

BÀN VỀ KHÁI NIỆM THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

● LÂM QUANG SINH

TÓM TẮT:

Cải cách hành chính là chủ trương lớn của Đảng, Nhà nước ta, là quá trình thay đổi nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước. Trong đó, cải cách thể chế hành chính là hoạt động nhằm hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính, điều chỉnh cơ chế, chính sách phù hợp với thời kỳ đổi mới. Bài viết này đưa ra các quan điểm để bàn luận về khái niệm thể chế hành chính và khái niệm cải cách thể chế hành chính nhà nước.

Từ khóa: thể chế hành chính, cải cách thể chế, hành chính nhà nước, cải cách.

1. Khái niệm thể chế hành chính nhà nước

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước (hành chính công), bao gồm 4 yếu tố cơ bản, đó là: hệ thống thể chế hành chính quy định hành lang pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước; tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính nhà nước; đội ngũ nhân viên thực thi hoạt động hành chính (tập trung vào đội ngũ công chức) và nguồn lực vật chất cần thiết cho hoạt động hành chính. Khi Nhà nước chuyển từ vai trò người “chèo thuyền”, (tức là trực tiếp sản xuất, kinh doanh, trực tiếp tham gia vào thị trường), sang vai trò “cầm lái”, (tức là chỉ gián tiếp thông qua hoạt động điều tiết, hỗ trợ thị trường), thì vai trò của thể chế hành chính nhà nước được nâng lên.

Ở Việt Nam hiện nay, thể chế hành chính nhà nước được hiểu theo 3 quan điểm sau:

Theo quan điểm thứ nhất, thể chế hành chính nhà nước được định nghĩa là: “tổng thể các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước để hành chính nhà nước hoạt động nhà nước một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu quốc gia”¹.

Quan điểm thứ hai, coi “thể chế là những quy tắc, quy định do con người đặt ra nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, con người ở đây có thể là các thể nhân hoặc các pháp nhân, các cơ quan nhà nước, nhà nước nói chung, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức kinh tế”¹. Theo quan điểm này thì không đồng nhất giữa “thể chế” với pháp luật mà thể chế bao gồm:

- Các quy tắc, quy định do nhà nước đặt ra (pháp luật);

- Quy tắc, quy định do cơ quan, tổ chức ban hành có ý nghĩa nội bộ (quy chế, nội quy);

- Hợp đồng giữa cá nhân với cá nhân, cá nhân với tổ chức, tổ chức với tổ chức,...

Như vậy, pháp luật là một bộ phận cơ bản của mọi thể chế.

Quan điểm thứ ba, quan niệm về thể chế hành chính nhà nước với nghĩa hẹp hơn, chỉ bao gồm hệ thống gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước, một mặt là thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật; mặt khác là các quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong của các cơ quan hành chính nhà nước.

Quan niệm về thể chế hành chính nhà nước theo hệ thống quan điểm này được thể hiện rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, ngay cả trong các văn bản của Chính phủ thì thể chế hành chính nhà nước cũng được hiểu khác nhau theo từng thời điểm. “Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010” ban hành kèm theo Quyết định số: 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001, của Thủ tướng Chính phủ xác định 5 mục tiêu cơ bản để cải cách hành chính nhà nước bao gồm: Cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công và hiện đại hóa hành chính. Theo Chương trình này, thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống quy phạm pháp luật, bao hàm cả quy phạm nội dung và quy phạm thủ tục. “Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020” ban hành kèm theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ xác định 6 nhiệm vụ cơ bản để cải cách hành chính nhà nước giai đoạn này, bao gồm: Cải cách thể chế; cải cách thủ tục

hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công; hiện đại hóa hành chính. Chương trình này lại coi thể chế hành chính nhà nước chỉ là những quy phạm nội dung của pháp luật. Như vậy, ở các văn bản này, thể chế hành chính nhà nước được xác định là một nội dung của “tổng thể hành chính nhà nước”, thể chế hành chính nhà nước là một nội dung độc lập với các nội dung khác như: tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Với những mục tiêu cụ thể của cải cách thể chế hành chính nhà nước ở các văn bản này thì “cải cách thể chế hành chính nhà nước” và “cải cách tư pháp” đang có sự chồng chéo.

