TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

GIÁO TRÌNH

LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

43-2008/CXB/241-2506/CAND

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình

LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2008

Chủ biên: TS. TRẦN MINH HƯỜNG

Tập thể tác giả

PHẦN CHUNG

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

PHẦN RIÊNG

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

LỜI NÓI ĐẦU

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

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

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

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

PHẦN CHUNG

CHƯƠNG I
LUẬT HÀNH CHÍNH VÀ QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC

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

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

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

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

Luật hành chính giữ vai trò quan trọng trong việc hoàn

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

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

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

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

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

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

a. Quản lí

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(1). C. Mác, Tư bản, quyển I, tập 2, Nxb. Sự thật, H. 1960, tr. 29-30.
(2). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, tập 23, tr. 480.

biết tổ chức về mặt thực tiễn nữa".[1]

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

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

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

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

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

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

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

kết, phối hợp những hoạt động riêng lẻ của từng cá nhân hướng tới mục tiêu chung nhằm đạt được kết quả nhất định trong quản lí.

Khách thể của quản lí là trật tự quản lí. Trật tự này được quy định bởi nhiều loại quy phạm khác nhau: Quy phạm đạo đức, quy phạm chính trị, quy phạm tôn giáo, quy phạm pháp luật v.v..

Tóm lại:

- Quản lí là sự tác động có mục đích của các chủ thể quản lí đối với các đối tượng quản lí.

- Quản lí xuất hiện ở bất kì nơi nào, lúc nào nếu ở nơi đó và lúc đó có hoạt động chung của con người.

- Mục đích và nhiệm vụ của quản lí là điều khiển, chỉ đạo hoạt động chung của con người, phối hợp các hoạt động riêng lẻ của từng cá nhân tạo thành một hoạt động chung thống nhất của cả tập thể và hướng hoạt động chung đó theo những phương hướng thống nhất nhằm đạt được mục tiêu đã định trước.

- Quản lí được thực hiện bằng tổ chức và quyền uy.

Có tổ chức thì mới phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ của những người tham gia hoạt động chung. Có quyền uy thì mới bảo đảm sự phục tùng của cá nhân đối với tổ chức. Quyền uy là phương tiện quan trọng để chủ thể quản lí điều khiển, chỉ đạo cũng như bắt buộc các đối tượng quản lí thực hiện các yêu cầu, mệnh lệnh của mình.

b. Quản lí nhà nước

Khi nhà nước xuất hiện thì phần lớn (và là phần quan trọng) các công việc của xã hội do nhà nước quản lí.

Quản lí nhà nước là hoạt động của nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của nhà nước.

Nói cách khác, quản lí nhà nước là sự tác động của các chủ

thể mang quyền lực nhà nước, chủ yếu bằng pháp luật, tới các đối tượng quản lí nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của nhà nước. Như vậy, tất cả các cơ quan nhà nước đều làm chức năng quản lí nhà nước.

Pháp luật là phương tiện chủ yếu để quản lí nhà nước. Bằng pháp luật, nhà nước có thể trao quyền cho các tổ chức hoặc các cá nhân để họ thay mặt nhà nước tiến hành hoạt động quản lí nhà nước.

Quản lí nhà nước trong lĩnh vực hành pháp là quản lí hành chính nhà nước.

Quản lí hành chính nhà nước là một hình thức hoạt động của Nhà nước được thực hiện trước hết và chủ yếu bởi các cơ quan hành chính nhà nước, có nội dung là bảo đảm sự chấp hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của các cơ quan quyền lực nhà nước, nhằm tổ chức và chỉ đạo một cách trực tiếp và thường xuyên công cuộc xây dựng kinh tế, văn hóa - xã hội và hành chính - chính trị. Nói cách khác, quản lí hành chính nhà nước là hoạt động chấp hành - điều hành của nhà nước.

Tính chất chấp hành thể hiện ở mục đích của quản lí hành chính nhà nước là đảm bảo thực hiện trên thực tế các văn bản pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước. Mọi hoạt động quản lí hành chính nhà nước đều được tiến hành trên cơ sở pháp luật và để thực hiện pháp luật.

Tính chất điều hành của quản lí hành chính nhà nước thể hiện ở chỗ để đảm bảo cho các văn bản pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước được thực hiện trên thực tế, các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước phải tiến hành hoạt động tổ chức và chỉ đạo trực tiếp đối với các đối tượng quản lí thuộc quyền.

Trong quá trình điều hành, cơ quan hành chính nhà nước có quyền nhân danh nhà nước ban hành ra các văn bản pháp luật để đặt ra các quy phạm pháp luật hay các mệnh lệnh cụ

thể bắt buộc các đối tượng quản lí có liên quan phải thực hiện.

Như vậy, các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước sử dụng quyền lực nhà nước để tổ chức và điều khiển hoạt động của các đối tượng quản lí, qua đó thể hiện một cách rõ nét mối quan hệ "quyền lực - phục tùng" giữa chủ thể quản lí và các đối tượng quản lí.

Hoạt động điều hành là một nội dung cơ bản của hoạt động chấp hành quyền lực nhà nước, nó gắn với hoạt động chấp hành và cùng với hoạt động chấp hành tạo thành hai mặt thống nhất của quản lí hành chính nhà nước.

Hoạt động quản lí hành chính nhà nước được đặt dưới sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước nhưng vẫn mang tính chủ động, sáng tạo. Tính chủ động, sáng tạo của hoạt động quản lí hành chính nhà nước thể hiện rõ nét trong quá trình các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước đề ra chủ trương, biện pháp quản lí thích hợp đối với các đối tượng khác nhau, tạo điều kiện cho họ lựa chọn cách thức tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ trên cơ sở nghiên cứu, xem xét tình hình cụ thể.

Tất cả các cơ quan nhà nước đều tiến hành hoạt động quản lí hành chính nhà nước nhưng hoạt động này chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Hoạt động này phản ánh chức năng cơ bản của các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, không nên tuyệt đối hóa sự phân loại các hình thức hoạt động của các cơ quan nhà nước và không nên cho rằng mỗi loại cơ quan nhà nước chỉ có thể thực hiện một loại hành vi nhất định, tương ứng với hình thức hoạt động và chức năng cơ bản của nó. Trên thực tế mỗi loại cơ quan nhà nước, ngoài việc thực hiện những hành vi phản ánh thực chất của chức năng cơ bản của mình, còn có thể thực hiện một số hành vi thuộc lĩnh vực hoạt động cơ bản của cơ quan khác. *Ví dụ*: Các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan kiểm sát, xét xử thực hiện những hành vi quản lí hành chính nhất định còn cơ quan

hành chính nhà nước cũng thực hiện một số hành vi mang tính chất tài phán v.v..

Chủ thể của quản lí nhà nước là các tổ chức hay cá nhân mang quyền lực nhà nước trong quá trình tác động tới đối tượng quản lí. Chủ thể quản lí nhà nước bao gồm: Nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân được nhà nước trao quyền thực hiện hoạt động quản lí nhà nước.

Khách thể của quản lí nhà nước là trật tự quản lí nhà nước. Trật tự quản lí nhà nước do pháp luật quy định.

Chủ thể của quản lí hành chính nhà nước là các cơ quan nhà nước (chủ yếu là các cơ quan hành chính nhà nước), các cán bộ nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức và cá nhân được nhà nước trao quyền quản lí hành chính trong một số trường hợp cụ thể.

Những chủ thể kể trên khi tham gia vào các quan hệ quản lí hành chính có quyền sử dụng quyền lực nhà nước để chỉ đạo các đối tượng quản lí thuộc quyền nhằm thực hiện nhiệm vụ quản lí đồng thời bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước.

Khách thể của quản lí hành chính nhà nước là trật tự quản lí hành chính tức là trật tự quản lí trong lĩnh vực chấp hành - điều hành. Trật tự quản lí hành chính do các quy phạm pháp luật hành chính quy định.

2. Đối tượng điều chỉnh của luật hành chính

Đối tượng điều chỉnh của một ngành luật là những nhóm quan hệ xã hội xác định, có đặc tính cơ bản giống nhau và do những quy phạm thuộc ngành luật đó điều chỉnh. Đối tượng điều chỉnh là tiêu chuẩn chủ yếu để phân biệt ngành luật này với ngành luật khác.

Luật hành chính Việt Nam điều chỉnh những quan hệ xã hội hình thành trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước.

Những quan hệ này có thể gọi là những quan hệ chấp hành - điều hành hoặc những quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Nội dung của những quan hệ này thể hiện:

- Việc thành lập, cải tiến cơ cấu bộ máy, cải tiến chế độ làm việc, hoàn chỉnh các quan hệ công tác của các cơ quan nhà nước;

- Hoạt động quản lí kinh tế, văn hóa - xã hội, quốc phòng, an ninh chính trị và trật tự xã hội trên cả nước, ở từng địa phương hay từng ngành;

- Trực tiếp phục vụ các nhu cầu về vật chất và tinh thần của nhân dân;

- Hoạt động kiểm tra, giám sát đối với việc thực hiện pháp luật của các cơ quan, đơn vị trực thuộc, các tổ chức và cá nhân.

- Xử lí các cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm trật tự quản lí hành chính.

Các quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của luật hành chính được chia thành 3 nhóm sau:

a. Các quan hệ quản lí phát sinh trong quá trình các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội

Nhóm quan hệ xã hội này là đối tượng điều chỉnh cơ bản của luật hành chính. Thông qua việc thiết lập những quan hệ loại này các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện chức năng cơ bản của mình. Những quan hệ loại này rất phong phú, chủ yếu là những quan hệ:

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước cấp trên với cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới theo hệ thống dọc (như giữa Chính phủ với Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội) hoặc với cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh (như giữa Bộ giáo dục và đào tạo với Sở giáo dục và đào tạo thành phố Hồ Chí Minh);

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung với cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn cùng cấp (như giữa Chính phủ với Bộ công an) hoặc với cơ quan chuyên môn trực thuộc nó (như giữa Ủy ban nhân dân tỉnh Thanh Hóa với Sở tư pháp tỉnh Thanh Hóa);

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở trung ương với cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở cấp tỉnh nhằm thực hiện chức năng theo pháp luật (như giữa Bộ tài nguyên và môi trường với Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương);

- Giữa những cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở trung ương, cơ quan này có một số quyền hạn đối với cơ quan kia trong lĩnh vực quản lí chức năng nhất định song giữa các cơ quan đó không có sự lệ thuộc về mặt tổ chức. Trong các quan hệ loại này, chủ thể quản lí là các cơ quan chuyên môn có chức năng tổng hợp, phụ trách một lĩnh vực chuyên môn như cơ quan tài chính, lao động - thương binh và xã hội v.v.. Các cơ quan này có quyền hạn nhất định đối với các cơ quan chuyên môn khác trong các lĩnh vực chuyên môn mà họ phụ trách (như giữa Bộ tài chính với Bộ giáo dục và đào tạo trong việc quản lí ngân sách nhà nước);

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương với các đơn vị trực thuộc trung ương đóng tại địa phương đó (như giữa Ủy ban nhân dân quận Đống Đa với Trường đại học ngoại thương).

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước với các đơn vị cơ sở trực thuộc (như giữa Bộ tư pháp với Trường Đại học Luật Hà Nội);

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức kinh tế thuộc các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh. Các tổ chức kinh tế này được đặt dưới sự quản lí thường xuyên của các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền (như giữa ủy ban nhân dân huyện với các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp, thủ

công nghiệp trên địa bàn huyện);

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức xã hội (như giữa Chính phủ với Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận);

- Giữa cơ quan hành chính nhà nước với công dân, người nước ngoài, người không quốc tịch (như giữa cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại với người khiếu nại).

b. Các quan hệ quản lí hình thành trong quá trình các cơ quan nhà nước xây dựng và củng cố chế độ công tác nội bộ của cơ quan nhằm ổn định về tổ chức để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của mình

Mỗi loại cơ quan nhà nước có chức năng cơ bản riêng và để hoàn thành chức năng cơ bản của mình các cơ quan nhà nước phải tiến hành những hoạt động quản lí hành chính nhất định.

Những người lãnh đạo và một bộ phận công chức của các cơ quan trong bộ máy nhà nước được trao quyền tiến hành hoạt động tổ chức trong giới hạn cơ quan. Hoạt động này còn được gọi là hoạt động tổ chức nội bộ, khác với hoạt động hướng ra bên ngoài. Để cơ quan nhà nước có thể hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của mình, hoạt động quản lí nội bộ cần được tổ chức tốt, đặc biệt là những hoạt động như kiểm tra nội bộ, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ công chức, phối hợp hoạt động giữa các bộ phận của cơ quan, công việc văn phòng, đảm bảo những điều kiện vật chất cần thiết v.v..

Hoạt động tổ chức nội bộ giữ vai trò đặc biệt quan trọng, tạo điều kiện cần thiết cho các cơ quan nhà nước thực hiện tốt chức năng cơ bản của mình. Tuy nhiên, cần lưu ý nếu công tác tổ chức nội bộ vượt quá giới hạn bình thường, nếu bộ máy nhà nước dành quá nhiều thời gian và sức lực cho công tác tổ chức nội bộ, nếu có quá nhiều cơ quan trung gian thì hiệu quả của

quản lí sẽ giảm sút.

c. Các quan hệ quản lí hình thành trong quá trình các cá nhân và tổ chức được Nhà nước trao quyền thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước trong một số trường hợp cụ thể do pháp luật quy định

Trong thực tiễn quản lí hành chính nhà nước, trong nhiều trường hợp, pháp luật có thể trao quyền thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành cho các cơ quan nhà nước khác (không phải là cơ quan hành chính nhà nước), các tổ chức hoặc cá nhân. Hoạt động trao quyền được tiến hành trên cơ sở những lí do khác nhau: chính trị, tổ chức, đảm bảo hiệu quả v.v.. Vì vậy, hoạt động quản lí hành chính nhà nước không chỉ do các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành.

Hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân được trao quyền có tất cả những hậu quả pháp lí như hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước nhưng chỉ trong khi thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành cụ thể được pháp luật quy định. Hoạt động này cần được phân biệt rõ với hoạt động cơ bản của cơ quan nhà nước được trao quyền (chính cái đó quy định tính chất của cơ quan và của các mối quan hệ). Xem xét vấn đề từ hướng khác cho thấy cơ quan hành chính nhà nước không chỉ thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành mà còn được uỷ quyền lập pháp và tiến hành hoạt động tài phán trong những trường hợp nhất định.

Như vậy, căn cứ vào đối tượng điều chỉnh là các quan hệ xã hội đã đề cập trên đây, có thể định nghĩa luật hành chính như sau:

Luật hành chính là một ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình hoạt động quản lí hành chính của các cơ quan hành chính nhà

nước, các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình các cơ quan nhà nước xây dựng và ổn định chế độ công tác nội bộ của mình, các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân thực hiện hoạt động quản lí hành chính đối với các vấn đề cụ thể do pháp luật quy định.

Luật hành chính điều chỉnh toàn bộ những quan hệ quản lí hành chính nhà nước được thực hiện bởi nhà nước hoặc nhân danh nhà nước và đối tượng điều chỉnh cơ bản của Luật hành chính là những quan hệ quản lí hình thành trong quá trình hoạt động chấp hành - điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước.

Từ định nghĩa về luật hành chính có thể rút ra kết luận rằng hoạt động quản lí hành chính nhà nước được thực hiện thông qua các quan hệ xã hội được các quy phạm của luật hành chính điều chỉnh.

Có tiêu chuẩn khách quan nào để xác định những quan hệ xã hội này hay những quan hệ xã hội khác cần được điều chỉnh bằng chính luật hành chính hay bằng những quy định của các ngành luật khác hay không? Sự cần thiết điều chỉnh bởi luật hành chính xuất hiện khi nhà nước mong muốn bằng những phương tiện của luật hành chính tác động đến sự hình thành các quan hệ xã hội thông qua việc quy định sự can thiệp của các cơ quan hành chính nhà nước vào các quan hệ xã hội đó hoặc ít nhất là cho phép cơ quan hành chính nhà nước can thiệp vào các quan hệ xã hội đó.

Trên thực tế chúng ta thấy có những trường hợp có những mặt nhất định của các quan hệ xã hội trước hết được điều chỉnh bằng quy phạm pháp luật hành chính, còn sau đó được quy phạm của ngành luật khác điều chỉnh. Có nghĩa là sự điều chỉnh pháp lí hành chính trước hết tác động đến những lĩnh vực chưa bị sự điều chỉnh pháp lí đụng chạm đến. Có thể lấy ví dụ về điều chỉnh việc cải tạo các thành phần kinh tế phi xã hội

chủ nghĩa trước đây cũng như quy định chế độ quản lí nền kinh tế thị trường hiện nay.

Trên thực tế cũng tồn tại những quan hệ xã hội đòi hỏi sự phối hợp điều chỉnh của các quy phạm pháp luật hành chính và quy phạm của ngành luật khác. Điển hình là các quan hệ pháp luật tài chính, đất đai, lao động. Việc điều chỉnh nội dung những quan hệ loại này thuộc về luật tài chính, luật đất đai, luật lao động còn việc điều chỉnh thủ tục thuộc về luật hành chính.

Nhiều điều khoản của luật hiến pháp là nguồn của luật hành chính, được phát triển trong luật hành chính, có được khả năng điều chỉnh trực tiếp là nhờ luật hành chính. Những điều khoản đó vừa thuộc luật hiến pháp, vừa thuộc luật hành chính (*ví dụ:* Những quy định của hiến pháp về quyền và nghĩa vụ của công dân).

Chỉ có thể nói đến điều chỉnh pháp lí hành chính khi trong quan hệ quản lí một bên có quyền (thường thì quyền đồng thời là nghĩa vụ) với tư cách là chủ thể thực hiện chức năng chấp hành - điều hành của Nhà nước. Nếu cơ quan hành chính nhà nước hoạt động không phải trong lĩnh vực thẩm quyền của mình, không sử dụng quyền lực nhà nước nghĩa là trong quan hệ bình đẳng với chủ thể khác (hợp đồng mua bán) thì hoạt động đó được thực hiện không phải trên cơ sở điều chỉnh pháp lí hành chính.

3. Phương pháp điều chỉnh của luật hành chính

Đối tượng điều chỉnh là tiêu chuẩn chủ yếu để phân biệt các ngành luật. Nhưng cũng có những trường hợp cùng với đối tượng điều chỉnh còn phải sử dụng phương pháp điều chỉnh thì mới có thể phân biệt rõ ràng.

Phương pháp điều chỉnh là cách thức mà nhà nước áp dụng trong việc điều c ỉnh bằng pháp luật để tác động vào các quan hệ xã hội.

Phương pháp điều chỉnh của luật hành chính là phương pháp mệnh lệnh được hình thành từ quan hệ "quyền lực - phục tùng" giữa một bên có quyền nhân danh nhà nước ra những mệnh lệnh bắt buộc đối với bên kia là cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có nghĩa vụ phục tùng các mệnh lệnh đó. Chính mối quan hệ "quyền lực - phục tùng" thể hiện sự không bình đẳng giữa các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Sự không bình đẳng đó là sự không bình đẳng về ý chí và thể hiện rõ nét ở những điểm sau:

- Trước hết, sự không bình đẳng trong quan hệ quản lí hành chính nhà nước thể hiện ở chỗ chủ thể quản lí có quyền nhân danh nhà nước để áp đặt ý chí của mình lên đối tượng quản lí. Các quan hệ này rất đa dạng nên việc áp đặt ý chí của chủ thể quản lí lên đối tượng quản lí trong những trường hợp khác nhau được thực hiện dưới những hình thức khác nhau:

+ Hoặc một bên có quyền ra các mệnh lệnh cụ thể hay đặt ra các quy định bắt buộc đối với bên kia và kiểm tra việc thực hiện chúng. Phía bên kia có nghĩa vụ thực hiện các quy định, mệnh lệnh của cơ quan có thẩm quyền.

Ví dụ điển hình cho trường hợp này là quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới, giữa thủ trưởng với nhân viên.

+ Hoặc một bên có quyền đưa ra yêu cầu, kiến nghị còn bên kia có quyền xem xét, giải quyết và có thể đáp ứng hay bác bỏ yêu cầu, kiến nghị đó.

Ví dụ: Công dân có quyền yêu cầu (cùng với những giấy tờ nhất định) công an quận, huyện giải quyết cho di chuyển hộ khẩu. Công an quận, huyện xem xét và có thể chấp nhận yêu cầu (nếu hồ sơ của công dân đó là hợp lệ) hoặc không chấp nhận (nếu hồ sơ không đầy đủ, không hợp lệ).

+ Hoặc cả hai bên đều có quyền hạn nhất định nhưng bên này quyết định điều gì phải được bên kia cho phép hay phê

chuẩn hoặc cùng phối hợp quyết định.

Ví dụ: Quan hệ giữa Bộ giáo dục và đào tạo và các bộ khác về việc quyết định hình thức, quy mô đào tạo. Việc các bộ khác quyết định hình thức, quy mô đào tạo phải được Bộ giáo dục và đào tạo cho phép hay phê chuẩn.

- Biểu hiện thứ hai của sự không bình đẳng thể hiện ở chỗ một bên có thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhằm buộc đối tượng quản lí phải thực hiện mệnh lệnh của mình. Các trường hợp này được pháp luật quy định cụ thể nội dung và giới hạn.

Sự không bình đẳng giữa các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước luôn thể hiện rõ nét, xuất phát từ quy định pháp luật, hoàn toàn không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của các bên tham gia vào quan hệ đó.

Sự không bình đẳng giữa các bên là các cơ quan trong bộ máy nhà nước bắt nguồn từ quan hệ giữa cấp trên và cấp dưới trong tổ chức của bộ máy nhà nước. Sự không bình đẳng giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, các tổ chức và cá nhân khác không bắt nguồn từ quan hệ tổ chức mà từ quan hệ "quyền lực - phục tùng". Trong các quan hệ đó, cơ quan hành chính nhà nước nhân danh nhà nước để thực hiện chức năng chấp hành - điều hành trong lĩnh vực được phân công phụ trách. Do vậy, các đối tượng kể trên phải phục tùng ý chí của Nhà nước mà người đại diện là cơ quan hành chính nhà nước.

- Sự không bình đẳng giữa các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước còn thể hiện rõ nét trong tính chất đơn phương và bắt buộc của các quyết định hành chính.

Các cơ quan hành chính nhà nước và các chủ thể quản lí hành chính khác, dựa vào thẩm quyền của mình, trên cơ sở phân tích, đánh giá tình hình có quyền ra những mệnh lệnh hoặc đề ra các biện pháp quản lí thích hợp đối với từng đối tượng cụ thể. Những quyết định ấy có tính chất đơn phương vì

chúng thể hiện ý chí của chủ thể quản lí hành chính nhà nước trên cơ sở quyền lực đã được pháp luật quy định.

Trong thực tiễn quản lí có những trường hợp cơ quan hành chính nhà nước ra quyết định do yêu cầu của cơ quan cấp dưới, đơn vị trực thuộc hay của cá nhân. Cũng có nhiều trường hợp trước khi ra quyết định các chủ thể quản lí hành chính nhà nước tổ chức trao đổi, thảo luận về nội dung quyết định với sự tham gia của đại diện cho cơ quan cấp dưới, đơn vị trực thuộc hoặc những đối tượng có liên quan. Ngay cả trong những trường hợp này quyết định của cơ quan có thẩm quyền vẫn có tính chất đơn phương bởi vì yêu cầu của các đối tượng có liên quan, của cấp dưới hoặc ý kiến đóng góp trong các cuộc thảo luận không có tính chất quyết định mà chỉ là những ý kiến để chủ thể quản lí hành chính nhà nước nghiên cứu, xem xét, tham khảo trước khi ra quyết định.

Những quyết định hành chính đơn phương đều mang tính chất bắt buộc đối với các đối tượng quản lí. Tính chất bắt buộc thi hành của các quyết định hành chính được bảo đảm bằng các biện pháp cưỡng chế nhà nước. Tuy nhiên, các quyết định hành chính đơn phương không phải bao giờ cũng được thực hiện trên cơ sở cưỡng chế mà được thực hiện chủ yếu thông qua phương pháp thuyết phục.

Tóm lại, phương pháp điều chỉnh của luật hành chính là phương pháp mệnh lệnh đơn phương. Phương pháp này được xây dựng trên nguyên tắc:

- Xác nhận sự không bình đẳng giữa các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước: một bên được nhân danh nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước để đưa ra các quyết định hành chính, còn bên kia phải phục tùng những quyết định ấy.

- Bên nhân danh Nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước có quyền đơn phương ra quyết định trong phạm vi thẩm quyền của mình vì lợi ích của nhà nước, của xã hội.

- Quyết định đơn phương của bên có quyền sử dụng quyền lực nhà nước có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với các bên hữu quan và được bảo đảm thi hành bằng cưỡng chế nhà nước.

4. Phân biệt luật hành chính với một số ngành luật khác

a. Luật hành chính với luật hiến pháp

Luật hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội quan trọng gắn liền với việc xác định chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, chính sách đối ngoại và an ninh quốc phòng, địa vị pháp lí của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước v.v.. Như vậy, phạm vi điều chỉnh của luật hiến pháp rộng hơn phạm vi điều chỉnh của luật hành chính.

Các quy phạm luật hiến pháp là cơ sở cho việc ban hành các quy phạm luật hành chính. Do vậy, có nhiều quan hệ xã hội đồng thời được điều chỉnh bởi các quy phạm luật hiến pháp và các quy phạm luật hành chính. Các quy phạm luật hiến pháp quy định những vấn đề chung và cơ bản, còn quy phạm luật hành chính cụ thể hoá quy phạm luật hiến pháp để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình hoạt động chấp hành - điều hành của nhà nước. Nói cách khác, các quy phạm luật hiến pháp quy định về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong trạng thái tĩnh, còn các quy phạm luật hành chính quy định về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong trạng thái động.

b. Luật hành chính với luật dân sự

Việc phân biệt hai ngành luật này chủ yếu dựa vào phương pháp điều chỉnh. Phương pháp điều chỉnh chủ yếu của luật dân sự là bình đẳng, thỏa thuận; phương pháp điều chỉnh của luật hành chính là mệnh lệnh đơn phương. Trong quan hệ pháp luật dân sự các chủ thể bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Trong quan hệ pháp luật hành chính các chủ thể không bình đẳng về

quyền và nghĩa vụ: Một bên có quyền ra mệnh lệnh còn bên kia có nghĩa vụ phải phục tùng.

Ngoài ra, để phân biệt hai ngành luật này còn có thể căn cứ vào đối tượng điều chỉnh của chúng. Đối tượng điều chỉnh của luật dân sự là những quan hệ tài sản mang tính chất hàng hóa - tiền tệ và các quan hệ nhân thân. Đối tượng điều chỉnh của luật hành chính là các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực chấp hành - điều hành. Trong một số trường hợp, hai ngành luật này cùng điều chỉnh những quan hệ về tài sản nhưng ở các góc độ khác nhau. Luật dân sự quy định nội dung quyền sở hữu, những hình thức chuyển nhượng, sử dụng, định đoạt tài sản... Luật hành chính quy định những vấn đề như thẩm quyền giải quyết và thủ tục cấp phát, thu hồi vốn, quy định thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước đối với việc quản lí nhà vắng chủ, trưng dụng, trưng mua tài sản, quản lí việc cho thuê nhà của Nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân...

c. Luật hành chính với luật hình sự

Hai ngành luật này đều có các chế định pháp lí quy định hành vi vi phạm pháp luật và các hình thức xử lí đối với người vi phạm.

Luật hình sự quy định về tội phạm và hình phạt. Luật hành chính quy định về các vi phạm hành chính, các hình thức xử phạt vi phạm hành chính và các vấn đề khác có liên quan tới việc xử lí đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính.

Trên thực tế việc phân biệt tội phạm với vi phạm hành chính không phải lúc nào cũng đơn giản, dễ dàng bởi vì có những trường hợp vi phạm hành chính có khả năng "chuyển hoá" thành tội phạm. Đó là những hành vi như buôn lậu hoặc vận chuyển trái phép hàng hóa, tiền tệ qua biên giới Việt Nam, hành vi trốn thuế v.v.. Những hành vi trên nếu được thực hiện lần đầu với số lượng không lớn thì là vi phạm hành chính, còn

nếu với số lượng lớn hoặc đã bị xử lí hành chính mà còn tái phạm thì đó là tội phạm. Trong những trường hợp tương tự, muốn xác định những hành vi đó là tội phạm hay vi phạm hành chính thì cần phân tích đồng thời các quy phạm tương ứng của cả hai ngành luật.

d. Luật hành chính với luật tài chính

Cả hai ngành luật đều điều chỉnh hoạt động tài chính của Nhà nước và đều sử dụng phương pháp mệnh lệnh.

Luật tài chính là tổng thể những quy phạm điều chỉnh hoạt động tài chính của Nhà nước. Đó là những quan hệ về thu chi ngân sách, quản lí và phân phối nguồn vốn của nhà nước, công tác tín dụng, quản lí lưu thông tiền tệ v.v..

Các quy phạm của luật hành chính chủ yếu quy định thẩm quyền của bộ máy quản lí tài chính, cơ cấu tổ chức cũng như trình tự, thủ tục hoạt động của bộ máy đó và thủ tục tiến hành các quan hệ tài chính. Còn các quy phạm của luật tài chính chủ yếu điều chỉnh bản thân các quan hệ tài chính, xác định nội dung các quyết định của các cơ quan tài chính.

e. Luật hành chính với luật lao động

Hai ngành luật này cùng điều chỉnh các vấn đề về tuyển dụng, sử dụng, cho thôi việc đối với cán bộ, công chức, viên chức nhưng từ những góc độ khác nhau.

Luật lao động điều chỉnh các vấn đề có liên quan trực tiếp tới quyền và lợi ích của người lao động như quyền được nghỉ ngơi, quyền được trả lương, được hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội và bảo hộ lao động v.v..

Luật hành chính xác định thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước trong lĩnh vực lao động đồng thời điều chỉnh những quan hệ liên quan đến việc tổ chức quá trình lao động và quy chế công vụ, quy định thủ tục tuyển dụng,

cho thôi việc, khen thưởng, kỉ luật v.v. đối với cán bộ, công chức, viên chức.

g. Luật hành chính với luật tố tụng hành chính

Luật hành chính quy định thẩm quyền và thủ tục giải quyết các khiếu nại hành chính. Thủ tục giải quyết các khiếu nại hành chính do luật hành chính quy định là thủ tục hành chính.

Luật tố tụng hành chính quy định thẩm quyền và thủ tục giải quyết một số loại khiếu kiện hành chính. Thủ tục giải quyết khiếu kiện hành chính do luật tố tụng hành chính quy định là thủ tục tố tụng.

Khái niệm quyết định hành chính trong luật tố tụng hành chính hẹp hơn khái niệm quyết định hành chính trong luật hành chính. Theo luật hành chính thì quyết định hành chính bao gồm quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt; còn theo luật tố tụng hành chính thì quyết định hành chính chỉ gồm các quyết định cá biệt.

5. Nguồn của luật hành chính

Nguồn của luật hành chính là những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục và dưới những hình thức nhất định, có nội dung là các quy phạm pháp luật hành chính, có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với các đối tượng có liên quan và được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước.

Điều 1 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định: *"Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân, trong đó có các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước*

bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội".

Chỉ có những văn bản quy phạm pháp luật mới tạo ra tiền đề cần thiết cho việc thực hiện pháp chế xã hội chủ nghĩa - một trong những nguyên tắc cơ bản của quản lí hành chính nhà nước. Tính chặt chẽ và ổn định tương đối của trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải có những văn bản quy phạm pháp luật để xác định rõ cơ cấu, thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước các cấp, những mối liên hệ công tác chủ yếu giữa chúng nhằm bảo đảm cho hoạt động của cả bộ máy nhà nước được tiến hành đồng bộ, cùng hướng tới việc thực hiện những nhiệm vụ đặt ra trước bộ máy nhà nước nói chung và trước từng cơ quan nhà nước nói riêng.

Nguồn của luật hành chính không phải là tất cả các văn bản quy phạm pháp luật mà chỉ bao gồm những văn bản quy phạm pháp luật có các quy phạm pháp luật hành chính, tức là những quy phạm pháp luật được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Phần lớn và là phần quan trọng trong nguồn của luật hành chính là những văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan quyền lực nhà nước và các cơ quan hành chính nhà nước ban hành trong phạm vi thẩm quyền của từng cơ quan.

Thông thường, các văn bản quy phạm pháp luật hành chính được ban hành bởi một cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, cũng có những văn bản do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc một cơ quan nhà nước có thẩm quyền và cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội phối hợp ban hành.

Từ những điều đã phân tích ở trên cho thấy luật hành chính có hệ thống nguồn khá phức tạp. Nếu xem xét kĩ hơn thì điều đó có nghĩa là không có cơ quan chuyên ban hành chỉ riêng các văn bản quy phạm pháp luật hành chính. Chúng được ban hành bởi nhiều cơ quan khác nhau, có chức năng và nhiệm vụ

khác nhau, ở những cấp khác nhau. Tuy nhiên, những văn bản quy phạm pháp luật hành chính đều xuất phát từ một nguồn - đó là luật hiến pháp.

Căn cứ vào cơ quan ban hành, nguồn của luật hành chính gồm sáu loại:

- Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước.

- Văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước.

- Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Văn bản quy phạm pháp luật của Tổng kiểm toán nhà nước.

- Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch.

a. Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước

- Luật:

Luật là hình thức cao nhất của việc thực hiện quyền lực nhà nước không chỉ vì hiệu lực pháp lí của nó mà còn vì sự ủy quyền pháp lí - luật do chính những đại biểu dân cử làm ra.

Loại văn bản pháp luật này có hai đặc điểm là do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành và có hiệu lực pháp lí cao hơn tất cả các văn bản quy phạm pháp luật khác. Vị trí cao nhất của luật thể hiện ở chỗ chỉ Quốc hội mới có quyền ban hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế hay bãi bỏ luật. Mặt khác, mọi văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành đều bắt buộc phải có nội dung phù hợp với luật và nhằm thi hành luật.

Căn cứ vào nội dung, tính chất và ý nghĩa của những điều quy định trong luật, có thể phân biệt hiến pháp và luật.

Hiến pháp (gồm hiến pháp và các luật bổ sung hay sửa đổi hiến pháp) là luật cơ bản của Nhà nước, quy định chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội, chính sách đối ngoại, an ninh, quốc phòng, địa vị pháp lí của công dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước v.v.. Như vậy, hiến pháp quy định những điều cơ bản có tính nguyên tắc, làm cơ sở cho toàn bộ hệ thống pháp luật, trong đó có luật hành chính. Hiến pháp là nguồn quan trọng nhất của luật hành chính.

Các luật quy định các vấn đề cơ bản thuộc lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân.

Các luật đều có nội dung là những quy định cụ thể, chi tiết những vấn đề cơ bản được ghi nhận trong hiến pháp. Thực tiễn lập pháp cho thấy luật quy định những vấn đề quan trọng trong quản lí nhà nước và xã hội khi những vấn đề đó đã chín muồi và có đủ điều kiện để Quốc hội quy định ổn định trong thời gian dài.

Trong các luật do Quốc hội ban hành, những luật có chứa đựng quy phạm pháp luật hành chính là nguồn quan trọng của luật hành chính (như Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân v.v.).

- Nghị quyết của Quốc hội:

Nghị quyết của Quốc hội được ban hành để quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; điều chỉnh ngân sách nhà nước; phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định chế độ làm việc của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; phê chuẩn điều ước quốc tế và quyết

định các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Những nghị quyết hoặc phần của nghị quyết có chứa đựng các quy phạm pháp luật hành chính được coi là nguồn của luật hành chính. *Ví dụ*: Nghị quyết của Quốc hội số 65/2006/QH11 ngày 29/6/2006 về việc thi hành Luật luật sư.

- Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

Pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành để quy định về các vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật. Pháp lệnh có hiệu lực pháp lí thấp hơn luật.

Trong thực tiễn ở nước ta, pháp lệnh dùng để điều chỉnh các quan hệ xã hội quan trọng mà chưa có luật điều chỉnh, nói cách khác, chưa có đủ điều kiện để ban hành luật.

Có nhiều pháp lệnh có chứa đựng các quy phạm pháp luật hành chính và được coi là nguồn của luật hành chính như Pháp lệnh cán bộ, công chức, Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính v.v..

- Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội được ban hành để giải thích hiến pháp, luật, pháp lệnh; hướng dẫn hoạt động của hội đồng nhân dân; quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh, tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương và quyết định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Nghị quyết hoặc phần của nghị quyết có chứa đựng quy phạm pháp luật hành chính được coi là nguồn của luật hành chính. *Ví dụ*: Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội số 1053/2006/NQ-UBTVQH11 ngày 10/11/2006 giải thích khoản 6 Điều 19 Luật kiểm toán nhà nước.

- Nghị quyết của hội đồng nhân dân:

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân năm 2004 thì nghị quyết là hình thức văn bản quy phạm pháp luật duy nhất mà hội đồng nhân dân các cấp ban hành và được ban hành trong các trường hợp sau đây:

+ Quyết định những chủ trương, chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên;

+ Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;

+ Quyết định biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho;

+ Quyết định trong phạm vi thẩm quyền được giao những chủ trương, biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương nhằm phát huy tiềm năng của địa phương nhưng không được trái với các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

+ Văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên giao cho hội đồng nhân dân quy định một vấn đề cụ thể.

Khi trong nghị quyết có các quy phạm pháp luật hành chính thì nghị quyết (hoặc một phần của nghị quyết) được coi là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh Lào Cai số 13/2007/NQ-HĐND ngày 26/10/2007 phê chuẩn chế độ đối với học sinh nội trú dân nuôi; cấp dưỡng; giáo viên quản lí các lớp nội trú dân nuôi; giáo viên mầm non dân lập trên địa bàn tỉnh Lào Cai.

b. Văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước

Chủ tịch nước có quyền ban hành lệnh và quyết định để thực hiện những nhiệm vụ của Chủ tịch nước do hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ

ban thường vụ Quốc hội quy định. Phần lớn các văn bản do Chủ tịch nước ban hành là văn bản áp dụng pháp luật. Những văn bản (hoặc phần văn bản) có chứa đựng quy phạm pháp luật hành chính được coi là nguồn của luật hành chính. *Ví dụ:* Quyết định của Chủ tịch nước số 207/QĐ/CTN ngày 6/7/1994 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của Văn phòng Chủ tịch nước.

c. Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước

- Nghị định của Chính phủ:

Nghị định của Chính phủ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

+ Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

+ Quy định các biện pháp cụ thể để thực hiện chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lí, điều hành của Chính phủ;

+ Quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

+ Quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lí nhà nước, quản lí kinh tế, quản lí xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Như vậy, nghị định của Chính phủ có thể chia thành hai loại. Loại thứ nhất là nghị định quy định chi tiết thi hành luật,

nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ; các biện pháp cụ thể để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Loại thứ hai là nghị định quy định những vấn đề hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lí nhà nước, quản lí kinh tế, quản lí xã hội. Đối với loại thứ hai thì việc ban hành những nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ví dụ: Nghị định của Chính phủ số 136/2007/NĐ-CP ngày 17/8/2007 về xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam.

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ:

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

+ Biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở; chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ;

+ Biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Ví dụ: Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 59/2007/QĐ-TTg ngày 07/5/2007 về việc ban hành Quy định tiêu chuẩn, định mức và chế độ quản lí, sử dụng phương tiện đi lại trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, công ti nhà nước.

- Thông tư của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

+ Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

+ Quy định về quy trình, quy chuẩn kĩ thuật, định mức kinh tế - kĩ thuật của ngành, lĩnh vực do mình phụ trách;

+ Quy định biện pháp để thực hiện chức năng quản lí ngành, lĩnh vực do mình phụ trách và những vấn đề khác do Chính phủ giao.

Ví dụ: Thông tư của Bộ trưởng Bộ nội vụ số 130/2005/TT-BNV ngày 07/12/2005 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 54/2005/NĐ-CP về chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với cán bộ, công chức.

- Quyết định của ủy ban nhân dân:

Quyết định của ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp, chính sách trong các lĩnh vực quản lí nhà nước trên địa bàn tỉnh; quyết định của ủy ban nhân dân cấp huyện được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp trong các lĩnh vực quản lí nhà nước trên địa bàn huyện; quyết định của uỷ ban nhân dân cấp xã được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp trong các lĩnh vực quản lí nhà nước trên địa bàn xã phù hợp với các quy định của Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên.

Những quyết định, trong đó quy định các biện pháp cụ thể bảo đảm việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của hội đồng nhân dân cùng cấp; quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan, đơn vị trực thuộc và các biện pháp về quản lí nhà nước trong phạm vi địa phương được coi là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Quyết định của Uỷ ban nhân dân thành phố Cần Thơ số 256/2004/QĐUB ngày 01/7/2004 về việc ban hành Chương trình cải cách hành chính của thành phố Cần Thơ giai đoạn 2004 - 2010.

- Chỉ thị của ủy ban nhân dân:

Chỉ thị của ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện được ban hành để quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động, đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các cơ quan, đơn vị trực thuộc và của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp dưới trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của hội đồng nhân dân cùng cấp và quyết định của mình. Chỉ thị của uỷ ban nhân dân cấp xã được ban hành để quy định các biện pháp để chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lí trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của hội đồng nhân dân cùng cấp và quyết định của mình.

Nếu trong chỉ thị có chứa đựng quy phạm pháp luật hành chính thì được coi là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Chỉ thị của Uỷ ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh số 17/2008/CT-UBND ngày 08/9/2008 về quản lí nhà nước về vật liệu xây dựng trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

d. Văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao

- Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao:

Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao được ban hành để hướng dẫn các tòa án áp dụng thống nhất pháp luật.

Những nghị quyết có chứa đựng quy phạm pháp luật hành chính được coi là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân

dân tối cao số 04/2006/NQ-HĐTP ngày 04/8/2006 hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

- Thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao:

Thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao được ban hành để thực hiện việc quản lí các toà án nhân dân địa phương và toà án quân sự về tổ chức; quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được ban hành để quy định các biện pháp bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân địa phương, Viện kiểm sát quân sự; quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

d. Văn bản quy phạm pháp luật của Tổng kiểm toán nhà nước

Tổng kiểm toán nhà nước ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức quyết định. Quyết định của Tổng kiểm toán nhà nước được ban hành để quy định, hướng dẫn các chuẩn mực kiểm toán nhà nước; quy định cụ thể quy trình kiểm toán, hồ sơ kiểm toán.

e. Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch

- Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành dưới hình thức thông tư liên tịch.

Thông tư liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ được ban hành để hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; lệnh,

quyết định của Chủ tịch nước; nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng chính phủ có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó.

Phần lớn thông tư liên tịch loại này là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Thông tư của liên Bộ nội vụ, tài chính, lao động-thương binh và xã hội số 34/2004//TTLT-BNV-BTC-BLĐTBXH ngày 14/05/2004 hướng dẫn thực hiện Nghị định của Chính phủ số 121/2003/NĐ-CP ngày 21/10/2003 về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn.

- Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; 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.

Văn bản chung của những cơ quan kể trên được ban hành dưới hình thức thông tư liên tịch. Chúng được ban hành để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động tố tụng và những vấn đề khác liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó.

Phần của thông tư liên tịch có chứa đựng quy phạm pháp luật hành chính được coi là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Thông tư liên tịch của Bộ công an, Bộ quốc phòng, Bộ ngoại giao, Bộ lao động - thương binh và xã hội số 03/2008/TTLT-BCA-BQP-BNG-BLĐTBXH ngày 08/5/2008 hướng dẫn trình tự, thủ tục xác minh, tiếp nhận phụ nữ, trẻ em bị buôn bán từ nước ngoài trở về.

- Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội:

Văn bản quy phạm pháp luật giữa Uỷ ban thường vụ Quốc

hội hoặc Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội được ban hành dưới hình thức nghị quyết liên tịch.

Nghị quyết liên tịch được ban hành để hướng dẫn thi hành những quy định của pháp luật về việc tổ chức chính trị - xã hội đó tham gia quản lí nhà nước khi được pháp luật quy định quyền tham gia quản lí nhà nước. Những nghị quyết này là nguồn của luật hành chính.

Ví dụ: Nghị quyết liên tịch của Chính phủ và Uỷ ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam số 05/2006/NQLT-CP-UBTUMTTQVN ngày 21/4/2006 về việc ban hành Quy chế "Mặt trận tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư".

Bên cạnh những văn bản quy phạm pháp luật đã được giới thiệu trên đây còn có một số loại văn bản quy phạm pháp luật khác được ban hành trước khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 có hiệu lực. Đó là: Nghị quyết của Chính phủ; chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; quyết định, chỉ thị của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; văn bản liên tịch giữa bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị-xã hội. Theo quy định tại khoản 2 Điều 95 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì những văn bản đó vẫn tiếp tục có hiệu lực cho đến khi bị bãi bỏ, huỷ bỏ hoặc được thay thế bằng văn bản quy phạm pháp luật khác.

Nhiệm vụ quan trọng đặt ra trước các cơ quan nhà nước là thường xuyên rà soát, định kì hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Riêng đối với luật hành chính thì nhiệm vụ hệ thống hóa là đặc biệt phức tạp vì những lí do sau đây:

- Khối lượng quan hệ xã hội do luật hành chính điều chỉnh rất lớn.

- Đối tượng điều chỉnh của luật hành chính rất đa dạng.

- Bản thân pháp luật hành chính luôn biến động để đáp ứng kịp với thay đổi của tình hình trong từng ngành, từng lĩnh vực của quản lí hành chính nhà nước.

So với các ngành luật khác, số lượng văn bản quy phạm pháp luật hành chính là nhiều hơn cả. Những quy phạm pháp luật hành chính được ban hành bởi rất nhiều cơ quan ở những cấp, những ngành khác nhau nên khả năng ban hành ra những quy định trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn là không thể tránh khỏi. Trong tình hình đó, việc nắm vững để thực hiện đúng các quy định pháp luật là nhiệm vụ rất khó khăn. Đồng thời việc kế hoạch hóa công tác xây dựng pháp luật nhằm cải tiến hoạt động quản lí hành chính nhà nước cũng gặp nhiều trở ngại.

Hệ thống hóa nguồn của luật hành chính là biện pháp cơ bản để khắc phục những khó khăn kể trên, tạo điều kiện thuận lợi cho việc nắm vững và không ngừng hoàn thiện những quy phạm pháp luật hành chính hiện hành.

Có thể tiến hành hệ thống hóa nguồn của luật hành chính dưới hai hình thức là tập hợp hóa và pháp điển hóa.

- Tập hợp hóa là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm tập hợp những văn bản pháp luật hoặc các phần của văn bản pháp luật hiện hành theo một trật tự nhất định.

Kết quả của hoạt động này là tập luật lệ hiện hành ra đời, trong đó các văn bản được in toàn văn hay trích từng phần, được sắp xếp theo một trình tự nhất định như theo thời gian ban hành, theo hiệu lực pháp lí, theo vần chữ cái, theo lĩnh vực chuyên môn v.v..

Trong quá trình tập hợp hóa, các quy phạm pháp luật hành chính không bị thay đổi về nội dung.

- Pháp điển hóa là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành ra một văn bản quy phạm pháp luật mới để thay thế cho nhiều văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Pháp điển hóa có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Nhờ có pháp điển hóa mà ta có thể nắm vững hệ thống các quy phạm pháp luật hiện hành. Bản thân pháp điển hóa là một công trình tổng kết kinh nghiệm xây dựng và thi hành pháp luật đồng thời là một bước phát triển mới của pháp luật.

Hình thức pháp điển hóa là bộ luật. Bộ luật là luật, do Quốc hội ban hành, điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc một ngành luật hoặc một lĩnh vực tương đối độc lập của một ngành luật.

Đối với ngành luật hành chính, vì những lí do đã nêu ở trên, vấn đề pháp điển hóa toàn ngành là không thể thực hiện được.

Khi cần thiết, có thể tiến hành pháp điển hóa một số lĩnh vực quan trọng, có tính độc lập tương đối. Những quan hệ xã hội trong lĩnh vực được pháp điển phải có tính chất tương đối ổn định và có ranh giới tương đối rõ ràng.

Ở Việt Nam hiện nay, công tác hệ thống hóa nguồn của luật hành chính chủ yếu được tiến hành dưới dạng tập hợp hóa.

6. Hệ thống ngành luật hành chính

Luật hành chính là một hệ thống thống nhất các quy phạm có quan hệ hữu cơ với nhau được chia thành hai phần là phần chung và phần riêng.

Sự phân chia này dựa trên thực tế khách quan là trong luật hành chính có những quy định có thể áp dụng trong quản lí hành chính nhà nước nói chung hay trong phần lớn các lĩnh vực của quản lí hành chính nhà nước. Chúng được coi là phần chung của luật hành chính đồng thời những quy định còn lại được coi là phần riêng.

Trong luật hành chính, số lượng những quy định có tính

chất chung tuyệt đối không phải là nhiều (so với toàn bộ hệ thống quy phạm luật hành chính) và về vấn đề những gì thuộc về phần chung cũng còn nhiều ý kiến khác nhau. Nhiều tác giả rất quan tâm đến việc nghiên cứu phần chung nhưng lại không dành thời gian thích đáng cho phần riêng vì họ cho rằng soạn thảo phần riêng không phải là nhiệm vụ khoa học. Kết quả của cách nhìn nhận đó là họ không phân chia luật hành chính thành phần chung và phần riêng mà dành những chương độc lập cho các đề tài có liên quan đến một lĩnh vực nào đó hoặc với phần lớn các lĩnh vực của quản lí hành chính nhà nước.

Nhưng nhìn chung thì phần lớn các nhà khoa học nghiên cứu về luật hành chính cho rằng luật hành chính gồm hai phần: Phần chung và phần riêng.

- Phần chung của luật hành chính gồm các nhóm quy phạm quy định:

+ Những nguyên tắc cơ bản của quản lí hành chính nhà nước;

+ Địa vị pháp lí của các cơ quan hành chính nhà nước, hình thức và phương pháp quản lí cũng như văn bản quản lí;

+ Địa vị pháp lí của cán bộ, công chức và hoạt động công vụ;

+ Quy chế pháp lí hành chính của các tổ chức xã hội;

+ Quy chế pháp lí hành chính của cá nhân;

+ Trách nhiệm hành chính, thủ tục hành chính và tài phán hành chính;

+ Những biện pháp pháp lí bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước;

- Phần riêng của luật hành chính gồm các nhóm quy phạm quy định về:

+ Hoạt động quản lí chức năng như tài chính, kế hoạch, đầu tư, thống kê v.v..

+ Hoạt động quản lí ngành như công nghiệp, nông nghiệp,

giao thông vận tải, thương mại, văn hóa, giáo dục, quốc phòng, tư pháp v.v..

II. KHOA HỌC LUẬT HÀNH CHÍNH

Khoa học luật hành chính là một khoa học pháp lí chuyên ngành. Sự phát triển của khoa học luật hành chính liên quan chặt chẽ với quá trình hình thành và phát triển của bộ máy nhà nước cùng sự hình thành và phát triển của hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hành chính là hoạt động quản lí hành chính nhà nước; những quan hệ hình thành trong quá trình quản lí hành chính nhà nước và việc điều chỉnh những quan hệ ấy; hệ thống quy phạm pháp luật hành chính và hiệu suất của sự tác động của chúng đối với hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Nhiệm vụ của khoa học luật hành chính là làm sáng tỏ những vấn đề lí luận về quản lí nhà nước; nghiên cứu, tổng kết thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, thực tiễn xây dựng và thực hiện pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước; rút ra những kết luận khoa học về lí luận cũng như thực tiễn và đề xuất những ý kiến nhằm hoàn thiện các chế định pháp luật hành chính.

Cơ sở lí luận của khoa học luật hành chính là chủ nghĩa Mác-Lênin, đặc biệt là triết học Mác-Lênin. Chính vì vậy, phương pháp luận của khoa học luật hành chính là duy vật biện chứng.

Lênin - lãnh tụ vĩ đại của giai cấp vô sản, là người đã nêu ra những luận điểm cơ bản về tổ chức và quản lí nhà nước xã hội chủ nghĩa. Những tác phẩm tiêu biểu về vấn đề này là: "Những nhiệm vụ trước mắt của chính quyền Xô Viết"; "Chúng ta phải tổ chức lại bộ kiểm tra công nông như thế nào", "Thà ít mà tốt", "Sáng kiến vĩ đại", "Về kế hoạch kinh

tế thống nhất"...

Nguồn tư liệu quan trọng của khoa học luật hành chính là đường lối, chủ trương của Đảng cộng sản Việt Nam. Các văn kiện của Đảng, các tác phẩm, bài phát biểu của các lãnh tụ của Đảng và Nhà nước là sự vận dụng sáng tạo lí luận Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh vào những điều kiện lịch sử cụ thể của Việt Nam nên chúng có ý nghĩa đặc biệt đối với sự phát triển của khoa học luật hành chính.

Khoa học luật hành chính coi trọng việc tham khảo những tác phẩm nghiên cứu lí luận về luật hành chính và khoa học luật hành chính của các nước trên thế giới trên cơ sở nắm vững thực tiễn Việt Nam, phát huy tính độc lập tự chủ để có thể tiếp thu lí luận và kinh nghiệm một cách đúng đắn, có phê phán.

Khoa học luật hành chính sử dụng những phương pháp nghiên cứu chủ yếu như phương pháp duy vật biện chứng, phương pháp so sánh, phương pháp lịch sử, phương pháp phân tích và tổng hợp v.v..

Khoa học luật hành chính có mối quan hệ mật thiết với các khoa học xã hội cơ bản như triết học, kinh tế - chính trị học Mác-Lênin... Triết học Mác-Lênin là cơ sở nhận thức luận và phương pháp luận của khoa học luật hành chính.

Khoa học luật hành chính cũng có mối quan hệ mật thiết với lí luận về nhà nước và pháp luật, với khoa học luật hiến pháp. Những khái niệm cơ bản của khoa học luật hành chính được xây dựng trên cơ sở những khái niệm tương ứng của lí luận về nhà nước và pháp luật và của khoa học luật hiến pháp.

Khoa học luật hành chính cũng có liên hệ mật thiết với nhiều môn khoa học nghiên cứu về hoạt động quản lí, đặc biệt là với khoa học quản lí. Khoa học quản lí nghiên cứu về quản lí trên mọi lĩnh vực mà trọng tâm là quản lí xã hội, quản lí nhà nước. Khoa học luật hành chính nghiên cứu những vấn đề có liên hệ mật thiết với đối tượng nghiên cứu của khoa học quản

lí. Sự phát triển của cả hai ngành khoa học này là một trong những yếu tố quan trọng góp phần hoàn thiện bộ máy và tăng cường hiệu lực của Nhà nước.

III. MÔN HỌC LUẬT HÀNH CHÍNH

Nếu như khoa học luật hành chính có thể đưa ra những kết luận và luận điểm mới thì môn học luật hành chính tự nó không tạo ra cái gì mới mà nó chỉ giới thiệu cho người học những thành tựu của khoa học luật hành chính.

Cơ sở của môn học luật hành chính là khoa học luật hành chính. Điều đó không có nghĩa là trong quá trình giảng dạy luật hành chính không thể sử dụng những tư liệu liên quan đến các khoa học khác. Trong việc giải thích các khái niệm chúng ta thường xuyên phải sử dụng kết quả nghiên cứu của các khoa học khác nhưng việc sử dụng những tư liệu đó chỉ thực hiện chức năng bổ trợ, bởi vì đối tượng nghiên cứu của môn học luật hành chính không phải là cái gì khác ngoài luật hành chính.

Môn học luật hành chính phải giải quyết hai mặt của một nhiệm vụ: Trang bị cho người học kiến thức lí luận về luật hành chính và kĩ năng áp dụng chúng trong thực tế.

Nhiệm vụ trang bị kiến thức lí luận có nội dung là làm cho học viên nắm được bản chất của luật hành chính nói chung cũng như của các chế định của nó, những quy luật khách quan quyết định bản chất của luật hành chính, nội dung pháp luật hành chính hiện hành và xu hướng phát triển khách quan của nó. Đối với phần lớn các vấn đề nêu trên đã có được sự thống nhất về quan điểm. Nhưng cũng còn một số vấn đề còn tranh luận. Vì vậy, đối với những vấn đề đặc biệt quan trọng, bên cạnh việc nghiên cứu quan điểm chính thống, người học còn được làm quen với các quan điểm khác.

Nhiệm vụ trang bị kĩ năng áp dụng kiến thức lí luận vào

thực tiễn liên quan đến việc giáo dục kĩ năng áp dụng quy phạm pháp luật hành chính trong những trường hợp cụ thể của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Để thực hiện nhiệm vụ này, người học được giới thiệu tư liệu thực tế và giải các bài tập, thông qua đó người học không chỉ được trang bị những hiểu biết về nội dung các quy phạm pháp luật hành chính mà còn được làm quen với những tình huống có thể xảy ra trên thực tế.

Thông qua môn học luật hành chính, người học làm quen với những kết luận của khoa học luật hành chính mà đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hành chính là ngành luật hành chính nên hệ thống ngành luật hành chính là cơ sở để xây dựng môn học luật hành chính.

Như vậy, môn học luật hành chính cũng gồm hai phần: Phần chung và phần riêng.

CHƯƠNG II

QUY PHẠM VÀ QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH

I. QUY PHẠM PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm và đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính

Trong quản lí hành chính nhà nước, các chủ thể quản lí nhà nước cần đến quy phạm pháp luật để định ra các khuôn mẫu xử sự chung cho nhiều cá nhân, tổ chức (đối tượng quản lí) trong những tình huống được dự liệu trước và có thể lặp lại nhiều lần trong thực tiễn. Mặt khác, khi tiến hành các hoạt động quản lí hành chính nhà nước thì giữa chủ thể và đối tượng quản lí đã phát sinh các quan hệ xã hội cần được pháp luật điều chỉnh - đó chính là các quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Do đặc trưng của quan hệ quản lí hành chính nhà nước là quan hệ "quyền lực - phục tùng", quan hệ có sự bất bình đẳng về ý chí giữa các bên tham gia nên việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với loại quan hệ này có những điểm riêng biệt cả về phương pháp điều chỉnh và loại quy phạm điều chỉnh.

Những quy phạm pháp luật được dùng để điều chỉnh các quan hệ quản lí hành chính nhà nước là các quy phạm pháp luật hành chính. Do đó, có thể hiểu: Quy phạm pháp luật hành chính là một dạng cụ thể của quy phạm pháp luật, được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lí hành chính theo phương pháp mệnh lệnh - đơn phương.

Là một dạng cụ thể của quy phạm pháp luật nên các quy phạm pháp luật hành chính có đầy đủ các đặc điểm chung của quy phạm pháp luật như: Là quy tắc xử sự chung thể hiện ý chí của nhà nước; được nhà nước bảo đảm thực hiện; là tiêu chuẩn để xác định giới hạn và đánh giá hành vi của con người về tính hợp pháp. Bên cạnh đó, quy phạm pháp luật hành chính có những đặc điểm sau đây:

+ *Thứ nhất:* Các quy phạm pháp luật hành chính chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành.

Ở nước ta, theo quy định của pháp luật hiện hành thì các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính có thể là chủ thể lập pháp hoặc chủ thể quản lí hành chính nhà nước.

Việc ban hành pháp luật (hoạt động lập pháp) của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo cơ chế thảo luận tập thể, quyết định theo đa số tại các kì họp, phiên họp không đủ đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các quan hệ quản lí hành chính nhà nước một cách năng động và kịp thời. Mặt khác, do Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội không có chức năng quản lí hành chính nhà nước do đó khó có thể ban hành các quy phạm pháp luật hành chính một cách cụ thể và phù hợp với thực tiễn quản lí của từng ngành, lĩnh vực và địa phương. Do đó, các quy phạm pháp luật hành chính chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành trên cơ sở cụ thể hoá, chi tiết hoá các quy định của hiến pháp, luật và pháp lệnh trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước.

Việc quy định thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính cho một số chủ thể quản lí hành chính nhà nước mà trước hết và chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước còn

phù hợp với yêu cầu về tính chủ động, sáng tạo trong quản lí hành chính nhà nước.

+ *Thứ hai:* Các quy phạm pháp luật hành chính có số lượng lớn và có hiệu lực pháp lí khác nhau.

Do phạm vi điều chỉnh của các quy phạm pháp luật hành chính rất rộng và tính chất đa dạng về chủ thể ban hành nên các quy phạm pháp luật hành chính có số lượng lớn. Trong đó có những quy phạm có hiệu lực pháp lí trên phạm vi cả nước và chung cho các ngành, lĩnh vực quản lí nhưng cũng có những quy phạm chỉ có hiệu lực trong phạm vi một ngành, một lĩnh vực quản lí hay trong một địa phương nhất định.

+ *Thứ ba:* Các quy phạm pháp luật hành chính hợp thành một hệ thống trên cơ sở các nguyên tắc pháp lí nhất định.

Do yêu cầu điều chỉnh thống nhất pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước, các quy phạm pháp luật tuy có số lượng lớn và có hiệu lực pháp lí khác nhau song chúng cần phải hợp thành một hệ thống.

Các chủ thể có thẩm quyền ban hành các quy phạm pháp luật hành chính có trách nhiệm tuân thủ các nguyên tắc pháp lí thống nhất sau đây:

- Các quy phạm pháp luật hành chính do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành.

Bộ máy nhà nước là một chỉnh thể thống nhất. Do đó, đòi hỏi các cơ quan nhà nước cấp dưới phải phục tùng ý chí hay sự chỉ đạo điều hành của các cơ quan nhà nước cấp trên. Sự phục tùng đó trước hết là đối với các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành.

- Các quy phạm pháp luật hành chính do cơ quan hành chính nhà nước, Chủ tịch nước, toà án nhân dân, viện kiểm sát

nhân dân ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp ban hành.

Các cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là các cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước, khi ban hành các quy phạm pháp luật hành chính cần phải căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Mặt khác, các cơ quan quyền lực nhà nước có trách nhiệm và thẩm quyền trong việc giám sát, phát hiện và xử lí các văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước hay những cơ quan khác do mình quyết định thành lập và những người giữ những chức vụ do mình bầu. *Ví dụ:* Quốc hội có quyền "bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội".(1)

- Các quy phạm pháp luật hành chính do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung cùng cấp ban hành.

Trong số các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn, bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới dạng các quyết định, chỉ thị, thông tư.

Bộ, cơ quan ngang bộ khi ban hành các quy phạm pháp luật hành chính để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong ngành hay lĩnh vực mình phụ trách, phải căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành. Mặt khác, Thủ tướng Chính phủ có trách nhiệm và thẩm quyền kiểm tra, phát hiện và xử lí các văn bản quy phạm

(1).Xem: Khoản 9 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).

pháp luật trái pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ. *Ví dụ:* Thủ tướng Chính phủ có quyền: "*Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên.*"[1]

- Các quy phạm pháp luật hành chính do người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của quy phạm pháp luật do tập thể cơ quan đó ban hành.

Phù hợp với nguyên tắc tập trung dân chủ, các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung đều được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo và cá nhân phụ trách theo phương thức: Những công việc quan trọng thuộc thẩm quyền của cơ quan phải được các thành viên của cơ quan thảo luận tập thể và quyết định theo đa số; những công việc khác được phân cấp cho cá nhân người đứng đầu cơ quan (Thủ tướng Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân). Việc ban hành quy phạm pháp luật hành chính của người đứng đầu cơ quan phải phù hợp với nội dung, mục đích các văn bản quy phạm pháp luật do tập thể cơ quan ban hành. *Ví dụ: "Căn cứ vào..., nghị quyết, nghị định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định, chỉ thị".*[2]

- Bảo đảm tính thống nhất, phù hợp giữa các quy phạm pháp luật hành chính do các chủ thể có thẩm quyền ngang cấp, cùng địa vị pháp lí ban hành.

Thực tiễn quản lí hành chính nhà nước đòi hỏi Nhà nước phải bảo đảm tính thống nhất, phù hợp giữa các quy phạm pháp luật hành chính do các chủ thể có thẩm quyền ngang cấp, cùng

---

(1).Xem: Khoản 7 Luật tổ chức Chính phủ ngày 25/12/2001.
(2).Xem: Điều 15 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002).

địa vị pháp lí ban hành. Cụ thể là:

+ Các chủ thể có thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính có trách nhiệm kiểm tra và bảo đảm tính thống nhất, phù hợp giữa các quy phạm pháp luật hành chính hiện hành do mình ban hành;

+ Các chủ thể có thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính có trách nhiệm tôn trọng thẩm quyền ban hành pháp luật của các chủ thể khác ngang cấp, cùng địa vị pháp lí với mình. *Ví dụ:* Bộ trưởng *"không ban hành những văn bản trái với quy định của bộ trưởng khác"*.(1)

+ Các chủ thể có thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật hành chính ngang cấp, cùng địa vị pháp lí có trách nhiệm chủ động bàn bạc, phối hợp trong công tác ban hành pháp luật, phát hiện và xử lí các văn bản quy phạm pháp luật sai trái.

- Các quy phạm pháp luật hành chính phải được ban hành theo đúng trình tự, thủ tục và dưới hình thức nhất định do pháp luật quy định.

Việc tuân thủ nguyên tắc này có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm sự thể hiện ý chí nhà nước một cách nhất quán, đầy đủ và chặt chẽ trong công tác ban hành quy phạm pháp luật hành chính.

Ngoài những đặc điểm nêu trên, việc tìm hiểu về nội dung của quy phạm pháp luật hành chính là cần thiết để xây dựng, nhận biết và áp dụng quy phạm pháp luật hành chính. Nội dung cơ bản của các quy phạm pháp luật hành chính là:

- Xác định thẩm quyền quản lí hành chính nhà nước.

- Quy định các quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính của

---

(1).Xem: Khoản 1 Điều 25 Nghị định của Chính phủ số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

đối tượng quản lí hành chính nhà nước.

- Quy định cơ cấu tổ chức, mối quan hệ công tác của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện quản lí hành chính nhà nước.

- Quy định thủ tục hành chính.

- Quy định vi phạm hành chính.

- Quy định các biện pháp khen thưởng và cưỡng chế hành chính.

Từ các nội dung nêu trên có thể nhận thấy, quy phạm pháp luật hành chính là phương tiện chủ yếu và là cơ sở của quản lí hành chính nhà nước. Thông qua việc ban hành các quy phạm pháp luật hành chính, Nhà nước không chỉ tác động đến ý thức của đối tượng quản lí nhằm đạt được những xử sự cần thiết mà còn xác định phạm vi thẩm quyền, cách thức quản lí của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước và xác định các trật tự quản lí hành chính nhà nước. Như vậy, một mặt các chủ thể quản lí hành chính nhà nước ban hành các quy phạm pháp luật hành chính và sử dụng các quy phạm này với tư cách là phương tiện chủ yếu để tiến hành quản lí; mặt khác, các quy phạm pháp luật hành chính cũng là cơ sở và là những ràng buộc pháp lí đối với chính chủ thể quản lí hành chính nhà nước. Khi tiến hành các hoạt động quản lí, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước phải tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật hành chính về phạm vi thẩm quyền và cách thức quản lí.

2. Phân loại các quy phạm pháp luật hành chính

Do tính chất đa dạng và phức tạp của các quy phạm pháp luật hành chính nên việc phân loại các quy phạm này có ý nghĩa quan trọng về lí luận và thực tiễn xây dựng cũng như áp dụng pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước. Việc phân loại các quy phạm này có thể được thực hiện theo các

tiêu chí cơ bản sau:

- Căn cứ vào chủ thể ban hành, các quy phạm pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan quyền lực nhà nước ban hành.

+ Quy phạm pháp luật hành chính do Chủ tịch nước ban hành.

+ Quy phạm pháp luật hành chính do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành.

+ Quy phạm pháp luật hành chính do Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành.

- Căn cứ vào cách thức ban hành, các quy phạm pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quy phạm pháp luật hành chính do một cơ quan hay người có thẩm quyền độc lập ban hành.

+ Quy phạm pháp luật hành chính liên tịch

- Căn cứ vào mối quan hệ được điều chỉnh, các quy phạm pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quy phạm nội dung là loại quy phạm được ban hành để quy định nội dung quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Các quy phạm này được ban hành chủ yếu để quy định về địa vị pháp lí hành chính của các chủ thể tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước. *Ví dụ:* Quy định về thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính của chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp hay quy định về nghĩa vụ lao động công ích của công dân v.v..

+ Quy phạm thủ tục là loại quy phạm được ban hành để quy định những trình tự, thủ tục cần thiết mà các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước phải tuân theo khi

thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình do các quy phạm pháp luật nội dung quy định. *Ví dụ:* Các quy phạm quy định về thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính v.v..

Các quy phạm nội dung phải được thực hiện theo những trình tự thủ tục nhất định do quy phạm thủ tục quy định. Do đó, nếu có quy phạm nội dung nhưng không có quy phạm thủ tục tương ứng hay quy phạm thủ tục tương ứng không phù hợp với mục đích của quy phạm nội dung thì sẽ làm mất hoặc giảm sút hiệu quả điều chỉnh của pháp luật hành chính nói chung và của các quy phạm nội dung nói riêng.

- Căn cứ vào hiệu lực pháp lí về thời gian, các quy phạm pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quy phạm áp dụng lâu dài là loại quy phạm mà trong văn bản ban hành chúng không ghi thời hạn áp dụng. *Ví dụ:* Các quy phạm pháp luật hành chính trong Hiến pháp năm 1992 hay trong Luật thanh tra năm 2004 v.v.. Các quy phạm này chỉ hết hiệu lực khi bị bãi bỏ, thay thế. Các quy phạm này có số lượng rất lớn và có ý nghĩa quan trọng trong việc điều chỉnh lâu dài và ổn định các quan hệ phát sinh trong quản lí hành chính nhà nước.

+ Quy phạm áp dụng có thời hạn là loại quy phạm được ban hành để điều chỉnh các quan hệ quản lí hành chính nhà nước chỉ phát sinh trong những tình huống đặc biệt hay chỉ tồn tại trong khoảng thời gian nhất định. Khi tình huống đó không còn hay hết thời hạn đó thì quy phạm hết hiệu lực (*ví dụ:* Nghị quyết của Chính phủ số 12/2000/NQ-CP ngày 14/8/2000 về "Chính sách quốc gia phòng, chống tác hại của thuốc lá" trong giai đoạn 2000 – 2010).

+ Quy phạm tạm thời là loại quy phạm được ban hành để điều chỉnh một số loại quan hệ quản lí hành chính nhà nước trên một phạm vi, trong khoảng thời gian nhất định làm cơ sở

tổng kết để ban hành chính thức nếu phù hợp.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày thì Pháp lệnh được ban hành để quy định về những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành thành luật; và trong một số trường hợp theo sự đồng ý của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ được ban hành nghị định quy định những vấn đề hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lí nhà nước, quản lí kinh tế, quản lí xã hội.[1] Như vậy, pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và những nghị định nêu trên là những văn bản có nội dung chứa đựng các quy phạm áp dụng tạm thời.

- Căn cứ vào hiệu lực pháp lí về không gian, các quy phạm pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quy phạm có hiệu lực pháp lí trên phạm vi cả nước. Các quy phạm này do các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành.

+ Quy phạm có hiệu lực pháp lí trên phạm vi từng địa phương nhất định. Các quy phạm này chủ yếu do các cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành để đáp ứng nhu cầu điều chỉnh các quan hệ quản lí hành chính nhà nước phù hợp với đặc thù của địa phương mình. Ngoài ra, các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước ở trung ương có thể ban hành những quy phạm pháp luật hành chính có hiệu lực pháp lí trên phạm vi từng địa phương nhất định để điều chỉnh riêng biệt một số loại quan hệ quản lí hành chính nhà nước quan trọng có tính đặc thù ở địa phương đó. *Ví dụ:* Pháp lệnh Thủ đô Hà nội ngày 28/12/2000 là văn bản có nội dung chứa

(1).Xem: Khoản 1 Điều 21 và điểm b khoản 2 Điều 56 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002).

đựng các quy phạm pháp luật hành chính chỉ có hiệu lực pháp lí trên phạm vi địa bàn thành phố Hà Nội.

Việc phân loại quy phạm pháp luật hành chính theo hiệu lực pháp lí về không gian nêu trên chỉ mang tính chất tương đối căn cứ vào hiệu lực pháp lí về đối tượng thì sẽ có những quy phạm pháp luật hành chính của Việt Nam được áp dụng đối với công dân và tổ chức của Việt Nam ở nước ngoài.

3. Thực hiện quy phạm pháp luật hành chính

Việc thực hiện quy phạm pháp luật hành chính được tiến hành dưới nhiều hình thức khác nhau nhưng quan trọng nhất là chấp hành và áp dụng chúng.

Chấp hành quy phạm pháp luật hành chính là một hình thức thực hiện quy phạm pháp luật hành chính, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện những hành vi mà pháp luật hành chính đòi hỏi họ phải thực hiện. *Ví dụ:* Thực hiện nghĩa vụ lao động công ích; thực hiện nghĩa vụ đăng kí tạm trú, tạm vắng theo quy định của pháp luật v.v..

Áp dụng quy phạm pháp luật hành chính là một hình thức thực hiện quy phạm pháp luật, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền căn cứ vào quy phạm pháp luật hành chính hiện hành để giải quyết các công việc cụ thể phát sinh trong quá trình quản lí hành chính nhà nước.

Khi áp dụng quy phạm pháp luật hành chính, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước đơn phương ban hành các quyết định hành chính hay thực hiện các hành vi hành chính để tổ chức việc thực hiện pháp luật một cách trực tiếp đối với các đối tượng quản lí thuộc quyền. Do đó, áp dụng quy phạm pháp luật hành chính là sự kiện pháp lí trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt một số quan hệ pháp luật cụ thể.

Việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải đáp ứng

những yêu cầu pháp lí nhất định để bảo đảm hiệu lực quản lí của nhà nước và các quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Những yêu cầu đó là:

+ Áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải đúng với nội dung, mục đích của quy phạm pháp luật được áp dụng.

+ Áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền. Tuỳ thuộc vào quy định cụ thể của pháp luật, theo yêu cầu của việc phân cấp trong quản lí hành chính nhà nước, mỗi chủ thể quản lí hành chính nhà nước chỉ có thẩm quyền áp dụng một số quy phạm pháp luật hành chính, trong những trường hợp cụ thể và đối với những đối tượng nhất định. *Ví dụ:* Bộ trưởng Bộ công an có quyền quyết định áp dụng biện pháp xử phạt trục xuất đối với người nước ngoài có hành vi vi phạm pháp luật Việt Nam[1] nhưng các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ khác không có thẩm quyền này.

+ Áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải được thực hiện theo đúng thủ tục do pháp luật quy định. Các công việc cụ thể cần phải áp dụng quy phạm pháp luật hành chính đều phải được thực hiện theo thủ tục hành chính. Tuỳ từng loại việc mà việc áp dụng các quy phạm pháp luật hành chính sẽ được thực hiện theo những thủ tục hành chính khác nhau như: Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, thủ tục đăng kí kết hôn, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo v.v..

+ Áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải được thực hiện trong thời hạn, thời hiệu do pháp luật quy định.

Đối với mỗi loại công việc, pháp luật đều đặt ra những quy định cụ thể về thời hạn, thời hiệu và đòi hỏi những quy định đó

---

(1).Xem: Điều 15 và khoản 8 Điều 31 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

phải được tuân thủ nghiêm chỉnh. *Ví dụ:* Thời hiệu khiếu nại đối với quyết định hành chính là 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định đó;[1] hay thời hạn ra quyết định xử phạt là 10 ngày, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính...[2]

+ Kết quả áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải trả lời công khai, chính thức cho các đối tượng có liên quan và phải được thể hiện bằng văn bản (trừ trường hợp pháp luật quy định khác).

Kết quả của việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan, mà còn có giá trị là căn cứ pháp lí cần thiết cho việc thực hiện quy phạm pháp luật hành chính trong các trường hợp khác. Vì vậy, kết quả áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải trả lời công khai, chính thức cho các đối tượng có liên quan.

Trong số các hình thức thể hiện kết quả của việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính thì văn bản là hình thức thể hiện phổ biến nhất. Vì văn bản là hình thức chứa đựng thông tin một cách chính xác, đầy đủ, dễ lưu trữ và có thể sử dụng lại được. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cụ thể hình thức văn bản tỏ ra không thích hợp khi áp dụng quy phạm pháp luật hành chính. *Ví dụ:* Khi cần dừng ngay một phương tiện tham gia giao thông đang đi quá tốc độ pháp luật cho phép.

