ" (Mỹ), "Mô hình quản lý công mới" (Cộng hòa liên bang Đức), "Hành chính công định hướng hiệu quả" (Thụy Sĩ),... Cuộc cải cách này không chỉ mang ý nghĩa của một cuộc thay đổi nội bộ mà còn phản ánh một xu hướng mới trong hoạt động của Nhà nước: nền hành chính không chỉ mang chức năng "cai trị" mà chuyển dần sang chức năng "phục vụ", cung cấp các dịch vụ công cho xã hội.

Do vậy, mục tiêu tổng quát trong cải cách hành chính của tất cả các nước trên thế giới là hướng tới việc xây dựng một bộ máy hành chính gọn nhẹ hơn, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn, hướng tới phục vụ tốt hơn các nhu cầu và lợi ích hợp pháp của mỗi công dân



và cả xã hội. Xu hướng chủ đạo của các cuộc cải cách này là chuyển đổi nền hành chính công truyền thống, được xây dựng trên nền tảng những nguyên tắc tổ chức cơ bản của mô hình "bộ máy thư lại" của Max Weber sang xây dựng mô hình "quản lý công mới". Đây là xu hướng mới xuất hiện vào cuối những năm 70 - đầu những năm 80 của thế kỷ XX ở các nước phát triển. Nội dung của xu hướng cải cách này là đưa tinh thần doanh nghiệp và các yếu tố thị trường vào hoạt động của Nhà nước, vận dụng các nguyên tắc và phương pháp quản lý doanh nghiệp vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt vào quản lý cơ quan hành chính nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động hành chính.

Có thể nhận thấy những giải pháp chủ yếu ở các nước phát triển khi tiến hành các hoạt động cải cách hành chính như sau:

- *Tăng cường tư nhân hóa*: Quá trình tư nhân hóa là giải pháp mạnh mẽ nhất được áp dụng trong cải cách hành chính ở các nước phát triển. Các nhà nước theo đuổi mô hình quản lý công mới luôn tìm cách giảm bớt số lượng và quy mô của các dịch vụ vốn trước đây do Nhà nước tự mình cung cấp và chuyển giao lại cho khu vực tư nhân đảm nhiệm. Quá trình tái cơ cấu khu vực công bằng cách chuyển giao cho tư nhân và huy động các nguồn lực của tư nhân tham gia cùng với Nhà nước cung cấp dịch vụ công làm giảm gánh nặng chi ngân sách của Nhà nước, giảm nợ công, đồng thời giúp bộ máy nhà



nước tái cơ cấu để trở nên gọn nhẹ hơn, vận động nhanh nhạy hơn, đáp ứng các đòi hỏi của quá trình toàn cầu hóa. Nhưng việc đẩy mạnh tư nhân hóa không đồng nghĩa với việc giảm trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ cho công dân và xã hội. Thay cho việc trực tiếp đứng ra cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công thiết yếu ("chèo thuyền"), Nhà nước chỉ cần đứng ra điều tiết, bảo đảm sự có mặt của các hàng hóa và dịch vụ công đó, việc trực tiếp cung ứng sẽ giao cho chủ thể khác ("lái thuyền").

- *Hướng tới kiểm soát kết quả:* Với mục đích tăng cường hiệu quả của hoạt động hành chính nhà nước, thay cho việc kiểm soát nghiêm ngặt các yếu tố đầu vào và quy trình, thủ tục như trong mô hình truyền thống, trong mô hình quản lý công mới người ta hướng tới việc kiểm soát đầu ra, đánh giá hoạt động theo kết quả thu được. Điều này giúp cho các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức có thể phát huy tính sáng tạo trong quá trình thực thi công vụ, cải tiến quy trình, thủ tục cho phù hợp với đặc điểm của mỗi công việc và theo hoàn cảnh cụ thể mang lại hiệu quả hoạt động cao nhất.

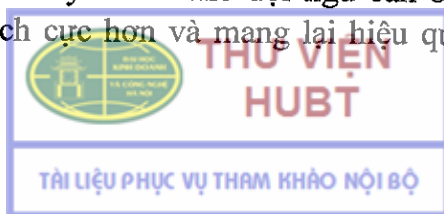
- *Điều chỉnh mối quan hệ giữa trung ương và địa phương:* Về nguyên tắc, đó là quá trình hợp lý hóa mức độ phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Xu hướng chung trong lĩnh vực cải cách này là đẩy mạnh quá trình phân quyền cho địa phương để tăng tính chủ động, sáng tạo cho địa phương.

Nhiều nước đã áp dụng nguyên tắc "tự quản địa phương" cho phép các địa phương tự quyết định các vấn đề liên quan tới công việc của địa phương mình và chỉ khi nào cấp dưới không thể hoàn thành được nhiệm vụ thì cấp trên mới tiến hành can thiệp.

- *Phi quy chế hóa*: Trong quá trình chuyển từ giám sát đầu vào và sự tuân thủ quy trình sang việc giám sát đầu ra, đánh giá hoạt động thông qua kết quả hoạt động, tính chủ động của cơ quan nhà nước và công chức được nâng lên. Xu hướng này dẫn đến việc cần loại bỏ đi các quy định vốn cứng nhắc, phức tạp trong quy trình xử lý công việc, tạo thêm không gian cho công chức thể hiện năng lực giải quyết vấn đề của mình.

- *Cấu trúc tổ chức của bộ máy hành chính cũng được đổi mới theo hướng "phẳng" hơn*, thay cho bộ máy quan liêu đồ sộ hình tháp trước đây. Một trong những giải pháp để thực hiện hướng đi này là việc hình thành các nhóm chuyên gia kiểu dự án để giải quyết các vấn đề và tăng cường thông tin theo chiều ngang.

- *Cải cách chế độ công vụ, công chức*: Trong lĩnh vực nhân sự, các cơ quan nhà nước đưa các yếu tố của mô hình "quản lý nguồn nhân lực" từ lâu đã là một động lực quan trọng trong khu vực tư nhân và khu vực nhà nước thay thế mô hình "quản trị nhân sự truyền thống". Quá trình thay đổi này khiến cho đội ngũ cán bộ công chức hoạt động tích cực hơn và mang lại hiệu quả hoạt động



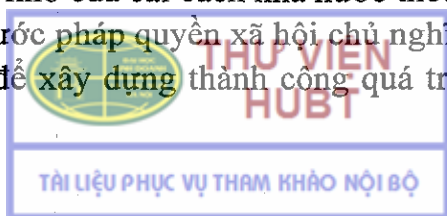
cao hơn. Đồng thời, việc "giao lưu" nhân sự giữa khu vực công và khu vực tư trở nên dễ dàng hơn và nhờ đó những ý tưởng quản lý theo kiểu doanh nghiệp được vận dụng vào khu vực nhà nước cũng ngày càng nhiều hơn.

- *Cải cách tài chính công*: Ở nhiều nước theo mô hình quản lý mới, thay cho việc cấp phát ngân sách hàng năm trên cơ sở căn cứ vào biên chế, người ta đã tiến hành cấp phát ngân sách theo chương trình, dự án cụ thể (trừ những chi tiêu tất yếu và ổn định) nhằm tăng cường hiệu quả, tiết kiệm tiền thuế do nhân dân đóng góp. Việc cấp phát ngân sách được kiểm tra rất chặt chẽ, bảo đảm những quy tắc tài chính và coi trọng tính hiệu quả.

- *Hiện đại hóa hành chính*: Việc ứng dụng thành tựu khoa học - công nghệ hiện đại vào các hoạt động hành chính góp phần quan trọng làm giảm số lượng nhân sự và nâng cao năng suất lao động trong cơ quan nhà nước. Ngoài ra việc ứng dụng khoa học - công nghệ còn làm thay đổi cách thức làm việc, ứng xử của đội ngũ cán bộ, công chức theo hướng chuyên nghiệp.