Một số nhà nghiên cứu về cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam chỉ ra chương trình nghị sự của Việt Nam về cải cách thể chế vừa quá rộng, lại quá hẹp. Nó quá rộng bởi vì các vấn đề nêu ra nằm ngoài phạm vi hành chính của Chính phủ; nó quá hẹp bởi vì các vấn đề về cấu trúc và hệ thống phải được xem xét một cách đồng thời với các chiều kích hành chính. Cải cách thể chế ở Việt Nam đòi hỏi phải xem xét một số vấn đề quan trọng mang tính cơ cấu liên quan đến toàn bộ hệ thống chính quyền, cũng như các cải cách đối với hệ thống của hành chính nhà nước. Cải cách thể chế hành chính nhà nước không chỉ trùng lặp với cải cách pháp lý, nó còn có mối tương thuộc với các cải cách cơ cấu, có nghĩa rằng nó liên quan đến sự thay đổi mang tính pháp hiến và chính trị.

Với mục đích nghiên cứu về thể chế hành chính nhà nước, trong bài viết này, thuật ngữ thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống các quy định do nhà nước xác lập trong các văn bản quy phạm pháp luật để thực thi quyền hành pháp và các tổ chức hành chính nhà nước đảm bảo thực hiện các quy định đó.

Thể chế hành chính nhà nước bao gồm 2 bộ phận lớn:

- Bộ phận thể chế hành chính thuần túy về hoạt động quản lý nhà nước bao gồm các thể chế trong

các lĩnh vực chính trị như quản lý quốc phòng, an ninh, ngoại giao; về hoạt động quản lý nhà nước trong nội bộ hệ thống hành chính như chế độ làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước; về xây dựng chế độ quản lý văn bản hành chính; về hiện đại hóa công sở; đào tạo kỹ năng hành chính cho công chức hành chính, về chế độ bầu cử trong bộ máy chính quyền; quản lý lao động, các hoạt động dịch vụ công, tổ chức hoạt động, phân công, phân cấp của hệ thống bộ máy từ trung ương đến cơ sở; chế độ công vụ, phục vụ nhân dân, các tổ chức hành chính.

Bộ phận thể chế hành chính tác động trực tiếp tới hoạt động kinh doanh bao gồm các thể chế về thủ tục đăng ký kinh doanh, cấp các loại giấy phép, chứng thực, chứng nhận, công chứng cho các hoạt động kinh doanh; sự kiểm soát hành chính, các chế độ thuế, hải quan, quản lý đất đai,...

Có thể phân biệt về thể chế nhà nước và thể chế hành chính nhà nước như sau:

- Thể chế nhà nước là toàn bộ các văn kiện pháp luật: Hiến pháp, luật, Bộ luật, văn bản dưới luật để tạo thành khuôn khổ pháp luật để bộ máy nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với toàn xã hội, để cá nhân, tổ chức sống và làm việc theo pháp luật.

- Thể chế hành chính nhà nước là một hệ thống gồm Luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước, một mặt là thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật; mặt khác là các quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong các cơ quan hành chính nhà nước. Thể chế hành chính nhà nước là toàn bộ các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước để hành chính nhà nước hoạt động quản lý nhà nước một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu của quốc gia.

Thể chế hành chính nhà nước và thể chế nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Thể chế hành chính nhà nước là một bộ phận của thể chế

nhà nước. Thể chế nhà nước bao trùm toàn bộ các loại thể chế hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước. Chính vì vậy, thể chế hành chính nhà nước phải mang đặc trưng cơ bản của thể chế nhà nước được xây dựng dựa trên các nguyên tắc cơ bản của thể chế nhà nước. Tuy có mối liên hệ mật thiết nhưng thể chế hành chính nhà nước có những điểm khác biệt với thể chế nhà nước².