+ *Sáu là*: Quyết định áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải được các đối tượng có liên quan tôn trọng và được bảo đảm thực hiện trên thực tế. Tuỳ thuộc vào từng trường hợp mà các quyết định áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải được các đối tượng có liên quan tôn trọng, chấp hành hay

---

(1).Xem: Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo ngày 02/12/1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004).

(2).Xem: Khoản 1 Điều 56 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

cần được nhà nước bảo đảm thực hiện. *Ví dụ:* Nếu cá nhân vi phạm hành chính bị phạt tiền đã tự nguyện nộp phạt theo quy định của pháp luật thì Nhà nước chỉ có trách nhiệm thu và sử dụng khoản tiền phạt đó theo đúng quy định của pháp luật mà không phải tổ chức cưỡng chế nộp phạt.

Việc phân biệt các hình thức thực hiện quy phạm pháp luật hành chính nêu trên chỉ có tính tương đối. Mỗi hình thức có những đặc thù và vai trò nhất định trong quản lí hành chính nhà nước song chúng đều có mối quan hệ qua lại mật thiết. Quan hệ giữa chấp hành và áp dụng quy phạm pháp luật hành chính được thể hiện qua một số khía cạnh chủ yếu sau:

+ Trong nhiều trường hợp việc chấp hành quy phạm pháp luật hành chính là tiền đề hoặc là căn cứ cho việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính. *Ví dụ:* Việc khiếu nại là căn cứ để người có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại đó.

+ Trong phần lớn các trường hợp không chấp hành đúng quy phạm pháp luật sẽ dẫn đến việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính. *Ví dụ:* Quá thời hạn chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính mà cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt thì bị cưỡng chế thi hành.[1]

+ Việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính là cơ sở cho việc chấp hành các quy phạm pháp luật hành chính của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. *Ví dụ:* Việc áp dụng biện pháp tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề là cơ sở để tổ chức, cá nhân bị áp dụng biện pháp này chấp hành quy phạm pháp luật hành chính trong việc không tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề.[2]

---

(1).Xem: Khoản 2 Điều 64 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.
(2).Xem: Điều 16 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

II. QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm

Trong khoa học pháp lí, quan hệ pháp luật hành chính được xác định là một dạng cụ thể của quan hệ pháp luật, là kết quả của sự tác động của quy phạm pháp luật hành chính theo phương pháp mệnh lệnh - đơn phương tới các quan hệ quản lí hành chính nhà nước.

Ngoài những đặc điểm chung như các quan hệ pháp luật khác, các quan hệ pháp luật hành chính có những đặc điểm riêng biệt sau đây:

- Quan hệ pháp luật hành chính có thể phát sinh theo yêu cầu hợp pháp của chủ thể quản lí hay đối tượng quản lí hành chính nhà nước.

Việc điều chỉnh pháp lí đối với các quan hệ quản lí hành chính nhà nước không chỉ nhằm mục đích bảo đảm lợi ích của nhà nước mà còn ảnh hưởng tới quyền lợi nhiều mặt của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Thẩm quyền quản lí hành chính của nhà nước chỉ có thể được thực hiện nếu có sự tham gia tích cực từ phía các đối tượng quản lí. Mặt khác, nhiều quyền lợi của đối tượng quản lí hành chính nhà nước chỉ có thể được bảo đảm nếu có sự hỗ trợ tích cực của các chủ thể quản lí bằng những hành vi pháp lí cụ thể.

- Nội dung của quan hệ pháp luật hành chính là các quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính của các bên tham gia quan hệ đó.

Các bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính có thể là cơ quan nhà nước, tổ chức hay cá nhân; có thể nhân danh nhà nước, vì lợi ích của nhà nước hoặc nhân danh chính mình nhưng họ đều thực hiện các quyền và nghĩa vụ do quy phạm pháp luật hành chính quy định. Việc quy định và thực hiện các quyền và nghĩa vụ này là cần thiết đối với việc xác lập và duy

trì trật tự quản lí hành chính nhà nước.

- Một bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính phải được sử dụng quyền lực nhà nước.

Như đã nêu, quan hệ pháp luật hành chính là quan hệ quản lí hành chính nhà nước được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật hành chính. Vì vậy, về tư cách và cơ cấu chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính phải phù hợp với tư cách và cơ cấu chủ thể của quan hệ quản lí hành chính nhà nước tương ứng. Nếu một bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước được sử dụng quyền lực nhà nước (chủ thể quản lí hành chính nhà nước) thì chủ thể đó trong quan hệ pháp luật hành chính tương ứng sẽ được xác định là chủ thể đặc biệt. Mặt khác, trong quan hệ quản lí hành chính nhà nước, đối tượng quản lí là bên chủ thể không được sử dụng quyền lực nhà nước và có nghĩa vụ phục tùng việc sử dụng quyền lực nhà nước của chủ thể quản lí thì trong quan hệ pháp luật hành chính tương ứng, các đối tượng này được xác định là chủ thể thường.

Như vậy, các chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính được phân chia thành chủ thể đặc biệt và chủ thể thường. Trong đó, chủ thể đặc biệt là các cơ quan, tổ chức, cá nhân được nhân danh và sử dụng quyền lực nhà nước trong quan hệ ấy. Từ đó có thể nhận định quan hệ pháp luật hành chính không thể phát sinh và tồn tại nếu thiếu chủ thể đặc biệt.

- Trong một quan hệ pháp luật hành chính thì quyền của bên này ứng với nghĩa vụ của bên kia và ngược lại.

Quan hệ pháp luật hành chính là quan hệ "quyền lực - phục tùng", quan hệ bất bình đẳng về ý chí giữa các bên tham gia. Chủ thể đặc biệt tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính trên cơ sở quyền lực nhà nước và chủ thể thường có nghĩa vụ chấp hành việc sử dụng quyền lực nhà nước của chủ thể đặc biệt. Tuy nhiên, không có nghĩa là trong quan hệ pháp

luật hành chính, chủ thể đặc biệt chỉ có quyền và chủ thể thường chỉ có nghĩa vụ.

Việc thực hiện thẩm quyền của chủ thể đặc biệt vừa là quyền vừa là trách nhiệm của chủ thể này. Bên cạnh đó, chủ thể thường tuy có nghĩa vụ chấp hành các mệnh lệnh của chủ thể đặc biệt song cũng có những quyền nhất định xuất phát từ yêu cầu bảo đảm tính khách quan, đúng pháp luật của các hành vi quản lí hành chính nhà nước hoặc đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp của họ, như: Quyền yêu cầu, đề nghị, khiếu nại, tố cáo, v.v..

Việc thực hiện thẩm quyền của chủ thể đặc biệt chỉ có hiệu lực khi nó làm phát sinh nghĩa vụ chấp hành của chủ thể thường. Mặt khác, việc thực hiện quyền của chủ thể thường trong quan hệ pháp luật hành chính chỉ có ý nghĩa thực sự nếu nó làm phát sinh trách nhiệm tiếp nhận, xem xét giải quyết của chủ thể đặc biệt. *Ví dụ:* Công dân có quyền khiếu nại nhưng nếu việc thực hiện quyền khiếu nại đó của công dân không làm phát sinh trách nhiệm tiếp nhận, xem xét, giải quyết của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì việc khiếu nại đó của công dân chỉ mang tính hình thức, không có giá trị pháp lí.

- Phần lớn các tranh chấp phát sinh trong quan hệ pháp luật hành chính được giải quyết theo thủ tục hành chính.

Cũng như các công việc khác trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước, các tranh chấp phát sinh trong quan hệ pháp luật hành chính cần phải được giải quyết theo thủ tục hành chính. Tuy nhiên, do tính chất và yêu cầu giải quyết một số tranh chấp phát sinh trong quan hệ pháp luật hành chính mà việc giải quyết chúng có thể được thực hiện bằng cách kết hợp thủ tục hành chính với thủ tục tố tụng. *Ví dụ:* Toà án có quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính trong trường hợp người khởi kiện trước đó đã khiếu nại

với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo, nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và không tiếp tục khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai.[1]

- Bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính vi phạm yêu cầu của pháp luật hành chính phải chịu trách nhiệm pháp lí trước Nhà nước. Vì:

+ Chủ thể đặc biệt tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính trên cơ sở quyền lực nhà nước nên phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước khi sử dụng quyền lực ấy.

+ Chủ thể thường thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình trước bên đại diện cho Nhà nước, do đó phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước về tính hợp pháp của hành vi do mình thực hiện trong quan hệ pháp luật hành chính;

+ Những vi phạm trên đều xâm hại đến trật tự quản lí hành chính nhà nước. Do đó, bên vi phạm phải chịu trách nhiệm pháp lí trước Nhà nước về hành vi vi phạm của mình.

Như vậy, cho dù người vi phạm là chủ thể đặc biệt hay chủ thể thường thì họ đều có nguy cơ phải chịu trách nhiệm pháp lí trước Nhà nước. Tất nhiên, không phải trong mọi trường hợp chủ thể vi phạm yêu cầu của pháp luật hành chính đều phải chịu cùng một loại trách nhiệm pháp lí trước Nhà nước. Tuỳ thuộc vào việc hành vi trái pháp luật hành chính cấu thành loại vi phạm pháp luật nào mà Nhà nước sẽ truy cứu trách nhiệm hình sự, hành chính, kỉ luật nhà nước đối với người vi phạm, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường.

Tóm lại, quan hệ pháp luật hành chính là quan hệ xã hội

---

(1).Xem: Điểm b khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ngày 21/5/1996 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2006).

phát sinh trong quá trình quản lí hành chính nhà nước, được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật hành chính giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân mang quyền và nghĩa vụ đối với nhau theo quy định của pháp luật hành chính.

2. Phân loại quan hệ pháp luật hành chính

Các quan hệ pháp luật hành chính có thể được phân loại theo các căn cứ chủ yếu sau:

- Căn cứ vào tính chất mối quan hệ giữa các chủ thể, các quan hệ pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quan hệ pháp luật hành chính nội bộ là loại quan hệ pháp luật hành chính phát sinh giữa các chủ thể có quan hệ lệ thuộc về mặt tổ chức.

Do yêu cầu về tính thống nhất và hiệu quả hoạt động của Nhà nước nên các cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước chịu sự chi phối bởi các quan hệ lệ thuộc về tổ chức - quan hệ giữa một bên là cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức có thẩm quyền quyết định đối với bên kia về việc thành lập, giải thể cơ quan, tổ chức hoặc bầu, bãi nhiệm, bổ nhiệm, cách chức cán bộ, công chức. *Ví dụ:* Quan hệ giữa Chính phủ với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ hoặc quan hệ giữa bộ trưởng Bộ tư pháp với thanh tra Bộ tư pháp v.v..

Nội dung của các quan hệ pháp luật hành chính nội bộ thường đề cập các vấn đề như phân cấp quản lí, chỉ đạo điều hành, kiểm tra đối với các cơ quan, tổ chức trực thuộc hoặc kiện toàn về tổ chức và bảo đảm kỉ luật trong bộ máy nhà nước.

+ Quan hệ pháp luật hành chính liên hệ là loại quan hệ pháp luật hành chính phát sinh giữa các chủ thể không có quan hệ lệ thuộc về mặt tổ chức.

Các quan hệ này rất đa dạng và phát sinh trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Chúng có thể là quan hệ giữa cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước với các tổ chức, cá nhân ngoài bộ máy nhà nước (như quan hệ giữa chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã - chủ thể xử phạt vi phạm hành chính với công dân vi phạm hành chính); hoặc là quan hệ ngang cấp giữa các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước với nhau (như quan hệ giữa Bộ tài chính với Bộ tư pháp trong việc kiểm tra việc sử dụng ngân sách nhà nước của Bộ tư pháp).

- Căn cứ vào tính chất quyền và nghĩa vụ của các chủ thể, các quan hệ pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm sau đây:

+ Quan hệ nội dung là loại quan hệ pháp luật hành chính được thiết lập để trực tiếp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ đó. Các quan hệ này do quy phạm nội dung điều chỉnh. *Ví dụ:* Quan hệ giữa chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh với cá nhân phát sinh khi cá nhân này được chủ tịch uỷ ban nhân dân quyết định bổ nhiệm làm chánh thanh tra tỉnh.[1]

+ Quan hệ thủ tục là loại quan hệ pháp luật hành chính hình thành trong quá trình các chủ thể thực hiện các thủ tục pháp lí cần thiết giúp cho việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của họ trong các quan hệ nội dung được nhanh chóng và đúng đắn. Các quan hệ này do quy phạm thủ tục điều chỉnh. *Ví dụ:* Quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ phát sinh khi bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ *"kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với*

(1).Xem: Khoản 2 Điều 17 Luật thanh tra ngày 15/6/2004.

các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách".[1]

- Căn cứ vào lĩnh vực phát sinh quan hệ, các quan hệ pháp luật hành chính có thể được phân loại thành các nhóm quan hệ pháp luật hành chính về quản lí kinh tế, văn hoá, an ninh, chính trị, trật tự, an toàn xã hội v.v.; về xử lí vi phạm pháp luật, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

3. Chủ thể, khách thể của quan hệ pháp luật hành chính

a. Chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính

Chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có năng lực chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính, mang quyền và nghĩa vụ đối với nhau theo quy định của pháp luật hành chính. Như vậy, điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân trở thành chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính là các cơ quan, tổ chức, cá nhân đó phải có năng lực chủ thể phù hợp với quan hệ pháp luật hành chính mà họ tham gia.

Xét về mặt thuật ngữ, năng lực chủ thể là khả năng pháp lí của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể của quan hệ đó. Tuỳ thuộc vào tư cách của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, mà năng lực chủ thể của họ có những điểm khác nhau về nội dung, thời điểm phát sinh và các yếu tố chi phối.

Nhìn chung, năng lực chủ thể của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được xem xét ở những khía cạnh chủ yếu sau:

- Năng lực chủ thể của cơ quan nhà nước phát sinh khi cơ quan đó được thành lập và chấm dứt khi cơ quan đó bị giải thể.

---

(1).Xem: Điều 26 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001.

Năng lực này được pháp luật hành chính quy định phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đó trong quản lí hành chính nhà nước. *Ví dụ:* Do có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, nên các cơ quan thanh tra chuyên ngành mới có khả năng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính về xử phạt vi phạm hành chính đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính; mặt khác, vì Thanh tra Chính phủ là cơ quan của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về công tác thanh tra và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra trong phạm vi quản lí nhà nước của Chính phủ[1] nên Thanh tra Chính phủ có khả năng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với Chính phủ trong việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ về công tác thanh tra khi được Chính phủ chỉ định làm cơ quan chủ trì soạn thảo các văn bản đó.

- Năng lực chủ thể của cán bộ, công chức phát sinh khi cá nhân được Nhà nước giao đảm nhiệm một công vụ, chức vụ nhất định trong bộ máy nhà nước và chấm dứt khi không còn đảm nhiệm công vụ, chức vụ đó. Năng lực này được pháp luật hành chính quy định phù hợp với năng lực chủ thể của cơ quan và vị trí công tác của cán bộ, công chức đó. *Ví dụ:* Uỷ ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung nên có thẩm quyền xử phạt các vi phạm hành chính phát sinh trên các lĩnh vực của quản lí hành chính nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, không phải là bất kì ai trong uỷ ban nhân dân đều có khả năng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể xử phạt vi phạm hành chính. Khả năng này được pháp luật quy định chỉ thuộc về chủ tịch uỷ ban nhân dân hoặc phó chủ tịch được chủ tịch uỷ quyền

(1).Xem: Khoản 1 Điều 14 Luật thanh tra ngày 15/6/2004.

khi chủ tịch vắng mặt.[1]

- Năng lực chủ thể của tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang, đơn vị hành chính - sự nghiệp... (gọi chung là tổ chức) phát sinh khi nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức đó trong quản lí hành chính nhà nước và chấm dứt khi không còn những quy định đó hoặc tổ chức bị giải thể.

Do không có chức năng quản lí nhà nước nên các tổ chức nêu trên thường tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể thường. Cá biệt trong một số trường hợp, khi được nhà nước trao quyền quản lí hành chính nhà nước đối với một số công việc cụ thể, các tổ chức này có thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể đặc biệt.

- Năng lực chủ thể của cá nhân được biểu hiện trong tổng thể năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính.

Khác với cơ quan nhà nước, tổ chức và cán bộ, công chức, năng lực chủ thể của cá nhân được xem xét cụ thể trên hai phương diện: Năng lực pháp luật và năng lực hành vi hành chính. Sở dĩ có điểm khác biệt này là khi xem xét năng lực chủ thể của cơ quan nhà nước, tổ chức và cán bộ, công chức chúng ta không cần xem xét tới phương diện khả năng thực tế của các cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức đó nữa (vì khả năng này đã được Nhà nước thừa nhận khi bầu, bổ nhiệm cán bộ, công chức hoặc khi thành lập cơ quan, tổ chức đó). Mặt khác, việc tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính của các cá nhân không chỉ phụ thuộc vào quy định của pháp luật hành chính mà còn phụ thuộc nhiều vào khả năng thực tế của mỗi cá nhân.

Năng lực pháp luật hành chính của cá nhân là khả năng cá

---

(1).Xem: Điều 41 và khoản 1 Điều 42 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

nhân được hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ pháp lí hành chính nhất định do Nhà nước quy định. Năng lực pháp luật hành chính của cá nhân là thuộc tính pháp lí hành chính phản ánh địa vị pháp lí hành chính của các cá nhân.

Do năng lực pháp luật hành chính của cá nhân hoàn toàn tuỳ thuộc vào những quy định cụ thể của pháp luật nên năng lực này sẽ thay đổi khi pháp luật thay đổi và có thể bị Nhà nước hạn chế trong một số trường hợp. *Ví dụ*: Người phạm tội có thể bị toà án áp dụng hình phạt bổ sung: Cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định.(1)

Năng lực hành vi hành chính của cá nhân là khả năng của cá nhân được Nhà nước thừa nhận mà với khả năng đó họ có thể tự mình thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính đồng thời phải gánh chịu những hậu quả pháp lí nhất định do những hành vi của mình mang lại.

Tuỳ thuộc vào tính chất, nội dung của từng loại quan hệ pháp luật hành chính cụ thể mà Nhà nước đòi hỏi cá nhân phải đáp ứng những điều kiện nhất định về độ tuổi, tình trạng sức khoẻ, trình độ đào tạo, khả năng tài chính v.v. khi tham gia vào quan hệ đó. Việc quy định các điều kiện trên là cần thiết để bảo đảm hiệu lực của quản lí hành chính nhà nước và đề cao trách nhiệm của các cá nhân trong quan hệ pháp luật hành chính.

Tuỳ thuộc vào tính chất và nội dung của các loại quan hệ pháp luật hành chính cụ thể mà pháp luật có thể quy định độ tuổi tối thiểu hay tối đa để xác định năng lực hành vi hành chính của cá nhân. *Ví dụ*: Cá nhân phải từ đủ 14 tuổi trở lên mới có thể bị xử phạt vi phạm hành chính; công dân từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi mới có thể bị áp dụng biện pháp đưa vào

(1).Xem: Điểm a khoản 2 Điều 28 Bộ luật hình sự ngày 21/12/1999.

trường giáo dưỡng.[1]

Ngoài độ tuổi, tình trạng sức khoẻ là điều kiện phổ biến để xác định năng lực hành vi hành chính của cá nhân theo nguyên tắc: Người mắc bệnh tâm thần hoặc mắc các bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình thì không có năng lực hành vi hành chính đối với mọi loại quan hệ pháp luật hành chính.

Trình độ đào tạo, khả năng tài chính cũng là điều kiện xác định năng lực hành vi hành chính của cá nhân đối với một số loại quan hệ pháp luật hành chính nhất định. *Ví dụ*: Công dân Việt Nam phải có trình độ cử nhân luật mới được tuyển chọn và bổ nhiệm làm thẩm phán;[2] cá nhân phải có một số lượng vốn nhất định mới được thành lập doanh nghiệp mà pháp luật đòi hỏi phải có vốn pháp định.[3]

Như vậy, đối với cá nhân thì thời điểm phát sinh năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính không giống nhau. Mặt khác, năng lực hành vi hành chính của cá nhân không chỉ phụ thuộc vào khả năng thực tế của cá nhân, mà nhiều khi còn phụ thuộc vào cách thức Nhà nước thừa nhận khả năng thực tế đó. Nhà nước có thể mặc nhiên thừa nhận năng lực hành vi hành chính của cá nhân khi họ có đủ những điều kiện nhất định hoặc thông qua những hành vi pháp lí cụ thể để thừa nhận năng lực đó. *Ví dụ:* Người từ đủ 18 tuổi trở lên được lái xe mô tô hai bánh, xe mô tô ba bánh có dung tích xi lanh từ 50 cm^3 trở lên và các loại xe có kết cấu tương tự.[4] Tuy nhiên, năng lực hành vi hành chính của các cá nhân này trong

---

(1).Xem: Điểm a khoản 1 Điều 6 và khoản 2 Điều 24 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

(2).Xem: Khoản 1 Điều 5 Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân ngày 04/10/2002.

(3).Xem: Khoản 7 Điều 3 Luật doanh nghiệp ngày 12/6/1999.

(4).Xem: Điểm b khoản 1 Điều 55 Luật giao thông đường bộ ngày 29/6/2001.

việc điều khiển các loại xe nêu trên không mặc nhiên phát sinh khi họ đủ 18 tuổi mà năng lực này chỉ được Nhà nước thừa nhận khi họ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép lái xe phù hợp với các loại xe đó.

b. Khách thể của quan hệ pháp luật hành chính

Trong quản lí hành chính nhà nước, các lợi ích trực tiếp thúc đẩy các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính rất đa dạng. Chúng có thể là lợi ích của Nhà nước hay quyền lợi chính đáng của các cá nhân, tổ chức. Tuy nhiên, các lợi ích đó chỉ được bảo đảm nếu chúng phù hợp với các trật tự quản lí hành chính nhà nước.

Pháp luật hành chính xác lập và bảo vệ các trật tự quản lí hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và định hướng quản lí hành chính nhà nước trong từng giai đoạn phát triển của đất nước trên cơ sở bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, quyền lợi chính đáng của các cá nhân, tổ chức.

Từ những nhận định trên có thể thấy cho dù những lợi ích trực tiếp thúc đẩy các chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính có đa dạng đến đâu thì khách thể chung của các quan hệ pháp luật hành chính vẫn là các trật tự quản lí hành chính nhà nước.

Tuỳ thuộc vào từng lĩnh vực phát sinh, các quan hệ pháp luật hành chính sẽ có những khách thể là trật tự quản lí hành chính nhà nước tương ứng với lĩnh vực đó. *Ví dụ*: Các quan hệ pháp luật hành chính về giải quyết khiếu nại, tố cáo đều có chung khách thể là trật tự quản lí hành chính nhà nước về giải quyết khiếu nại, tố cáo.

4. Cơ sở làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính

Cơ sở làm phát sinh, thay đổi, hoặc chấm dứt quan hệ pháp

luật hành chính là: Quy phạm pháp luật, sự kiện pháp lí và năng lực chủ thể của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan. Trong đó, quy phạm pháp luật hành chính, năng lực chủ thể của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan là điều kiện chung cho việc phát sinh, thay đổi, hoặc chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính.

Sự kiện pháp lí hành chính là những sự kiện thực tế mà việc xuất hiện, thay đổi hay chấm dứt chúng được pháp luật hành chính gắn với việc làm phát sinh, thay đổi hoặc làm chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính.

Cũng như các sự kiện pháp lí khác, sự kiện pháp lí hành chính chủ yếu được phân loại thành:

+ Sự biến là những sự kiện xảy ra theo quy luật khách quan không chịu sự chi phối của con người mà việc xuất hiện, thay đổi hay chấm dứt chúng được pháp luật hành chính gắn với việc làm phát sinh, thay đổi hoặc làm chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính. *Ví dụ*: Sự kiện thiên tai, dịch bệnh, sự cố kĩ thuật v.v..

+ Hành vi là sự kiện pháp lí chịu sự chi phối bởi ý chí của con người, mà việc thực hiện hay không thực hiện chúng được pháp luật hành chính gắn với việc làm phát sinh, thay đổi hoặc làm chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính. *Ví dụ*: Hành vi khiếu nại là sự kiện pháp lí hành chính làm phát sinh quan hệ pháp luật hành chính giữa người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đó với người khiếu nại và người bị khiếu nại.

Thực tiễn pháp lí cho thấy việc phân biệt sự kiện pháp lí hành chính với các sự kiện pháp lí khác chỉ có tính chất tương đối. Vì sự kiện pháp lí hành chính chỉ là một bộ phận của sự kiện pháp lí nói chung và có nhiều sự kiện pháp lí hành chính đồng thời là sự kiện pháp lí của một số quan hệ pháp luật khác.

Ví dụ: Sự kiện cấp giấy đăng kí kết hôn không chỉ là sự kiện pháp lí làm chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính về việc đăng kí kết hôn mà còn là sự kiện pháp lí làm phát sinh quan hệ vợ chồng giữa hai người được cấp đăng kí theo quy định của luật hôn nhân gia đình.

Như vậy, nếu quy phạm pháp luật hành chính và năng lực chủ thể của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan là điều kiện chung cho việc phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính thì sự kiện pháp lí hành chính là điều kiện thực tế cụ thể và trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt các quan hệ đó./.

CHƯƠNG III

CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM VÀ HỆ THỐNG CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm

Cũng giống như bất kì hoạt động có mục đích nào, quản lí hành chính nhà nước được tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc nhất định. Đây chính là tư tưởng chủ đạo rất quan trọng trong tổ chức và hoạt động giúp cho các chủ thể quản lí hành chính nhà nước thực hiện có hiệu quả các công việc của mình trên các lĩnh vực đã được phân công.

Theo nghĩa chung nhất, "nguyên tắc" được hiểu là những điều cơ bản nhất thiết phải tuân theo trong một loạt các việc làm.[1] Mỗi ngành khoa học, mỗi lĩnh vực hoạt động cụ thể đề cập vấn đề nguyên tắc theo các góc độ riêng, đặc thù cho ngành khoa học hay lĩnh vực hoạt động đó. Trong khoa học pháp lí, các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước được xác định là những tư tưởng chủ đạo bắt nguồn từ cơ sở khoa học của hoạt động quản lí, từ bản chất của chế độ, được quy định trong pháp luật, làm nền tảng cho tổ chức và hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Xem xét một cách cụ thể, ở góc

(1).Xem: Viện ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Khoa học-xã hội - Trung tâm từ điển học, H.1994, tr. 672.

độ của luật hành chính, nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước là tổng thể các quy phạm pháp luật hành chính có nội dung là những tư tưởng chủ đạo làm cơ sở để tổ chức thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước được ghi nhận trong các văn bản pháp luật của Nhà nước, từ hiến pháp, luật đến các văn bản dưới luật. Điều này thể hiện tính chất pháp lí của các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước. Nó tạo ra cơ sở để buộc các chủ thể phải tuân thủ một cách thống nhất và chính xác các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước. Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước ghi nhận những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung, trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước. Đến lượt mình, các văn bản luật và dưới luật lại cụ thể hóa nội dung các nguyên tắc này trong các lĩnh vực hoạt động khác nhau của Nhà nước. Những nguyên tắc được quy định trong hiến pháp là những nguyên tắc cơ bản và được coi là cơ sở của hệ thống các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước.

Các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước mang tính khách quan và khoa học. Ph. Ăngghen cho rằng: "*Nguyên tắc không phải là được ứng dụng vào giới tự nhiên và lịch sử loài người mà được rút ra trong giới tự nhiên và lịch sử loài người. Không phải giới tự nhiên và loài người thích ứng với nguyên tắc mà trái lại nguyên tắc chỉ đúng nếu nó phù hợp với giới tự nhiên và lịch sử*".[1] Các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước phải được xây dựng, tổng kết và rút ra từ thực tiễn quản lí hành chính nhà nước. Vì thế, chúng không thể là những nội dung chủ quan theo ý muốn của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước mà được xác định trên cơ sở của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Những nguyên tắc quản lí

(1).Xem: Ph. Ăngghen, Chống Đuyrinh, Nxb. Sự thật, H. 1984, tr. 56, 57.

sai lầm, hoàn toàn dựa trên cơ sở nhận thức chủ quan có ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả hoạt động quản lí hành chính nhà nước và sớm hay muộn chúng sẽ bị đào thải để phù hợp với quy luật phát triển khách quan của xã hội.

Mặc dù là những nội dung phản ánh thực tiễn khách quan của quản lí hành chính nhà nước, các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước lại được ghi nhận thông qua nhận thức chủ quan của con người. Bởi vậy, chúng bao giờ cũng chịu sự chi phối của những điều kiện về chính trị, giai cấp và xã hội; nói cách khác, các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước phản ánh bản chất giai cấp của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Mức độ chi phối của những yếu tố này lên các nguyên tắc khác nhau là không giống nhau: Có nguyên tắc thể hiện bản chất giai cấp một cách sâu sắc; ngược lại, có những nguyên tắc ít chịu sự chi phối của các điều kiện chính trị hay giai cấp mà chủ yếu do các yếu tố tổ chức-kĩ thuật của hoạt động quản lí hành chính nhà nước quyết định. Trong điều kiện cụ thể ở Việt Nam, nội dung các nguyên tắc quản lí hành chính nhà nước thể hiện rõ nét bản chất của Nhà nước - Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Chúng được xây dựng và ghi nhận xuất phát từ quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin coi nhà nước là công cụ chủ yếu để nhân dân lao động quản lí đất nước, xây dựng xã hội mới.

Các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước có tính ổn định. Do bản thân các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước là sự phản ánh các quy luật khách quan của quản lí hành chính nhà nước nên tính ổn định của chúng trong từng thời kì, từng giai đoạn phải được đảm bảo. Tuy vậy, tính ổn định đó chỉ có ý nghĩa tương đối. Tính ổn định của các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước không loại bỏ việc không ngừng đổi mới về nội dung, hình thức và phương pháp thực hiện các nguyên tắc. Việc xây dựng và áp dụng các

nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước luôn gắn liền với quá trình phát triển của xã hội, quá trình tích lũy kinh nghiệm, thành quả của khoa học trong các lĩnh vực. Cần phải có quan điểm lịch sử cụ thể trong việc nhìn nhận và vận dụng các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước. Trong từng thời kì, từng giai đoạn, tương ứng với nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể của chúng mà có các hình thức và phương pháp khác nhau để thực hiện các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước. Đồng thời bản thân các nguyên tắc luôn được xem xét, nghiên cứu kịp thời để loại bỏ những nội dung không phù hợp, bổ sung những nội dung mới, nguyên tắc mới. Quan niệm một cách khoa học như vậy về việc hình thành và vận dụng các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước sẽ góp phần tạo nên một cơ chế quản lí năng động, hữu hiệu nhằm tăng cường hiệu lực quản lí hành chính nhà nước.

Mỗi nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước có nội dung riêng, phản ánh những quy luật khách quan khác nhau trong quản lí hành chính nhà nước. Vì vậy, có nhiều nguyên tắc khác nhau được đặt ra trong quản lí hành chính nhà nước. Những nguyên tắc này có mối liên hệ chặt chẽ với nhau và tạo thành một hệ thống thống nhất. Việc thực hiện tốt nguyên tắc này tạo tiền đề cho việc thực hiện có hiệu quả các nguyên tắc khác. Tính thống nhất này có được là nhờ bản thân nội dung các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước đều thể hiện bản chất của nhà nước, đều được xây dựng xuất phát từ quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin về quản lí nhà nước. Hơn nữa, nội dung các nguyên tắc này đều đề cập các khía cạnh khác nhau của cùng một hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Do vậy, tính hệ thống, thống nhất của các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước trở thành một thuộc tính vốn có của chúng.

Trên thực tế, việc tiến hành hoạt động quản lí hành chính

nhà nước cần phải dựa trên rất nhiều nguyên tắc tổ chức và hoạt động khác nhau, trong đó có những nguyên tắc được xác định là những nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước. Đây là những nguyên tắc có tính bao trùm, chi phối toàn bộ các mặt hoạt động cơ bản của quản lí hành chính nhà nước đồng thời là cơ sở để hình thành, xây dựng và tổ chức thực hiện những nguyên tắc khác trong quản lí hành chính nhà nước. Về phương diện pháp luật, như đã nêu ở phần trên, nội dung của những nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước được ghi nhận trong Hiến pháp và chúng được coi là cơ sở của hệ thống các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước. Trong phạm vi của chương này, chúng ta chỉ đề cập những nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước.

2. Hệ thống các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước

Các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước với nội dung rất đa dạng có tính thống nhất và liên hệ chặt chẽ với nhau. Việc phân loại chúng một cách khoa học nhằm xác định cụ thể vị trí, vai trò của chúng trong quản lí hành chính nhà nước, trên cơ sở đó xây dựng và áp dụng chúng một cách có hiệu quả trong thực tiễn quản lí hành chính nhà nước là điều vô cùng cần thiết.

Việc phân loại các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước cần dựa trên những cơ sở khoa học về quản lí nhà nước. Về bản chất, quản lí nhà nước biểu hiện cụ thể ở hoạt động tổ chức, bao gồm tổ chức chính trị và tổ chức kĩ thuật. Trên cơ sở này, các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước thường được phân chia thành hai nhóm: Các nguyên tắc chính trị - xã hội và các nguyên tắc tổ chức - kĩ thuật. Các nguyên tắc chính trị - xã hội là các nguyên tắc chung, được quán triệt trong toàn bộ tổ chức và hoạt động của các cơ quan

nhà nước trong đó có hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Đây là các nguyên tắc thể hiện sâu sắc bản chất giai cấp của nhà nước. Nhóm này bao gồm các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong quản lí hành chính nhà nước;

- Nguyên tắc nhân dân lao động tham gia đông đảo vào quản lí hành chính nhà nước;

- Nguyên tắc tập trung dân chủ;

- Nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc;

- Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Các nguyên tắc tổ chức - kĩ thuật là những nguyên tắc mang tính đặc thù cho hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Nội dung của những nguyên tắc này chi phối các yếu tố mang tính chất kĩ thuật của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Dù được thực hiện trong điều kiện chính trị hoặc giai cấp như thế nào, hoạt động quản lí hành chính nhà nước đều phải tuân theo các nguyên tắc đó. Bản thân nhóm nguyên tắc này gồm nhiều nguyên tắc khác nhau nhưng trong phạm vi chương này chỉ đề cập hai nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Nguyên tắc quản lí theo ngành, chức năng kết hợp với quản lí theo địa phương;

- Nguyên tắc quản lí theo ngành kết hợp với quản lí theo chức năng và phối hợp quản lí liên ngành.

Tuy nhiên, cũng cần khẳng định rằng các yếu tố tổ chức - kĩ thuật và chính trị trong quản lí hành chính nhà nước có liên quan chặt chẽ với nhau. Việc thực hiện các nguyên tắc tổ chức - kĩ thuật là để thực hiện một cách đúng đắn các nguyên tắc chính trị - xã hội và việc thực hiện các nguyên tắc chính trị - xã hội là cơ sở để thực hiện các nguyên tắc tổ chức - kĩ thuật. Do vậy, trong chừng mực nhất định sự phân chia các nguyên tắc trong quản lí hành chính nhà nước thành hai nhóm nêu trên chỉ mang tính chất tương đối.

II. CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

A. CÁC NGUYÊN TẮC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI

1. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong quản lí hành chính nhà nước

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, cách mạng tháng Tám đã thắng lợi và nước Việt Nam dân chủ cộng hòa - Nhà nước Việt Nam kiểu mới đã ra đời. Kể từ đó sự phát triển của Nhà nước Việt Nam kiểu mới luôn gắn với sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Thực tế lịch sử đã chỉ rõ, sự lãnh đạo của Đảng cộng sản là hạt nhân của mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam. Bằng những hình thức và phương pháp hoạt động của mình, Đảng cộng sản giữ vai trò quyết định đối với việc xác định phương hướng hoạt động của Nhà nước trên mọi lĩnh vực. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mang tính toàn diện cả về chính trị – tư tưởng, kinh tế, khoa học - kĩ thuật và văn hóa – xã hội. Tuy vậy, sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của Nhà nước không đồng nghĩa với việc can thiệp vào các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ của các cơ quan nhà nước. Đây chỉ là việc Đảng định hướng về mặt tư tưởng, xác định đường lối quan điểm giai cấp, phương châm chính sách, công tác tổ chức trên lĩnh vực chuyên môn. Hơn nữa, sự lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với hoạt động của Nhà nước không phải là không có giới hạn. Hiến pháp của nước ta đã xác định rõ: "*Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*" (Điều 4 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)). Quy định này không những không phủ nhận vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mà còn nêu cao hơn nữa uy tín lãnh đạo của tổ chức này. Việc các tổ chức Đảng hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật là thực hiện đường lối của Đảng vì lợi ích của giai cấp công nhân cùng toàn thể nhân dân lao động.

Nhìn vào những thành quả cách mạng mà nhân dân ta giành được trong công cuộc đấu tranh bảo vệ tổ quốc, xây dựng đất nước, đặc biệt là những thành công đạt được trong công cuộc đổi mới hiện nay chúng ta có đủ cơ sở để khẳng định vai trò quan trọng của sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động quản lí nhà nước. Chính vì vậy, sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của Nhà nước nói chung, hoạt động quản lí hành chính nhà nước nói riêng được ghi nhận là một nguyên tắc cơ bản và được đặt lên hàng đầu trong quản lí hành chính nhà nước. Điều 4 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã khẳng định: *"Đảng cộng sản Việt Nam - đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội"*.

Nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong quản lí hành chính nhà nước biểu hiện cụ thể ở các hình thức và phương pháp hoạt động của tổ chức Đảng:

Trước hết, Đảng lãnh đạo trong quản lí hành chính nhà nước bằng việc đưa ra những đường lối, chủ trương, chính sách của mình về các lĩnh vực hoạt động khác nhau của quản lí hành chính nhà nước. Các vấn đề quan trọng của hoạt động quản lí nhà nước nói chung và quản lí hành chính nhà nước nói riêng đều cần phải có đường lối, chủ trương của các tổ chức Đảng có trách nhiệm. Nghị quyết của các cấp ủy Đảng đưa ra phương hướng hoạt động cơ bản tạo cơ sở quan trọng để các chủ thể quản lí hành chính nhà nước có thẩm quyền thể chế hóa thành các văn bản pháp luật thực hiện trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Điều 22 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác định: "*Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội...*". Khi quyết định

những vấn đề cụ thể khác nhau của hoạt động quản lí hành chính nhà nước như ban hành quyết định quản lí, xây dựng các biện pháp thuộc về tổ chức, các biện pháp kinh tế..., đường lối chủ trương chính sách của Đảng về những vấn đề có liên quan bao giờ cũng được coi là cơ sở rất quan trọng để các chủ thể quản lí hành chính nhà nước xem xét và đưa ra các quyết định quản lí của mình. Tuy vậy, ở đây cần nhấn mạnh rằng nghị quyết của Đảng không phải là văn bản mang tính quyền lực - pháp lí. Những nghị quyết này được thực hiện trên thực tế thông qua hàng loạt những hoạt động mang tính chất quyền lực nhà nước của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước. Qua những hoạt động này, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng sẽ được hiện thực hóa trong quản lí hành chính nhà nước.

Thứ hai, vai trò lãnh đạo của Đảng trong quản lí hành chính nhà nước thể hiện trong công tác tổ chức cán bộ. Đây là công việc có vai trò đặc biệt quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả của quản lí hành chính nhà nước. Vì lẽ đó, Điều 4 Pháp lệnh cán bộ, công chức đã quy định: *"Công tác cán bộ, công chức đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng cộng sản Việt Nam..."*. Sự lãnh đạo của Đảng về công tác này thể hiện ở chỗ các tổ chức Đảng bồi dưỡng, đào tạo những đảng viên ưu tú, có phẩm chất và năng lực để gánh vác những nhiệm vụ trong bộ máy hành chính nhà nước. Tổ chức Đảng có ý kiến về việc bố trí những cán bộ phụ trách vào những vị trí lãnh đạo của các cơ quan hành chính nhà nước. Những ý kiến này có ý nghĩa rất quan trọng đối với công tác tổ chức cán bộ. Tuy nhiên, vấn đề bầu, bổ nhiệm được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước theo nội dung, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Ý kiến của tổ chức Đảng là cơ sở để các cơ quan hành chính nhà nước xem xét và đưa ra quyết định cuối cùng.

Thứ ba, Đảng lãnh đạo trong quản lí hành chính nhà nước không chỉ bằng đường lối, chủ trương, chính sách, bằng công

tác tổ chức cán bộ mà còn bằng hình thức kiểm tra. Kiểm tra của các tổ chức Đảng là kiểm tra việc thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Việc kiểm tra này nhằm đánh giá tính hiệu quả, tính thực tế của các chính sách mà Đảng đề ra, trên cơ sở đó khắc phục những khiếm khuyết, phát huy những mặt tích cực trong công tác lãnh đạo. Điều này đảm bảo cho hoạt động của các tổ chức Đảng có tính thông tin hai chiều. Cũng chính thông qua công tác kiểm tra Đảng, các tổ chức Đảng biết được tình hình thực hiện các chủ trương, chính sách do mình đề ra, trên cơ sở đó có các biện pháp uốn nắn kịp thời nhằm làm cho hoạt động quản lí hành chính nhà nước đi theo đúng định hướng phù hợp với lợi ích giai cấp, lợi ích dân tộc và lợi ích chung của cả cộng đồng. Ở đây cũng cần phân biệt một cách rõ ràng hoạt động kiểm tra của Đảng với hoạt động kiểm tra mang tính quyền lực nhà nước do các chủ thể có thẩm quyền được pháp luật quy định thực hiện. Việc phân biệt này cho ta cách nhìn đúng đắn về tính chất, nội dung, trình tự, thủ tục thực hiện hoạt động kiểm tra của Đảng và kiểm tra của các cơ quan nhà nước. Nếu đồng nhất hai loại hoạt động này với nhau sẽ làm cho chúng không phát huy được hiệu lực trong quản lí hành chính nhà nước.

Cùng với những hình thức nêu trên, sự lãnh đạo của Đảng trong quản lí hành chính nhà nước còn được thực hiện thông qua uy tín và vai trò gương mẫu của các tổ chức Đảng và các đảng viên. Việc nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật được coi là kỉ luật của tổ chức Đảng. Chính điều đó đã tạo cơ sở quan trọng để nâng cao uy tín của Đảng đối với nhân dân, với cơ quan nhà nước, làm cho các tổ chức Đảng trở thành hạt nhân lãnh đạo của các cơ quan hành chính nhà nước.

2. Nguyên tắc nhân dân lao động tham gia đông đảo vào quản lí hành chính nhà nước

Với bản chất dân chủ sâu sắc, nguyên tắc tất cả quyền lực

nhà nước thuộc về nhân dân được nhà nước xã hội chủ nghĩa ghi nhận và đảm bảo thực hiện. Nhà nước xã hội chủ nghĩa do chính nhân dân lao động tự tổ chức để thực hiện quyền lực của mình. Nó là một tổ chức được lập ra nhằm phát huy tài năng, sức lực của người lao động trong việc gánh vác các công việc của Nhà nước và xã hội nhằm phục vụ lợi ích của chính họ. Ghi nhận nội dung này, Điều 2 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) nêu rõ: "*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức*".

Để nhân dân lao động thực sự giữ vai trò là người làm chủ đất nước, việc tạo điều kiện để nhân dân lao động tham gia vào quản lí hành chính nhà nước phải được ghi nhận và đảm bảo thực hiện như là một nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước. Điều 3 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) khẳng định: *"Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân"*. Quyền được tham gia vào quản lí các công việc của Nhà nước và xã hội là quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận và trên thực tế nó đã được bảo đảm thực hiện thông qua hàng loạt những hoạt động cụ thể.

Nguyên tắc nhân dân lao động tham gia đông đảo vào hoạt động quản lí hành chính nhà nước khẳng định vai trò quan trọng của nhân dân lao động trong quản lí hành chính nhà nước, đúng như nguyên lí khoa học "nhân dân là gốc của quyền lực nhà nước" mà chủ nghĩa Mác-Lênin đã chỉ ra và thực tiễn lịch sử đã chứng minh. Mặt khác, nó cũng xác định những nhiệm vụ mà Nhà nước phải thực hiện trong việc đảm bảo những điều kiện cơ bản để nhân dân lao động tham gia vào quản lí hành chính nhà nước.

Trong quản lí hành chính nhà nước, nguyên tắc này thể hiện ở những hình thức tham gia vào hoạt động quản lí hành chính nhà nước của nhân dân lao động. Đây là những hình thức được pháp luật ghi nhận và đảm bảo thực hiện bằng các phương tiện của Nhà nước. Các hình thức tham gia vào quản lí hành chính nhà nước của nhân dân lao động bao gồm:

a. Tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước

Các cơ quan trong bộ máy nhà nước là công cụ để thực hiện quyền lực nhà nước. Vì vậy, tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước là hình thức tham gia tích cực, trực tiếp và có hiệu quả của người lao động vào hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Người lao động nếu đáp ứng đầy đủ các yêu cầu mà pháp luật quy định đều có thể tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước để trực tiếp hay gián tiếp thực hiện công việc quản lí hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Trước hết, người lao động có thể tham gia vào cơ quan quyền lực nhà nước với tư cách là thành viên của cơ quan này - những đại biểu được lựa chọn thông qua con đường bầu cử. Ở cương vị này, người lao động trực tiếp xem xét và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, của từng địa phương, trong đó có các vấn đề về quản lí hành chính nhà nước.

Bên cạnh đó, nhân dân lao động có thể tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước khác (cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan kiểm sát, cơ quan xét xử) với tư cách là những cán bộ, công chức. Là cán bộ, công chức của Nhà nước, nhân dân lao động sẽ sử dụng một cách trực tiếp quyền lực nhà nước để tiến hành những công việc khác nhau của quản lí hành chính nhà nước, thể hiện vai trò người làm chủ đất nước, làm chủ xã hội của mình. Họ sẽ có đầy đủ các điều kiện để biến ý chí, nguyện vọng của mình thành hiện thực nhằm "*xây dựng đất nước giàu mạnh, thực hiện công bằng xã hội, mọi*

người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện" (Điều 3 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)).

Ngoài ra, những người lao động có thể gián tiếp tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua việc thực hiện quyền lựa chọn những đại biểu xứng đáng thay mặt mình vào cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương hay địa phương. Đây là cách thức rộng rãi nhất để nhân dân lao động có thể tham gia vào quản lí các công việc của Nhà nước.

b. Tham gia vào hoạt động của các tổ chức xã hội

Nhà nước tạo mọi điều kiện thuận lợi để nhân dân lao động có thể tham gia một cách tích cực vào hoạt động của các tổ chức xã hội. Nhà nước ban hành nhiều quy định liên quan tới vị trí, vai trò, quyền và nghĩa vụ của các tổ chức xã hội trong quản lí hành chính nhà nước nói riêng và quản lí nhà nước nói chung. Điều 9 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: *"Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân"*. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng giúp đỡ về vật chất và tinh thần để cho các tổ chức xã hội thực sự trở thành công cụ đắc lực của nhân dân lao động trong việc thực hiện quyền tham gia quản lí nhà nước của mình. Thông qua các hình thức hoạt động của các tổ chức xã hội, vai trò chủ động sáng tạo của nhân dân lao động được phát huy trong quản lí hành chính nhà nước. Trên thực tế, các tổ chức xã hội đã thu hút một lượng đông đảo quần chúng nhân dân lao động tham gia vào quản lí hành chính nhà nước. Vì vậy, đây là một hình thức hoạt động rất có ý nghĩa đối với việc thúc đẩy và mở rộng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

c. Tham gia vào hoạt động tự quản ở cơ sở

Ở nơi cư trú, sinh hoạt, làm việc, nhân dân lao động thường

xuyên thực hiện các hoạt động mang tính chất tự quản. Đây là những hoạt động do chính nhân dân lao động tự thực hiện và chúng có mối liên quan chặt chẽ với các công việc khác nhau của quản lí nhà nước, quản lí xã hội. Các hoạt động tự quản ở cơ sở như bảo vệ an ninh trật tự, vệ sinh môi trường, tổ chức đời sống công cộng... đều rất gần gũi và thiết thực đối với cuộc sống của mỗi người dân. Thông qua những hoạt động mang tính chất tự quản mà người dân lao động là những chủ thể tham gia tích cực, quyền tham gia quản lí nhà nước, quản lí xã hội của người dân mà pháp luật đã quy định thực sự được tôn trọng và đảm bảo thực hiện. Nhà nước đã tạo những điều kiện cần thiết về vật chất và tinh thần để phát huy vai trò chủ động, tích cực của nhân dân lao động trong việc tham gia những hoạt động có tính chất tự quản nêu trên.

d. Trực tiếp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của công dân trong quản lí hành chính nhà nước

Điều 53 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã quy định công dân có quyền "*tham gia quản lí nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân*". Để thực hiện quyền cơ bản này, pháp luật đã quy định các quyền và nghĩa vụ cụ thể của công dân trong các lĩnh vực khác nhau của quản lí hành chính nhà nước. Những quyền, nghĩa vụ này của công dân có thể thực hiện thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội (như đã phân tích ở phần trên) hoặc cũng có thể được chính người dân trực tiếp thực hiện. Việc trực tiếp thực hiện các quyền và nghĩa vụ này cũng chính là một hình thức tham gia vào quản lí hành chính nhà nước của nhân dân lao động. Cùng với sự phát triển của xã hội, các quyền và nghĩa vụ của công dân ngày càng được tôn trọng và đảm bảo thực hiện một cách đầy đủ hơn. Do vậy, đây cũng là một hình thức có ý nghĩa quan trọng để nhân

dân lao động phát huy vai trò làm chủ của mình.

3. Nguyên tắc tập trung - dân chủ

Tập trung - dân chủ là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và hoạt động quản lí hành chính nhà nước cũng được tổ chức thực hiện trên cơ sở tuân thủ nội dung của nguyên tắc này. Nguyên tắc tập trung dân chủ được quy định ở Điều 6 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001): *"Quốc hội, hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ"*. Nguyên tắc này bao hàm sự kết hợp giữa hai yếu tố tập trung và dân chủ, nghĩa là vừa đảm bảo sự lãnh đạo tập trung trên cơ sở dân chủ; vừa đảm bảo mở rộng dân chủ dưới sự lãnh đạo tập trung.

Trong quản lí hành chính nhà nước, tập trung nhằm đảm bảo thâu tóm quyền lực nhà nước vào chủ thể quản lí để điều hành, chỉ đạo việc thực hiện chính sách, pháp luật một cách thống nhất. Trong khi đó, dân chủ hướng tới việc mở rộng quyền cho đối tượng quản lí nhằm phát huy trí tuệ tập thể trong hoạt động quản lí, phát huy khả năng tiềm tàng của đối tượng quản lí trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật. Cần phải có sự phối hợp một cách đồng bộ, chặt chẽ việc đảm bảo cả hai yếu tố này trong quản lí hành chính nhà nước. Nếu chỉ có sự lãnh đạo tập trung mà không mở rộng dân chủ thì sẽ tạo điều kiện cho các hành vi lạm quyền, tệ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng phát triển. Ngược lại, không có sự lãnh đạo tập trung thống nhất sẽ dẫn đến tình trạng tùy tiện, vô chính phủ, cục bộ địa phương. Trong điều kiện hiện nay sự lãnh đạo tập trung trên cơ sở dân chủ là yêu cầu khách quan của việc *"thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa"* (Điều 15 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)).

Nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lí hành chính nhà nước biểu hiện ở những nội dung sau:

a. Sự phụ thuộc của cơ quan hành chính nhà nước vào cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp

Hiến pháp của Nhà nước ta đã ghi nhận nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Người dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước do chính họ bầu ra để thay mặt họ trực tiếp thực hiện quyền lực đó. Điều 6 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã quy định: *"Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân"*.

Để thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, một hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới địa phương đã được hình thành. Trong tổ chức và hoạt động các cơ quan hành chính nhà nước luôn có sự phụ thuộc vào các cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp.

Trước hết, cơ quan quyền lực nhà nước có những quyền hạn nhất định trong việc thành lập, sáp nhập hay giải thể các cơ quan hành chính nhà nước ở cùng cấp. Ở trung ương, Quốc hội thành lập ra Chính phủ và trao cho nó quyền hành pháp. Ở địa phương, các uỷ ban nhân dân do hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra và thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước ở địa phương. Các cơ quan khác trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước (như bộ, cơ quan ngang bộ,...) đều do cơ quan quyền lực nhà nước trực tiếp hay gián tiếp quyết định việc thành lập, thay đổi hay bãi bỏ. Trong hoạt động, các cơ quan hành chính nhà nước luôn chịu sự chỉ đạo, giám sát của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước và chịu trách nhiệm báo cáo

hoạt động của mình trước cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Tất cả sự phụ thuộc nêu trên đều nhằm mục đích đảm bảo cho hoạt động của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước phù hợp với ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân lao động. Đồng thời đó chính là việc đảm bảo tập trung quyền lực vào hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước - cơ quan do dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Bên cạnh đó yếu tố dân chủ thể hiện rõ nét trong việc cơ quan quyền lực nhà nước trao quyền chủ động sáng tạo cho các cơ quan hành chính nhà nước trong việc chỉ đạo thực hiện hiến pháp, luật và các văn bản khác của cơ quan quyền lực nhà nước. Các cơ quan quyền lực nhà nước không can thiệp vào hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước mà tạo điều kiện thuận lợi cần thiết để các cơ quan này hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ của mình là quản lí hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

b. Sự phục tùng của cấp dưới đối với cấp trên, địa phương đối với trung ương

Sự phục tùng này đảm bảo cho cấp trên và trung ương tập trung quyền lực để chỉ đạo, giám sát hoạt động của cấp dưới và của địa phương. Thiếu sự phục tùng đó sẽ dẫn đến việc buông lỏng sự lãnh đạo, quản lí tập trung của trung ương và cấp trên, làm nảy sinh tình trạng tùy tiện, vô chính phủ, cục bộ địa phương. Sự phục tùng này biểu hiện ở cả hai phương diện tổ chức và hoạt động. Tất cả các yêu cầu, mệnh lệnh do cấp trên và trung ương đưa ra cấp dưới và địa phương có nghĩa vụ phải thực hiện. Tuy vậy, cần phải nhấn mạnh rằng sự phục tùng ở đây không phải là sự phục tùng vô điều kiện mà là sự phục tùng những mệnh lệnh hợp pháp trên cơ sở quy định của pháp luật. Đồng thời cấp trên, trung ương cũng phải tôn trọng ý kiến của cấp dưới, địa phương về công tác tổ chức, hoạt động và về các vấn đề khác của quản lí hành

chính nhà nước; phải tạo mọi điều kiện để cấp dưới, địa phương phát huy sự chủ động, sáng tạo nhằm huy động mọi khả năng về trí tuệ, lao động... để hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Có như vậy mới khắc phục được tình trạng quan liêu, áp đặt ý chí, làm mất đi tính chủ động sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của địa phương và cấp dưới.

c. Việc phân cấp quản lí

Phân cấp quản lí là sự chuyển giao thẩm quyền từ cấp trên xuống cấp dưới nhằm đạt được một cách có hiệu quả mục tiêu chung của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Khi tiến hành phân cấp quản lí, đã có sự phân định rõ chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp trong bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi cấp quản lí có những mục tiêu, nhiệm vụ, thẩm quyền và những phương tiện cần thiết để thực hiện tốt những mục tiêu, nhiệm vụ của cấp mình. Trong phạm vi thẩm quyền được giao mỗi cấp quản lí được phép tiến hành những hoạt động nhất định nhằm phát huy tính năng động sáng tạo của mình.

Phân cấp quản lí là một biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ. Tuy nhiên, điều này chỉ thực sự được thực hiện khi việc phân cấp quản lí đảm bảo được những yêu cầu sau đây:

- Việc phân cấp quản lí phải đảm bảo cho trung ương có quyền quyết định trong những lĩnh vực then chốt, những vấn đề có ý nghĩa chiến lược nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối và hài hòa của toàn xã hội, bảo đảm sự quản lí tập trung và thống nhất của Nhà nước trong phạm vi toàn quốc.

- Mạnh dạn giao quyền cho các địa phương, các đơn vị cơ sở để phát huy tính chủ động tích cực và sáng tạo trong quản lí, tích cực phát huy sức người, sức của, đẩy mạnh sản xuất và phục vụ đời sống, trên cơ sở đó hoàn thành mọi nhiệm vụ được trung ương và cấp trên giao phó. Mạnh dạn phân cấp cho địa phương và cơ sở là biện pháp đảm bảo tập trung, tránh cho

trung ương và cấp trên phải ôm đồm các công việc mang tính sự vụ thuộc về chức trách của địa phương và cơ sở.

- Việc phân cấp quản lí phải thật cụ thể, hợp lí trên cơ sở những quy định của pháp luật.

Phân cấp quản lí giữa các cấp trong bộ máy quản lí hành chính nhà nước là công việc hết sức phức tạp đòi hỏi phải xem xét từ nhiều yếu tố và góc độ khác nhau như: cơ sở kinh tế, xã hội, trình độ phát triển đồng đều về kinh tế, kết cấu hạ tầng, giao thông, thông tin, liên lạc, các yếu tố về dân tộc, trình độ dân trí, trình độ của đội ngũ cán bộ quản lí ở địa phương và cơ sở... Do đó, việc ban hành các quyết định về phân cấp quản lí cần phải có sự cân nhắc, tính toán kĩ lưỡng, hợp lí, tránh đưa ra những quyết định mang tính chung chung, tùy tiện. Tất cả các nội dung của việc phân cấp quản lí bao giờ cũng phải được thể hiện trong các văn bản pháp luật của các cấp có thẩm quyền.

d. Hướng về cơ sở

Các đơn vị cơ sở của bộ máy hành chính nhà nước là nơi trực tiếp tạo ra của cải vật chất, trực tiếp phục vụ đời sống vật chất và tinh thần của người dân lao động. Do vậy trách nhiệm của mọi cơ quan nhà nước là phải tạo điều kiện thuận lợi cho các đơn vị kinh tế, văn hóa - xã hội hoàn thành tốt công việc của mình.

Hướng về cơ sở chính là việc các cơ quan hành chính nhà nước mở rộng dân chủ trên cơ sở quản lí tập trung đối với hoạt động của toàn bộ hệ thống các đơn vị kinh tế, văn hóa - xã hội trực thuộc. Các đơn vị đó, trước hết là những tế bào của nền kinh tế quốc dân, nơi trực tiếp sản xuất ra của cải vật chất, được Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu các tài sản hợp pháp, có quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh, đồng thời cũng được Nhà nước hướng dẫn, giúp đỡ về vật chất, tinh thần. Các đơn vị văn hóa - xã hội của hệ thống các đơn vị cơ sở luôn được

Nhà nước quan tâm, cung cấp những trang thiết bị cần thiết để hoạt động, giúp đỡ về vật chất, tinh thần nhằm tạo ra những điều kiện tốt nhất để các đơn vị này hoạt động có hiệu quả. Song song với những việc làm nêu trên, Nhà nước cũng có các chính sách và biện pháp quản lí một cách thống nhất và chặt chẽ tổ chức và hoạt động của hệ thống các đơn vị cơ sở. Có như vậy mới thúc đẩy mọi hoạt động của các đơn vị kinh tế, văn hóa - xã hội này phát triển một cách mạnh mẽ theo đúng định hướng của Nhà nước.

e. Sự phụ thuộc hai chiều của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương

Các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương đều được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phụ thuộc hai chiều hay còn gọi là nguyên tắc song trùng trực thuộc. Sự phụ thuộc này thể hiện ở cả hai mặt tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và được pháp luật quy định một cách cụ thể.

Ở địa phương, uỷ ban nhân dân các cấp trước hết phụ thuộc vào hội đồng nhân dân cùng cấp (mối phụ thuộc ngang). Đồng thời chúng còn phụ thuộc vào cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở cấp trên trực tiếp (mối phụ thuộc dọc). Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân (sửa đổi) quy định uỷ ban nhân do hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra... Kết quả bầu các thành viên của uỷ ban nhân dân phải được chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn; kết quả bầu các thành viên của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn và uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân cùng cấp và uỷ ban nhân cấp trên. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân cùng cấp và Chính phủ.[1] Mối phụ thuộc ngang tạo điều kiện cần thiết

(1).Xem: Điều 45, 46 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân.

cho cấp dưới phát huy dân chủ, phát huy thế mạnh của địa phương để hoàn thành nhiệm vụ mà cấp trên đã giao phó. Mối phụ thuộc dọc giúp cho cấp trên có thể tập trung quyền lực nhà nước để chỉ đạo hoạt động của cấp dưới, tạo nên một hoạt động chung thống nhất.

Nguyên tắc phụ thuộc hai chiều của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa lợi ích chung của cả nước với lợi ích của địa phương, giữa lợi ích ngành với lợi ích vùng lãnh thổ.

4. Nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc

Chính sách dân tộc là chính sách xã hội quan trọng luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam có quyền bình đẳng với nhau trong mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội và đều được Nhà nước quan tâm, giúp đỡ về mọi mặt để phát huy tài năng, sức lực và trí tuệ. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội của Đảng cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ: "*Thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, tạo mọi điều kiện để các dân tộc phát triển đi lên con đường văn minh, tiến bộ, gắn bó mật thiết với sự phát triển chung của cộng đồng các dân tộc Việt Nam... Các chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp với đặc thù của các vùng và các dân tộc, nhất là các dân tộc thiểu số*". Điều 5 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: "*Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc*". Quy định này của Hiến pháp đã đặt nền móng pháp lí cho việc xây dựng và thực hiện nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc trong quản lí hành chính nhà nước. Trong quản lí hành chính nhà nước, nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc biểu hiện cụ thể như sau:

a. Trong công tác đào tạo và sử dụng cán bộ

Nhà nước có các chính sách ưu tiên đối với con em các dân tộc ít người, giúp đỡ về vật chất, động viên, khuyến khích về tinh thần để họ tích cực học tập nâng cao trình độ về mọi mặt. Trên cơ sở này, Nhà nước bao giờ cũng dành tỉ lệ nhất định số cán bộ, công chức là người dân tộc trong biên chế của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các cơ quan nhà nước hoạt động trên địa bàn các khu vực miền núi, biên giới, hải đảo nơi có nhiều đồng bào các dân tộc ít người sinh sống và có chính sách khuyến khích đối với những người tình nguyện đến phục vụ tại những khu vực này. Chính sách này tạo khả năng quan trọng để đồng bào các dân tộc ít người có điều kiện góp phần quyết định những vấn đề có liên quan tới quyền và lợi ích chính đáng của họ cũng như các vấn đề quan trọng khác của đất nước hay từng địa phương.

Chính sách ưu tiên của Nhà nước trong công tác cán bộ ở khu vực miền núi, biên giới và hải đảo còn thể hiện ở việc quy định chế độ đãi ngộ về vật chất và tinh thần đối với các cán bộ, công chức làm việc ở những khu vực này. Điều 10 Pháp lệnh cán bộ, công chức quy định: "*Cán bộ, công chức làm việc ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo hoặc làm việc trong các ngành nghề độc hại nguy hiểm được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi do Chính phủ quy định.*" Chính sách đãi ngộ này góp phần động viên, khuyến khích các cán bộ, công chức ở khu vực miền núi, biên giới, hải đảo hoàn thành tốt mọi nhiệm vụ của mình để góp phần đưa miền núi tiến kịp với miền xuôi.

b. Trong việc hoạch định các chính sách phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội

Nhà nước luôn quan tâm tới việc đưa ra những giải pháp, chính sách phù hợp để tạo điều kiện phát triển mọi mặt đời sống của đồng bào các dân tộc ít người, cụ thể là:

- Chú ý tới việc đầu tư xây dựng các công trình quan trọng về kinh tế, quốc phòng ở vùng các dân tộc thiểu số, một mặt nhằm khai thác những tiềm năng kinh tế, mặt khác nhằm xóa bỏ từng bước sự chênh lệch giữa các vùng trong đất nước, bảo đảm nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào các dân tộc ít người.

- Nhà nước có các chính sách đúng đắn đối với những người đi xây dựng vùng kinh tế mới, có kế hoạch và thường xuyên tổ chức điều động phân bố lao động tới các vùng dân tộc thiểu số. Việc làm này không chỉ phân bố lại lao động một cách hợp lí mà còn tạo điều kiện thuận lợi để các dân tộc ít người nâng cao trình độ về mọi mặt.

5. Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa

Trong quản lí hành chính nhà nước, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước sử dụng pháp luật với tính chất là phương tiện quan trọng để đảm bảo thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, phương tiện này chỉ thực sự phát huy vai trò, tác dụng khi nó được tôn trọng và thực hiện một cách nghiêm chỉnh trên thực tế. Vì vậy, pháp chế xã hội chủ nghĩa với nội dung là sự tôn trọng và tuân thủ triệt để pháp luật của các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân đã trở thành nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước. Điều 12 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: "*Nhà nước quản lí xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa*".

Quản lí hành chính nhà nước là công việc phức tạp bao gồm nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau. Đảm bảo thực hiện nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lí hành chính nhà nước có nghĩa là phải thực hiện đầy đủ các yêu cầu đối với

từng lĩnh vực hoạt động khác nhau đó, cụ thể là:

a. Trong hoạt động ban hành văn bản pháp luật

Ban hành văn bản là hình thức hoạt động cơ bản và chủ yếu của quản lí hành chính nhà nước. Thông qua hoạt động này các vấn đề liên quan đến quản lí hành chính nhà nước được xác định và đó chính là cơ sở pháp lí để các chủ thể thực hiện các công việc của mình trong quản lí hành chính nhà nước. Đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động này đòi hỏi:

- Các văn bản pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước phải được ban hành đúng thẩm quyền. Pháp luật quy định cho mỗi chủ thể quản lí hành chính nhà nước có những thẩm quyền nhất định để giải quyết các công việc khác nhau của quản lí hành chính nhà nước. Để cho những văn bản pháp luật do các chủ thể quản lí hành chính nhà nước ban hành đúng thẩm quyền thì yêu cầu nội dung của văn bản đó chỉ quy định hoặc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của chủ thể đã được pháp luật xác định. Yêu cầu này buộc các chủ thể quản lí hành chính khi ban hành các văn bản pháp luật cần phải xem xét và nghiên cứu hệ thống pháp luật hiện hành để xem mình có thẩm quyền quyết định công việc đó hay không. Việc cơ quan, địa phương này giải quyết, can thiệp vào công việc của cơ quan, địa phương khác, ngành này giải quyết công việc của ngành khác, địa phương vi phạm thẩm quyền của trung ương và ngược lại, đều là những việc làm vi phạm nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lí hành chính nhà nước.

- Các văn bản pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước phải có nội dung hợp pháp và thống nhất.

Trong quá trình thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước thực hiện việc ban hành các văn bản pháp luật với những nội dung khác nhau. Các văn bản dùng để ban hành các quy định áp dụng trong

quản lí hành chính nhà nước phải đảm bảo phù hợp với các văn bản pháp luật của chủ thể quản lí hành chính nhà nước ở cấp trên và các văn bản pháp luật do cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp ban hành. Các văn bản dùng để giải quyết các công việc cụ thể của quản lí hành chính nhà nước phải có nội dung phù hợp với pháp luật, hình thành trên cơ sở pháp luật và để thi hành hay chỉ đạo thực hiện pháp luật.

- Các văn bản pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước phải ban hành đúng tên gọi và hình thức được pháp luật quy định. Hiến pháp, các luật về tổ chức nhà nước có những quy định về các loại văn bản pháp luật mà các chủ thể quản lí hành chính được phép ban hành. Đặc biệt Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội thông qua ngày 12/11/1996 đã xác định cụ thể tên gọi và hình thức các loại văn bản quy phạm pháp luật mà các chủ thể có thẩm quyền được phép ban hành trong hoạt động của mình. Đây là cơ sở pháp lí quan trọng để các chủ thể quản lí hành chính khi thực hiện hoạt động ban hành văn bản đảm bảo tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về tên gọi, hình thức văn bản.

- Các văn bản trong quản lí hành chính nhà nước phải được ban hành theo đúng trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.

b. Trong hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật

Tổ chức thực hiện pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước thực chất là hoạt động tổ chức thực hiện nội dung các văn bản pháp luật do các chủ thể quản lí hành chính nhà nước ban hành cũng như thực hiện các hành vi quản lí hành chính nhà nước khác thông qua những hình thức và phương pháp nhất định. Thông qua hàng loạt các công việc cụ thể, hoạt động này đảm bảo cho pháp luật trở thành hiện thực trong thực tiễn quản lí hành chính nhà nước, làm cho quản lí hành chính nhà nước thực sự phát huy được hiệu lực. Pháp chế xã hội chủ nghĩa đòi hỏi:

- Triệt để tôn trọng các văn bản pháp luật về thẩm quyền và nội dung ban hành. Cả hai bên chủ thể quản lí hành chính nhà nước và đối tượng bị quản lí khi thực hiện các hoạt động của mình đều phải tuân thủ yêu cầu này. Tình trạng lạm quyền, không tuân thủ các nghĩa vụ được pháp luật quy định phải được loại trừ khỏi hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Các quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức và cá nhân trong quản lí hành chính nhà nước phải được tôn trọng và đảm bảo thực hiện.

- Hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thi hành pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo phải được thực hiện một cách nghiêm ngặt, theo đúng các quy định của pháp luật nhằm ngăn chặn, phát hiện kịp thời các việc làm vi phạm pháp luật đảm bảo cho pháp luật được thi hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất.

- Phải xử lí nghiêm minh, kịp thời, đúng pháp luật các hành vi vi phạm pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước. Các cơ quan có thẩm quyền xử lí vi phạm pháp luật như: Cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, cơ quan làm công tác xét xử... có trách nhiệm phát hiện, xử lí kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước.

B. CÁC NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC - KĨ THUẬT

1. Nguyên tắc quản lí theo ngành, chức năng kết hợp với quản lí theo địa phương

Cùng với sự phát triển của xã hội là việc chuyên môn hóa các hoạt động của con người trong đời sống xã hội. Đây chính là cơ sở khách quan của việc hình thành khái niệm ngành. Ngành là khái niệm chỉ tổng thể những đơn vị, tổ chức sản xuất - kinh doanh có cùng cơ cấu kinh tế - kĩ thuật hay các tổ chức, đơn vị hoạt động với mục đích giống nhau (như cùng sản xuất ra một loại sản phẩm, cùng thực hiện một loại dịch vụ, hay cùng thực hiện một hoạt động sự nghiệp nào đó...). Tùy thuộc vào các cách

khác nhau của việc phân loại sản phẩm của các hoạt động hay mục đích của các hoạt động mà người ta phân chia thành các ngành, phân ngành, ngành chuyên sâu... khác nhau. Trên thực tế còn một cách hiểu khá phổ biến về thuật ngữ "ngành", theo đó ngành là một *"hệ thống cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương".*[1] *Ví dụ:* Khi nói đến ngành tài chính người ta hiểu đó là hệ thống các cơ quan hoạt động trong lĩnh vực tài chính từ trung ương đến cơ sở.

Có sự phân chia các lĩnh vực hoạt động của xã hội thành các ngành tất yếu cũng sẽ dẫn đến việc thực hiện hoạt động quản lí theo ngành. Quản lí theo ngành là hoạt động quản lí các đơn vị, tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội có cùng cơ cấu kinh tế - kĩ thuật hoặc hoạt động với mục đích giống nhau nhằm làm cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị này phát triển một cách đồng bộ, nhịp nhàng, đáp ứng được với yêu cầu của nhà nước và xã hội.

Khi thực hiện hoạt động quản lí ngành đòi hỏi các chủ thể quản lí phải thực hiện rất nhiều việc chuyên môn khác nhau như: Lập quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành, quản lí thực hiện các khoản thu, chi, giám sát, kiểm tra việc thực hiện pháp luật... Trong điều kiện khối lượng các công việc quản lí ngày càng nhiều và mang tính phức tạp thì sự đòi hỏi của việc chuyên môn hóa cao các công việc nêu trên luôn được đặt ra. Chính điều này đã làm nảy sinh ra nhu cầu quản lí theo chức năng hay còn gọi là quản lí theo lĩnh vực.

Quản lí theo chức năng là quản lí theo từng lĩnh vực chuyên môn nhất định của quản lí hành chính nhà nước như kế hoạch, tài chính, giá cả, khoa học, công nghệ, lao động, nội vụ, quan hệ đối ngoại và hợp tác quốc tế, tổ chức và công vụ. Các lĩnh vực chuyên môn này liên quan đến hoạt động của tất cả các bộ,

(1).Xem: Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Văn hoá thông tin, H. 1998, tr.1183.

các cấp quản lí nhà nước, các tổ chức và cá nhân trong xã hội.[1] Cơ quan quản lí theo chức năng là cơ quan quản lí một lĩnh vực chuyên môn hay một nhóm các lĩnh vực chuyên môn có liên quan với nhau (cơ quan chuyên môn tổng hợp). Hoạt động quản lí theo ngành, theo chức năng được thực hiện với các hình thức, quy mô khác nhau, có thể trên phạm vi toàn quốc, trên từng địa phương hay vùng lãnh thổ.

Để quản lí theo ngành và theo chức năng, đòi hỏi phải có một tổ chức đứng ra thực hiện công việc này. Các bộ, cơ quan ngang bộ được thành lập để thực hiện việc thống nhất quản lí một ngành, lĩnh vực chuyên môn hoặc một vài ngành, lĩnh vực chuyên môn có liên quan trong phạm vi toàn quốc và được phân chia thành hai loại: Bộ quản lí ngành và bộ quản lí lĩnh vực (bộ quản lí theo chức năng hay bộ chuyên môn tổng hợp). Bộ quản lí theo ngành là cơ quan có trách nhiệm quản lí những ngành kinh tế - kĩ thuật, văn hoá, xã hội như nông nghiệp, công nghiệp, giao thông vận tải, văn hóa, giáo dục, y tế... Các bộ quản lí theo chức năng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giúp Chính phủ nghiên cứu và xây dựng các chiến lược kinh tế - xã hội nói chung, dự án kế hoạch tổng hợp và cân đối liên ngành cũng như phục vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho bộ quản lí ngành hoàn thành nhiệm vụ.[2] Ở đây cần phân biệt hai khái niệm bộ và ngành. Bộ là phạm trù thuộc về tổ chức nhà nước để chỉ một loại cơ quan có thẩm quyền quản lí ngành, lĩnh vực chuyên môn ở trung ương. Còn ngành là phạm trù về kinh tế - xã hội mà nội dung của nó đã được nêu ra ở phần trên. Bộ (cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ) có những nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau để thực hiện hoạt động quản lí theo ngành như: Xây dựng và thực hiện các quy hoạch, các dự án

(1).Xem: Giáo trình quản lí nhà nước về kinh tế, Đại học kinh tế quốc dân Hà Nội, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, H.1999, tr 289.
(2).Xem: Giáo trình quản lí nhà nước về kinh tế, Đại học kinh tế quốc dân Hà Nội, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, H.1999, tr. 289, 290.

phát triển toàn ngành, kế hoạch hàng năm và dài hạn của ngành... Trong phạm vi quyền hạn, nhiệm vụ được pháp luật quy định, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có quyền ban hành các văn bản pháp luật để thực hiện pháp luật một cách thống nhất trong từng ngành; quyết định các chính sách, chế độ và các biện pháp nhằm tăng cường và cải tiến cơ cấu tổ chức, hoạt động quản lí của ngành, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch cũng như nhiệm vụ được giao. Nội dung của quản lí theo ngành mà chúng ta đề cập ở đây là quản lí về mặt nhà nước. Nó khác với hoạt động quản lí sản xuất kinh doanh do bản thân mỗi đơn vị kinh tế - kĩ thuật hoặc văn hóa - xã hội trong ngành đó thực hiện.

Quản lí theo địa phương là quản lí trên phạm vi lãnh thổ nhất định theo sự phân vạch địa giới hành chính của Nhà nước. Theo quy định của pháp luật nước ta, việc quản lí theo địa phương được thực hiện ở ba cấp:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
- Xã, phường, thị trấn.[1]

Để đảm bảo cho hoạt động quản lí theo địa phương được thực hiện có hiệu quả, vấn đề quan trọng là phải phân chia địa giới các đơn vị hành chính theo quy mô hợp lí có tính đến các yếu tố về kinh tế, chính trị, xã hội, thành phần dân tộc... Ở địa phương, uỷ ban nhân dân các cấp là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, giải quyết mọi vấn đề có liên quan đến các lĩnh vực hoạt động của các ngành phát sinh trên địa bàn địa phương. Để giúp cho uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện tốt hoạt động quản lí hành chính nhà nước của mình, các sở, phòng, ban chuyên môn được thành lập. Chúng thực hiện hoạt động quản lí chuyên ngành trên lãnh thổ của địa phương.