### **6.1.3. Sự cần thiết phải cải cách hành chính công ở Việt Nam**

Cải cách hành chính ở nước ta hiện nay, diễn ra trong khuôn khổ của cải cách nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, là tiền đề quan trọng để xây dựng thành công quá trình đổi mới



dưới sự lãnh đạo của Đảng. Những nguyên nhân chủ yếu dẫn tới việc đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta hiện nay là:

### *6.1.3.1. Các nguyên nhân khách quan*

*- Quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.*

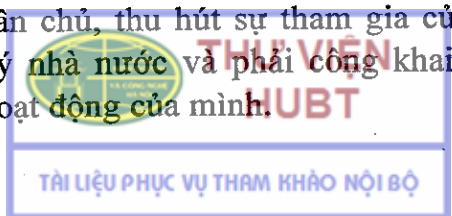
Cải cách hành chính hướng tới việc nâng cao khả năng hoạt động của bộ máy hành chính để giúp cho quá trình quản lý xã hội của Nhà nước được tốt hơn, trước hết là quản lý nền kinh tế phát triển theo định hướng của Nhà nước. Mỗi nền kinh tế cần phải được quản lý theo cách thức riêng. Quản lý nhà nước đối 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 hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa thời kỳ đổi mới đòi hỏi Nhà nước, mà trực tiếp từ nền hành chính phải hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu lực pháp lý theo cơ chế mới bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh và bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước.



- Xu hướng chung của các nước trên thế giới là thu hẹp phạm vi hoạt động của bộ máy hành chính công. Đó là do xu hướng xã hội hóa cung ứng các dịch vụ công, cùng với việc áp dụng ngày càng rộng rãi những tiến bộ trong quản lý nhà nước, quản lý hành chính công ngày càng được tinh giản cùng với bộ máy ngày càng gọn nhẹ hơn. Điều này đặt ra một nhiệm vụ phải hướng tới việc thu hẹp hoạt động của bộ máy quản lý hành chính công như một nhu cầu tất yếu khách quan.

- Trình độ dân trí ngày càng cao và mọi người có khả năng nhận thức khá cụ thể về hoạt động và hiệu quả của cơ quan quản lý hành chính công. 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 công dân và xã hội đối với Nhà nước ngày càng cao. Nhân dân đòi hỏi và mong muốn quyền làm chủ hợp pháp một cách đầy đủ, quyền được giám sát của người dân, công khai, minh bạch đang là một nhu cầu bức thiết và đã trở thành một điều khoản trong cam kết của các nước khi gia nhập WTO. Người dân có nhu cầu được yên ổn sinh sống, làm ăn trong môi trường an ninh trật tự và dân chủ, không bị phiền hà, sách nhiễu, được bảo đảm 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 lý nhà nước và phải công khai, minh bạch trong các hoạt động của mình.



- Khu vực tư nhân ngày càng phát triển, tạo cơ hội để tham gia nhiều hơn vào các hoạt động trước đây vốn do Nhà nước độc quyền (kinh tế, các dịch vụ về pháp luật, nghiên cứu khoa học, công nghệ, môi trường, y tế, giáo dục, đào tạo,...). Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và bao cấp trước đây ở nước ta, Chính phủ thực hiện một nhà nước phúc lợi toàn năng, vừa quản lý tất cả vừa trực tiếp kinh doanh tất cả mọi lĩnh vực, nhưng nguồn lực lại có hạn, dẫn đến đời sống kinh tế xã hội ở mức rất thấp và tăng chậm. Tính tích cực của nhân dân không được phát huy. Bước vào nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã tạo điều kiện thuận lợi khơi dậy và phát huy mọi tiềm năng của xã hội vào phát triển, trong đó khu vực tư nhân và lợi ích tập thể được coi trọng hơn. Điều này đã đặt ra cho Chính phủ cần phải có sự tăng cường hơn nữa cải cách quản lý hành chính công.

- Nhờ có sự trợ giúp của các công cụ mới, Nhà nước có nhiều cơ hội hơn để lựa chọn các hoạt động quản lý của mình. Sự phát triển của khoa học - công nghệ có ảnh hưởng đến mọi mặt đời sống xã hội, trong đó có hoạt động quản lý, việc áp dụng công nghệ vào quản lý đặc biệt là công nghệ thông tin mang lại một ý nghĩa đặc biệt, đòi hỏi phải đẩy mạnh hơn nữa công cuộc cải cách quản lý hành chính công. Nhờ áp dụng công nghệ thông tin vào trong hoạt động, quản lý hành chính công sẽ giảm bớt nhiều lao động không cần thiết, đảm bảo tính chính xác, khách quan trong xử lý thông tin





quản lý; từ đó tạo ra tính chính quy, hiện đại trong hoạt động của bộ máy quản lý hành chính công.

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

Tính quốc tế hóa, khu vực hóa của các hoạt động kinh tế - xã hội đòi hỏi quản lý hành chính công trong mỗi quốc gia phải thay đổi để phù hợp với thông lệ quốc tế. Qua đó việc xác lập hệ thống bộ máy quản lý hành chính công, đội ngũ cán bộ công chức, hệ thống các văn bản pháp lý, thủ tục hành chính kèm theo....phải đảm bảo sao cho không chỉ phù hợp ở trong nước mà còn thích ứng với thông lệ các nước trong khu vực và thế giới.

#### **6.1.3.2. Các nguyên nhân chủ quan**

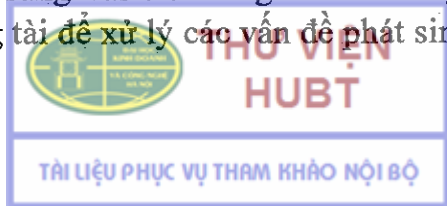
Nền hành chính nhà nước ở Việt Nam trong quá trình đổi mới vẫn còn tồn tại nhiều biểu hiện tiêu cực, chưa đáp ứng được yêu cầu của cơ chế quản lý mới cũng như nhu cầu của nhân dân trong điều kiện mới, hiệu lực, hiệu quả quản lý chưa cao, thể hiện trên các mặt:

- *Nền hành chính có sức ỳ, trì trệ* do mang tính kế thừa liên tục của cơ chế cũ tồn tại nhiều năm của nền kinh



tế tập trung, bao cấp và đã được chuyển sang nền kinh tế thị trường một cách tự động. Đến nay cơ chế cũ vẫn còn tàn dư trong hoạt động của bộ máy quản lý hành chính công. Hậu quả của cơ chế cũ dẫn đến tác phong trì trệ và các thói quen cửa quyền, hách dịch, tham nhũng... của một bộ phận cán bộ công chức trong bộ máy hành chính. Đó là nguyên nhân trực tiếp làm suy thoái và cản trở các nỗ lực trong quản lý hành chính công, làm giảm lòng tin của nhân dân, của doanh nghiệp và nhà đầu tư vào Nhà nước. Giải quyết vấn đề này cần phải có sự chuyển động và tham gia quyết liệt của hệ thống chính trị; ngoài Nhà nước còn cần có sự chỉnh đốn mạnh mẽ trong Đảng, sự vào cuộc tích cực của các tổ chức chính trị - xã hội.

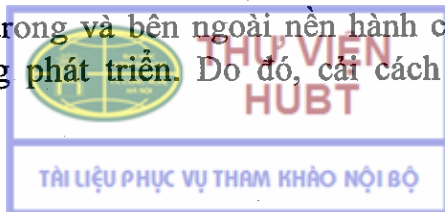
- *Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước* của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xác định thật sự rõ ràng và phù hợp; sự phân công giữa các cấp các ngành chưa thật sự phù hợp và rành mạch. Tổ chức bộ máy còn chồng chéo, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính vừa tập trung quan liêu lại vừa phân tán, chưa thông suốt; việc thay thế bộ máy chồng chéo và nặng nề về hành chính quan liêu bằng một bộ máy được tinh giản, gọn nhẹ là một đòi hỏi cấp thiết, phù hợp với xu thế của thời đại. Muốn vậy, cần đổi mới vai trò của Nhà nước so với trước đây: Chính phủ cần chuyển dần từ vai trò tác nhân chính yếu, trực tiếp tham gia mọi hoạt động, sang vai trò là người thúc đẩy phát triển, người trọng tài để xử lý các vấn đề phát sinh.