- Thể chế nhà nước: giới hạn trong hoạt động chấp hành và điều hành liên quan đến các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Số lượng ít hơn, nội dung, kém phức tạp hơn.

- Thể chế hành chính nhà nước: Bao trùm hoạt động quản lý nhà nước liên quan đến tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Số lượng lớn, nội dung phức tạp.

Có thể thấy rằng, thể chế hành chính nhà nước có mối quan hệ đặc biệt chặt chẽ với thể chế nhà nước. Thể chế hành chính nhà nước là bộ phận nằm trong thể chế nhà nước. Đặc biệt là thể chế hành chính nhà nước luôn phải mang đặc trưng của thể chế nhà nước hiện hành, với nguyên tắc xây dựng nhất định và tạo sự thống nhất cho bộ máy hành chính của nhà nước hiện nay.

Như vậy, tuy có nhiều quan điểm khác nhau về thể chế hành chính nhà nước nhưng theo tác giả thì: Thể chế hành chính nhà nước được hiểu là toàn bộ các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, việc tiến hành cải cách hành chính được xem là một nhu cầu tất yếu, là biện pháp mang ý nghĩa sống còn của nền hành chính nói riêng và các cơ quan nhà nước nói chung. Cải cách thể chế hành chính được triển khai cũng là sự khẳng định của Việt Nam về sự công khai, minh bạch, dân chủ trên mọi phương diện hoạt động của mình.

2. Cải cách thể chế hành chính nhà nước

Ở Việt Nam hiện nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào, kể cả các văn kiện quan trọng của Đảng và Nhà nước chính thức định nghĩa khái niệm

cải cách thể chế hành chính. Từ khái niệm thể chế hành chính đã phân tích ở trên, cải cách thể chế hành chính có thể được hiểu:

- Là cải cách quy trình xây dựng và thông qua các VBQPPL liên quan đến hoạt động quản lý hành chính, nhằm làm rõ trách nhiệm giữa cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp và lấy ý kiến của người dân;

- Là biểu hiện sự kết hợp giữa CCHC và cải cách lập pháp nhằm hoàn thiện các chế định pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động quản lý hành chính phát sinh trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội;

- Là việc xây dựng và hoàn thiện thể chế về kinh tế, tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính, xây dựng và hoàn thiện các chế định pháp luật để điều chỉnh các quan hệ pháp luật hành chính giữa các cơ quan nhà nước với công dân, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức, doanh nghiệp và giữa các cơ quan, tổ chức với nhau³.

Để thúc đẩy công cuộc CCHC nói chung và cải cách thể chế hành chính nói riêng ở Việt Nam, việc nghiên cứu các quan điểm đa chiều về thể chế hành chính trong bối cảnh hội nhập là hết sức cần thiết. Để công tác này đạt được hiệu quả, việc xây dựng và hoàn thiện các chế định pháp luật cùng với việc cung cấp thông tin pháp luật đầy đủ cho mọi tổ chức, cá nhân là một trong những yêu cầu tối cần thiết. Khái niệm thể chế và cải cách thể chế hành chính rõ ràng rộng hơn khái niệm pháp luật và cải cách hệ thống pháp luật. Vì là quy tắc của trò chơi, nên ngoài những quy định mang tính pháp luật, nó còn bao gồm những chuẩn mực, những quy tắc bất thành văn, những quyết sách, những mối quan hệ không chính thức ẩn sâu bên trong, điều đó làm cho vấn đề cải cách thể chế phải luôn kịp thời, linh hoạt và không có một mô hình chung cho tất cả.

Cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam trong những năm qua có thể nói là kết quả của tổng thể quá trình CCHC gắn với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền theo thể chế không chính thức, tức là tiếp tục xây dựng và phát triển nhà nước pháp

quyền XHCN của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cải cách thể chế hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN hiện nay đòi hỏi phải có cơ sở lý luận chắc chắn. Thể chế hành chính với quan niệm là các quy tắc của trò chơi trong nền kinh tế thị trường đòi hỏi giữa các bên, bao gồm Nhà nước và các tổ chức, doanh nghiệp, công dân có mối quan hệ cung cầu bình đẳng. Cần phải cải cách thể chế theo hướng Nhà nước phải là chủ thể cung cấp đầy đủ khung pháp lý, các thông tin pháp luật, dự báo, chính sách với đối tượng khách hàng là người dân. Chỉ khi nào cung cấp thông tin đầy đủ, toàn diện, chính xác và bảo đảm thực hiện một cách vững chắc mới tạo được niềm tin và sự an tâm cho người dân trong sinh hoạt, sản xuất, kinh doanh; bảo đảm xây dựng một Nhà nước thực sự dân chủ, công bằng và xử lý nghiêm minh với mọi hành vi vi phạm pháp luật. Việc tiếp cận thể chế không chính thức của Nhà nước pháp quyền hiện nay là một xu hướng phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, phù hợp với quốc gia có duy nhất một chính đảng lãnh đạo, được người dân nhiệt tình ủng hộ như ở Việt Nam. Tuy nhiên, để vấn đề cải cách thể chế hành chính thành công, vai trò lãnh đạo của Đảng cần tiếp tục củng cố theo hướng nâng cao vai trò tự chủ của hành chính, tránh sự can thiệp quá sâu, hay làm thay của các cá nhân, tổ chức Đảng.

Cải cách hệ thống thể chế của nền hành chính là một công việc khó khăn, phức tạp, vì nó động chạm đến hệ thống thể chế hành chính cũ, tức là động chạm đến lợi ích cục bộ, bản vị của cá nhân, của cơ quan quản lý hành chính nhà nước với cung cách quản lý điều hành của cơ chế bao cấp, thiếu kỷ luật, kỷ cương. Nhưng công cuộc đổi mới của đất nước ta đang đặt ra những đòi hỏi phải cải cách hệ thống hành chính nhà nước, trong đó trọng tâm là nội dung cải cách thể chế hành chính. Vì vậy, vấn đề cải cách thể chế hành chính với tổ chức bộ máy tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu quả, nhằm đáp ứng yêu cầu của sự phát triển nền kinh tế thị trường, của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập khu vực và quốc tế là hết sức quan trọng và cần thiết ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

- ¹Đào Trọng Tuyển (1997). *Hành chính học đại cương*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- ²Bùi Thị Ngọc Hiền (2015), *Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
- ³Học viện Hành chính Quốc gia (2015). Phân biệt Thể chế nhà nước, Thể chế tư và Thể chế Hành chính. Truy cập tại: <https://www1.napa.vn/blog/phan-biet-the-che-nha-nuoc-the-che-tu-va-the-che-hanh-chinh.htm>
- ⁴Trương Hồng Quang (2012). Cải cách thể chế hành chính - Tiếp cận dưới góc độ lý luận và kinh nghiệm Nhật Bản. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 5, tr. 56 - 63.
- ⁵Quốc hội (2013). *Hiến pháp năm 2013*.

Ngày nhận bài: 11/1/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 11/2/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 21/2/2022

Thông tin tác giả:

LÂM QUANG SINH

NCS Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội

**DISCUSSION ON THE CONCEPT
OF STATE ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS AND REFORM
OF STATE ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS**

● LAM QUANG SINH

PhD Candidate, Faculty of Law, Academy of Social Sciences

ABSTRACT:

Administrative reform is a major policy of the Party and State, the change to improve the effectiveness and efficiency of the state administrative apparatus. In which, administrative institutional reform is an activity aimed at perfecting the administrative institutional system, adjusting mechanisms and policies in line with the renovation period. This article discusses the concept of administrative institutions and the concept of state administrative reform.

Keywords: administrative institutions, institutional reform, state administration, reform.