---

(1).Xem: Điều 118 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

Pháp luật quy định một cách cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của uỷ ban nhân dân các cấp, các sở, phòng, ban chuyên môn ở địa phương trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước, nhằm làm cho hoạt động của các cơ quan này được thực hiện một cách có hiệu quả. Nhìn chung hoạt động quản lí theo địa phương tập trung vào những nội dung chủ yếu sau đây: Xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trên toàn lãnh thổ; xây dựng và quản lí kết cấu hạ tầng cho sản xuất, đời sống dân cư sống và làm việc trên lãnh thổ; tổ chức điều hòa phối hợp sự hợp tác, liên kết, liên doanh các đơn vị kinh tế, văn hóa, xã hội trên lãnh thổ; bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa, trật tự và kỉ cương của Nhà nước.

Trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước, quản lí theo ngành và quản lí theo chức năng luôn được kết hợp chặt chẽ với quản lí theo địa phương. Đó chính là sự phối hợp giữa quản lí theo chiều dọc của các bộ với quản lí theo chiều ngang của chính quyền địa phương, theo sự phân công trách nhiệm và phân cấp quản lí giữa các ngành, các cấp. Sự kết hợp này đã trở thành nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước. Sự kết hợp này là cần thiết bởi lẽ:

- Mỗi đơn vị, tổ chức của một ngành đều nằm trên lãnh thổ của một địa phương nhất định. Góp phần tăng cường hiệu quả cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị này là những tiềm năng, thế mạnh của địa phương về tài nguyên thiên nhiên, về nguồn nhân lực. Do vậy, chỉ có quản lí theo ngành kết hợp với quản lí theo địa phương mới có thể khai thác một cách triệt để những tiềm năng, thế mạnh của địa phương trong việc phát triển ngành đó ở địa bàn lãnh thổ của địa phương.

- Ở mỗi một địa bàn lãnh thổ nhất định, do có sự khác nhau về các yếu tố tự nhiên, văn hóa - xã hội cho nên các yêu cầu đặt ra cho hoạt động của ngành, lĩnh vực chuyên môn trên địa bàn lãnh thổ cũng mang những nét đặc thù riêng biệt. Cho nên chỉ

có kết hợp quản lí theo ngành, quản lí theo chức năng với quản lí theo địa phương mới có thể nắm bắt những đặc thù đó, trên cơ sở đó đảm bảo được sự phát triển của các ngành ở địa phương.

- Trên lãnh thổ một địa phương có hoạt động của các đơn vị, tổ chức của các ngành khác nhau. Hoạt động của các đơn vị, tổ chức đó bị chi phối bởi yếu tố địa phương. Đồng thời, các đơn vị, tổ chức thuộc các ngành lại có mối liên hệ móc xích xuyên suốt trong phạm vi toàn quốc. Do đó, nếu tách rời việc quản lí theo ngành với quản lí theo địa phương đương nhiên sẽ dẫn đến tình trạng cục bộ khép kín trong một ngành hay tình trạng cục bộ, bản vị, địa phương làm cho hoạt động của các ngành không phát triển được một cách toàn diện, không đáp ứng được với các yêu cầu của Nhà nước và xã hội. Vì vậy, trong quản lí hành chính nhà nước khi giải quyết vấn đề phát triển ngành, lĩnh vực chuyên môn bao giờ cũng phải tính đến lợi ích của các địa phương và ngược lại. Cần thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ trong tổ chức và hoạt động của cơ quan quản lí ngành, lĩnh vực chuyên môn ở trung ương với chính quyền địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ của quản lí hành chính nhà nước. Sự phối hợp đó được biểu hiện cụ thể như sau:

- Trong hoạt động quy hoạch và kế hoạch: Các bộ và chính quyền địa phương có nhiệm vụ trao đổi, phối hợp chặt chẽ những vấn đề có liên quan để xây dựng, thực hiện quy hoạch, kế hoạch ngành, lĩnh vực chuyên môn.

- Trong xây dựng và chỉ đạo bộ máy chuyên môn: Các bộ và chính quyền địa phương điều hòa, phối hợp hoạt động của các cơ quan quản lí chuyên môn địa phương nhằm phát huy mọi khả năng vật chất - kĩ thuật trong phạm vi lãnh thổ để phát triển sản xuất, bảo đảm lợi ích cả nước và lợi ích địa phương. Điều 54 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân quy định: *"Các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lí về tổ chức, biên chế và công tác của uỷ ban nhân dân cấp mình, đồng thời chịu sự chỉ*

đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước uỷ ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên và khi cần thiết thì báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân".

- Xây dựng cơ sở vật chất - kĩ thuật: Bộ chỉ đạo xây dựng cơ sở vật chất thống nhất trong toàn ngành, cung cấp cho địa phương các loại vật tư kĩ thuật và thiết bị chuyên dùng trong phạm vi của bộ, chính quyền địa phương bảo đảm kết cấu hạ tầng cho mọi hoạt động sản xuất kinh doanh trong phạm vi địa phương như: cung cấp điện, nước, xây dựng đường giao thông... cho các đơn vị, tổ chức của ngành trung ương đóng tại địa phương.

- Ban hành và kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật: Trên cơ sở pháp luật, trong phạm vi thẩm quyền các bộ ban hành các quyết định, chỉ thị, thông tư có hiệu lực bắt buộc đối với chính quyền địa phương và có quyền kiểm tra việc thi hành các văn bản đó. Điều 16 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: *"Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở".*[1] Mặt khác, trên cơ sở thẩm quyền của mình, chính quyền địa phương cũng có quyền ra các quyết định bắt buộc đối với các ngành ở địa phương và kiểm tra việc thực hiện chúng.

2. Nguyên tắc quản lí theo ngành kết hợp với quản lí theo chức năng và phối hợp quản lí liên ngành

Sự phát triển của một ngành rất cần phải có hoạt động quản

(1).Xem: Điều 116 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

lí theo chức năng của các cơ quan chuyên môn có trách nhiệm nhằm đảm bảo cho các hoạt động chuyên môn diễn ra trong phạm vi của ngành được thực hiện một cách đồng bộ, thống nhất. Bên cạnh đó, sự tồn tại và phát triển của một ngành nào đó luôn nằm trong mối liên hệ và phụ thuộc vào các ngành khác có liên quan. Không thể có một ngành nào tồn tại và hoạt động một cách độc lập. Để thực hiện các công việc của mình, trong mỗi đơn vị, tổ chức của một ngành cần thiết phải tiến hành rất nhiều hoạt động chuyên môn khác nhau; có hoạt động chuyên môn liên quan đến phạm vi quản lí của một ngành khác; có hoạt động chuyên môn lại liên quan đến phạm vi quản lí theo chức năng của các cơ quan chuyên môn tổng hợp. Trong phạm vi có liên quan, các cơ quan quản lí theo ngành và các cơ quan chuyên môn tổng hợp (cơ quan quản lí theo chức năng) đều có những quyền hạn nhất định đối với các đối tượng quản lí thuộc quyền. Như vậy, một đơn vị, tổ chức của một ngành phải đồng thời chịu sự quản lí theo chức năng của tất cả các cơ quan chuyên môn tổng hợp và các cơ quan quản lí theo ngành trong phạm vi công việc có liên quan. Do đó, cần thiết phải kết hợp quản lí theo ngành với quản lí theo chức năng, phối hợp quản lí liên ngành. Quản lí theo ngành kết hợp với quản lí theo chức năng, phối hợp quản lí liên ngành đảm bảo việc thực hiện có hiệu quả từng chức năng quản lí riêng biệt của các đơn vị, tổ chức trong ngành đồng thời đảm bảo sự phát triển của các mối quan hệ liên ngành, làm cho toàn bộ hoạt động của hệ thống ngành được phối hợp chặt chẽ, có hiệu quả, đảm bảo cho hoạt động của cơ quan quản lí các ngành, chức năng và các cấp được thống nhất.

Ở nước ta, theo quy định của pháp luật, hệ thống các cơ quan chuyên môn tổng hợp được hình thành để thực hiện việc quản lí theo chức năng. Theo hệ thống dọc, có bộ, sở, phòng ban chuyên môn quản lí theo chức năng. Ở mỗi cơ quan quản lí theo ngành đều có các bộ phận quản lí theo chức năng như các

vụ, cục, ban... chịu sự quản lí của cơ quan quản lí theo chức năng có thẩm quyền ở cấp trên.

Nguyên tắc quản lí theo ngành kết hợp với quản lí theo chức năng, phối hợp quản lí liên ngành thể hiện ở những nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lí theo chức năng, cơ quan quản lí ngành trong việc thực hiện các công việc của quản lí hành chính nhà nước, cụ thể là:

- Các cơ quan quản lí theo chức năng có quyền ban hành các quy định, các mệnh lệnh cụ thể liên quan đến chức năng quản lí của mình theo quy định của pháp luật, có tính chất bắt buộc thực hiện đối với các ngành, các cấp đồng thời các cơ quan quản lí theo chức năng kiểm tra việc thực hiện các chính sách, chế độ do mình ban hành, xử lí hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm các chính sách, chế độ do mình ban hành theo quy định của pháp luật.

- Các cơ quan quản lí ngành có quyền ban hành các quyết định quản lí có tính chất bắt buộc phải thực hiện đối với các ngành có liên quan trong phạm vi những vấn đề thuộc quyền quản lí của ngành và kiểm tra việc thực hiện các quyết định quản lí đó.

- Trong phạm vi công việc của mình, các cơ quan quản lí theo ngành, quản lí theo chức năng có quyền phối hợp với nhau để ban hành các quyết định quản lí có hiệu lực chung trong phạm vi hoạt động các ngành hoặc lĩnh vực chuyên môn mà chúng được phân công quản lí.

Việc thực hiện những quyền hạn nêu trên giúp cho Nhà nước điều hòa, phối hợp, kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật của các ngành, tạo nên sự đồng bộ, ăn ý trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

CHƯƠNG IV

HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. HÌNH THỨC QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và phân loại các hình thức quản lí hành chính nhà nước

Nhiệm vụ quản lí hành chính nhà nước được thực hiện trên thực tế thông qua những hoạt động cụ thể khác nhau. Những hoạt động cụ thể này rất phong phú về nội dung và đa dạng về hình thức do nó được các chủ thể có nhiệm vụ khác nhau ở các cấp quản lí khác nhau tiến hành. Những hoạt động này có thể được phân thành nhóm căn cứ vào những dấu hiệu chung (hoặc tương tự) biểu hiện ra bên ngoài.

Biểu hiện ra bên ngoài của hoạt động quản lí trong những hành động cụ thể cùng loại được gọi là hình thức của hoạt động quản lí. Như vậy, hình thức quản lí hành chính nhà nước (với tư cách là cách thức thể hiện nội dung của quản lí hành chính nhà nước trong hoàn cảnh quản lí cụ thể) là hoạt động biểu hiện ra bên ngoài của chủ thể quản lí nhằm thực hiện tác động quản lí.

Nói cách khác, hình thức quản lí hành chính nhà nước là biểu hiện có tính chất tổ chức - pháp lí của những hoạt động cụ thể cùng loại của chủ thể quản lí hành chính nhà nước nhằm hoàn thành những nhiệm vụ đặt ra trước nó.

Do tính chất đa dạng của hoạt động quản lí hành chính nhà nước nên việc xác định hình thức quản lí đem lại hiệu quả cao là nhiệm vụ quan trọng và không dễ dàng. Việc xác định hình thức quản lí có hiệu quả phụ thuộc vào những điều kiện khách quan, những chức năng của quản lí, nội dung và tính chất của những nhiệm vụ (vấn đề) cần giải quyết, những đặc điểm của đối tượng quản lí, yêu cầu cụ thể đặt ra trước chủ thể quản lí hành chính nhà nước v.v.. đồng thời, cần phải căn cứ vào các quy định của pháp luật vì hoạt động quản lí hành chính nhà nước là hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật.

Việc xác định hình thức quản lí hành chính nhà nước cần phải được tiến hành trên cơ sở những quy luật nhất định, trong đó có:

a. Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với chức năng quản lí.

b. Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với nội dung và tính chất của những vấn đề quản lí cần giải quyết.

c. Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với những đặc điểm của đối tượng quản lí cụ thể.

d. Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với mục đích cụ thể của tác động quản lí.

Ngoài ra, để bảo đảm sự xác định đúng đắn, bảo đảm tổ chức quản lí hợp lí và khoa học cần phải phân loại các hình thức quản lí hành chính nhà nước thành những nhóm gồm những hoạt động quản lí giống nhau (hoặc tương tự) về tính chất, nội dung, những biểu hiện bề ngoài v.v..

Những hình thức cụ thể của hoạt động quản lí hành chính nhà nước thường liên quan hữu cơ với những hình thức pháp lí của hoạt động nhà nước nói chung (lập pháp, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật). Nét đặc trưng của quản lí hành chính nhà nước là những hình thức pháp lí liên kết chặt chẽ với

nhau trên cơ sở sự thống nhất của chức năng chấp hành - điều hành. Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước cần:

a. Xác lập những quy tắc xử sự dưới luật trong những vấn đề thuộc thẩm quyền của mình.

b. Tiến hành hoạt động điều hành mà nội dung là áp dụng quy phạm pháp luật.

c. Giải quyết những trường hợp không thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, đánh giá hành vi xử sự của các bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính và áp dụng các biện pháp tác động có tính chất bắt buộc trong những trường hợp pháp luật quy định.

Đồng thời, thực tiễn quản lí hành chính nhà nước cũng cho thấy rằng hoạt động quản lí hành chính nhà nước còn có thể được tiến hành dưới những hình thức không pháp lí. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là cho phép các chủ thể quản lí hành chính nhà nước thực hiện những hành vi trái pháp luật, bởi vì mọi hoạt động của chủ thể quản lí hành chính nhà nước đều phải tiến hành trên cơ sở pháp luật và để thực hiện pháp luật.

Như vậy, ta có thể phân loại các hình thức quản lí hành chính nhà nước thành hình thức pháp lí và hình thức không pháp lí.

Hình thức pháp lí bao giờ cũng được pháp luật quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục... (*Ví dụ*: Đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì pháp luật quy định thẩm quyền ban hành văn bản, hình thức văn bản, thủ tục ban hành văn bản v.v..); còn hình thức không pháp lí thì pháp luật chỉ quy định những thủ tục chung để tiến hành chúng (thủ tục tiến hành hội nghị, hội thảo, tổng kết và phổ biến kinh nghiệm công tác v.v.).

Sự khác nhau giữa 2 loại hình thức này còn thể hiện ở chỗ

hình thức pháp lí có thể dẫn đến sự phát sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ pháp luật hành chính cụ thể còn hình thức không pháp lí thì không có khả năng ấy. Hình thức không pháp lí có thể được tiến hành trước hoặc sau hình thức pháp lí (quyết định hành chính được ban hành trên cơ sở báo cáo hoặc đề nghị của cấp dưới) hoặc đơn giản là tạo điều kiện cần thiết cho việc tiến hành hoạt động mang tính chất pháp lí (chuẩn bị những số liệu, tài liệu cần thiết).

Các chủ thể quản lí hành chính nhà nước thường kết hợp sử dụng cả hình thức pháp lí lẫn hình thức không pháp lí trong hoạt động của mình. Cần lưu ý rằng, hiện nay các hình thức pháp lí đang chiếm ưu thế nhưng xu hướng chung là việc sử dụng các hình thức không pháp lí ngày càng phổ biến hơn trong hoạt động của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước. Điều đó hoàn toàn phù hợp với phương hướng và nội dung cải cách nền hành chính quốc gia hiện nay. Khi phạm vi của những chỉ thị, mệnh lệnh bắt buộc ngày càng thu hẹp lại thì việc hướng dẫn và hỗ trợ hoạt động của cấp dưới, công tác giải thích, dự báo v.v. ngày càng được quan tâm hơn.

Cách phân loại trên đây, nhìn chung, được nhiều người thừa nhận nhưng khi phân loại cụ thể hơn thì có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến phân loại các hình thức quản lí hành chính nhà nước thành bốn loại như sau:

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- Ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.
- Áp dụng những biện pháp tổ chức trực tiếp.
- Thực hiện những tác động về nghiệp vụ - kĩ thuật.

Tuy nhiên, theo cách phân loại trên đây sẽ có một phần hoạt động của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước không được xếp vào hình thức nào. Đó là những hoạt động

mang tính chất pháp lí nhưng không đòi hỏi phải ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật như đăng kí phương tiện giao thông, cấp văn bằng v.v.. Như vậy, bên cạnh bốn hình thức kể trên còn có một hình thức nữa là những hoạt động mang tính chất pháp lí nhưng không cần phải ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật (tạm gọi là những hoạt động khác mang tính chất pháp lí).

Do đó, hợp lí hơn cả là phân chia các hình thức quản lí hành chính nhà nước thành 5 loại:

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- Ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.
- Thực hiện những hoạt động khác mang tính chất pháp lí.
- Áp dụng những biện pháp tổ chức trực tiếp.
- Thực hiện những tác động về nghiệp vụ - kĩ thuật.

2. Các hình thức quản lí hành chính nhà nước

a. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là hình thức pháp lí quan trọng nhất trong hoạt động của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Số lượng văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành là rất lớn. Điều đó dường như không phù hợp với chức năng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước là chức năng chấp hành luật. Điều đó được quyết định chủ yếu bởi các cơ quan quyền lực nhà nước các cấp không phải là những cơ quan hoạt động thường xuyên và việc mở rộng phạm vi những vấn đề chỉ các cơ quan quyền lực nhà nước mới được phép quyết định không phải là vô tận.

Mặt khác, pháp luật hiện hành và thực tiễn quản lí khẳng định khả năng lập quy độc lập của các cơ quan hành chính nhà

nước. Những quy tắc xử sự chung trong luật và các văn bản khác của các cơ quan quyền lực nhà nước không bao hàm hết mọi vấn đề của đời sống xã hội. Chúng chỉ là những quy định chung cần được cụ thể hóa trong từng lĩnh vực của quản lí hành chính nhà nước. Nhiệm vụ cụ thể hóa đó được pháp luật trao cho các cơ quan hành chính nhà nước tương ứng. Hoạt động này không nhằm thay đổi những quy định chung mà nhằm bảo đảm việc chấp hành những quy định chung bằng cách bổ sung những quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành nhằm cụ thể hóa, chi tiết hóa những quy phạm luật căn cứ vào những điều kiện lãnh thổ và thời gian, đảm bảo chấp hành luật một cách đúng đắn, hiệu quả, phù hợp với những yêu cầu của luật.

Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện hữu hiệu để các chủ thể quản lí hành chính nhà nước tác động tích cực lên lĩnh vực đời sống xã hội thuộc quyền quản lí của mình trong khuôn khổ những yêu cầu chung của luật. Cũng chính thông qua việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà vai trò điều chỉnh của hoạt động chấp hành quyền lực nhà nước được thể hiện một cách tương đối đầy đủ. Nếu không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì hoạt động của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước chỉ có tính chất chấp hành thụ động, đơn giản mà không mang tính sáng tạo.

Quá trình quản lí đòi hỏi phải ban hành những quyết định quản lí mà một phần trong những quyết định đó có chứa đựng chương trình hoạt động đối với các đối tượng quản lí dưới quyền. Trong quyết định quản lí có xác định mục đích thành lập, quy định nhiệm vụ của đối tượng quản lí, những mối liên hệ công tác cơ bản v.v. Thông qua hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật hành chính, các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước:

- Ấn định những quy tắc xử sự trong quản lí hành chính nhà nước. Cụ thể là ban hành những quy định có tính chất chung hoặc ngành, liên ngành liên quan đến hành vi xử sự của các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan, xí nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội cũng như công dân, người nước ngoài... trong quản lí hành chính nhà nước.

- Quy định những nhiệm vụ cụ thể, quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước.

- Xác định các mối liên hệ chủ yếu giữa các bộ phận của hệ thống quản lí hành chính nhà nước.

- Quy định những hạn chế và những điều ngăn cấm.

- Trong trường hợp cần thiết, đặt ra những nghĩa vụ đặc biệt hoặc trao quyền hạn đặc biệt.

- Thực hiện chức năng bảo vệ pháp luật và đặt ra những bảo đảm pháp lí cho trật tự quản lí hành chính nhà nước.

Từ những điều đã phân tích ở trên cho thấy phạm vi hoạt động lập quy của các cơ quan hành chính nhà nước và khả năng sử dụng nó nhằm điều chỉnh các mặt khác nhau của hoạt động chấp hành - điều hành là rất lớn. Bởi vậy, cần đặt vấn đề về yêu cầu đối với hoạt động lập quy của các cơ quan hành chính nhà nước.

Những yêu cầu cơ bản đối với hoạt động lập quy của các cơ quan hành chính nhà nước là:

- Giới hạn lập quy về nguyên tắc phải được quy định bởi cơ quan quyền lực nhà nước.

- Hoạt động lập quy trong mọi trường hợp phải có cơ sở pháp lí là những quy định tương ứng của cơ quan quyền lực nhà nước và sự ủy nhiệm cụ thể của cơ quan quyền lực nhà nước.

Tóm lại, trong các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan

hành chính nhà nước quy định những quy tắc chung trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước; những nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước; xác định rõ thẩm quyền và thủ tục tiến hành hoạt động của các chủ thể quản lí v.v. Quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và giới hạn của hoạt động này của các cơ quan hành chính nhà nước được pháp luật quy định chặt chẽ.

b. Ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật

Ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật là hình thức hoạt động chủ yếu của các cơ quan hành chính nhà nước. Nội dung của nó 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 quy phạm pháp luật làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

Bằng việc ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước giải quyết những việc cụ thể liên quan đến cơ quan, tổ chức hay cá nhân trên cơ sở những yêu cầu và điều kiện được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời các chủ thể quản lí hành chính nhà nước cũng thực hiện những nhiệm vụ được giao trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội thông qua việc ban hành các văn bản loại này.

Đặc trưng của các văn bản áp dụng quy phạm pháp luật cũng như của các văn bản quy phạm pháp luật hành chính là tính chất quyền lực và tính chất dưới luật. Những văn bản áp dụng quy phạm pháp luật phải phù hợp với những văn bản quy phạm pháp luật.

Các văn bản áp dụng quy phạm pháp luật rất khác nhau về nội dung, tính chất, mục đích v.v. nên khó có thể tiến hành phân loại chi tiết mà không gây tranh luận. Vì vậy, có thể chia

chúng thành hai nhóm lớn sau đây:

- Những văn bản chấp hành pháp luật.

- Những văn bản bảo vệ pháp luật.

Trong cả hai trường hợp (ban hành văn bản chấp hành pháp luật và ban hành văn bản bảo vệ pháp luật) mục đích cơ bản của việc ban hành văn bản là đảm bảo hành vi xử sự cần thiết của các thành viên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Trong mỗi trường hợp mục đích chung này đạt được bằng những cách khác nhau. Trong trường hợp ban hành văn bản chấp hành pháp luật, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước áp dụng hoặc hiện thực hóa phần quy định của quy phạm pháp luật tương ứng. Đây là hoạt động mang tính tích cực, thông qua hoạt động này quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính nhà nước được hiện thực hóa trong mối liên hệ với việc điều chỉnh thường xuyên và trực tiếp những quan hệ đó (*ví dụ*: Quyết định bổ nhiệm). Trong trường hợp ban hành những văn bản bảo vệ pháp luật, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước áp dụng hoặc hiện thực hóa phần chế tài của quy phạm pháp luật tương ứng (*ví dụ*: Quyết định xử phạt). Đây là hoạt động không thể thiếu của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước để đảm bảo pháp chế và kỉ luật nhà nước.

Như vậy, thông qua việc ban hành các văn bản áp dụng quy phạm pháp luật, các chủ thể quản lí hành chính nhà nước 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 phi nhà nước và công dân, cá nhân và tổ chức nước ngoài tham gia vào quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Phạm vi tác động của các văn bản loại này là rất rộng và khó có thể liệt kê tỉ mỉ. Đó là những vấn đề về tổ chức, xác định nhiệm vụ, đặt nghĩa vụ cụ thể, thỏa mãn những yêu cầu hợp pháp của công dân, áp dụng các chế tài hành chính v.v..

Thực chất toàn bộ hoạt động hàng ngày của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước thể hiện trong các văn bản áp dụng quy phạm pháp luật nên những văn bản loại này có số lượng lớn hơn hẳn so với các văn bản quy phạm pháp luật. Những văn bản loại này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của các đối tượng có liên quan nên đòi hỏi các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản phải có kiến thức pháp lí và chuyên môn cần thiết, thận trọng trong từng trường hợp, xem xét kĩ mọi mặt của vấn đề cần giải quyết... để có thể đưa ra quyết định đúng đắn và hợp lí.

c. Thực hiện những hoạt động khác mang tính chất pháp lí

Đây là hình thức pháp lí quan trọng của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Hình thức hoạt động này được tiến hành khi phát sinh những điều kiện tương ứng được định trước trong quy phạm pháp luật nhưng không cần ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.

Đó là những hoạt động như:

- Áp dụng các biện pháp nhằm ngăn chặn và phòng ngừa vi phạm pháp luật như kiểm tra giấy phép lái xe, kiểm tra việc đăng kí tạm trú, tạm vắng v.v..

- Đăng kí những sự kiện nhất định như đăng kí khai sinh, khai tử v.v..

- Lập và cấp một số giấy tờ nhất định như lập biên bản về vi phạm hành chính, cấp giấy phép lái xe v.v..

Trong những hoạt động khác mang tính chất pháp lí thì công tác công chứng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Công chứng là việc công chứng viên chứng nhận tính xác thực, tính hợp pháp của hợp đồng, giao dịch khác bằng văn bản mà theo quy định của pháp luật phải công chứng hoặc cá nhân, tổ chức tự nguyên yêu cầu công chứng. Văn bản công chứng có

hiệu lực thi hành đối với các bên liên quan; trong trường hợp bên có nghĩa vụ không thực hiện nghĩa vụ của mình thì bên kia có quyền yêu cầu toà án giải quyết, trừ trường hợp các bên tham gia hợp đồng, giao dịch có thoả thuận khác. Văn bản công chứng có giá trị chứng cứ; những tình tiết, sự kiện trong văn bản công chứng không phải chứng minh (trừ trường hợp bị toà án tuyên bố là vô hiệu).

Nghiên cứu hoạt động công chứng ta thấy rằng hoạt động này không có tác động pháp lí trực tiếp nhưng gián tiếp làm phát sinh những hậu quả pháp lí nhất định bởi vì thông qua hoạt động này ta nhận được những tài liệu làm cơ sở cho việc ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ coi những sự kiện được công chứng viên xác nhận là những sự kiện có ý nghĩa quan trọng trong việc giải quyết những công việc cụ thể.

Hoạt động công chứng giữ vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền con người và nhiều quyền được thực hiện trên cơ sở những tài liệu được công chứng viên chứng nhận. Cũng chính vì vậy mà những hoạt động này mang tính chất pháp lí mặc dù chúng không trực tiếp làm phát sinh hậu quả pháp lí.

Như vậy, hình thức này giống hình thức trên ở chỗ được thực hiện khi phát sinh những điều kiện được dự định trước trong quy phạm pháp luật và khác hình thức trên ở chỗ không phải ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.

d. Áp dụng những biện pháp tổ chức trực tiếp

Áp dụng những biện pháp tổ chức trực tiếp là hoạt động không thể thiếu của quản lí nói chung và quản lí hành chính nhà nước nói riêng.

Hoạt động tổ chức do các chủ thể quản lí hành chính nhà nước tiến hành cũng có chung một mục đích như những hình

thức hoạt động mang tính chất pháp lí, cái khác là ở phương tiện để đạt được mục đích chung đó.

Kết quả của những hoạt động này không tạo ra những quy tắc bắt buộc chung, không làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật. Mặc dù vậy, những hoạt động này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, là khâu then chốt trong việc giải quyết những nhiệm vụ đặt ra cho các cơ quan hành chính nhà nước, trong việc mở rộng một cách toàn diện công tác tổ chức vào quần chúng, trong việc nghiên cứu và phổ biến kinh nghiệm tiên tiến v.v..

Những biện pháp tổ chức đa dạng được sử dụng rộng rãi để đảm bảo hoạt động chính xác và có hiệu quả của hệ thống quản lí hành chính nhà nước tương ứng từ trên xuống dưới, nghĩa là thường mang tính chất quản lí nội bộ. Đồng thời, chúng cũng được sử dụng để tác động ra bên ngoài, tác động đến các tổ chức phi nhà nước và công dân. Hoạt động tổ chức đối với các đối tượng khác nhau được tiến hành thông qua các biện pháp khác nhau.

Đối với hoạt động tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước cần nhấn mạnh đến công tác hướng dẫn, giải thích, kiểm tra, tổ chức công tác trong bộ máy của những cơ quan này. Cụ thể là:

- Đảm bảo sự kết hợp đúng đắn giữa tập thể lãnh đạo và cá nhân phụ trách.

- Chuẩn bị và tiến hành các cuộc họp, hội nghị, hội thảo...

- Phân công nhiệm vụ giữa các bộ phận của một cơ quan, giữa các thành viên trong một bộ phận.

- Tổ chức thi đua, tổng kết và phổ biến kinh nghiệm tiên tiến.

- Đề ra những biện pháp cụ thể để ứng dụng thành tựu khoa học - kĩ thuật vào quản lí v.v..

Đối với các tổ chức phi nhà nước và công dân có thể nói

đến những biện pháp như:

- Động viên các tổ chức và cá nhân tham gia vào hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Phối hợp hoạt động giữa các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội.

- Tiến hành hoạt động tổ chức quần chúng (hội họp, gặp mặt v.v.).

- Giải thích nội dung và mục đích của các quyết định quản lí.

- Thăm dò và hướng dẫn dư luận xã hội v.v..

Để tiến hành những biện pháp tổ chức kể trên không cần phải ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật. Chúng được thực hiện theo trình tự hoạt động thông thường của các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, những tiền đề và kết quả của chúng có thể được ghi nhận bằng văn bản.

e. Thực hiện những tác động về nghiệp vụ - kĩ thuật

Đây là những hoạt động sử dụng kiến thức nghiệp vụ, áp dụng thành tựu của khoa học - kĩ thuật vào quá trình quản lí hành chính nhà nước. Những hoạt động này hết sức đa dạng, đó là: Chuẩn bị tài liệu cho việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng quy phạm pháp luật, cho việc tiến hành những biện pháp tổ chức, làm báo cáo, công tác lưu trữ hồ sơ v.v..

Tiến hành những hoạt động kể trên là cần thiết bởi vì nó tạo điều kiện hoàn thành nhiệm vụ quản lí, nâng cao hiệu xuất và văn hóa của lao động quản lí.

Con người đã chế tạo ra những phương tiện kĩ thuật hiện đại để thu thập, bảo quản, xử lí và truyền đạt thông tin, tự động hóa một phần công việc văn phòng, liên hệ nghiệp vụ, xử lí tư liệu v.v.. Không thể hình dung bộ máy hành chính hiện đại nếu

thiếu những phương tiện đó. Sức mạnh của những phương tiện đó thể hiện ở chỗ chúng nâng cao hiệu xuất công tác của bộ máy hành chính nhà nước, tạo cho đội ngũ cán bộ, công chức nếp tư duy mới, thái độ mới đối với công việc của mình.

Việc sử dụng công nghệ hiện đại trong quản lí hành chính nhà nước nâng hiệu xuất hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước lên nhiều lần và thay đổi về cơ bản chất lượng công việc làm cho nó trở nên trí tuệ hơn và hấp dẫn hơn. Việc ứng dụng rộng rãi những thành tựu của công nghệ thông tin trong quản lí hành chính nhà nước là đánh vào nền tảng của chế độ quan liêu. Cách tiếp cận mới đối với thông tin, với việc xử lí và truyền đạt thông tin sẽ tước khả năng gây phiền phức của những kẻ quan liêu trong thủ tục giấy tờ, trong việc giải quyết những yêu cầu hợp pháp của các tổ chức và cá nhân.

Việc sử dụng phương tiện kĩ thuật hiện đại cũng góp phần vào việc tinh giảm bộ máy hành chính. Vì vậy, cần có những biện pháp thật nghiêm túc để trang bị cho bộ máy hành chính những phương tiện kĩ thuật hiện đại và để sử dụng chúng một cách thành thạo cần phổ cập kiến thức tin học.

Trong phần trên, chúng ta đã đề cập việc xác định hình thức quản lí phù hợp và sau khi đã nghiên cứu các hình thức quản lí hành chính nhà nước chúng ta sẽ xem xét những tiêu chuẩn để xác định hình thức quản lí.

Điều phải nói đến trước tiên là hình thức này hay hình thức khác có khả năng đảm bảo kết quả của tác động quản lí đến mức độ nào. Ngoài ra, cũng cần nói đến những tiêu chuẩn khác như:

- Tính toàn diện của kết quả đạt được.

- Tốc độ giải quyết nhiệm vụ quản lí cụ thể.

- Khả năng tính đến những đặc điểm của những quan hệ khác nhau trong quản lí hành chính nhà nước.

Trong tổng thể, những tiêu chuẩn trên quyết định hiệu quả của hình thức quản lí này hay hình thức quản lí khác nhưng thực tế cho thấy không phải lúc nào ta cũng thấy trước được hình thức quản lí này hay hình thức quản lí khác có hiệu quả hay không có hiệu quả. Thường chỉ sau khi áp dụng ta mới có điều kiện đánh giá một cách toàn diện. Trường hợp duy nhất ta có thể sử dụng không đắn đo hình thức pháp lí là khi cần có tác động thích hợp lên các quan hệ với mục đích rõ ràng là đem lại cho những quan hệ đó tính chất pháp lí hành chính nhưng cái đó chỉ liên quan đến hình thức pháp lí hay không pháp lí mà thôi.

Việc xác định hình thức quản lí hành chính nhà nước không chỉ phụ thuộc vào đặc điểm của quan hệ quản lí, đặc điểm của đối tượng quản lí mà còn phụ thuộc vào năng lực của người lãnh đạo. Người lãnh đạo có năng lực chuyên môn và năng lực tổ chức sẽ tìm ra được phương án tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ được giao.

II. PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và những yêu cầu đối với phương pháp quản lí hành chính nhà nước

Những chức năng khác nhau của quản lí hành chính nhà nước được thực hiện thông qua những phương pháp cụ thể. Việc sử dụng phương pháp này hay phương pháp khác cho ta thấy rõ thực chất của tác động có mục đích lên các đối tượng quản lí.

Phương pháp quản lí hành chính nhà nước hiểu theo nghĩa hẹp là cách thức thực hiện những chức năng của quản lí hay cách thức tác động của chủ thể quản lí lên các đối tượng quản lí nhằm đạt được hành vi xử sự cần thiết. Có nhiều cách tác động: Có thể tác động trực tiếp cũng có thể

tác động gián tiếp, có thể tác động để các đối tượng có liên quan tự giác thực hiện yêu cầu cũng có thể bắt buộc họ thực hiện hành vi nhất định...

Phương pháp quản lí thể hiện rõ nét trong các quan hệ quản lí nghĩa là trong những mối liên hệ giữa chủ thể quản lí và đối tượng quản lí. Thông qua phương pháp quản lí ta thấy tính chất và nội dung của các mối liên hệ giữa chủ thể quản lí và đối tượng quản lí. Phương pháp quản lí thể hiện ý chí của nhà nước - chủ thể chủ yếu của quản lí xã hội, và chính vì vậy mà nó có hình thức pháp lí nhất định.

Như vậy, phương pháp quản lí hành chính nhà nước là cách thức thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước, cách thức tác động của chủ thể quản lí hành chính nhà nước lên các đối tượng quản lí nhằm đạt được hành vi xử sự cần thiết.

Theo nghĩa rộng, ngoài nội dung đã trình bày trên đây phương pháp quản lí hành chính nhà nước còn bao hàm hai nội dung khác là:

- Phương pháp quản lí hành chính nhà nước là cách thức tổ chức hoạt động của chính chủ thể quản lí (*ví dụ*: Cách thức phối hợp hoạt động giữa các cán bộ, công chức ở những vị trí khác nhau, làm những phần việc khác nhau nhưng cùng hướng tới việc thực hiện một nhiệm vụ nhất định).

- Phương pháp quản lí hành chính nhà nước thể hiện trong cách thức giải quyết những vấn đề cụ thể phát sinh trong quá trình quản lí (*ví dụ*: Trong việc ban hành quyết định quản lí: quyết định của tập thể hay cá nhân hay là có sự phối hợp của nhiều chủ thể).

Trong chương này chủ yếu chúng ta nghiên cứu các phương pháp quản lí hành chính nhà nước với tính cách là cách thức tác động của chủ thể quản lí lên các đối tượng quản lí. Còn phương

pháp quản lí hành chính với tính cách là cách thức tổ chức công tác của chủ thể quản lí và cách thức giải quyết những vấn đề cụ thể phát sinh trong quá trình quản lí chúng ta sẽ có dịp đề cập ở các chương sau.

Các phương pháp quản lí hành chính nhà nước phải đáp ứng những yêu cầu cơ bản sau đây:

Thứ nhất, các phương pháp quản lí phải có khả năng đảm bảo tác động quản lí lên các lĩnh vực chủ yếu của quản lí hành chính nhà nước, có tính đến đặc điểm của mỗi lĩnh vực và sự phát triển chung của xã hội. Điều đó có nghĩa là phương pháp quản lí phải là phương pháp chung nếu không đảm bảo tác động lên tất cả các lĩnh vực quản lí thì cũng phải đảm bảo tác động lên những lĩnh vực chủ yếu mà vẫn phù hợp với đặc điểm của từng lĩnh vực.

Thứ hai, các phương pháp quản lí phải đa dạng và thích hợp để tác động lên những đối tượng khác nhau bởi vì cách thức tác động lên cá nhân không giống cách thức tác động lên một tập thể; cách thức tác động lên những đối tượng trực thuộc trực tiếp khác với cách thức tác động lên những đối tượng trực thuộc gián tiếp, cách thức tác động lên những đối tượng lệ thuộc về mặt tổ chức cũng không giống cách thức tác động lên những đối tượng không lệ thuộc về mặt tổ chức.

Thứ ba, các phương pháp quản lí phải có tính khả thi, nghĩa là có khả năng đảm bảo thực hiện trên thực tế bất kì nhiệm vụ quản lí nào dù là nhiệm vụ có tính chất chung hay nhiệm vụ cụ thể, dù đó là nhiệm vụ tổ chức, xây dựng hay bảo vệ.

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

Thứ năm, các phương pháp quản lí phải mềm dẻo, linh hoạt,

nghĩa là có khả năng đảm bảo tác động quản lí lên các đối tượng quản lí phù hợp với đặc điểm và thực trạng của đối tượng quản lí ở những thời điểm nhất định, trong những hoàn cảnh và điều kiện nhất định.

Thứ sáu, các phương pháp quản lí phải có tính sáng tạo nghĩa là chúng phải thường xuyên được đổi mới và hoàn thiện trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm lịch sử, sử dụng những gì hợp lí ở giai đoạn đã qua, những gì có thể áp dụng trong giai đoạn mới và loại bỏ những gì không thể phục vụ việc giải quyết các nhiệm vụ quản lí trong hiện tại cũng như trong tương lai.

Thứ bảy, các phương pháp quản lí phải hoàn toàn phù hợp với đường lối chính trị quy định chương trình quản lí trong từng giai đoạn cụ thể (đường lối, chính sách của đảng cầm quyền).

Các phương pháp quản lí hành chính là nhân tố quan trọng của văn hóa quản lí. Văn hóa quản lí là một phần của văn hóa chính trị và xã hội, trong đó có những quan điểm về hiện tượng và sự kiện này hay hiện tượng và sự kiện khác, về những chế định và phạm trù này hay chế định và phạm trù khác. Những quan điểm đó có thể thay đổi trên cơ sở sự phát triển và thay đổi của đời sống xã hội. Chính vì vậy các phương pháp quản lí không thể là bất biến, chúng phải được thay đổi phù hợp với những thay đổi xảy ra trong khuôn khổ sự phát triển văn hóa nói chung. Do đó, việc lựa chọn phương pháp quản lí phù hợp với yêu cầu của đời sống xã hội trong từng giai đoạn là vấn đề không đơn giản. Trong việc lựa chọn này có sự tác động của các nhân tố chủ quan và khách quan.

Những nhân tố khách quan có nguồn gốc là những điều kiện trong đó bộ máy hành chính nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Trong khi lựa chọn phương pháp quản lí các chủ thể quản lí không được phép coi thường các quy luật khách quan nếu không muốn làm phát sinh những hậu

quả xấu cho xã hội. Căn cứ vào các quy luật khách quan mà nhà nước quyết định các phương án tác động lên các quan hệ xã hội. Ở phạm vi rộng hơn có thể nói đến những nhân tố khách quan như những đặc điểm của tổ chức nhà nước, sự phân chia lãnh thổ, phân vùng kinh tế v.v.. Cần lựa chọn phương pháp quản lí bảo đảm sự lãnh đạo tập trung và phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương và cơ sở. Trong số những nhân tố khách quan ảnh hưởng đến nội dung và định hướng của các phương pháp quản lí cần kể đến chức năng xã hội của hoạt động quản lí. Việc thực hiện những chức năng khác nhau đòi hỏi sự kết hợp (hay mức độ kết hợp) khác nhau giữa các phương pháp quản lí hành chính.

Những nhân tố được quy định trực tiếp bởi chính bản chất của quản lí cũng là những nhân tố khách quan quan trọng. Ở đây chúng ta đề cập quá trình quản lí xác lập sự thống nhất hành động cần thiết giữa những thành tố khác nhau của lao động xã hội và đem lại cho chúng tính chất ổn định. Bất cứ một tổ chức nào cũng cần có quyền lực và cũng phải phục tùng quyền lực. Điều này có ảnh hưởng trực tiếp đến phương pháp quản lí hành chính và đem lại cho chúng tính chất quyền lực nhà nước.

Đồng thời, trong việc lựa chọn phương pháp quản lí hành chính có ảnh hưởng của nhân tố chủ quan. Những quan hệ quản lí là những quan hệ ý chí được hình thành thông qua ý chí và nhận thức của con người. Những quan hệ quản lí hành chính không thể được tiến hành nếu thiếu sự tham gia tích cực và có ý thức của con người. Hơn nữa, các chức năng quản lí xã hội được thực hiện bởi con người trong quan hệ giữa những con người với nhau.

Áp dụng nhận xét trên vào vấn đề các phương pháp quản lí hành chính thì ta thấy sự tác động lên đối tượng quản lí bằng cách này hay cách khác được tiến hành bởi những cán bộ quản lí

tương ứng. Nhân tố chủ quan ở đây thể hiện rõ rệt trong khả năng hiểu đúng và thực hiện đúng các chức năng quản lí của những cán bộ đó. Bởi vậy, vấn đề xây dựng có tổ chức và có mục đích nhân tố chủ quan trong quản lí hành chính là rất cần thiết. Nhiệm vụ này được thực hiện dưới những hình thức cụ thể như: Quy định nguyên tắc tuyển chọn cán bộ, công chức, phát triển hệ thống giáo dục chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ, hoàn thiện các hình thức khuyến khích về vật chất và tinh thần đối với lao động quản lí v.v.. Trong giai đoạn hiện nay, khả năng hoàn thiện hoạt động quản lí hành chính là rất lớn bởi vì trình độ văn hóa và chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ, công chức được nâng cao, khoa học quản lí phát triển nhanh và những thành tựu của khoa học ngày càng được sử dụng nhiều hơn trong hoạt động quản lí hành chính. Trong những điều kiện đó, nhân tố chủ quan trở thành nhân tố quyết định trong việc lựa chọn phương pháp quản lí phù hợp. Việc lựa chọn phương pháp quản lí đúng đắn đảm bảo hoạt động bình thường, có tổ chức, có hiệu quả của tất cả các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước, đáp ứng lợi ích của xã hội và của việc thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành của Nhà nước.

2. Các phương pháp quản lí hành chính nhà nước

Như chúng ta đã biết, quản lí là sự tác động đến nhận thức và hành vi của con người. Trên thực tế, có hai khả năng tác động:

Khả năng thứ nhất là sử dụng tổng hợp những biện pháp và cách thức khác nhau (được phép) để đảm bảo đạt được hành vi xử sự cần thiết một cách tự giác;

Khả năng thứ hai là sử dụng tổng hợp những biện pháp và cách thức khác nhau (được phép) để bắt buộc đối tượng có liên quan thực hiện hành vi xử sự cần thiết.

Kết hợp những khả năng này dẫn đến hình thành những phương pháp quản lí hành chính sau đây: Phương pháp thuyết

phục, phương pháp cưỡng chế, phương pháp hành chính và phương pháp kinh tế.

a. Phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế

Thuyết phục là làm cho đối tượng quản lí hiểu rõ sự cần thiết và tự giác thực hiện những hành vi nhất định hoặc tránh thực hiện những hành vi nhất định. Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, lợi ích của chủ thể quản lí và đối tượng quản lí về cơ bản là nhất trí, hoạt động quản lí hành chính nhà nước thể hiện ý chí và phục vụ lợi ích của nhân dân lao động. Vì vậy, phương pháp quản lí chủ yếu là phương pháp thuyết phục. Mặt khác, những nhiệm vụ và mục tiêu của quản lí hành chính nhà nước không thể đạt được nếu thiếu sự ủng hộ rộng rãi và tích cực của quần chúng. Hoạt động quản lí chỉ có thể có hiệu quả cao trên cơ sở động viên và tạo điều kiện cho quần chúng tham gia vào giải quyết những nhiệm vụ đặt ra trước bộ máy hành chính nhà nước. Bộ máy hành chính nhà nước đảm bảo đưa vào cuộc sống những gì phù hợp với nguyện vọng và đòi hỏi của nhân dân. Sự trùng hợp về mặt nguyên tắc lợi ích của chủ thể quản lí và lợi ích của đối tượng quản lí tạo cơ sở vững chắc cho ưu thế của phương pháp thuyết phục. Như vậy, những phương pháp không sử dụng phương tiện bắt buộc là cơ sở quan trọng của hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

Thông qua phương pháp thuyết phục, các chủ thể của quản lí hành chính nhà nước (chủ yếu là các cơ quan hành chính nhà nước) giáo dục cho mọi công dân nhận thức đúng đắn về kỉ cương xã hội, kỉ luật nhà nước, động viên họ tự giác thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước và xã hội. Các tổ chức xã hội là chỗ dựa vững chắc của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc nâng cao ý thức pháp luật của công dân, trong việc đảm bảo và mở rộng dân chủ.

Phương pháp thuyết phục thể hiện trong việc sử dụng những

biện pháp khác nhau như giải thích, nhắc nhở, tổ chức, giáo dục, kêu gọi, cung cấp thông tin, tuyên truyền, phát triển các hình thức tự quản xã hội, tổ chức thi đua, khen thưởng, phổ biến kinh nghiệm tiên tiến v.v.. Những biện pháp này được quy định một cách chung nhất trong thẩm quyền của chủ thể quản lí hành chính nhà nước mà không giới hạn phạm vi áp dụng.

Cưỡng chế là biện pháp bắt buộc bằng bạo lực của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với những cá nhân hoặc tổ chức nhất định trong những trường hợp pháp luật quy định, về mặt vật chất hay tinh thần nhằm buộc các cá nhân hay tổ chức đó phải thực hiện hoặc không được thực hiện những hành vi nhất định hoặc phải phục tùng những hạn chế nhất định đối với tài sản của cá nhân hay tổ chức hoặc tự do thân thể của các cá nhân. Phương pháp cưỡng chế trong quản lí hành chính nhà nước thể hiện trong việc áp dụng những quyết định bắt buộc đơn phương đối với đối tượng quản lí. Phương pháp cưỡng chế thường được sử dụng trong những trường hợp quyết định đơn phương không được thực hiện một cách tự giác. Phương pháp cưỡng chế giữ vai trò quan trọng trong quản lí hành chính nhà nước. Nếu không có cưỡng chế thì kỉ luật nhà nước không được bảo đảm, pháp chế không được tôn trọng, tạo điều kiện thuận lợi cho các tệ nạn xã hội phát triển, cho kẻ thù giai cấp, kẻ thù dân tộc hoạt động chống phá nhà nước.

Cưỡng chế nhà nước xã hội chủ nghĩa là cưỡng chế của đa số đối với thiểu số và được áp dụng trong giới hạn do pháp luật quy định một cách chặt chẽ. Đó là bạo lực dựa trên cơ sở pháp luật, vừa bảo đảm việc tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật, kỉ luật nhà nước đồng thời vừa đảm bảo quyền lợi chính đáng của công dân, cơ quan, tổ chức có liên quan.

Có bốn loại cưỡng chế nhà nước:

- Cưỡng chế hình sự: Là biện pháp cưỡng chế nhà nước do

các cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với những người có hành vi phạm tội hoặc bị tình nghi phạm tội...

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

- Cưỡng chế kỉ luật: Là biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan và người có thẩm quyền áp dụng đối với những cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm kỉ luật nhà nước.

- Cưỡng chế hành chính: Là biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan và người có thẩm quyền quyết định áp dụng đối với cá nhân hay tổ chức có hành vi vi phạm hành chính hoặc đối với một số cá nhân, tổ chức nhất định với mục đích ngăn chặn hay phòng ngừa, vì lí do an ninh quốc phòng hoặc vì lợi ích quốc gia.

Cưỡng chế hành chính bao gồm: Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính; các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lí vi phạm hành chính; các biện pháp khắc phục hậu quả của vi phạm hành chính; các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; các biện pháp xử lí hành chính khác; các biện pháp phòng ngừa hành chính; các biện pháp được áp dụng trong trường hợp thật cần thiết vì lí do an ninh, quốc phòng và vì lợi ích quốc gia.

Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính gồm: Các hình thức phạt chính (cảnh cáo và phạt tiền) và các hình thức phạt bổ sung (tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính). Ngoài ra, hình thức trục xuất được quy định để áp dụng đối với người nước ngoài vi phạm hành chính. Trục xuất có thể áp dụng là hình thức xử phạt chính hoặc là hình thức xử phạt bổ sung trong từng trường hợp cụ thể.

Các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lí vi phạm hành chính gồm: Tạm giữ người; tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; khám người; khám phương tiện vận tải, đồ vật; khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; bảo lãnh hành chính; quản lí người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trục xuất; truy tìm đối tượng phải chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh trong trường hợp bỏ trốn.

Các biện pháp khắc phục hậu quả của vi phạm hành chính gồm: Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép; buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh do vi phạm hành chính gây ra; buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam hoặc buộc tái xuất hàng hoá, vật phẩm, phương tiện; buộc tiêu hủy vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi và cây trồng, văn hóa phẩm độc hại; biện pháp khắc phục hậu quả khác do người có thẩm quyền áp dụng theo quy định của Chính phủ.

Các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính gồm: Khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập, khấu trừ tiền từ tài khoản tại ngân hàng; kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá; các biện pháp cưỡng chế khác để thực hiện tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép, buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh, buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam, buộc tái xuất hàng hoá, vật phẩm, phương tiện, buộc tiêu huỷ vật phẩm gây hại cho sức khoẻ con người, vật nuôi và cây trồng, văn hoá phẩm độc hại.

Các biện pháp xử lí hành chính khác gồm: Giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Các biện pháp phòng ngừa hành chính được cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng nhằm phòng ngừa những vi phạm có thể xảy ra hoặc nhằm hạn chế những thiệt hại do thiên tai, dịch bệnh gây ra.

Các biện pháp phòng ngừa hành chính rất phong phú và cũng được quy định chặt chẽ như các loại biện pháp trên. Những biện pháp phòng ngừa chủ yếu là:

+ Đóng cửa biên giới trên một vùng nhất định trong một khoảng thời gian nhất định nhằm những mục đích như đảm bảo an ninh, phòng chống buôn lậu, ngăn chặn dịch bệnh v.v..

+ Kiểm tra giấy tờ: Giấy chứng minh nhân dân, sổ hộ khẩu, đăng kí kinh doanh, giấy phép lái xe v.v..

+ Kiểm tra sức khoẻ định kì đối với những người làm việc trong lĩnh vực dịch vụ công cộng có khả năng làm lây bệnh cho nhiều người khác như những người làm việc trong các khách sạn, nhà hàng, nhà trẻ v.v..

Các biện pháp được áp dụng trong trường hợp thật cần thiết vì lí do an ninh, quốc phòng và vì lợi ích quốc gia: Di dân, giải phóng mặt bằng, trưng mua, trưng dụng tài sản...

Trưng mua tài sản là việc Nhà nước mua tài sản của tổ chức (không bao gồm cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị vũ trang nhân dân), cá nhân, hộ gia đình thông qua quyết định hành chính trong trường hợp thật cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia.

Người có tài sản trưng mua là tổ chức, cá nhân, hộ gia đình trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài có quyền sở hữu tài sản thuộc đối tượng trưng mua.

Trưng dụng tài sản là việc Nhà nước sử dụng có thời hạn tài sản của tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thông qua quyết định hành chính trong trường hợp thật cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia.

Người có tài sản trưng dụng là tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài có quyền sở hữu tài sản hoặc quyền sử dụng tài sản thuộc đối tượng trưng dụng.

Phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Xem xét mối liên hệ này ta thấy cần nhấn mạnh một số nội dung sau đây:

- Các phương pháp quản lí được sử dụng nhằm mục đích cuối cùng là bảo đảm thực hiện những nhiệm vụ quản lí tương ứng. Những nhiệm vụ quản lí được thực hiện bằng cách ban hành những quyết định quản lí ở các cấp khác nhau. Điều đó có nghĩa là nếu như nhiệm vụ quản lí được thực hiện bằng cách ban hành quyết định thì phương pháp quản lí đồng thời trở thành biện pháp, cách thức thi hành những quyết định đó. Những quyết định này được thực hiện hoặc trên cơ sở khuyến khích, động viên hoặc trên cơ sở những chỉ thị có tính chất bắt buộc.

- Để thi hành quyết định quản lí nào đó có thể sử dụng những phương tiện cưỡng chế tương ứng nhưng trên thực tế không phải lúc nào người ta cũng sử dụng chúng. Việc sử dụng phương tiện cưỡng chế không có ý nghĩa khi có khả năng đảm bảo thực hiện quyết định thông qua thuyết phục.

- Việc bắt buộc thực hiện quyết định này hay quyết định khác cũng không có ý nghĩa khi không có đối tượng để cưỡng chế. Đó là khi những đối tượng có liên quan tự giác thực hiện quyết định đơn phương của chủ thể quản lí hành chính nhà nước. Quyết định hành chính và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong tình huống này không còn cần phải đảm bảo bằng cưỡng chế.

- Trong thực tế thuyết phục và cưỡng chế không thể hiện một cách độc lập mà bổ sung cho nhau. Việc đưa ra những quyết định bắt buộc thường đi liền với công tác giải thích, hướng dẫn, vận động v.v..

- Sự khác nhau giữa thuyết phục và cưỡng chế không chỉ thể hiện trong bản chất của chúng mà còn thể hiện ở cách thức quy định chúng. Việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế liên quan đến sự cần thiết phải hành động bất chấp nguyện vọng của người thực hiện nên pháp luật cố gắng xác định giới hạn của nó. Không ít trường hợp pháp luật chỉ ra cụ thể biện pháp nào có thể áp dụng trong trường hợp nào, đặc biệt khi những biện pháp đó dẫn đến hạn chế quyền của các đối tượng trực thuộc hoặc của cá nhân. Các biện pháp thuyết phục được quy định một cách chung nhất trong thẩm quyền của cơ quan này hay cơ quan khác mà không giới hạn phạm vi sử dụng. Sở dĩ có thể làm được như vậy là vì việc sử dụng những biện pháp này không hạn chế quyền của các đối tượng quản lí, mặt khác những biện pháp thuyết phục rất đa dạng, khó có thể quy định một cách cụ thể được.

Trong việc áp dụng biện pháp cưỡng chế, cần chú ý những điểm sau:

- Chỉ sử dụng biện pháp cưỡng chế trong những trường hợp cần thiết, khi phương pháp thuyết phục không đem lại hiệu quả hoặc không có khả năng đảm bảo hiệu quả;

- Cần lựa chọn biện pháp cưỡng chế có hiệu quả nhất trong những biện pháp được áp dụng;

- Không áp dụng biện pháp cưỡng chế trong những trường hợp mục đích đề ra đã đạt được hoặc cả khi những mục tiêu đề ra là không thể thực hiện được;

- Khi áp dụng biện pháp cưỡng chế cần cố gắng hạn chế đến mức thấp nhất thiệt hại cho cá nhân, tổ chức cũng như cho xã hội;

- Chỉ được áp dụng biện pháp cưỡng chế được pháp luật quy định cho từng trường hợp cụ thể;

- Trong khi áp dụng biện pháp cưỡng chế cần chú ý đến những đặc điểm của đối tượng bị cưỡng chế.

b. Phương pháp hành chính và phương pháp kinh tế

Phương pháp hành chính là phương pháp quản lí bằng cách ra chỉ thị từ trên xuống, nghĩa là ra những quyết định bắt buộc đối với đối tượng quản lí. Đặc trưng của phương pháp này là sự tác động trực tiếp lên đối tượng quản lí đạt được bằng cách quy định đơn phương nhiệm vụ và phương án hành động của đối tượng quản lí.

Phương pháp hành chính thể hiện tính chất quyền lực của hoạt động quản lí. Cơ sở của nó là nguyên tắc tập trung dân chủ mà cụ thể là sự phục tùng của cấp dưới đối với cấp trên và tính chất bắt buộc thi hành của những chỉ thị, mệnh lệnh của cấp trên đối với cấp dưới. Phương pháp hành chính cần thiết để đảm bảo cho hoạt động quản lí được tiến hành có hiệu quả và đảm bảo kỉ luật nhà nước.

Một vài biểu hiện cụ thể của phương pháp hành chính là: Quy định những quy tắc xử sự chung trong quản lí hành chính nhà nước; quy định quyền hạn và nghĩa vụ của các cơ quan dưới quyền, giao nhiệm vụ cho các cơ quan đó; thỏa mãn đơn phương yêu cầu hợp pháp của công dân; kiểm tra việc chấp hành pháp luật, việc thực hiện nhiệm vụ của cấp dưới; áp dụng các biện pháp cưỡng chế cần thiết v.v..

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

Nội dung của phương pháp kinh tế chính là sự quản lí bằng lợi ích và thông qua lợi ích của con người. Lợi ích là điểm

trung tâm của phương pháp kinh tế, là cơ sở của sự phát triển của nó. Sự khác biệt cơ bản giữa phương pháp kinh tế và phương pháp hành chính là ở lợi ích. Do tác động của lợi ích mà hoạt động quản lí hàng ngày thay đổi về cơ bản bởi nó được thực hiện không phải thông qua những chỉ thị trực tiếp mà thông qua sự quan tâm trực tiếp của người lao động vào kết quả lao động của mình.

Phương pháp kinh tế sử dụng những đòn bẩy kinh tế như quyền tự chủ trong sản xuất, kinh doanh; chế độ hạch toán kinh tế, chế độ thưởng v.v. nhằm tạo điều kiện vật chất thuận lợi cho hoạt động có hiệu quả của đối tượng quản lí, động viên các đối tượng quản lí phát huy năng lực sáng tạo chọn cách tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ, sử dụng hợp lí tài sản được giao, phát huy và khai thác hợp lí nhất những khả năng sẵn có.

Phương pháp hành chính và phương pháp kinh tế không đối lập nhau mà kết hợp và bổ sung cho nhau. Nhà nước kết hợp sử dụng cả hai phương pháp trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt khác, phương pháp hành chính hay phương pháp kinh tế đều do các chủ thể quản lí hành chính sử dụng trên cơ sở và trong phạm vi pháp luật cho phép. Như vậy, không thể coi phương pháp này hay phương pháp kia là quan trọng hơn, quyết định hơn.

Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, phương pháp hành chính phát triển mạnh, đôi khi đi đến mức độc đoán. Cũng chính vì vậy mà hiện nay một số người có ý kiến phủ nhận phương pháp hành chính trong quản lí nền kinh tế phát triển theo hướng thị trường. Điều này là không thể chấp nhận được bởi vì nhà nước là chủ thể quản lí kinh tế và thể hiện vai trò chủ thể quản lí của mình thông qua việc quy định và điều chỉnh chế độ quản lí nền kinh tế.

Vấn đề đặt ra là trong quản lí nền kinh tế phát triển theo

hướng thị trường cần phải chuyển trọng tâm từ phương pháp hành chính sang phương pháp kinh tế. Phương pháp hành chính là sự cần thiết khách quan trong mọi hoạt động quản lí nhưng nếu duy trì vị trí thống trị của phương pháp hành chính thì sẽ không thể có quyền tự chủ trong sản xuất, kinh doanh, không có hạch toán kinh tế đầy đủ.

Phương pháp hành chính là công cụ quản lí tập trung. Cách đề cập mới với việc quản lí nền kinh tế thể hiện ở việc tập trung vào những quá trình chính yếu, xác định chiến lược, nhịp độ và tỉ lệ phát triển nền kinh tế quốc dân nói chung và những cân đối chủ yếu của nó và đồng thời đòi hỏi cấp trên không được can thiệp quá sâu vào hoạt động hàng ngày của cấp dưới. Chính trong những giới hạn này cần xây dựng quan niệm và những hình thức mới của phương pháp hành chính.

Phương pháp hành chính cần được phát triển trong khuôn khổ do pháp luật quy định. Các chủ thể quản lí phải được đặt vào trong những điều kiện mà khả năng vượt quá khuôn khổ sử dụng phương pháp hành chính bị loại trừ hay thu hẹp về cơ bản. Điều này đặc biệt liên quan đến các cơ quan trung ương mà môi trường chính trị, kinh tế và pháp luật không cho phép can thiệp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh. Việc tự hạn chế trong sử dụng phương pháp hành chính không chỉ phụ thuộc vào thiện chí của các cơ quan cấp trên, vào trình độ văn hóa quản lí của họ - dù điều đó là rất quan trọng - mà trước hết phụ thuộc vào quy định pháp luật về quá trình tự giới hạn.

Cần đảm bảo tính khoa học trong việc áp dụng phương pháp hành chính. Điều đó đòi hỏi đảm bảo hiệu quả của các nhân tố tập trung trong quản lí, đồng thời tạo điều kiện cho sự phát triển hợp lí của phương pháp kinh tế trong quản lí nền kinh tế quốc dân. Mặt khác, tính khoa học trong áp dụng các biện pháp hành chính đòi hỏi nếp suy nghĩ mới của cán bộ quản lí, cách nhìn

mới về chức năng và thẩm quyền của họ, thận trọng trong áp dụng các biện pháp hành chính. Để làm được điều đó cần có trình độ cao về văn hóa phổ thông và văn hóa chuyên môn.

Một trong những đặc điểm rõ nét của quản lí nền kinh tế phát triển theo hướng thị trường hiện nay là toàn bộ chính sách kinh tế được xây dựng không phải trong môi trường quản lí hành chính mà chính trong môi trường kinh tế. Việc chuyển trọng tâm từ môi trường quản lí hành chính sang kinh tế dẫn đến những thay đổi sâu sắc trong đời sống xã hội. Việc chuyển các đơn vị kinh tế sang hạch toán toàn diện, việc trao quyền tự chủ trong sản xuất, kinh doanh ngăn cản sự sử dụng phương pháp hành chính dưới hình thức mệnh lệnh thô thiển, không tính đến lợi ích và đặc điểm của các đơn vị dưới quyền. Như vậy, chính bản thân phương pháp kinh tế nếu được đưa vào hoạt động quản lí một cách nghiêm túc sẽ trở thành lực cản đối với việc phát triển phương pháp hành chính quan liêu.

Trong những điều kiện mới những biện pháp như quy định chỉ tiêu, tiêu chuẩn, giá cả, thuế v.v. trở thành nguồn tác động chính của ảnh hưởng tập trung lên các đơn vị kinh tế bởi chúng được thể hiện dưới hình thức văn bản. Thông qua chúng Nhà nước duy trì kênh lãnh đạo và điều hành chung, phối hợp hoạt động của các đơn vị khác nhau, ấn định những chỉ tiêu, cân đối nhịp độ phát triển chung và đồng thời bảo vệ chủ quyền và lợi ích chung của Nhà nước nhưng sự tác động này khác hẳn về chất với những chỉ thị và nhiệm vụ kế hoạch trước đây vì nó điều chỉnh hoạt động của các đơn vị kinh tế một cách linh hoạt trên cơ sở kết hợp lợi ích chung với lợi ích riêng.

Các chỉ tiêu hiện nay là chỉ tiêu định hướng nên một mặt, nó được thể hiện dưới hình thức của phương pháp hành chính; mặt khác, trong chừng mực nhất định nó dành cho các đơn vị kinh tế quyền lựa chọn quyết định, tìm bạn hàng, thị trường tiêu thụ v.v..

Thuế, tiêu chuẩn và giá cả là những biện pháp được quy định chặt chẽ hơn cả. Trong điều kiện phát triển quan hệ thị trường thuế trở nên đặc biệt quan trọng. Chính sách thuế phải trở thành một trong những công cụ chủ yếu điều chỉnh hoạt động kinh tế, xây dựng những điều kiện bình đẳng trong kinh doanh và tiêu thụ sản phẩm cho tất cả các tổ chức, cá nhân tham gia vào nền sản xuất xã hội.

Như vậy, trong điều kiện phát triển quan hệ thị trường, phương pháp hành chính vẫn là công cụ quản lí nền kinh tế nhưng nó đã được thay đổi về căn bản. Phương pháp hành chính hiện đại là phương pháp linh hoạt (mềm dẻo), có cơ sở khoa học, nhạy cảm với lợi ích của người sản xuất và phát triển trong khuôn khổ (giới hạn) do pháp luật quy định đồng thời có khả năng đảm bảo quản lí có hiệu quả nền kinh tế trong những tỉ lệ, cân đối và nhịp độ phát triển chủ yếu.

Nếu nói về tương lai của phương pháp hành chính hiện đại thì có thể khẳng định tương đối chắc chắn rằng cùng với sự phát triển các quan hệ thị trường một số biện pháp tiếp tục được củng cố, một số khác thì mất dần ý nghĩa. *Ví dụ*, thuế sẽ phát triển, các chỉ tiêu sẽ mất dần ý nghĩa.

So sánh các phương pháp hành chính và kinh tế từ góc độ tính ổn định, khả năng thẩm thấu vào các quan hệ quản lí kinh tế ta thấy rằng phương pháp hành chính có khả năng nội tại lớn hơn trong việc chiếm lĩnh và duy trì vị trí. Ngoài ra, phương pháp hành chính còn có khả năng tự khẳng định và phát triển không cần đến đòn bẩy từ bên ngoài trong khi phương pháp kinh tế chỉ có thể phát triển với điều kiện có các tiền đề hành chính tương ứng.

CHƯƠNG V

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I. KHÁI NIỆM THỦ TỤC HÀNH CHÍNH, CÁC NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm thủ tục hành chính

Theo Từ điển tiếng Việt thông dụng, thủ tục là *"cách thức tiến hành một công việc với nội dung, trình tự nhất định, theo quy định của nhà nước"*.(1) Như vậy, hoạt động quản lí nhà nước nào cũng đều được tiến hành theo những thủ tục nhất định. Mỗi hoạt động quản lí theo cách nói thông thường (*ví dụ,* hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoạt động cấp giấy phép, hoạt động xử phạt vi phạm hành chính...) thực chất là một chuỗi những hoạt động diễn ra theo trình tự nhất định mà mỗi hoạt động cụ thể trong đó có thể được thực hiện bởi những chủ thể khác nhau, ở những thời điểm khác nhau, với nội dung và nhằm những mục đích khác nhau. Kết quả của hoạt động quản lí phụ thuộc vào nhiều yếu tố trong đó phụ thuộc một phần đáng kể vào số lượng, thứ tự các hoạt động cụ thể, mục đích, nội dung, cách thức tiến hành các hoạt động cụ thể trong một chuỗi hoạt động thống nhất, tức là phụ thuộc vào thủ tục tiến hành các hoạt động quản lí. Thủ tục đóng vai trò quan trọng trong việc điều hành bộ máy nhà nước cũng như

---

(1).Xem: *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nguyễn Như Ý chủ biên, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1995.

bảo đảm quyền và lợi ích của người dân. Chính vì vậy, thủ tục tiến hành các hoạt động quản lí nhà nước được quan tâm cả dưới góc độ nghiên cứu khoa học, xây dựng pháp luật và thực hiện thủ tục trên thực tế. Bản thân thủ tục không có mục đích tự thân, thủ tục chỉ thể hiện cách thức tổ chức thực hiện các hoạt động của nhà nước. Vì vậy, thủ tục bị quy định bởi chính các hoạt động quản lí. Nói cách khác, các hoạt động quản lí khác nhau cần có các thủ tục khác nhau để tiến hành. Tương ứng với ba lĩnh vực hoạt động của nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) là ba nhóm thủ tục: Thủ tục lập pháp, thủ tục hành chính, thủ tục tư pháp.

Thủ tục lập pháp là thủ tục làm hiến pháp và làm luật, do các chủ thể sử dụng quyền lập pháp tiến hành. Thủ tục tư pháp là thủ tục giải quyết các vụ án hình sự, dân sự, hành chính, lao động, kinh tế, do các chủ thể sử dụng quyền tư pháp tiến hành. Thủ tục hành chính là thủ tục tiến hành các hoạt động quản lí hành chính nhà nước được thực hiện bởi các chủ thể sử dụng quyền hành pháp. Có nhiều cách hiểu khác nhau về thủ tục và thủ tục hành chính. Có quan điểm cho rằng thủ tục là trình tự giải quyết một công việc, một loại việc. Lẽ dĩ nhiên, thứ tự diễn biến về mặt thời gian (trình tự) của các hoạt động quản lí là nội dung quan trọng của thủ tục nhưng hiểu thủ tục theo nghĩa hẹp như vậy là hạ thấp vai trò, ý nghĩa của thủ tục trong quản lí. Ngược lại, quan điểm khác lại cho rằng trình tự nằm ngoài phạm vi khái niệm thủ tục, chẳng hạn Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật xác định *"Luật này quy định thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật"*. Cách hiểu này cũng làm sai lệch khái niệm thủ tục bởi lẽ nói đến thủ tục trước hết phải nói đến trình tự thực hiện các hoạt động trong quá trình giải quyết một công việc nhất định. Cũng có quan điểm cho rằng thủ tục hành chính là tổng thể các quy phạm pháp luật xác định các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia vào các quan hệ xã hội do luật hành chính xác lập

nhằm thực hiện các quy phạm vật chất của luật hành chính.[1] Thực ra thủ tục hành chính do quy phạm pháp luật hành chính quy định nên thủ tục hành chính chính là nội dung của một nhóm quy phạm pháp luật hành chính (thường gọi là quy phạm thủ tục) chứ thủ tục không phải là quy phạm pháp luật.

Theo tinh thần, nội dung các văn kiện của Đảng (Nghị quyết đại hội Đảng VII, Nghị quyết trung ương lần thứ 8 khoá VII, Nghị quyết đại hội Đảng VIII, IX, X) và các văn bản pháp luật (Nghị quyết của Chính phủ số 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010) thì thủ tục hành chính có nội dung rất rộng, bao gồm:

- Số lượng các hoạt động cụ thể cần thực hiện để tiến hành những hoạt động quản lí nhất định;

- Nội dung, mục đích của các hoạt động cụ thể;

- Cách thức tiến hành, thời hạn tiến hành các hoạt động cụ thể;

- Trình tự của các hoạt động cụ thể; mối liên hệ giữa các hoạt động đó.

Có thể nói, đây là cách hiểu đầy đủ nhất về thủ tục hành chính. Cách hiểu này cho phép đánh giá đúng ý nghĩa, vai trò của thủ tục hành chính trong quản lí nhà nước, tạo điều kiện cho việc tìm hiểu nhu cầu, định ra phương hướng, biện pháp thích hợp để cải cách thủ tục hành chính nhằm xây dựng nền hành chính hiện đại đáp ứng nhu cầu quản lí nhà nước trong điều kiện hiện nay.

Quản lí hành chính là hoạt động đa dạng và phức tạp nên

---

(1).Xem: Vũ Thư, "Một số ý kiến về cải cách thủ tục hành chính hiện nay", *Tạp chí nhà nước và pháp luật*, số 7/1997; Lê Hồng Sơn, "Thủ tục hành chính- phương tiện quan trọng bảo đảm thực hiện quyền công dân ở nước ta trong giai đoạn hiện nay", *Tạp chí dân chủ và pháp luật*, số 6/2000.

thủ tục hành chính cũng đa dạng, phức tạp theo. Thủ tục hành chính hợp lí sẽ tạo nên sự hài hòa, thống nhất trong bộ máy nhà nước, rút ngắn thời gian giải quyết công việc, góp phần thúc đẩy xã hội phát triển. Thủ tục hành chính bất hợp lí là mảnh đất tốt cho tệ tham nhũng, cửa quyền, làm giảm lòng tin của nhân dân vào chính quyền. Do vai trò quan trọng của thủ tục hành chính như vậy nên số lượng quy phạm pháp luật quy định về thủ tục hành chính chiếm tỉ trọng khá lớn trong số quy phạm pháp luật hành chính nhằm tránh tình trạng các chủ thể thực hiện thủ tục không thực hiện thủ tục theo đúng thứ tự cần thiết, loại bỏ một số hoạt động quan trọng hay thực hiện những hoạt động không cần thiết.

Như vậy, thủ tục hành chính là cách thức tổ chức thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước được quy định trong các quy phạm pháp luật hành chính bao gồm trình tự, nội dung, mục đích, cách thức tiến hành các hoạt động cụ thể trong quá trình giải quyết các công việc của quản lí hành chính nhà nước.

Mặc dù có nhiều thủ tục hành chính khác nhau nhưng do tính thống nhất của quản lí hành chính nhà nước nên các thủ tục hành chính có một số đặc điểm chung sau đây:

Thứ nhất, thủ tục hành chính là thủ tục thực hiện các hoạt động quản lí nhà nước hay thủ tục hành chính được thực hiện bởi các chủ thể quản lí hành chính nhà nước.

Các hoạt động quản lí diễn ra trong lĩnh vực nào được thực hiện theo thủ tục pháp luật quy định trong lĩnh vực đó. Hoạt động quản lí trong lĩnh vực hành pháp (quản lí hành chính nhà nước) được thực hiện theo thủ tục hành chính. Quản lí hành chính nhà nước được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, cá nhân được nhà nước trao quyền, trong đó quan trọng nhất phải kể đến các cơ quan hành chính, các cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan này. Vì cơ quan hành chính có chức năng quản lí hành chính nhà nước nên các chủ

thể trong hệ thống cơ quan đó không chỉ thực hiện phần lớn các thủ tục hành chính mà còn thực hiện những thủ tục liên quan đến các hoạt động quản lí hành chính quan trọng nhất. Ngoài cơ quan hành chính, các cơ quan nhà nước khác cũng tiến hành các thủ tục hành chính khi thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước như khi các cơ quan đó xây dựng, củng cố chế độ công tác nội bộ; các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện thủ tục hành chính khi tiến hành các hoạt động quản lí hành chính được Nhà nước trao quyền trong những trường hợp cụ thể do pháp luật quy định. Các chủ thể nói trên, trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, khi tiến hành các hoạt động khác như hoạt động lập pháp, hoạt động tư pháp thì không phải là chủ thể quản lí hành chính nhà nước và hoạt động mà các chủ thể này tiến hành không tuân theo thủ tục hành chính.

Thứ hai, thủ tục hành chính do quy phạm pháp luật hành chính quy định.