- *Hệ thống thể chế hành chính công* là công cụ cơ bản thúc đẩy hoạt động của nền kinh tế - xã hội, nhưng lại chậm được đổi mới. Vấn đề này được thể hiện ở thiết chế bộ máy của Chính phủ và việc xây dựng hệ thống văn bản quản lý hành chính công vẫn còn thiếu đồng bộ, chông chéo, thiếu thống nhất và chưa hoàn thiện. Từ đó thường tạo ra kẽ hở và khoảng trống quản lý, dẫn đến dễ bị các đối tượng lợi dụng nhằm trục lợi và làm giảm vai trò của Nhà nước; ngược lại, cũng thường tạo ra những trói buộc bất hợp lý, gây cản trở tới sự tham gia của các chủ thể trong xã hội, hạn chế và làm suy giảm hiệu quả các hoạt động mọi mặt của đời sống xã hội.

- *Đội ngũ cán bộ, công chức* còn nhiều điểm yếu 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. Đội ngũ cán bộ, công chức còn chưa theo kịp, chưa đáp ứng được đòi hỏi mới, nên cần có sự thay đổi để hoàn thiện đội ngũ này.

*Tóm lại*, cải cách hành chính công không chỉ xuất phát từ sự đòi hỏi thích ứng bộ máy hành chính công đối với các hoạt động của đời sống kinh tế - xã hội, mà còn từ sự đòi hỏi của chính tự thân nền hành chính. Cả yếu tố bên trong và bên ngoài nền hành chính đều có sự vận động phát triển. Do đó, cải cách hành chính



công mang tính tất yếu của mọi quốc gia ở các giai đoạn phát triển khác nhau. Đó cũng là thách thức làm cho bộ máy quản lý hành chính công của nước ta hoạt động có hiệu quả hơn, nhằm đáp ứng được đòi hỏi của xã hội và thúc đẩy phát triển bền vững với mục tiêu "Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh".

#### **6.1.4. Mục tiêu và quan điểm của Đảng về cải cách hành chính công**

Trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới, Đảng ta đã có nhiều chủ trương về cải cách hành chính và luôn xác định cải cách hành chính là một khâu quan trọng để phát triển đất nước. Các cơ quan nhà nước đã xây dựng và tổ chức nhiều chương trình, kế hoạch về cải cách hành chính theo các chủ trương và nghị quyết của Đảng, nhất là chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và sau đó là chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2020, do đó để tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước trong thời gian tới cần quán triệt đầy đủ các nguyên tắc và mục tiêu sau:

##### ***6.1.4.1. Mục tiêu cải cách hành chính công***

###### ***1. Mục tiêu chung***

Xây dựng được một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và phục vụ người



dân, doanh nghiệp và xã hội. Nghĩa là phải biến một nền hành chính lạc hậu, mang nặng cơ chế xin - cho, sang một nền hành chính năng động, hiện đại với cơ chế phục vụ lên hàng đầu.

## 2. Mục tiêu cụ thể

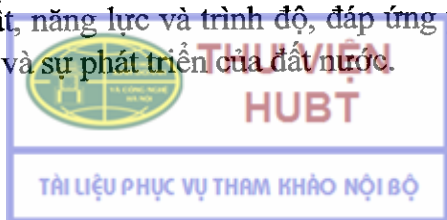
- Xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm giải phóng lực lượng sản xuất, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước.

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.



Trọng tâm cải cách hành chính trong giai đoạn tới 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.

#### **6.1.4.2. Quan điểm của Đảng về cải cách hành chính**

Các quan điểm về cải cách hành chính đều được đề cập trong các Văn kiện của Đảng qua các kỳ Đại hội đều hướng tới xây dựng một nền hành chính năng động và hiệu quả. Quan điểm của Đảng về cải cách hành chính công thể hiện qua các vấn đề cơ bản sau:

- Cải cách hành chính phải được tiến hành đồng bộ trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, cải cách bộ máy nhà nước nói chung.

- Cải cách hành chính phải đáp ứng yêu cầu hoàn thiện nhanh và đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tạo thuận lợi nhất cho cá nhân, tổ chức và góp phần tích cực vào phòng chống quan liêu, tham nhũng.

- Thông qua cải cách, tiếp tục làm rõ và phù hợp chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan hành chính, thực hiện phân công, phân cấp rõ và phù hợp, phân định rõ



trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính.

- Xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước.

- Cải cách phải hướng tới xây dựng một nền hành chính hiện đại, ứng dụng có hiệu quả thành tựu phát triển của khoa học công nghệ, nhất là công nghệ thông tin.

## **6.2. NỘI DUNG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM**

### **6.2.1. Cải cách thể chế hành chính công**

Chương trình cải cách tổng thể Chính phủ đề ra yêu cầu là xây dựng và hoàn thiện được các thể chế hành chính nhà nước, trước hết xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trên cơ sở Hiến pháp năm 2013; cải cách thể chế kinh tế nhằm thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và các thể chế về tổ chức và hoạt động của nền hành chính nhà nước. Cải cách thể chế bao gồm các nội dung cơ bản sau:

#### **6.2.1.1. Xây dựng và hoàn thiện các thể chế**

Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về các văn kiện trình Đại hội XI, đề ra Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 xác định một trong ba khâu đột phá là "Hoàn thiện thể chế kinh tế thị



*trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính".* Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách, trước hết là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự công bằng trong phân phối thành quả của đổi mới, của phát triển kinh tế - xã hội. Do vậy, việc xây dựng và hoàn thiện các thể chế cần phải tập trung vào các nội dung cơ bản sau:

*Thể chế về thẩm quyền quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp:* Hoàn thiện thể chế về sở hữu, trong đó khẳng định rõ sự tồn tại khách quan, lâu dài của các hình thức sở hữu, trước hết là sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sở hữu khác nhau trong nền kinh tế. Phân biệt quyền quản lý nhà nước với quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp, tránh tình trạng Nhà nước can thiệp quá sâu vào các hoạt động của doanh nghiệp. Tiếp tục đổi mới thể chế về doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là xác định rõ vai trò quản lý của Nhà nước với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước; tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước; hoàn thiện thể chế về tổ chức và kinh doanh vốn nhà nước;

*Thể chế về thị trường vốn và tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ... mỗi loại thị trường này đều có đặc*





điểm riêng biệt về thiết chế bộ máy và về từng chính sách cụ thể, sao cho Nhà nước vẫn đảm bảo hướng dẫn và thúc đẩy phát triển, nhưng vẫn kiểm soát chặt chẽ được các thị trường này.

*Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Đó là những quy định về chỉ đạo, điều hành và phối hợp hoạt động của từng loại cơ quan nhà nước, việc soạn thảo và ban hành các văn bản quản lý hành chính công. Đảm bảo sự hoạt động có hiệu lực và hiệu quả của các cơ quan nhà nước trong bộ máy của Chính phủ và địa phương.*

*Xây dựng, 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, tăng cường thu thập 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. Xử lý các hành vi trái pháp luật của cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước khi thi hành công vụ; thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành chính và tòa án trong việc giải quyết các khiếu kiện của nhân dân.*



### **6.2.1.2. Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Rà soát và hệ thống hóa các văn bản qui phạm pháp luật theo từng lĩnh vực. Loại bỏ những văn bản không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp trong việc thi hành pháp luật. Phát huy hiệu quả của cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản qui phạm pháp luật.

Tăng cường năng lực của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khắc phục tình trạng luật, pháp lệnh chờ nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành.

Nâng cao chất lượng và tránh tình trạng thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Nghiên cứu đổi mới phương thức, qui trình xây dựng pháp luật từ khâu dự thảo đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội.

Ban hành các quy định đảm bảo sự tham gia có hiệu quả của nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật. Tổ chức tốt việc lấy ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân, những người là đối tượng điều chỉnh của văn bản pháp luật.

Các văn bản luật, nhất là những văn bản liên quan trực tiếp đến đời sống dân sinh phải được công báo hoặc yết thị, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng



ngay sau khi ký ban hành để công dân và các tổ chức có điều kiện tìm hiểu và thực hiện.