Quy phạm pháp luật hành chính bao gồm quy phạm nội dung và quy phạm thủ tục. Quy phạm nội dung trực tiếp quy định những quyền và nghĩa vụ của các chủ thể quản lí và đối tượng quản lí hành chính nhà nước; quy phạm thủ tục quy định cách thức thực hiện quy phạm nội dung (bao gồm quy phạm nội dung luật hành chính và một số quy phạm nội dung của các ngành luật khác như hôn nhân gia đình, đất đai, dân sự...). Sở dĩ thủ tục hành chính phải được quy phạm pháp luật hành chính quy định, vì:

1. Các quan hệ thủ tục hành chính là đối tượng điều chỉnh của luật hành chính;

2. Thủ tục hành chính do nhiều chủ thể tiến hành, muốn tạo ra sự thống nhất trong hoạt động quản lí tất yếu phải được thể hiện dưới dạng các quy phạm pháp luật có giá trị bắt buộc thi hành;

3. Thủ tục hành chính liên quan trực tiếp đến việc thực hiện thẩm quyền của chủ thể quản lí nên cần tránh sự lạm quyền, lộng quyền hay không thực hiện hết thẩm quyền;

4. Nhiều thủ tục hành chính là thủ tục giải quyết các công việc liên quan đến quyền và nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức nếu không được pháp luật quy định đầy đủ và chặt chẽ thì sẽ khó khăn trong việc ngăn ngừa khả năng xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

Thứ ba, thủ tục hành chính có tính mềm dẻo, linh hoạt.

Hoạt động quản lí hành chính nhà nước vốn phong phú, đa dạng. Nội dung và cách thức tiến hành từng hoạt động cụ thể chịu sự tác động của rất nhiều yếu tố khác nhau như thẩm quyền, năng lực của chủ thể quản lí, đặc điểm của đối tượng quản lí, điều kiện, hoàn cảnh diễn ra hoạt động quản lí... Mỗi yếu tố đó lại chịu sự tác động đan xen phức tạp của các yếu tố kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội khiến cho hoạt động quản lí hành chính trở nên hết sức sống động. Thủ tục hành chính với tính chất là cách thức tổ chức thực hiện các hoạt động quản lí đương nhiên phải linh hoạt mới có thể tạo nên quy trình hợp lí cho từng hoạt động quản lí cụ thể. Do vậy, không thể có một thủ tục hành chính duy nhất cho toàn bộ hoạt động quản lí hành chính nhà nước mà có rất nhiều thủ tục hành chính. Thậm chí để giải quyết một loại công việc nhất định cũng có thể cần các thủ tục hành chính khác nhau. *Ví dụ,* pháp luật quy định hai thủ tục xử phạt vi phạm hành chính là thủ tục đơn giản và thủ tục có lập biên bản. Việc định ra hai thủ tục để xử phạt vi phạm hành chính vừa đơn giản, thuận tiện cho người xử phạt và người bị xử phạt trong trường hợp có thể, vừa đảm bảo tính chặt chẽ, có cơ sở cho hoạt động xử phạt vi phạm hành chính. Mặt khác, so với thủ tục lập pháp và thủ tục tư pháp, nhu cầu bãi bỏ thủ tục hành chính cũ, đưa ra thủ tục mới, thay đổi các thủ tục đã có đặt ra khá thường xuyên đảm bảo thích ứng với sự

biến đổi linh hoạt của hoạt động quản lí. Khi xây dựng thủ tục hành chính nếu nhận thức đúng đắn về đặc điểm này sẽ tạo ra sự linh hoạt, mềm dẻo cho hoạt động quản lí, nếu phủ nhận đặc điểm này có thể làm xơ cứng hoạt động quản lí, kìm hãm quá trình phát triển xã hội. Sự cường điệu tính linh hoạt của thủ tục hành chính cũng có thể dẫn đến việc đặt ra quá nhiều thủ tục một cách không cần thiết hoặc thay đổi thủ tục một cách tuỳ tiện làm cho hoạt động quản lí thiếu ổn định.

2. Các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính

a. Nguyên tắc pháp chế

Nguyên tắc pháp chế thể hiện trước hết là chỉ cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới có quyền định ra thủ tục hành chính. Hiện nay, thẩm quyền quy định thủ tục hành chính tập trung vào các cơ quan nhà nước ở trung ương. Đối với một số quy định thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền của bộ, ngành trung ương nhưng cần phải có quy định riêng để phù hợp với đặc điểm của một số địa phương thì các bộ, ngành có văn bản uỷ quyền cho uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định. Các quy định này phải có sự thống nhất của bộ, ngành quản lí về lĩnh vực đó và phải được công bố công khai như quy định thủ tục hành chính của bộ, ngành. Yêu cầu này nhằm xoá bỏ tình trạng có quá nhiều thủ tục hành chính được tạo ra vì lợi ích cục bộ của địa phương, ngành gây phiền hà cho cá nhân, tổ chức, thiếu sự thống nhất về thủ tục hành chính nói chung. Nguyên tắc pháp chế đòi hỏi có sự thống nhất tương đối giữa các thủ tục hành chính của những hoạt động quản lí tương tự nhau. Mặc dù thủ tục hành chính hết sức đa dạng nhưng không vì thế mà phức tạp hoá thủ tục hành chính. Các hoạt động quản lí tương tự nên có thủ tục tiến hành tương tự nhau. Chẳng hạn, theo Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 1995 thì thủ tục giải quyết khiếu nại trong xử phạt vi phạm hành chính có nhiều điểm khác thủ tục giải quyết

khiếu nại nói chung được quy định trong Luật khiếu nại, tố cáo. Sự khác biệt này không thực sự xuất phát từ những khác biệt của những hoạt động quản lí từ đó phát sinh khiếu nại. Chính vì vậy, khi ban hành Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong xử phạt vi phạm hành chính thực hiện theo Luật khiếu nại, tố cáo.

Thứ hai, chỉ cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền mới có quyền thực hiện thủ tục hành chính và thực hiện thủ tục trong phạm vi thẩm quyền do pháp luật quy định. Xét dưới góc độ quyền lực, thực hiện thủ tục hành chính là hoạt động sử dụng quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước trong mọi trường hợp chỉ được sử dụng bởi những chủ thể do pháp luật quy định và nằm trong cơ cấu quyền lực nhà nước nói chung. Mỗi chủ thể chỉ sử dụng quyền lực trong một giới hạn nhất định. Tương ứng với giới hạn thẩm quyền pháp luật trao cho, mỗi chủ thể có những phương tiện và điều kiện nhất định đảm bảo cho việc thực hiện thẩm quyền (điều kiện vật chất, nhân sự, bộ máy...). Do đó, các thủ tục được thực hiện không đúng thẩm quyền thì không những việc thực hiện thủ tục đó không hợp pháp mà hiệu quả quản lí cũng bị ảnh hưởng.

Thứ ba, thủ tục hành chính phải được thực hiện đúng pháp luật. Về mặt lí thuyết, tất cả các thủ tục hành chính được pháp luật quy định đều là cần thiết và là quy trình hợp lí nhất để thực hiện các hoạt động quản lí trên thực tế. Hơn nữa, mỗi thủ tục hành chính được thực hiện nhiều lần ở những thời điểm khác nhau, bởi các chủ thể khác nhau, sự tuân thủ nghiêm ngặt các thủ tục hành chính tạo nên tính khoa học, đồng bộ, thống nhất trong quản lí hành chính nhà nước. Ngay cả khi các thủ tục hành chính đã trở nên không còn phù hợp do nhận thức về quản lí hay thực tiễn quản lí thay đổi thì các chủ thể thực hiện thủ tục cũng không được tuỳ tiện thay đổi hoặc bỏ qua. Một thủ tục hành chính cụ thể chỉ mất giá trị pháp lí khi bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền bãi bỏ.

b. Nguyên tắc khách quan

Nguyên tắc này thể hiện trước hết ở việc định ra thủ tục hành chính phải xuất phát từ nhu cầu khách quan của hoạt động quản lí nhằm đưa ra quy trình hợp lí, thuận tiện nhất, mang lại kết quả cao nhất cho quản lí. Những hoạt động quản lí phức tạp, có ý nghĩa quan trọng, tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của Nhà nước, cộng đồng, tổ chức, cá nhân mà những sai sót nhỏ cũng có thể gây hậu quả bất lợi cho xã hội thì thủ tục cần chặt chẽ, chi tiết để định ra từng khâu, từng bước, từng giai đoạn cụ thể của hoạt động đó. Chẳng hạn, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, thủ tục giải quyết khiếu nại... Những hoạt động quản lí đơn giản, gián tiếp tác động đến những lợi ích khác nhau thì các thủ tục hành chính không cần quy định ở mức chi tiết, thậm chí đôi khi thủ tục hành chính quá chi tiết lại hạn chế khả năng sáng tạo của các chủ thể quản lí. *Ví dụ*, đối với hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật nếu quy định thủ tục quá chặt chẽ sẽ rất khó thực hiện và hiệu quả không cao. Việc bãi bỏ hàng loạt các "giấy phép con" trong các thủ tục hành chính những năm gần đây cho thấy có nhiều thủ tục được xây dựng không xuất phát từ yêu cầu khách quan của quản lí mà đã bị phức tạp hoá một cách chủ quan hoặc đơn giản là muốn tạo thuận lợi cho hoạt động của Nhà nước, ít chú ý đến lợi ích của người dân, thể hiện tâm lí e sợ đối tượng quản lí vượt ra ngoài tầm quản lí nên phải dùng các thủ tục phức tạp để ràng buộc họ. Chính nhận thức thiếu khách quan này đã kìm hãm sự phát triển xã hội, gây phiền hà cho người dân và phần nào tạo ra nền hành chính trì trệ, quan liêu.

Nguyên tắc khách quan còn đòi hỏi khi thực hiện thủ tục hành chính ở tất cả các khâu, các bước, các giai đoạn đều phải dựa trên những căn cứ khoa học. Những kết luận, quyết định được đưa ra phải phù hợp với quy luật khách quan về sự tồn tại, vận động của các sự việc, các hiện tượng, các lĩnh vực xã hội.

Thực hiện thủ tục hành chính phải đặt lợi ích của quản lí lên hàng đầu, không được tuyệt đối hoá lợi ích của chủ thể quản lí cũng như đối tượng quản lí. Thủ tục hành chính càng không được sử dụng để phục vụ những mục đích mang tính chủ quan của chủ thể quản lí. *Ví dụ,* khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan soạn thảo văn bản chỉ nên tổ chức lấy ý kiến đối tượng tác động của văn bản khi việc lấy ý kiến giúp cho cơ quan soạn thảo có được những thông tin cần thiết về đối tượng quản lí hay lập biên bản vi phạm hành chính nhằm mục đích ghi lại một cách trung thực những tình tiết thực tế của vi phạm hành chính làm cơ sở cho xử phạt vừa hợp pháp vừa hợp lí. Người lập biên bản không được mô tả, bình luận sự việc theo quan điểm, nhận định mang tính chủ quan của cá nhân.

c. Nguyên tắc công khai, minh bạch

Nếu thừa nhận thủ tục là cách thức tổ chức hoạt động quản lí thì yêu cầu về sự công khai, minh bạch của thủ tục hành chính là tất yếu khách quan. Xã hội càng dân chủ, nhu cầu thu hút nhân dân lao động tham gia vào quản lí hành chính nhà nước càng lớn thì yêu cầu về tính công khai, minh bạch của thủ tục hành chính càng cấp bách. Đặc biệt trong điều kiện hiện nay, tính công khai, minh bạch của thủ tục hành chính trở thành một trong những yếu tố quyết định khả năng hội nhập quốc tế của quốc gia. Đây là một trong những nguyên tắc pháp lí được nêu trong các văn bản pháp luật và nhiều điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc thừa nhận.

Trong xây dựng thủ tục, nguyên tắc này thể hiện: *Thứ nhất,* trong trường hợp cần thiết Nhà nước tạo điều kiện cho những đối tượng thực hiện thủ tục đóng góp ý kiến. Điều 3 chương VI Hiệp định giữa Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chủng quốc Hoa Kì về quan hệ thương mại quy định: *"Ở mức độ có thể, mỗi Bên cho phép Bên kia và các công dân của Bên kia cơ hội đóng góp ý kiến đối với việc xây dựng luật, quy định*

và thủ tục hành chính có tính áp dụng chung..."; *thứ hai*, các thủ tục hành chính phải được công bố cho người thực hiện thủ tục biết để có thể thực hiện dễ dàng. Công bố thủ tục hành chính bao gồm công bố các thủ tục mới xây dựng, công bố các thủ tục đã có nhưng chưa công bố. Nghị quyết của Chính phủ số 38/CP ngày 4/5/1994 cũng quy định: *"Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, trong phạm vi quản lí của mình, phải công bố công khai hệ thống các văn bản quy định thủ tục mới bằng nhiều hình thức để mọi cơ quan, đơn vị, mọi người dân được biết và thực hiện"*. Điều 1 chương VI Hiệp định nói trên quy định: "*Mỗi bên công bố một cách định kì và kịp thời tất cả các luật, quy định và thủ tục hành chính có tính áp dụng chung liên quan đến bất kì vấn đề nào được quy định trong Hiệp định này. Việc công bố các thông tin và các biện pháp nêu trên được tiến hành sao cho các cơ quan chính phủ, xí nghiệp và các cá nhân tham gia hoạt động thương mại có thể làm quen với chúng trước khi chúng có hiệu lực và áp dụng chúng theo đúng quy định*". Điều 4 chương VI quy định: *"Chỉ những luật, quy định và thủ tục hành chính có tính áp dụng chung mà đã được công bố và có sẵn cho các cơ quan chính phủ và các cá nhân tham gia vào hoạt động thương mại mới được thi hành và có khả năng thực thi"*. Điều đó có nghĩa rằng việc công bố các thủ tục hành chính không chỉ là cần thiết mà là bắt buộc vì nó có thể ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu lực của thủ tục.

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 cũng yêu cầu *"cơ quan hành chính các cấp có trách nhiệm giải quyết công việc của cá nhân và tổ chức phải niêm yết công khai, đầy đủ mọi thủ tục, trình tự, lệ phí, lịch công tác tại trụ sở làm việc"*.

Trong thực hiện thủ tục hành chính, nguyên tắc công khai, minh bạch đòi hỏi công khai hoá quá trình thực hiện thủ tục. Khi nhận hồ sơ yêu cầu giải quyết công việc của dân phải có phiếu hẹn trả lời. Những công việc đã có đủ hồ sơ thì cơ quan có thẩm quyền phải giải quyết theo quy định của pháp luật. Nếu hồ sơ chưa đầy đủ thì phải hướng dẫn cụ thể để người dân không phải đi lại nhiều lần. Trường hợp không giải quyết được phải nói rõ lí do cho dân biết. Công khai hoá quá trình thực hiện thủ tục có những lợi ích rõ rệt trong quản lí: Về phía cá nhân, tổ chức, những chủ thể này biết thủ tục hành chính đã được thực hiện đến giai đoạn nào, theo đó họ có thể chủ động thực hiện những quyền và nghĩa vụ pháp luật quy định để thủ tục được tiến hành nhanh chóng, thuận lợi, đồng thời họ cũng dễ dàng giám sát hoạt động của Nhà nước, giảm tình trạng cơ quan, cán bộ, công chức vô trách nhiệm, sách nhiễu người dân. Về phía Nhà nước, công khai hoá quá trình thực hiện thủ tục cũng tạo điều kiện cho hoạt động kiểm tra, giám sát trong bộ máy nhà nước thuận lợi, phân định trách nhiệm rõ ràng.

d. Nguyên tắc đơn giản, tiết kiệm, nhanh chóng, kịp thời

Nguyên tắc này có quan hệ mật thiết với nguyên tắc khách quan. Các thủ tục hành chính cần được xây dựng và thực hiện xuất phát từ yêu cầu khách quan của hoạt động quản lí. Mỗi thủ tục hành chính chỉ bao gồm những khâu, những bước, những giai đoạn với sự tham gia của những chủ thể thực sự cần thiết để cho việc thực hiện thủ tục không bị lãng phí thời gian, trí tuệ, công sức vào những hoạt động không thiết thực. Như vậy, thủ tục hành chính vừa dễ thực hiện vừa góp phần nâng cao hiệu quả quản lí. Nghị quyết của Chính phủ số 38/CP ngày 4/5/1994 yêu cầu *"các quy định về thủ tục hành chính phải đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện"*. Chương trình tổng thể cải cách thủ tục hành chính nhà nước còn định rõ: *"loại bỏ những*

thủ tục rườm rà, chồng chéo, dễ bị lợi dụng để tham nhũng, gây khó khăn cho dân. Mở rộng cải cách thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực, xoá bỏ kịp thời những quy định không cần thiết về cấp phép và thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, kiểm dịch, giám định". Tuy nhiên, đánh giá đúng mục đích của thủ tục hành chính là vừa tạo ra quy trình hợp lí cho việc thực hiện các hoạt động quản lí, vừa nhằm bảo đảm sự kiểm soát hữu hiệu của Nhà nước đối với các hoạt động đó. Vì vậy, không nên tuyệt đối hóa nguyên tắc đơn giản vì sự đơn giản hóa quá mức các thủ tục hành chính có thể khiến cho thủ tục thiếu đi những hoạt động cần thiết hay gây khó khăn cho hoạt động kiểm soát của Nhà nước.

Hiện nay, điều kiện, hoàn cảnh, môi trường, nhiệm vụ quản lí thường xuyên thay đổi nên khả năng thích ứng của nền hành chính trước những biến đổi mau lẹ của cuộc sống là yếu tố quan trọng quyết định chất lượng, hiệu quả của quản lí. Đặc biệt trong quản lí kinh tế, sự chậm trễ có thể làm mất đi những cơ hội thuận lợi hoặc gây ra những tổn thất lớn. Vì vậy, việc *"mẫu hoá thống nhất trong cả nước các loại giấy tờ mà công dân hoặc doanh nghiệp cần phải làm khi có yêu cầu giải quyết các công việc về sản xuất, kinh doanh và đời sống"*[1] được Nhà nước xúc tiến mạnh mẽ. Đồng thời Nhà nước khuyến khích ứng dụng các thành tựu khoa học - kĩ thuật vào quản lí như các thủ tục hải quan, thủ tục đăng kí, kê khai thuế được thực hiện qua mạng điện tử đã tỏ rõ ưu điểm thuận tiện, chính xác, tiết kiệm.

Trong các thủ tục hành chính thường có những khoảng thời gian pháp luật quy định cho các hoạt động cần được tiến hành. Có nhiều khoảng thời gian khác nhau (thời hạn, thời hiệu) nhưng tựu trung lại những khoảng thời gian đó thường nhằm

---

(1). 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.

ràng buộc trách nhiệm của các chủ thể của thủ tục, tạo điều kiện đồng thời bắt buộc các chủ thể giải quyết dứt điểm từng vụ việc cụ thể. Nếu không có những quy định về thời gian thì hoạt động quản lí sẽ trì trệ, các chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước có thể lẩn tránh trách nhiệm. Nhiều vụ việc lâu ngày không được giải quyết làm cho việc giải quyết thiếu chính xác, mất tính thời sự, gây hậu quả khó khắc phục, xói mòn lòng tin của nhân dân. Thủ tục hành chính đơn giản, tiết kiệm, nhanh chóng, kịp thời đã trở thành mục tiêu của cải cách thủ tục hành chính. Việc nghiên cứu, áp dụng mô hình "một cửa, một dấu" tuy chưa đạt được kết quả như mong muốn nhưng cũng là sự cố gắng của Nhà nước nhằm thực hiện nguyên tắc này.

e. Nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật của các bên tham gia thủ tục hành chính

Bất kì thủ tục hành chính nào cũng có sự tham gia của chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước và chủ thể phục tùng quyền lực nhà nước. Xét dưới góc độ quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ thủ tục hành chính là quan hệ giữa chủ thể bắt buộc - chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước và chủ thể thường - chủ thể phục tùng quyền lực, trong đó chủ thể bắt buộc có quyền nhân danh Nhà nước để áp đặt ý chí đối với bên kia. Đó là sự bất bình đẳng về ý chí giữa hai bên tham gia quan hệ. Tuy nhiên, cả hai bên tham gia quan hệ đều bình đẳng trước pháp luật. Mỗi bên đều có thể làm xuất hiện thủ tục hành chính bằng việc đưa ra yêu cầu hợp pháp, mỗi bên đều phải đáp ứng yêu cầu hợp pháp của bên kia. Trong quan hệ, mỗi bên đều có những quyền và nghĩa vụ do pháp luật quy định, Nhà nước tạo điều kiện và đưa ra những bảo đảm như nhau cho các bên thực hiện quyền và nghĩa vụ. Nếu xảy ra vi phạm pháp luật trong khi thực hiện thủ tục thì chủ thể vi phạm pháp luật, bất kể là chủ thể nào trong thủ tục, phải chịu trách nhiệm pháp lí về hành vi của mình.

II. CHỦ THỂ CỦA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Căn cứ vào dấu hiệu quyền lực, chủ thể của thủ tục hành chính gồm chủ thể thực hiện thủ tục hành chính và chủ thể tham gia thủ tục hành chính.

Chủ thể thực hiện thủ tục hành chính là chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước, nhân danh Nhà nước tiến hành các thủ tục hành chính, bao gồm các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước, tổ chức xã hội, cá nhân được Nhà nước trao quyền quản lí trong trường hợp cụ thể do pháp luật quy định.

Chủ thể tham gia thủ tục là chủ thể phục tùng quyền lực nhà nước khi tham gia vào thủ tục hành chính, bao gồm các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước, các tổ chức và cá nhân. Chủ thể tham gia thủ tục hành chính có thể bằng hành vi của mình làm xuất hiện thủ tục hành chính, góp phần làm cho thủ tục hành chính được tiến hành nhanh chóng, thuận lợi nhưng các chủ thể này không thể tự mình thực hiện thủ tục hành chính vì thủ tục hành chính phải do các chủ thể có thẩm quyền thực hiện.

Việc phân chia chủ thể thủ tục hành chính thành hai nhóm nói trên chỉ có tính chất tương đối. Có nhiều chủ thể tuỳ vào từng trường hợp mà chủ thể đó là chủ thể thực hiện hay chủ thể tham gia thủ tục. Nói cách khác, xác định một chủ thể cụ thể thuộc loại nào phải xem xét tư cách chủ thể đó trong một thủ tục hành chính cụ thể.

Cơ quan hành chính nhà nước là cơ quan có chức năng quản lí hành chính nhà nước nên trong hầu hết các hoạt động của mình cơ quan hành chính nhà nước nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện hoạt động quản lí. Những hoạt động này được thực hiện theo thủ tục hành chính. Khi đó cơ quan hành chính nhà nước là chủ thể thực hiện thủ tục hành chính. Các chủ thể này thực hiện nhiều thủ tục hành chính khác nhau, chẳng hạn, khi là cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật thực hiện

thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thiết lập trật tự quản lí trong các lĩnh vực xã hội; khi là cơ quan thanh tra, kiểm tra thực hiện thủ tục thanh tra, kiểm tra để phát hiện nhanh chóng, xử lí kịp thời các vi phạm pháp luật, loại trừ nguyên nhân dẫn đến vi phạm pháp luật; khi là chủ thể có quyền giải quyết các công việc cụ thể trong quản lí hành chính nhà nước tham gia các thủ tục cụ thể để hoàn thiện bộ máy nhà nước, tạo điều kiện cho việc thực hiện cũng như bảo vệ hữu hiệu quyền, nghĩa vụ và lợi ích của cá nhân, tổ chức (thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan, đơn vị thuộc quyền, tuyển dụng, sử dụng, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức, cấp phép, giải quyết khiếu nại...). Trong nhiều trường hợp, những thủ tục hành chính này được các cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp thực hiện. Các cán bộ, công chức khi đó là chủ thể thực hiện thủ tục hành chính. Khả năng trở thành chủ thể thực hiện thủ tục hành chính của cơ quan, cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước phụ thuộc vào thẩm quyền do pháp luật quy định. Do vậy, cải cách thủ tục hành chính gắn liền với việc cải cách bộ máy hành chính, tiến hành phân cấp quản lí phù hợp với năng lực của từng cấp và nhu cầu quản lí thực tiễn.

Cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức của cơ quan hành chính nhà nước cũng là chủ thể tham gia thủ tục hành chính. Chẳng hạn, là chủ thể tham gia thủ tục thanh tra; kiểm tra khi là đối tượng thanh tra, kiểm tra; là chủ thể tham gia thủ tục khiếu nại khi hành vi hành chính, quyết định hành chính của họ bị cơ quan, tổ chức, cá nhân khiếu nại lên cấp trên.

Cơ quan quyền lực nhà nước, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân mặc dù không có chức năng quản lí hành chính nhà nước nhưng để hoạt động một cách bình thường các cơ quan đó phải tiến hành nhiều hoạt động quản lí nội bộ. Các hoạt động này tuân theo thủ tục hành chính trong đó cơ quan quyền lực nhà nước, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân

và cán bộ, công chức trong các cơ quan đó là chủ thể thực hiện thủ tục hành chính. Ngoài ra, các cơ quan đó còn có quyền quản lí hành chính nhà nước trong trường hợp cụ thể do pháp luật quy định và khi đó đương nhiên là chủ thể thực hiện thủ tục hành chính. *Ví dụ*, thẩm phán chủ toạ phiên toà là chủ thể thực hiện thủ tục xử phạt vi phạm hành chính khi xử phạt người có hành vi cản trở, gây rối trật tự tại phiên toà. Không chỉ là chủ thể thực hiện thủ tục, các cơ quan này còn là chủ thể tham gia nhiều thủ tục hành chính khác nhau, như tham gia thủ tục cấp phép khi xin cấp phép xây dựng, giấy phép lưu hành phương tiện vận tải của cơ quan.

Tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế vốn không được sử dụng quyền lực nhà nước nên trong hầu hết các thủ tục hành chính họ chỉ là chủ thể tham gia. *Ví dụ*, tham gia thủ tục khi xin phép thành lập, xin phép tiến hành một số hoạt động như hoạt động xuất, nhập khẩu, hay khi bị xử phạt vi phạm hành chính. Một số ít tổ chức, trong trường hợp pháp luật quy định thì có thể là chủ thể thực hiện thủ tục. Chẳng hạn, các tổ chức chính trị - xã hội được thực hiện thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật khi phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản liên tịch.

Cá nhân, bao gồm công dân Việt Nam, người nước ngoài, người không quốc tịch, cũng như các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, thường là chủ thể tham gia thủ tục hành chính. Khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình, cá nhân tham gia những thủ tục hành chính như thủ tục khiếu nại, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, thủ tục đăng kí những sự kiện pháp lí nhất định... Trong trường hợp cụ thể do pháp luật quy định, cá nhân là chủ thể thực hiện thủ tục. *Ví dụ*, người chỉ huy tàu bay, tàu biển được thực hiện thủ tục tạm giữ người có hành vi vi phạm hành chính trên tàu bay, tàu biển khi các phương tiện đó đã rời sân bay, bến cảng.

III. CÁC LOẠI THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Thủ tục hành chính có thể được phân chia thành nhiều nhóm theo những căn cứ khác nhau. Trong phạm vi chương này, thủ tục hành chính được phân loại theo hai cách sau:

1. Căn cứ mục đích của thủ tục

Theo mục đích của thủ tục, thủ tục hành chính được chia thành thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật và thủ tục giải quyết các công việc cụ thể.

a. Thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Mặc dù Quốc hội thực hiện quyền lập pháp để đặt ra những quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng nhất, tạo nên bộ xương cho cả hệ thống pháp luật nhưng vì nhiều lí do khác nhau, cơ quan hành chính, cơ quan toà án, viện kiểm sát vẫn có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. So với thủ tục lập pháp, thủ tục hành chính được dùng để ban hành văn bản quy phạm pháp luật đơn giản hơn nhưng lại đa dạng hơn. Có nhiều thủ tục ban hành văn bản quy phạm như thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ, văn bản liên tịch; thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của toà án, viện kiểm sát, của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân. Kết quả của việc thực hiện thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cơ quan có thẩm quyền ban hành một văn bản quy phạm pháp luật.

Do khả năng tác động rộng về đối tượng, lâu dài về thời gian của văn bản quy phạm pháp luật nên mục đích của thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật là làm thế nào để bằng thủ tục đó có thể tạo ra các văn bản quy phạm pháp luật có tính khái quát cao, có khả năng dự báo chính xác nhằm thiết lập và duy trì trật tự quản lí trong từng lĩnh vực hoặc trong phạm vi lãnh thổ nhất định. Chính vì vậy, thủ tục ban hành văn bản quy

phạm pháp luật thường có nhiều chủ thể tham gia và ít có các quy định về thời hạn cho các hoạt động cụ thể trong đó.

b. Thủ tục giải quyết các công việc cụ thể

Nếu như sự ổn định của đời sống xã hội có được phần lớn là nhờ các văn bản quy phạm pháp luật thì sự sống động của đời sống, khả năng thích ứng của nền hành chính, năng lực hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức chủ yếu thể hiện qua hoạt động giải quyết các công việc cụ thể. Có nhiều thủ tục giải quyết các công việc cụ thể với mục đích khác nhau, như cho phép cá nhân, tổ chức thực hiện các quyền mà pháp luật quy định phải được sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; *ví dụ*, thủ tục cấp các loại giấy phép; giải quyết các yêu cầu, đề nghị của cá nhân, tổ chức; thủ tục khiếu nại, tố cáo; áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính; thủ tục xử phạt vi phạm hành chính; hình thành, quản lí đội ngũ cán bộ, công chức; thủ tục tuyển dụng, khen thưởng cán bộ, công chức... Nói chung, thủ tục giải quyết các công việc cụ thể thường liên quan trực tiếp đến những quyền, nghĩa vụ và lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân nên các thủ tục này phải có khả năng ngăn chặn nguy cơ xâm phạm các quyền và lợi ích hợp pháp. Sự nhanh chóng, kịp thời khi thực hiện các thủ tục này có ý nghĩa đáng kể tới sự chính xác của hoạt động quản lí, sự thuận tiện trong việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức nên các thủ tục này thường có những khoảng thời gian (thời hiệu, thời hạn) có giá trị bắt buộc đối với các chủ thể của thủ tục.

2. Căn cứ tính chất công việc được tiến hành theo thủ tục hành chính

Dựa vào tính chất công việc được tiến hành, thủ tục hành chính được chia thành hai loại: Thủ tục hành chính nội bộ và thủ tục hành chính liên hệ.

a. Thủ tục hành chính nội bộ

Là thủ tục tiến hành các hoạt động quản lí được thực hiện trong nội bộ một cơ quan, một hệ thống cơ quan hay toàn bộ bộ máy nhà nước. Các hoạt động quản lí thực hiện theo thủ tục hành chính nội bộ phần nhiều nhằm hình thành, hoàn thiện, vận hành bộ máy quản lí nên thủ tục hành chính nội bộ phục vụ cho việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, đảm bảo phân công, phân cấp, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan, các bộ phận, các cán bộ, công chức trong một cơ quan nhà nước. Nói cách khác, thủ tục hành chính nội bộ liên quan chặt chẽ với vấn đề tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhu cầu cải cách thủ tục hành chính nội bộ xuất phát từ nhu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nên không thể cải cách các thủ tục này nếu không cải cách bộ máy nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính. Các chủ thể của thủ tục hành chính nội bộ thường là các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước. Sự tham gia của các cá nhân, tổ chức ngoài bộ máy nhà nước vào các thủ tục này tương đối hạn chế. Có nhiều thủ tục hành chính nội bộ như thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thủ tục thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan nhà nước, đơn vị cơ sở, thủ tục tuyển dụng, bổ nhiệm, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức...

a. Thủ tục hành chính liên hệ

Là thủ tục giải quyết các công việc cụ thể liên quan đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của tổ chức, cá nhân. Điểm chung của thủ tục hành chính liên hệ là chủ thể tham gia thủ tục bao giờ cũng là cá nhân, tổ chức không sử dụng quyền lực nhà nước. Việc xây dựng và thực hiện các thủ tục này phụ thuộc vào quan niệm về mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, về vai trò của Nhà nước trong quản lí. Thủ tục hành chính liên hệ ảnh hưởng rõ rệt tới hiệu quả quản lí và người dân đánh giá thái độ, năng lực hoạt động của chính quyền chủ yếu thông qua việc thực hiện các thủ tục này. So với thủ tục hành chính nội bộ, thủ tục

hành chính liên hệ linh hoạt và phải thay đổi thường xuyên hơn để phù hợp với sự thay đổi của thực tiễn quản lí. Chính vì vậy, vấn đề cải cách thủ tục hành chính liên hệ hiện nay cấp bách hơn cải cách thủ tục hành chính nội bộ. Có nhiều thủ tục hành chính liên hệ như thủ tục cấp phép, thủ tục giải quyết khiếu nại, thủ tục đăng kí quyền sở hữu tài sản, thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính...

IV. CÁC GIAI ĐOẠN CỦA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Mọi thủ tục đều bao gồm nhiều hoạt động nối tiếp nhau. Các thủ tục khác nhau thì các hoạt động trong đó cũng khác nhau. Có thể chia thủ tục hành chính nói chung thành một số giai đoạn nhất định. Trong các thủ tục hành chính, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật có sự khác biệt đáng kể so với thủ tục giải quyết các công việc cụ thể và thủ tục này được đề cập đầy đủ trong chương "Quyết định hành chính". Vì vậy, chương này chỉ xem xét thủ tục hành chính được dùng để giải quyết các công việc cụ thể. Thủ tục giải quyết các công việc cụ thể có thể chia thành các giai đoạn: Khởi xướng vụ việc; ra quyết định giải quyết vụ việc; thi hành quyết định; khiếu nại, giải quyết khiếu nại và xem xét lại quyết định đã ban hành.

1. Khởi xướng vụ việc

Đây là giai đoạn khởi đầu của thủ tục hành chính. Hoạt động khởi xướng được thực hiện bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi có căn cứ phát sinh thủ tục hành chính, như cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thụ lí đơn khiếu nại, cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính lập biên bản vi phạm hành chính... Căn cứ phát sinh thủ tục hành chính có thể là một sự kiện thực tế được pháp luật quy định, *ví dụ:* Hành vi vi phạm hành chính; yêu cầu, đề nghị hợp pháp của cá nhân, tổ chức như khiếu nại hành vi hành chính, quyết định hành chính; nhu cầu nảy sinh trong quản lí, chẳng hạn nhu cầu tuyển

dụng cán bộ, công chức...

Mặc dù cơ quan có thẩm quyền chỉ khởi xướng vụ việc khi có căn cứ làm phát sinh thủ tục nhưng có nhiều trường hợp, căn cứ đó chưa phải là những điều kiện cần và đủ để tiến hành thủ tục hành chính. Ở giai đoạn này cơ quan có thẩm quyền cần kiểm tra các căn cứ pháp luật quy định để xác định chính xác nhu cầu tiến hành thủ tục. Chẳng hạn, khi tiến hành thủ tục xử phạt vi phạm hành chính phải xem xét thời hiệu xử phạt hành vi vi phạm đã được thực hiện có còn không, hành vi đó có rơi vào các trường hợp không xử phạt vi phạm hành chính không; khi thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại phải xem người khiếu nại có quyền khiếu nại không, có còn thời hiệu, thời hạn khiếu nại không, đối tượng khiếu nại có đúng quy định của pháp luật không... Tức là, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải xem xét tất cả các điều kiện, căn cứ làm đình chỉ hoặc chấm dứt thủ tục. Nếu có những điều kiện, căn cứ đó thì thủ tục hành chính không thể tiếp tục. Để phục vụ cho mục đích này, trong giai đoạn khởi xướng vụ việc, cơ quan có thẩm quyền có thể phải tiến hành một số hoạt động như lập biên bản, thu thập chứng cứ, gặp gỡ các bên liên quan. Cần tránh nhầm lẫn những hoạt động này với một số hoạt động ở giai đoạn tiếp theo. Mục đích các hoạt động trong giai đoạn này là khẳng định sự cần thiết phải tiến hành thủ tục, mục đích của các hoạt động ở giai đoạn sau là áp dụng thủ tục như thế nào để giải quyết vụ việc một cách đúng đắn nhất. *Ví dụ:* Trong xử phạt vi phạm hành chính, hoạt động thu thập chứng cứ ở giai đoạn đầu nhằm xác định hành vi đã được thực hiện là hành vi vi phạm hành chính và không rơi vào các trường hợp không xử phạt vi phạm hành chính, không có tình tiết chuyển hoá vi phạm hành chính thành tội phạm; ở giai đoạn sau hoạt động này nhằm xác định hành vi vi phạm hành chính đó cụ thể là hành vi gì, tính chất, mức độ như thế nào, cần phải xử phạt ra sao.

Trong giai đoạn này cơ quan có thẩm quyền có thể phải áp dụng một số biện pháp cưỡng chế cần thiết bảo đảm cho việc thực hiện thủ tục hay ngăn chặn khả năng gây hậu quả bất lợi, như tạm đình chỉ thi hành quyết định hành chính gây cản trở hoạt động thanh tra, tạm đình chỉ quyết định hành chính bị khiếu nại nếu việc thực hiện quyết định có thể gây hậu quả khó khắc phục, tạm giữ người, phương tiện vận tải được sử dụng để vi phạm hành chính...

2. Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc

Đây là giai đoạn quan trọng nhất của thủ tục hành chính. Chủ thể thực hiện thủ tục phải tiến hành các hoạt động như thu thập, nghiên cứu, đánh giá các thông tin liên quan đến vụ việc cần giải quyết, lựa chọn, áp dụng các quy phạm pháp luật. Các hoạt động này ảnh hưởng trực tiếp đến nội dung quyết định sẽ được ban hành.Trong giai đoạn này có những thời hạn khá nghiêm ngặt mà các chủ thể của thủ tục phải tuân theo. Sự vi phạm những thời hạn nhất định có thể làm chủ thể thủ tục mất quyền tiến hành những hoạt động tiếp theo.

Giai đoạn này thường kết thúc bằng việc cơ quan có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết vụ việc. Quyết định giải quyết vụ việc phải có căn cứ pháp lí, căn cứ thực tế xác đáng, có nội dung phù hợp pháp luật. Trong một số trường hợp giai đoạn này kết thúc bằng việc cơ quan có thẩm quyền ban hành (cấp) những loại giấy tờ tương ứng. Chẳng hạn, cơ quan có thẩm quyền cấp giấy khai sinh trong thủ tục đăng kí khai sinh, cấp giấy đăng kí kết hôn trong thủ tục đăng kí kết hôn... Trong trường hợp này các loại giấy tờ được cấp không ghi nhận các quyền và nghĩa vụ của người được cấp. Các giấy tờ này chỉ là cơ sở để người được cấp được hưởng quyền hay phải làm những nghĩa vụ tương ứng cho nên việc thực hiện những quyền và nghĩa vụ đó không nằm trong giai đoạn tiếp theo của thủ tục hành chính được xem xét ở đây.

3. Thi hành quyết định

Đây là giai đoạn hiện thực hoá nội dung quyết định. Các giai đoạn trước chỉ thực sự có ý nghĩa nếu giai đoạn này được thực hiện nghiêm túc. Trong giai đoạn này các đối tượng có liên quan phải tổ chức thực hiện, thực hiện các quyền và nghĩa vụ được nêu trong quyết định. Trong những trường hợp cần thiết, chủ thể có thẩm quyền có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế do pháp luật quy định buộc đối tượng tác động của quyết định thi hành quyết định. *Ví dụ:* Áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

4. Khiếu nại, giải quyết khiếu nại, xem xét lại quyết định đã ban hành

Các đối tượng có quyền, lợi ích liên quan trực tiếp tới quyết định đã ban hành có quyền khiếu nại ngay khi quyết định mới được ban hành hoặc sau khi thi hành quyết định nhằm yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định khi họ cho rằng quyết định đó đã xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Bản thân cơ quan ban hành quyết định cũng có trách nhiệm kiểm tra, xem xét lại quyết định, nếu thấy trái pháp luật thì kịp thời sửa chữa, khắc phục ngay cả khi không có khiếu nại. Tất nhiên không phải mọi quyết định giải quyết vụ việc đều bị khiếu nại, cho nên nhiều khi giai đoạn khiếu nại, giải quyết khiếu nại không xảy ra trên thực tế. Còn khi có khiếu nại thì việc khiếu nại lại làm phát sinh một thủ tục hành chính mới trong đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thụ lí vụ việc, xem xét, ra quyết định giải quyết khiếu nại...

V. CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Công cuộc cải cách hành chính do Đảng khởi xướng và lãnh đạo, Nhà nước thực hiện trong 15 năm qua đã được tiến hành tương đối đồng bộ, trong đó thủ tục hành chính được chọn làm khâu đột phá. Sở dĩ Đảng và Nhà nước coi trọng cải cách

thủ tục hành chính như vậy là do thủ tục hành chính liên quan trực tiếp tới việc thực hiện thẩm quyền của các chủ thể quản lí hành chính nhà nước, tới việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức. Đây được coi là nhiệm vụ khó khăn, lâu dài và thường xuyên. Cho đến nay, nhu cầu cải cách thủ tục hành chính vẫn đặt ra một cách cấp thiết vì thủ tục hành chính còn nhiều bất cập như mang đậm dấu ấn của thời bao cấp, nặng về cơ chế "xin - cho"; rườm rà, phức tạp, nhiều cấp trung gian, coi trọng sự thuận lợi cho hoạt động của Nhà nước, ít chú ý đến lợi ích và sự thuận tiện cho dân; phân tán, chồng chéo, thiếu thống nhất, thiếu công khai.

Những hạn chế của thủ tục hành chính đã gây nhiều trở ngại cho hoạt động quản lí: Hạn chế việc thực hiện các quyền của cá nhân, tổ chức, tạo ra nền hành chính quan liêu, trì trệ, tình trạng thiếu trách nhiệm, đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan, các cấp, các cán bộ, công chức còn khá phổ biến. Nhiều thủ tục không hợp lí bị lợi dụng để tham nhũng, sách nhiễu nhân dân. Đặc biệt thủ tục hành chính đang là trở ngại lớn cho các hoạt động giao lưu, hợp tác quốc tế, giảm khả năng thu hút vốn đầu tư nước ngoài.

Thể chế hoá đường lối cải cách của Đảng, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật, trong đó có những văn bản quy định trực tiếp về nhiệm vụ cải cách thủ tục hành chính như Nghị quyết của Chính phủ số 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Mục tiêu bước đầu của cải cách thủ tục hành chính là phải đạt được sự chuyển biến căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước, giữa cơ quan nhà nước với các cá nhân, tổ chức trong tiếp nhận và giải quyết công việc. Cải cách thủ tục hành chính phải tiến hành đồng thời

ở tất cả các khâu, các lĩnh vực nhưng trọng tâm là các thủ tục đang gây nhiều bức xúc cho xã hội như thủ tục cấp phép xuất, nhập khẩu, đầu tư, xây dựng, sửa chữa nhà cửa, cấp đất, đăng kí kinh doanh, hộ khẩu, thanh tra doanh nghiệp.

Trước mắt cần tổ chức soát xét toàn bộ các quy định hiện hành về thủ tục hành chính, về phí và lệ phí. Những thủ tục được ban hành không đúng thẩm quyền, trái pháp luật, thực sự không cần thiết thì bãi bỏ; những thủ tục không phù hợp với thực tế thì sửa đổi, bổ sung; những thủ tục được ban hành phân tán ở nhiều văn bản thì hợp nhất trong một văn bản. Các cơ quan nhà nước phải tổ chức tiếp thu ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về những thủ tục đã lỗi thời, trái pháp luật để kịp thời xử lí.

Về lâu dài, cần xây dựng các thủ tục hành chính đơn giản, thống nhất, công khai, dễ hiểu, dễ thực hiện. Xây dựng quy chế hoạt động của cơ quan, quy chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan theo hướng tăng cường trách nhiệm cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, giảm dần các đầu mối trung gian sao cho một việc được giải quyết chủ yếu ở một cấp. Khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu giải quyết công việc liên quan đến nhiều ngành, nhiều người thì một cơ quan, một công chức phải làm đầu mối tiếp xúc, nhận hồ sơ, giải quyết công việc.

Để cải cách thủ tục hành chính được thực hiện thuận lợi cũng như kết quả cải cách hành chính được bền vững thì đồng thời phải cải cách thể chế hành chính nói chung; cải cách bộ máy hành chính tinh, gọn, thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng; xây dựng quy chế công chức, công vụ đảm bảo đội ngũ công chức trên thực tế có năng lực, lương tâm và trách nhiệm.

CHƯƠNG VI

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

I. KHÁI NIỆM VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm quyết định hành chính

Quyền lực nhà nước được thực hiện chủ yếu thông qua hoạt động của bộ máy nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Một trong những biểu hiện của việc thực hiện quyền lực nhà nước là ra các quyết định pháp luật. Quyết định pháp luật bao gồm những quyết định của cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp và cơ quan hành pháp.

Về quyết định của cơ quan hành pháp, hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau. Có quan điểm cho rằng đó là quyết định quản lí hành chính nhà nước bởi lẽ những quyết định này là của chủ thể quản lí hành chính nhà nước trong hệ thống cơ quan hành pháp. Có quan điểm lại cho rằng đó là quyết định quản lí nhà nước, tuy nhiên phải hiểu là quản lí nhà nước theo nghĩa hẹp (quản lí hành chính). Bên cạnh đó còn có khái niệm quyết định hành chính. Khái niệm này không những xuất hiện trong khoa học mà còn cả trong những quy định của luật thực định, như trong Luật khiếu nại, tố cáo, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính... Chính vì vậy, việc làm rõ khái niệm về loại quyết định này cũng như việc giới hạn nội hàm của khái niệm là rất cần thiết.

Những quan điểm nêu trên không chỉ khác nhau về tên gọi

của quyết định mà còn khác nhau cả về tính chất cũng như nội dung của quyết định. Có quan điểm cho rằng quyết định hành chính bao gồm cả hành vi vật chất của chủ thể ra quyết định và văn bản thể hiện hành vi đó (quyết định bằng hình thức văn bản). Về chủ thể ra quyết định, theo họ có nhiều chủ thể có những chức năng khác nhau được trao quyền ban hành những quyết định này. *Ví dụ:* Quyết định hành chính không những chỉ do các cơ quan hành pháp ban hành mà còn được các cơ quan lập pháp hoặc tư pháp ban hành.

Theo Từ điển tiếng Việt thì "quyết định" là định một cách chắc chắn, với ý nhất định phải thực hiện.(1)

Theo Giáo trình luật hành chính (Khoa luật Trường đại học khoa học xã hội và nhân văn, năm 1994) thì "quyết định" được bắt nguồn từ thuật ngữ La tinh - "Actus" nghĩa là hành động.(2)

Các tài liệu pháp lí nước ngoài khi nói về quyết định cũng xuất phát từ nghĩa đó của "Actus" để chỉ những hành vi cụ thể. Chính vì vậy, trong khoa học pháp lí, quyết định là tạo ra hiệu lực pháp luật và đó chính là quyết định pháp luật. Quyết định hành chính là một dạng của quyết định pháp luật là như vậy.

Theo Từ điển giải thích thật ngữ luật học (Nhà xuất bản Công an nhân dân Hà Nội, 1999) thì "quyết định hành chính" còn được hiểu là: "*Kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, những người có chức vụ, các tổ chức và cá nhân được Nhà nước trao quyền, thực hiện trên cơ sở và để thi hành pháp luật, theo trình tự và hình thức do pháp luật quy định hướng tới việc thực hiện nhiệm vụ quản lí hành chính trong lĩnh vực hoặc vấn đề được phân công phụ trách*".(3)

---

(1).Xem: Từ điển tiếng Việt, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1997.
(2).Xem: Giáo trình luật hành chính. Khoa luật Trường đại học khoa học xã hội và nhân văn, 1994.
(3).Xem: Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999.

Điều 12 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Nhà nước quản lí xã hội bằng pháp luật...*". Những quy định đã được ghi nhận trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đều thể hiện rằng Nhà nước muốn quản lí xã hội nói chung nhất là trong lĩnh vực công thì không thể không thể hiện ý chí thông qua quyền lực của mình dưới hình thức là những quyết định pháp luật, trong đó có quyết định hành chính.

Để thực hiện quyền lực nhà nước, trên phương diện lí luận cũng như thực tiễn người ta đều thừa nhận vị trí và vai trò quan trọng của hệ thống cơ quan nhà nước có chức năng quản lí hành chính nhà nước trên cơ sở của quyền hành pháp - lĩnh vực thể hiện quyền lực nhà nước một cách thiết thực nhất bởi lẽ đó là những hoạt động với mục đích thực hiện luật (thi hành luật) nhằm cụ thể hoá các quy định của luật vào các lĩnh vực của đời sống xã hội. Chính vì vậy, hình thức hoạt động của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực này chủ yếu và quan trọng đó là ra quyết định hành chính để đề ra những chủ trương, chính sách lớn, xây dựng quy tắc xử sự hoặc áp dụng pháp luật cho một công việc cụ thể (quyết định hành chính cá biệt) nhằm mục đích thực hiện chức năng của nhà nước thông qua quyền hành pháp.

Mặt khác, quyết định hành chính do nhiều chủ thể khác nhau ban hành với những nội dung phong phú, đa dạng liên quan đến các lĩnh vực khác nhau của quản lí hành chính nhà nước. Trong số những chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính thì các chủ thể trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có vị trí đặc biệt quan trọng, bởi lẽ, đây là những chủ thể cơ bản, chủ yếu thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Vì vậy, quyết định hành chính được đề cập ở Chương này là những quyết định của các chủ thể trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện quyền lực nhà nước để quản lí các lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt khác, những

quyết định hành chính được đề cập ở đây chỉ giới hạn những quyết định được thể hiện dưới hình thức văn bản.

Từ những cơ sở nêu trên, chúng ta có thể đưa ra định nghĩa về quyết định hành chính như sau:

Quyết định hành chính là một dạng của quyết định pháp luật, nó là kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực của nhà nước thông qua những hành vi của các chủ thể được thực hiện quyền hành pháp trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành theo một trình tự dưới những hình thức nhất định theo quy định của pháp luật, nhằm đưa ra những chủ trương, biện pháp, đặt ra các quy tắc xử sự hoặc áp dụng những quy tắc đó giải quyết một công việc cụ thể trong đời sống xã hội nhằm thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước.

2. Đặc điểm của quyết định hành chính

Là một dạng của quyết định pháp luật vì vậy quyết định hành chính có những đặc điểm chung và riêng sau:

Về đặc điểm chung, trước hết phải đề cập tính quyền lực nhà nước. Việc thực hiện quyền lực nhà nước thường thể hiện dưới hình thức là những quyết định bằng văn bản, trong số những quyết định thành văn đó thì những quyết định do các chủ thể quản lí hành chính ban hành rất nhiều. Tính quyền lực nhà nước trước hết thể hiện ở ngay hình thức của những quyết định, bởi lẽ theo quy định của pháp luật thì chỉ có cơ quan nhà nước mới được đơn phương ra các quyết định pháp luật xuất phát từ những lợi ích chung (theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì các tổ chức xã hội chỉ được phép kết hợp với cơ quan nhà nước để ra một số quyết định cần thiết). Tính quyền lực, đơn phương của quyết định hành chính còn thể hiện rõ ở nội dung và mục đích của quyết định. Để thực thi quyền hành pháp trên cơ sở luật và để thi hành

luật, quyết định hành chính luôn thể hiện tính mệnh lệnh rất cao, chính vì vậy tính quyền lực nhà nước còn thể hiện ở tính đảm bảo thi hành của quyết định. Về nguyên tắc, mọi quyết định đều phải được thi hành, kể cả những quyết định có sự phản kháng từ phía đối tượng quản lí, có nghĩa là quyết định sẽ được đảm bảo thi hành bằng những biện pháp cưỡng chế của Nhà nước khi cần thiết.

Tiếp đến là tính pháp lí của quyết định. Quyết định hành chính như trên đã trình bày là kết quả của sự thể hiện ý chí nhà nước. Do vậy, các quyết định do Nhà nước ban hành đều có những giá trị về mặt pháp lí. Trước hết, quyết định hành chính xuất hiện đã tác động ngay đến cơ chế điều chỉnh pháp luật, quyết định hành chính có thể đưa ra những biện pháp hoặc những chủ trương lớn trong lĩnh vực quản lí hành chính, *ví dụ* như việc đề ra chủ trương, giải pháp cải cách thủ tục hành chính trong Nghị quyết của Chính phủ số 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Mặt khác, tính pháp lí của quyết định hành chính còn thể hiện ở việc làm xuất hiện quy phạm pháp luật, thay thế hoặc hủy bỏ quy phạm pháp luật hoặc làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt một quan hệ pháp luật cụ thể (quyết định áp dụng pháp luật).

Ngoài đặc điểm chung nêu trên, quyết định hành chính còn có những đặc điểm riêng sau:

Thứ nhất, đó là tính dưới luật: Xuất phát từ vị trí là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước (chấp hành các quy định của hiến pháp và luật), nên các quyết định hành chính do các chủ thể có thẩm quyền trong hệ thống hành chính nhà nước ban hành là những văn bản dưới luật nhằm thi hành luật.

Thứ hai, quyết định hành chính là những quyết định được nhiều chủ thể trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ban hành, đó là những chủ thể ở trung ương, địa phương, những chủ

thể có thẩm quyền chung cũng như những chủ thể có thẩm quyền chuyên môn...

Thứ ba, quyết định hành chính có những mục đích và nội dung rất phong phú, xuất phát từ những đặc điểm của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Ngoài ra quyết định hành chính là những quyết định mà về mặt hình thức có những tên gọi khác nhau theo quy định của pháp luật như nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư.

II. PHÂN LOẠI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

Khi nghiên cứu về quyết định hành chính thì việc phân loại là rất cần thiết bởi lẽ chính sự phân loại sẽ giúp cho hoạt động ban hành quyết định của các chủ thể có thẩm quyền cũng như hoạt động áp dụng của các chủ thể đó đạt được hiệu quả và đặc biệt giúp cho các đối tượng quản lí nắm bắt được phần nào cả về nội dung và hình thức đối với quyết định hành chính có liên quan đến họ.

Để phân loại quyết định hành chính chúng ta dựa vào một số căn cứ sau:

1. Căn cứ vào tính chất pháp lí

Dựa vào căn cứ này thì quyết định hành chính được chia thành quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt.

+ Quyết định chủ đạo là loại quyết định mà các chủ thể có thẩm quyền ban hành nhằm mục đích đưa ra những chủ trương, chính sách, những giải pháp lớn về quản lí hành chính đối với cả nước, một vùng hoặc đối với một đơn vị hành chính nhất định. Chính vì vậy mà thẩm quyền ra các quyết định chủ đạo này thường thuộc về những chủ thể có vị trí quan trọng trong hệ thống hành chính. Về hình thức thì những quyết định thuộc loại này thường là những nghị quyết *ví dụ* như Nghị quyết của Chính

phủ số 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức.

+ Quyết định quy phạm: Ban hành quyết định quy phạm là hoạt động mang tính đặc trưng của các chủ thể được sử dụng quyền hành pháp, bởi lẽ một trong những biểu hiện của quyền hành pháp đó là hoạt động lập quy. Trên cơ sở luật, pháp lệnh các chủ thể trong hệ thống hành chính nhà nước sẽ ban hành những quy phạm chủ yếu nhằm cụ thể hóa luật, pháp lệnh để quản lí xã hội trên từng lĩnh vực, vì vậy quyết định quy phạm có ý nghĩa và vai trò rất đặc biệt trong hệ thống văn bản pháp luật nói chung, văn bản hành chính nói riêng. Với nội dung là những quy tắc xử sự, xác định các quyền và nghĩa vụ cho các đối tượng liên quan, quyết định quy phạm tạo ra một khuôn khổ pháp lí, trong đó các chủ thể của pháp luật hành chính sẽ thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình.

Quyết định quy phạm được nhiều chủ thể có thẩm quyền khác nhau ban hành với những hình thức, nội dung và mục đích khác nhau.

Theo quy định của pháp luật thì Chính phủ ra các quyết định quy phạm dưới hình thức là những nghị định; Thủ tướng Chính phủ ra quyết định quy phạm với hình thức là những quyết định, chỉ thị; bộ trưởng ra quyết định, chỉ thị; ủy ban nhân dân các cấp ra quyết định, chỉ thị...

+ Quyết định cá biệt: Trên cơ sở của quyết định quy phạm, quyết định cá biệt được ban hành nhằm mục đích hướng đến việc cho các chủ thể pháp luật hành chính thực hiện được các quyền cũng như nghĩa vụ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Do vậy, đây là hoạt động thường xuyên và cũng nhờ có các quyết định này mà pháp luật được thi hành. Vốn dĩ là loại quyết định để áp dụng quy phạm pháp luật vì thế nó có đặc trưng riêng, *ví dụ* như nó được áp dụng một lần, cho một hoặc một số đối tượng nhất định.

Các quyết định cá biệt được ban hành trên cơ sở của quyết định chủ đạo cũng như quyết định quy phạm nhằm mục đích để các chủ thể có thẩm quyền giải quyết các công việc cụ thể trên từng lĩnh vực của quản lí hành chính nhà nước, chính vì vậy mà quyết định cá biệt trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt một quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

2. Căn cứ vào chủ thể ban hành quyết định

Dựa vào căn cứ này chúng ta có các loại quyết định sau:

a. Quyết định hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Căn cứ vào hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra quyết định hành chính dưới hình thức là những nghị quyết, nghị định.

Căn cứ vào hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; nghị quyết, nghị định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định hành chính dưới hình thức là các quyết định và chỉ thị.

Ví dụ:

- Nghị quyết của Chính phủ số 03/CP ngày 2/2/2000 về kinh tế trang trại;

- Nghị định của Chính phủ số 04/CP ngày 11/2/2000 về thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai;

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 21/QĐ-TTg ngày 16/2/2000 về việc chỉ định thầu đối với công tác xây dựng, tu bổ đê điều;

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ số 29/CT-TTg ngày 25/8/1998 về tăng cường công tác sử dụng thuốc bảo vệ thực vật...

b. Quyết định hành chính của các bộ và cơ quan ngang bộ

Theo quy định của pháp luật thì bộ là cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền chuyên môn, được sử dụng quyền hành pháp trong lĩnh vực chuyên môn do mình quản lí. Để thực hiện quyền lực đó, người đứng đầu mỗi bộ, cơ quan ngang bộ đều có quyền ra các quyết định hành chính dưới hình thức là những quyết định, chỉ thị và thông tư.

Ví dụ: - Quyết định của Bộ khoa học - công nghệ và môi trường số 2265/1999/QĐ-BKHCNMT ngày 30/12/1999 về việc ban hành Quy chế dân chủ trong hoạt động của các cơ quan khoa học và công nghệ.

- Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ quốc phòng số 867/CT-QP ngày 10/5/1996 về việc thi hành Nghị định của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quốc phòng.

- Thông tư của Bộ tài chính số 120/TT-BTC ngày 27/8/1998 hướng dẫn chế độ thu lệ phí kiểm định phương tiện đo.

c. Quyết định hành chính của ủy ban nhân dân

Ủy ban nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định được quyền ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó.

Chủ tịch ủy ban nhân dân cũng có quyền ban hành quyết định hành chính dưới hình thức quyết định và chỉ thị nhưng đó chỉ là những quyết định cá biệt (*Ví dụ*: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính).

d. Quyết định hành chính của các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân

Các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân (gồm các sở, phòng, ban) với tư cách là cơ quan giúp việc về chuyên môn cho ủy ban nhân dân được quyền ra các quyết định hành chính

dưới hình thức quyết định và chỉ thị (quyết định cá biệt). Hiện nay, số lượng các quyết định loại này cũng rất nhiều.

đ. Quyết định hành chính liên tịch

Đây là loại quyết định khác với những loại quyết định trên về chủ thể ra quyết định. Các loại quyết định trên chỉ do một chủ thể duy nhất ban hành để thực hiện quyền lực nhà nước còn quyết định hành chính liên tịch được ban hành bởi nhiều cơ quan nhà nước khác nhau, thậm chí còn có cả sự phối hợp của tổ chức xã hội. Dĩ nhiên, những loại quyết định loại này không nhiều so với những quyết định trên. Quyết định hành chính liên tịch có hình thức là những thông tư liên tịch, nghị quyết liên tịch.

Ví dụ: Thông tư liên tịch của Bộ nội vụ và Bộ ngoại giao số 02-1998/TTLT/BNV-BNG ngày 19/5/1998 hướng dẫn thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 957/QĐ-TTg ngày 11/7/1997 về cải tiến một số thủ tục về xuất cảnh và giải quyết vấn đề người Việt Nam xuất cảnh nhưng không về đúng hạn.

III. TRÌNH TỰ XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH (QUYẾT ĐỊNH QUY PHẠM)

Quyết định hành chính được nhiều chủ thể ban hành với những mục đích và nội dung khác nhau vì vậy trình tự xây dựng và ban hành các loại quyết định cũng không giống nhau. Ở đây chúng ta chỉ đề cập trình tự xây dựng và ban hành quyết định hành chính quy phạm, bởi lẽ đây là loại quyết định đặt ra những quy tắc xử sự cũng như xác định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính. Mặt khác, trình tự xây dựng và ban hành loại quyết định này cũng đã được pháp luật quy định tương đối đầy đủ.

Việc xây dựng và ban hành một quyết định hành chính quy phạm thông thường phải qua các bước sau đây:

- Sáng kiến ban hành quyết định: Đây được coi là khâu đầu tiên của việc ra quyết định, tuy nhiên, ở khâu này còn phụ thuộc vào các loại quyết định khác nhau để có những thao tác khác nhau. *Ví dụ*, sáng kiến để ban hành quyết định chủ đạo khác với sáng kiến ra quyết định quy phạm.

- Dự thảo quyết định: Đây là giai đoạn tiếp theo của sáng kiến ban hành quyết định song lại là một khâu rất quan trọng, bởi lẽ ở giai đoạn này, mục đích của quyết định được thể hiện trong nội dung của dự thảo mà việc dự thảo từng loại quyết định không giống nhau.

- Trình dự thảo: Đây là khâu đánh giá quyết định hành chính cả về hình thức lẫn nội dung, việc đánh giá này phải thuộc về chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Vì vậy, việc đánh giá một quyết định bao giờ cũng kèm theo việc thông qua hoặc không thông qua dự thảo quyết định, việc đánh giá một quyết định hành chính càng không thể đánh giá một cách tuỳ tiện mà phải dựa trên những quy định của pháp luật đối với từng loại quyết định.

- Truyền đạt quyết định: Về thực chất thì đây là việc đăng tải quyết định hành chính trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc bằng một số hình thức khác nhằm thông tin đến các đối tượng thi hành. Việc đánh giá tính khả thi của quyết định phụ thuộc phần lớn vào đối tượng thi hành, chính vì vậy, việc truyền đạt quyết định rất có ý nghĩa đối với việc thực thi quyết định. Cũng giống như các bước nêu trên, việc truyền đạt quyết định đến với đối tượng cũng khác nhau. *Ví dụ*, việc truyền đạt một quyết định quy phạm khác với việc truyền đạt một quyết định cá biệt hoặc việc truyền đạt một quyết định của Thủ tướng Chính phủ khác với việc truyền đạt một quyết định của uỷ ban nhân dân...

1. Trình tự xây dựng, ban hành quyết định của Chính phủ

Chính phủ có thẩm quyền ban hành nghị quyết và nghị định, trong đó phần lớn các nghị định là quyết định hành chính có chứa đựng quy phạm pháp luật.

Theo quy định của pháp luật thì Chính phủ quyết định chương trình xây dựng nghị định ba tháng, sáu tháng và hàng năm theo sáng kiến của mình và theo đề nghị của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan.

Chính phủ quyết định cơ quan chủ trì để soạn thảo nghị định, cơ quan chủ trì soạn thảo thành lập ban soạn thảo và ban soạn thảo phải làm một số công việc như sau:

- Tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan;

- Tổ chức nghiên cứu xây dựng dự thảo;

- Lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan, tập hợp ý kiến và chỉnh lí dự thảo;

- Chuẩn bị tờ trình, dự thảo và các tài liệu cần thiết khác để trình Chính phủ.

Theo quy định của pháp luật, trước khi trình Chính phủ dự thảo thì Bộ tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo.

Nội dung của dự thảo sẽ được Chính phủ xem xét tại phiên họp của Chính phủ. Tại phiên họp của Chính phủ, đại diện cơ quan soạn thảo sẽ thuyết trình dự thảo, Bộ trưởng Bộ tư pháp trình bày ý kiến thẩm định dự thảo, đại diện các cơ quan được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến. Sau đó các thành viên của Chính phủ sẽ thảo luận.

Dự thảo sẽ được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành. Thủ tướng Chính phủ sẽ là người kí nghị định.

2. Trình tự xây dựng và ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ

Dự thảo quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ sẽ được chính Thủ tướng giao và chỉ đạo cơ quan soạn thảo. Cơ quan này có trách nhiệm xây dựng dự thảo và tùy theo tính chất, nội dung của dự thảo tổ chức lấy ý kiến của các thành viên Chính phủ, chủ tịch hội đồng nhân dân, chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan.

Bộ tư pháp có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản về các dự thảo quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Sau đó, cơ quan soạn thảo sẽ tiếp tục chỉnh lí dự thảo và báo cáo Thủ tướng Chính phủ về ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan. Thủ tướng Chính phủ sẽ là người trực tiếp xem xét để kí quyết định, chỉ thị.

3. Trình tự xây dựng và ban hành quyết định của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Bộ cũng như các cơ quan ngang bộ là những cơ quan thực hiện quyền hành pháp để thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước ở từng lĩnh vực chuyên môn. Vì vậy, thủ trưởng các cơ quan này sẽ là những người trực tiếp ra các quyết định hành chính có chứa đựng các quy tắc xử sự trong những lĩnh vực cụ thể. Theo Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội số 287/2002/NQ-UBTVQH ngày 29/1/2002 thì cơ quan thuộc Chính phủ không được ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Các cơ quan có thẩm quyền ban hành các quyết định này cũng phải tuân theo các trình tự do pháp luật quy định như sau:

- Trước hết phải có bước dự thảo quyết định, chỉ thị hoặc thông tư. Bước dự thảo này do bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ giao cho một đơn vị thuộc bộ thực hiện.

- Đơn vị được giao trách nhiệm này có nhiệm vụ nghiên cứu

và xây dựng dự thảo và cũng tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo đã được xây dựng tổ chức lấy ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh và những cơ quan, cá nhân, tổ chức liên quan.

- Đơn vị được giao soạn thảo sẽ chỉnh lí dự thảo trước khi đem trình bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét lại dự thảo lần cuối trước khi kí các quyết định, chỉ thị, thông tư.

4. Soạn thảo và ban hành các quyết định hành chính liên tịch

- Việc soạn thảo dự thảo quyết định hành chính liên tịch trước hết phải được các cơ quan hữu quan cùng nhau thảo luận để phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Cơ quan được phân công chủ trì soạn thảo phải có trách nhiệm tổ chức xây dựng dự thảo quyết định và lấy ý kiến của các cơ quan hữu quan.

- Cơ quan chủ trì việc soạn thảo sẽ tiếp tục tập hợp những ý kiến và đi đến việc chỉnh lí dự thảo.

- Cuối cùng là những người đứng đầu các cơ quan cùng tham gia xem xét lần cuối để đi đến việc kí quyết định hành chính liên tịch.

5. Quyết định của ủy ban nhân dân

Với vị trí là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, Uỷ ban nhân dân căn cứ vào hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên cũng như nghị quyết của hội đồng nhân dân cùng cấp ra các quyết định hành chính dưới hình thức quyết định và chỉ thị.

Thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành các quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân do pháp luật quy định.

IV. PHÂN BIỆT QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH VỚI CÁC LOẠI QUYẾT ĐỊNH PHÁP LUẬT KHÁC

1. Phân biệt quyết định hành chính với quyết định của cơ quan lập pháp

Đây là hai loại quyết định do các chủ thể thuộc hai hệ thống cơ quan nhà nước khác nhau ban hành để thực hiện quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, việc phân biệt trước tiên là căn cứ vào chủ thể ra quyết định.

- Đối với quyết định hành chính, thẩm quyền ra quyết định chủ yếu thuộc về các chủ thể trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương còn đối với quyết định của cơ quan lập pháp thì quyền đó chỉ thuộc về Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 thì Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, ngoài quyền lập hiến Quốc hội còn có quyền ban hành các quyết định pháp luật dưới hình thức luật, nghị quyết; Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh và nghị quyết.

- Xét về tính chất thì các quyết định hành chính là những quyết định dưới luật ban hành trên cơ sở luật và để thi hành luật. *Ví dụ:* Căn cứ vào luật, pháp lệnh, Chính phủ sẽ ra những nghị định để thi hành luật, pháp lệnh...

- Hai loại quyết định này còn khác nhau về trình tự và thủ tục ban hành theo quy định của luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. *Ví dụ:* Luật quy định trong việc xây dựng và ban hành quyết định quy phạm của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, việc đầu tiên là phải thành lập ban soạn thảo. Khoản 2 Điều 25 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: "*Việc soạn thảo dự án luật, dự án pháp lệnh do*

ban soạn thảo đảm nhiệm. Ban soạn thảo chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án về tiến độ và chất lượng dự án". Sau đó, Luật còn quy định về trình tự thẩm tra dự án của các quyết định cũng như vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc xem xét và cho ý kiến về các dự án đó. Đặc biệt, việc ra những quyết định này còn có sự đóng góp tích cực của nhân dân cũng như việc đóng góp ý kiến của đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội. Tiếp đến là việc thông qua dự án luật cũng như dự thảo nghị quyết và công việc cuối cùng là công bố quyết định. Luật quy định Chủ tịch nước ban hành lệnh để công bố luật, nghị quyết của Quốc hội cũng như pháp lệnh và nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

2. Phân biệt quyết định hành chính với quyết định của cơ quan tư pháp

Quyết định hành chính và quyết định của cơ quan tư pháp (tòa án và viện kiểm sát) là hai loại quyết định cũng do hai hệ thống cơ quan khác nhau ban hành. Những quyết định của cơ quan tư pháp chủ yếu là những quyết định cá biệt dưới hình thức là những bản án hoặc quyết định của tòa án, quyết định của viện kiểm sát. Tuy nhiên, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình các cơ quan này còn được quyền ra các quyết định hành chính quy phạm song rất hạn chế về chủ thể. Theo quy định của pháp luật thì việc ban hành quyết định quy phạm thuộc thẩm quyền của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, chánh án Toà án nhân dân tối cao và viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngoài các quyết định nêu trên, các cơ quan tư pháp còn ra các quyết định hành chính để giải quyết công việc nội bộ hoặc thực hiện một số quyền quản lí hành chính được pháp luật quy định. *Ví dụ:* Quyết định xử phạt vi phạm hành chính của tòa án;

quyết định xử lí kỉ luật cán bộ, công chức...

Trình tự thủ tục xây dựng và ban hành hai loại quyết định này cũng khác nhau. Quyết định của cơ quan tư pháp là quyết định được xây dựng theo trình tự, thủ tục tố tụng, nó là kết quả của hoạt động giải quyết các vụ án cụ thể như hình sự, dân sự, hành chính... Chính vì vậy, hình thức của nó là bản án, quyết định của tòa án, quyết định của viện kiểm sát là chủ yếu. Khi ra các quyết định này, các chủ thể có thẩm quyền phải tiến hành các thủ tục theo quy định của luật tố tụng. *Ví dụ:* Bản án, quyết định của tòa hình sự dựa trên những quy định của luật tố tụng hình sự; bản án, quyết định của tòa hành chính dựa trên những quy định của luật tố tụng hành chính.

V. TÍNH HỢP PHÁP VÀ HỢP LÍ CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

Như phần trên đã trình bày, quyết định hành chính là loại quyết định được nhiều chủ thể thực hiện quyền lực nhà nước ban hành nhưng chủ yếu là những chủ thể thực hiện quyền hành pháp trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước thực hiện trên cơ sở luật và để thi hành luật. Vì thế, một quyết định hành chính khi ban hành có khả thi hay không hay nói cách khác có đảm bảo được tính hiệu quả cũng như hiệu lực của nó hay không thì bản thân quyết định đó phải đáp ứng được các yêu cầu về tính hợp pháp và hợp lí của quyết định. Những yêu cầu này không chỉ là những đòi hỏi khách quan của thực tiễn mà còn là đòi hỏi mang tính nguyên tắc của nhà nước pháp quyền. Chính vì vậy, tính hợp pháp và hợp lí là những đòi hỏi không thể thiếu được đối với bất kì quyết định hành chính nào. Tính hợp pháp và tính hợp lí gắn bó với nhau cả về nội dung lẫn hình thức như là một chỉnh thể thống nhất mà nếu thiếu một trong những yêu cầu đó thì việc ban hành quyết định hành chính sẽ không đạt được mục đích.

Thực tiễn trong những năm qua cho thấy (nhất là trong những năm trước thời kì đổi mới) có nhiều quyết định không đem lại hiệu quả hoặc hiệu quả chưa cao một phần cũng chính vì các quyết định đó chưa đáp ứng được những yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lí này.

1. Yêu cầu về tính hợp pháp của quyết định hành chính

Bất kì quyết định hành chính nào cũng phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Quyết định hành chính phải được ban hành bởi những chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thực hiện quyền hành pháp.

- Quyết định hành chính phải phù hợp với luật về nội dung cũng như mục đích bởi lẽ đây là những quyết định dưới luật. Điều đó cũng còn có nghĩa là các quyết định hành chính không được trái với các quyết định của Quốc hội cũng như quyết định của hội đồng nhân dân và các quyết định của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

- Quyết định hành chính phải được ban hành theo đúng trình tự, thủ tục và hình thức do pháp luật quy định.

2. Yêu cầu về tính hợp lí của quyết định hành chính

Đây là những yêu cầu xuất phát từ thực tiễn của hoạt động quản lí hành chính cũng như trên cơ sở của sự kiểm chứng khoa học:

- Quyết định hành chính phải đảm bảo được lợi ích của Nhà nước và nguyện vọng của nhân dân, không được tách rời giữa lợi ích của Nhà nước với nguyện vọng của nhân dân.

- Quyết định hành chính phải xuất phát từ yêu cầu khách quan của việc thực hiện nhiệm vụ quản lí hành chính nhà nước, tuyệt đối không được xuất phát từ ý muốn chủ quan của chủ thể ra quyết định.

- Ngôn ngữ của quyết định phải rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, các thuật ngữ pháp lí phải chính xác, không được đa nghĩa.

- Quyết định hành chính phải có tính dự báo.

- Quyết định hành chính phải có tính khả thi.

Trong việc ban hành quyết định quy phạm, nếu chủ thể có thẩm quyền không tuân thủ các yêu cầu về tính hợp pháp (cả về hình thức lẫn nội dung) thì có thể bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ tùy theo mức độ không tuân thủ. Việc xử lí quyết định quy phạm trái pháp luật được quy định như sau:

Quốc hội giám sát, xử lí văn bản trái pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ dưới hình thức bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản nếu văn bản đó trái với hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát, xử lí văn bản trái pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ dưới hình thức đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó.

Chính phủ kiểm tra văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh về những nội dung liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách.

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ quản lí ngành, lĩnh

vực có quyền kiến nghị với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã ban hành văn bản trái với văn bản về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản đó; nếu kiến nghị không được chấp nhận thì trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; đình chỉ việc thi hành và đề nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với văn bản về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách hoặc kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ.

Đối với những quyết định cá biệt thì về nguyên tắc cơ quan nhà nước cấp trên có quyền sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định của cơ quan cấp dưới nếu trái pháp luật trên cơ sở khiếu nại của công dân hoặc kết quả kiểm tra, giám sát của cơ quan có thẩm quyền.

Mặt khác, một số loại quyết định cá biệt còn có thể bị hủy toàn bộ hay một phần thông qua hoạt động xét xử vụ án hành chính của tòa án nhân dân.

CHƯƠNG VII

ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM VÀ PHÂN LOẠI CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận hợp thành của bộ máy nhà nước, được thành lập để thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước. Nghiên cứu địa vị pháp lí hành chính của cơ quan hành chính nhà nước nhằm xác định vai trò của cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là chủ thể của pháp luật hành chính và là chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính. Khi tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính, tuỳ từng trường hợp cụ thể mà cơ quan hành chính nhà nước được xác định là chủ thể mang quyền lực nhà nước hay không mang quyền lực nhà nước.

1. Khái niệm cơ quan hành chính nhà nước

Cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận của bộ máy nhà nước nên cũng có các dấu hiệu chung của các cơ quan nhà nước như sau:

- Cơ quan hành chính nhà nước có quyền nhân danh Nhà nước khi tham gia vào các quan hệ pháp luật nhằm thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lí với mục đích hướng tới lợi ích công;

- Hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có cơ cấu tổ chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định;

- Các cơ quan hành chính nhà nước được thành lập và hoạt động dựa trên những quy định của pháp luật, có chức năng,

nhiệm vụ, thẩm quyền riêng và có những mối quan hệ phối hợp trong thực thi công việc được giao.

- Nguồn nhân sự chính của cơ quan hành chính nhà nước là đội ngũ cán bộ, công chức được hình thành từ tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc bầu cử theo quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức.

Bên cạnh đó, cơ quan hành chính nhà nước có các đặc trưng cơ bản sau:

- Cơ quan hành chính nhà nước là cơ quan có chức năng quản lí hành chính nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành (đó là những hoạt động được tiến hành trên cơ sở luật và để thi hành luật) nhằm thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước. Như vậy, hoạt động chấp hành - điều hành hay còn gọi là hoạt động quản lí hành chính nhà nước là phương diện hoạt động chủ yếu của cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác cũng thực hiện những hoạt động quản lí hành chính nhà nước nhưng đó không phải là phương diện hoạt động chủ yếu mà chỉ là hoạt động được thực hiện nhằm hướng tới hoàn thành chức năng cơ bản của các cơ quan nhà nước đó như: chức năng lập pháp của Quốc hội, chức năng xét xử của toà án nhân dân, chức năng kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân. Chỉ các cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước cũng chính là để nhằm hoàn thành chức năng quản lí hành chính nhà nước.

- Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước được thành lập từ trung ương đến cơ sở, đứng đầu là Chính phủ, tạo thành một chỉnh thể thống nhất, được tổ chức theo hệ thống thứ bậc, có mối quan hệ mật thiết phụ thuộc nhau về tổ chức và hoạt động nhằm thực thi quyền quản lí hành chính nhà nước.

- Thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước được pháp luật quy định trên cơ sở lãnh thổ, ngành hoặc lĩnh vực

chuyên môn mang tính tổng hợp. Đó là những quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính chỉ giới hạn trong phạm vi hoạt động chấp hành - điều hành.

- Các cơ quan hành chính nhà nước đều trực tiếp hay gián tiếp trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, chịu sự giám sát và báo cáo công tác trước cơ quan quyền lực nhà nước.

- Các cơ quan hành chính nhà nước có hệ thống đơn vị cơ sở trực thuộc. Các đơn vị cơ sở của bộ máy hành chính nhà nước là nơi trực tiếp tạo ra của cải vật chất và tinh thần cho xã hội. Hầu hết các cơ quan có chức năng quản lí hành chính đều có các đơn vị cơ sở trực thuộc. *Ví dụ*: các trường đại học trực thuộc Bộ giáo dục và đào tạo; các tổng công ti, các công ti, nhà máy trực thuộc Bộ công nghiệp, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ giao thông vận tải; các đơn vị công an, quân đội trực thuộc Bộ công an, Bộ quốc phòng...

Tóm lại: Cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, trực thuộc trực tiếp hoặc gián tiếp cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, có phương diện hoạt động chủ yếu là hoạt động chấp hành - điều hành, có cơ cấu tổ chức và phạm vi thẩm quyền do pháp luật quy định.

2. Phân loại cơ quan hành chính nhà nước

Cơ quan hành chính nhà nước được phân thành nhiều loại khác nhau dựa trên các tiêu chí như phạm vi lãnh thổ, thẩm quyền, nguyên tắc tổ chức và giải quyết công việc.

a. Căn cứ vào phạm vi lãnh thổ, cơ quan hành chính nhà nước được chia làm hai loại là cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương gồm Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ. Đây là những cơ quan hành chính nhà nước có chức năng quản lí hành chính nhà nước trên toàn bộ lãnh thổ, đóng vai trò quan trọng, chỉ đạo các cơ quan hành

chính nhà nước ở địa phương. Phần lớn các văn bản pháp luật do các cơ quan này ban hành có hiệu lực trong cả nước.

Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương gồm uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, uỷ ban nhân dân cấp huyện, uỷ ban nhân dân cấp xã. Những cơ quan này có chức năng quản lí hành chính nhà nước trong mọi lĩnh vực trên phạm vi lãnh thổ tương ứng được giới hạn trên cơ sở phân chia địa giới hành chính. Các văn bản pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương ban hành thường chỉ có hiệu lực trên phạm vi lãnh thổ hoạt động của cơ quan đó.

b. Căn cứ vào thẩm quyền, cơ quan hành chính nhà nước được chia thành cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung và cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn.

Cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung gồm Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp. Các cơ quan này có chức năng quản lí hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn gồm bộ và các cơ quan ngang bộ có chức năng quản lí hành chính nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước.

c. Căn cứ vào nguyên tắc tổ chức và giải quyết công việc, cơ quan hành chính nhà nước được chia thành cơ quan hành chính nhà nước tổ chức và hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo và cơ quan hành chính nhà nước tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng một người.

Cơ quan hành chính nhà nước tổ chức và hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo là Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp. Đây là những cơ quan có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng, liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau nên cần có sự đóng góp ý kiến và bàn bạc tập thể.

Cơ quan hành chính nhà nước tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng là bộ, cơ quan ngang bộ. Công việc của các

cơ quan này đòi hỏi phải giải quyết nhanh chóng vì vậy chế độ trách nhiệm chủ yếu là trách nhiệm cá nhân. Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là trung tâm lãnh đạo và quyết định của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là quyết định của cơ quan.

II. ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Địa vị pháp lí hành chính là tổng thể các quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là những khả năng pháp lí quan trọng tạo điều kiện cho các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ quản lí hành chính nhà nước của mình. Địa vị pháp lí hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước do pháp luật quy định. Tuy nhiên, mỗi cơ quan hành chính nhà nước có địa vị pháp lí hành chính riêng được quy định cụ thể, rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp trong quá trình thực thi hoạt động quản lí nhà nước.

1. Chính phủ

Mỗi quốc gia có quan niệm khác nhau về Chính phủ vì vậy có các tên gọi khác nhau như: Nội các, hội đồng hành pháp, hội đồng bộ trưởng... Ở Việt Nam, theo Hiến pháp năm 1946 Chính phủ gồm Chủ tịch nước và Nội các; theo Hiến pháp năm 1980 Chính phủ là Hội đồng bộ trưởng; theo Hiến pháp năm 1992 được gọi đơn giản là Chính phủ. Dù có tên gọi khác nhau nhưng Chính phủ đều được xác định là cơ quan nhà nước có chức năng hành pháp. Cùng với thay đổi về tên gọi, Chính phủ có nhiều thay đổi theo hướng đổi mới về cơ cấu tổ chức và hoạt động nhằm đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước.

Chính phủ là cơ quan đứng đầu trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Chính phủ có nhiệm vụ quản lí mọi mặt của đời sống xã hội trong phạm vi cả nước, thực hiện các chính

sách đối nội, đối ngoại. Chức năng của Chính phủ là: "... *thống nhất quản lí việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của nhà nước; bảo đảm hiệu lực bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân*" (Điều 109 Hiến pháp năm 1992). Chính phủ thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước bằng pháp luật; sử dụng tổng hợp các biện pháp hành chính, kinh tế, tổ chức, giáo dục; phối hợp với các cơ quan, tổ chức liên quan trong khi thi hành nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Thẩm quyền của Chính phủ được thể hiện cụ thể, chủ yếu tại các quy phạm pháp luật quy định về quyền hạn của Chính phủ. Đây là nội dung quan trọng khi xem xét địa vị pháp lí hành chính của Chính phủ. Khi xem xét thẩm quyền của Chính phủ cần phải xem xét đồng thời cả thẩm quyền của tập thể Chính phủ và thẩm quyền của người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng Chính phủ).

Với tư cách là cơ quan hành chấp hành của Quốc hội, Chính phủ có quyền lập quy. Đó là quyền ban hành các nghị quyết, nghị định có tính bắt buộc phải thi hành trong phạm vi cả nước để thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Nghị quyết, nghị định của Chính phủ là văn bản dưới luật được ban hành nhằm cụ thể hoá luật và để thi hành luật.

Chính phủ còn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, đứng đầu hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Chính phủ trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động của các bộ và uỷ ban nhân dân các cấp.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội; nghị quyết và pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội,

Chính phủ trong phạm vi thẩm quyền của mình thực hiện việc tổ chức, điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội, đưa pháp luật vào đời sống nhằm giữ gìn trật tự công cộng, phục vụ lợi ích nhân dân, bảo đảm an ninh xã hội.

Quyền kiểm tra, thanh tra là quyền quan trọng của Chính phủ nhằm đảm bảo cho các hoạt động quản lí hành chính nhà nước được tiến hành đầy đủ, kịp thời, đúng pháp luật, ngăn chặn những biểu hiện đùn đẩy, né tránh, tiêu cực trong quản lí hành chính nhà nước. Việc kiểm tra, thanh tra trong quản lí hành chính nhà nước được Chính phủ tiến hành thường xuyên, đồng bộ và có các chế tài cụ thể nhằm đảm bảo hoạt động quản lí hành chính nhà nước đúng pháp luật và hiệu quả.

Tóm lại: Quyền hạn cơ bản của Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được quy định tại Luật tổ chức chính phủ năm 2001 gồm: quyền kiến nghị lập pháp, thực hiện các dự thảo văn bản pháp luật, thực hiện kế hoạch ngân sách, các chính sách lớn về đối nội, đối ngoại; quyền lập quy; quyền quản lí toàn bộ công cuộc xây dựng kinh tế, văn hóa, xã hội... phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước và hệ thống văn bản pháp quy của Chính phủ; quyền tổ chức các đơn vị sản xuất kinh doanh theo các hình thức thích hợp, lãnh đạo các đơn vị kinh doanh theo kế hoạch, đúng cơ chế, đúng pháp luật.

Khi thực hiện thẩm quyền của mình, Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số những vấn đề quan trọng được quy định tại Điều 19 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001. Những công việc khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ điều hành bằng các quyết định, chỉ thị. Để đảm bảo cho việc chỉ đạo, điều hành có hiệu quả, Điều 114 Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Chính phủ cũng quy định một số quyền hạn cho Thủ tướng Chính phủ như sau:

- Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;

- Đề nghị Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức phó thủ tướng, bộ trưởng và thủ trưởng các cơ quan ngang bộ;

- Đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ các quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ; quyết định, chỉ thị của uỷ ban nhân dân, chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái Hiến pháp, luật và văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

- Đình chỉ thi hành nghị quyết bất hợp pháp của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thứ trưởng và các chức vụ tương đương;

- Phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên của uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Những quy định về thẩm quyền của Chính phủ và cá nhân Thủ tướng Chính phủ đã thể hiện rõ nét nguyên tắc kết hợp lãnh đạo tập thể và lãnh đạo cá nhân.

2. Bộ, cơ quan ngang bộ

Điều 22 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 quy định: *"Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lí các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật".*

Như vậy bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở trung ương có chức năng

quản lí hành chính nhà nước về một ngành, đa ngành hoặc lĩnh vực công tác trên phạm vi toàn quốc. Hiện nay, có 22 bộ, cơ quan ngang bộ trong bộ máy hành chính nhà nước.

Các bộ, cơ quan ngang bộ được chia làm hai loại: Bộ quản lí ngành hoặc đa ngành là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở trung ương quản lí các đơn vị, các cơ quan, tổ chức có cùng chung mục đích hoặc có cùng chung cơ cấu kinh tế kĩ thuật; bộ quản lí lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước như kế hoạch, giá cả, tài chính...

Các bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn nên tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng một người đứng đầu là bộ trưởng hay chủ nhiệm uỷ ban. Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ (gọi tắt là bộ trưởng) là thành viên của Chính phủ, là người đứng đầu một bộ, chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại các điều 6, 23, 24, 25, 26, 27, 28 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 và những quy định tại Nghị định của Chính phủ số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

Địa vị pháp lí hành chính của bộ được thể hiện rõ tại các quy định về thẩm quyền của bộ trưởng, gồm các quyền chủ yếu như sau:

- Ban hành quyết định, chỉ thị, thông tư và hướng dẫn thực hiện các văn bản đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở;

- Hướng dẫn kiểm tra các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

- Đình chỉ thi hành các văn bản có nội dung trái pháp luật đối với văn bản thuộc ngành, lĩnh vực mình quản lí do các bộ, các địa phương ban hành;

- Kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ thi hành Nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Chỉ đạo, phối hợp với uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện nhiệm vụ, công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình quản lí;

- Có trách nhiệm phối hợp để chuẩn bị các đề án chung trình Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ;

- Phối hợp ban hành thông tư liên tịch chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện các vấn đề thuộc chức năng quản lí nhà nước.

3. Uỷ ban nhân dân các cấp

Theo Hiến pháp năm 1992 nước ta có ba cấp hành chính như sau:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Huyện, thành phố thuộc tỉnh, quận và thị xã;

- Xã, phường, thị trấn.

Tương ứng với từng đơn vị hành chính - lãnh thổ, các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương bao gồm: Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; uỷ ban nhân dân huyện, thành phố thuộc tỉnh, quận và thị xã; uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và các ban thuộc uỷ ban nhân dân cấp xã không phải là cơ quan hành chính nhà nước mà chỉ là các cơ quan thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành giúp uỷ ban nhân dân thực hiện chức năng quản lí nhà nước.

Uỷ ban nhân dân các cấp là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, có vai trò vô cùng quan trọng trong bộ máy chính quyền địa phương. Uỷ ban nhân dân do cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp lập ra vì vậy chúng được xác định là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, thực hiện chức năng quản lí nhà nước trên mọi lĩnh vực trong phạm vi địa giới hành chính nhất định. Chúng ta có thể nhận biết uỷ ban nhân dân các cấp qua các dấu hiệu sau:

- Là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương;

- Là bộ phận quan trọng của nền hành chính quốc gia;

- Có cơ cấu tổ chức chặt chẽ theo quy định của pháp luật, có phạm vi hoạt động theo cấp địa giới hành chính nhất định;

- Có chức năng quản lí hành chính nhà nước ở địa phương, có trách nhiệm phối hợp chặt chẽ với các cơ quan nhà nước khác để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của bộ máy chính quyền địa phương;

- Có quyền ban hành các quyết định hành chính và thực hiện các hành vi hành chính để thực thi quyền hành pháp ở địa phương.

a. Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là uỷ ban nhân dân tỉnh)

Hiện nay, chúng ta có 64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gồm 59 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ và thành phố Hồ Chí Minh). Tương ứng với 64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chúng ta có 64 uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Uỷ ban nhân dân tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước theo lãnh thổ địa giới hành chính tỉnh đối với mọi ngành, mọi lĩnh vực thuộc địa phương mình, bảo đảm việc thi hành văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên và của hội đồng nhân dân tỉnh, giám sát việc thi hành pháp luật của các đơn vị cơ sở của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương đóng tại địa phương trong phạm vi những vấn đề thuộc quyền quản lí lãnh thổ.

Là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung nên thẩm quyền của uỷ ban nhân dân tỉnh được xác lập trên cơ sở quyền hạn của tập thể uỷ ban nhân dân tỉnh và quyền hạn của chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh. Thẩm quyền của uỷ ban nhân dân tỉnh được quy định tại các điều từ Điều 82 đến Điều 95 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, ngoài ra uỷ ban nhân dân tỉnh còn phải thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn được quy định tại Điều 96 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2003. Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có các quyền và nghĩa vụ sau:

- Ban hành quyết định, chỉ thị để chấp hành Hiến pháp, luật và các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương và nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh;

- Tổ chức chỉ đạo thực hiện pháp luật;

- Kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật;

- Xử lí các hành vi vi phạm pháp luật;

- Sắp xếp, quản lí về tổ chức đối với các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân tỉnh;

- Báo cáo công tác trước Chính phủ;

- Tuân thủ triệt để các văn bản pháp luật của Chính phủ và của Thủ tướng Chính phủ;

- Chịu sự kiểm tra, giám sát của Chính phủ.

b. Uỷ ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là uỷ ban nhân dân huyện)

Là cấp hành chính trung gian nên uỷ ban nhân dân huyện giữ vai trò quan trọng trong việc chuyển tải các đường lối, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước xuống các cơ quan hành chính nhà nước cấp cơ sở.

Uỷ ban nhân dân huyện có chức năng quản lí hành chính nhà nước thống nhất trên mọi lĩnh vực trong phạm vi lãnh thổ huyện nhằm triển khai thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và của hội đồng nhân dân huyện.

Thẩm quyền của uỷ ban nhân dân huyện được quy định từ Điều 97 đến Điều 110 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2003, theo đó uỷ ban nhân dân huyện có những quyền hạn và nghĩa vụ sau đây:

- Có quyền lập quy nhằm cụ thể hoá, hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và hội đồng nhân dân cùng cấp;

- Ban hành các văn bản áp dụng pháp luật để giải quyết các trường hợp cụ thể xảy ra trong thực tiễn quản lí hành chính nhà

nước trên địa bàn quản lí nhà nước thuộc phạm vi lãnh thổ huyện;

- Tổ chức, chỉ đạo quản lí nhà nước ở mọi lĩnh vực xuống cấp xã;

- Kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật đối với các cơ quan nhà nước cấp dưới;

- Báo cáo công tác trước hội đồng nhân dân huyện và uỷ ban nhân dân tỉnh;

- Chịu sự kiểm tra, giám sát của uỷ ban nhân dân tỉnh;

- Tuân thủ các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp tỉnh và hội đồng nhân dân huyện.

c. Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn (gọi chung là uỷ ban nhân dân cấp xã)

So với uỷ ban nhân dân tỉnh, uỷ ban nhân dân huyện thì uỷ ban nhân dân xã có nhiều nét riêng biệt. Uỷ ban nhân dân xã là cấp hành chính gần dân nhất vì vậy uỷ ban nhân dân xã có trách nhiệm rất lớn trong việc chuyển tải đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống.

Uỷ ban nhân dân xã cũng có chức năng quản lí hành chính nhà nước chung trong phạm vi địa giới hành chính cấp xã; bảo đảm thi hành văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của hội đồng nhân dân xã.

Thẩm quyền của uỷ ban nhân dân xã chính là những nhiệm vụ, quyền hạn của uỷ ban nhân dân xã được quy định từ Điều 111 đến 118 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2003. Uỷ ban nhân dân xã có địa vị pháp lí hành chính cơ bản sau:

- Ban hành quyết định, chỉ thị có tính bắt buộc phải thực hiện đối với các cá nhân, tổ chức trên địa bàn xã;

- Tổ chức thực hiện các quyết định, chỉ thị do cấp trên và cấp mình ban hành;

- Xử lí các hành vi vi phạm pháp luật trong phạm vi thẩm quyền do pháp luật quy định;

- Tổ chức, chỉ đạo quản lí nhà nước chung trên địa bàn;

- Chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của uỷ ban nhân dân huyện;

- Chấp hành triệt để các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của hội đồng nhân dân xã.

Tóm lại: Uỷ ban nhân dân xã là cơ quan hành chính nhà nước cấp cơ sở, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, hoạt động theo chế độ lãnh đạo tập thể, cá nhân phụ trách, gần dân và sát sao đời sống của quần chúng nhân dân.

Uỷ ban nhân dân các cấp là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, do vậy khi phân tích địa vị pháp lí của uỷ ban nhân dân chúng ta cần chú ý phân biệt quyền hạn của tập thể uỷ ban nhân dân và quyền hạn của chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp để thấy rõ hơn nguyên tắc hoạt động của các cơ quan này.

Theo quy định tại Điều 126 và Điều 127 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2003 thì chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp là người lãnh đạo và điều hành công việc của uỷ ban nhân dân, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cùng với tập thể uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của uỷ ban nhân dân trước hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên. Địa vị pháp lí của chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp bao gồm các nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Triệu tập và chủ toạ các phiên họp;

- Lãnh đạo công tác của uỷ ban nhân dân, các thành viên của uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân;

- Phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; điều động, đình chỉ, miễn nhiệm, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; phê chuẩn, miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên của uỷ ban nhân dân cấp dưới; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức nhà nước theo sự phân cấp quản lí;

- Đình chỉ thi hành, bãi bỏ văn bản trái pháp luật thuộc thẩm quyền;

- Ra quyết định, chỉ thị để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình;

- Chỉ đạo và áp dụng các biện pháp giải quyết công việc đột xuất.

III. CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH - NỘI DUNG QUAN TRỌNG CỦA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

Đường lối đổi mới do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI khởi xướng đặt ra yêu cầu khách quan, cấp bách phải đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Để xác định được nội dung đổi mới tổ chức của bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và mở cửa hội nhập kinh tế thế giới thì trước hết chúng ta phải tiến hành cải cách nền hành chính quốc gia. Đây là nội dung hết sức quan trọng mà trong nghị quyết của Đảng, từ đại hội Đảng VI đến Đại hội Đảng X đều đưa ra và được xem là kim chỉ nam cho các cơ quan nhà nước trong tiến trình đổi mới. Nội dung này cũng được xem là một trong năm chủ trương lớn của Đảng trong quá trình lãnh đạo nhà nước và xã hội. Nội dung của cải cách hành chính bao gồm: 1) Cải cách thể chế hành chính; 2) Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; 3) Xây dựng, nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức; 4) Cải cách tài chính công.

Cải cách bộ máy hành chính là khâu quan trọng của cải cách nền hành chính quốc gia. Trong thời gian qua chúng ta đã đạt được một số thành tựu đáng kể như bước đầu đã có sự phân biệt giữa quản lí nhà nước và quản lí sản xuất kinh doanh; cải cách một bước thể chế hành chính và thủ tục hành chính; đổi mới chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước khác; cơ cấu bộ máy hành chính bước đầu tinh giảm trên cơ sở sáp nhập một số cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở trung ương...

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được thì bộ máy hành

chính nhà nước ta vẫn còn một số những nhược điểm, cụ thể là:

- Cơ cấu bộ máy hành chính còn cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả, không thông suốt, làm tăng biên chế và chi phí hành chính;

- Đội ngũ cán bộ, công chức còn hạn chế về trình độ cũng như phẩm chất đạo đức. Số vụ án hình sự liên quan đến sự suy thoái về đạo đức của cán bộ, công chức trong những năm qua có chiều hướng gia tăng. Tình trạng tham nhũng vẫn còn tồn tại và có nhiều diễn biến phức tạp. Cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước còn mắc bệnh quan liêu, xa dân, xa cấp dưới và cấp cơ sở. Đây chính là yếu tố ảnh hưởng lớn nhất đến hiệu lực, hiệu quả trong quản lí nhà nước;

- Sự phân cấp trong quản lí nhà nước vẫn còn bộc lộ rất nhiều hạn chế, thực sự chưa quán triệt một cách triệt để nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lí nhà nước;

- Tình trạng phân tán, thiếu trật tự, kỉ cương trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có chiều hướng gia tăng.

Để khắc phục tình trạng này chúng ta phải xây dựng bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lí nhà nước có hiệu lực, hiệu quả.

Mặt khác, thực tiễn quản lí nhà nước có nhiều thay đổi, chịu tác động của quy luật phát triển của xã hội, tác động của nền kinh tế thị trường trong xu thế hội nhập quốc tế, đặc biệt là sự hội nhập giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế. Thực trạng này hơn lúc nào hết yêu cầu cải cách bộ máy hành chính nhà nước cho phù hợp với xu thế mới là tất yếu khách quan.

Mục tiêu của cải cách bộ máy hành chính nhà nước ta hiện nay là hướng tới xây dựng bộ máy hành chính nhà nước tinh giản, tổ chức hợp lí, có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp, hoạt động liên tục có kỉ cương trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật; một bộ máy hành chính nhà nước hướng vào phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của dân, phát huy hợp lí và hiệu

quả sức dân, đảm bảo công bằng và văn minh với mỗi người dân ở mọi vùng đất nước.

Cải cách bộ máy hành chính nhà nước phải được thực hiện trên cơ sở quán triệt đầy đủ các quan điểm:

- Cải cách bộ máy hành chính nhà nước trên cơ sở bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phân nhiệm một cách hợp lí giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó đặc biệt chú ý quyền hành pháp;

- Cải cách bộ máy hành chính nhà nước đặt trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân;

- Cải cách bộ máy hành chính nhà nước trong xu thế hội nhập quốc tế; góp phần thực hiện mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Tiến hành cải cách bộ máy hành chính nhà nước phải đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Thể chế hoá kịp thời đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng về cải cách bộ máy hành chính nhà nước thành các quy phạm pháp luật trong từng giai đoạn cụ thể;

- Luôn xuất phát từ lợi ích của dân, đáp ứng quyền lợi, nguyện vọng của dân. Đảm bảo nguyên tắc: "Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân";

- Tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước;

- Phân biệt rõ hơn chức năng quản lí nhà nước về kinh tế và quản lí sản xuất kinh doanh;

- Đảm bảo quản lí hành chính nhà nước theo ngành, lĩnh vực với quản lí theo lãnh thổ;

- Xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước, của trung ương và địa phương.

Phương hướng cải cách bộ máy hành chính nhà nước trong những năm tới:

- Xác định lại vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; từ đó xây dựng mô hình Chính phủ văn minh, Chính phủ điện tử;

- Quy định một cách khách quan, khoa học, hợp lí, chặt chẽ các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ. Giảm đến mức thấp nhất số lượng các cơ quan thuộc Chính phủ, thành lập các bộ quản lí đa ngành, đa lĩnh vực nhằm thu gọn đầu mối cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn;

Có sự phân cấp hợp lí mang tầm vĩ mô do trung ương quyết định, tạo thế cho địa phương giải quyết những vấn đề quản lí nhà nước vi mô. Giữa các cấp chính quyền địa phương cần có sự phân công rõ ràng. Việc phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp phải phù hợp với tính chất và yêu cầu của từng ngành, từng lĩnh vực hoạt động với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền trên từng địa bàn;

- Ổn định địa giới hành chính, thiết lập các căn cứ phân tách tính phù hợp để các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương có thể chủ động trong quản lí nhà nước;

- Xác định địa vị pháp lí hành chính của uỷ ban nhân dân xã theo hướng tăng quyền tự quản đối với các hoạt động quản lí dân cư ở địa phương, chủ yếu tập trung vào các vấn đề như xây dựng kế hoạch tổng thể về phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương; quản lí hoạt động kinh tế chủ yếu là quản lí đất đai; quản lí dân cư; quản lí trật tự trị an; tổ chức đời sống dân cư và cung cấp các dịch vụ công cho địa bàn dân cư;

- Đổi mới hoàn thiện đội ngũ cán bộ, công chức. Chỉ tuyển dụng những công dân có trình độ chuyên môn, có phẩm chất đạo đức vào ngạch công chức, viên chức nhà nước. Xác lập quy chế công vụ phù hợp, hiện đại nhằm thiết lập trật tự, kỉ cương, kỉ luật chặt chẽ đối với đội ngũ cán bộ, công chức.

CHƯƠNG VIII

ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM CÁN BỘ, CÔNG CHỨC, CÔNG VỤ VÀ NHỮNG NGUYÊN TẮC CỦA CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ

1. Khái niệm cán bộ, công chức

Trong mỗi giai đoạn khác nhau, các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước sử dụng những thuật ngữ khác nhau để chỉ những người làm việc trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Chỉ một thời gian ngắn sau khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được thành lập, ngày 20/5/1950 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 76/SL quy định chế độ công chức. Theo quy định của Sắc lệnh này thì chỉ những *"công dân Việt Nam được chính quyền cách mạng tuyển bổ giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ"* mới được coi là công chức (trừ những trường hợp riêng biệt do Chính phủ quy định). Như vậy, phạm vi công chức quy định trong Sắc lệnh nêu trên rất hẹp.

Từ năm 1954, Nhà nước thực hiện chế độ cán bộ nên Sắc lệnh số 76/SL hầu như không được áp dụng mặc dù không có văn bản nào chính thức bãi bỏ nó. Trong các văn bản pháp luật, thuật ngữ thường được sử dụng là thuật ngữ "cán bộ, viên chức". Cán bộ, viên chức bao gồm những người trong biên chế, làm việc trong các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, trong các cơ quan Đảng, tổ chức chính trị - xã hội,

trong các doanh nghiệp nhà nước và lực lượng vũ trang nhân dân. Cán bộ, viên chức được hình thành từ bầu cử, tuyển dụng, đề bạt, phân công khi tốt nghiệp. Như vậy, phạm vi khái niệm cán bộ, viên chức rất rộng và nguồn hình thành đội ngũ cán bộ, viên chức cũng rất phong phú. Khái niệm này không phản ánh được đặc điểm nghề nghiệp, tính chất công việc, trình độ chuyên môn v.v. của cán bộ, viên chức. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến những khó khăn trong việc đào tạo bồi dưỡng, bố trí công tác, đánh giá và thực hiện chính sách đối với cán bộ, viên chức.

Để tạo cơ sở pháp lí cho việc tuyển chọn đúng, sử dụng có hiệu quả những người làm việc trong các cơ quan nhà nước, từng bước xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đặt ra, ngày 25/5/1991 Hội đồng bộ trưởng đã ban hành Nghị định số 169/HĐBT về công chức nhà nước.

Theo Nghị định số 169/HĐBT, công chức nhà nước là công dân Việt Nam được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của Nhà nước ở trung ương hay địa phương, ở trong nước hay ngoài nước, đã được xếp vào một ngạch, hưởng lương do ngân sách nhà nước cấp. Những đối tượng sau đây thuộc phạm vi công chức:

- Những người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, ở các tỉnh, huyện và cấp tương đương.

- Những người làm việc trong các đại sứ quán, lãnh sự quán của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài.

- Những người làm việc trong các trường học, bệnh viện, cơ quan nghiên cứu khoa học, cơ quan báo chí, phát thanh, truyền hình của Nhà nước và nhận lương từ ngân sách.

- Những nhân viên dân sự làm việc trong các cơ quan Bộ quốc phòng.

- Những người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong bộ máy của Văn phòng Quốc hội, Hội

đồng nhà nước, Hội đồng nhân dân các cấp.

- Những trường hợp riêng biệt khác do Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng quy định.

Như vậy, theo Nghị định số 169/HĐBT phạm vi công chức rộng hơn so với Sắc lệnh số 76/SL, bao gồm không chỉ những người được tuyển dụng hay bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan của Chính phủ mà cả ở các cơ quan khác của nhà nước. Tuy nhiên, khái niệm này cũng không bao hàm hết phạm vi công chức.

Ngày 26/2/1998 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức đánh dấu một bước phát triển mới trong quá trình xây dựng pháp luật về cán bộ, công chức.

Theo Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 thì cán bộ, công chức là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách, bao gồm:

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên, được phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính, sự nghiệp trong các cơ quan nhà nước; mỗi ngạch thể hiện chức và cấp về chuyên môn nghiệp vụ, có chức danh tiêu chuẩn riêng;

- Thẩm phán toà án nhân dân, kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân

chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp.

Từ năm 1998 đến nay, Pháp lệnh cán bộ, công chức đã được sửa đổi 2 lần vào các năm 2000 và 2003. Pháp lệnh sửa đổi năm 2000 quy định một số hạn chế đối với cán bộ, công chức trong các hoạt động kinh tế và tư vấn. Pháp lệnh sửa đổi năm 2003 tập trung vào việc phân định chế độ pháp lí của cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước với cán bộ, viên chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; bổ sung một số đối tượng là cán bộ xã, phường, thị trấn vào phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh; bổ sung quy định về công chức dự bị, chế độ xét tuyển công chức...

Theo Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi năm 2003 thì cán bộ, công chức bao gồm:

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội ở trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội;

- Thẩm phán toà án nhân dân, kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên

nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp;

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong thường trực hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân; bí thư, phó bí thư đảng uỷ; người đứng đầu tổ chức chính trị-xã hội cấp xã;

- Những người được tuyển dụng, giao giữ một chức danh chuyên môn nghiệp vụ thuộc uỷ ban nhân dân cấp xã.

Cán bộ, công chức được hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Riêng đối với những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội được hưởng lương từ ngân sách nhà nước và các nguồn thu sự nghiệp theo quy định của pháp luật.

Pháp lệnh sửa đổi năm 2003 cũng đặt ra các quy định về việc áp dụng chế độ công chức dự bị. Những quy định này được cụ thể hoá trong Nghị định của Chính phủ số 115/2003/NĐ-CP về chế độ công chức dự bị, theo đó công chức dự bị là công dân Việt Nam, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, được tuyển dụng để bổ sung cho đội ngũ cán bộ, công chức và được phân công làm việc có thời hạn tại các cơ quan, tổ chức sau đây:

- Văn phòng Quốc hội;

- Văn phòng Chủ tịch nước;

- Toà án nhân dân các cấp;

- Viện kiểm sát nhân dân các cấp;

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

- Hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện;

- Bộ máy giúp việc thuộc tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội;

- Uỷ ban nhân dân cấp xã.

2. Công vụ và những nguyên tắc của chế độ công vụ

Công vụ là hoạt động mang tính nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước vì lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước, lợi ích chính đáng của các tổ chức và cá nhân.

Hoạt động công vụ là hoạt động có tính tổ chức cao, được tiến hành thường xuyên, liên tục theo trật tự do pháp luật quy định trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước và được bảo đảm bằng quyền lực nhà nước.

Hoạt động công vụ chủ yếu do đội ngũ công chức chuyên nghiệp thực hiện.

Công vụ khác với nhiệm vụ ở chỗ nếu công vụ là hoạt động mang tính thường xuyên, liên tục thì nhiệm vụ là công việc phải làm vì một mục đích nhất định trong một khoảng thời gian nhất định. Để thực thi công vụ có thể phải thực hiện nhiều nhiệm vụ khác nhau.

Chế độ công vụ được xây dựng dựa trên những nguyên tắc nhất định. Những nguyên tắc đó là:

a. Cán bộ, công chức là công bộc của nhân dân

Mọi hoạt động của cán bộ, công chức phải nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân lao động. Cán bộ, công chức phải tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân.

Nhiệm vụ đặt ra trước đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay rất rõ ràng: Bằng lao động của mình, bằng sự am hiểu công việc, bằng sự tận tụy với công việc góp phần đổi mới mọi mặt của đời sống xã hội. Để có thể tiến hành đổi mới mọi mặt của đời sống xã hội thì đội ngũ cán bộ, công chức phải tự đổi mới, phải thay đổi nếp suy nghĩ và cách làm việc, phải tự đổi mới để thực hiện nhiệm vụ đổi mới. Mọi quá trình đổi mới đều bắt đầu từ đổi mới đội ngũ cán bộ, từ việc giáo dục, đào tạo lại hoặc thay thế một phần đội ngũ cán bộ. Đổi mới đội ngũ cán bộ là cơ sở cho những hướng khác của đổi mới đời sống xã hội.

b. Cán bộ, công chức chịu sự giám sát của nhân dân, có thể bị nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bãi miễn nếu không đáp ứng được yêu cầu mà Nhà nước đã đề ra đối với họ

Cán bộ, công chức có thể bị thay thế nếu họ tỏ ra không đủ năng lực thực hiện công việc được giao, vi phạm kỉ luật nhà nước, kỉ luật lao động, có biểu hiện quan liêu, cửa quyền, vi phạm pháp luật v.v..

Trong giai đoạn hiện nay, những yêu cầu truyền thống đối với đội ngũ cán bộ, công chức như yêu cầu về phẩm chất chính trị, về trình độ chuyên môn, về năng lực tổ chức vẫn giữ nguyên tầm quan trọng của mình. Mặt khác, cần nhấn mạnh rằng hiện nay nội dung những yêu cầu đó sâu sắc hơn, toàn diện hơn. Cụ thể là: Cán bộ, công chức phải là nhà chuyên môn có khả năng nhìn xa, trông rộng, có khả năng phân tích tình hình, thấy được những mối liên hệ qua lại giữa các yếu tố khác nhau, qua đó tìm ra những vấn đề cơ bản, biết tiếp thu cái mới, biết gắn lí luận với thực tiễn, biết lựa chọn phương pháp tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ; cán bộ, công chức phải trung thực, tận tụy với công việc và phải có thái độ không khoan nhượng với những biểu hiện không trung thực ở người khác; ngoài năng lực tổ chức, cán bộ, công chức còn phải nắm vững khoa học quản lí, có chí tiến thủ, có khả năng đạt được kết quả tốt trong công tác, có khả năng vận dụng lí luận vào thực tiễn, có khả năng phát huy sáng kiến, khả năng phối hợp trong công tác, khả năng bố trí và sử dụng cán bộ, có tính tổ chức, tự chủ cao, tính quyết đoán, lòng nhân ái, sự chu đáo với nhân viên dưới quyền.

c. Công tác cán bộ, công chức đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng cộng sản Việt Nam

Đảng trực tiếp chăm lo xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cho cả hệ thống chính trị. Đảng thực hiện đường lối, chính sách cán bộ thông qua các tổ chức Đảng và Đảng viên trong các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội, thực hiện đúng quy trình,

thủ tục, pháp luật của Nhà nước và điều lệ của các tổ chức xã hội. Đảng tiến hành phân công, phân cấp quản lí cán bộ cho các cấp ủy và các tổ chức Đảng đồng thời thường xuyên kiểm tra việc thực hiện công tác cán bộ của các ngành, các cấp, coi đây là một trong những công việc quan trọng bậc nhất của lãnh đạo. Những vấn đề về chủ trương, chính sách, đánh giá, bố trí, sử dụng, điều động, đề bạt, khen thưởng, xử lí kỉ luật cán bộ nhất thiết phải do cấp uỷ có thẩm quyền quyết định theo đa số.[1]

d. Mọi công dân đều bình đẳng trong việc đảm nhiệm công vụ

Quyền bình đẳng trong việc đảm nhiệm công vụ là biểu hiện cụ thể của quyền bình đẳng trong việc tham gia quản lí nhà nước và xã hội. Mọi công dân đều có thể tham gia gánh vác công vụ nhà nước nếu đáp ứng yêu cầu của công vụ ấy, không phân biệt dân tộc, tôn giáo, thành phần xuất thân, giới tính. Điều có ý nghĩa quan trọng ở đây là phẩm chất chính trị và năng lực của công dân.

Những hạn chế trong việc đảm nhiệm công vụ đều xuất phát từ lợi ích công vụ và được pháp luật quy định chặt chẽ. Những người đang trong thời gian bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc đang chấp hành án phạt tù, cải tạo không giam giữ, quản chế, đang bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc đang bị đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục... thì không được tuyển dụng.

Để đảm bảo thực hiện quyền bình đẳng của công dân trong việc tham gia quản lí nhà nước và xã hội cần tiến hành những hoạt động sau đây:

- Áp dụng rộng rãi việc bầu cán bộ trong bộ máy nhà nước, việc thay thế người giữ chức vụ sau một thời gian nhất định trên cơ sở thi tuyển và đòi hỏi những người được bầu giữ

(1). Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII, Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội, 1997, tr. 78.

chức vụ phải thường xuyên báo cáo về công việc của mình trước tập thể cơ quan.

- Đảm bảo tính công khai của chính sách cán bộ, công chức. Vấn đề dự kiến người giữ chức vụ này hay chức vụ khác, tổ chức bầu, thi tuyển, bổ nhiệm, đề bạt v.v. phải được tiến hành công khai dưới sự giám sát chặt chẽ của cơ quan có thẩm quyền và công luận.

- Quy định quyền từ chức, cơ sở và điều kiện từ chức, thủ tục nộp đơn và xem xét đơn xin từ chức, những hậu quả pháp lí của việc từ chức...

Việc quy định quyền từ chức góp phần đề cao trách nhiệm cá nhân của người có chức vụ đối với công việc được giao, củng cố trong họ tính tự trọng và độc lập, giải phóng họ khỏi sự thải hồi đơn giản, khắc phục được tình trạng đã lên là không xuống diễn ra trong nhiều năm qua.

đ. Bảo đảm nguyên tắc tập thể, dân chủ đi đôi với phát huy trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị

Chế độ công vụ đảm bảo nguyên tắc tập thể, dân chủ để bố trí đúng người, đúng việc, đúng lúc và đúng chỗ. Mọi vấn đề về chủ trương, chính sách, đánh giá, sử dụng cán bộ, công chức do tập thể có thẩm quyền quyết định sau khi xem xét ý kiến của các cơ quan có liên quan và ý kiến đóng góp của nhân dân tại cơ sở.

Hoạt động công vụ bảo đảm sự kết hợp đúng đắn giữa chế độ tập thể và trách nhiệm cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, lấy hiệu quả công tác và sự đóng góp thực tế làm thước đo phẩm chất và năng lực cán bộ.

II. QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

Quy chế pháp lí hành chính của cán bộ, công chức là tổng thể những quy định pháp luật về trình tự và điều kiện hình thành, bổ sung và quản lí đội ngũ cán bộ, công chức; nghĩa vụ

và quyền hạn của cán bộ, công chức; các hình thức khen thưởng đối với cán bộ, công chức có thành tích và các biện pháp xử lí cán bộ, công chức vi phạm pháp luật.

Qua mỗi giai đoạn phát triển của Nhà nước, quy chế pháp lí hành chính của cán bộ, công chức ngày càng được bổ sung và hoàn thiện, thể hiện đường lối cán bộ đúng đắn và sự quan tâm của Nhà nước đối với đội ngũ cán bộ, công chức. Nhà nước chú trọng đào tạo, đào tạo lại và đổi mới đội ngũ cán bộ, công chức phù hợp với yêu cầu của từng thời kì. Trong giai đoạn hiện nay, nhiệm vụ đào tạo lại và đổi mới đội ngũ cán bộ, công chức có tầm quan trọng đặc biệt bởi vì đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước đương nhiệm phần lớn được đào tạo, bồi dưỡng và hoạt động trong cơ chế hành chính tập trung, bao cấp, nay chuyển sang cơ chế quản lí mới không tránh khỏi sự hẫng hụt về kiến thức, sự lúng túng trong phương pháp chỉ đạo, điều hành. Ngoài ra, có một bộ phận cán bộ, công chức quá gắn bó với phương pháp quản lí quan liêu và không quen làm việc trong điều kiện mở rộng dân chủ với đòi hỏi rất cao về kiến thức và kỉ luật. Không thể đặt vấn đề thay thế tất cả những người này mà cần kiên nhẫn giáo dục, đào tạo lại, cung cấp cho họ những kiến thức mới, nếp tư duy mới. Mặt khác, không loại trừ khả năng thay thế một phần cán bộ, công chức không đáp ứng yêu cầu đối với cán bộ, công chức trong tình hình mới.

Bên cạnh đó, Nhà nước tạo điều kiện cho những người đã phục vụ dưới chế độ cũ đóng góp tài năng và sức lực cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, xoá bỏ mọi thành kiến, đánh giá họ căn cứ vào thái độ và việc làm của họ trong công cuộc bảo vệ và xây dựng đất nước hiện nay.

1. Bầu cử, tuyển dụng, sử dụng cán bộ, công chức

a. Bầu cử

Bầu cử thường được áp dụng trong trường hợp cần trao cho công dân đảm nhiệm một chức vụ nhất định trong một thời gian nhất định (theo nhiệm kì).

Việc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân và các chức danh khác trong hệ thống các cơ quan nhà nước được thực hiện theo quy định của Hiến pháp, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và các văn bản pháp luật khác. Việc bầu cử các chức danh trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội được thực hiện theo điều lệ của các tổ chức đó.

Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội khi thôi giữ chức vụ được bố trí công tác theo năng lực, sở trường, ngành, nghề chuyên môn của mình và được đảm bảo các chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức.

b. Tuyển dụng

Việc tuyển dụng cán bộ, công chức do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền tiến hành căn cứ vào nhu cầu công việc, vị trí công tác của các chức danh cán bộ, công chức trong cơ quan, tổ chức mình và chỉ tiêu biên chế được giao. Người được tuyển dụng phải có phẩm chất đạo đức, đáp ứng tiêu chuẩn nghiệp vụ và phải trải qua thi tuyển theo quy định của pháp luật. Riêng đối với việc tuyển dụng ở các đơn vị sự nghiệp, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo hoặc để đáp ứng yêu cầu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức ở vùng dân tộc ít người thì có thể thực hiện thông qua xét tuyển.

Người được tuyển dụng phải thực hiện chế độ tập sự. Hết thời gian tập sự, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng cán bộ, công chức đánh giá phẩm chất đạo đức và kết quả công việc của người đó; nếu đạt yêu cầu thì đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lí cán bộ, công chức quyết định bổ nhiệm chính thức vào ngạch.

Việc tuyển chọn và bổ nhiệm thẩm phán toà án nhân dân,

kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân được thực hiện theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân, Pháp lệnh về thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân và Pháp lệnh về kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân.

c. Đào tạo, bồi dưỡng

Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lí cán bộ, công chức có trách nhiệm xây dựng quy hoạch, kế hoạch và tổ chức việc đào tạo, bồi dưỡng để tạo nguồn và nâng cao trình độ, năng lực của cán bộ, công chức.

Việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch, tiêu chuẩn đối với từng chức vụ, tiêu chuẩn nghiệp vụ của từng ngạch. Kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức do ngân sách nhà nước cấp. Chế độ đào tạo, bồi dưỡng do các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quy định.

d. Điều động, biệt phái

Điều động là việc cử cán bộ, công chức thuộc biên chế cơ quan, tổ chức này đến làm việc tại cơ quan, tổ chức khác; từ vị trí công tác này sang vị trí công tác khác trong nội bộ cơ quan, tổ chức theo yêu cầu nhiệm vụ, công vụ.

Việc điều động cán bộ, công chức do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lí cán bộ, công chức thực hiện căn cứ vào nhu cầu công tác của cơ quan và trình độ, năng lực của bản thân cán bộ, công chức.

Khi điều động công chức sang vị trí công tác có chuyên môn, nghiệp vụ khác, cơ quan sử dụng và quản lí công chức phải đề nghị cấp có thẩm quyền quyết định chuyển ngạch công chức sang ngạch công chức tương đương phù hợp.

Những trường hợp sau đây nếu được cơ quan có thẩm quyền điều động về làm việc tại các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, lực lượng vũ trang thì khi bổ nhiệm vào ngạch công chức phải căn cứ vào vị trí công tác và tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch công chức:

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội;

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kì trong thường trực hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân; bí thư, phó bí thư đảng uỷ; người đứng đầu tổ chức chính trị-xã hội cấp xã.

Biệt phái là trường hợp cử cán bộ, công chức đến làm việc có thời hạn ở một cơ quan, tổ chức, đơn vị khác theo yêu cầu nhiệm vụ, công vụ. Cán bộ, công chức được biệt phái chịu sự phân công công tác của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi được cử đến. Cơ quan, tổ chức biệt phái cán bộ, công chức có trách nhiệm trả lương và bảo đảm các quyền lợi khác của cán bộ, công chức được biệt phái.

Trong thời gian công tác biệt phái, công chức vẫn được coi là thuộc biên chế của cơ quan nơi người đó làm việc trước khi được cử đi công tác biệt phái. Sau khi hoàn thành nhiệm vụ biệt phái, công chức trở lại cơ quan cũ công tác. Thời gian công tác biệt phái được tính là thời gian công tác liên tục. Thời gian cử biệt phái không quá 3 năm.

Việc cử biệt phái công chức được thực hiện trong các trường hợp sau:

- Do có những nhiệm vụ đột xuất, cấp bách mà chưa thể thực hiện việc điều động công chức;

- Do có những công việc chỉ cần giải quyết trong một thời gian nhất định.

Công chức được cử biệt phái chịu sự phân công công tác của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi được cử đến. Cơ quan, tổ chức

cử biệt phái công chức có trách nhiệm trả lương và bảo đảm các quyền lợi khác của công chức được biệt phái. Công chức được cử biệt phái đến vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo được hưởng các chính sách ưu đãi theo quy định chung của Nhà nước.

Việc đánh giá công chức biệt phái do cơ quan sử dụng công chức thực hiện. Văn bản đánh giá công chức biệt phái được gửi về cơ quan cử biệt phái để lưu vào hồ sơ cá nhân.

đ. Hưu trí, thôi việc

Cán bộ, công chức có đủ điều kiện về tuổi đời và thời gian đóng bảo hiểm xã hội thì được hưởng chế độ hưu trí và các chế độ khác theo quy định của Bộ luật lao động.

Trong trường hợp do yêu cầu công việc ở một số ngành, nghề và vị trí công tác thì thời gian công tác của cán bộ, công chức đã có đủ điều kiện được hưởng chế độ hưu trí có thể được kéo dài thêm, thời gian kéo dài thêm không quá năm năm (trong trường hợp đặc biệt thì thời hạn này có thể được kéo dài thêm). Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quy định cụ thể danh mục ngành, nghề và vị trí công tác mà thời gian công tác của cán bộ, công chức được phép kéo dài thêm.

Việc kéo dài thời gian công tác của cán bộ, công chức phải được tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc sau đây: 1) Cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ thực sự có nhu cầu; 2) Cán bộ, công chức tự nguyện và có đủ sức khoẻ để tiếp tục làm việc.

Cán bộ, công chức được thôi việc và hưởng chế độ thôi việc trong hai trường hợp sau: 1) Sắp xếp tổ chức, giảm biên chế theo quyết định của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền; 2) Có nguyện vọng thôi việc và được cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền đồng ý.

Cán bộ, công chức tự ý bỏ việc thì bị xử lí kỉ luật, không được hưởng chế độ thôi việc và các quyền lợi khác, phải bồi

thường chi phí đào tạo theo quy định của pháp luật. Trong thời gian đang bị xem xét kỉ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì cán bộ, công chức không được thôi việc trước khi có quyết định xử lí.

2. Quản lí cán bộ, công chức

Quản lí cán bộ, công chức là hoạt động có tầm quan trọng đặc biệt, góp phần quyết định vào việc nâng cao hiệu lực của Nhà nước. Nội dung quản lí cán bộ, công chức bao gồm:

- Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, điều lệ, quy chế về cán bộ, công chức.

- Lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.

- Quy định chức danh và tiêu chuẩn cán bộ, công chức.

- Quyết định biên chế cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước ở trung ương; quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc uỷ ban nhân dân; hướng dẫn định mức biên chế trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước ở trung ương.

- Tổ chức thực hiện việc quản lí, sử dụng và phân cấp quản lí cán bộ, công chức.

- Ban hành quy chế tuyển dụng, nâng ngạch; chế độ tập sự, thử việc.

- Đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá cán bộ, công chức

- Chỉ đạo, tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ, khen thưởng, kỉ luật đối với cán bộ, công chức.

- Thực hiện việc thống kê cán bộ, công chức.

- Thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.

- Chỉ đạo, tổ chức giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với cán bộ, công chức.

Việc quản lí cán bộ, công chức được thực hiện theo quy định phân cấp của Đảng cộng sản Việt Nam và của Nhà nước.

Việc quản lí cán bộ do bầu cử được thực hiện theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân.

Việc quản lí thẩm phán, kiểm sát viên được thực hiện theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân, Pháp lệnh về thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân và Pháp lệnh về kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân.

Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hiện việc quản lí cán bộ, công chức theo thẩm quyền.

Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định biên chế cán bộ, công chức thuộc Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân, số lượng thẩm phán của các toà án.

Biên chế công chức Văn phòng Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Biên chế công chức Văn phòng Chủ tịch nước do Chủ tịch nước quyết định.

Chính phủ quyết định biên chế và quản lí cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương; quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc uỷ ban nhân dân; hướng dẫn định mức biên chế trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước ở trung ương. Bộ nội vụ giúp Chính phủ thực hiện việc quản lí các nhóm cán bộ, công chức thuộc thẩm quyền quản lí của Chính phủ.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lí cán bộ, công chức theo phân cấp của Chính phủ và theo quy định của pháp luật.

3. Quyền lợi, nghĩa vụ, nhiệm vụ và quyền hạn của cán bộ, công chức

a. Quyền lợi của cán bộ, công chức

Cán bộ, công chức là người lao động nên họ được hưởng

các quyền lợi của người lao động theo quy định của Bộ luật lao động và các văn bản pháp luật khác. Đó là: Được nghỉ hàng năm, nghỉ các ngày lễ và nghỉ việc riêng; trong trường hợp có lí do chính đáng được nghỉ không hưởng lương sau khi được sự đồng ý của người đứng đầu cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức; được hưởng các chế độ trợ cấp bảo hiểm xã hội, ốm đau, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thai sản, được hưởng chế độ hưu trí, thôi việc và chế độ tử tuất v.v..

Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định cán bộ, công chức được hưởng tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, công vụ được giao, được hưởng chính sách về nhà ở, các chính sách khác và được bảo đảm các điều kiện làm việc. Cán bộ, công chức làm việc ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo hoặc làm việc trong các ngành, nghề độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi do Chính phủ quy định. Cán bộ, công chức hi sinh trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ được xem xét để công nhận là liệt sĩ theo quy định của pháp luật. Cán bộ, công chức bị thương trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ thì được xem xét để áp dụng chính sách, chế độ tương tự như đối với thương binh. Cán bộ, công chức có quyền được học tập để nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ cũng như trình độ lí luận chính trị. Nhà nước tạo điều kiện cho họ học tập bằng cách phát triển các loại hình đào tạo khác nhau, đặc biệt là hệ thống đào tạo tại chức. Hệ thống đào tạo tại chức tạo điều kiện cho cán bộ, công chức vừa có thể học tập nâng cao trình độ, vừa có thể đảm nhiệm nhiệm vụ, công vụ.

Gắn với quyền học tập là quyền được thi tuyển lên ngạch cao hơn. Để có thể dự tuyển lên ngạch cao hơn thì ngoài những điều kiện như thời gian công tác, hoàn thành nhiệm vụ, không bị kỉ luật v.v. cán bộ, công chức còn phải đáp ứng những điều kiện khác như có bằng cấp nhất định về chuyên môn, về ngoại ngữ v.v..

b. Nghĩa vụ của cán bộ, công chức

Cán bộ, công chức có những nghĩa vụ sau đây:

- Trung thành với nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bảo vệ sự an toàn, danh dự và lợi ích quốc gia;

- Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước, thi hành nhiệm vụ, công vụ theo đúng quy định của pháp luật;

- Tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân;

- Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, tham gia sinh hoạt với cộng đồng dân cư nơi cư trú, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân.

- Có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư, không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng.

- Có ý thức tổ chức kỉ luật và trách nhiệm trong công tác; thực hiện nghiêm chỉnh nội quy của cơ quan, tổ chức, giữ gìn và bảo vệ của công, bảo vệ bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Thường xuyên học tập nâng cao trình độ; chủ động, sáng tạo, phối hợp trong công tác nhằm hoàn thành tốt nhiệm vụ, công vụ được giao;

- Chấp hành sự điều động, phân công công tác của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

Cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo bên cạnh nghĩa vụ chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình còn phải chịu trách nhiệm về việc thi hành nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức thuộc quyền.

Cán bộ, công chức phải chấp hành quyết định của cấp trên; khi có căn cứ để cho là quyết định đó trái pháp luật thì báo cáo ngay với người ra quyết định; trong trường hợp vẫn phải chấp hành quyết định thì phải báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người ra quyết định và không phải chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành quyết định đó.

Pháp luật về cán bộ, công chức cũng quy định những việc cán bộ, công chức không được làm. Có thể coi đây là một dạng nghĩa vụ của cán bộ, công chức, trong đó có những nội dung liên quan đến mọi cán bộ, công chức và những nội dung chỉ liên quan đến một loại cán bộ, công chức phụ thuộc vào vị trí, chức vụ, ngành nghề, tính chất công việc mà họ đảm nhiệm. Những việc cán bộ, công chức không được làm là:

- Không được chây lười trong công tác, trốn tránh trách nhiệm hoặc thoái thác nhiệm vụ, không được gây bè phái, mất đoàn kết, cục bộ hoặc tự ý bỏ việc.

- Không được cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong khi giải quyết công việc.

- Không được thành lập, tham gia thành lập hoặc tham gia quản lí, điều hành các doanh nghiệp tư nhân, công ti trách nhiệm hữu hạn, công ti cổ phần, công ti hợp danh, hợp tác xã, bệnh viện tư, trường học tư và tổ chức nghiên cứu khoa học tư.

- Không được làm tư vấn cho các doanh nghiệp, tổ chức kinh doanh dịch vụ và các tổ chức, cá nhân khác ở trong nước và nước ngoài về các công việc có liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật công tác, những công việc thuộc thẩm quyền giải quyết của mình và các công việc khác mà việc tư vấn đó có khả năng gây phương hại đến lợi ích quốc gia.

- Cán bộ, công chức làm việc ở những ngành, nghề có liên quan đến bí mật nhà nước thì trong thời hạn ít nhất là 5 năm kể từ khi có quyết định hưu trí, thôi việc không được làm việc cho tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài hoặc tổ chức liên doanh với nước ngoài trong phạm vi các công việc liên quan đến ngành, nghề mà trước đây mình đảm nhiệm.

- Người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con của những người đó không được góp

vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lí nhà nước.

- Người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức không được bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh chị em ruột của mình giữ chức vụ lãnh đạo về tổ chức nhân sự, kế toán - tài vụ; làm thủ quỹ, thủ kho trong cơ quan, tổ chức hoặc mua bán vật tư, hàng hoá, giao dịch, kí kết hợp đồng cho cơ quan, tổ chức đó.

c. Nhiệm vụ và quyền hạn của cán bộ, công chức

Quyền hạn của cán bộ, công chức gắn với nhiệm vụ được giao và là phương tiện để họ thực hiện nhiệm vụ. Do đó, nhiệm vụ và quyền hạn của cán bộ, công chức được quy định ở những văn bản khác nhau cho từng lĩnh vực, từng cơ quan, từng người phụ trách v.v..

Ví dụ:

- Điều 26 Luật tổ chức Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định: "*Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành Nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách*".

- Theo Điều 12 Nghị định của Chính phủ số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ thì về cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, bộ trưởng có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và cấp tương đương.

- Quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức người đứng

đầu, cấp phó của người đứng đầu các tổ chức thuộc bộ, bao gồm: Tổng cục và tương đương, cục, vụ, thanh tra, văn phòng, các tổ chức sự nghiệp thuộc bộ và trưởng phòng, phó trưởng phòng thuộc vụ, văn phòng bộ, thanh tra bộ.

Phân cấp cho người đứng đầu các tổ chức thuộc bộ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các chức danh còn lại của các đơn vị thuộc cấp mình quản lí.

Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các chức danh cán bộ lãnh đạo, quản lí nêu trên thuộc bộ thực hiện theo quy trình quy định của Đảng và Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

- Quy định thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu các tổ chức thuộc bộ.

- Quyết định và thực hiện các biện pháp cụ thể để tăng cường kỉ luật, kỉ cương hành chính đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc bộ; tổ chức thực hiện phòng, chống tham nhũng, lãng phí và quan liêu, hách dịch, cửa quyền đối với các đơn vị thuộc bộ.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức và việc tuyển dụng, sử dụng, điều động, luân chuyển, nghỉ hưu, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỉ luật và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lí của bộ theo quy định của pháp luật.

- Ban hành tiêu chuẩn, quy chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của ngạch viên chức thuộc ngành, lĩnh vực do bộ được phân công, phân cấp quản lí sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ nội vụ; xây dựng tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của ngạch công chức thuộc ngành, lĩnh vực do bộ được phân công, phân cấp quản lí để Bộ nội vụ ban hành; ban hành tiêu chuẩn nghiệp vụ cụ thể của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc ngành, lĩnh vực do bộ quản lí thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

4. Khen thưởng

Khen thưởng là hình thức đặc biệt của sự công nhận chính thức thành tích của cán bộ, công chức. Khen thưởng được nhà nước sử dụng như một phương tiện khuyến khích về vật chất hay tinh thần đối với cán bộ, công chức khi họ hoàn thành tốt nghĩa vụ phục vụ của mình, có thành tích trong phong trào thi đua, có sáng kiến cải tiến công tác, nâng cao năng suất lao động v.v..

Cán bộ, công chức có thành tích trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét khen thưởng theo các hình thức sau đây:

- Danh hiệu thi đua;
- Giấy khen;
- Bằng khen;
- Danh hiệu vinh dự nhà nước;
- Huy chương;
- Huân chương.

Cán bộ, công chức lập thành tích xuất sắc trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét nâng ngạch, nâng bậc lương trước thời hạn.

Trong các hình thức khen thưởng nêu trên có những hình thức được áp dụng trong mọi lĩnh vực như tặng giấy khen, bằng khen, huân chương v.v.. Bên cạnh đó, có những hình thức được áp dụng riêng trong một số lĩnh vực như danh hiệu nhà giáo nhân dân, nhà giáo ưu tú trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo; danh hiệu nghệ sĩ nhân dân, nghệ sĩ ưu tú trong lĩnh vực hoạt động nghệ thuật v.v..

Danh hiệu thi đua cá nhân gồm: lao động tiên tiến; chiến sĩ thi đua cơ sở, chiến sĩ thi đua tỉnh, thành phố, chiến sĩ thi đua bộ, ngành trung ương; chiến sĩ thi đua toàn quốc.

Danh hiệu lao động tiên tiến mỗi năm xét khen thưởng một lần và do thủ trưởng cấp cơ sở quyết định. Danh hiệu chiến sĩ thi

đua cơ sở mỗi năm xét khen thưởng một lần và do chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện, chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quyết định. Danh hiệu chiến sĩ thi đua tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, chiến sĩ thi đua bộ, ngành trung ương 5 năm xét 2 lần vào năm thứ ba và năm thứ năm của kế hoạch 5 năm và do chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quyết định. Danh hiệu chiến sĩ thi đua toàn quốc 5 năm xét khen thưởng một lần vào năm cuối của kế hoạch 5 năm và do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Giấy khen gồm: 1) Giấy khen của chủ tịch ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; 2) Giấy khen của chủ tịch ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã; 3) Giấy khen của giám đốc sở, ban và cấp tương đương trực thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố.

Giấy khen là hình thức khen thưởng đối với cán bộ, công chức, được tiến hành thường xuyên khi kết thúc một cuộc vận động, hoàn thành một hạng mục công trình, khi cán bộ, công chức lập thành tích xuất sắc trong công tác v.v..

Bằng khen gồm: 1) Bằng khen của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; 2) Bằng khen của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ; 3) Bằng khen của Thủ tướng Chính phủ.

Bằng khen của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, bằng khen của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ mỗi năm xét khen một lần hoặc khi kết thúc một cuộc vận động, hoàn thành một hạng mục hoặc hoàn thành cả công trình; khi cán bộ, công chức có thành tích đột xuất, nêu gương người tốt, việc tốt có tác dụng ảnh hưởng trong phạm vi tỉnh, bộ, ngành.

Bằng khen của Thủ tướng Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ quyết định đối với cán bộ, công chức có thành tích đột

xuất, cán bộ, công chức tiêu biểu của bộ, ngành, tỉnh, thành phố; cán bộ, công chức đã được chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tặng bằng khen sau đó ba năm liên tục lập được thành tích mới xuất sắc hơn hoặc cán bộ, công chức được khen thưởng danh hiệu chiến sĩ thi đua cơ sở từ 5 năm trở lên.

Danh hiệu vinh dự nhà nước, huân chương lao động và huân chương, huy chương hữu nghị do Thủ tướng Chính phủ đề nghị Chủ tịch nước quyết định.

Việc xét nâng ngạch, nâng bậc lương trước hạn do Chính phủ quy định.

Tóm lại, hình thức khen thưởng rất phong phú, thẩm quyền quyết định các hình thức khen thưởng khác nhau thuộc về các cấp khác nhau và do pháp luật quy định. Các quyết định về khen thưởng được lưu vào hồ sơ của cán bộ, công chức.

5. Xử lí vi phạm

- Cán bộ, công chức phải chịu trách nhiệm kỉ luật trong mọi trường hợp vi phạm pháp luật. Trách nhiệm kỉ luật được xác định là trách nhiệm pháp lí do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm việc thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức, vi phạm những việc cán bộ, công chức không được làm và vi phạm pháp luật bị toà án tuyên là có tội hoặc bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật.

Các biện pháp trách nhiệm kỉ luật bao gồm:

+ Khiển trách: Áp dụng đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật lần đầu nhưng ở mức độ nhẹ.

+ Cảnh cáo: Áp dụng đối với cán bộ, công chức đã bị khiển trách mà tái phạm hoặc vi phạm ở mức độ nhẹ nhưng khuyết điểm có tính chất thường xuyên hoặc tuy mới vi phạm lần đầu

nhưng có tính chất tương đối nghiêm trọng; vi phạm lần đầu nhưng liên quan đến tư cách, phẩm chất của cán bộ, công chức, làm ảnh hưởng đến uy tín của cơ quan, tổ chức, đơn vị; vi phạm nghĩa vụ của cán bộ, công chức liên quan đến trách nhiệm rèn luyện, học tập, kỉ cương, tác phong của cán bộ, công chức; làm giả hồ sơ, lí lịch và sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp nhưng chưa gây hậu quả; vi phạm ở mức độ nhẹ quy định những việc cán bộ, công chức không được làm.

+ Hạ bậc lương: Áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm nghĩa vụ cán bộ, công chức đang trong thời gian bị kỉ luật cảnh cáo mà tái phạm; liên quan đến đạo đức công vụ và vi phạm kỉ luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định; làm giả hồ sơ, lí lịch và sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp để được nâng bậc lương hoặc nâng ngạch; vi phạm kỉ luật và pháp luật nghiêm trọng trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ; vi phạm tương đối nghiêm trọng những điều cán bộ, công chức không được làm.

+ Hạ ngạch: Áp dụng đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật và pháp luật trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ mà xét thấy không đủ phẩm chất đạo đức và tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn của ngạch đang đảm nhiệm; vi phạm nghiêm trọng những điều cán bộ, công chức không được làm.

+ Cách chức: Áp dụng đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ có hành vi vi phạm kỉ luật và pháp luật nghiêm trọng không thể để tiếp tục đảm nhiệm chức vụ được giao.

+ Buộc thôi việc: Áp dụng đối với cán bộ, công chức phạm tội bị toà án phạt tù giam; cán bộ, công chức đang trong thời gian thi hành một trong các hình thức kỉ luật hạ ngạch, cách chức mà tái phạm hoặc tiếp tục vi phạm kỉ luật; cán bộ, công chức tuy có hành vi vi phạm lần đầu nhưng tính chất và mức độ vi phạm rất nghiêm trọng, không còn xứng đáng đứng trong đội

ngũ cán bộ, công chức; cán bộ, công chức sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp để được tuyển dụng vào cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước; cán bộ, công chức nghiện ma tuý; cán bộ, công chức tự ý bỏ việc và đã được cơ quan, tổ chức, đơn vị gửi giấy gọi 3 lần mà không đến.

Việc xử lí kỉ luật đối với bộ, công chức được thực hiện trên cơ sở tuân thủ những nguyên tắc sau:

+ Khách quan, công bằng, nghiêm minh, đúng thời hiệu quy định;

+ Phải thành lập hội đồng kỉ luật để xem xét, trừ trường hợp cán bộ, công chức phạm tội bị toà án phạt tù mà không được hưởng án treo;

+ Quyết định xử lí kỉ luật phải do người có thẩm quyền kí;

+ Mỗi hành vi vi phạm chỉ bị xử lí một hình thức kỉ luật. Nếu cán bộ, công chức có nhiều hành vi vi phạm thì bị xử lí kỉ luật về từng hành vi và chịu hình thức kỉ luật cao hơn một mức;

+ Cấm mọi hành vi xâm phạm thân thể, danh dự, nhân phẩm của cán bộ, công chức trong quá trình xem xét xử lí kỉ luật; cấm áp dụng biện pháp phạt tiền thay cho hình thức kỉ luật;

+ Không áp dụng hình thức kỉ luật buộc thôi việc đối với cán bộ, công chức nữ khi đang có thai và cán bộ, công chức đang nuôi con dưới 12 tháng tuổi.

Thời hiệu xử lí kỉ luật là 3 tháng kể từ thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lí kỉ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật cho đến thời điểm hội đồng kỉ luật họp. Trường hợp vụ việc có những tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hiệu xử lí kỉ luật có thể kéo dài nhưng không quá 6 tháng. Quá thời hiệu xử lí kỉ luật thì chấm dứt việc xem xét kỉ luật đối với cán bộ, công chức.

Thành phần hội đồng kỉ luật gồm: 1) Chủ tịch hội đồng là

người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị; 2) Một uỷ viên hội đồng là đại diện ban chấp hành công đoàn cùng cấp; 3) Một uỷ viên hội đồng là đại diện cán bộ, công chức của bộ phận công tác có người vi phạm kỉ luật (do tập thể cán bộ, công chức ở bộ phận đó cử ra); 4) Một uỷ viên hội đồng là người trực tiếp quản lí hành chính và chuyên môn nghiệp vụ của người vi phạm kỉ luật; 5) Một uỷ viên hội đồng là người phụ trách tổ chức cán bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị có người vi phạm.

Hội đồng kỉ luật làm việc trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc sau: 1) Khách quan, công khai, dân chủ và theo các quy định hiện hành; 2) Chỉ họp khi có đầy đủ các thành viên hội đồng; 3) Kiến nghị áp dụng hình thức kỉ luật được thực hiện thông qua biểu quyết bằng phiếu kín và theo nguyên tắc đa số; 4) Biên bản họp hội đồng kỉ luật phải được hội đồng thông qua trước khi chủ tịch hội đồng kí.

Trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản của hội đồng kỉ luật (cùng hồ sơ, tài liệu), người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền phải ra quyết định kỉ luật bằng văn bản. Các hồ sơ, tài liệu liên quan đến việc xử lí kỉ luật và quyết định thi hành kỉ luật phải được lưu giữ trong hồ sơ cán bộ, công chức. Hình thức kỉ luật phải ghi vào lí lịch của cán bộ, công chức.

Sau 12 tháng kể từ ngày có quyết định kỉ luật, nếu cán bộ, công chức không tái phạm hoặc không có vi phạm đến mức phải xử lí kỉ luật thì đương nhiên được chấm dứt hiệu lực của quyết định kỉ luật. Sau khi chấm dứt hiệu lực của quyết định kỉ luật, việc xếp lương, bổ nhiệm ngạch, bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo cho cán bộ, công chức bị kỉ luật ở hình thức hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức do cơ quan, tổ chức, đơn vị xem xét, quyết định hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định theo quy định của pháp luật. Cán bộ, công chức bị kỉ luật ở hình thức buộc thôi

việc thì sau 12 tháng (tính từ ngày kí quyết định kỉ luật) có thể được đăng kí dự tuyển lại vào làm cán bộ, công chức trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước nhưng không được đăng kí dự tuyển vào các vị trí công tác có liên quan đến nhiệm vụ, công vụ đã đảm nhiệm trước đây.

Cán bộ, công chức bị kỉ luật bằng hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức thì bị kéo dài thời gian nâng bậc lương thêm một năm.

Cán bộ, công chức bị kỉ luật bằng một trong các hình thức từ khiển trách đến cách chức thì không được nâng ngạch hoặc bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời hạn ít nhất một năm, kể từ khi có quyết định kỉ luật.

Cán bộ, công chức bị xử lí kỉ luật bằng một trong các hình thức khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm có thể được bố trí vị trí công tác cũ hoặc chuyển làm công tác khác. Trường hợp được bố trí làm công tác khác thì đương nhiên thôi giữ chức vụ đang đảm nhiệm.

Cán bộ, công chức lãnh đạo bị kỉ luật bằng hình thức cách chức được bố trí làm công tác khác.

Cán bộ, công chức đang trong thời gian bị xem xét kỉ luật thì không thực hiện việc điều động, biệt phái, bổ nhiệm, giải quyết nghỉ hưu hoặc giải quyết chế độ thôi việc.

- Cán bộ, công chức có hành vi vi phạm các quy định của pháp luật, làm mất mát, hư hỏng trang thiết bị hoặc gây ra thiệt hại về tài sản của cơ quan, tổ chức, đơn vị thì phải chịu trách nhiệm vật chất. Trách nhiệm vật chất được hiểu là trách nhiệm bồi thường bằng tiền của cán bộ, công chức cho cơ quan, tổ chức, đơn vị bị thiệt hại về tài sản do cán bộ, công chức đó làm mất mát, hư hỏng hoặc gây ra.

Việc xem xét, xử lí trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức được tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc sau đây:

+ Phải căn cứ vào lỗi, tính chất của hành vi gây thiệt hại, mức độ thiệt hại tài sản thực tế gây ra để quyết định mức và phương thức bồi thường thiệt hại, bảo đảm khách quan, công bằng và công khai.

+ Việc cán bộ, công chức bị xử lí kỉ luật không loại trừ trách nhiệm vật chất.

+ Cán bộ, công chức gây ra thiệt hại có trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quyết định của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc cấp có thẩm quyền. Nếu không đủ khả năng bồi thường một lần thì sẽ bị trừ 20% tiền lương hàng tháng cho đến khi bồi thường đủ theo quyết định của người có thẩm quyền.

Trường hợp cán bộ, công chức gây ra thiệt hại thuyên chuyển công tác, nghỉ hưu hay thôi việc thì phải hoàn thành việc bồi thường trước khi thuyên chuyển, nghỉ hưu hay thôi việc; nếu không đủ khả năng bồi thường thì cơ quan quản lí cán bộ, công chức có trách nhiệm phối hợp với cơ quan mới hoặc chính quyền địa phương nơi cán bộ, công chức cư trú tiếp tục thu tiền bồi thường cho đến khi thu đủ theo quyết định của người có thẩm quyền.

Nếu cơ quan, tổ chức, đơn vị công tác của cán bộ, công chức gây ra thiệt hại bị giải thể, sáp nhập thì cơ quan, tổ chức, đơn vị kế thừa cơ quan, tổ chức, đơn vị bị giải thể, sáp nhập có trách nhiệm tiếp tục thu tiền bồi thường cho đến khi thu đủ theo quyết định của người có thẩm quyền.

+ Trường hợp có nhiều cán bộ, công chức cùng làm mất mát, hư hỏng hoặc gây thiệt hại đến tài sản của cơ quan, tổ chức, đơn vị thì họ đều phải liên đới chịu trách nhiệm vật chất trên cơ sở mức độ thiệt hại tài sản thực tế và mức độ lỗi của mỗi người.

+ Tài sản bị mất mát, hư hỏng, thiệt hại do lỗi cố ý của cán bộ, công chức thì cán bộ, công chức gây mất mát, hư hỏng, thiệt

hại tài sản phải bồi thường toàn bộ giá trị thiệt hại gây ra. Nếu tài sản bị mất mát, hư hỏng, thiệt hại do lỗi vô ý của cán bộ, công chức thì căn cứ vào từng trường hợp cụ thể cơ quan, người có thẩm quyền quyết định mức và phương thức bồi thường.

+ Trường hợp cán bộ, công chức ngay sau khi gây ra thiệt hại có đơn xin tự nguyện bồi thường thiệt hại và được cơ quan, người có thẩm quyền đồng ý bằng văn bản về mức, phương thức và thời hạn bồi thường thì không phải thành lập hội đồng xử lí trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức.

+ Trường hợp thiệt hại vật chất xảy ra do nguyên nhân bất khả kháng thì cán bộ, công chức liên quan không phải chịu trách nhiệm bồi thường.

- Cán bộ, công chức vi phạm pháp luật mà có dấu hiệu của tội phạm thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật, trong đó có những tội phạm có tính chất đặc thù và những tội phạm không có tính chất đặc thù đối với cán bộ, công chức. Những tội phạm có tính chất đặc thù đối với cán bộ, công chức là những tội phạm gắn với việc thực thi công vụ. *Ví dụ*: Tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng (Điều 285 Bộ luật hình sự); tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ (Điều 281 Bộ luật hình sự); tội lạm quyền trong khi thi hành công vụ (Điều 282 Bộ luật hình sự); tội giả mạo trong công tác (Điều 284 Bộ luật hình sự); tội đào nhiệm (Điều 288 Bộ luật hình sự)... Chủ thể thực hiện những tội này phải là những người có chức vụ theo quy định của Bộ luật hình sự, tức là những người do bổ nhiệm, do bầu cử, do hợp đồng hoặc do một hình thức khác, có hưởng lương hoặc không hưởng lương, được giao thực hiện một công vụ nhất định và có quyền hạn nhất định trong khi thi hành công vụ.

Những tội phạm không có tính chất đặc thù đối với cán bộ, công chức là những tội phạm không liên quan đến hoạt động công vụ. Trong trường hợp cán bộ, công chức thực hiện những

tội phạm không liên quan đến hoạt động công vụ thì họ sẽ bị truy tố như những công dân khác phạm tội. Tuy nhiên, có thể coi sự lợi dụng chức vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức là tình tiết định khung tăng nặng để xử lí nghiêm khắc hơn so với các công dân khác cùng phạm tội đó. *Ví dụ*: Điều 156 Bộ luật hình sự quy định về tội sản xuất, buôn bán hàng giả. Nếu người phạm tội này có lợi dụng chức vụ, quyền hạn thì sẽ phải chịu hình phạt quy định ở khoản 2, trong trường hợp tương tự thì công dân khác chỉ phải chịu hình phạt quy định ở khoản 1.