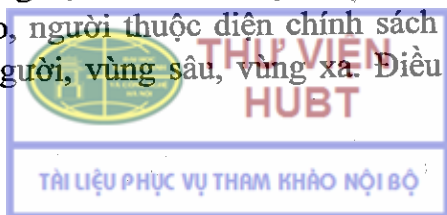
### **6.2.1.3. Đảm bảo việc tổ chức thực thi pháp luật nghiêm, minh của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức**

Cung cấp cho cán bộ, công chức đầy đủ thông tin về chính sách, pháp luật của Nhà nước để vận dụng, giải quyết công việc theo chức trách và thẩm quyền. Muốn vậy, việc cập nhật các thông tin về pháp luật liên quan tới lĩnh vực công tác phải trở thành một nhiệm vụ bắt buộc đối với mọi cán bộ, công chức.

Thực hiện quy chế dân chủ cơ sở, chế độ thông tin công khai cho dân về chủ trương, chính sách của Nhà nước, của chính quyền địa phương. Chế độ cán bộ lãnh đạo, chủ chốt ở các ngành ở Trung ương và địa phương định kỳ trực tiếp gặp gỡ, đối thoại giải quyết các vấn đề đặt ra.

Phát huy hiệu lực của các thiết chế thanh tra, kiểm sát và tài phán để đảm bảo hiệu lực quản lý nhà nước, giữ gìn kỷ cương xã hội. Phân định rõ trách nhiệm của cơ quan thanh tra và tòa án hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện của nhân dân đối với cơ quan và cán bộ công chức.

Mở rộng dịch vụ tư vấn pháp luật cho nhân dân, người nghèo, người thuộc diện chính sách và đồng bào dân tộc ít người, vùng sâu, vùng xa. Điều này cần đặc



biệt quan tâm, bởi sự hiểu biết hạn chế về pháp luật của người dân sẽ dễ xảy ra tình trạng mọi người sống và làm việc không tuân thủ pháp luật, dẫn đến vi phạm pháp luật.

Như vậy, cải cách thể chế là một nội dung quan trọng của cải cách hành chính, nó không chỉ là công việc có tính chất hành chính và trách nhiệm của Chính phủ, mà còn là công việc chung của toàn bộ các cơ quan nhà nước.

Thể chế ở tầm vĩ mô được chứa đựng phần lớn trong Hiến pháp, các luật và pháp lệnh thuộc thẩm quyền quyết định và ban hành của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Chính phủ có trách nhiệm quan trọng trong việc chuẩn bị nội dung các luật và pháp lệnh, sau khi luật và pháp lệnh ban hành thì ra nghị định hướng dẫn thi hành luật. Có như vậy mới xóa được tình trạng luật chờ nghị định, thông tư, đó chính là mối quan hệ chặt chẽ giữa cải cách hành chính và đổi mới các hoạt động lập pháp.

## **6.2.2. Cải cách thủ tục hành chính**

### **6.2.2.1. Những hạn chế của thủ tục hành chính**

Thủ tục hành chính là trình tự cần thiết để cơ quan nhà nước giải quyết quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân và các tổ chức theo pháp luật. Hiện nay, thủ tục hành chính nước ta còn có những hạn chế sau:



- Thủ tục hành chính còn đòi hỏi quá nhiều giấy tờ, gây phiền hà cho dân, nhất là với những người ít hiểu biết các quy định lễ lối làm việc của cơ quan nhà nước.

- Còn nhiều cửa, nhiều tầng nấc trung gian không cần thiết, còn rườm rà, không rõ ràng về trách nhiệm.

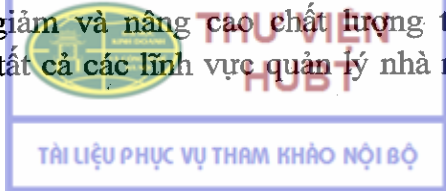
- Còn trì trệ và còn có thói quen kinh nghiệm chủ nghĩa, không thích hợp và không đáp ứng với yêu cầu mới của thời kỳ mở cửa.

- Thiếu thống nhất và thường bị thay đổi một cách tùy tiện và còn thiếu công khai.

Chính do những nhược điểm trên mà thủ tục hành chính của Nhà nước còn gây nhiều phiền hà, gây ra tệ cửa quyền, bệnh giấy tờ trong bộ máy hành chính và là mảnh đất thuận lợi cho nạn tham nhũng phát triển, làm giảm lòng tin của nhân dân, của các đối tác nước ngoài vào bộ máy Nhà nước. Chính vì vậy, cải cách thủ tục hành chính là chủ trương lớn của Đảng, Nhà nước ta nhằm tạo thuận lợi cho nhân dân, các tổ chức và các doanh nghiệp trong mọi mặt đời sống, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

#### **6.2.2.2. Nội dung cải cách thủ tục hành chính**

*Thứ nhất, Đảm bảo tính pháp lý, hiệu quả, minh bạch và công bằng trong giải quyết các công việc hành chính. Cắt giảm và nâng cao chất lượng thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, nhất là*



thủ tục hành chính liên quan tới người dân, doanh nghiệp. Mở rộng cải cách thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực, xóa bỏ kịp thời những thủ tục không cần thiết về cấp phép, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, kiểm định và giám định. Thủ tục hành chính liên quan đến cá nhân, tổ chức được cải cách cơ bản theo hướng gọn nhẹ, đơn giản, mỗi năm đều có tỷ lệ giảm chi phí mà cá nhân, tổ chức, phải bỏ ra khi giải quyết thủ tục hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước.

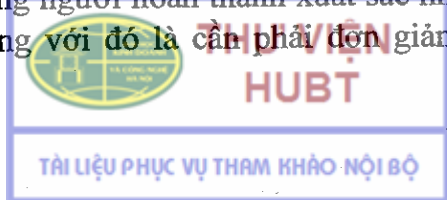
Mẫu hóa thống nhất trong cả nước các loại giấy tờ mà công dân hoặc doanh nghiệp cần phải làm khi có yêu cầu giải quyết công việc về sản xuất kinh doanh và đời sống. Công khai, minh bạch tất cả các thủ tục hành chính bằng các hình thức thiết thực và thích hợp, thực hiện thống nhất cách tính chi phí mà cá nhân, tổ chức phải bỏ ra khi giải quyết thủ tục hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước; duy trì và cập nhật cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính.

Thủ tục hành chính trên nhiều lĩnh vực đang là rào cản đối với hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống nhân dân, gây tổn kém, ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Để giải quyết bất cập đó Chính phủ đã ban hành và đồng ý cho các cơ quan nhà nước ban hành rất nhiều chương trình, đề án nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính như: Quyết định 30/QĐ - TTg ngày 10 tháng 01 năm 2007 phê duyệt *Đề án Đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà*



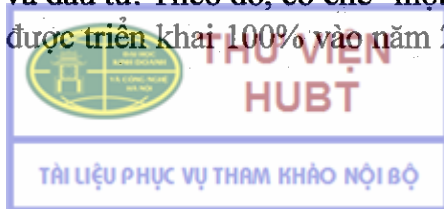
nước giai đoạn 2007 - 2010, hay Nghị quyết 30c/NQ - CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ về *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020* và các bộ, ngành đều xây dựng đề án nhằm đưa ra một hệ thống giải pháp tổng thể, công khai, minh bạch, nhằm thống kê, rà soát, đơn giản hóa thủ tục hành chính. Hiện nay, Việt Nam có khoảng hơn 14.000 Bộ thủ tục hành chính tại các cấp chính quyền trong cả nước, với khoảng 200.000 biểu mẫu thống kê. Việc công khai các thủ tục hành chính liên quan đến người dân và doanh nghiệp là một thành công lớn, phục vụ trực tiếp nhân dân trong việc tra cứu, thực hiện thủ tục, cũng như tạo điều kiện để nhân dân tham gia giám sát việc thực hiện tại các cơ quan công quyền.

*Thứ hai, Ban hành cơ chế kiểm tra cán bộ, công chức tiếp nhận và giải quyết các công việc của dân.* Kiểm soát chặt chẽ việc ban hành mới các thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật, quy định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm cá nhân trong khi thi hành công vụ, đồng thời tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về các quy định hành chính để hỗ trợ việc nâng cao chất lượng các quy định hành chính và giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Xử lý nghiêm người có hành vi sách nhiễu, hách dịch, vô trách nhiệm bên cạnh đó khen thưởng những người hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao. Đi cùng với đó là cần phải đơn giản hóa thủ tục hành chính.