Cán bộ, công chức bị xử lí kỉ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự mà đã được cấp có thẩm quyền kết luận là oan, sai thì được phục hồi về danh dự, bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật và được bố trí công tác phù hợp, được hưởng mức lương tương xứng với mức lương trước khi bị xử lí kỉ luật; thời gian thi hành quyết định kỉ luật mà sau đó được kết luận là oan, sai được tính vào thời gian để nâng bậc lương.

- Cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật trong khi thi hành công vụ gây thiệt hại cho người khác thì phải hoàn trả cho cơ quan, tổ chức số tiền mà cơ quan, tổ chức đã bồi thường cho người bị thiệt hại.

Việc bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức gây ra cho công dân trong khi thi hành công vụ được tiến hành theo hai bước:

+ Cơ quan, tổ chức bồi thường cho người bị thiệt hại.

+ Cán bộ, công chức gây ra thiệt hại hoàn trả khoản tiền mà cơ quan, tổ chức đã bồi thường cho người bị thiệt hại. Trường hợp có nhiều người cùng gây thiệt hại thì họ phải liên đới chịu trách nhiệm trên cơ sở lỗi của mỗi người.

Sau khi đã bồi thường cho người bị thiệt hại, thủ trưởng cơ quan, tổ chức quản lí người cán bộ, công chức gây ra thiệt hại thành lập hội đồng xét giải quyết việc hoàn trả bồi thường thiệt hại.

Hội đồng xét giải quyết việc hoàn trả bồi thường thiệt hại

gồm: đại diện lãnh đạo cơ quan, tổ chức của người gây thiệt hại là chủ tịch hội đồng, chủ tịch công đoàn cơ sở, thủ trưởng trực tiếp của người gây thiệt hại, kế toán trưởng, một số chuyên gia về ngành kinh tế, kĩ thuật và pháp lí có liên quan.

Hội đồng xét giải quyết việc hoàn trả bồi thường thiệt hại có nhiệm vụ giúp thủ trưởng cơ quan, tổ chức xem xét, đánh giá thiệt hại, xác định mức độ lỗi và khả năng kinh tế của cán bộ, công chức và kiến nghị với thủ trưởng cơ quan, tổ chức về mức hoàn trả và phương thức hoàn trả bồi thường thiệt hại.

- Cán bộ, công chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính thì bị xử lí theo quy định của pháp luật về xử lí vi phạm hành chính (xem chương Vi phạm hành chính và trách nhiệm hành chính).

Có những hành vi vi phạm hành chính chỉ có thể được thực hiện bởi cán bộ, công chức. Những vi phạm loại này là vi phạm đặc thù của cán bộ, công chức bởi nó gắn với hoạt động công vụ.

Ví dụ: Hành vi "Bưu chính Việt Nam không ưu tiên vận chuyển và khai thác đối với túi, gói của mạng bưu chính chuyên dùng" hoặc "Từ chối trái pháp luật việc cung cấp dịch vụ bưu chính, dịch vụ chuyển phát thư" (Điều 6 và 9 Nghị định của Chính phủ số 142/2004/NĐ-CP ngày 08/7/2004 quy định xử phạt vi phạm hành chính về bưu chính, viễn thông và tần số vô tuyến điện).

Trong trường hợp cán bộ, công chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính không gắn với hoạt động công vụ thì sẽ phải chịu trách nhiệm hành chính như những cá nhân khác.

CHƯƠNG IX

QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI

I. KHÁI NIỆM VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA TỔ CHỨC XÃ HỘI

Tổ chức xã hội là hình thức tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam có chung mục đích tập hợp, hoạt động theo pháp luật và theo điều lệ không vì lợi nhuận nhằm đáp ứng những lợi ích chính đáng của các thành viên và tham gia vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội.

Cùng với quá trình dân chủ hóa, các quyền con người ở Việt Nam được pháp luật bảo vệ ngày càng toàn diện hơn. Điều 69 Hiến pháp năm 1992 quy định: Công dân Việt Nam có quyền lập hội theo quy định của pháp luật. Đây là cơ sở pháp lí vững chắc để các tổ chức xã hội ra đời, tồn tại và phát triển. Trong giai đoạn hiện nay, khi đất nước đang tiến hành công cuộc "công nghiệp hoá, hiện đại hoá" xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì quyền tự do, dân chủ của công dân càng được chú trọng mở rộng và bảo vệ, bên cạnh đó, cùng với xu thế hội nhập quốc tế đã là những tác nhân cho sự ra đời và phát triển hàng loạt các tổ chức xã hội ở Việt Nam.

Sự ra đời, tồn tại và phát triển của tổ chức xã hội có ý nghĩa quan trọng đối với đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước. Về chính trị, tổ chức xã hội là chỗ dựa của chính

quyền nhân dân. Với vai trò hội tụ sức mạnh đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị, tổ chức xã hội góp phần ổn định chính trị tạo điều kiện để Nhà nước thực hiện quản lí xã hội. Tổ chức xã hội đại diện cho nhiều tầng lớp, giai cấp trong xã hội Việt Nam, thay mặt cho quần chúng nhân dân thực hiện quyền lực chính trị đồng thời giúp cho từng cá nhân phát huy tính tích cực chính trị thông qua việc tuyên truyền giáo dục nhân dân nghiêm chỉnh chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, thu hút nhân dân tham gia quản lí Nhà nước, quản lí xã hội. Ngoài ý nghĩa chính trị, sự tồn tại, phát triển của tổ chức xã hội cũng có ý nghĩa trong việc tăng cường khả năng hoạt động kinh tế - xã hội của công dân. Thông qua các tổ chức xã hội, công dân có điều kiện hơn trong việc thực hiện và bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của mình.

Là bộ phận của hệ thống chính trị, các tổ chức xã hội đã góp phần to lớn vào công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước, phát huy quyền làm chủ của nhân dân lao động. Các tổ chức xã hội rất đa dạng về hình thức, tên gọi như: Liên hiệp hội, tổng hội, liên đoàn, hiệp hội. *Ví dụ,* Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội cựu chiến binh, Hội nhà văn, Hội nhà báo, Hội luật gia, trọng tài thương mại v.v..

Mỗi tổ chức xã hội đều có những hoạt động đặc thù phản ánh vị trí, vai trò của mình trong hệ thống chính trị. Mặt khác, các tổ chức xã hội có những đặc điểm chung nhất định, phân biệt với các cơ quan nhà nước và các tổ chức kinh tế. Các đặc điểm đó là:

- Các tổ chức xã hội được hình thành trên nguyên tắc tự nguyện của những thành viên cùng chung một lợi ích hay cùng giai cấp, cùng nghề nghiệp, sở thích v.v..

Yếu tố tự nguyện thể hiện rõ nét trong việc nhân dân được

quyền tự do lựa chọn và quyết định tham gia hay không tham gia vào một tổ chức xã hội nào đó. Không ai có quyền ép buộc người khác phải tham gia hay không được tham gia vào các tổ chức xã hội nhất định. Tuy nhiên, mỗi tổ chức xã hội đều đặt ra những tiêu chuẩn nhất định đối với người muốn trở thành thành viên của tổ chức xã hội đó. *Ví dụ*: Điều 1 Điều lệ công đoàn Việt Nam năm 2003 quy định: *"Công nhân, viên chức, lao động Việt Nam làm công, hưởng lương, người lao động tự do hợp pháp, không phân biệt nghề nghiệp, nam nữ, tín ngưỡng nếu tán thành Điều lệ công đoàn Việt Nam, tự nguyện sinh hoạt trong một tổ chức cơ sở của công đoàn, đóng đoàn phí theo quy định thì được gia nhập công đoàn"*.

Yếu tố tự nguyện còn biểu hiện trong việc kết nạp hay khai trừ các thành viên của tổ chức xã hội hoàn toàn do tổ chức xã hội đó và những người muốn tham gia quyết định, Nhà nước không can thiệp và cũng không sử dụng quyền lực nhà nước để chi phối hoạt động đó. Mỗi tổ chức xã hội là tập hợp những thành viên có cùng chung dấu hiệu đặc điểm, *ví dụ*: Cùng chung mục đích lí tưởng như Đảng cộng sản Việt Nam, cùng giai cấp như Hội nông dân Việt Nam, cùng độ tuổi như Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, cùng giới tính như Hội liên hiệp phụ nữ, cùng nghề nghiệp như Hội nhà văn, Hội nhà báo, cùng chung sở thích như hội những người yêu thể thao, thậm chí có thể cùng chung một dấu hiệu khuyết tật như Hội người mù... Họ liên kết nhau lại, tìm tiếng nói chung trong hình thức tổ chức xã hội nhằm đáp ứng và bảo vệ những lợi ích chính đáng của họ.

- Các tổ chức xã hội nhân danh chính tổ chức mình để tham gia hoạt động quản lí nhà nước, chỉ trong trường hợp đặc biệt do pháp luật quy định tổ chức xã hội mới hoạt động nhân danh nhà nước. Đặc điểm này của tổ chức xã hội xuất phát từ

nguyên nhân tổ chức xã hội không phải là bộ phận trong cơ cấu của bộ máy nhà nước. Nhà nước thừa nhận và bảo hộ sự tồn tại của các tổ chức xã hội bằng việc cho phép tổ chức xã hội được thành lập đồng thời quy định các quyền và nghĩa vụ pháp lí của chúng. Khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lí này, các tổ chức xã hội nhân danh tổ chức mình, *ví dụ*: Khi thực hiện quyền đóng góp ý kiến xây dựng pháp luật, thực hiện quyền khiếu nại... Trong một số trường hợp nhất định, Nhà nước trao quyền cho tổ chức xã hội, cho phép tổ chức xã hội được nhân danh Nhà nước, được sử dụng quyền lực nhà nước, *ví dụ*: Tổ chức công đoàn được Nhà nước trao quyền phối hợp cùng cơ quan nhà nước ban hành quyết định hành chính liên tịch, ban thanh tra nhân dân khi cần thiết được chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn giao xác minh những vụ việc nhất định. Trong những trường hợp này, quyết định của tổ chức xã hội có thể có hiệu lực đối với các thành viên bên ngoài tổ chức đó. Khi không được trao quyền lực nhà nước, các quyết định của tổ chức xã hội chỉ có tính bắt buộc trong phạm vi tổ chức mình.

- Các tổ chức xã hội hoạt động tự quản theo quy định của pháp luật và theo điều lệ do các thành viên trong tổ chức xây dựng.

Dù tổ chức xã hội hoạt động theo điều lệ hay theo quy định của Nhà nước thì hoạt động của tổ chức vẫn mang tính tự quản. Nhà nước không trực tiếp can thiệp vào công việc nội bộ của các tổ chức xã hội cũng như không sử dụng quyền lực nhà nước để sắp xếp người lãnh đạo tổ chức hay cách chức của họ trong tổ chức xã hội.

Điều lệ của tổ chức xã hội do các thành viên trong tổ chức xã hội xây dựng thông qua đại hội đại biểu hoặc đại hội toàn thể các thành viên. Điều lệ hoạt động của các tổ chức xã hội không được trái pháp luật và được cơ quan nhà nước có thẩm

quyền phê chuẩn. Việc Nhà nước phê chuẩn điều lệ hoạt động của tổ chức xã hội là kiểm tra, đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp của các điều lệ đó, cho phép các tổ chức xã hội tồn tại và hoạt động theo điều lệ. Điều lệ của các tổ chức xã hội không phải là văn bản pháp luật, các quy định trong điều lệ không mang tính pháp lí, chúng chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội trong nội bộ của tổ chức xã hội đó và chỉ có hiệu lực đối với các thành viên trong tổ chức. Mặt khác, điều lệ hoạt động của các tổ chức xã hội cũng không quy định quyền và nghĩa vụ pháp lí của các tổ chức xã hội, không xác định năng lực chủ thể của các tổ chức xã hội trong các quan hệ quản lí nhà nước, vấn đề này do Nhà nước quy định trong các văn bản pháp luật về hội và được hiểu là quy chế pháp lí hành chính của tổ chức xã hội. Trong quá trình hoạt động, các tổ chức xã hội tự xử lí và giải quyết các công việc nội bộ của mình, Nhà nước sẽ không can thiệp nếu hoạt động của các tổ chức xã hội không trái pháp luật.

- Các tổ chức xã hội hoạt động không nhằm mục đích lợi nhuận mà nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các thành viên.

Đặc điểm này phân biệt tổ chức xã hội với các tổ chức kinh tế như: Công ti cổ phần, công ti trách nhiệm hữu hạn, các hợp tác xã tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ v.v..

Các tổ chức xã hội có vai trò quan trọng trong việc giáo dục ý thức pháp luật cho nhân dân, trước hết là cho các thành viên trong tổ chức đó. Thông qua những quy định trong điều lệ hoạt động của tổ chức xã hội, thông qua hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật thường xuyên đối với các thành viên, các tổ chức xã hội luôn hướng tới mục đích nâng cao ý thức pháp luật cho nhân dân. Đồng thời, hoạt động của tổ chức xã hội còn nhằm mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các thành viên. Khi có những hành vi xâm hại tới

quyền và lợi ích hợp pháp của các thành viên hay của những người khác, các tổ chức xã hội tạo ra dư luận xã hội rộng rãi để phản đối những hành vi vi phạm đó đồng thời yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ, khôi phục các quyền và lợi ích đã bị xâm hại.

Một số tổ chức xã hội được thành lập và hoạt động nhằm thỏa mãn các nhu cầu về văn hóa, xã hội của các thành viên hay để trao đổi kinh nghiệm sản xuất, tăng gia v.v.. *Ví dụ*: Hội vui tuổi già; hội những người yêu thể thao; hội làm vườn; hội nuôi ong... Các tổ chức xã hội cũng có thể làm kinh tế từ những hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch hoặc kinh doanh để gây quỹ hoạt động hội nhưng đây không được coi là mục đích hoạt động chính của tổ chức xã hội.

II. CÁC LOẠI TỔ CHỨC XÃ HỘI

1. Tổ chức chính trị

Tổ chức chính trị là tổ chức mà thành viên gồm những người cùng hoạt động với nhau vì một khuynh hướng chính trị nhất định. Sự tồn tại công khai, hợp pháp của các tổ chức chính trị chỉ được thừa nhận khi quyền lực nhà nước thuộc về một lực lượng xã hội nhất định và việc thành lập các cơ quan quyền lực nhà nước được tiến hành bằng phương thức bầu cử dân chủ, khi đó quyền lực nhà nước không còn nằm trong tay một người mà được truyền từ người này sang người khác bằng con đường thế tập. Tổ chức chính trị tập trung những người tiên phong nhất đại diện cho một giai cấp hay một lực lượng xã hội nhất định, thực hiện những hoạt động có liên quan tới mối quan hệ giữa các giai cấp, các dân tộc và các tầng lớp xã hội mà hạt nhân của những hoạt động này là vấn đề giành, giữ chính quyền.

Trước đây, ở nước ta tồn tại ba tổ chức chính trị của ba đảng phái chính trị là Đảng dân chủ, Đảng xã hội và Đảng lao

động Việt Nam (nay là Đảng cộng sản Việt Nam). Đảng dân chủ thành lập ngày 30/6/1944, Đảng xã hội thành lập ngày 27/2/1946. Kể từ khi thành lập Đảng dân chủ và Đảng xã hội đã góp phần to lớn vào sự nghiệp giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước, xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Ghi nhận công lao to lớn đó, Hội đồng nhà nước đã trao tặng hai Đảng huân chương sao vàng. Tháng 10/1988, Đảng xã hội và Đảng dân chủ đã giải thể kết thúc hơn 40 năm hoạt động vẻ vang của mình.

Ở nước ta hiện nay chỉ có một đảng chính trị là Đảng cộng sản Việt Nam. Đảng cộng sản Việt Nam hoạt động với mục đích chính trị là mở rộng hơn nữa khối đại đoàn kết dân tộc lấy liên minh giữa giai cấp công nhân, với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, nhằm đạt mục tiêu giữ vững độc lập, thống nhất, tiến lên dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh. Nền tảng tinh thần của Đảng cộng sản Việt Nam là học thuyết Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội - điều này đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992: *"Đảng cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc... là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội"* (Điều 4).

Đảng cộng sản Việt Nam có cơ cấu tổ chức và cách thức sinh hoạt chặt chẽ theo điều lệ. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật.

2. Các tổ chức chính trị - xã hội

Các tổ chức chính trị - xã hội hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, có cơ cấu tổ chức chặt chẽ, được chia thành nhiều cấp để hoạt động trong phạm vi cả nước. Các tổ chức này có điều lệ hoạt động do đại hội toàn thể hoặc đại hội đại

biểu các thành viên thông qua. Các tổ chức chính trị - xã hội đóng vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân.

Một số tổ chức chính trị - xã hội tiêu biểu là: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, công đoàn, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Hội cựu chiến binh.

a. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là bộ phận của hệ thống chính trị của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, nơi thể hiện ý chí, nguyện vọng, tập hợp khối đại đoàn kết toàn dân, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, nơi hiệp thương, phối hợp và thống nhất hành động của các thành viên góp phần giữ vững độc lập dân tộc, chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được thành lập nhằm mục đích tập hợp, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tuyên truyền động viên nhân dân phát huy quyền làm chủ, thực hiện đường lối, chủ trương chính sách của Đảng, nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, hiệp thương dân chủ, phối hợp và

thống nhất hành động.

Các cá nhân tiêu biểu và các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội khác nếu nhất trí điều lệ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, có đơn tự nguyện gia nhập và được Mặt trận Tổ quốc đồng ý xét kết nạp thì sẽ trở thành thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

b. Công đoàn

Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và người lao động, "*đại diện và bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động, có trách nhiệm tham gia với Nhà nước phát triển sản xuất, giải quyết việc làm, cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của người lao động*" (Điều 2 Luật công đoàn).

Công đoàn có cơ cấu tổ chức chặt chẽ và được phân cấp để hoạt động trong phạm vi toàn quốc. Công đoàn tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Cơ quan lãnh đạo các cấp của công đoàn đều do bầu cử lập ra và cơ quan lãnh đạo cao nhất của mỗi cấp là đại hội công đoàn cấp đó. Giữa hai kì đại hội cơ quan lãnh đạo là ban chấp hành công đoàn do đại hội bầu ra.

Công đoàn Việt Nam tổ chức theo ngành nghề và địa phương gồm bốn cấp cơ bản:

- Tổng liên đoàn lao động Việt Nam;

- Liên đoàn lao động tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, công đoàn ngành nghề toàn quốc;

- Công đoàn ngành nghề địa phương, liên đoàn lao động quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và cấp tương đương;

- Công đoàn cơ sở và nghiệp đoàn.

c. Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh.

Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh là tổ chức xã hội của thanh niên, được hình thành nhằm thu hút thế hệ trẻ vào những hoạt động xã hội bổ ích, lành mạnh, qua đó giáo dục ý

thức pháp luật đối với thanh niên. Các tổ chức của Đoàn thanh niên được hình thành trên phạm vi cả nước, có mặt hầu như ở tất cả các tổ chức, đơn vị, cơ quan từ trung ương đến địa phương.

d. Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam

Là tổ chức xã hội của giới nữ, được thành lập nhằm động viên thu hút các tầng lớp phụ nữ tham gia vào các hoạt động xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của phụ nữ, đấu tranh chống phân biệt đối xử, bảo vệ quyền bình đẳng nam - nữ.

đ. Hội nông dân Việt Nam

Là tổ chức của giai cấp nông dân Việt Nam, được thành lập nhằm bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng, phản ánh tâm tư nguyện vọng của giai cấp nông dân Việt Nam.

e. Hội cựu chiến binh Việt Nam

Hội cựu chiến binh Việt Nam là tổ chức đại diện cho ý chí và quyền lợi của cựu chiến binh, là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo, hoạt động theo đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước.

Hội cựu chiến binh được thành lập và hoạt động nhằm mục đích phát huy truyền thống "Bộ đội cụ Hồ" tham gia bảo vệ thành quả cách mạng, bảo vệ Đảng cộng sản Việt Nam, góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa, bảo vệ quyền lợi chính đáng, hợp pháp của hội viên, giúp đỡ lẫn nhau về tinh thần và vật chất trong cuộc sống, gắn bó tình bạn chiến đấu.

3. Các tổ chức xã hội - nghề nghiệp

Xã hội càng phát triển, sự phân công lao động xã hội ngày càng cao. Để đáp ứng nhu cầu xã hội về phát triển việc làm, về mở rộng dân chủ... Nhà nước cho phép hình thức tổ chức xã hội - nghề nghiệp được hình thành.

Tổ chức xã hội - nghề nghiệp là loại hình tổ chức xã hội do

Nhà nước sáng kiến thành lập, được hình thành theo quy định của Nhà nước. Muốn trở thành thành viên của tổ chức xã hội - nghề nghiệp phải đáp ứng đầy đủ những điều kiện do Nhà nước quy định. Hoạt động nghề nghiệp của các tổ chức xã hội này đặt dưới sự quản lí của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Có thể nói rằng các tổ chức xã hội - nghề nghiệp được hình thành để hỗ trợ và phối hợp cùng cơ quan nhà nước giải quyết một số công việc xã hội. Mặc dù vậy, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp vẫn có đầy đủ những dấu hiệu chung của tổ chức xã hội, tức là: Hoạt động mang tính tự quản, cơ cấu tổ chức nội bộ của từng tổ chức do tổ chức đó quyết định, hoạt động không mang tính quyền lực nhà nước, đảm bảo nguyên tắc tự nguyện khi hình thành tổ chức.

Một số tổ chức xã hội - nghề nghiệp tiêu biểu là: Trung tâm trọng tài, đoàn luật sư...

a. Trung tâm trọng tài

Trước đây, trong bộ máy nhà nước có cơ quan trọng tài kinh tế. Khi toà án nhân dân được trao quyền giải quyết các vụ án kinh tế thì trong bộ máy nhà nước không còn cơ quan trọng tài kinh tế nữa. Ngày 5/9/1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 116/CP về tổ chức và hoạt động của trọng tài kinh tế, theo đó tổ chức trọng tài kinh tế được hình thành với tính chất là một tổ chức xã hội - nghề nghiệp có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp kinh doanh không có yếu tố nước ngoài. Song song tồn tại cùng với trọng tài kinh tế còn có Trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam. Trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam bên cạnh Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam được thành lập tháng 4/1993 trên cơ sở hợp nhất Hội đồng trọng tài ngoại thương và Hội đồng trọng tài hàng hải theo Quyết định số 204/TTg ngày 28/4/1993 của Thủ tướng Chính phủ. Ban đầu trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam chỉ có thẩm quyền giải

quyết các tranh chấp phát sinh từ hợp đồng mua bán ngoại thương đã được kí kết giữa tổ chức kinh tế Việt Nam với phía nước ngoài, sau đó theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 114/TTg ngày 16/2/1996 Trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam có thêm thẩm quyền giải quyết những tranh chấp phát sinh từ những quan hệ kinh doanh trong nước.

Hiện nay, để thống nhất trong việc giải quyết các vụ tranh chấp phát sinh trong hoạt động thương mại, bảo đảm quyền tự do kinh doanh, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ kinh doanh thương mại, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ngày 25/02/2003 Uỷ ban thường vụ quốc hội đã ban hành Pháp lệnh trọng tài thương mại. Theo Pháp lệnh trọng tài thương mại, hiện nay hoạt động trọng tài thương mại do các trung tâm trọng tài thực hiện.

Trung tâm trọng tài là tổ chức xã hội - nghề nghiệp có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp phát sinh trong hoạt động thương mại mà các bên tranh chấp là cá nhân kinh doanh hoặc tổ chức kinh doanh. Là một tổ chức phi chính phủ trung tâm trọng tài có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng. Hiện nay, theo Nghị định của Chính phủ số 25/2004/NĐ-CP ngày 15/01/2004 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh trọng tài thương mại thì trung tâm trọng tài được thành lập tại thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh. Tùy thuộc tình hình phát triển kinh tế - xã hội, trung tâm trọng tài có thể được thành lập ở các địa phương khác. Việc thành lập các trung tâm trọng tài phải đảm bảo các điều kiện được quy định tại khoản 2 Điều 14 Pháp lệnh trọng tài thương mại.

Trung tâm trọng tài chỉ được phép thành lập khi có ít nhất năm sáng lập viên có đủ điều kiện làm trọng tài viên theo quy định của pháp luật và được Hội luật gia Việt Nam giới thiệu. Bộ trưởng Bộ tư pháp có thẩm quyền xem xét, quyết định cấp

giấy phép thành lập trung tâm trọng tài.

Hồ sơ đề nghị thành lập trung tâm trọng tài gồm có:

- Đơn xin phép thành lập trung tâm trọng tài, trong đơn phải ghi ngày, tháng, năm viết đơn; nêu rõ họ tên, địa chỉ, nghề nghiệp của các sáng lập viên; lĩnh vực hoạt động của trung tâm trọng tài; địa điểm dự định đặt trụ sở của trung tâm trọng tài.

- Điều lệ của trung tâm trọng tài.

- Văn bản giới thiệu của Hội luật gia.

Trong thời hạn bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ, Bộ trưởng Bộ tư pháp cấp giấy phép thành lập trung tâm trọng tài và phê chuẩn điều lệ của trung tâm trọng tài; trong trường hợp từ chối phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lí do.

Trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được giấy phép thành lập, Trung tâm trọng tài phải đăng kí hoạt động tại Sở tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi trung tâm trọng tài đặt trụ sở. Hết thời hạn này mà trung tâm trọng tài không đăng kí thì giấy phép bị thu hồi.

Công dân Việt Nam có đủ những điều kiện sau đây thì có thể làm trọng tài viên:

- Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ;

- Có phẩm chất đạo đức tốt, trung thực, vô tư, khách quan;

- Có bằng đại học và đã qua thực tế công tác theo ngành đã học từ năm năm trở lên.

Những người đang bị quản chế hành chính, đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc đã bị kết án mà chưa được xóa án tích thì không được làm trọng tài viên. Thẩm phán, kiểm sát viên, điều tra viên, công chức đang công tác tại tòa án nhân dân, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án không được làm trọng tài viên. Đối với trọng tài ad hoc thì trọng tài viên là

những người đủ điều kiện do pháp luật quy định và được nguyên đơn, bị đơn lựa chọn.

Các trung tâm trọng tài theo quy chế đều có danh sách các trọng tài viên. Đối với trường hợp các bên trong tranh chấp lựa chọn trọng tài quy chế thì các bên trong tranh chấp sẽ lựa chọn các trọng tài viên trong danh sách của tổ chức trọng tài mà các bên thống nhất lựa chọn.

Trung tâm trọng tài được thành lập chi nhánh và các văn phòng đại diện ở trong và ngoài phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi trung tâm trọng tài đặt trụ sở. Trung tâm trọng tài phải chịu trách nhiệm về hoạt động của các chi nhánh và các văn phòng đại diện của trung tâm. Việc thành lập các chi nhánh và văn phòng đại diện của trung tâm trọng tài phải theo quy định của pháp luật. Giấy phép hoạt động của chi nhánh trọng tài do sở tư pháp nơi đặt trụ sở chi nhánh cấp. Khi lập văn phòng đại diện, trung tâm trọng tài phải thông báo bằng văn bản cho sở tư pháp nơi trung tâm trọng tài đặt trụ sở và sở tư pháp nơi đặt văn phòng đại diện biết. Các trung tâm tâm trọng tài sau khi đã được cấp phép thành lập phải đăng kí hoạt động tại sở tư pháp nơi trung tâm trọng tài đặt trụ sở. Trung tâm trọng tài chỉ được phép hoạt động khi đã được cấp giấy phép đăng kí hoạt động. Trung tâm trọng tài sẽ chấm dứt hoạt động của mình theo điều lệ của Trung tâm trọng tài hoặc sẽ bị chấm dứt hoạt động khi bị thu hồi giấy phép thành lập. Khi chấm dứt hoạt động thì trung tâm trọng tài phải thanh toán các khoản nợ và hoàn tất các việc đã nhận, trừ trường hợp có thỏa thuận khác, phải nộp lại giấp phép thành lập cho Bộ tư pháp; nộp lại giấy phép hoạt động cho sở tư pháp.

b. Đoàn luật sư

Đoàn luật sư là hội nghề nghiệp của các luật sư được thành lập nhằm mục đích tập hợp, hướng dẫn, giám sát và bênh vực quyền lợi cho các luật sư, duy trì uy tín nghề nghiệp và nâng

cao hiệu quả hành nghề của các luật sư thành viên.

Đoàn luật sư có tư cách pháp nhân, có tài khoản và con dấu riêng, hoạt động bằng kinh phí do các luật sư đóng góp và các nguồn thu hợp pháp khác.

Tại mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập một đoàn luật sư khi có từ năm luật sư trở lên. Hoạt động của các đoàn luật sư đã đáp ứng một phần quan trọng nhu cầu giúp đỡ pháp lí của công dân, đã đóng góp đáng kể trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, góp phần thực hiện nguyên tắc sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân.

Hội nghị toàn thể luật sư là cơ quan cao nhất của đoàn luật sư, họp thường lệ mỗi năm hai lần và họp bất thường khi cần thiết hoặc theo yêu cầu của ít nhất 1/2 số thành viên của đoàn. Tất cả những vấn đề như: bầu, bãi miễn chủ tịch, các ủy viên; thông qua, sửa đổi, bổ sung nội quy của đoàn; quyết định mức hội phí, các chế độ tài chính... do hội nghị toàn thể luật sư quyết định.

Hội đồng luật sư là cơ quan thường trực của đoàn luật sư do hội nghị toàn thể luật sư bầu, có nhiệm kì là 3 năm. Cơ cấu gồm: Chủ tịch, phó chủ tịch và các ủy viên. Hội đồng luật sư có nhiệm vụ giám sát hoạt động nghề nghiệp của luật sư. Thẩm quyền quyết định cho phép thành lập hoặc giải thể đoàn luật sư thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Đoàn luật sư có các nhiệm vụ quyền hạn như sau:

- Giám sát và đánh giá kết quả tập sự của luật sư tập sự;

- Đại diện bảo vệ lợi ích hợp pháp của các luật sư tập sự trong hành nghề;

- Giám sát việc tuân theo pháp luật, quy tắc đạo đức nghề nghiệp của luật sư;

- Yêu cầu văn phòng luật sư, công ti hợp danh chấm dứt

hành vi vi phạm pháp luật và khi cần thiết đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lí;

- Hòa giải tranh chấp có liên quan đến hành nghề luật sư, luật sư tập sự với văn phòng luật sư, công ti luật hợp danh; giữa văn phòng luật sư với công ti luật luật hợp danh; giữa công ti luật hợp danh với nhau; giữa khách hàng với với văn phòng luật sư, công ti luật hợp danh;

- Tổng kết trao đổi kinh nghiệm, bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên môn và thực hiện các biện pháp khác nhằm nâng cao trình độ nghiệp vụ chuyên môn cho luật sư;

- Phản ánh ý kiến đóng góp, kiến nghị của luật sư về xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước;

- Tổ chức để các luật sư tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật;

- Báo cáo Bộ tư pháp, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về tổ chức, hoạt động và danh sách luật sư của đoàn theo định kì hàng năm;

- Gửi Bộ tư pháp, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương các nghị quyết, quyết định của đoàn luật sư.

Người có đủ các điều kiện sau đây thì được gia nhập đoàn luật sư:

- Là công dân Việt Nam thường trú tại Việt Nam;

- Có trình độ đại học luật;

- Tốt nghiệp khóa đào tạo nghề luật sư ở Việt Nam hoặc ở nước ngoài được pháp luật Việt Nam công nhận, trừ trường hợp được miễn theo quy định của pháp luật;

- Có phẩm chất đạo đức tốt;

- Không phải là cán bộ, công chức theo quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức.

Theo quy định của pháp luật, những người không được gia nhập đoàn luật sư gồm:

- Người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự;

- Người đang bị quản chế hành chính;

- Người bị mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự;

- Là cán bộ, công chức bị buộc thôi việc mà chưa hết thời hiệu 3 năm kể từ ngày quyết định buộc thôi việc có hiệu lực.

Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được đơn xin gia nhập đoàn luật sư, ban chủ nhiệm đoàn luật sư xem xét, quyết định chấp nhận việc xin gia nhập đoàn luật sư; trong trường hợp từ chối thì phải thông báo lí do bằng văn bản cho người có đơn xin gia nhập đoàn luật sư.

4. Các tổ chức tự quản

Các tổ chức này được thành lập theo sáng kiến của Nhà nước, hoạt động theo quy định của Nhà nước nhằm mục đích thực hiện nhiệm vụ tự quản trong một phạm vi nhất định đối với các công việc mà Nhà nước không trực tiếp quản lí.

Các tổ chức tự quản thường được thành lập theo chế độ bầu cử dân chủ, không có cơ cấu tổ chức chặt chẽ, không tạo thành hệ thống, giữa các tổ chức cùng loại không có mối quan hệ về tổ chức. Hoạt động của tổ chức tự quản đặt dưới sự quản lí trực tiếp của các cơ quan nhà nước hữu quan. Các tổ chức tự quản rất đa dạng, tiến hành hoạt động trong một phạm vi nhất định. *Ví dụ*, tổ chức thanh tra nhân dân, tổ dân phố, tổ dân phòng...

5. Các hội được thành lập theo dấu hiệu nghề nghiệp, sở thích hoặc các dấu hiệu khác

Các tổ chức xã hội loại này rất đa dạng, phong phú, có số lượng nhiều nhất so với các loại tổ chức xã hội khác. Có thể nói quyền tự do lập hội của công dân được thể hiện rất rõ nét trong việc thành lập ra các tổ chức xã hội loại này. Hội có rất nhiều tên gọi khác nhau như liên hiệp hội, tổng hội, liên đoàn,

hiệp hội, câu lạc bộ... Các hội có phạm vi hoạt động khác nhau, có thể hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh, có thể hoạt động trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong phạm vi quận, huyện hoặc xã, phường tùy thuộc vào tính chất hoạt động và khả năng quy mô của hội. Thành lập hội phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền, hội được tổ chức, hoạt động theo điều lệ, điều lệ của hội không trái với pháp luật và phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê chuẩn. Công dân, tổ chức Việt Nam có đủ điều kiện là hội viên theo quy định của hội, tự nguyện xin gia nhập hội thì đều có thể trở thành hội viên của hội. Hội tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Các hội được thành lập theo dấu hiệu nghề nghiệp, *ví dụ:* Hội làm vườn, Hội nghệ sĩ múa Việt Nam, hội những người nuôi ong; Hiệp hội thủy sản v.v.. Các hội được thành lập theo dấu hiệu sở thích hoặc dấu hiệu khác, *ví dụ:* Hội những người yêu thể thao, Hội người mù v.v..

Nhà nước quy định công dân có quyền lập hội đồng thời tiến hành kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp đối với hoạt động của các tổ chức xã hội thông qua việc phê chuẩn điều lệ hoạt động của các tổ chức xã hội. Ngay từ khi mới thành lập, nhà nước ta đã sớm ban hành các văn bản pháp luật về hội nhằm đảm bảo cho công dân thực hiện quyền tự do lập hội. Có thể kể đến một số văn bản pháp luật về hội đã được ban hành như: Luật số 102/SL-L004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội, Nghị định số 258/TTg ngày 14/6/1957, Chỉ thị số 01/CT ngày 5/1/1989 của Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, Chỉ thị số 202 ngày 5/6/1990 của Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng về việc chấp hành các quy định của Nhà nước trong việc lập hội... Các văn bản pháp luật này đã là cơ sở pháp lí để nhà nước thực hiện

quản lí nhà nước về hội trong một thời gian dài.

Theo Nghị định của Chính phủ số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 về tổ chức, hoạt động và quản lí hội và các văn bản pháp luật hiện hành thẩm quyền cấp giấy phép thành lập các hội quần chúng được quy định như sau:

- Các hội, hiệp hội hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc ở nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Bộ trưởng Bộ nội vụ cho phép thành lập, chia tách, sáp nhập, hợp nhất, giải thể và phê duyệt điều lệ hội.

- Những hội quần chúng hoạt động trong tỉnh, do chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy phép thành lập, chia, tách, sáp nhập và phê duyệt điều lệ hội.

Điều lệ hoạt động của các hội quần chúng do các tổ chức dự thảo và quyết định, khi đăng kí thành lập hội phải báo cáo điều lệ đó với cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thành lập để các cơ quan này phê chuẩn.

III. QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA TỔ CHỨC XÃ HỘI

Quy chế pháp lí hành chính của tổ chức xã hội là tổng thể các quy định của pháp luật về tổ chức xã hội trong quản lí hành chính nhà nước. Quyền và nghĩa vụ pháp lí của tổ chức xã hội là phần quan trọng trong quy chế pháp lí hành chính của tổ chức xã hội.

Nhà nước quy định các quyền và nghĩa vụ cho các tổ chức xã hội, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức xã hội tham gia vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội. Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức xã hội được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Hiến pháp, Luật công đoàn, Luật thanh tra, Luật luật sư, Pháp lệnh trọng tài thương mại v.v.. Các quyền và nghĩa vụ này xác định địa vị pháp lí cũng như năng

lực chủ thể để các tổ chức xã hội khi tham gia vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội được xác định trong quy chế pháp lí hành chính là quyền và nghĩa vụ mang tính pháp lí, khác với quyền và nghĩa vụ được quy định trong điều lệ tổ chức và hoạt động của tổ chức xã hội.

Các tổ chức xã hội khác nhau thì có các quyền và nghĩa vụ khác nhau. Sự khác biệt đó bắt nguồn từ sự khác biệt về vị trí, vai trò và phạm vi hoạt động của các tổ chức xã hội. Pháp luật quy định quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lí của các tổ chức xã hội, đồng thời đề ra những đảm bảo pháp lí nhằm ngăn ngừa những hành vi cản trở hoạt động của tổ chức xã hội. Những người có hành vi vi phạm pháp luật cản trở các tổ chức xã hội, các thành viên của tổ chức xã hội thực hiện nhiệm vụ thì tùy theo mức độ của hành vi vi phạm sẽ bị truy cứu trách nhiệm pháp lí.

1. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước

Giữa tổ chức xã hội và cơ quan nhà nước có mối quan hệ hợp tác giúp đỡ lẫn nhau trong quá trình hình thành, tồn tại và phát triển. Với vai trò là chủ thể quản lí hành chính nhà nước, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép hay bác bỏ đề nghị xin thành lập tổ chức xã hội đồng thời có quyền chấm dứt hoạt động của các tổ chức xã hội trong những trường hợp cụ thể do pháp luật quy định, tổ chức xã hội chịu sự quản lí của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong suốt quá trình hình thành, tồn tại và phát triển (Điều3, Điều 27 Nghị định của Chính phủ số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 về tổ chức hoạt động và quản lí hội). Ngược lại, các tổ chức xã hội cũng có những quyền nhất định đối với các cơ quan nhà nước, đó là được các cơ quan nhà nước đảm bảo về pháp lí cho sự tồn tại và phát triển, một số tổ chức được nhận sự giúp đỡ về tài chính tạo điều kiện thuận lợi cho việc hoàn thành nhiệm vụ của mình, được đề cử giới thiệu thành viên của tổ

chức tham gia vào các vị trí trong cơ quan nhà nước...

Các tổ chức xã hội khác nhau thì có các quyền và nghĩa vụ khác nhau trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước tùy thuộc vào vai trò của chúng trong hệ thống chính trị.

Đảng cộng sản Việt Nam có vai trò lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội. Đường lối lãnh đạo của Đảng được Nhà nước thể chế thành pháp luật. Đảng cộng sản Việt Nam có quyền giới thiệu các đảng viên ưu tú vào các cơ quan nhà nước. Ở vị trí lãnh đạo Nhà nước và xã hội nhưng mọi tổ chức của Đảng và các đảng viên có nghĩa vụ hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Các tổ chức xã hội khác như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh v.v. cũng có quyền giới thiệu thành viên của mình ra ứng cử vào cơ quan quyền lực nhà nước; những cán bộ chủ chốt của tổ chức xã hội có thể được Nhà nước bổ nhiệm giữ các chức vụ trong cơ quan nhà nước.

Đặc biệt đối với tổ chức công đoàn - tổ chức đại diện cho quyền và lợi ích của người lao động, pháp luật cho phép công đoàn được quyền phối hợp với cơ quan nhà nước để quản lí bảo hiểm xã hội, chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của người lao động. Đại diện công đoàn là thành viên trong hội đồng xét kỉ luật đối với cán bộ, công chức. Tổng liên đoàn lao động Việt Nam được nhà nước giao quyền quản lí Viện nghiên cứu khoa học kĩ thuật bảo hộ lao động, có nghĩa vụ phối hợp với cơ quan nhà nước có liên quan nghiên cứu và kiến nghị với Nhà nước chương trình ứng dụng tiến bộ khoa học kĩ thuật bảo hộ lao động. Cán bộ công đoàn chuyên trách do công đoàn trả lương nhưng vẫn được hưởng các quyền lợi về khen thưởng, nhà ở, phúc lợi xã hội khác của đơn vị mà cán bộ công đoàn đó làm việc. Các tổ chức xã hội - nghề nghiệp như trung tâm

trọng tài, đoàn luật sư được Nhà nước khuyến khích, giúp đỡ trong hoạt động nghề nghiệp.

Một số tổ chức xã hội được Nhà nước tài trợ một phần kinh phí hoạt động như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, công đoàn, Hội liên hiệp phụ nữ, Đoàn thanh niên...

Các tổ chức tự quản được thành lập ở các cấp cũng được các cơ quan nhà nước hữu quan giúp đỡ về vật chất và nghiệp vụ, *ví dụ*: Tổ chức thanh tra nhân dân được ủy ban nhân dân xã, phường, thủ trưởng cơ quan, đơn vị tạo điều kiện thuận lợi về phương tiện cần thiết để hoạt động như chỗ làm việc, kinh phí hoạt động... Các cơ quan thanh tra nhà nước hướng dẫn về nghiệp vụ cho các tổ chức thanh tra nhân dân hoặc tổ hòa giải cũng được các cơ quan nhà nước tạo điều kiện giúp đỡ để hoạt động, cụ thể được ban tư pháp xã, phường cung cấp tài liệu, sách báo pháp lí, ủy ban nhân dân giúp đỡ về kinh phí.

Phần lớn các tổ chức xã hội được thành lập theo sáng kiến của Nhà nước hoặc do Nhà nước cho phép thành lập, hoạt động đã là mối liên hệ khăng khít giữa Nhà nước và các tổ chức xã hội.

2. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong lĩnh vực xây dựng pháp luật

Tổ chức xã hội không phải là thiết chế nằm trong bộ máy nhà nước nhưng tổ chức xã hội cũng có những quyền và nghĩa vụ nhất định trong quá trình soạn thảo, ban hành các văn bản luật và văn bản dưới luật của nhà nước. Khoản 7 Điều 22 Nghị định số 88/2003/NĐ-CP đã xác định hội có quyền *"tham gia ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nội dung hoạt động của hội theo quy định của pháp luật"*. Các tổ chức xã hội có quyền đóng góp ý kiến cho các dự án pháp luật của Nhà nước, thông qua hoạt động này các tổ chức xã hội chỉ ra những khiếm khuyết trong các dự án pháp luật đó và thay mặt những thành viên của tổ chức phản ánh những

nguyện vọng, mong muốn chính đáng để Nhà nước xem xét khi đặt ra các quy phạm pháp luật. Tổ chức xã hội tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật góp phần đảm bảo mở rộng dân chủ đồng thời có thể giảm bớt những sai lầm, thiếu sót trong hoạt động ban hành pháp luật nhằm tăng cường tính khả thi cho pháp luật để pháp luật được thực hiện tốt hơn, có hiệu quả hơn trong thực tế.

Cụ thể hoá quyền tham gia xây dựng pháp luật của các tổ chức xã hội, rất nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước đã quy định chi tiết tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức xã hội thực hiện quyền của mình.

Điều 87 Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định: *"Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội"*.

Trong thực tế quản lí, các tổ chức xã hội là thành viên của Mặt trận tổ quốc đã phối hợp với cơ quan nhà nước ban hành những văn bản pháp luật liên tịch để điều chỉnh những vấn đề có liên quan tới quyền và nghĩa vụ của thành viên trong các tổ chức xã hội đó. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tạo điều kiện để tổ chức xã hội thực hiện được quyền của mình trong lĩnh vực xây dựng pháp luật "khi xây dựng dự án luật, pháp lệnh có liên quan đến quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, đến chức năng, quyền hạn của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận thì cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi dự án để Uỷ ban mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có ý kiến".[1]

Khoản 2 Điều 5 Luật công đoàn quy định: *"Công đoàn tham gia với cơ quan nhà nước xây dựng pháp luật, chính*

(1). Khoản 3 Điều 9 Nghị định của Chính phủ số 50/2001 NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam.

sách, chế độ về lao động, tiền lương, bảo hộ lao động và các chính sách xã hội khác liên quan trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ và lợi ích của người lao động".

3. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong lĩnh vực thực hiện pháp luật

Tổ chức xã hội có quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế và công dân, người nước ngoài, người không quốc tịch; có quyền thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về hành vi phạm pháp của họ và yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lí. Thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát này các tổ chức xã hội tham gia vào hoạt động quản lí nhà nước, quản lí xã hội. Tổ chức xã hội có thể đưa ra những ý kiến đóng góp khắc phục những yếu kém của bộ máy nhà nước nhằm xây dựng và củng cố chính quyền ngày càng vững mạnh, loại trừ tận gốc những nguyên nhân vi phạm pháp luật; tích cực ngăn ngừa những hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao tinh thần trách nhiệm cho cán bộ, công chức nhà nước; phòng chống tệ nạn tham nhũng trong các cơ quan nhà nước.

Các tổ chức xã hội có quyền và nghĩa vụ tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật đối với các thành viên trong tổ chức và đối với nhân dân lao động nói chung thông qua việc phát động các phong trào quần chúng, những buổi sinh hoạt tập thể, trao đổi về khoa học kĩ thuật, đường lối chính sách của Đảng.

Tổ chức xã hội tham gia vào hoạt động giải quyết tranh chấp trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Với đại diện là công đoàn, trọng tài thương mại, tổ hoà giải... các tranh chấp, mâu thuẫn xã hội được giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật góp phần ổn định trật tự xã hội.

Một số tổ chức xã hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực thực hiện pháp luật đó là công đoàn, đoàn luật sư,

thanh tra nhân dân, tổ hoà giải ở cơ sở.

Công đoàn có quyền kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước trong lĩnh vực bảo hộ lao động, trong việc xử lí kỉ luật cán bộ, công chức, trong việc phân phối nhà ở, quỹ phúc lợi; có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước và người có chức vụ tạm ngừng những hoạt động không đảm bảo an toàn lao động, nguy hiểm đến tính mạng người lao động. Việc điều tra các vụ tai nạn lao động phải có đại diện công đoàn tham gia. Công đoàn có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tòa án xử lí những người có trách nhiệm theo pháp luật. Công đoàn có quyền yêu cầu thủ trưởng cơ quan, đơn vị, tổ chức trả lời những vấn đề người lao động đặt ra, kiến nghị các biện pháp sửa chữa thiếu sót, ngăn ngừa vi phạm pháp luật và xử lí người vi phạm. Trước khi quyết định các vấn đề liên quan đến người lao động (tiền lương, tiền thưởng, nhà ở, kỉ luật buộc thôi việc) thì giám đốc xí nghiệp quốc doanh, thủ trưởng cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp phải thảo luận, nhất trí với ban chấp hành công đoàn.

Tổ hòa giải ở khu phố, thôn xóm, các cụm dân cư do nhân dân cử ra để kịp thời giải quyết các xích mích, tranh chấp nhỏ trong nhân dân, giúp nhân dân xây dựng nếp sống văn hóa mới, tuân thủ pháp luật. Các cụm dân cư còn được tổ chức thành thôn, bản, tổ dân phố... Trưởng thôn, trưởng bản, tổ trưởng dân phố... có nhiệm vụ giúp cơ quan nhà nước trong việc quản lí hộ tịch, hộ khẩu. Ngoài ra, họ còn có thể tham gia chứng kiến các hoạt động về thi hành án, về thi hành các quyết định cưỡng chế hành chính, tuyên truyền phổ biến về chế độ chính sách của Nhà nước. Các tổ chức tự quản ở cơ sở có điều kiện gần dân, trực tiếp với dân, nắm chắc tình hình an ninh, trật tự xã hội ở địa phương giúp cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện tốt hơn hoạt động quản lí hành chính ở địa phương.

Tổ chức thanh tra nhân dân: Thông qua việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình, tổ chức thanh tra nhân dân đã góp phần to lớn vào sự nghiệp phòng, chống vi phạm pháp luật. Khi thực hiện nhiệm vụ, thanh tra nhân dân có quyền yêu cầu cá nhân, tổ chức có liên quan ở địa phương, đơn vị cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết cho việc giám sát, kiểm tra việc thực hiện chính sách pháp luật của Nhà nước tại địa phương, cơ quan, đơn vị mình; có quyền kiến nghị với chủ tịch ủy ban nhân dân xã, phường hoặc thủ trưởng cơ quan, đơn vị hoặc cơ quan có thẩm quyền và giám sát việc xem xét kiến nghị đó. Nếu kiến nghị không được xem xét kịp thời, tổ chức thanh tra nhân dân được quyền kiến nghị lên thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc thanh tra nhà nước cấp trên trực tiếp của cơ quan, đơn vị. Tổ chức thanh tra nhân dân có nghĩa vụ đảm bảo khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời, đúng pháp luật trong khi thi hành nhiệm vụ.

Nói chung, hoạt động của các tổ chức xã hội đều có mục đích tuyên truyền, giáo dục, nâng cao ý thức pháp luật trong quần chúng nhân dân và bảo vệ lợi ích chính đáng của các thành viên trong tổ chức.

Theo quy định của Nghị định của Chính phủ số 88/2003/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động và quản lí hội thì hội có các quyền:

- Tuyên truyền mục đích của hội, đại diện cho hội viên trong mối quan hệ đối nội, đối ngoại có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của hội.

- Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên.

- Tổ chức, phối hợp hoạt động giữa các hội viên vì lợi ích chung của hội; hòa giải tranh chấp trong nội bộ hội.

- Phổ biến kiến thức cho hội viên, cung cấp thông tin cần thiết cho hội viên theo quy định của pháp luật.

- Tư vấn, phản biện các vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của hội theo đề nghị của các tổ chức cá nhân.

- Tham gia ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nội dung hoạt động của hội theo quy định của pháp luật. Kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề có liên quan tới sự phát triển của hội và lĩnh vực hoạt động của hội.

- Phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan để thực hiện nhiệm vụ của hội.

- Được gây quỹ hội trên cơ sở hội phí của hội viên và các nguồn thu từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ theo quy định của pháp luật để tự trang trải về kinh phí hoạt động.

- Được nhận các nguồn tài trợ hợp pháp của các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật.

Hội có phạm vi hoạt động trong cả nước hoặc liên tỉnh được gia nhập làm hội viên của các hội quốc tế và khu vực theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 20/2002/NĐ-CP về kí kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Hội có các nghĩa vụ sau:

- Hoạt động theo đúng điều lệ đã được phê duyệt.

- Hội hoạt động thuộc lĩnh vực nào phải chịu sự quản lí của Nhà nước về ngành, lĩnh vực đó.

- Trước khi tổ chức đại hội nhiệm kì 30 ngày, ban lãnh đạo hội phải có văn bản báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép thành lập, hoạt động và bộ quản lí ngành, lĩnh vực hội hoạt động.

- Việc thành lập văn phòng đại diện của hội ở địa phương khác phải xin phép ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi đặt văn

phòng đại diện và báo cáo bằng văn bản với cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập.

- Chấp hành sự hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tuân thủ pháp luật.

Danh sách hội viên, chi hội, các đơn vị trực thuộc hội, các chứng từ về tài chính của hội, biên bản các cuộc họp ban lãnh đạo hội được lập thành hồ sơ và lưu giữ tại trụ sở hội.

Kinh phí thu được theo quy định của pháp luật phải dành cho hoạt động của hội theo quy định của điều lệ hội, không được chia cho hội viên.

Việc sử dụng kinh phí của hội phải chấp hành theo quy định của pháp luật. Hàng năm hội phải báo cáo quyết toán tài chính theo quy định của pháp luật và gửi cơ quan tài chính cùng cấp.

CHƯƠNG X

QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN, NGƯỜI NƯỚC NGOÀI

I. QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN

1. Khái niệm và đặc điểm của quy chế pháp lí hành chính của công dân

Điều 49 Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam"*. Điều 1 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định: *"Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mỗi cá nhân đều có quyền có quốc tịch... Mọi thành viên của các dân tộc đều bình đẳng về quyền có quốc tịch Việt Nam"*. Điều đó khẳng định công dân Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam. Quốc tịch là một phạm trù chính trị - pháp lí thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước và các cá nhân đồng thời quốc tịch còn xác định một cá nhân là công dân Việt Nam, trên cơ sở đó làm phát sinh quyền, nghĩa vụ pháp lí hành chính giữa Nhà nước ta và công dân sống ở trong nước cũng như nước ngoài.

Với tư cách là một phạm trù chính trị pháp lí, quốc tịch gắn liền với vấn đề độc lập dân tộc và chủ quyền quốc gia. Những người mang quốc tịch Việt Nam được hưởng những quyền, lợi ích hợp pháp mà nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam dành cho công dân của mình. Đối với một nhà nước có chủ quyền, việc xác định một cá nhân nào đó có quốc tịch của

nước mình còn có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ công dân của mình ở nước ngoài, thể hiện mối quan hệ chặt chẽ giữa công dân với nhà nước không những chỉ trong nước mà còn ở ngoài nước.

Các cơ quan nhà nước ở trong nước, cơ quan ngoại giao, lãnh sự ở nước ngoài có trách nhiệm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người Việt Nam ở nước ngoài, khi quyền, lợi ích của công dân Việt Nam đang cư trú ở một nước nào đó bị xâm hại hoặc có nguy cơ bị xâm hại thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là cơ quan ngoại giao, lãnh sự dựa trên cơ sở pháp luật Việt Nam, pháp luật nước sở tại, pháp luật quốc tế để bảo vệ công dân của mình.

Quy chế pháp lí hành chính của công dân là tổng thể các quyền và nghĩa vụ của công dân trong quản lí hành chính nhà nước.

Quyền và nghĩa vụ của công dân trong quản lí hành chính nhà nước bắt nguồn từ Hiến pháp và chỉ có thể trở thành hiện thực khi được cụ thể hóa thành các quyền, nghĩa vụ cụ thể trong các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Thông qua việc thực hiện quyền và nghĩa vụ, công dân tham gia trực tiếp vào hoạt động quản lí nhà nước. Nhà nước tạo mọi điều kiện cần thiết để thu hút nhân dân tham gia đông đảo vào quản lí nhà nước, nâng cao tính tích cực chính trị của mỗi cá nhân công dân.

Quy chế pháp lí hành chính của công dân có những đặc điểm sau đây:

- Mọi công dân Việt Nam được hưởng đầy đủ các quyền về tự do cá nhân, về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội...

- Quy chế pháp lí hành chính của công dân được xác lập trên cơ sở các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân do Hiến pháp quy định. Chỉ có những cơ quan nhà nước có thẩm quyền

mới có thể hạn chế quyền và nghĩa vụ của công dân.

- Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp.

- Quyền và nghĩa vụ là hai mặt không thể tách rời. Công dân được hưởng quyền đồng thời phải làm nghĩa vụ đối với Nhà nước. Điều đó thể hiện mối liên hệ về trách nhiệm pháp lí giữa Nhà nước và công dân.

- Nhà nước tạo điều kiện cho nhu cầu chính đáng của cá nhân được thỏa mãn làm cho khả năng của công dân về trí tuệ, vật chất, tinh thần được phát huy đến mức cao nhất.

- Nhà nước chỉ truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với công dân khi có hành vi vi phạm do pháp luật quy định và chỉ trong giới hạn mà pháp luật cho phép.

- Nhà nước không ngừng hoàn thiện quy chế pháp lí hành chính của công dân, đảm bảo cho công dân tham gia tích cực vào quản lí nhà nước.

Tóm lại, quy chế pháp lí hành chính của công dân là tổng thể các quyền và nghĩa vụ của công dân trong quản lí hành chính nhà nước được quy định trong các văn bản pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và được đảm bảo thực hiện trong thực tế.

Khi tham gia vào quan hệ pháp luật nói chung và quan hệ pháp luật hành chính nói riêng, công dân phải có năng lực chủ thể (năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính).

Tất cả mọi công dân Việt Nam không phân biệt giới tính, tôn giáo, nghề nghiệp v.v. đều bình đẳng với nhau về năng lực pháp luật hành chính. Điều này xuất phát từ nguyên tắc bình đẳng của công dân trước pháp luật. Nhà nước đảm bảo cho công dân có quyền, nghĩa vụ ngang nhau trong quản lí hành

chính nhà nước. Chỉ có Nhà nước mới có quyền thay đổi hoặc hạn chế năng lực pháp luật hành chính của công dân bằng cách ban hành ra những văn bản pháp luật tương ứng.

Năng lực hành vi là yếu tố biến động nhất trong cấu thành năng lực chủ thể, theo từng lĩnh vực quản lí hành chính cụ thể mà Nhà nước quy định thời điểm xuất hiện năng lực hành vi hành chính.

Ví dụ:

- Công dân từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi phải chịu trách nhiệm hành chính về những hành vi vi phạm do cố ý; từ đủ 16 tuổi trở lên phải chịu trách nhiệm hành chính về mọi hành vi vi phạm.

- Công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử.

- Điều kiện tuyển dụng công chức: công dân Việt Nam từ 18 tuổi đến 40 tuổi đối với nam; từ 18 tuổi đến 35 tuổi đối với nữ.

Điều kiện để công nhận năng lực hành vi của công dân là độ tuổi và tiêu chuẩn lí trí (khả năng nhận thức, điều khiển hành vi), dĩ nhiên đây không phải là điều kiện duy nhất. Cá nhân công dân muốn tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính phải thoả mãn những điều kiện cụ thể về thâm niên công tác, trình độ văn hóa, chuyên môn, sức khỏe v.v. do Nhà nước đặt ra. *Ví dụ:* Công dân muốn tham gia thi tuyển vào ngạch chuyên viên pháp lí của Bộ tư pháp phải đáp ứng đủ các điều kiện sau đây:

- Là công dân Việt Nam không quá 40 tuổi, nếu là sĩ quan lực lượng vũ trang, viên chức trong doanh nghiệp nhà nước tuổi không quá 45 tuổi.

- Tốt nghiệp đại học luật hệ chính quy.

- Trình độ tin học văn phòng cơ bản (trình độ A), ngoại ngữ trình độ B.

- Sức khoẻ tốt.

Những người mắc bệnh tâm thần hoặc những bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc điều khiển hành vi thì được coi là không có năng lực hành vi.

Năng lực pháp lí hành chính và năng lực hành vi hành chính tạo thành năng lực chủ thể của công dân. Năng lực chủ thể của công dân là hình thức thể hiện địa vị pháp lí hành chính của công dân trong quản lí hành chính nhà nước. Thông qua năng lực chủ thể công dân có thể tham gia tích cực vào quan hệ pháp luật hành chính để thực hiện quyền và làm nghĩa vụ của mình đối với Nhà nước.

2. Quy chế pháp lí hành chính của công dân

Điều 2 Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khẳng định Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân. Đây là một nguyên tắc hiến định, là xuất phát điểm để Nhà nước xây dựng quy chế pháp lí hành chính của công dân.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành luật, những văn bản dưới luật quy định quyền và nghĩa vụ cụ thể của công dân trong quản lí hành chính nhà nước.

Việc Nhà nước quy định ngày càng đầy đủ quyền và nghĩa vụ của công dân tạo ra một môi trường pháp lí ổn định cho công dân phát huy những khả năng vốn có của mình và loại trừ những hành vi làm phương hại tới lợi ích của Nhà nước, của xã hội và của công dân. Nhà nước có nhiệm vụ đảm bảo cho quyền và nghĩa vụ của công dân được thực hiện trong thực tế.

Cơ sở của quy chế pháp lí hành chính của công dân là Hiến pháp năm 1992. Cụ thể, Chương V Hiến pháp năm 1992 quy định quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân gồm 34 điều từ

Điều 49 đến Điều 82. Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp, nhiều văn bản pháp luật được ban hành để cụ thể hóa những quy định chung đó. Quyền và nghĩa vụ quy định trong Hiến pháp là cơ sở đầu tiên tạo điều kiện cho công dân tham gia vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội.

Do tính chất đa dạng, phức tạp, cũng như sự thay đổi thường xuyên của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước nên cơ quan hành chính nhà nước luôn phải bám sát thực tiễn để có thể ban hành những văn bản pháp luật kịp thời điều chỉnh những quan hệ xã hội mới phát sinh trong quản lí hành chính nhà nước. Như vậy, khi nghiên cứu quy chế pháp lí hành chính của công dân phải xem xét một cách toàn diện những quy phạm của Hiến pháp, luật, văn bản dưới luật.

Quyền và nghĩa vụ của công dân chủ yếu được thực hiện do sáng kiến của công dân, trong một số trường hợp quyền và nghĩa vụ này được thực hiện do sáng kiến của Nhà nước. Quan hệ pháp luật hành chính giữa công dân và Nhà nước có thể phát sinh trong những trường hợp sau:

- Khi công dân thực hiện quyền (sáng tác văn học nghệ thuật, nghiên cứu khoa học v.v.) và khi quyền và lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm hại: (công dân bị xử phạt trái pháp luật có thể khiếu nại trực tiếp đến người ra quyết định hoặc cấp trên trực tiếp của người đã ra quyết định này. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền, những người có thẩm quyền có nhiệm vụ khôi phục những quyền, lợi ích bị xâm hại).

- Khi công dân thực hiện nghĩa vụ: Nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ đóng thuế, nghĩa vụ lao động công ích v.v..

- Khi công dân không thực hiện nghĩa vụ làm xuất hiện quan hệ với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. *Ví dụ*: Công dân trốn tránh nghĩa vụ quân sự phải chịu trách nhiệm trước cơ

quan quản lí quân sự.

Quyền và nghĩa vụ của công dân có thể phân thành 3 nhóm dưới đây:

a- Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực hành chính - chính trị;

b- Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực kinh tế - xã hội;

c- Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực văn hóa - xã hội.

a. Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực hành chính - chính trị

Điều 53 Hiến pháp năm 1992 quy định công dân có quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội. Đây là sự thừa nhận về mặt Nhà nước tầm quan trọng của quyền này trong đời sống chính trị của công dân, là cơ sở pháp lí để công dân phát huy tính tích cực của mình.

Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như quyền tham gia thảo luận những vấn đề chung của cả nước và từng địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý.

Nhân dân tham gia vào quản lí nhà nước và xã hội thông qua việc thành lập ban thanh tra nhân dân, giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật của cơ quan hành chính ở địa phương (xã, phường, thị trấn). Thanh tra nhân dân là chủ thể thực hiện quyền lực của nhân dân để giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước trong việc thực hiện pháp luật ở địa phương, góp phần xây dựng chính quyền thực sự là chính quyền của dân, do dân, vì dân đồng thời bảo vệ pháp luật nâng cao hiệu lực quản lí nhà nước, phát huy quyền dân chủ của người dân.

Công dân có quyền bầu cử, ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp). Bầu cử là quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của công dân. Thực hiện quyền bầu cử, công dân lựa chọn những người xứng đáng thay mặt nhân dân quản lí nhà nước. Công dân có quyền ứng cử, khi được bầu sẽ trực tiếp quyết định những vấn đề quan trọng của Nhà nước.

Nhằm tăng cường ý thức trách nhiệm, vai trò làm chủ của công dân, Nhà nước không ngừng giáo dục ý thức pháp luật trên cơ sở đó công dân ý thức được vị trí của mình trong xã hội và tham gia tích cực vào việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

Một trong những hình thức làm chủ trong quản lí hành chính nhà nước là cán bộ, công chức, công nhân viên chức nhà nước có thể bầu cán bộ lãnh đạo, quản lí như giám đốc xí nghiệp, hiệu trưởng trường đại học, cán bộ lãnh đạo vụ, viện v.v.. Bằng những quyết định của mình Nhà nước có thể thừa nhận ý chí của công dân, qua đó tạo điều kiện cho cán bộ, công chức, công nhân viên chức tham gia vào quá trình thành lập bộ máy hành chính trong các đơn vị cơ sở của các cơ quan hành chính nhà nước.

Một quyền chính trị quan trọng là quyền tự do đi lại và cư trú. Trước đây trong Hiến pháp cũng như những văn bản pháp luật khác Nhà nước ta có quy định về quyền tự do đi lại, cư trú nhưng chủ yếu là cư trú, đi lại trong nước.

Hiện nay, với chính sách mở cửa, đa dạng hóa, đa phương hóa các quan hệ đối ngoại, Hiến pháp, các văn bản pháp luật khác quy định cụ thể quyền của công dân ra nước ngoài và từ nước ngoài về tạo điều kiện thuận lợi cho công dân Việt Nam trong nước ra nước ngoài học tập, nghiên cứu khoa học, du lịch, tham quan, thăm người thân, đoàn tụ gia đình... Nhà

nước ta có chính sách khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi trong việc xuất nhập cảnh, cư trú, đi lại tại Việt Nam để người gốc Việt Nam ở nước ngoài giữ quan hệ gắn bó với gia đình quê hương.

Đối với công dân Việt Nam ở nước ngoài, Nhà nước Việt Nam có chính sách để công dân Việt Nam ở nước ngoài có điều kiện được hưởng các quyền công dân, nghĩa vụ công dân phù hợp với điều kiện của họ.

Công dân có quyền tự do ngôn luận, quyền lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật. Thông qua việc thực hiện những quyền này, công dân có thể trình bày tâm tư, nguyện vọng, chính kiến của mình về những vấn đề quan trọng của quản lí hành chính nhà nước. Công dân có quyền được thông tin qua các phương tiện thông tin đại chúng như đài, báo, vô tuyến truyền hình để nâng cao dân trí. Công dân còn tham gia quản lí nhà nước, quản lí xã hội thông qua đoàn thể, tổ chức xã hội. Quyền lập hội giúp cho công dân thành lập các tổ chức xã hội để bảo vệ quyền lợi cho chính bản thân công dân về những vấn đề có liên quan như khen thưởng, kỉ luật, phúc lợi xã hội, những lợi ích chính đáng khác của công dân v.v..

Pháp luật quy định không một cá nhân nào được lợi dụng quyền của mình để xuyên tạc, vu khống nhằm xúc phạm nhân phẩm, danh dự của tổ chức, cá nhân khác, không được kích động nhân dân chống lại Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phá hoại khối đoàn kết toàn dân, không được gây hằn thù giữa các dân tộc.

Để đảm bảo cho các quyền của công dân được thực hiện trong quản lí hành chính nhà nước và khắc phục sai lầm, lệch lạc của cán bộ viên chức nhà nước, củng cố lòng tin của nhân dân đối với Nhà nước, Điều 74 Hiến pháp năm 1992 quy định quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Đây là một quyền cơ

bản trong các quyền và nghĩa vụ hành chính - chính trị mà công dân được hưởng. Nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước đã cụ thể hóa quyền này. *Ví dụ:* Luật khiếu nại, tố cáo được Quốc hội thông qua ngày 2/12/1998; Nghị định số 67/1999/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo...

Thông qua hành vi khiếu nại, tố cáo, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nắm bắt được những thông tin cần thiết về vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang, cá nhân để điều tra, xem xét, xử lí những cán bộ, công chức, cá nhân vi phạm pháp luật, khôi phục những quyền đã bị xâm hại.

Thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, công dân đấu tranh chống những vi phạm pháp luật, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tập thể, công dân, góp phần vào việc giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, nâng cao hiệu lực quản lí của bộ máy nhà nước.

Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước (cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo) ngày càng được nâng cao đã góp phần tích cực vào việc giải quyết những vấn đề có liên quan đến lợi ích của công dân, giữ vững được niềm tin của công dân đối với Nhà nước.

Từ tháng 7/1996 trở về trước việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trong quản lí hành chính nhà nước chỉ do chính các cơ quan hành chính nhà nước đảm nhiệm dẫn đến tình trạng các cơ quan này vừa bị kiện vừa trực tiếp xử kiện. Hơn nữa, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo còn nhiều sai sót, còn có những vi phạm quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn...

Để khắc phục tình trạng này, Quốc hội khóa IX kì họp thứ 8 ngày 28/10/1995 đã thông qua Luật sửa đổi bổ sung Luật tổ chức tòa án nhân dân, trong đó quy định: Tòa hành chính được

thành lập và đi vào hoạt động từ 1/7/1996. Để giải quyết khiếu kiện của công dân kịp thời, đúng pháp luật, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã được ban hành.

Công dân có quyền khiếu kiện những quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, cán bộ nhà nước có thẩm quyền xâm phạm đến lợi ích của mình và thông qua tòa án hành chính bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân công dân.

Quá trình đổi mới về kinh tế, văn hóa, xã hội đang diễn ra sôi động, nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lí của nhà nước, việc giao lưu mở cửa với bên ngoài (khu vực, thế giới), yêu cầu mở rộng dân chủ v.v. đòi hỏi Nhà nước phải đổi mới, hoàn thiện pháp luật, có phương thức hoạt động phù hợp làm cho xã hội phát triển theo đúng định hướng xã hội chủ nghĩa, trên cơ sở đó các quyền, nghĩa vụ, tự do của công dân được bảo vệ, tôn trọng và không ngừng phát huy. Nhà nước quy định công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo vệ tính mạng, nhân phẩm, danh dự. Pháp luật trừng trị nghiêm khắc những kẻ xâm phạm sức khỏe, nhân phẩm của người khác. Không ai có thể bị bắt trái pháp luật, pháp luật quy định chặt chẽ thẩm quyền, thủ tục về vấn đề này. Không ai có thể bị bắt nếu không có quyết định của tòa án nhân dân và phê chuẩn của viện kiểm sát nhân dân trừ trường hợp phạm pháp quả tang. Pháp luật cấm mọi hình thức truy bức nhục hình, người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, được phục hồi danh dự.

Luật pháp bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của công dân. Không ai được tự động vào chỗ ở của người khác, trừ trường hợp được pháp luật cho phép. Thư tín, điện thoại, điện tín của công dân được đảm bảo an toàn, bí mật. Việc khám xét, bóc mở thư tín, điện tín của công dân cũng như việc

thu giữ thư tín, điện tín phải do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

Công dân có quyền tự do theo hoặc không theo một tôn giáo nào, Nhà nước không can thiệp vào công việc nội bộ của các tôn giáo. Các tổ chức tôn giáo phải tuân theo pháp luật; các tín đồ được hưởng mọi quyền công dân, có nghĩa vụ tuân theo pháp luật. Xâm phạm quyền tự do tín ngưỡng sẽ bị nghiêm trị.

Nhà nước quy định những biện pháp xử lí (chế tài) đối với những hành vi vi phạm quyền tự do của công dân trong quản lí nhà nước. Những đảm bảo pháp lí được thông qua hoạt động của toà án, thanh tra và được ghi nhận trong luật hành chính, hình sự...

Bên cạnh đó, công dân còn có nghĩa vụ trung thành với tổ quốc, nghĩa vụ bảo vệ tổ quốc, có bổn phận làm nghĩa vụ quân sự, tham gia quân đội thường trực, quân dự bị. Công dân có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ tài sản nhà nước, chống lại mọi hành vi xâm hại đến tài sản nhà nước, lợi ích công cộng. Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Nhà nước phát động phong trào quần chúng bảo vệ an ninh tổ quốc, xây dựng các tuyến, địa bàn an toàn về an ninh, trật tự; chủ động phòng ngừa, đấu tranh có hiệu quả đối với tội phạm và các lực lượng thù địch trong xã hội. Nhà nước sử dụng đồng bộ các biện pháp đấu tranh kết hợp với phòng ngừa, lấy phòng ngừa là chính, kết hợp nghiêm trị với khoan hồng, trấn áp với giáo dục.

b. Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực kinh tế - xã hội

Một trong những quyền quan trọng trong lĩnh vực này là quyền và nghĩa vụ lao động. Điều 55 Hiến pháp năm 1992 quy định lao động vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của công dân. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện mở rộng ngành nghề,

tạo thêm việc làm, sắp xếp công việc tùy theo điều kiện cho phép, căn cứ vào năng lực, nguyện vọng của các cá nhân, yêu cầu của xã hội.

Quyền lao động của công dân được Nhà nước đảm bảo từng bước trong quá trình phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Đây là sự nỗ lực không những từ phía Nhà nước mà còn là sự nỗ lực chung của xã hội.

Quyền lao động của công dân được thực hiện nhằm giúp cho công dân có việc làm ổn định, đời sống vật chất được cải thiện thông qua đó công dân làm cho xã hội phát triển, của cải trong xã hội sẽ ngày càng nhiều hơn, phong phú hơn.

Qua quá trình lao động xã hội công dân trưởng thành hơn về nhận thức, ý thức được vai trò của mình đối với xã hội. Nền kinh tế phát triển hiện nay ngày càng tạo nhiều việc làm cho người lao động. Nhà nước, xã hội tạo thuận lợi cho công dân phát huy năng lực vốn có của mình trong lao động sản xuất. Mọi công dân trong độ tuổi lao động phải làm việc theo quy định của pháp luật.

Xã hội ngày càng phát triển, cụ thể trong lĩnh vực lao động đòi hỏi phải có tay nghề cao mới đáp ứng được yêu cầu hiện đại hóa trong sản xuất. Nhà nước mở rộng các hình thức đào tạo, đa dạng hóa các loại hình đào tạo nhằm nâng cao trình độ nghề nghiệp của người lao động.

Công dân có quyền lao động trong các khu vực kinh tế nhà nước, tập thể, kinh tế tư nhân. Nhà nước quy định chế độ lương, nghỉ ngơi, bảo hiểm xã hội đối với cán bộ, công chức nhà nước và những người làm công ăn lương, khuyến khích các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động.

Nhà nước quy định và bảo đảm thực hiện chế độ bảo hộ lao động nhằm ngăn ngừa tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, quy định chế độ làm việc đối với người lao động.

Quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật là một quyền mới, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền đầu tư về nước góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế đất nước. Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài gắn bó với đất nước, quê hương, gia đình. Việc thực hiện quyền này sẽ tạo điều kiện đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất, tinh thần của nhân dân nhằm giải phóng năng lực sản xuất, phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế, nhờ đó mà kinh tế không ngừng tăng trưởng thúc đẩy việc xây dựng cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất kĩ thuật, mở rộng hợp tác khoa học kĩ thuật, giao lưu trên thị trường thế giới.

Nhà nước không hạn chế ngành nghề đối với công dân nhưng chú trọng những ngành nghề có lợi cho quốc kế dân sinh. Công dân có quyền liên kết, liên doanh với cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật đồng thời phải tuân theo các quy định của Nhà nước về kinh doanh, thuế v.v..

Bên cạnh quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật công dân còn có quyền sở hữu thu nhập hợp pháp. Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu tài sản hợp pháp, quyền thừa kế của công dân v.v..

Quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch là quy định mới. Nhà nước khuyến khích tạo điều kiện để mọi tổ chức, cá nhân xây dựng, cải tạo nhà ở để bán hoặc cho thuê và những hoạt động nhà ở khác theo quy định của pháp luật.

Nhà nước bảo vệ quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê, công nhận và bảo vệ quyền sở hữu nhà ở của công dân. Nhà nước thống nhất quản lí nhà ở bằng pháp luật

nhằm đảm bảo việc duy trì sử dụng hợp lí và không ngừng phát triển quỹ nhà ở.

Công dân có nghĩa vụ đóng thuế, lao động công ích, tham gia xây dựng công trình công cộng, khắc phục hậu quả của thiên tai.

c. Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực văn hóa - xã hội

Công dân có quyền và nghĩa vụ học tập. Học tập vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của công dân nhằm nâng cao trình độ văn hóa, khoa học kĩ thuật, đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của xã hội.

Công dân không những được tự do học tập trong nước mà còn được đi học ở nước ngoài theo con đường tự chọn về ngành học, bậc học, nước mà công dân du học và họ được hưởng quyền như công dân khác được cử ra nước ngoài học tập. Bằng cách đó Nhà nước đào tạo được một đội ngũ các nhà khoa học, công nhân kĩ thuật có tay nghề cao, nắm bắt được những tiến bộ khoa học kĩ thuật trên thế giới phục vụ cho những chương trình kinh tế lớn của Nhà nước.