Đặt yêu cầu cải cách thủ tục hành chính ngay trong quá trình xây dựng thể chế, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn và tăng cường đối thoại giữa Nhà nước với doanh nghiệp và nhân dân; mở rộng dân chủ, phát huy vai trò của các tổ chức và chuyên gia tư vấn độc lập trong việc xây dựng thể chế, chuẩn mực quốc gia về thủ tục hành chính, giảm mạnh các thủ tục hành chính hiện hành; công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để nhân dân giám sát việc thực hiện.

*Thứ ba, Mở rộng thực hiện cơ chế "một cửa" trong việc giải quyết công việc của cơ quan hành chính nhà nước các cấp đối với tổ chức và các nhân.* Theo Quyết định 181/QĐ - TTg ngày 04/09/2003 của Thủ tướng Chính phủ, việc thực hiện cơ chế "một cửa" được thực hiện là: tổ chức, công dân có nhu cầu giải quyết công việc, chỉ cần đến một địa điểm tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương sẽ được cung cấp các thông tin cần thiết đầy đủ và chính xác nhất. Sau khi đã hoàn tất các thủ tục, hồ sơ, giấy tờ theo quy định, sẽ nhận được kết quả công việc của cơ quan hành chính nhà nước cũng tại địa điểm đó. Nhờ vậy, giảm phiền hà và giảm tối đa thời gian giải quyết công việc của tổ chức, công dân; tạo ra cơ chế giám sát của tổ chức, công dân đối với cán bộ, công chức của cơ quan hành chính nhà nước; góp phần đáng kể cải thiện môi quan hệ giữa cơ quan hành chính với tổ chức và công dân, cải thiện môi trường sản xuất kinh doanh và đầu tư. Theo đó, cơ chế "một cửa, một cửa liên thông" được triển khai 100% vào năm 2013 tại tất cả





các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, bảo đảm mức độ hài lòng của nhân dân và doanh nghiệp về thủ tục hành chính đạt mức trên 80% vào năm 2020 (Nghị quyết 30c/NQ - CP).

### **6.2.3. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính công**

#### ***6.2.3.1. Điều chỉnh chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan hành chính***

Tiến hành tổng rà soát về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế hiện có của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, các cơ quan, tổ chức khác thuộc bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương (bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước); trên cơ sở đó điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, sắp xếp lại các cơ quan, đơn vị nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo, bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận.

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước, quản lý vĩ mô, bao quát các thành phần kinh tế trong phạm vi cả nước; thống nhất việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, và đối ngoại của Nhà nước. Theo đó, các thành viên chính phủ

được phân công và chịu trách nhiệm bao quát các công việc của Chính phủ. Tiến tới Chính phủ chuyển hẳn sang thực hiện vai trò, chức năng của mình trong nền kinh tế thị trường và quá trình hội nhập quốc tế và khu vực.

Các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện ba loại chức năng chủ yếu:

- Thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước theo sự phân công của Chính phủ.

- Thực hiện chức năng quản lý nhà nước các hoạt động dịch vụ công trong các ngành, lĩnh vực.

- Thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước (đối với một số bộ, cơ quan ngang bộ có các doanh nghiệp nhà nước).

Các cơ quan thuộc Chính phủ không được ban hành các văn bản qui phạm pháp luật. Theo đó các cơ quan thuộc Chính phủ được phân làm hai loại:

- Một số cơ quan thuộc Chính phủ có một số chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được giao trong điều kiện nhất định.

- Một số cơ quan sự nghiệp thuộc Chính phủ không có chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước, mà chỉ có chức năng, nhiệm vụ quản lý hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công.

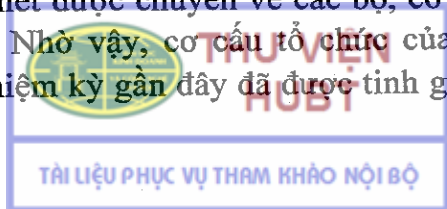


Định rõ vai trò, chức năng và trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp phù hợp với yêu cầu đổi mới sự phân cấp quản lý hành chính giữa Trung ương và địa phương, gắn với các bước phát triển của cải cách kinh tế.

### **6.2.3.2. Cải cách tổ chức bộ máy của Chính phủ**

Xây dựng cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm các bộ, cơ quan ngang bộ làm chức năng quản lý nhà nước. Trên cơ sở xác định, điều chỉnh chức năng của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước về chính trị, kinh tế, văn hóa, an ninh, quốc phòng và ngoại giao, về mối quan hệ giữa các ngành, các lĩnh vực trong tình hình mới mà định lại số lượng và cơ cấu các bộ, các cơ quan ngang bộ làm cho bộ máy Chính phủ gọn nhẹ, chức trách rõ ràng, làm việc khoa học, có hiệu lực, hiệu quả. Điều chỉnh tổ chức các cơ quan chức năng quản lý nhà nước cho phù hợp với cơ cấu Chính phủ, đổi tên một số bộ, cơ quan ngang bộ cho phù hợp với nội dung và phạm vi trách nhiệm quản lý nhà nước.

Giảm mạnh các cơ quan thuộc Chính phủ và tổ chức trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Chỉ duy trì một số ít cơ quan thuộc Chính phủ có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ, phục vụ quản lý vĩ mô của Chính phủ, còn lại hầu hết được chuyển về các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý. Nhờ vậy, cơ cấu tổ chức của Chính phủ trong các nhiệm kỳ gần đây đã được tinh giản đáng kể,



do sự sắp xếp lại và sáp nhập đối với các bộ, ủy ban, tổng cục, bộ máy của Chính phủ đã giảm xuống chỉ còn 22 bộ và cơ quan ngang bộ.

Định rõ tính chất, phương thức hoạt động của các tổ chức tư vấn do Thủ tướng Chính phủ thành lập. Chỉ thành lập các tổ chức này khi có yêu cầu chỉ đạo tập trung những nhiệm vụ quan trọng liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Các tổ chức này không có bộ máy chuyên trách và biên chế riêng, bộ phận thường trực đặt tại bộ hoặc cơ quan ngang bộ có liên quan nhiều nhất.

Xác định đúng chức năng quản lý nhà nước của mỗi bộ, cơ quan bộ với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước với việc chỉ đạo điều hành các tổ chức sự nghiệp có tính chất dịch vụ công trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ.

### ***6.2.3.3. Điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ***

Các bộ, ngành phải xác định rõ ràng và thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước đối với hoạt động dịch vụ công; đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Cơ cấu lại tổ chức bộ máy bên trong của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, làm cho bộ



máy được tinh gọn, hợp lý, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ quản lý của mỗi cơ quan. Định rõ tính chất và các loại hình tổ chức trực thuộc để tham mưu và thực thi pháp luật.

Ngày 19/6/2015 Quốc hội ban hành Luật Tổ chức Chính phủ, đã quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Thông qua đó, mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực tiếp tục khẳng định tính phù hợp trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của cơ quan hành chính. Theo quy định của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đã kiện toàn tổ chức bộ máy của mình theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Đối với hệ thống tổ chức ở địa phương, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, tạo cơ sở pháp lý để tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ, kiện toàn tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện, bảo đảm tổ chức quản lý thống nhất, thông suốt đối với ngành, lĩnh vực từ Trung ương đến địa phương.

Đây là những luật có tinh thần cải cách mạnh mẽ, được thực thi trong thời gian tới sẽ góp phần xây dựng bộ máy hành chính từ Trung ương đến địa phương thống nhất, thông suốt, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong thời kỳ mới.

#### **6.2.3.4. Ban hành và áp dụng quy định mới về phân cấp trong bộ máy hành chính và cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương.**

Ban hành và áp dụng quy định mới về phân cấp Trung ương và địa phương, phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương. Nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương. Tăng cường mối liên hệ và trách nhiệm của chính quyền trước nhân dân địa phương. Gắn phân cấp công việc với phân cấp về tài chính, tổ chức và cán bộ. Định rõ những loại việc địa phương toàn quyền quyết định, những việc địa phương trước khi quyết định phải có ý kiến của Trung ương và những việc phải thực hiện theo cách của Trung ương. Phân biệt rõ chức năng nhiệm vụ của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiếp tục được thực hiện có hiệu quả trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, bảo đảm tính tự chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và phát huy sự năng động, sáng tạo trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước của bộ máy hành chính các cấp ở địa phương. Thông qua đó, giảm bớt các công việc có tính sự vụ để các bộ, ngành trung ương tập trung vào khâu xây dựng thể chế, hoạch định chính sách và thực hiện thanh tra, kiểm tra, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực.



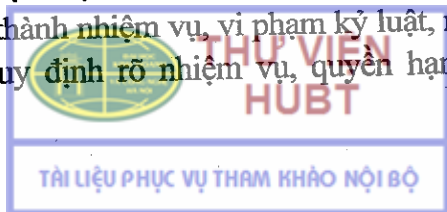
## 6.2.4. Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

### 6.2.4.1. Đổi mới công tác quản lý cán bộ công chức

Tiến hành tổng điều tra đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức nhằm xác định chính xác số lượng, chất lượng của toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức trên cơ sở đó quy hoạch, xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, quản lý đội ngũ cán bộ công chức. Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu cán bộ công chức để từng bước chuyển sang quản lý cán bộ, công chức bằng hệ thống tin học ở các cơ quan hành chính sự nghiệp ở Trung ương và địa phương.

Hoàn thiện quy định của pháp luật về tuyển dụng, bố trí, phân công nhiệm vụ phù hợp với trình độ, năng lực, sở trường của công chức, viên chức trúng tuyển; thực hiện chế độ thi nâng ngạch theo nguyên tắc cạnh tranh; thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý từ cấp vụ trưởng và tương đương (ở trung ương), giám đốc sở và tương đương (ở địa phương) trở xuống.

Hoàn thiện quy định của pháp luật về đánh giá cán bộ, công chức, viên chức trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; thực hiện cơ chế loại bỏ, bãi miễn những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với nhân dân; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ,



công chức, viên chức tương ứng với trách nhiệm và có chế tài nghiêm đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức.

Xây dựng, bổ sung và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ của cán bộ, công chức, viên chức, kể cả cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý. Đến năm 2020, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, đủ trình độ và năng lực thi hành công vụ, phục vụ nhân dân và phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước; 100% các cơ quan hành chính nhà nước có cơ cấu cán bộ, công chức theo vị trí việc làm. Tạo điều kiện đổi mới, trẻ hóa, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức.

Đổi mới, nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý cán bộ công chức, đồng thời phân cấp quản lý cán bộ, công chức cho chính quyền địa phương chủ động.

#### **6.2.4.2. Cải cách tiền lương và các chính sách đãi ngộ**

Với quan điểm: Coi tiền lương là hình thức đầu tư trực tiếp cho con người, đầu tư cho phát triển kinh tế, xã hội, góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức hoạt động công vụ. Tiền lương thực tế của cán bộ, công chức ở mức bình quân cao so với thu nhập chung của dân cư trong xã hội sẽ là cơ sở tạo động lực và thu hút người tài vào làm việc trong các cơ quan nhà nước.





*Do vậy, cải cách tiền lương cần:*

Tập trung nguồn lực ưu tiên cho cải cách chính sách tiền lương, chế độ bảo hiểm xã hội và ưu đãi người có công; đến năm 2020, tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức được cải cách cơ bản, bảo đảm được cuộc sống của cán bộ, công chức, viên chức và gia đình ở mức trung bình khá trong xã hội.

Tập trung nguồn lực ưu tiên cho điều chỉnh mức lương tối thiểu chung; xây dựng và ban hành cơ chế tiền lương riêng đối với từng khu vực: Khu vực hành chính do ngân sách nhà nước bảo đảm và tính trong chi quản lý hành chính nhà nước; khu vực lực lượng vũ trang do ngân sách nhà nước bảo đảm và tính trong chi ngân sách nhà nước cho quốc phòng, an ninh; khu vực sự nghiệp công do quỹ lương của đơn vị sự nghiệp bảo đảm và được tính trong chi ngân sách nhà nước cho ngành. Đổi mới quy định của pháp luật về khen thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi công vụ và có chế độ tiền thưởng hợp lý đối với cán bộ, công chức, viên chức hoàn thành xuất sắc công vụ.

Sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ phụ cấp ngoài lương theo ngạch, bậc, theo cấp bậc chuyên môn, nghiệp vụ và điều kiện làm việc khó khăn, nguy hiểm, độc hại.



### 6.2.4.3. Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức

Đánh giá lại công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức xem đã phù hợp với điều kiện mới hay chưa. Trong thời đại mới, cán bộ, công chức có rất nhiều yêu cầu như: kỹ năng giải quyết vấn đề, kỹ năng giao tiếp, khả năng chịu được sức ép công việc,... Do vậy, cần đánh giá lại để có các chương trình đào tạo, bồi dưỡng phù hợp với điều kiện mới.

Xây dựng và triển khai kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức theo từng loại:

- Cán bộ, công chức làm tham mưu hoạch định chính sách.

- Cán bộ, công chức ngạch hành chính sự nghiệp và chính quyền cơ sở.

Đổi mới nội dung và chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng theo các hình thức: Hướng dẫn tập sự trong thời gian tập sự; bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch công chức, viên chức; đào tạo, bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý; bồi dưỡng bắt buộc kiến thức, kỹ năng tối thiểu trước khi bổ nhiệm và bồi dưỡng hàng năm.

Kết hợp các hình thức đào tạo chính quy, không chính quy, trong nước và gửi đi đào tạo nước ngoài. Khuyến khích cán bộ, công chức tự đi học có sự giúp đỡ của Nhà nước.



Tổ chức lại hệ thống đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. điều chỉnh sự phân công giữa các cơ sở đào tạo. Tạo điều kiện để Học viện Hành chính Quốc gia, các trường đào tạo của tỉnh, thành phố có thể chủ động đào tạo một bộ phận nhân lực phục vụ bộ máy hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương.

#### **6.2.4.4. Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức công vụ của cán bộ công chức**

Tăng cường các biện pháp giáo dục cán bộ, công chức về ý thức trách nhiệm tận tụy tận tâm với công việc.

Xây dựng các tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp cán bộ, công chức. Tôn vinh nghề nghiệp, danh dự của người cán bộ, công chức.

Ban hành và thực hiện nghiêm quy chế công vụ, gắn với thực hiện quy chế dân chủ trong các cơ quan hành chính nhà nước. Thực hiện triệt để nguyên tắc công khai hóa hoạt động công vụ, nhất là công việc trong quan hệ trực tiếp với dân, trong lĩnh vực tài chính, ngân sách. Bảo đảm thực hiện kỷ cương bộ máy, nâng cao ý thức tổ chức kỷ luật của cán bộ, công chức.

Đẩy mạnh cuộc đấu tranh phòng chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Thực hiện chế độ kiểm toán và các chế độ bảo vệ công sản và ngân sách nhà nước.



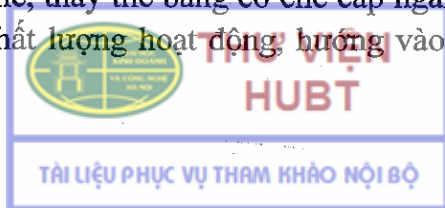
### 6.2.5. Cải cách tài chính công

Đảm bảo phân phối và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế - xã hội; tiếp tục hoàn thiện chính sách và hệ thống thuế, các chính sách về thu nhập, tiền lương, tiền công; thực hiện cân đối ngân sách tích cực, bảo đảm tỷ lệ tích lũy hợp lý cho đầu tư phát triển; dành nguồn lực cho con người, nhất là cải cách chính sách tiền lương và an sinh xã hội; phấn đấu giảm dần bội chi ngân sách;

Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty; quản lý chặt chẽ việc vay và trả nợ nước ngoài; giữ mức nợ Chính phủ, nợ quốc gia và nợ công trong giới hạn an toàn;

Đổi mới căn bản cơ chế sử dụng kinh phí nhà nước và cơ chế xây dựng, triển khai các nhiệm vụ khoa học, công nghệ theo hướng lấy mục tiêu và hiệu quả ứng dụng là tiêu chuẩn hàng đầu; chuyển các đơn vị sự nghiệp khoa học, công nghệ sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm; phát triển các doanh nghiệp khoa học, công nghệ, các quỹ đổi mới công nghệ và quỹ đầu tư mạo hiểm; xây dựng đồng bộ chính sách đào tạo, thu hút, trọng dụng, đãi ngộ xứng đáng nhân tài khoa học và công nghệ;

Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính nhà nước, tiến tới xóa bỏ chế độ cấp kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng cơ chế cấp ngân sách dựa trên kết quả và chất lượng hoạt động; hướng vào kiểm soát đầu



ra, chất lượng chi tiêu theo mục tiêu, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước;

Nhà nước tăng đầu tư, đồng thời đẩy mạnh xã hội hóa, huy động toàn xã hội chăm lo phát triển giáo dục, đào tạo, y tế, dân số - kế hoạch hóa gia đình, thể dục, thể thao.

Đổi mới cơ chế hoạt động, nhất là cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công; từng bước thực hiện chính sách điều chỉnh giá dịch vụ sự nghiệp công phù hợp; chú trọng đổi mới cơ chế tài chính của các cơ sở giáo dục, đào tạo, y tế công lập theo hướng tự chủ, công khai, minh bạch. Chuẩn hóa chất lượng dịch vụ giáo dục, đào tạo, y tế; nâng cao chất lượng các cơ sở giáo dục, đào tạo, khám chữa bệnh, từng bước tiếp cận với tiêu chuẩn khu vực và quốc tế. Đổi mới và hoàn thiện đồng bộ các chính sách bảo hiểm y tế, khám, chữa bệnh; có lộ trình thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân.

#### **6.2.6. Hiện đại hóa nền hành chính**

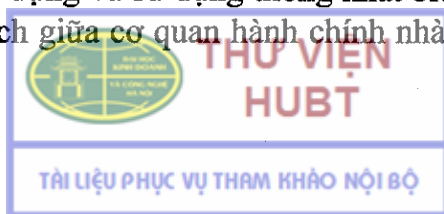
Hoàn thiện và đẩy mạnh hoạt động của Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước để đến năm 2020: 90% các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện dưới dạng điện tử; cán bộ, công chức, viên chức thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; bảo đảm dữ liệu điện tử phục vụ hầu hết các hoạt động trong các cơ quan; hầu hết các giao dịch của các cơ quan hành chính nhà nước

được thực hiện trên môi trường điện tử, mọi lúc, mọi nơi, dựa trên các ứng dụng truyền thông đa phương tiện; hầu hết các dịch vụ công được cung cấp trực tuyến trên Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ ở mức độ 3 và 4, đáp ứng nhu cầu thực tế, phục vụ người dân và doanh nghiệp mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau. 100% cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở lên có cổng thông tin điện tử hoặc trang thông tin điện tử cung cấp đầy đủ thông tin theo quy định; cung cấp tất cả các dịch vụ công trực tuyến ở mức độ 2 và hầu hết các dịch vụ công cơ bản trực tuyến mức độ 3 tới người dân và doanh nghiệp.

Các trang tin, cổng thông tin điện tử của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoàn thành việc kết nối với Cổng thông tin điện tử Chính phủ, hình thành đầy đủ Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet.

Ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong quy trình xử lý công việc của từng cơ quan hành chính nhà nước, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau và trong giao dịch với tổ chức, cá nhân, đặc biệt là trong hoạt động dịch vụ hành chính công, dịch vụ công của đơn vị sự nghiệp công.

Công bố danh mục các dịch vụ hành chính công trên Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet. Xây dựng và sử dụng thống nhất mẫu điện tử trong giao dịch giữa cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức



và cá nhân, đáp ứng yêu cầu đơn giản và cải cách thủ tục hành chính.

Xây dựng trụ sở cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương hiện đại, tập trung ở những nơi có điều kiện. Đầu tư xây dựng công sở khang trang, hiện đại, đầy đủ trang thiết bị kỹ thuật, đáp ứng yêu cầu công việc trong thời kỳ mới để xây dựng một nền hành chính hiện đại và hiệu quả.

### **Câu hỏi ôn tập chương 6.**

Câu 1. Khái niệm và sự cần thiết phải cải cách hành chính công?

Câu 2. Xu hướng cải cách hành chính công trên thế giới?

Câu 3. Nội dung cơ bản của cải cách hành chính công hiện nay?

Câu 4. Tại sao cần phải Hiện đại hóa nền hành chính?



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ, *Báo cáo kết quả thực hiện chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và phương hướng cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2020*, Hà Nội, 2015.

2. Bộ Nội vụ: Thông tư số 01/2011/TT-BNV: *Hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính*.

3. TS. Ngô Thành Can, *Đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực trong khu vực công*, NXB Lao động, Hà Nội, 2014.

4. PGS.TS Ngô Thành Can, *Hành chính nhà nước và cải cách hành chính nhà nước*, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2016.

5. Đề án 30c của Chính phủ về *Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2011 -2020*.

6. PGS.TS Nguyễn Trọng Điều, *Về chế độ công vụ Việt Nam*, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2007.

7. Nguyễn Thị Hồng Hải, *Quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả*, NXB. Lao động, Hà Nội, 2013.

8. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; năm 1992 (*sửa đổi, bổ sung năm 2013*).





9. Học viện Hành chính Quốc gia (PGS.TS Võ Kim Sơn chủ biên); *Giáo trình Hành chính công*; NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2007.

10. Học viện Hành chính Quốc gia (PGS. TS Nguyễn Hữu Hải chủ biên); *Giáo trình Hành chính Nhà nước*; NXB Giáo dục Việt Nam, 2012.

11. Học viện Hành chính Quốc gia (PGS.TS Đặng Khắc Ánh chủ biên); *Giáo trình Hành chính so sánh*; NXB Bách khoa Hà Nội, 2017.

12. Học viện Hành chính Quốc gia (TS Nguyễn Ngọc Hiến chủ biên); *Sách Hành chính Công* (Dùng cho nghiên cứu, học tập và giảng dạy sau ĐH); NXB Thống kê, 2003.

13. Học viện Hành chính Quốc gia, *Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước chương trình chuyên viên*, NXB Lao động, Hà Nội, 2013

14. Học viện Tài chính (Ths. Bùi Văn Quyết chủ biên), *Quản lý hành chính công*, NXB Tài chính, 2006.

15. Học viện Tài chính (Ths. Bùi Văn Quyết chủ biên), *Giáo trình Quản lý hành chính công*, NXB Tài chính, 2010.

16. Luật Ban hành Văn bản QPPL; năm 2015.

17. Luật Bảo hiểm xã hội; năm 2014.

18. Luật Cán bộ, Công chức; năm 2008.

19. Luật Doanh nghiệp; năm 2014.

20. Luật Đấu thầu; năm 2013.



21. Luật Đầu tư; năm 2014.
22. Luật Kiểm toán; năm 2015.
23. Luật Ngân sách nhà nước; năm 2015.
24. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 (Đã được sửa đổi, bổ sung năm 2015).
25. Luật Tổ chức Chính quyền địa phương; năm 2015.
26. Nghị quyết Trung ương 5 - Khóa XII, năm 2017, của BCH TW Đảng về Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

# MỤC LỤC

LỜI MỞ ĐẦU.....	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG	5
1.1.... QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VÀ QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG HỆ THỐNG QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC	5
1.2. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG..	7
1.2.1. Khái niệm quản lý hành chính công	7
1.2.2. Vai trò của quản lý hành chính công	12
1.3.1. Tính lệ thuộc vào chính trị và phục vụ chính trị	15
1.3.2. Tính pháp quyền	16
1.3.3. Tính liên tục, tương đối ổn định và thích ứng	17
1.3.4. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao	18
1.3.5. Tính hệ thống, thứ bậc chặt chẽ	19
1.3.6. Tính không vụ lợi	19



1.3.7. Tính nhân đạo	20
1.4....NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG	21
1.4.1. Khái niệm và yêu cầu đối với nguyên tắc quản lý hành chính công	21
1.4.2. Các nguyên tắc quản lý hành chính công	22
1.5. HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG	32
1.5.1. Hình thức quản lý hành chính công.....	32
1.5.2. Phương pháp quản lý hành chính công .....	36
1.6. QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG.....	41
1.6.1. Khái niệm về quyết định quản lý hành chính công.....	42
1.6.2. Phân loại quyết định quản lý hành chính công.....	43
1.6.3. Yêu cầu đối với quyết định quản lý hành chính công.....	47
1.6.4. Khiếu nại, tố cáo các quyết định hành chính bất hợp pháp và bất hợp lý.....	50
1.6.5. Hình thức xử lý đối với các quyết định hành chính công bất hợp pháp và bất hợp lý.....	51
Chương 2: TỔ CHỨC NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG.....	55
2.1. KHÁI NIỆM VỀ NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG.....	55



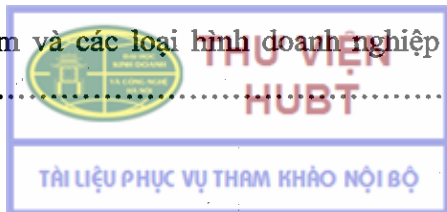
2.2.... THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH CÔNG.....	56
2.2.1. Khái niệm thể chế hành chính công.....	56
2.2.2. Các yếu tố ảnh hưởng tới thể chế hành chính công.....	58
2.2.3. Vai trò của thể chế hành chính công.....	60
2.3.... HỆ THỐNG TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH CÔNG.....	61
2.3.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của cơ quan hành chính công.....	61
2.3.2. Phân loại cơ quan hành chính công.....	63
2.4.... ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH....	66
2.4.1. Khái niệm cán bộ, công chức.....	66
2.4.2. Phân loại công chức.....	67
2.5. CÁC NGUỒN LỰC VẬT CHẤT PHỤC VỤ CHO QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG.....	69
2.5.1. Khái niệm.....	69
2.5.2. Vai trò của nguồn lực vật chất trong hoạt động hành chính công.....	70
2.6. CHỨC NĂNG CỦA NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG.....	71
2.6.1. Khái niệm chức năng quản lý hành chính công.....	71



2.6.2. Phân loại chức năng quản lý hành chính công.....	72
2.6.3. Ý nghĩa của việc nghiên cứu chức năng quản lý hành chính công.....	72
2.6.4. Nội dung các chức năng quản lý hành chính công.....	74
Chương 3: CÔNG NGHỆ HÀNH CHÍNH.....	82
3.1. SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG.....	82
3.1.1. Khái quát về văn bản quản lý hành chính công.....	82
3.1.2. Chức năng của văn bản quản lý hành chính công.....	84
3.1.3. Phân loại văn bản quản lý hành chính công.....	88
3.1.4. Hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quản lý hành chính công.....	91
3.1.5. Yêu cầu soạn thảo văn bản quản lý hành chính công.....	95
3.2. THỦ TỤC HÀNH CHÍNH.....	105
3.2.1. Khái quát chung về thủ tục hành chính.....	105
3.2.2. Các cách phân loại thủ tục hành chính.....	109
3.2.3. Các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính.....	112



3.2.4. Nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong thực hiện thủ tục hành chính.....	115
3.2.5. Các bước giải quyết thủ tục hành chính.....	116
3.3. CHỈ SỐ PAPI VÀ CHỈ SỐ PCI.....	117
3.3.1. Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh PAPI.....	117
3.3.2. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI.....	123
Chương 4: QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ KINH TẾ...131	
4.1. KHÁI QUÁT QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ KINH TẾ.....	131
4.1.1. Khái niệm.....	131
4.1.2. Sự cần thiết khách quan của quản lý hành chính công về kinh tế.....	132
4.1.3. Các chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước.....	136
4.1.4. Phân biệt quản lý hành chính công về kinh tế và quản lý sản xuất kinh doanh.....	145
4.2. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP.....	148
4.2.1. Khái niệm và các loại hình doanh nghiệp theo pháp luật Việt Nam.....	148



4.2.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với doanh nghiệp .....	153
4.3.... QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI KINH TẾ ĐỐI NGOẠI.....	157
4.3.1. Khái niệm, các hình thức kinh tế đối ngoại.....	157
4.3.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với kinh tế đối ngoại.....	159
4.4. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ..	166
4.4.1. Khái quát chung về đầu tư và dự án đầu tư.....	166
4.4.2. Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với đầu tư.....	173
Câu 5: Khái niệm và nội dung quản lý hành chính công đối với đầu tư?.....	182
Chương 5: QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ TÀI CHÍNH TIỀN TỆ.....	183
5.1. KHÁI QUÁT QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ TÀI CHÍNH TIỀN TỆ.....	183
5.1.1. Sự cần thiết quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ.....	183
5.1.2. Khái niệm quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ...	186





5.1.3. Chủ thể và đối tượng quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ .....	187
5.1.4. Mục tiêu quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ...188	
5.1.5. Phương thức quản lý hành chính công về tài chính tiền tệ.....190	
<b>5.2. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC.....191</b>	
5.2.1. Khái quát ngân sách nhà nước.....191	
5.2.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với ngân sách nhà nước.....195	
<b>5.3. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI TÀI CHÍNH DOANH NGHIỆP.....214</b>	
5.3.1. Khái niệm, mục tiêu quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp.....214	
5.3.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp.....217	
5.3.3. Phân cấp quản lý hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp.....219	
<b>5.4. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI LƯU THÔNG TIỀN TỆ VÀ TÍN DỤNG.....220</b>	



5.4.1. Khái niệm, mục tiêu quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng.....	220
5.4.2. Nội dung quản lý hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng.....	221
5.5. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH VÀ HOẠT ĐỘNG BẢO HIỂM.....	223
5.5.1. Quản lý hành chính công đối với thị trường tài chính...	223
5.5.2. Quản lý hành chính công đối với hoạt động bảo hiểm...	229
5.6. QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG ĐỐI VỚI KẾ TOÁN VÀ KIỂM TOÁN.....	234
5.6.1. Quản hành chính công đối với kế toán.....	234
5.6.2. Quản lý hành chính công đối với kiểm toán.....	237
Chương 6: CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM.....	243
6.1.1. Khái niệm về cải cách hành chính công.....	243
6.1.2. Xu hướng cải cách hành chính công của thế giới.....	244
6.1.3. Sự cần thiết phải cải cách hành chính công ở Việt Nam.....	249
6.1.4. Mục tiêu và quan điểm của Đảng về cải cách hành chính công.....	256



# GIÁO TRÌNH

## QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

---

**Chịu trách nhiệm xuất bản:**  
**GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP**  
Phan Ngọc Chính

**Chịu trách nhiệm biên soạn:**  
TS. Nguyễn Thị Thu Hương  
TS. Nguyễn Đức Lợi

**Biên tập:**  
Đào Thị Hiền

**Trình bày bìa:**  
Ban quản lý Khoa học, Hưng Hà

**Biên tập kỹ thuật:**  
Hưng Hà

**Đơn vị liên kết:**  
Học viện Tài chính, Phố Lê Văn Hiến, Phường Đức Thắng,  
Quận Bắc Từ Liêm, Hà Nội

---

In 1.500 cuốn, khổ 14.5 x 20.5cm tại Công ty TNHH Sản xuất  
Thương mại Hưng Hà. Địa chỉ: Số 20, Hoàng Quốc Việt, Cầu  
Giấy, Hà Nội. Số xác nhận ĐKXB: 4537/2018/CXBIPH/2-106/TC.  
Số QĐXB: 243/QĐ-NXBTC ngày 10 tháng 12 năm 2018. Mã  
ISBN: 978-604-79-1982-6. In xong và nộp lưu chiểu năm 2018.

TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ



**THƯ VIỆN  
HUBT**

**TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ**

# GIÁO TRÌNH QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG



THƯ VIỆN  
HUBT

TÀI LIỆU PHỤC VỤ THAM KHẢO NỘI BỘ

ISBN: 978 - 604 - 79 - 1982 - 6



9 786047 919826

Giá: 72.000đ