Nhà nước thống nhất quản lí hệ thống giáo dục quốc dân về nội dung chương trình, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn hóa đội ngũ giáo viên, chế độ thi cử, hệ thống văn bằng. Nhà nước quy định về chế độ lương, chế độ đãi ngộ đối với giáo viên, giúp cho đội ngũ giáo viên ngày càng vững vàng về chuyên môn, ổn định đời sống góp phần xứng đáng vào sự nghiệp đào tạo, giáo dục của Nhà nước.

Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục và khuyến khích các nguồn đầu tư khác. Nhà nước quan tâm đa dạng hóa loại hình đào tạo từ giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học, giáo dục sau đại học, phát triển

các trường dạy nghề, các trường vừa học vừa làm, hệ thống học tại chức, các trường dân lập được mở song song với hệ thống trường quốc lập.

Nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho công dân học tập, Nhà nước ban hành luật phổ cập giáo dục tiểu học. Bậc tiểu học là bắt buộc và không phải trả học phí. Nhà nước còn quy định về chính sách học phí, học bổng, thành lập quỹ tín dụng đào tạo cho học sinh, sinh viên các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, dạy nghề tạo điều kiện hỗ trợ cho học sinh, sinh viên học tập. Nhà nước cung cấp tài chính, phương tiện vật chất tạo thuận lợi cho trẻ em tàn tật được học văn hóa, học nghề phù hợp thể hiện bản chất nhân đạo của xã hội ta. Đặc biệt học sinh có năng khiếu được Nhà nước, xã hội hỗ trợ để phát triển tài năng.

Công dân có quyền nghiên cứu khoa học kĩ thuật, phát minh sáng chế, cải tiến kĩ thuật, hợp lí hóa sản xuất, sáng tác, phê bình văn học, nghệ thuật và các hoạt động văn hóa khác. Nhà nước tạo môi trường thuận lợi giúp đỡ công dân bằng cách xây dựng các cơ sở nghiên cứu khoa học, khuyến khích công dân nghiên cứu, sáng chế, phát minh, theo đuổi sự nghiệp nghiên cứu khoa học và sáng tác văn học, nghệ thuật, phát triển các câu lạc bộ thu hút mọi người sinh hoạt lành mạnh, bổ ích.

Quyền được bảo vệ sức khỏe cũng là một quyền quan trọng. Nhà nước đầu tư phát triển xây dựng các bệnh viện, đổi mới trang thiết bị, từng bước hiện đại hóa trang thiết bị phục vụ cho việc chuẩn đoán sớm và chữa bệnh kịp thời; mở rộng mạng lưới bảo hiểm y tế, huy động mọi lực lượng xã hội xây dựng, phát triển nền y học Việt Nam, kết hợp y học cổ truyền, y học hiện đại; cho phép công dân hành nghề y dược tư nhân. Nhà nước chăm lo sức khỏe của đồng bào dân tộc

thiểu số; nghiêm cấm trồng thuốc phiện, vận chuyển, tàng trữ, sử dụng trái phép thuốc phiện và các chất ma túy; cấm không được sản xuất thuốc giả, buôn bán thuốc giả gây nguy hại cho sức khỏe của nhân dân.

Pháp luật bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp, quyền lợi của tác giả và của người phát minh, sáng chế được bảo đảm, tác giả được sở hữu bản quyền của mình về tác phẩm, về phát minh, sáng chế, được hưởng chế độ nhuận bút. Người sáng chế, phát minh được cấp bằng, được hưởng các quyền lợi khác có liên quan tới sáng chế, phát minh. Nhà nước quy định các hình thức trách nhiệm pháp lí, truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với những tổ chức hoặc cá nhân vi phạm quyền tác giả.

Trong lĩnh vực văn hóa xã hội, công dân có nghĩa vụ bảo vệ các di sản văn hóa dân tộc, chịu trách nhiệm pháp lí khi có những hành vi xâm hại di sản văn hóa dân tộc. Nhà nước nghiêm cấm mọi hành vi tuyên truyền lối sống đồi trụy, vận chuyển, tàng trữ những ấn phẩm có nội dung không lành mạnh, xa lạ với truyền thống dân tộc. Người nào vi phạm tùy theo lỗi nặng, nhẹ sẽ bị truy cứu trách nhiệm pháp lí tương ứng với hành vi vi phạm.

Mục đích của Nhà nước suy cho cùng là phục vụ con người, giải phóng con người, xóa bỏ sự bất công, thực hiện công bằng xã hội, mục đích đó được ghi nhận trong hệ thống pháp luật của Nhà nước ta, nó tác động không những đến công dân nói chung mà nó còn tác động đến những nhóm công dân cụ thể trong xã hội. Đó là các quy định về việc thương binh, liệt sĩ, bệnh binh, gia đình có công với cách mạng được hưởng những chính sách ưu đãi, thương binh được tạo điều kiện phục hồi chức năng lao động, có việc làm phù hợp với sức khỏe. Những quy định này chính là sự quan tâm của Nhà nước đối với những người có công với đất nước.

II. QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA NGƯỜI NƯỚC NGOÀI, NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH

1. Khái niệm và phân loại người nước ngoài

Người nước ngoài là người có quốc tịch của một quốc gia khác đang lao động, học tập, công tác, sinh sống trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Người không quốc tịch là người không có quốc tịch của một nước nào cư trú trên lãnh thổ Việt Nam.

Do chính sách mở cửa của Nhà nước ta hiện nay số lượng người nước ngoài vào nước ta có nhiều loại với những mục đích khác nhau nhưng nhìn chung có thể phân thành:

- Người nước ngoài thường trú tức là người nước ngoài cư trú, làm ăn sinh sống lâu dài ở Việt Nam.

- Người nước ngoài tạm trú là người cư trú có thời hạn tại Việt Nam như: Người nước ngoài vào Việt Nam thực hiện dự án đầu tư, thực hiện hợp đồng, hợp tác về kinh tế, cán bộ nhân viên các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện các tổ chức quốc tế, Liên hợp quốc, người nước ngoài sang học tập, chữa bệnh v.v..

Ngoài những đối tượng là người nước ngoài được phân loại như ở trên, trong thực tế có những trường hợp người nước ngoài quá cảnh, người nước ngoài nhập cảnh nhưng thời gian lưu lại ở Việt Nam không quá 48 tiếng, người mượn đường Việt Nam theo đúng tuyến đường do cơ quan có thẩm quyền của Việt nam quy định và thời gian đi trên đường Việt Nam không quá 3 ngày (72 tiếng) v.v..

Trong phạm vi bài này chúng ta chỉ nghiên cứu quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch làm ăn, sinh sống, công tác, học tập ở Việt Nam (có thời hạn, không thời hạn).

2. Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch

Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch là tổng thể quyền và nghĩa vụ pháp lí của người nước ngoài, người không quốc tịch được Nhà nước ta quy định trong Hiến pháp và những văn bản pháp luật khác.

Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài có những đặc điểm sau:

- Người nước ngoài cư trú tại Việt Nam phải chịu sự tài phán của hai hệ thống pháp luật: Pháp luật Việt Nam và pháp luật của nước mà họ mang quốc tịch;

- Tất cả những người nước ngoài cư trú, làm ăn, sinh sống tại Việt Nam đều bình đẳng về năng lực pháp luật hành chính, không phân biệt màu da, tôn giáo, nghề nghiệp;

- Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài có hạn chế nhất định so với công dân Việt Nam, xuất phát từ nguyên tắc quốc tịch được quy định trong Luật quốc tịch của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nói cách khác, phạm vi quyền và nghĩa vụ của họ hẹp hơn phạm vi quyền và nghĩa vụ của công dân Việt Nam.

Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch được quy định chủ yếu trong những văn bản sau đây:

- Hiến pháp năm 1992 (Điều 81, 82);

- Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam ngày 28/4/2000;

- Pháp lệnh ưu đãi miễn trừ ngoại giao năm 1993 dành cho cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự và cơ quan đại diện của tổ chức quốc tế tại Việt Nam...

Người nước ngoài, người không quốc tịch sống trên lãnh

thổ Việt Nam được hưởng các quyền và nghĩa vụ nhất định trong lĩnh vực hành chính - chính trị; kinh tế - xã hội; văn hóa - xã hội do pháp luật Việt Nam quy định.

a. Quyền, nghĩa vụ trong lĩnh vực hành chính - chính trị

Người nước ngoài, người không quốc tịch được Nhà nước Việt Nam bảo hộ về tính mạng, tài sản và những quyền, lợi hợp pháp khác trên cơ sở pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia.

Người nước ngoài, người không quốc tịch có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do tín ngưỡng, được đảm bảo bí mật về thư tín, điện thoại, điện tín, có quyền được bảo vệ tính mạng, nhân phẩm, danh dự, tài sản.

Họ có quyền khiếu nại đối với những hành vi trái pháp luật của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình.

So với năng lực pháp lí hành chính của công dân Việt Nam thì năng lực pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch hạn chế hơn. Họ không được hưởng một số quyền, không phải thực hiện một số nghĩa vụ như công dân Việt Nam. *Ví dụ:* Họ không được hưởng quyền bầu cử, ứng cử vào cơ quan quyền lực nhà nước; họ không có quyền tự do cư trú, đi lại; họ không phải gánh vác nghĩa vụ quân sự...

Pháp luật nước ta quy định một cách cụ thể về cư trú, đi lại của người nước ngoài, tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh.

Cơ quan, tổ chức Việt Nam, cơ quan tổ chức nước ngoài và tổ chức quốc tế tại Việt Nam, công dân Việt Nam và người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam được mời người nước ngoài vào Việt Nam nhưng phải đảm bảo mục đích nhập cảnh của người nước ngoài, bảo đảm tài chính và

cộng tác với cơ quan nhà nước giải quyết sự cố phát sinh với người nước ngoài.

- Cơ quan tổ chức, cá nhân mời người nước ngoài vào Việt Nam gửi văn bản đề nghị tới cơ quan quản lí xuất nhập cảnh thuộc Bộ công an hoặc cơ quan lãnh sự thuộc Bộ ngoại giao. Văn bản đề nghị được trả lời không quá 5 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản.

- Người nước ngoài thuộc diện làm thủ tục tại Bộ ngoại giao:

Khách vào theo lời mời của trung ương Đảng, Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, khách mời cấp tương đương của các vị có hàm bộ trưởng, thứ trưởng, chủ tịch, phó chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và khách của các cơ quan đại diện ngoại giao của nước ngoài tại Việt Nam.

- Người nước ngoài thuộc diện làm thủ tục tại Bộ công an:

Các cơ quan, tổ chức có nhu cầu mời người nước ngoài vào Việt Nam không thuộc diện làm thủ tục tại Bộ ngoại giao, gửi công văn đề nghị tới Cục quản lí xuất nhập cảnh Bộ công an làm thủ tục; nếu đề nghị cấp thị thực cho khách tại cửa khẩu quốc tế thì công văn cần nêu rõ cửa khẩu và thời gian khách nhập cảnh, lí do được cấp thị thực tại cửa khẩu.

- Người nước ngoài nhập cảnh xuất cảnh phải có hộ chiếu hoặc giấy tờ có giá trị thay hộ chiếu và phải có thị thực do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp trừ trường hợp miễn thị thực. Người dưới 14 tuổi được khai báo trong đơn xin cấp thị thực của người dẫn đi thì không phải làm riêng thủ tục xin cấp thị thực.

- Cơ quan có thẩm quyền cấp thị thực Việt Nam:

Cơ quan quản lí xuất, nhập cảnh thuộc Bộ công an; cơ quan lãnh sự thuộc Bộ ngoại giao, cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài.

Đơn xin cấp thị thực được trả lời trong thời hạn không quá 5 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ.

- Thị thực Việt Nam có giá trị nhập cảnh, xuất cảnh qua các cửa khẩu quốc tế của Việt Nam.

- Thị thực gồm các loại:

+ Thị thực một lần, có giá trị sử dụng trong thời hạn không quá 12 tháng.

+ Thị thực nhiều lần, có giá trị sử dụng nhiều lần trong thời hạn không quá 12 tháng.

- Thị thực không được gia hạn.

- Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam chưa cho người nước ngoài nhập cảnh, nếu thuộc một trong những trường hợp sau đây:

+ Giả mạo giấy tờ, cố ý khai sai sự thật khi làm thủ tục xin nhập cảnh.

+ Vì lí do phòng, chống dịch bệnh.

+ Vi phạm nghiêm trọng pháp luật Việt Nam trong lần nhập cảnh trước.

+ Vì lí do bảo vệ an ninh quốc gia, lí do đặc biệt khác theo quyết định của Bộ trưởng Bộ công an.

Bộ trưởng Bộ công an xem xét quyết định cho người nước ngoài thuộc những trường hợp trên nhập cảnh.

- Người nước ngoài bị tạm hoãn xuất cảnh nếu thuộc một trong những trường hợp sau đây:

a) Đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc đang là bị đơn trong các vụ tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động.

b) Đang có nghĩa vụ thi hành bản án hình sự.

c) Đang có nghĩa vụ thi hành bản án dân sự, kinh tế, lao động.

d) Đang có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi

phạm hành chính, nghĩa vụ nộp thuế và những nghĩa vụ khác về tài chính.

Cơ quan điều tra, viện kiểm sát, tòa án, cơ quan thi hành án từ tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên có quyền tạm hoãn xuất cảnh. Quyết định giải tỏa tạm hoãn xuất cảnh, quyết định tạm hoãn xuất cảnh phải được thông báo bằng văn bản cho cơ quan quản lí xuất nhập cảnh thuộc Bộ công an để thực hiện.

Bộ trưởng Bộ công an quyết định tạm hoãn xuất cảnh đối với trường hợp (d) theo đề nghị của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Người quá cảnh được miễn thị thực; nếu có nhu cầu kết hợp vào Việt Nam tham quan du lịch thì được cơ quan quản lí xuất nhập cảnh của Bộ công an giải quyết theo quy chế của Bộ công an ban hành.

- Cư trú:

+ Người nước ngoài nhập cảnh phải đăng kí mục đích, thời hạn và địa chỉ cư trú tại Việt Nam và phải hoạt động đúng mục đích đã đăng kí.

+ Người nước ngoài được đi lại tự do trên lãnh thổ Việt Nam phù hợp với mục đích nhập cảnh đã đăng kí trừ khu vực cấm người nước ngoài đi lại; nếu muốn vào khu vực cấm phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam quản lí khu vực cấm đó.

* Người nước ngoài thường trú được cơ quan quản lí xuất nhập cảnh có thẩm quyền thuộc Bộ công an cấp thẻ thường trú.

+ Người nước ngoài thường trú phải trình diện và xuất trình thẻ thường trú với cơ quan quản lí xuất nhập cảnh có thẩm quyền của Bộ công an định kì 3 năm một lần. Nếu thay đổi địa chỉ thường trú hoặc nội dung khác đã đăng kí phải làm thủ tục

tại cơ quan cấp thẻ.

+ Người nước ngoài thường trú phải khai báo tạm trú với cơ quan quản lí xuất nhập cảnh có thẩm quyền thuộc Bộ công an nếu nghỉ qua đêm ngoài địa chỉ thường trú đã đăng kí.

+ Cơ quan cấp thẻ thường trú thu hồi hoặc hủy bỏ thẻ khi người được cấp đi định cư ở nước khác hoặc bị trục xuất.

* Người nước ngoài tạm trú tại Việt Nam phải phù hợp với mục đích, thời hạn đã đăng kí.

Chứng nhận tạm trú được cơ quan quản lí xuất nhập cảnh có thẩm quyền thuộc Bộ công an cấp cho người nước ngoài tại cửa khẩu quốc tế của Việt Nam thời hạn tạm trú được cấp phù hợp với thời hạn giá trị của thị thực. Chứng nhận tạm trú đã cấp có thể bị hủy bỏ hoặc bị rút ngắn thời hạn trong trường hợp người được cấp vi phạm pháp luật Việt Nam hoặc tạm trú không phù hợp với mục đích đã đăng kí.

Người nước ngoài tạm trú từ một năm trở lên được cơ quan quản lí xuất nhập cảnh có thẩm quyền của Bộ công an cấp thẻ tạm trú. Thẻ tạm trú có thời hạn từ một năm đến ba năm.

- Người nước ngoài được hưởng quyền ưu đãi và miễn trừ ngoại giao, lãnh sự làm thủ tục cấp, bổ sung, sửa đổi thị thực, gia hạn tạm trú tại Bộ ngoại giao.

- Người nước ngoài bị trục xuất khỏi Việt Nam trong những trường hợp sau đây:

+ Bị tòa án có thẩm quyền của Việt Nam xử phạt trục xuất.

+ Bị Bộ trưởng Bộ công an ra quyết định trục xuất do vi phạm hành chính.

Bộ trưởng Bộ công an ra quyết định trục xuất người nước ngoài trong những trường hợp sau đây:

- Vi phạm nghiêm trọng pháp luật Việt Nam, bị xử phạt hành chính.

- Phạm tội nhưng được miễn truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Vì lí do bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội.

+ Để thi hành quyết định trục xuất của Bộ công an, cơ quan quản lí xuất nhập cảnh Bộ công an quyết định.

- Áp dụng biện pháp quản lí, giám sát hoặc tạm giữ hành chính người bị trục xuất trong thời gian chờ thi hành quyết định trục xuất theo quy định của pháp luật.

- Cách thức và địa điểm thực hiện việc trục xuất.

+ Thủ trưởng cơ quan quản lí xuất nhập cảnh được phép tạm hoãn quyết định trục xuất người nước ngoài trong phạm vi không quá 24 giờ theo thời hạn quy định tại quyết định trục xuất của Bộ trưởng Bộ công an, trong những trường hợp sau:

a. Có quyết định của cơ quan điều tra, viện kiểm sát, toà án từ cấp tỉnh trở lên về việc chưa cho người trục xuất xuất cảnh.

b. Người bị trục xuất đang trong tình trạng sức khoẻ nguy kịch không thể xuất cảnh được.

c. Vì lí do thời tiết, lí do thiên tai, lí do bất khả kháng khác không thể trục xuất.

Nếu việc tạm hoãn việc trục xuất quá 24 giờ cơ quan quản lí xuất nhập cảnh phải báo cáo cho Bộ công an biết.

+ Trục xuất người nước ngoài theo bản án của toà được thực hiện theo các quy định khác của pháp luật về thi hành hình phạt trục xuất (Nghị định số 21/2001/NĐ-CP ngày 28/5/2001 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam).

Cơ quan quản lí xuất nhập cảnh thuộc Bộ công an có trách nhiệm thi hành bản án và quyết định trục xuất và áp dụng các biện pháp cưỡng chế trục xuất trong trường hợp người bị trục xuất không tự nguyện chấp hành bản án hoặc quyết định trục xuất.

Người nước ngoài bị trục xuất phải rời khỏi Việt Nam theo thời hạn ghi trong lệnh trục xuất. Trong trường hợp không tự nguyện chấp hành lệnh trục xuất thì họ có thể bị áp dụng biện pháp cưỡng chế trục xuất.

Việc trục xuất người nước ngoài được hưởng quyền ưu đãi miễn trừ ngoại giao, lãnh sự được giải quyết bằng con đường ngoại giao.

Tổ chức nước ngoài tại Việt Nam, người nước ngoài tại Việt Nam vi phạm quy định về nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, mượn đường v.v. thì bị xử phạt theo quy định của pháp luật Việt Nam.

Người gian dối, giả mạo giấy tờ để nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, đi lại trái phép hoặc vi phạm quy định về nhập, xuất cảnh, quá cảnh, mượn đường tùy theo mức độ vi phạm mà bị xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam dành quyền ưu đãi miễn trừ ngoại giao cho các cơ quan ngoại giao, cơ quan lãnh sự nước ngoài, cơ quan đại diện của tổ chức quốc tế tại Việt Nam và thành viên những cơ quan đó, thành viên gia đình họ. Quyền ưu đãi, miễn trừ được luật pháp Việt Nam ghi nhận phù hợp với điều ước quốc tế mà Nhà nước ta kí kết hoặc tham gia và tập quán quốc tế.

Cụ thể, viên chức ngoại giao được hưởng quyền miễn trừ xét xử về hình sự tại Việt Nam, được hưởng quyền miễn trừ xét xử về dân sự và xử phạt hành chính trừ những trường hợp viên chức ngoại giao tham gia với tư cách cá nhân vào các vụ tranh chấp có liên quan đến:

- Bất động sản tư nhân có trên lãnh thổ Việt Nam.

- Việc thừa kế.

- Hoạt động thương mại hoặc nghề nghiệp mà viên chức ngoại giao tiến hành tại Việt Nam ngoài phạm vi chức năng

chính của họ.

Viên chức ngoại giao và những người sau đây vẫn có thể bị xét xử về hình sự, dân sự, xử phạt hành chính nếu nước cử từ bỏ một cách rõ ràng quyền miễn trừ này đối với họ. *Ví dụ:* Thành viên của gia đình viên chức ngoại giao không phải là công dân Việt Nam.

- Nhân viên hành chính kĩ thuật và thành viên gia đình họ không phải là công dân Việt Nam.

- Nhân viên phục vụ không phải là công dân Việt Nam.

- Người phục vụ riêng không phải là công dân Việt Nam.

Pháp luật Việt Nam quy định người nước ngoài tại Việt Nam không được cư trú, đi lại ở những khu vực, địa điểm sau đây:

- Vành đai biên giới bao gồm các xã hoặc đơn vị hành chính tương đương tiếp giáp đường biên giới quốc gia;

- Các khu công nghiệp quốc phòng, các khu quân sự, các công trình phòng thủ biên giới, phòng thủ vùng trời, phòng thủ vùng biển;

- Các khu vực khác có yêu cầu bảo vệ đặc biệt về an ninh, quốc phòng do Bộ trưởng Bộ công an, Bộ trưởng Bộ quốc phòng khoanh định;

- Các khu vực do Bộ công an quyết định tạm thời vì lí do bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Muốn vào khu vực cấm người nước ngoài cư trú, đi lại phải được phép của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước Việt Nam, phải có giấy phép của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ công an, Bộ trưởng Bộ quốc phòng (đối với khu vực, địa điểm quốc phòng).

b. Quyền và nghĩa vụ trong lĩnh vực kinh tế - xã hội

Người nước ngoài có quyền lao động nhưng không được tự do lựa chọn nghề nghiệp như công dân Việt Nam.

Tổ chức, cá nhân nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được thành lập và quản lí doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ bảo vệ (Nghị định số 14/2001/NĐ- CP ngày 25/4/2001).

Tổ chức luật sư nước ngoài có đủ các điều kiện do luật định thì được phép đặt chi nhánh tại Việt Nam và được đặt tối đa hai chi nhánh tại Việt Nam.

Luật sư nước ngoài của chi nhánh được tư vấn về pháp luật nước ngoài và pháp luật quốc tế trong lĩnh vực đầu tư kinh doanh thương mại.

Chi nhánh của tổ chức luật sư nước ngoài được kí kết hợp đồng hợp tác tư vấn pháp luật Việt Nam để tiếp nhận ý kiến về tư vấn pháp luật Việt Nam và cung cấp cho tổ chức tư vấn pháp luật Việt Nam ý kiến về tư vấn pháp luật nước ngoài, pháp luật quốc tế.

Chi nhánh được kí kết hợp đồng lao động với công dân Việt Nam, được tuyển dụng người nước ngoài không phải luật sư làm việc cho chi nhánh. Chi nhánh không được thuê luật sư Việt Nam làm việc tại chi nhánh.

Chi nhánh của tổ chức luật sư nước ngoài nếu vi phạm các quy định của pháp luật thì tuỳ theo mức độ vi phạm sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính. Luật sư nước ngoài có hành vi vi phạm các quy định của pháp luật tuỳ theo mức độ vi phạm sẽ bị phạt cảnh cáo, bị đình chỉ hành nghề có thời hạn, bị cấm hành nghề tư vấn pháp luật tại Việt Nam hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Luật sư nước ngoài hành nghề trong chi nhánh của tổ chức luật sư nước ngoài tại Việt Nam không được tư vấn về pháp luật Việt Nam, không được tham gia tố tụng với tư cách là người bào chữa, người đại diện cho khách hàng trước toà án Việt Nam (Nghị định số 92/1998/NĐ-CP ngày 10/11/1998;

Thông tư số 08/1999/TT-BTP ngày 13/02/1999 của Bộ tư pháp hướng dẫn thi hành Nghị định trên).

Tuy vậy, trong điều kiện hiện nay có một số nghề kinh doanh đặc biệt mà người nước ngoài, người không quốc tịch được phép hành nghề, đó là:

+ Nghề cho thuê nghỉ trọ;

+ Nghề khắc con dấu;

+ Nghề sản xuất sửa chữa súng săn, sản xuất đạn súng săn và cho thuê súng săn;

+ Nghề kinh doanh có sử dụng đến chất nổ, chất độc mạnh, chất phóng xạ;

+ Nghề giải phẫu thẩm mĩ.

+ Kinh doanh khí đốt, chất lỏng dễ cháy bao gồm: các hoạt động kinh doanh gas, xăng dầu và các loại khí đốt, chất lỏng dễ cháy khác.

+ Kinh doanh các toà nhà cao trên 10 tầng dùng làm khách sạn, nhà ở, văn phòng làm việc.

Nhóm các ngành nghề trên phải có "giấy xác nhận đủ điều kiện về an ninh trật tự" do Cục cảnh sát quản lí về trật tự xã hội Bộ công an hoặc công an cấp tỉnh có trách nhiệm cấp.

Nhóm những ngành nghề kinh doanh phải cam kết thực hiện các quy định, điều kiện về an ninh trật tự:

+ Cho thuê lưu trú; cho người nước ngoài thuê nhà;

+ Dịch vụ cầm đồ

+ Hoạt động in;

+ Kinh doanh karaoke; vũ trường; xoa bóp (massage)

Tổ chức, cá nhân nước ngoài làm những ngành nghề trên phải nộp bản cam kết cho công an cấp tỉnh hoặc cấp huyện nơi họ hành nghề (Nghị định số 08/2001/NĐ-CP ngày 22/2/2004 quy định về điều kiện an ninh trật tự đối với một

số ngành nghề kinh doanh có điều kiện; Thông tư của Bộ Công an số 02/2001/TT-BCA ngày 4/5/2001 hướng dẫn thi hành Nghị định trên).

Các tổ chức và cá nhân nước ngoài sau khi được cấp giấy phép đầu tư kinh doanh các nghề kinh doanh đặc biệt phải có văn bản gửi Bộ công an.

Cơ quan hợp tác đầu tư, Bộ thương mại, Tổng cục du lịch, Bộ công an hướng dẫn kiểm tra việc chấp hành quy định về an ninh, trật tự đối với cá nhân, tổ chức nước ngoài kinh doanh nghề đặc biệt tại Việt Nam.

Nhà thầu nước ngoài là cá nhân, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam có năng lực pháp luật dân sự; đối với cá nhân còn có năng lực hành vi dân sự để kí kết và thực hiện hợp đồng nhận thầu với chủ đầu tư xây dựng công trình. Năng lực chủ thể của của các chủ thể này được xác định theo pháp luật của Nhà nước mà nhà thầu có quốc tịch. Nhà thầu nước ngoài chỉ được hoạt động tại Việt Nam sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp giấy phép thầu. Hoạt đông của nhà thầu nước ngoài tại Việt Nam phải tuân theo pháp luật của Việt Nam và các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập.[1]

Người nước ngoài, phương tiện nước ngoài được phép hoạt động nghề cá tại vùng biển Việt Nam nhưng phải tuân theo sự quản lí của các cơ quan có trách nhiệm của Việt Nam, cấm không được lợi dụng hành nghề để thực hiện những hoạt động ảnh hưởng đến hệ sinh thái, ô nhiễm môi trường biển. Nhà nước ta khuyến khích và bảo đảm hoạt động đầu tư trực tiếp của người nước ngoài tại Việt Nam, cho phép các doanh nghiệp nước ngoài hoạt động thương mại, đầu tư, dịch vụ tại

(1).Xem: Quy chế quản lí hoạt động của nhà thầu nước ngoài trong lĩnh vực xây dựng tại Việt Nam ban hành theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 87/2004/QĐ-TTg ngày 19/5/2004 .

Việt Nam. Đặc biệt đối với các dự án đầu tư sản xuất hàng xuất khẩu, công nghệ cao trong một số lĩnh vực:

- Lĩnh vực nông lâm ngư nghiệp: Chế biến lâm thủy sản xuất khẩu; ứng dụng công nghệ, biện pháp sinh học; công nghệ bảo quản thực phẩm...

- Lĩnh vực công nghiệp: Thăm dò khai thác chế biến lâm khoáng sản; phát triển công nghiệp hóa dầu; sản xuất thép cao cấp, hợp kim, kim loại mầu, kim loại đặc biệt, chế tạo thiết bị cơ khí chính xác; sản xuất phụ tùng ô tô, xe máy...

Tổ chức tín dụng nước ngoài, văn phòng đại diện của tổ chức tín dụng nước ngoài được phép hoạt động tại Việt Nam dưới các hình thức:

- Chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

- Ngân hàng liên doanh (gồm bên Việt Nam, bên nước ngoài).

- Tổ chức tín dụng phi ngân hàng (công ti cho thuê tài chính liên doanh, công ti cho thuê tài chính 100% vốn nước ngoài...).

* Thương nhân nước ngoài, doanh nghiệp du lịch nước ngoài được thành lập một chi nhánh, một hoặc nhiều văn phòng đại diện tại Việt Nam để tìm kiếm, thúc đẩy các cơ hội hoạt động thương mại du lịch, kinh doanh hàng hoá, dịch vụ thuộc danh mục hàng hoá được phép kinh doanh tại Việt Nam.

Thương nhân nước ngoài được phép kinh doanh tại Việt Nam, đối với những mặt hàng mua tại Việt Nam để xuất khẩu:

- Hàng thủ công mĩ nghệ;

- Nông sản chế biến và nông sản (trừ gạo, cà phê);

- Rau quả và rau quả chế biến;

- Hàng công nghiệp tiêu dùng;

- Thịt gia súc, gia cầm và thực phẩm chế biến;

- Hàng hoá được nhập khẩu để bán ở thị trường Việt Nam;

- Máy móc, thiết bị phục vụ cho việc khai khoáng chế biến nông sản, thuỷ sản;

- Nguyên liệu để sản xuất thuốc chữa bệnh cho người và để sản xuất thuốc thú y;

- Nguyên liệu để sản xuất phân bón, thuốc trừ sâu.

Cá nhân, tổ chức nước ngoài có quyền tuyển chọn sử dụng lao động người Việt Nam nhưng phải tuân theo pháp luật lao động Việt Nam.

Các cá nhân, tổ chức nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam phải thực hiện các quy định của pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Người nước ngoài thường trú tại Việt Nam có quyền đầu tư vốn thành lập doanh nghiệp hoặc cùng với công dân Việt Nam đầu tư thông qua hình thức mua cổ phần, góp vốn thành lập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật Việt Nam bao gồm:

- Người có quốc tịch nước ngoài cư trú, làm ăn, sinh sống lâu dài tại Việt Nam đã được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp thẻ thường trú;

- Người không quốc tịch cư trú, làm ăn, sinh sống lâu dài tại Việt Nam đã được cơ quan có thẩm quyền Việt Nam cấp thẻ thường trú.

Người nước ngoài có quyền làm việc tại các doanh nghiệp, tổ chức ở Việt Nam và được các cơ quan có trách nhiệm của Việt Nam cấp giấy phép lao động. Người sử dụng được phép tuyển người nước ngoài làm việc khi cần chuyên gia có chuyên môn kĩ thuật cao (kĩ sư, nghệ nhân các ngành nghề truyền thống, có kinh nghiệm trong nghề nghiệp...). Nhà nước Việt Nam cho phép luật sư nước ngoài được hành nghề tư vấn pháp luật tại Việt Nam. Cá nhân nước ngoài hoạt động kinh doanh tại Việt Nam phải làm nghĩa vụ thuế theo quy định của pháp luật Việt Nam.

Người nước ngoài làm việc tại Việt Nam trong các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội, các văn phòng đại diện, các chi nhánh công ti nước ngoài tại Việt Nam; các cá nhân hành nghề độc lập tại Việt Nam. Người nước ngoài tuy không hiện diện tại Việt Nam nhưng có thu nhập phát sinh tại Việt Nam. Những đối tượng kể trên phải có nghĩa vụ đóng thuế thu nhập cao, thu nhập chịu thuế bao gồm thu nhập thường xuyên và thu nhập không thường xuyên.

- Người nước ngoài cư trú tại Việt Nam thu nhập thường xuyên chịu thuế là tổng số thu nhập phát sinh tại Việt Nam và thu nhập phát sinh tại nước ngoài, được tính bình quân tháng trong năm trên 8 triệu đồng.

- Thu nhập không thường xuyên được pháp luật quy định tính thuế đối với một số trường hợp như:

Hợp đồng chuyển giao công nghệ là khoản thu nhập có giá trị trên 15 triệu đồng, thu nhập về trúng thưởng xổ số dưới các hình thức, kể cả trúng thưởng khuyến mại là khoản thu nhập có giá trị trên 15 triệu đồng cho từng lần trúng thưởng và nhận giải thưởng.

c. Quyền và nghĩa vụ trong lĩnh vực văn hóa - xã hội

Người nước ngoài và con em của họ được vào học tại các trường học Việt Nam trừ một số trường đại học, trường chuyên nghiệp hoặc một số ngành học trong các trường có liên quan đến an ninh, quốc phòng. Việc tuyển sinh, quản lí học sinh nước ngoài theo quy chế tuyển sinh, quản lí học sinh của Việt Nam.

Pháp luật Việt Nam cho phép người nước ngoài, pháp nhân nước ngoài được thành lập, tham gia thành lập và tổ chức trường học quốc tế, trường đại học, trung tâm dạy nghề, trường văn hoá nghệ thuật hoạt động tại Việt Nam.

Việc tiếp nhận, quản lí đào tạo đối với người nước ngoài học tại các cơ sở giáo dục thuộc Bộ quốc phòng, Bộ công

an, Thanh tra Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ban cơ yếu Chính phủ, Học viện chính trị - hành chính quốc gia được thực hiện theo quy định riêng của Nhà nước.

Hoạt động thông tin báo chí của phóng viên nước ngoài (hoạt động quay phim chụp ảnh, thu thập tư liệu, phỏng vấn ghi âm...) phải tuân theo quy chế quản lí thông tin của Nhà nước Việt Nam.

Người nước ngoài có quyền kết hôn với công dân Việt Nam, được phép nhận con ngoài giá thú, nuôi con nuôi, nhận đỡ đầu đối với công dân Việt Nam và phải tuân theo đúng thủ tục đã được quy định.

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp đối với đối tượng sở hữu công nghiệp đã được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp văn bằng bảo hộ. Nhà nước bảo hộ quyền tác giả của người nước ngoài đối với tác phẩm văn học nghệ thuật, khoa học lần đầu tiên được công bố và phổ biến tại Việt Nam hoặc được sáng tạo thể hiện tại Việt Nam.

Người nước ngoài được khám, chữa bệnh tại các cơ sở y tế của Việt Nam. Mọi chi phí về khám, chữa bệnh phải theo quy định của Nhà nước Việt Nam.

Người nước ngoài được hưởng các chế độ bảo trợ xã hội đối với người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nuôi dưỡng v.v.. Những người có công với Nhà nước Việt Nam được xét khen thưởng, người vi phạm pháp luật Việt Nam sẽ bị xử lí theo pháp luật Việt Nam.

CHƯƠNG XI

VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

I. VI PHẠM HÀNH CHÍNH

1. Định nghĩa vi phạm hành chính

Vi phạm hành chính là loại vi phạm pháp luật xảy ra khá phổ biến trong đời sống xã hội. Tuy mức độ nguy hiểm cho xã hội của nó thấp hơn so với tội phạm nhưng vi phạm hành chính là hành vi gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, tập thể, lợi ích của cá nhân cũng như lợi ích chung của toàn thể cộng đồng, là nguyên nhân dẫn đến tình trạng phạm tội nảy sinh trên các lĩnh vực của đời sống xã hội nếu như không được ngăn chặn và xử lí kịp thời. Chính vì lẽ đó, công tác đấu tranh phòng và chống vi phạm hành chính luôn là vấn đề được xã hội quan tâm. Từ trước đến nay, Nhà nước đã ban hành khá nhiều văn bản pháp luật quy định về vi phạm hành chính và các biện pháp xử lí đối với loại vi phạm này, trong đó phải kể đến Nghị định số 143/CP ngày 27/5/1977 của Chính phủ ban hành Điều lệ xử phạt vi cảnh, Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính ngày 30/11/1989, Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính ngày 6/7/1995 và văn bản đang có hiệu lực pháp lí thi hành là Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính ngày 2/7/2002.[1] Cùng với

(1). Một số quy định của Pháp lệnh này đã được sửa đổi, bổ sung theo Pháp lệnh số 31/2007/PL-UBTVQH11 ngày 08/3/2007 sửa đổi một số điều của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính và Pháp lệnh số 04/2008/UBTVQH12 ngày 02/4/2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính.

Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính. Chính phủ đã ban hành hàng loạt các nghị định quy định cụ thể về việc xử lí các vi phạm hành chính trên các lĩnh vực khác nhau của quản lí hành chính nhà nước.

Để xác định rõ tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của loại vi phạm này, đặc biệt là việc là xác định ranh giới giữa vi phạm hành chính và tội phạm, tạo cơ sở cần thiết để quy định, xử lí cũng như đấu tranh phòng, chống có hiệu quả đối với các vi phạm hành chính, cần thiết phải đưa ra định nghĩa chính thức về vi phạm hành chính.

Về phương diện lí luận cũng như thực tiễn, định nghĩa vi phạm hành chính phải phản ánh được những dấu hiệu đặc trưng thể hiện đầy đủ tính nguy hiểm cho xã hội của loại vi phạm này đồng thời cũng phải thể hiện được sự khác biệt giữa chúng với tội phạm.

Định nghĩa vi phạm hành chính lần đầu tiên được nêu ra trong Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính ngày 30/11/1989. Điều 1 Pháp lệnh này đã chỉ rõ: "*Vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm các quy tắc quản lí nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính*".

Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 1995 không trực tiếp đưa ra định nghĩa về vi phạm hành chính nhưng khoản 2 Điều 1 của Pháp lệnh này đã định nghĩa vi phạm hành chính một cách gián tiếp, theo đó *"Xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức có hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy tắc quản lí nhà nước mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính"*.

Tại khoản 2, Điều 1 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính

năm 2002, vi phạm hành chính cũng được định nghĩa một cách gián tiếp: *"Xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức (Sau đây gọi chung là cá nhân, tổ chức) có hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy định của pháp luật về quản lí nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính".*

Tuy có sự khác nhau về cách diễn đạt, quan niệm về vi phạm hành chính trong các văn bản pháp luật nêu trên đều thống nhất về những dấu hiệu bản chất của loại vi phạm pháp luật này. Trên cơ sở những nội dung đã được nêu ra trong hai văn bản pháp luật nêu trên, có thể đưa ra định nghĩa về vi phạm hành chính như sau:

Vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân, tổ chức thực hiện với lỗi cố ý hoặc vô ý, vi phạm các quy định của pháp luật về quản lí nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật bị xử phạt hành chính.

2. Các yếu tố cấu thành vi phạm hành chính

Để xác định một hành vi xảy ra có phải là vi phạm hành chính hay không, cần xác định các dấu hiệu pháp lí của các yếu tố cấu thành loại vi phạm pháp luật này. Những dấu hiệu này được mô tả trong các văn bản pháp luật quy định về vi phạm hành chính, hình thức và biện pháp xử lí vi phạm hành chính. Giống như bất kì loại vi phạm pháp luật nào, vi phạm hành chính được cấu thành bởi bốn yếu bao gồm mặt khách quan, chủ thể, mặt chủ quan và khách thể.

a. Mặt khách quan

Dấu hiệu bắt buộc trong mặt khách quan của vi phạm hành chính là hành vi vi phạm hành chính. Nói cách khác, hành vi mà tổ chức, cá nhân thực hiện là hành vi xâm phạm các quy

tắc quản lí nhà nước và đã bị pháp luật hành chính ngăn cấm. Việc bị ngăn cấm được thể hiện rõ ràng trong các văn bản pháp luật quy định về xử phạt hành chính, theo đó, pháp luật quy định rằng những hành vi này sẽ bị xử phạt bằng các hình thức, biện pháp xử phạt hành chính. Như vậy, khi xem xét, đánh giá hành vi của cá nhân hay tổ chức có phải là vi phạm hành chính hay không, bao giờ cũng phải có những căn cứ pháp lí rõ ràng xác định hành vi đó phải được pháp luật quy định là sẽ bị xử phạt bằng các biện pháp xử phạt hành chính. Cần tránh tình trạng áp dụng "nguyên tắc suy đoán" hoặc "áp dụng tương tự pháp luật" trong việc xác định vi phạm hành chính đối với các tổ chức và cá nhân.

Đối với một số loại vi phạm hành chính cụ thể, dấu hiệu trong mặt khách quan có tính chất phức tạp, không đơn thuần chỉ có một dấu hiệu nội dung trái pháp luật trong hành vi mà còn có thể có sự kết hợp với những yếu tố khác. Thông thường, những yếu tố này có thể là:

+ Thời gian thực hiện hành vi vi phạm. *Ví dụ:* Tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi "gây tiếng động lớn, làm ồn ào, huyên náo trong giờ nghỉ đêm của nhân dân chỉ bị coi là "hành vi gây ảnh hưởng đến sự yên tĩnh chung" theo quy định của Điều 8 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 khi thực hiện trong khoảng thời gian từ 22 giờ đến 5 giờ sáng.

+ Địa điểm thực hiện hành vi vi phạm. *Ví dụ*: Người say rượu chỉ bị coi là "hành vi vi phạm quy định về sản xuất, mua bán, sử dụng rượu, bia" theo quy định của Điều 7, Điều 26 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 khi được thực hiện ở công sở, nơi làm việc, trong các khách sạn, nhà hàng, quán ăn và những nơi công cộng.

+ Công cụ phương tiện vi phạm. *Ví dụ*: Hành vi quảng cáo trên màn hình điện tử đặt ngoài trời chỉ bị coi là "vi phạm các

quy định về hình thức quảng cáo" theo quy định của Điều 49 Nghị định số 56/2006/NĐ-CP ngày 06/6/2006 khi có sử dụng âm thanh;

+ Hậu quả và mối quan hệ nhân quả: Nhìn chung hậu quả của vi phạm hành chính không nhất thiết là thiệt hại cụ thể. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, hành vi của tổ chức, cá nhân bị coi là vi phạm hành chính chỉ khi hành vi đó đã gây ra những thiệt hại cụ thể trên thực tế. *Ví dụ*: Hành vi làm rơi gỗ, đá hoặc các vật phẩm khác được coi là hành vi xâm phạm công trình giao thông đường sắt theo quy định của khoản 5 Điều 32 Nghị định của Chính phủ số 44/2006/NĐ-CP ngày 25/04/2006 khi nó "gây tai nạn cho đoàn tàu chạy qua hoặc cho người đi trên tàu nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự". Trong các trường hợp này, việc xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm hành chính với thiệt hại cụ thể đã xảy ra là cần thiết để bảo đảm nguyên tắc cá nhân, tổ chức chỉ phải chịu trách nhiệm về những thiệt hại do chính hành vi của mình gây ra.

b. Mặt chủ quan

Dấu hiệu bắt buộc trong mặt chủ quan của vi phạm hành chính là dấu hiệu lỗi của chủ thể vi phạm. Vi phạm hành chính phải là hành vi có lỗi thể hiện dưới hình thức cố ý hoặc vô ý. Nói cách khác, người thực hiện hành vi này phải trong trạng thái có đầy đủ khả năng nhận thức và điều khiển hành vi của mình nhưng đã vô tình, thiếu thận trọng mà không nhận thức được hành vi của mình là nguy hiểm cho xã hội (lỗi vô ý) hoặc nhận thức được điều đó nhưng vẫn cố tình thực hiện (lỗi cố ý). Khi có đủ căn cứ để cho rằng chủ thể thực hiện hành vi trong tình trạng không có khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi, chúng ta có thể kết luận rằng đã không có vi phạm hành chính xảy ra.

Ngoài lỗi là dấu hiệu bắt buộc trong mặt chủ quan của mọi vi phạm hành chính, ở một số trường hợp cụ thể, pháp luật còn xác định dấu hiệu mục đích là dấu hiệu bắt buộc của một số loại vi phạm hành chính. Chính vì thế, khi xử phạt cá nhân, tổ chức về loại vi phạm hành chính này cần phải xác định rõ ràng hành vi của họ có thoả mãn đầy đủ dấu hiệu mục đích hay không, ngoài việc xem xét các dấu hiệu khác. *Ví dụ*: Hành vi trốn trên các phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh được coi là hành vi vi phạm các quy định về xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh theo quy định của khoản 3 Điều 22 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 khi nhằm mục đích vào Việt Nam hoặc ra nước ngoài.

Khi xác định dấu hiệu lỗi trong mặt chủ quan của vi phạm hành chính, còn có nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề lỗi của tổ chức. Có ý kiến cho rằng lỗi chỉ là trạng thái tâm lí của cá nhân trong khi thực hiện hành vi vi phạm nên không đặt ra vấn đề lỗi đối với tổ chức vi phạm hành chính. Khi xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, chỉ cần xác định tổ chức đó có hành vi trái pháp luật hành chính và hành vi đó theo quy định của pháp luật bị xử phạt bằng các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính là đủ. Quan điểm khác lại cho rằng cần phải xác định lỗi của tổ chức khi vi phạm hành chính thì mới có đầy đủ cơ sở để xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức vi phạm. Theo quan điểm này, lỗi của tổ chức được xác định thông qua lỗi của các thành viên trong tổ chức đó khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao. Về phương diện pháp luật, Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính hiện hành quy định chung rằng tổ chức phải chịu trách nhiệm về mọi vi phạm hành chính do mình gây ra và có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Đồng thời, nó phải có trách nhiệm xác định lỗi của người thuộc tổ chức của mình trực tiếp gây ra vi phạm hành chính trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ được giao để

truy cứu trách nhiệm kỉ luật và để bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

c. Chủ thể vi phạm hành chính

Chủ thể thực hiện hành vi vi phạm hành chính là các tổ chức, cá nhân có năng lực chịu trách nhiệm hành chính theo quy định của pháp luật hành chính.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, cá nhân là chủ thể của vi phạm hành chính phải là người không mắc các bệnh tâm thần hoặc mắc các bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi và đủ độ tuổi do pháp luật quy định, cụ thể là:

+ Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi là chủ thể của vi phạm hành chính trong trường hợp thực hiện hành vi với lỗi cố ý. Như vậy, khi xác định người ở độ tuổi này có vi phạm hành chính hay không cần xác định yếu tố lỗi trong mặt chủ quan của họ. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính hiện hành không định nghĩa thế nào là lỗi cố ý hoặc vô ý trong vi phạm hành chính. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, thông thường người thực hiện hành vi với lỗi cố ý là người nhận thức được hành vi của mình là nguy hiểm cho xã hội, bị pháp luật cấm đoán nhưng vẫn cố tình thực hiện.

+ Người từ đủ 16 tuổi trở lên có thể là chủ thể của vi phạm hành chính trong mọi trường hợp.

+ Tổ chức là chủ thể vi phạm hành chính bao gồm: các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các đơn vị kinh tế, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân và các tổ chức khác có tư cách pháp nhân theo quy định của pháp luật;

Cá nhân, tổ chức nước ngoài cũng là chủ thể vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật Việt Nam, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc tham

gia có quy định khác.

d. Khách thể của vi phạm hành chính

Vi phạm hành chính cũng như mọi vi phạm pháp luật khác đều xâm hại đến các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ. Dấu hiệu khách thể để nhận biết về vi phạm hành chính là hành vi vi phạm này đã xâm hại đến trật tự quản lí hành chính nhà nước được pháp luật hành chính quy định và bảo vệ. Nói cách khác, vi phạm hành chính là hành vi trái với các quy định của pháp luật về quản lí nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội như quy tắc về an toàn giao thông, quy tắc về an ninh trật tự, an toàn xã hội... Điều đó đã được quy định trong các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

3. Phân biệt vi phạm hành chính và tội phạm

Vi phạm hành chính là hành vi nguy hiểm cho xã hội nhưng chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự. Vì thế, khi xử lí các vi phạm hành chính, cần đặc biệt lưu ý đến việc nhận biết các dấu hiệu để phân biệt vi phạm hành chính với tội phạm hình sự. Trong nhiều trường hợp trên thực tế, ranh giới giữa vi phạm hành chính và tội phạm hình sự rất khó xác định. Vì vậy, nếu không giải quyết đúng đắn vấn đề này rất dễ xảy ra tình trạng "để lọt tội phạm" hoặc "xử lí oan người vi phạm chưa đến mức phạm tội".

Dấu hiệu căn bản để phân biệt vi phạm hành chính với tội phạm hình sự là mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm. Về đại thể, vi phạm hành chính có mức độ nguy hiểm thấp hơn so với tội phạm hình sự. Mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm được đánh giá ở nhiều yếu tố khác nhau và những yếu tố này thường được ghi nhận trong các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Trước khi Bộ luật hình sự năm 1999 có hiệu lực thi hành, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn việc xử lí các hành vi vi phạm pháp luật trong một số lĩnh vực, trong đó có đề cập việc phân biệt các trường hợp xử lí hình sự và xử lí hành chính, *ví dụ*:

- Thông tư liên ngành của Viện kiểm sát nhân dân tối cao - Toà án nhân dân tối cao - Bộ nội vụ số 06-TTLN ngày 20/9/1996 hướng dẫn xử lí tội trốn thuế;

- Thông tư liên ngành của Viện kiểm sát nhân dân tối cao - Bộ nội vụ - Toà án nhân dân tối cao số 01-TTLN ngày 25/01/1996 hướng dẫn xử lí hình sự các hành vi sản xuất, vận chuyển, mua bán và đốt pháo nổ.

Những văn bản hướng dẫn nêu trên đã đề cập một cách khá chi tiết những yếu tố cụ thể giúp toà án các cấp, các cơ quan có thẩm quyền xử phạt hành chính phân biệt vi phạm hành chính và tội phạm hình sự.

Trong Bộ luật hình sự năm 1999, các nhà làm luật đã quy định tương đối cụ thể những dấu hiệu xác định các loại tội phạm cụ thể và những dấu hiệu này giúp chúng ta có thể xác định ranh giới giữa tội phạm và vi phạm hành chính. Căn cứ vào các quy định hiện hành, việc đánh giá mức độ nguy hiểm của tội phạm và vi phạm hành chính thường dựa vào những căn cứ dưới đây:

- Mức độ gây thiệt hại cho xã hội. Đối với nhiều loại tội phạm, nhà làm luật thường mô tả một cách cụ thể mức độ gây thiệt hại cho xã hội của tội phạm trong Bộ luật hình sự. Dựa vào dấu hiệu này, ta có thể phân biệt ranh giới giữa vi phạm hành chính và tội phạm hình sự. Mức độ gây thiệt hại có thể biểu hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như mức độ gây thương tật, giá trị tài sản bị xâm hại, giá trị hàng hoá phạm pháp... *Ví dụ:* Khoản 1 Điều 138 Bộ luật hình sự quy định:

"Người nào trộm cắp tài sản của người khác có giá trị từ năm trăm nghìn đồng đến dưới năm mươi triệu đồng hoặc dưới năm mươi triệu đồng nhưng gây hậu quả nghiêm trọng... thì bị...". Như vậy, nếu như giá trị tài sản bị trộm cắp dưới mức quy định nêu trên thì người vi phạm chỉ bị xử phạt hành chính về hành vi "trộm cắp vặt" theo quy định của khoản 1 Điều 18 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005; hay khoản 1 Điều 104 Bộ luật hình sự quy định: *"Người nào cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khoẻ của người khác mà tỉ lệ thương tật từ 11% đến 30% hoặc dưới 11% nhưng ... thì bị..."*. Vì thế, nếu mức độ gây thương tích cho nạn nhân dưới mức quy định nêu trên thì người vi phạm bị xử phạt hành chính về hành vi "đánh nhau" theo quy định tại khoản 2 Điều 7 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005;

- Mức độ tái phạm hoặc vi phạm nhiều lần. Dấu hiệu này cũng có thể giúp chúng ta xác định được ranh giới giữa tội phạm và vi phạm hành chính. Trong Bộ luật hình sự, nhiều loại tội phạm được nhà làm luật mô tả là "đã bị xử phạt hành chính". Trong những trường hợp này, nếu chỉ đánh giá về mặt hành vi thì khó xác định được đó là tội phạm hay vi phạm hành chính mà phải căn cứ vào dấu hiệu tái phạm hoặc vi phạm nhiều lần. *Ví dụ*: Điều 161 Bộ luật hình sự quy định: *"Người nào trốn thuế với số tiền từ... hoặc đã bị xử phạt hành chính về hành vi trốn thuế... thì bị..."*;

- Công cụ, phương tiện, thủ đoạn thực hiện hành vi vi phạm. Đây cũng là một căn cứ để đánh giá mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm. *Ví dụ*: Điều 104 Bộ luật hình sự quy định: *"Người nào cố ý gây thương tích... mà tỉ lệ thương tật từ 11% đến 30% hoặc dưới 11% nhưng thuộc một trong các trường hợp sau đây thì...:*

a) Dùng hung khí nguy hiểm hoặc dùng thủ đoạn gây nguy

hại cho nhiều người".

Trong xử lí vi phạm hành chính, cán bộ có thẩm quyền phải tuân thủ triệt để quy định có tính nguyên tắc liên quan đến việc xác định ranh giới tội phạm và vi phạm hành chính: *"khi xem xét vụ vi phạm để quyết định xử phạt, nếu xét thấy hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm thì người có thẩm quyền phải chuyển ngay hồ sơ cho cơ quan tiến hành tố tụng hình sự có thẩm quyền. Nghiêm cấm việc giữ lại các vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm để xử lí hành chính. Đối với các trường hợp đã ra quyết định xử phạt, nếu sau đó phát hiện hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm mà chưa hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự thì người đã ra quyết định xử phạt phải chuyển hồ sơ vụ vi phạm cho cơ quan tiến hành tố tụng hình sự có thẩm quyền".*(1)

Liên quan đến vấn đề này, Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 cũng xác định rõ trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng trong việc chuyển hồ sơ vụ vi phạm để xử phạt hành chính: *"Trong trường hợp cá nhân đã bị khởi tố, truy tố hoặc đã có quyết định đưa ra xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự nhưng sau đó lại có quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án, nếu hành vi có dấu hiệu vi phạm hành chính thì trong thời hạn ba ngày, kể từ ngày ra quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án, cơ quan tiến hành tố tụng hình sự phải chuyển quyết định đình chỉ điều tra, đình chỉ vụ án kèm theo hồ sơ vụ vi phạm và đề nghị xử phạt hành chính đến người có thẩm quyền vi phạm hành chính."*(2)

Ngoài mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi, vi phạm hành chính và tội phạm còn phân biệt với nhau ở một số dấu

(1).Xem: Điều 62 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.
(2).Xem: Điều 63 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

hiệu pháp lí khác. Tội phạm là loại vi phạm được quy định trong Bộ luật hình sự và chỉ có Quốc hội mới có quyền đặt ra các quy định về tội phạm và hình phạt. Vi phạm hành chính được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như luật, pháp lệnh hoặc nghị định. Hai loại vi phạm này cũng phân biệt với nhau ở yếu tố chủ thể. Trong khi chủ thể của vi phạm hành chính có thể là cá nhân hoặc tổ chức, chủ thể của tội phạm theo quy định của pháp luật hình sự nước ta chỉ có thể là cá nhân.

II. TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm và đặc điểm của trách nhiệm hành chính

Khi tổ chức hay cá nhân thực hiện hành vi vi phạm phạm pháp luật, về nguyên tắc Nhà nước sẽ buộc họ phải gánh chịu những hậu quả bất lợi nhất định. Việc làm này nhằm khôi phục lại trật tự pháp luật đã bị xâm phạm đồng thời giáo dục tổ chức, cá nhân vi phạm cũng như toàn thể cộng đồng ý thức tuân thủ pháp luật. Trong khoa học pháp lí, thuật ngữ "trách nhiệm pháp lí" của tổ chức, cá nhân thường được hiểu là hậu quả pháp lí bất lợi mà Nhà nước buộc tổ chức, cá nhân phải gánh chịu khi họ thực hiện hành vi vi phạm pháp luật.(1) Hậu quả pháp lí bất lợi mà tổ chức, cá nhân vi phạm phải gánh chịu thể hiện ở việc họ bị buộc phải thực hiện các biện pháp chế tài đã được quy định trong pháp luật. Tương ứng với mỗi loại vi phạm pháp luật là một hình thức trách nhiệm pháp lí nhất định. Trách nhiệm hành chính được đặt ra đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính. Vì vậy, nói khái quát, trách nhiệm hành chính là hậu quả pháp lí bất lợi mà Nhà nước buộc các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính phải gánh chịu.

---

(1). Cũng cần lưu ý rằng thuật ngữ "trách nhiệm pháp lí" còn có thể được hiểu theo những nghĩa khác. Tuy nhiên cách hiểu về trách nhiệm pháp lí như đã đề cập ở đây là cách hiểu thông thường nhất trong khoa học pháp lí hiện nay.

Trách nhiệm hành chính có các đặc điểm sau đây:

* Trách nhiệm hành chính là hình thức trách nhiệm pháp lí đặt ra đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính

Trách nhiệm pháp lí chỉ đặt ra đối với những chủ thể thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Vì vậy, để tiến hành truy cứu trách nhiệm hành chính đối với một tổ chức hoặc cá nhân cần xác định tổ chức, cá nhân đó có thực hiện vi phạm hành chính trên thực tế hay không. Trách nhiệm hành chính không đặt ra đối với các tổ chức, cá nhân không vi phạm hành chính. Truy cứu trách nhiệm hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính thực chất là việc áp dụng các hình thức, biện pháp xử phạt hành chính đối với các tổ chức, cá nhân này.

Chủ thể bị truy cứu trách nhiệm hành chính buộc phải thực hiện các biện pháp chế tài hành chính do người có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính quyết định. Chế tài hành chính áp dụng đối với chủ thể bị truy cứu trách nhiệm hành chính là những biện pháp buộc những đối tượng này phải chịu những hạn chế về quyền, tài sản hoặc tự do. Cần lưu ý rằng mặc dù trong một số trường hợp việc áp dụng một số biện pháp cưỡng chế hành chính cũng làm hạn chế quyền, tài sản hoặc tự do của đối tượng bị áp dụng, điều này không đồng nghĩa với việc những đối tượng đó đã bị truy cứu trách nhiệm hành chính. Chẳng hạn, việc cán bộ có thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp ngăn chặn và đảm bảo việc xử phạt hành chính không có nghĩa là các đối tượng bị áp dụng các biện pháp này đã bị truy cứu trách nhiệm hành chính. Một người chỉ bị truy cứu nhiệm hành chính khi có đầy đủ cơ sở để xác định rằng người đó đã thực hiện vi phạm hành chính và chế tài hành chính áp dụng đối với họ là nhằm vào mục đích phạt người vi phạm. Trong trường hợp nêu trên, chưa có đầy đủ căn cứ để kết luận đối tượng bị áp dụng đã vi phạm hành

chính và việc áp dụng các biện pháp này đối với họ cũng không nhằm mục đích phạt.

Vi phạm hành chính chỉ là cơ sở chung để truy cứu trách nhiệm hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm. Việc một tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính có bị truy cứu trách nhiệm hành chính trên thực tế hay không còn phụ thuộc vào việc thực hiện nhiều quy định pháp luật khác có liên quan. *Ví dụ*, tổ chức, cá nhân đã thực hiện vi phạm hành chính nhưng vi phạm hành chính đó đã hết thời hiệu xử phạt theo quy định của pháp luật thì trách nhiệm hành chính cũng sẽ không đặt ra đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính trong trường hợp này.

Như đã phân tích ở trên, chủ thể vi phạm hành chính có thể là cá nhân hay tổ chức. Vì vậy, trách nhiệm hành chính đặt ra đối với cả cá nhân và tổ chức. Đây là điểm khác biệt giữa trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự do trách nhiệm hình sự chỉ đặt ra đối với cá nhân thực hiện hành vi phạm tội.

* Trách nhiệm hành chính là trách nhiệm pháp lí của tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính trước Nhà nước

Tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính đã xâm hại đến trật tự quản lí hành chính nhà nước do Nhà nước thiết lập. Nhà nước buộc tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính phải gánh chịu những hậu quả pháp lí bất lợi để bảo vệ trật tự quản lí hành chính nhà nước mà mình đã thiết lập ra. Do vậy, việc phải thực hiện biện pháp chế tài của tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính là trách nhiệm của họ trước Nhà nước chứ không phải trước một tổ chức hay cá nhân cụ thể nào trong xã hội. Đây là điểm khác biệt giữa trách nhiệm hành chính với trách nhiệm dân sự. Trong trách nhiệm dân sự, việc phải thực hiện các biện pháp chế tài của tổ chức, cá nhân bị truy cứu trách nhiệm dân sự là nghĩa vụ của họ trước một tổ chức, cá nhân cụ thể có các quyền, lợi ích dân sự bị xâm hại. Trong trường hợp này, Nhà nước là người

đảm bảo việc thực hiện đầy đủ các biện pháp chế tài dân sự của tổ chức, cá nhân vi phạm đối với bên bị vi phạm.

* Việc truy cứu trách nhiệm hành chính được thực hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật hành chính

Đặc điểm này biểu hiện ở những nội dung cụ thể dưới đây:

- Để tiến hành truy cứu trách nhiệm hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính, pháp luật hành chính đã quy định cụ thể những người có thẩm quyền thực hiện hoạt động này. Đáp ứng nhu cầu xử lí nhanh chóng, khắc phục kịp thời hậu quả do hành vi vi phạm hành chính gây ra, thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính được trao cho nhiều cơ quan nhà nước khác nhau. Những người được trao thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính trước hết và chủ yếu là những người có thẩm quyền quản lí hành chính nhà nước trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Ngoài ra, trong một số trường hợp đặc biệt, thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính còn được trao cho thẩm phán toà án nhân dân và chấp hành viên của cơ quan thi hành án dân sự.

- Truy cứu trách nhiệm hành chính phải đảm bảo lựa chọn và áp dụng đúng pháp luật các biện pháp chế tài hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính.

- Truy cứu trách nhiệm hành chính được tiến hành theo thủ tục hành chính do pháp luật hành chính quy định

Truy cứu trách nhiệm pháp lí nói chung và trách nhiệm hành chính nói riêng đều tác động trực tiếp đến việc đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các đối tượng có liên quan. Vì vậy, khi tiến hành truy cứu trách nhiệm hành chính các chủ thể có thẩm quyền phải tuân thủ một cách nghiêm ngặt các quy định về thủ tục do pháp luật đặt ra. Nếu như việc truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc dân sự đòi hỏi phải tuân thủ các quy định về thủ tục tố tụng tư pháp thì thủ tục truy cứu trách nhiệm hành chính đối với

tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính do pháp luật hành chính quy định. Về cơ bản, thủ tục này đòi hỏi người có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính phải thực hiện các công việc theo đúng trình tự về thời gian, không gian nhằm đảm bảo có đầy đủ các căn cứ cần thiết để tiến hành truy cứu trách nhiệm hành chính đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính một cách nhanh chóng, kịp thời trong thời hạn pháp luật quy định.

2. Xử phạt vi phạm hành chính

a. Khái niệm

Xử phạt vi phạm hành chính là hoạt động của các chủ thể có thẩm quyền, căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành, quyết định áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính và các biện pháp cưỡng chế hành chính khác (trong trường hợp cần thiết, theo quy định của pháp luật) đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính.

Hoạt động xử phạt vi phạm hành chính có đặc điểm sau đây:

- Xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật. Nói cách khác, vi phạm hành chính là cơ sở để tiến hành hoạt động xử phạt vi phạm hành chính. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính và các nghị định hướng dẫn thi hành của Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức, biện pháp xử phạt hành chính áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước cụ thể là những cơ sở pháp lí quan trọng để tiến hành hoạt động xử phạt vi phạm hành chính;

- Xử phạt hành chính được tiến hành bởi các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính và các văn bản pháp luật khác có quy định về xử phạt vi phạm hành chính quy định cụ thể các chủ thể có

thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, hình thức, mức độ xử phạt hành chính mà họ được phép áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính;

- Xử phạt vi phạm hành chính được tiến hành theo những nguyên tắc, trình tự, thủ tục được quy định trong các văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành;

- Kết quả của hoạt động xử phạt vi phạm hành chính thể hiện ở quyết định xử phạt vi phạm hành chính ghi nhận các hình thức, biện pháp xử phạt áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính. Việc quyết định áp dụng biện pháp xử phạt đó thể hiện sự trừng phạt nghiêm khắc của Nhà nước đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính. Việc xử phạt vi phạm hành chính còn hướng tới mục đích giáo dục cho mọi người ý thức tuân thủ pháp luật hành chính nói riêng và pháp luật nói chung, ý thức tôn trọng các quy tắc của đời sống cộng đồng, phòng ngừa các vi phạm pháp luật có thể xảy ra.

b. Nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính

Khi tiến hành hoạt động xử phạt vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải tuân thủ những nguyên tắc xử phạt đã được quy định trong Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính. Theo tinh thần của Điều 3 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính, hoạt động xử phạt vi phạm hành chính phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

- Việc xử phạt vi phạm hành chính phải do người có thẩm quyền tiến hành theo đúng quy định của pháp luật.

- Cá nhân, tổ chức chỉ bị xử phạt khi có hành vi vi phạm hành chính do pháp luật quy định;

- Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện kịp thời và phải bị đình chỉ ngay. Việc xử lí phải được tiến hành nhanh

chóng, công minh, triệt để: mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng pháp luật;

Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần. Một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính thì bị xử phạt về từng hành vi. Nhiều người cùng thực hiện một hành vi thì mỗi người vi phạm đều bị xử phạt;

- Việc xử phạt vi phạm hành chính phải căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm, nhân thân người vi phạm và những tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng để quyết định hình thức, biện pháp xử lí thích hợp;

- Không xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp thuộc tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng, sự kiện bất ngờ hoặc vi phạm hành chính trong khi đang mắc các bệnh tâm thần hoặc mắc các bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình.

c. Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp cưỡng chế hành chính khác áp dụng trong quá trình xử phạt vi phạm hành chính

• Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính:

Đối với mỗi vi phạm hành chính, tổ chức, cá nhân vi phạm phải chịu một trong các hình thức xử phạt chính là cảnh cáo hoặc phạt tiền:

* Cảnh cáo

Hình thức này được áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính nhỏ, lần đầu, có tình tiết giảm nhẹ hoặc đối với mọi hành vi vi phạm hành chính do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện. Khi xử phạt cảnh cáo, người có thẩm quyền quyết định xử phạt bằng văn bản.

Như vậy, chỉ có thể áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên hoặc tổ chức vi phạm hành

chính khi có đủ các điều kiện sau đây:

- Hành vi vi phạm mà tổ chức, cá nhân thực hiện được văn bản pháp luật quy định là có thể áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Nếu loại vi phạm mà tổ chức cá nhân đó thực hiện mà pháp luật quy định chỉ bị áp dụng hình thức phạt tiền thì không được phép áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo;

- Việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính chỉ được thực hiện khi đó là vi phạm lần đầu và có tình tiết giảm nhẹ theo quy định của Điều 8 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính.

Ví dụ: Một người có hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời những quy định về đăng kí hộ khẩu khi thay đổi nơi cư trú. Theo quy định của khoản 1 Điều 11 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh trật tự thì hành vi trên bị phạt cảnh cáo, phạt tiền từ 60.000 đồng đến 100.000 đồng. Như vậy, người thực hiện loại vi phạm hành chính này có thể bị xử phạt cảnh cáo với điều kiện họ thực hiện vi phạm đó lần đầu và có tình tiết giảm nhẹ hoặc họ là người chưa đủ 16 tuổi.

Hình thức xử phạt cảnh cáo khác với hình phạt cảnh cáo ở mức độ nghiêm khắc của chế tài. Người bị toà án tuyên hình phạt cảnh cáo theo thủ tục tố tụng hình sự được coi là có án tích và bị ghi vào lí lịch tư pháp. Trong khi đó hình thức xử phạt hành chính cảnh cáo là hình thức xử phạt mang tính giáo dục đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính; đối tượng bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo không được coi là có án tích và không bị ghi vào lí lịch tư pháp.

Cũng cần phân biệt hình thức xử phạt cảnh cáo với hình thức kỉ luật cảnh cáo áp dụng đối với cán bộ, công chức. Hai hình thức này khác nhau ở chỗ:

- Hình thức xử phạt cảnh cáo được áp dụng đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật; hình thức kỉ luật cảnh cáo áp dụng đối với cán bộ, công chức (trừ những người được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kì trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội) có hành vi vi phạm các quy định của pháp luật, thông thường là các quy định có liên quan đến nghĩa vụ của cán bộ, công chức, các quy định về các việc mà cán bộ công chức không được làm, các quy định về nội quy làm việc trong cơ quan, đơn vị nhưng chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Hình thức xử phạt cảnh cáo do người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính quyết định áp dụng, theo thủ tục xử phạt vi phạm hành chính đã được pháp luật quy định; hình thức kỉ luật cảnh cáo do thủ trưởng cơ quan, đơn vị sử dụng cán bộ, công chức áp dụng đối với các cán bộ, công chức thuộc quyền theo thủ tục xử lí kỉ luật do pháp luật quy định.

* Phạt tiền

Phạt tiền là hình thức xử phạt chính được quy định tại Điều 14 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002. Nhìn chung, các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính nếu không thuộc trường hợp bị xử phạt cảnh cáo thì bị xử phạt bằng hình thức phạt tiền. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định mức phạt tiền trong xử phạt vi phạm hành chính là từ 10.000 đồng đến 500.000.000 đồng.

Căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm, mức phạt tối đa trong các lĩnh vực quản lí nhà nước được quy định như sau:

- Phạt tiền tối đa đến 30.000.000 đồng được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực: An ninh, trật tự, an toàn xã hội, quản lí và bảo vệ các công trình giao thông, quản lí và bảo vệ các công trình thuỷ lợi, lao động, đo lường và

chất lượng hàng hoá, kế toán thống kê, tư pháp, bảo hiểm xã hội, phòng cháy, chữa cháy.

- Phạt tiền tối đa đến 40.000.0000 đồng được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực: An toàn giao thông đường bộ, đường thuỷ, văn hoá - thông tin, du lịch, phòng, chống tệ nạn xã hội, đất đai, đê điều và phòng chống lụt, bão, y tế, giá, điện lực, bảo vệ và kiểm dịch thực vật, bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản, thú y, giống cây trồng, giống vật nuôi, dân số và trẻ em, lao động đi làm việc ở nước ngoài, dạy nghề, biên giới quốc gia.

- Phạt tiền tối đa đến 70.000.000 đồng được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực: Thương mại, hải quan, bảo vệ môi trường, an toàn và kiểm soát bức xạ, trật tự, an toàn giao thông đường sắt, xây dựng, bưu chính, viễn thông và tần số vô tuyến điện, chứng khoán, ngân hàng, chuyển giao công nghệ, kinh doanh bảo hiểm, quản lí vật liệu nổ công nghiệp, thể dục, thể thao.

- Phạt tiền tối đa đến 100.000.000 đồng được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực: Hàng hải, hàng không dân dụng, khoa học, công nghệ, đo đạc, bản đồ, giáo dục, công nghệ thông tin, tài nguyên nước, thuế.

- Phạt tiền tối đa đến 500.000.000 đồng được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực: Bảo vệ môi trường, chứng khoán, xây dựng, đất đai, ngân hàng, sở hữu trí tuệ, quản lí rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản, nghiên cứu, thăm dò và khai thác nguồn lợi thủy sản, dầu khí và các loại khoáng sản khác.

- Đối với các hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lí nhà nước mà chưa được quy định tại các lĩnh vực trên đây thì Chính phủ quy định mức phạt tiền, nhưng tối đa không vượt quá 100.000.000 đồng.

Để đảm bảo nguyên tắc pháp chế trong xử lí vi phạm hành chính, pháp luật hiện hành quy định trong trường hợp mức phạt tối đa đối với vi phạm hành chính được quy định trong luật do Quốc hội ban hành khác với quy định của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính, các quy định của luật liên quan đến vấn đề này sẽ được áp dụng.

Việc lựa chọn, áp dụng mức tiền phạt đối với người vi phạm phải trong khung phạt cụ thể được văn bản pháp luật quy định cho loại vi phạm đã thực hiện theo cách: Khi phạt tiền, mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó; nếu có tình tiết giảm nhẹ thì mức phạt có thể giảm xuống nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt; nếu có tình tiết tăng nặng thì mức phạt tiền có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tối đa của khung tiền phạt.

Việc lựa chọn, áp dụng mức tiền phạt đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính có những nét đặc thù riêng biệt đã được pháp luật quy định, cụ thể là:

- Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi vi phạm hành chính chỉ bị phạt cảnh cáo, không bị phạt tiền.

- Người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính thì có thể áp dụng hình thức xử phạt vi phạm hành chính được quy định tại Điều 12 của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002. Khi phạt tiền đối với họ thì mức tiền phạt không được quá một phần hai mức phạt đối với người thành niên, trong trường hợp họ không có tiền nộp phạt thì cha mẹ hoặc người giám hộ phải nộp phạt thay.

Ngoài ra, Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định:

- Khi quyết định xử phạt một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền chỉ ra một quyết

định xử phạt trong đó quyết định hình thức, mức xử phạt đối với từng hành vi vi phạm, nếu các hình thức xử phạt là phạt tiền thì được cộng lại thành mức phạt chung.

- Cá nhân, tổ chức vi phạm bị phạt tiền có thể nộp tiền phạt tại chỗ hoặc tại kho bạc nhà nước theo đúng quy định của pháp luật và được nhận biên lai thu tiền phạt.

* Trục xuất

Trục xuất là việc buộc người nước ngoài vi phạm hành chính trên lãnh thổ Việt Nam phải rời khỏi Việt Nam.

Trục xuất vừa là hình thức phạt chính vừa là hình thức phạt bổ sung. Trục xuất là hình thức phạt chính khi được áp dụng độc lập hoặc áp dụng cùng với hình thức phạt bổ sung tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính. Hình thức này là hình thức phạt bổ sung khi được áp dụng kèm theo hình thức phạt chính khác.

Ngoài các hình thức xử phạt chính, tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức vi phạm còn có thể bị áp dụng một hoặc các hình thức xử phạt bổ sung là: Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

* Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề

Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề của tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính có thời hạn hoặc không thời hạn khi tổ chức, cá nhân đó đã vi phạm nghiêm trọng những quy định trong việc sử dụng loại giấy phép, chứng chỉ hành nghề đó. Hình thức xử phạt được áp dụng khi có đủ hai điều kiện sau:

- Văn bản pháp luật về xử phạt hành chính quy định có thể áp dụng biện pháp xử phạt này đối với vi phạm hành chính cụ thể nào đó;

- Cá nhân, tổ chức đã có hành vi trực tiếp vi phạm quy tắc sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề.

Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề do những người có thẩm quyền được pháp luật quy định áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm. Pháp luật quy định rõ ai có thẩm quyền được tước quyền sử dụng những loại giấy phép, chứng chỉ hành nghề nào. Trong trường hợp xử lí vụ việc vi phạm hành chính nếu phát hiện giấy phép, chứng chỉ hành nghề cấp không đúng thẩm quyền hoặc giấy phép có nội dung trái pháp luật thì người có thẩm quyền xử phạt phải tiến hành thu hồi ngay đồng thời báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền biết.

Trong thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, tổ chức, cá nhân vi phạm không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề.

* Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính

Là việc người có thẩm quyền xử phạt quyết định áp dụng biện pháp tịch thu để sung vào công quỹ nhà nước các tài sản, vật dụng, hàng hoá, tiền bạc... dùng để thực hiện hành vi vi phạm hành chính hoặc do vi phạm hành chính mà có. Khi áp dụng hình thức này cần lưu ý đối với vật, tiền bạc, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính thuộc các hình thức sở hữu hợp pháp bị tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính chiếm đoạt một cách bất hợp pháp hoặc sử dụng trái phép thì không được tịch thu mà phải trả lại cho chủ sở hữu hợp pháp.

Thẩm quyền, thủ tục tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được pháp luật quy định cụ thể.

Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính là những hình thức phạt bổ sung, vì vậy, chúng không

được áp dụng một cách độc lập mà luôn được áp dụng kèm theo với hình thức xử phạt chính (trừ trường hợp pháp luật quy định khác). Điều này có nghĩa là khi một tổ chức hay cá nhân bị xử phạt hành chính, nhất thiết sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt chính. Ngoài ra, họ có thể bị áp dụng kèm theo các hình thức xử phạt bổ sung. Cụm từ "áp dụng kèm theo" ở đây không nên hiểu một cách máy móc là phải do cùng một người có thẩm quyền quyết định áp dụng và ghi nhận trong cùng văn bản áp dụng hình thức xử phạt chính mà chúng có thể do các cấp khác nhau có thẩm quyền quyết định áp dụng và cố nhiên nó có thể được ghi nhận trong các văn bản áp dụng khác nhau.

• Các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra

Trong nhiều trường hợp ngoài việc bị áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính như đã nêu trên, tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính còn có thể bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Về mặt bản chất, biện pháp cưỡng chế hành chính này không có tính trừng phạt người vi phạm hành chính mà chỉ nhằm mục đích khắc phục những hậu quả do vi phạm hành chính đã để lại trên thực tế.

Các biện pháp này bao gồm:

- Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép;

- Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh do vi phạm hành chính gây ra.

- Buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam hoặc buộc tái xuất hàng hoá, vật phẩm, phương tiện.

Biện pháp này được áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính trong trường hợp đưa hàng hoá, vật phẩm,

phương tiện vào lãnh thổ Việt Nam, nhập khẩu trái với quy định của pháp luật hoặc hàng tạm nhập tái xuất nhưng không được tái xuất đúng với quy định của pháp luật thì bị buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam hoặc buộc tái xuất. Pháp luật quy định trong các trường hợp trên, cá nhân, tổ chức vi phạm phải chịu mọi chi phí để thực hiện biện pháp này.

- Buộc tiêu huỷ vật phẩm gây hại cho sức khoẻ con người, vật nuôi, cây trồng và văn hoá phẩm độc hại.

- Biện pháp khắc phục hậu quả khác do người có thẩm quyền quyết định áp dụng theo quy định của Chính phủ.

Việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra nêu trên phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

- Chỉ được áp dụng khi văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính cho phép áp dụng đối với vi phạm hành chính cụ thể đó;

- Khi áp dụng phải tuân thủ triệt để pháp luật về thẩm quyền, thủ tục áp dụng.

• Các biện pháp ngăn chặn và đảm bảo việc xử phạt vi phạm hành chính

Khi phát hiện tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính, để ngăn chặn kịp thời không cho vi phạm của họ tái diễn, đảm bảo cho việc xử lí cũng như thi hành quyết định xử lí sau này có hiệu quả, người có thẩm quyền tuỳ từng trường hợp cụ thể do pháp luật quy định có thể áp dụng các biện pháp sau đây theo thủ tục hành chính:

- Tạm giữ người.

- Tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính.

- Khám người.

- Khám phương tiện vận tải, đồ vật.

- Khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính.

- Bảo lãnh hành chính.

- Quản lí người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trục xuất.

- Truy tìm đối tượng phải chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh trong trường hợp bỏ trốn.

* Tạm giữ người theo thủ tục hành chính

Đây là biện pháp được áp dụng khi cần ngăn chặn, đình chỉ ngay những người gây rối trật tự công cộng hoặc khi cần phải xác minh những tình tiết cần thiết để làm căn cứ cho việc xử phạt. Tạm giữ người phải do người có thẩm quyền quyết định áp dụng theo đúng thủ tục, đúng yêu cầu mà pháp luật đề ra. Thời hạn tạm giữ không quá 12 tiếng, trong trường hợp cần thiết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 24 tiếng kể từ thời điểm giữ người vi phạm. Đối với trường hợp vi phạm quy chế biên giới hoặc thực hiện vi phạm hành chính ở vùng rừng núi xa xôi, hẻo lánh, hải đảo thì thời hạn tạm giữ kéo dài hơn nhưng không quá 48 tiếng, kể từ thời điểm bắt đầu giữ người vi phạm.

* Tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính

Đây là biện pháp được áp dụng khi cần phải ngăn chặn ngay vi phạm hành chính nhằm xác minh những tình tiết cần thiết để quyết định các biện pháp xử phạt đối với người vi phạm hoặc để bảo đảm chấp hành quyết định xử phạt theo quy định của pháp luật. Biện pháp này phải do người có thẩm quyền quyết định áp dụng theo đúng thủ tục, đúng yêu cầu mà pháp luật quy định.

* Khám người theo thủ tục hành chính

Đây là biện pháp được áp dụng khi có căn cứ chứng tỏ rằng người đó cất giấu trong người các đồ vật, tài liệu, phương tiện

để vi phạm hành chính. Biện pháp này phải do người có thẩm quyền quyết định áp dụng theo đúng thủ tục, đúng yêu cầu mà pháp luật quy định.

* Khám phương tiện vận tải, đồ vật theo thủ tục hành chính

Đây là biện pháp được áp dụng khi có căn cứ để cho rằng trong phương tiện vận tải, đồ vật đó có cất giấu tang vật vi phạm hành chính. Biện pháp này phải do người có thẩm quyền quyết định áp dụng theo đúng thủ tục, đúng yêu cầu mà pháp luật quy định.

* Khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính

Đây là biện pháp được áp dụng khi có căn cứ để cho rằng ở nơi đó có cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Biện pháp này phải do người có thẩm quyền quyết định áp dụng theo đúng thủ tục, đúng yêu cầu mà pháp luật quy định.

* Bảo lãnh hành chính

Bảo lãnh hành chính là việc giao cho gia đình, tổ chức xã hội nhận quản lí, giám sát người có hành vi vi phạm pháp luật thuộc đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh trong thời gian cơ quan có thẩm quyền làm thủ tục xem xét quyết định việc áp dụng các biện pháp này nếu người đó có nơi cư trú nhất định. Thẩm quyền quyết định bảo lãnh hành chính thuộc chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện. Việc áp dụng biện pháp này phải được tiến hành theo đúng thủ tục, đúng yêu cầu mà pháp luật đã quy định.

d. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Khác với việc xét xử các hành vi phạm tội mà ở đó thẩm quyền thực hiện công việc này được giao cho một cơ quan duy nhất là toà án thực hiện, việc xử phạt vi phạm hành chính được giao cho nhiều cơ quan, cán bộ có thẩm quyền khác nhau thực hiện. Theo quy định của pháp luật, thẩm quyền xử phạt vi

phạm hành chính thuộc về các cơ quan sau đây:

- Uỷ ban nhân dân các cấp;
- Cơ quan công an nhân dân;
- Bộ đội biên phòng;
- Cơ quan cảnh sát biển;
- Cơ quan hải quan;
- Cơ quan kiểm lâm;
- Cơ quan thuế;
- Cơ quan quản lí thị trường;
- Cơ quan thanh tra chuyên ngành;
- Cảng vụ hàng hải, cảng vụ thuỷ nội địa, cảng vụ hàng không;
- Toà án nhân dân và cơ quan thi hành án dân sự;
- Cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan khác được uỷ quyền thực hiện chức năng lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài, Cục quản lí lao động ngoài nước;
- Hội đồng cạnh tranh và cơ quan quản lí cạnh tranh;
- Uỷ ban chứng khoán nhà nước.

Đồng thời, pháp luật cũng quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cụ thể của mỗi cán bộ có thẩm quyền xử phạt trong các cơ quan này. *Ví dụ*: Theo quy định khoản 4 Điều 31 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002, trưởng công an cấp huyện có quyền:

- Phạt cảnh cáo;
- Phạt tiền đến 10.000.000 đồng;
- Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề thuộc thẩm quyền;
- Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính;

- Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra quy định tại các điểm a, b, và d khoản 3 Điều 12 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

Cần lưu ý rằng mức phạt tiền mà pháp luật quy định cho những người có thẩm quyền xử phạt như trên là mức phạt cho một hành vi vi phạm hành chính. Tuy nhiên, trong các văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính được ban hành trước Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 điều này không được quy định rõ ràng. Vì vậy, trong nhiều trường hợp đã xảy ra những tranh luận xung quanh trường hợp tổ chức, cá nhân thực hiện đồng thời nhiều vi phạm hành chính một lúc và mức phạt tiền tổng hợp đối với các tổ chức, cá nhân này vượt quá mức mà pháp luật quy định cho thẩm quyền của người xử phạt. Về nguyên tắc, nếu tất cả các vi phạm đó đều thuộc thẩm quyền xử phạt của người có thẩm quyền thì dù mức phạt tổng hợp có lớn hơn mức quy định cho thẩm quyền của người xử phạt, vụ việc đó vẫn thuộc thẩm quyền xử phạt của người này. Trường hợp nếu có một vi phạm hành chính mà mức phạt tiền được pháp luật quy định vượt quá thẩm quyền của người xử phạt thì vụ việc đó phải chuyển cho người khác có thẩm quyền xử phạt.

Để khắc phục việc thiếu tính rõ ràng trong các quy định về thẩm quyền xử phạt như đã phân tích ở trên và bảo đảm cho việc thực hiện đúng thẩm quyền xử phạt, Điều 42 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, cụ thể là:

- Chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lí nhà nước ở địa phương.

- Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính quy định tại các điều từ Điều 31 đến Điều 40 của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 có thẩm quyền xử phạt vi phạm

hành chính thuộc lĩnh vực, ngành mà mình quản lí.

- Trong trường hợp vi phạm hành chính thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều người thì việc xử phạt do người thụ lí đầu tiên thực hiện.

- Thẩm quyền xử phạt của những người quy định tại các điều từ Điều 28 đến Điều 40 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 là thẩm quyền áp dụng đối với một hành vi vi phạm hành chính. Trong trường hợp phạt tiền, thẩm quyền xử phạt được xác định căn cứ vào mức tối đa của khung tiền phạt quy định đối với từng hành vi vi phạm cụ thể.

- Trong trường hợp xử phạt một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính thì thẩm quyền xử phạt được xác định theo nguyên tắc sau đây:

+ Nếu hình thức, mức xử phạt được quy định đối với từng hành vi đều thuộc thẩm quyền của người xử phạt thì thẩm quyền xử phạt vẫn thuộc người đó;

+ Nếu hình thức, mức xử phạt được quy định đối với một trong các hành vi vượt quá thẩm quyền của người xử phạt thì người đó phải chuyển vụ vi phạm đến cấp có thẩm quyền xử phạt;

+ Nếu các hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều người thuộc các ngành khác nhau thì thẩm quyền xử phạt thuộc chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm;

đ. Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính và một số vấn đề có liên quan

• Thủ tục ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Theo quy định của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính thì việc ra quyết định xử phạt hành chính được tiến hành theo thủ tục dưới đây:

Khi phát hiện vi phạm hành chính của cá nhân, tổ chức người có thẩm quyền xử phạt phải ra lệnh đình chỉ ngay hành vi vi phạm của cá nhân, tổ chức.

Nếu xem xét và thấy rằng vi phạm đó của cá nhân, tổ chức chỉ bị phạt ở mức cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 200.000 đồng thì người có thẩm quyền xử phạt ra quyết định xử phạt tại chỗ mà không cần phải lập biên bản về hành vi vi phạm hành chính (trừ trường hợp xử phạt vi phạm hành chính được phát hiện, truy tìm bằng phương tiện, thiết bị, kĩ thuật nghiệp vụ - xem chi tiết ở phần sau). Đây là loại thủ tục xử phạt đơn giản.

Nếu thấy rằng vi phạm đó của tổ chức, cá nhân bị phạt tiền ở mức từ 200.000 đồng trở lên thì người có thẩm quyền xử phạt phải thực hiện việc xử phạt như sau:

- Lập biên bản về hành vi vi phạm hành chính. Biên bản này phải có chữ kí của người vi phạm hành chính và của người lập biên bản. Nếu có người làm chứng hoặc người bị thiệt hại thì họ cùng kí vào biên bản. Nếu họ không kí thì phải ghi rõ lí do vào biên bản. Biên bản lập xong phải giao cho cá nhân, tổ chức vi phạm một bản, nếu vụ vi phạm vượt quá thẩm quyền xử phạt của người lập biên bản thì người đó phải gửi biên bản tới người có thẩm quyền xử phạt.

- Thời hạn ra quyết định xử phạt là mười ngày kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính, đối với vụ vi phạm hành chính có nhiều tình tiết phức tạp thì thời hạn ra quyết định xử phạt là 30 ngày. Trong trường hợp xét thấy cần thêm thời gian xác để minh, thu thập chứng cứ thì người có thẩm quyền phải báo cáo thủ trưởng trực tiếp của mình bằng văn bản để xin gia hạn, việc gia hạn phải bằng văn bản. Thời hạn gia hạn không được quá 30 ngày.

Trong quá trình xử phạt vi phạm hành chính, khi xét thấy hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm, người có thẩm quyền

phải chuyển ngay hồ sơ cho cơ quan xử lí hình sự có thẩm quyền giải quyết. Pháp luật nghiêm cấm việc giữ lại các vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm để xử lí hành chính.

• Xử phạt vi phạm hành chính được phát hiện, truy tìm bằng phương tiện, kĩ thuật nghiệp vụ

Ứng dụng những thành tựu của khoa học-kĩ thuật nhằm tăng cường hiệu quả của quản lí hành chính nhà nước là yêu cầu quan trọng đặt ra đối với quản lí hành chính nhà nước. Trong điều kiện khoa học-kĩ thuật phát triển mạnh mẽ như hiện nay, điều này lại càng trở nên cần thiết. Pháp luật hiện hành đã cho phép ứng dụng những tiến bộ của khoa học-kĩ thuật hiện đại để phát hiện chính xác, kịp thời, không để lọt những vi phạm hành chính xảy ra trong lĩnh vực bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường bộ, đường sắt, đường thuỷ nội địa, hàng hải và hàng không dân dụng.[1] Lẽ đương nhiên, việc xử lí các vi phạm hành chính trong các trường hợp này phải tuân thủ đầy đủ các quy định pháp luật có liên quan, đặc biệt là các quy định về mặt thủ tục. Pháp luật hiện hành yêu cầu mọi chứng cứ thu thập được bằng phương tiện, kĩ thuật nghiệm vụ như camera, máy đo tốc độ hay các phương tiện, thiết bị kĩ thuật khác đều phải được thể hiện trong biên bản vi phạm hành chính.[2] Nói cách khác, việc xử phạt vi phạm hành chính trong những trường hợp này đều phải lập biên bản vi phạm hành chính chứ không phụ thuộc vào mức phạt được áp dụng đối với vi phạm hành chính đó.

• Thủ tục thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Quyết định xử phạt có hiệu lực kể từ ngày kí, trừ trường hợp trong quyết định quy định ngày có hiệu lực khác. Quyết định này phải được gửi cho tổ chức, cá nhân vi phạm hành

(1).Xem: Điều 55a Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.
(2).Xem: Khoản 2 Điều 55a Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

chính và cơ quan thu tiền phạt trong thời hạn ba ngày kể từ ngày ra quyết định. Tổ chức, cá nhân bị xử phạt phải tự nguyện thi hành quyết định xử phạt trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày được giao quyết định xử phạt trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Cá nhân, tổ chức bị phạt tiền có thể nộp tiền phạt tại chỗ cho người có thẩm quyền xử phạt hoặc nộp tại kho bạc nhà nước. Quy định này đã tránh được những khó khăn, phiền hà cho tổ chức, cá nhân bị xử phạt và cả người có thẩm quyền xử phạt đồng thời nó cũng hạn chế được các tiêu cực có thể xảy ra trong xử phạt vi phạm hành chính.

Hết thời hạn tự nguyện thi hành quyết định xử phạt mà tổ chức, cá nhân không thi hành quyết định xử phạt thì cơ quan có thẩm quyền sẽ áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt buộc tổ chức, cá nhân đó phải thi hành, bao gồm:

- Khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập, khấu trừ tiền từ tài khoản tại ngân hàng;

- Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá;

- Áp dụng các biện pháp cưỡng chế khác để thi hành quyết định xử phạt.

• Một số vấn đề về thời hạn, thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính

* Thời hạn trong xử phạt vi phạm hành chính

Xử lí nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật mọi vi phạm hành chính xảy ra là yêu cầu mang tính nguyên tắc đặt ra cho hoạt động xử phạt vi phạm hành chính. Phù hợp với yêu cầu đó, pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đã có những quy định cụ thể nhằm đảm bảo cho việc thực hiện nguyên tắc nói trên. Có nhiều loại thời hạn được quy định trong pháp luật về xử phạt hành chính, trong đó phải kể đến:

- Về thời hạn ra quyết định xử phạt

Đối với việc xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 200.000 đồng thì người có thẩm quyền xử phạt hành chính phải quyết định ngay việc xử phạt khi phát hiện ra vi phạm hành chính. Đối với các trường hợp khác, trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính, người có thẩm quyền phải ra quyết định xử phạt; nếu có tình tiết phức tạp, hoặc phải gia hạn, thời hạn trên có thể được kéo dài nhưng không được quá sáu mươi ngày (Điều 56 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002).

- Về thời hạn chấp hành quyết định xử phạt

Quyết định xử phạt vi phạm hành chính phải được tổ chức, cá nhân vi phạm chấp hành trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày được giao quyết định xử phạt (trừ trường hợp pháp luật có quy định khác). Khi đã ban hành xong quyết định xử phạt, cán bộ có thẩm quyền cần nhanh chóng giao quyết định đó cho cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính. Việc giao quyết định này thông thường được thực hiện bằng cách tống đạt trực tiếp cho đối tượng vi phạm. Cần hết sức thận trọng đối với những đối tượng có thái độ cố tình chống đối cán bộ có thẩm quyền xử phạt. Với những đối tượng này khi xử lí cần chú ý đến việc kết hợp áp dụng với các biện pháp ngăn chặn và đảm bảo việc xử phạt nhằm đảm bảo cho việc tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính sau này.

* Thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính

Vấn đề thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính cũng là vấn đề tương đối phức tạp. Nhằm mục đích phát hiện, xử lí và thi hành quyết định xử lí các vi phạm hành chính đã xảy ra một cách nhanh chóng, kịp thời, pháp luật hiện hành đã quy định một số loại thời hiệu sau đây trong xử phạt vi phạm hành chính:

- Về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính

Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là một năm, kể từ

ngày vi phạm hành chính được thực hiện; đối với một số loại vi phạm hành chính trong các lĩnh vực như tài chính, xây dựng, môi trường, nhà ở, đất đai, đê điều, xuất bản, xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, các hành vi buôn lậu, sản xuất, buôn bán hàng giả thì thời hiệu được tính là hai năm kể từ ngày vi phạm hành chính được thực hiện;

Đối với cá nhân đã bị khởi tố, truy tố hoặc đã có quyết định đưa ra xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự nhưng sau đó có quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án mà hành vi vi phạm có dấu hiệu vi phạm hành chính thì bị xử phạt hành chính; trong thời hạn 3 ngày, kể từ ngày ra quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án, người đã ra quyết định phải gửi quyết định cho người có thẩm quyền xử phạt; trong trường hợp này, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 3 tháng kể từ ngày người có thẩm quyền xử phạt nhận được quyết định đình chỉ và hồ sơ vụ vi phạm.

Trong các thời hạn nêu trên mà cá nhân, tổ chức lại thực hiện vi phạm hành chính mới trong cùng lĩnh vực trước đây đã vi phạm hoặc cố tình trốn tránh, cản trở việc xử phạt thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính được tính lại kể từ thời điểm thực hiện vi phạm hành chính mới hoặc thời điểm chấm dứt hành vi trốn tránh, cản trở việc xử phạt (xem Điều 10 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002).

Khi áp dụng quy định này thường xảy ra những tranh luận về việc xác định ngày vi phạm hành chính được thực hiện vì đây chính là mốc để tính thời hiệu. Thực tiễn xử lí cho thấy cán bộ có thẩm quyền xử phạt cần phân biệt hai trường hợp sau đây:

- Đối với vi phạm hành chính mà hành vi vi phạm trong mặt khách quan là loại hành vi kéo dài, liên tục (ví dụ như hành vi tàng trữ pháo, thuốc nổ và đồ chơi nguy hiểm mà chưa

đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của Điều 13 Nghị định của Chính phủ số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự) thì ngày vi phạm hành chính được thực hiện là ngày cán bộ có thẩm quyền phát hiện ra vi phạm đó đang thực hiện trên thực tế. Đối với loại vi phạm này nếu khi phát hiện ra nó đã chấm dứt trên thực tế thì ngày vi phạm được tính là ngày tổ chức, cá nhân vi phạm đã thực sự chấm dứt hành vi vi phạm của mình.

- Đối với các vi phạm hành chính khác, ngày vi phạm hành chính được thực hiện được xác định là ngày xảy ra vi phạm đó.

Tuy nhiên, những người làm công tác thực tiễn rất cần đến sự giải thích một cách thống nhất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về cách xác định ngày vi phạm hành chính được thực hiện.

- Về thời hiệu thi hành quyết định xử phạt

Theo quy định của Điều 69 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002, thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính là một năm kể từ ngày ban hành quyết định xử phạt. Quy định này không áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm cố tình trốn tránh hoặc trì hoãn việc thi hành quyết định xử phạt. Trong trường hợp cá nhân, tổ chức bị xử phạt cố tình trốn tránh, trì hoãn thì thời hiệu nói trên được tính lại kể từ thời điểm chấm dứt hành vi trốn tránh, trì hoãn. Việc áp dụng quy định này nhìn chung không có tranh luận gì nhiều ngoại trừ cách hiểu về cụm từ "cố tình trốn tránh, trì hoãn" việc thi hành quyết định xử phạt.

e. Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về xử phạt vi phạm hành chính và việc giải quyết

Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về xử phạt cũng như xử lí vi

phạm hành chính và việc giải quyết chúng được Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính quy định như sau:

- Cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc người đại diện hợp pháp của họ có quyền khiếu nại về quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định áp dụng các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử lí vi phạm hành chính.

- Người bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh, quản chế hành chính hoặc người đại diện hợp pháp của họ có quyền khiếu nại về việc áp dụng biện pháp đó.

- Mọi công dân có quyền tố cáo về hành vi trái pháp luật trong xử lí vi phạm hành chính. Việc khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Nhằm bảo đảm cho việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong xử lí vi phạm hành chính có hiệu quả, Điều 119 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định về khởi kiện hành chính như sau: Việc khởi kiện đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định áp dụng các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử lí vi phạm hành chính, quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh, quản chế hành chính được thực hiện theo quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

3. Áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác

Theo quy định của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính, biện pháp xử lí hành chính khác được áp dụng đối với công dân Việt Nam vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội (như cờ bạc, ma tuý, mại dâm, gây rối trật tự công cộng...)

nhưng chưa đến mức phải xử lí hình sự. Mục đích áp dụng các biện pháp này là nhằm giáo dục ý thức chấp hành pháp luật của đối tượng vi phạm, giáo dục và tạo điều kiện cho người vi phạm pháp luật trở thành công dân lương thiện, có ích cho xã hội, ngăn ngừa khả năng tái phạm ở họ.

Biện pháp xử lí hành chính khác có sự khác biệt so với các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính ở những điểm căn bản sau đây:

- Về đối tượng: Xử phạt hành chính được áp dụng đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính bao gồm cá nhân, tổ chức Việt Nam, cá nhân, tổ chức nước ngoài vi phạm hành chính trên các lĩnh vực khác nhau của quản lí hành chính nhà nước. Trong khi đó, đối tượng của việc áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác là cá nhân công dân Việt Nam, có hành vi vi pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Đối tượng bị áp dụng các biện pháp xử lí hành chính thông thường là những đối tượng nguy hiểm cho xã hội. Đây là những người thường xuyên vi phạm pháp luật, gây ảnh hưởng xấu đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Phần lớn những đối tượng bị áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác đã nhiều lần bị xử phạt hành chính nhưng vẫn tái phạm. Vì vậy, cần phải áp dụng đối với họ những biện pháp xử lí khác nhằm giáo dục ý thức tuân thủ pháp luật ở họ. Trong nhiều trường hợp, hành vi vi phạm pháp luật của những đối tượng này chưa đủ dấu hiệu để cấu thành vi phạm hành chính song vì mục đích phòng ngừa chung cũng như phòng ngừa riêng họ vẫn bị áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác theo quy định của pháp luật.

- Về thẩm quyền quyết định áp dụng: Thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác theo quy định của pháp luật thuộc về chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh,

cấp huyện hoặc cấp xã. Trong khi đó, thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính được pháp luật quy định không chỉ cho chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp mà còn cho nhiều chủ thể khác.

- Về thủ tục quyết định áp dụng: Việc áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác đối với các đối tượng vi phạm pháp luật ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, tự do của mỗi cá nhân. Vì vậy, thủ tục quyết định áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác được pháp luật quy định rất chặt chẽ, phải qua nhiều khâu xét duyệt với sự tham gia của rất nhiều cơ quan, cán bộ có thẩm quyền khác nhau. Trong khi đó, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính được pháp luật quy định đơn giản, thuận tiện hơn. Điều này đảm bảo cho các quyết định về biện pháp xử lí hành chính khác được ban hành chặt chẽ, chính xác, phù hợp với đối tượng bị áp dụng. Có như vậy mục đích của việc áp dụng các biện pháp này mới đạt được trên thực tiễn. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng việc quy định quá chặt chẽ như vậy về mặt thủ tục làm mất nhiều thời gian và làm giảm hiệu quả của yêu cầu ngăn chặn và xử lí kịp thời các vi phạm pháp luật xảy ra. Để đáp ứng yêu cầu này, nhiều ý kiến cho rằng pháp luật cần đơn giản hơn khi quy định về thủ tục áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác.

Các biện pháp xử lí hành chính khác bao gồm:

a. Giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Biện pháp này do chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã quyết định áp dụng đối với những đối tượng vi phạm pháp luật theo quy định tại khoản 2 Điều 23 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 để quản lí giáo dục họ tại nơi cư trú trong thời hạn từ ba tháng đến sáu tháng. Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức, phối hợp với cơ quan, tổ chức xã hội, đơn vị dân cư ở cơ sở và gia đình quản lí, giáo dục những

đối tượng vi phạm pháp luật nhằm giúp đỡ họ sửa chữa sai phạm để họ trở thành người có ích cho xã hội, có ý thức tuân theo pháp luật và các quy tắc của cuộc sống cộng đồng.

Đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn bao gồm:

- Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm nghiêm trọng do cố ý quy định tại Bộ luật hình sự;

- Người từ đủ 12 tuổi trở lên nhiều lần có hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng;

- Người nghiện ma tuý từ đủ 18 tuổi trở lên, người bán dâm có tính chất thường xuyên từ đủ 14 tuổi trở lên có nơi cư trú nhất định;

- Người trên 55 tuổi đối với nữ và trên 60 tuổi đối với nam thực hiện hành vi xâm phạm tài sản của tổ chức trong nước hoặc nước ngoài, tài sản, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm của công dân, của người nước ngoài, vi phạm trật tự, an toàn xã hội có tính chất thường xuyên nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.

Quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn phải ghi rõ ngày, tháng năm ra quyết định; họ, tên, chức vụ của người ra quyết định; họ, tên, ngày tháng, năm sinh, nghề nghiệp, nơi cư trú của người được giáo dục tại xã, phường, thị trấn; hành vi vi phạm pháp luật của người đó; điều, khoản của văn bản pháp luật được áp dụng; thời hạn áp dụng, ngày thi hành quyết định; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, gia đình được giao giáo dục, quản lí người được giáo dục; quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật.

b. Đưa vào trường giáo dưỡng

Đây là biện pháp xử lí hành chính khác do chủ tịch uỷ ban

nhân dân cấp huyện quyết định áp dụng đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật trong thời hạn từ 6 tháng đến 2 năm nhằm tạo điều kiện cho những đối tượng này được học văn hoá, được giáo dục hướng nghiệp, học nghề, sinh hoạt, giáo dục dưới sự quản lí, giáo dục của nhà trường.

Theo quy định của pháp luật, đối tượng bị đưa vào trường giáo dưỡng bao gồm:

- Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng quy định tại Bộ luật hình sự;

- Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội phạm nghiêm trọng quy định tại Bộ luật hình sự mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định;

- Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi nhiều lần thực hiện hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.

Quyết định đưa vào trường giáo dưỡng phải ghi rõ ngày, tháng năm ra quyết định; họ, tên, chức vụ của người ra quyết định; họ, tên, ngày tháng, năm sinh, nơi cư trú của người được đưa vào trường giáo dưỡng; hành vi vi phạm pháp luật của người đó và điều, khoản của văn bản pháp luật được áp dụng; thời hạn và nơi thi hành quyết định; quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định đưa vào trường giáo dưỡng theo quy định của pháp luật.

c. Đưa vào cơ sở giáo dục

Biện pháp xử lí hành chính này được áp dụng đối với

những người thực hiện hành vi xâm phạm tài sản của tổ chức trong nước hoặc nước ngoài, tài sản, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm của công dân, của người nước ngoài, vi phạm trật tự, an toàn xã hội có tính chất thường xuyên nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.

Người bị áp dụng biện pháp này là người từ đủ 18 tuổi và không quá 60 tuổi đối với nam, không quá 55 tuổi đối với nữ. Những đối tượng này được học tập, lao động trong các cơ sở giáo dục do Bộ công an quản lí.

Thời hạn áp dụng biện pháp này là từ sáu tháng đến hai năm. Biện pháp này do chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định áp dụng theo thủ tục được pháp luật quy định.

Quyết định đưa vào cơ sở giáo dục phải ghi rõ ngày, tháng năm ra quyết định; họ, tên, chức vụ của người ra quyết định; họ, tên, ngày tháng, năm sinh, nghề nghiệp, nơi cư trú của người bị đưa vào cơ sở giáo dục; hành vi vi phạm pháp luật của người đó; điều, khoản của văn bản pháp luật được áp dụng; thời hạn và nơi thi hành quyết định; quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định đưa vào cơ sở giáo dục theo quy định của pháp luật.

d. Đưa vào cơ sở chữa bệnh

Đây là biện pháp xử lí hành chính khác do chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện quyết định áp dụng trong thời hạn từ 1 năm đến 2 năm đối với người nghiện ma tuý hoặc trong thời hạn từ 3 tháng đến 18 tháng đối với người bán dâm phải lao động, học văn hoá, học nghề và chữa bệnh dưới sự quản lí của cơ sở chữa bệnh.

Đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh bao gồm:

- Người nghiện ma tuý từ đủ 18 tuổi trở lên đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định;

- Người bán dâm có tính chất thường xuyên từ đủ 16 tuổi trở lên đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.

Không đưa vào cơ sở chữa bệnh người bán dâm dưới 16 tuổi hoặc trên 55 tuổi.

Việc lập hồ sơ xét duyệt và quyết định đưa người vào cơ sở chữa bệnh phải đảm bảo đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền đã được pháp luật quy định.

Quyết định đưa vào cơ sở chữa bệnh phải ghi rõ ngày, tháng năm ra quyết định; họ, tên, chức vụ của người ra quyết định; họ, tên, ngày tháng, năm sinh, nghề nghiệp, nơi cư trú của người được đưa vào cơ sở chữa bệnh; hành vi vi phạm pháp luật của người đó và điều, khoản của văn bản pháp luật được áp dụng; thời hạn và nơi thi hành quyết định; quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định đưa vào cơ sở chữa bệnh theo quy định của pháp luật.

CHƯƠNG XII

BẢO ĐẢM PHÁP CHẾ TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM VÀ YÊU CẦU BẢO ĐẢM PHÁP CHẾ TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước

Pháp chế là một phạm trù rộng lớn không chỉ chứa đựng nội dung pháp luật mà còn chứa đựng những nội dung chính trị, xã hội và con người. Vì vậy, bảo đảm cho pháp chế được củng cố, tăng cường và hoàn thiện là yêu cầu khách quan của quá trình xây dựng Nhà nước của dân, do dân và vì dân và cũng là yêu cầu của quá trình hoàn thiện con người và các quyền của họ trong xã hội, đặc biệt trong quá trình quản lí hành chính nhà nước. Sở dĩ như vậy vì pháp chế bao giờ cũng lấy pháp luật làm cơ sở. Pháp luật luôn luôn là phương tiện và là cơ sở để xây dựng Nhà nước, xây dựng con người - chủ thể quản lí nhà nước và quản lí xã hội.

Nội dung của pháp chế rất phong phú, trong đó nội dung cơ bản nhất là sự triệt để tôn trọng pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân. Chính từ nội dung này mà pháp chế là một trong những nguyên tắc cơ bản nhất của quản lí hành chính nhà nước. Nếu thiếu nguyên tắc này hoạt động quản lí hành chính nhà nước sẽ không có cơ sở pháp lí

bền vững, sẽ rơi vào tình trạng khủng hoảng, không thống nhất hoặc thiếu đồng bộ. Như vậy, muốn xây dựng và củng cố pháp chế phải chú ý tiến hành từ khâu xây dựng pháp luật. Nói đến pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước là nhấn mạnh đến trật tự pháp luật nhằm bảo vệ và phát triển quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, củng cố và duy trì địa vị pháp lí hành chính của các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội.

Bảo đảm pháp chế tức là phải củng cố việc xây dựng cơ chế, phương tiện, phương pháp và cách thức nhằm làm cho pháp luật được thực hiện có hiệu quả trong thực tế, đem lại lợi ích cho Nhà nước, cho xã hội và cho người lao động.

Bảo đảm pháp chế là tổng thể các biện pháp, phương tiện tổ chức-pháp lí do các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân áp dụng nhằm thực hiện chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước và các tổ chức ấy cũng như việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân.

Từ khái niệm trên, bảo đảm pháp chế cũng được hiểu như là những điều kiện, những phương tiện và những khả năng thực hiện trên thực tế đối với pháp luật hiện hành nhằm xây dựng và củng cố chính quyền của dân, do dân, vì dân, bảo vệ các quyền và nghĩa vụ của công dân trên tất cả các mặt của đời sống xã hội. Việc bảo đảm pháp chế có ý nghĩa to lớn trong quản lí nhà nước nói chung, trong quản lí hành chính nhà nước nói riêng, nếu:

- Pháp chế được bảo đảm thông qua đường lối chính trị của đảng cầm quyền. Đường lối chính trị của đảng không chỉ xác định phương hướng, mục tiêu mà còn xác định phạm vi nội dung các vấn đề cơ bản để pháp luật thể chế hóa;

- Pháp chế được bảo đảm thông qua các biện pháp xã hội và đạo đức, bởi vì nguồn gốc của pháp chế là pháp luật. Pháp luật không chỉ được bảo vệ và củng cố bởi các biện pháp

cưỡng chế nhà nước mà nó còn chịu sự tác động của các biện pháp giáo dục quần chúng, bằng phong trào quần chúng, bằng dư luận xã hội, bằng truyền thống văn hóa và đạo đức con người. Các yếu tố này liên quan mật thiết với nhau tạo nên tổng thể các biện pháp để củng cố và duy trì pháp chế.

- Pháp chế được bảo đảm thông qua chế độ kinh tế của xã hội. Pháp chế không thể tách rời chế độ kinh tế sinh ra nó. Chế độ kinh tế xã hội chủ nghĩa không chỉ là mảnh đất tốt mà còn là nền tảng để xây dựng pháp chế và xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Pháp chế và chế độ kinh tế luôn quan hệ chặt chẽ với nhau, hỗ trợ tích cực cho nhau. Nếu xây dựng chế độ kinh tế tách rời quá trình bảo đảm pháp chế thì không những chế độ kinh tế ấy không có điều kiện tồn tại mà pháp chế cũng không có ý nghĩa gì trong thực tế. Pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở hài hoà, thống nhất với chế độ kinh tế của xã hội đó.

- Sau cùng, pháp chế được bảo đảm thông qua các yếu tố pháp lí như thể chế pháp lí, chế định pháp lí, công cụ pháp lí, hình thức và các biện pháp pháp lí. Đây chính là những bảo đảm pháp lí cơ bản có tác dụng thiết thực để xây dựng Nhà nước, xây dựng và hoàn thiện quyền công dân, quyền con người và công bằng xã hội.

Căn cứ vào nội dung và tính chất của các biện pháp tổ chức - pháp lí, chúng ta có thể phân biệt các biện pháp bảo đảm pháp chế cơ bản gồm hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, hoạt động kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước, hoạt động xét xử của toà án, hoạt động kiểm tra, giám sát của tổ chức xã hội và công dân. Những biện pháp này tuy xét về tính chất có khác nhau nhưng nội dung của chúng đều thể hiện quyền lực của nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

2. Yêu cầu bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước

Bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước có nghĩa là bằng những cơ chế và hoạt động pháp lí làm cho pháp luật được thực hiện có hiệu quả trong thực tế và hoạt động của bộ máy nhà nước mà trước hết là hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước phải thực sự vì dân, khơi dậy trí tuệ và tinh thần, ý chí tự lực tự cường của nhân dân, đem lại những tiện ích và thủ tục thực hiện thực sự dễ hiểu, dễ làm và việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân theo một trật tự nhất định. Vì thế, để bảo đảm pháp chế, chúng ta phải:

- Xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, tạo cơ sở pháp lí đầy đủ để Nhà nước pháp quyền Việt Nam hoàn thành được sứ mệnh lịch sử của mình và nhân dân lao động được bảo vệ và có đủ điều kiện thực hiện các quyền tự do chân chính của họ;

- Xây dựng một bộ máy tổ chức điều hành tinh gọn, đủ năng lực: Quốc hội phải thật sự là cơ quan lập pháp, mỗi đại biểu Quốc hội phải thật sự là nhà lập pháp, hội đồng nhân dân các cấp có thực quyền để thực hiện đầy đủ vai trò của cơ quan đại diện của nhân dân địa phương, cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở từng cấp; các cơ quan hành chính Nhà nước phải thật sự là bộ máy điều hành có năng lực và hiệu quả trong tổ chức, vận dụng sáng tạo các biện pháp quản lí trong điều hành và chỉ đạo thường xuyên, chủ động trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình; các cơ quan tư pháp là nơi giữ cán cân công lí, là nơi mà người lao động tìm thấy lẽ công bằng;

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ và năng lực đáp ứng yêu cầu của việc thực hiện nhiệm vụ và công vụ

được giao;

- Có nguồn kinh phí đáp ứng đầy đủ yêu cầu của công cuộc đổi mới để thực hiện pháp luật, để xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh;

- Nâng cao ý thức tự giác chấp hành pháp luật của công dân, coi đó là điều kiện tiên quyết để đưa pháp luật vào cuộc sống và người lao động có đủ điều kiện để tự bảo vệ mình. Muốn vậy, công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật phải được coi trọng, phải được thực hiện thường xuyên bằng nhiều hình thức và biện pháp khác nhau;

- Xử lí nghiêm minh mọi trường hợp vi phạm pháp luật bất kể họ là ai, ở cấp nào để khẳng định pháp luật là công bằng, bất kì cơ quan, tổ chức và cá nhân nào cũng chịu sự điều chỉnh của pháp luật, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi chủ thể nhưng pháp luật cũng là phương tiện để Nhà nước ta xử lí nghiêm minh những hành vi vi phạm lợi ích của xã hội và con người;

- Tiến hành nhiều hình thức, phương pháp và biện pháp khác nhau (vật chất, pháp lí và tư tưởng) tạo nên sức mạnh tổng hợp để thực hiện pháp luật trong phạm vi cả nước hay ở từng địa phương;

Bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước suy cho cùng là làm cho hoạt động thực thi pháp luật ngày càng có hiệu quả trong thực tế. Điều đó đòi hỏi:

- Chúng ta phải đầu tư và quan tâm đúng mức đến việc xây dựng và củng cố thể chế, nhất là thể chế hành chính tạo cơ sở cho hoạt động quản lí hành chính có hiệu quả đáp ứng yêu cầu và mục đích mà pháp luật đã đề ra;

- Hoạt động của cơ quan nhà nước phải phù hợp với mục đích, nội dung và yêu cầu của quy phạm pháp luật. Nếu trái

yêu cầu này thì những hoạt động kể trên sẽ rơi vào tình trạng tuỳ tiện không thống nhất hoặc chủ quan duy ý chí, thậm chí còn xâm phạm lợi ích nhà nước, lợi ích xã hội và quyền cũng như lợi ích chính đáng của công dân.

- Hoạt động của các cơ quan nhà nước nằm trong khuôn khổ và phạm vi thẩm quyền cũng như chức năng mà luật pháp đã quy định. Vượt quá giới hạn thẩm quyền cũng như tự động thu hẹp thẩm quyền đều là những hành vi trái pháp luật cần phải bị xử lí kịp thời với những hình thức phù hợp.

- Khi thực hiện chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mình, các cơ quan nhà nước có quyền ban hành các văn bản pháp luật mang tính quyền lực nhà nước để điều chỉnh các quan hệ xã hội và giải quyết những vấn đề thuộc thẩm quyền của những cơ quan ấy. Nhưng những văn bản pháp luật này không được trái với Hiến pháp. Hiệu lực của những văn bản kể trên chỉ bị huỷ bỏ, thay thế hoặc chấm dứt bởi văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên có thẩm quyền. Ngay cả những văn bản pháp luật mang tính đặc thù của địa phương, của ngành hay của một nhóm đối tượng quản lí nhất định cũng không được trái với Hiến pháp và văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền.

- Phải không ngừng tạo điều kiện thuận lợi cả về vật chất và cơ chế để người lao động, không phân biệt địa vị xã hội, có thể thực hiện tốt các quyền và lợi ích hợp pháp của họ, đặc biệt là các quyền tự do mà Hiến pháp và pháp luật quy định. Muốn vậy, mọi quy định của Nhà nước phải bắt nguồn từ lợi ích của dân, tạo điều kiện để dân bàn bạc và tham gia một cách đông đảo nhất.

Bảo đảm pháp chế không chỉ dựa vào việc thực thi pháp luật mà cao hơn thế, phải nhấn mạnh việc chấp hành nghiêm

chỉnh pháp luật của mọi chủ thể trong xã hội. Ở bất cứ đâu dù ở cương vị nào, dù là cơ quan, tổ chức hay cá nhân, các chủ thể đều phải xử sự theo pháp luật và trong khuôn khổ pháp luật.

Các biện pháp bảo đảm pháp chế được xây dựng và thực hiện trong thực tế phải quán triệt những nguyên tắc sau đây:

- Phải được quy phạm pháp luật hóa, nghĩa là các biện pháp bảo đảm pháp chế đều phải được quy định trong các văn bản pháp luật của Nhà nước. Có như vậy các biện pháp bảo đảm pháp chế mới có tính ràng buộc cao và mới được nhất thể thực hiện. Hoạt động của các chủ thể có thẩm quyền luôn phải coi các văn bản pháp luật là cơ sở pháp lí để thống nhất trong việc thực hiện các biện pháp nêu trên. Quán triệt nguyên tắc này, việc thực hiện các hành vi quản lí mới thể hiện rõ tính tổ chức và đạt hiệu quả;

- Phải được thực hiện kịp thời, hiệu quả, thường xuyên và liên tục, bởi vì các biện pháp bảo đảm pháp chế không phải là những biện pháp nhất thời và càng không chỉ được thực hiện có tính thời vụ. Thực hiện kịp thời, hiệu quả, thường xuyên và liên tục chính là điều kiện tốt nhất giúp chúng ta phát hiện thiếu sót và đề ra biện pháp khắc phục có hiệu quả trong quản lí hành chính nhà nước.

- Phải được thực hiện toàn diện công khai và dân chủ. Có như vậy mới thu hút được sự tham gia ngày càng đông đảo của nhân dân lao động vào hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

- Phải bảo đảm nguyên tắc "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân". Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Thực hiện tốt nguyên tắc này vừa bảo đảm tập trung quyền lực

nhà nước - đó là quyền lực của nhân dân, vừa phát huy tính chủ động sáng tạo của từng cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước mà pháp luật đã quy định. Đồng thời thực hiện nguyên tắc này cũng nhằm khắc phục tệ quan liêu và tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước kiểm soát lẫn nhau trong việc thực thi pháp luật và thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

II. CÁC BIỆN PHÁP PHÁP LÍ BẢO ĐẢM PHÁP CHẾ TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước

Giám sát tức là theo dõi, xem xét, kiểm tra và nhận định về một việc làm nào đó đúng hay sai với những điều đã quy định. Giám sát luôn gắn với một chủ thể nhất định. Giám sát luôn gắn với đối tượng cụ thể (giám sát ai, giám sát cái gì). Giám sát thể hiện mối quan hệ giữa chủ thể tiến hành hoạt động giám sát và đối tượng chịu sự giám sát. Giám sát được tiến hành trên cơ sở những quy định cụ thể. Chính vì vậy, giám sát là hoạt động có mục đích của một hay nhiều chủ thể nhất định - là một nội dung của hoạt động quản lí nhà nước và cũng là một hình thức kiểm chế, đối trọng trong việc thực thi quyền lực nhà nước hiện nay. Thực hiện tốt công tác giám sát là đòi hỏi cấp thiết của nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Ở nước ta, khái niệm giám sát được dùng chỉ quyền của nhân dân lao động thông qua hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước. Điều 2 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội đã quy định: "*Giám sát là việc Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, uỷ ban của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát*

trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội".[1] Các cơ quan quyền lực nhà nước là những cơ quan có vị trí đặc biệt quan trọng trong bộ máy nhà nước. Vị trí pháp lí cũng như chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của nó do Hiến pháp quy định. Đó là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân lao động. Chính vì vậy hoạt động của những cơ quan này tác động tích cực và chi phối rất lớn hoạt động của các cơ quan nhà nước khác, trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước cũng như các cơ quan tư pháp.

Cơ quan quyền lực nhà nước giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền lực nhà nước một cách thường xuyên và trực tiếp chỉ đạo cũng như kiểm tra mọi mặt công tác của các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Cũng thông qua hoạt động giám sát, các cơ quan quyền lực nhà nước có thể phát hiện những yếu kém, những khuyết điểm trong công tác tổ chức và hoạt động cũng như những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật và thực hiện nhiệm vụ mà pháp luật đã quy định đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó cơ quan quyền lực nhà nước kịp thời đề ra những thời gian cụ thể và biện pháp thích hợp khắc phục những khó khăn và tồn tại ấy. Đồng thời, cũng thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp có dịp kiểm nghiệm tính hợp lí và hợp pháp của các văn bản pháp luật do chính mình ban hành. Nếu phát hiện thấy khiếm khuyết về hình thức hay nội dung thì các cơ quan quyền lực nhà nước nói trên phải đưa ra những biện pháp, giải pháp khắc phục. Thông qua đó, những

(1).Xem: Luật hoạt động giám sát của Quốc hội ban hành ngày 17/6/2003.

cơ quan này đưa ra những yêu cầu và những biện pháp cải tiến chế độ, quy trình lập pháp, lập quy nâng cao hiệu lực quản lí nhà nước. Thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp phát hiện ra những vi phạm pháp luật xâm phạm tới trật tự và lợi ích nhà nước, xã hội và công dân của cán bộ nhà nước, từ đó mà kịp thời xử lí hoặc yêu cầu các cấp, các ngành xử lí nghiêm minh những vi phạm đó để củng cố pháp chế. Các hình thức, phương pháp giám sát được triển khai đã đem lại kết quả khá tốt, góp phần vào việc thực hiện nhiệm vụ, mục tiêu của công cuộc đổi mới, tăng cường hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, phát huy dân chủ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

a. Hoạt động giám sát của Quốc hội

Hoạt động giám sát của Quốc hội vừa là chức năng, vừa là nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội. Quyền đó đã được khẳng định cụ thể tại khoản 2 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và khoản 2 Điều 2 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001: *"Quốc hội... thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước"*. Quy định này vừa khẳng định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, vừa khẳng định nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất tập trung trong tay nhân dân lao động. Quy định trên cũng đồng thời khẳng định - chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao là Quốc hội. Nói Quốc hội trong trường hợp này là toàn thể đại biểu Quốc hội chứ không phải chỉ một đoàn đại biểu hay một bộ phận nào đó của Quốc hội. Vì thế, Quốc hội mới có quyền và đủ điều kiện thực hiện "quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước".

Hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện dưới

nhiều hình thức khác nhau, có thể định kì tại các kì họp của Quốc hội nhưng cũng có thể được thực hiện thường xuyên thông qua Uỷ ban thường vụ Quốc hội, các Uỷ ban của Quốc hội, các hội đồng của Quốc hội cũng như các đại biểu Quốc hội. Theo đó, đối tượng giám sát tối cao chỉ có thể là các cơ quan và cá nhân do Quốc hội thành lập, bầu hoặc phê chuẩn như Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, những người đứng đầu của các cơ quan này và các thành viên của Chính phủ.(1) Nội dung của quyền giám sát của Quốc hội bao hàm hoạt động theo dõi và kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp đối với nội dung các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước chịu sự giám sát trực tiếp của Quốc hội ban hành (của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao) cũng như tính hợp hiến, hợp pháp đối với hoạt động tổ chức và thực hiện pháp luật trong thực tiễn của các cơ quan nhà nước đó. Nội dung giám sát này có ý nghĩa rất to lớn và sâu sắc trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân.

Theo quy định trên, hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan nhà nước được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau: Nghe, xem xét và đánh giá công khai các báo cáo của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các bộ về hoạt động của mình, thông qua việc chất vấn của các đại biểu Quốc hội đối với Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; nghe Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao báo cáo, đồng thời cũng chất vấn đối với Chánh án Toà

(1).Xem: Trần Ngọc Đường, Tạp chí nghiên cứu lập pháp số 3, tháng 3/2003, tr. 26.

án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về các vấn đề liên quan.[1]

Ngoài ra, hoạt động giám sát của Quốc hội còn được thực hiện thông qua hoạt động của các tổ đại biểu và các đại biểu Quốc hội ở các địa phương và cơ sở, đặc biệt thông qua việc tiếp xúc của họ với các cử tri, nghe đề nghị cũng như các yêu cầu và khiếu nại của cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước và các cán bộ có thẩm quyền ở những cơ quan ấy. Thông qua việc thực hiện quyền giám sát, Quốc hội xây dựng những biện pháp và giải pháp hữu hiệu để giải quyết những vấn đề được phát hiện từ việc thực hiện quyền giám sát của mình. Chẳng hạn như việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu và phê chuẩn (khoản 7 Điều 84 Hiến pháp năm 1992).

Trong việc thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, Quốc hội thực hiện quyền này tập trung trước hết đối với hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Quốc hội thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước tức là thực hiện quyền lực nhà nước về mặt tổ chức đối với bộ máy hành chính nhà nước. Chỉ có Quốc hội mới có quyền bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.[2]

b. Hoạt động giám sát của hội đồng nhân dân

Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn của uỷ ban nhân

(1).Xem: Điều 7 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội ngày 17/06/2003.
(2).Xem: Khoản 9 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), khoản 9 Điều 2 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001.

dân cũng như các đơn vị trực thuộc. Hoạt động giám sát của hội đồng nhân dân địa phương là chức năng chủ yếu của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương được thực hiện trước hết ở các kì họp của hội đồng nhân dân. Hoạt động giám sát này cũng được thực hiện thông qua việc nghe và thảo luận báo cáo của uỷ ban nhân dân, thông qua việc chất vấn các đại biểu là lãnh đạo của uỷ ban nhân dân cũng như các đại biểu là lãnh đạo cơ quan kiểm sát và xét xử ở địa phương.

Mặc dù hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện ở địa phương nhưng hoạt động của nó không chỉ bó hẹp ở phạm vi hoạt động của "cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương" mà mang tính chất toàn diện của cơ quan chính quyền địa phương. Chính vì vậy hoạt động của hội đồng nhân dân đặt dưới sự chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra của các cơ quan nhà nước cấp trên, trong đó có Chính phủ.[1] Nhiệm vụ của hội đồng nhân dân do Hiến pháp và Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân quy định. Vì thế hoạt động của hội đồng nhân dân không chỉ là nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản pháp luật của cấp trên mà còn phải chủ động cụ thể hoá những quy định này cho phù hợp với đặc điểm cụ thể ở địa phương mình. Vì lẽ đó mà Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân ra đời. Đây không chỉ cơ sở pháp lí quan trọng góp phần khẳng định quyền hạn của chính quyền địa phương mà văn bản pháp luật này một lần nữa nhấn mạnh tính chủ động và yêu cầu hội đồng nhân dân phải chủ động tăng cường quyền giám sát đối với mọi hoạt động thực thi pháp luật ở địa phương mình. Có như vậy những quy định đó mới thực sự thúc đẩy sự năng động và sáng tạo của quần chúng nhân dân lao động, mới đánh giá xác

(1).Xem: Khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

thực khả năng thực thi pháp luật của địa phương. Ngoài ra, một biểu hiện cụ thể của hình thức giám sát quan trọng của hội đồng nhân dân là việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân (cử tri). Giải quyết khiếu nại, tố cáo của cử tri kịp thời, nhanh chóng, đúng pháp luật là nghĩa vụ của toàn thể đại biểu hội đồng nhân dân chứ không phải riêng của bộ phận nào. Làm tốt nhiệm vụ này là một biểu hiện thiết thực nhất của việc xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Hoạt động này cũng chính là dịp và điều kiện để hội đồng nhân dân hoàn thành nhiệm vụ của người đại biểu của dân mà cử tri và nhân dân địa phương đã tín nhiệm giao cho họ.

Tóm lại, hoạt động giám sát của hội đồng nhân dân góp phần tích cực vào việc phát hiện những sai trái của cơ quan, tổ chức cơ sở trong việc chấp hành pháp luật, trên cơ sở đó kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết, xử lí kịp thời những sai phạm đó; đôn đốc các cơ quan, tổ chức hữu quan thực hiện nghị quyết của hội đồng nhân dân và của cấp trên cũng như giải quyết các vấn đề bức xúc ở địa phương, bảo đảm thi hành có hiệu quả các quy định của pháp luật và nghị quyết của hội đồng nhân dân địa phương.

2. Hoạt động kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước

Kiểm tra là phương tiện quan trọng để phòng ngừa, ngăn chặn, phát hiện và xử lí những vi phạm pháp luật, phát hiện những yếu kém trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước và của đội ngũ cán bộ công chức trong việc thực thi nhiệm vụ của mình. Trong quản lí hành chính nhà nước, kiểm tra là biện pháp quản lí. Kiểm tra được thực hiện bởi nhiều cơ quan, tổ chức nhưng trước hết phải khẳng định vai trò của cơ quan hành chính nhà nước trong việc sử dụng biện pháp này. Vì thế, kiểm tra là hoạt động không thể thiếu

trong quá trình quản lí cũng như trong việc thực hiện quyền hạn của các chủ thể quản lí có thẩm quyền. Hoạt động này phải được tiến hành thường xuyên, liên tục. Ở đây, kiểm tra được hiểu là xem xét, đánh giá việc thực hiện mọi công việc trong hoạt động quản lí nhà nước. Thông qua hoạt động kiểm tra, các chủ thể quản lí vừa phát hiện những điểm tích cực, những điển hình tiên tiến, vừa phát hiện những hiện tượng tiêu cực trong quản lí hành chính nhà nước. Từ đó các chủ thể quản lí vừa có nhiệm vụ hoàn thiện các văn bản quản lí vừa có nhiệm vụ cải tiến biện pháp và phương pháp cũng như cách thức quản lí, đáp ứng yêu cầu của hoạt động chấp hành - điều hành và thực tiễn đặt ra cho họ.

Kiểm tra và thanh tra là hai hoạt động có nhiều điểm tương đồng, đều thúc đẩy và tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong quản lí. Nhưng hai hoạt động này cũng có nhiều điểm khác nhau: Nếu như kiểm tra là hoạt động được tiến hành thường xuyên của các chủ thể quản lí thì thanh tra chỉ được tiến hành theo chương trình, kế hoạch hay thanh tra đột xuất; kiểm tra là hoạt động của tất cả các chủ thể quản lí còn thanh tra chỉ được tiến hành bởi cơ quan thanh tra, đoàn thanh tra, trưởng đoàn thanh tra và các thanh tra viên. Ngoài ra, giữa người kiểm tra và đối tượng kiểm tra luôn có quan hệ về tổ chức, trong khi giữa người thanh tra và các đối tượng bị thanh tra không có quan hệ về tổ chức mà độc lập với nhau.

Kiểm tra cũng không đồng nhất với kiểm toán. Kiểm tra là hoạt động mang tính toàn diện của các chủ thể quản lí đối với đối tượng quản lí, trong khi kiểm toán chỉ tập trung vào những hoạt động liên quan trực tiếp đến việc thu chi ngân sách nhà nước. Có thể nói, hoạt động kiểm toán tuy cũng do các chủ thể quản lí thực hiện nhưng chỉ trong lĩnh vực tài chính, kế toán, quan hệ chặt chẽ với việc quản lí và sử dụng

hiệu quả ngân sách nhà nước.

Hoạt động kiểm tra của cơ quan hành chính nhà nước thể hiện rõ tính quyền lực nhà nước bởi:

- Người kiểm tra tiến hành hoạt động một cách đơn phương, chỉ tuân theo pháp luật, không cần sự đồng ý hay thoả thuận của bên bị kiểm tra. Hoạt động kiểm tra có thể được thực hiện định kì hoặc đột xuất đối với các đối tượng quản lí. Cấp trên có quyền kiểm tra cấp dưới, thủ trưởng có quyền kiểm tra nhân viên với mục đích là tìm hiểu sự thật khách quan trong quản lí hành chính nhà nước ở cấp dưới hoặc nhân viên thuộc quyền.

- Người kiểm tra có quyền yêu cầu bên bị kiểm tra cung cấp hồ sơ, tài liệu và các chứng cứ liên quan tới các vấn đề và nội dung cần kiểm tra. Bên bị kiểm tra không được từ chối hay cản trở việc thực hiện các yêu cầu nói trên. Người nào có hành vi chống đối hoạt động kiểm tra sẽ bị xử lí theo pháp luật.

- Người kiểm tra có quyền ra chỉ thị về phương hướng, thời hạn và biện pháp sửa chữa (đôi khi có cả bồi thường thiệt hại) những thiếu sót mà đoàn kiểm tra đã phát hiện được trong khi làm nhiệm vụ.

Để quyền hạn kiểm tra được sử dụng đúng mục đích đã đặt ra và đúng yêu cầu của pháp luật, Nhà nước cần phải có những quy định pháp lí rõ ràng về phạm vi, thủ tục và thẩm quyền kiểm tra.

Kiểm tra hành chính của các cơ quan hành chính Nhà nước có thẩm quyền chung là một trong những chức năng quan trọng của cơ quan hành pháp. Hoạt động này được tiến hành thường xuyên, liên tục và toàn diện trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội trong phạm vi cả nước hay từng địa phương. Hoạt động kiểm tra này được thực hiện ở bất kì ngành nào, lĩnh vực

nào trong quản lí hành chính nhà nước. Nó được thực hiện trước hết bởi Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp đối với các đối tượng thuộc quyền quản lí của các cơ quan đó. Hình thức kiểm tra cũng phong phú và rất khác nhau phù hợp với mục đích và nội dung của các kì kiểm tra khác nhau. Ngoài ra, kiểm tra còn được thực hiện bởi các cơ quan hành chính Nhà nước có thẩm quyền chuyên môn. Cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn quản lí lĩnh vực nào, ngành nào thì có quyền hạn kiểm tra trong lĩnh vực đó hay ngành đó.

Đối với các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn thì hoạt động kiểm tra được thực hiện thường xuyên thông qua các cơ quan thanh tra ngành (một bộ phận cấu thành của thanh tra nhà nước).

Ở cấp huyện, xã không có thanh tra ngành thì hoạt động kiểm tra được thủ trưởng cơ quan đó quyết định tiến hành dưới nhiều hình thức khác nhau.

Trong phạm vi quyền hạn do pháp luật quy định, các bộ có quyền kiểm tra uỷ ban nhân dân các cấp và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực và có quyền đề nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ những quy định của uỷ ban nhân dân và chủ tịch uỷ ban nhân dân nếu những quy định này trái với các văn bản của bộ về ngành hoặc lĩnh vực mà nó phụ trách.

Kiểm tra của các cán bộ có thẩm quyền đối với nhân viên thuộc quyền là hoạt động kiểm tra có tính trực thuộc chặt chẽ, mang tính toàn diện trong phạm vi từng cơ quan, đơn vị mà người cán bộ đó phụ trách. Hoạt động kiểm tra này có tính trực thuộc giữa chủ thể và đối tượng bị kiểm tra. Thông qua hoạt động kiểm tra các chủ thể có dịp tìm hiểu việc thực hiện pháp luật nhà nước của cấp dưới cũng như việc thực hiện các quy

định của cơ quan và các nhiệm vụ đã được giao từ đó các chủ thể quản lí có biện pháp xử lí thích hợp nhằm giáo dục đối tượng quản lí, xử lí người vi phạm đồng thời cải tiến và sửa đổi, bổ sung các quy định quản lí.

Khi tiến hành kiểm tra, các cơ quan hay cá nhân có thẩm quyền tiến hành hoạt động kiểm tra có quyền ra quyết định yêu cầu đối tượng bị kiểm tra (cơ quan, tổ chức hay cá nhân) tạm đình chỉ thi hành, sửa đổi hay bãi bỏ những quyết định trái pháp luật do họ (đối tượng bị kiểm tra) ban hành.

Thế nhưng, nếu hoạt động kiểm tra không nhằm mục đích nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lí nhà nước, không theo đúng các quy định của pháp luật về thẩm quyền, thủ tục, trật tự và phạm vi kiểm tra thì người bị kiểm tra có quyền khiếu nại yêu cầu cấp có thẩm quyền đình chỉ hoạt động kiểm tra đó.

3. Hoạt động xét xử của toà án nhân dân

Hoạt động xét xử của toà án nhân dân góp phần quan trọng trong việc bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước.

Điều 127 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Toà án nhân dân tối cao, các toà án nhân dân địa phương, các toà án quân sự và các toà án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*". Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt.

Thông qua hoạt động xét xử giải quyết các tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia các quan hệ pháp luật, toà án nhân dân không chỉ xử lí nghiêm minh các trường hợp vi phạm pháp luật mà còn thực hiện việc kiểm tra và giám sát các hoạt động hành chính của các chủ thể có thẩm quyền quản lí hành chính nhà nước góp phần bảo vệ quyền công dân, bảo vệ tài sản nhà nước, tài sản tập thể, bảo vệ tính mạng, quyền tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân và bảo đảm pháp chế

xã hội chủ nghĩa và chế độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Khác với các hoạt động kiểm tra giám sát và thanh tra của các cơ quan nhà nước khác, hoạt động kiểm tra, giám sát của toà án không tiến hành thường xuyên như cơ quan hành chính nhà nước mà chỉ thể hiện rõ thông qua các phiên tòa xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động và hành chính. Những hoạt động này của toà án phải được thực hiện có hiệu quả để xứng đáng là nơi biểu hiện tập trung nhất của quyền lực tư pháp.

Đặc biệt, hoạt động kiểm tra giám sát của toà án đối với hoạt động quản lí hành chính nhà nước được thể hiện rõ nét tại các phiên toà xét xử vụ án hành chính thông qua việc kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp các quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ nhà nước có thẩm quyền.

Tại các phiên toà hành chính, chúng ta có thể thấy rất rõ sự phản kháng của công dân, cơ quan, tổ chức, đối với quyết định hành chính hay hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của các công chức có thẩm quyền. Ở đó, họ muốn làm rõ trách nhiệm qua lại giữa Nhà nước và công dân. Công dân thực hiện đầy đủ những nghĩa vụ của mình để xây dựng và củng cố bộ máy nhà nước, củng cố chính quyền nhưng họ cũng đòi hỏi Nhà nước phải làm tròn nhiệm vụ đối với dân, họ đòi hỏi mọi công chức phải tuân thủ pháp luật, tuân thủ những yêu cầu công vụ để thực sự trở thành "công bộc của nhân dân".

Tại các phiên toà hành chính, chúng ta dễ dàng nhận thấy sự giải quyết các khiếu kiện của dân bằng thủ tục tư pháp với những nguyên tắc bình đẳng, công khai, dân chủ nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức

nhưng cũng nhằm bảo vệ chính quyền. Những hành vi lộng quyền, cửa quyền, thiếu trách nhiệm hay coi thường dân của một bộ phận cán bộ, công chức sẽ bị chấm dứt bằng những quyết định hay bản án thích đáng của toà án. Những quyết định hành chính vi phạm pháp luật, vi phạm dân chủ sẽ bị tuyên huỷ hoặc bị buộc phải sửa đổi. Những quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật đó nếu gây thiệt hại cho công dân, cơ quan hay tổ chức thì toà án còn quyết định buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền ra quyết định đó phải bồi thường thiệt hại cho dân.

Thực tiễn xét xử hành chính trong thời gian qua cho thấy nhiều quyết định hành chính trái pháp luật đã bị tuyên huỷ hoặc phải cải sửa, nhiều hành vi hành chính trái pháp luật đã bị toà án tuyên chấm dứt; nhiều cơ quan tổ chức hay công dân đã được toà án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp kịp thời. Những kết quả ấy góp phần tích cực vào việc thúc đẩy quá trình cải cách nền hành chính, buộc nhiều cơ quan nhà nước, nhất là cơ quan hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức phải tự nâng cao năng lực quản lí và trách nhiệm công vụ đồng thời bảo đảm và tạo điều kiện để phát huy dân chủ, xây dựng bộ máy hành chính ngày càng trong sạch và vững mạnh.

Khi xét xử các vụ kiện hành chính, đặc biệt trong các quá trình giải quyết vụ án, tòa án tự mình hoặc theo yêu cầu bằng văn bản của viện kiểm sát nhân dân có thể ra quyết định áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời. Quyết định này thực sự là những biện pháp rất cần thiết cho việc giải quyết vụ án hành chính hoặc để bảo đảm cho việc thi hành án.

4. Hoạt động của thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân

Cơ quan thanh tra nhà nước tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân

thuộc quyền quản lí của cơ quan quản lí nhà nước cùng cấp.

Ban thanh tra nhân dân giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước.

Hoạt động thanh tra nhà nước là hoạt động chuyên trách, là phương thức thực hiện dân chủ trong quản lí hành chính nhà nước. Hoạt động thanh tra nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lí các hành vi vi phạm pháp luật; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lí, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lí nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Thông thường, hoạt động thanh tra được tiến hành theo 2 phương thức là theo chương trình, kế hoạch hoặc thanh tra đột xuất. Thanh tra đột xuất chỉ được tiến hành khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước hoặc theo yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo phù hợp với trình tự và thủ tục được pháp luật quy định chặt chẽ. Do đó, hoạt động thanh tra vừa mang tính quản lí vừa mang tính tài phán.

Theo pháp luật hiện hành, hệ thống cơ quan thanh tra được tổ chức từ trung ương đến quận, huyện, thị xã (chức năng thanh tra nhà nước ở xã, phường, thị trấn do uỷ ban nhân dân cấp xã trực tiếp đảm nhận).

Các cơ quan thanh tra nhà nước hoạt động theo nguyên tắc "phụ thuộc hai chiều" - nghĩa là vừa trực thuộc thanh tra nhà nước cấp trên vừa trực thuộc cơ quan hành chính nhà

nước trực tiếp quản lí. Riêng thanh tra nhà nước ở trung ương là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về thanh tra và có quyền thanh tra trong phạm vi cả nước. Do đó, Tổng thanh tra Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội (trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội) và Chính phủ về công tác thanh tra trong cả nước.

Hoạt động thanh tra nhà nước vừa được tiến hành trong bộ máy nhà nước (cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lí) và cả ngoài bộ máy, tức là ngoài xã hội nhằm:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, của các bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Thanh tra vụ việc có liên quan đến trách nhiệm quản lí của nhiều bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, của nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Thực hiện nhiệm vụ phòng ngừa và chống tham nhũng theo quy định của pháp luật về chống tham nhũng.

- Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra, về khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng; hướng dẫn, tuyên truyền, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện pháp luật về thanh tra, về khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng.

- Chỉ đạo, hướng dẫn công tác, tổ chức và nghiệp vụ thanh tra; bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra đối với đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác thanh tra.

- Tổng hợp, báo cáo kết quả về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng thuộc phạm vi quản lí nhà nước của Chính phủ; tổng kết kinh nghiệm về

công tác thanh tra.

- Thực hiện hợp tác quốc tế về công tác thanh tra, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng.

- Làm rõ đúng, sai, xác định nguyên nhân, lỗi và trách nhiệm của tổ chức hay cá nhân để kịp thời có biện pháp, giải pháp sửa chữa khuyết điểm và chấn chỉnh hoạt động quản lí.

Hoạt động thanh tra là một trong những biện pháp vô cùng quan trọng làm nên hiệu quả trong quản lí nhà nước. Thông qua thanh tra, các chủ thể quản lí nắm bắt được tình hình thực hiện pháp luật và nhiệm vụ mà Nhà nước giao cho các đối tượng quản lí thuộc quyền, phát hiện những ưu khuyết điểm trong quản lí, trong công tác điều hành chỉ đạo, từ đó kịp thời ban hành những quyết định hay biện pháp khắc phục, sửa chữa cũng như các biện pháp tác động phù hợp nhằm củng cố trật tự pháp luật và phát huy dân chủ trong đời sống xã hội.

Thêm vào đó, cơ quan thanh tra và những người đứng đầu cơ quan thanh tra còn có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành hoặc huỷ bỏ những quy định trái pháp luật được phát hiện qua công tác thanh tra. Đồng thời, họ cũng có quyền kiến nghị với chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp xử lí việc chồng chéo, trùng lắp về chương trình, kế hoạch, nội dung thanh tra thuộc quyền quản lí nhà nước của cấp mình...

Thực hiện tốt những quyền hạn trên, cơ quan thanh tra thông qua hoạt động của mình góp phần tích cực vào việc bảo đảm pháp chế và trật tự xã hội.[1]

Ngoài ra, hoạt động thanh tra còn nhằm thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật hoặc do Thủ tướng Chính phủ giao.

---

(1).Xem: Điều 7, 8, 10, 13 Luật thanh tra.

Để thực hiện quyền hạn thanh tra theo pháp luật, các cơ quan thanh tra có quyền yêu cầu các cơ quan đơn vị và cá nhân có liên quan cung cấp những thông tin và những tư liệu cần thiết phục vụ cho công tác thanh tra cũng như có quyền yêu cầu các đối tượng thanh tra cung cấp tài liệu và trả lời chất vấn của cán bộ thanh tra. Ngoài ra, cơ quan thanh tra hoặc cán bộ thanh tra có thẩm quyền còn có các quyền hạn khác như trưng cầu giám định, niêm phong tài liệu, kê biên tài sản khi có căn cứ nhận định rằng tài liệu và tài sản đó liên quan đến vi phạm pháp luật hoặc tạm đình chỉ hay đình chỉ công tác đối với một người nào đó nếu thấy cần thiết...[1]

Thanh tra nhân dân là mắt xích quan trọng trong hệ thống cơ quan thanh tra nói chung, thực hiện quyền kiểm tra xã hội, thể hiện rõ nét tính dân chủ của quản lí nhà nước, góp phần tăng cường hiệu quả của hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Hoạt động của thanh tra nhân dân tác động tích cực trong việc giám sát việc giải quyết khiếu tố của chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn, thủ trưởng cơ quan, đơn vị cơ sở theo quy định của pháp luật.[2]

5. Hoạt động kiểm tra của các tổ chức xã hội (kiểm tra xã hội)

Tổ chức xã hội là mắt xích rất quan trọng của hệ thống chính trị ở nước ta. Các tổ chức xã hội là những tổ chức tập hợp quần chúng nhân dân lao động tham gia rộng rãi vào quá trình quản lí nhà nước, góp phần tăng cường mối liên hệ mật thiết giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân.

Trong quá trình tham gia quản lí nhà nước, các tổ chức xã hội thể hiện trách nhiệm và vai trò của mình thông qua nhiều

(1).Xem: Điều 15 Luật thanh tra.
(2).Xem: Điều 93 Luật khiếu nại, tố cáo.

hoạt động cụ thể, trong đó có hoạt động kiểm tra - kiểm tra xã hội (kiểm tra Đảng, kiểm tra công đoàn, kiểm tra của nhân dân). Đây là không chỉ là một biện pháp quản lí được các tổ chức xã hội sử dụng như là phương tiện để tham gia quản lí nhà nước nhằm xem xét, phát hiện những ưu, khuyết điểm trong việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước, cán bộ Nhà nước và nhân dân mà đây còn là một biện pháp bảo đảm cho pháp chế ở nước ta được thực hiện thống nhất.

Kiểm tra xã hội là việc nhân dân lao động tham gia vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội thông qua các hoạt động kiểm tra của các tổ chức xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị kinh tế, cán bộ nhà nước và công dân trong việc thực hiện pháp luật. Khái niệm này có thể được khái quát thông qua các đặc điểm của kiểm tra xã hội sau đây:

- Khi tiến hành hoạt động kiểm tra xã hội, các tổ chức xã hội không nhân danh Nhà nước mà chỉ nhân danh chính tổ chức mình. Hoạt động kiểm tra xã hội có thể được tiến hành độc lập nhưng cũng có thể được tiến hành phối hợp cùng với một cơ quan nhà nước nào đó. *Ví dụ,* Tổng liên đoàn lao động Việt Nam phối hợp cùng Bộ tài chính thành lập đoàn thanh tra liên ngành kiểm tra việc chi ngân sách nhà nước từ nguồn vốn vay của nước ngoài hỗ trợ vùng sâu, vùng xa ở một số cơ quan ở địa phương.

- Hoạt động kiểm tra xã hội không gắn với quyền lực nhà nước, không sử dụng quyền lực nhà nước và vì thế không được áp dụng cưỡng chế nhà nước trong mọi hoàn cảnh. Vì lẽ này mà hoạt động kiểm tra xã hội không mang tính quyền lực nhà nước mà mang tính xã hội, tính nhân dân, trừ trường hợp đặc biệt khi một tổ chức xã hội nào đó được trao quyền hạn kiểm tra mang tính quyền lực nhà nước (khi tổ chức xã hội được Nhà nước trao quyền).

- Hình thức và phương pháp kiểm tra xã hội mang tính chất giáo dục chứ không mang tính chất bắt buộc cứng rắn. Trong hoạt động, các tổ chức xã hội thường sử dụng các biện pháp đạo đức tác động đến các quan hệ quản lí. *Ví dụ:* Các tổ chức xã hội thường sử dụng truyền thống đạo lí trong các cuộc hoà giải dân sự, hôn nhân gia đình v.v..

- Mục đích của kiểm tra xã hội là phòng ngừa và ngăn chặn khiếm khuyết hoặc phát hiện vi phạm pháp luật trong quản lí nhà nước nói chung, quản lí hành chính nhà nước nói riêng. Trên cơ sở đó kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục những khiếm khuyết hoặc những biện pháp xử lí đối với vi phạm pháp luật.

- Đối tượng và phạm vi của kiểm tra xã hội là toàn bộ hoạt động của Nhà nước, của các chủ thể và đối tượng quản lí theo quy định của pháp luật hiện hành.

Tóm lại, mặc dù hoạt động kiểm tra của tổ chức xã hội không mang tính quyền lực nhà nước nhưng tác dụng của nó rất lớn đối với quản lí nhà nước, với quá trình dân chủ hoá các hoạt động quản lí hành chính nhà nước, góp phần nâng cao ý thức pháp luật trong nhân dân, đấu tranh có hiệu quả với các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm hiện nay, khi mà mâu thuẫn giữa cái bảo thủ và cái đổi mới, giữa tích cực và tiêu cực, giữa dân chủ thực sự và dân chủ hình thức vẫn còn chưa được giải quyết triệt để.

6. Hoạt động khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo

Khiếu nại, tố cáo là hình thức đặc biệt quan trọng để nhân dân lao động trực tiếp tham gia vào quản lí nhà nước và quản lí xã hội. Nhà nước ta quy định quyền và nghĩa vụ khiếu nại, tố cáo của công dân không chỉ ở Hiến pháp (Điều 74) mà còn

quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ này trong một đạo luật - Luật khiếu nại, tố cáo (ban hành ngày 02/12/1998).

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì "công dân có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào trên các mặt của đời sống xã hội như kinh tế, chính trị, tư tưởng và pháp lí. Nhà nước bảo đảm những điều kiện thuận lợi nhất khẳng định địa vị pháp lí của công dân - chủ thể quan trọng nhất của xã hội. Vì thế, việc khiếu nại, tố cáo phải được cơ quan nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định...".

Ở đây, phải thống nhất trong nhận thức rằng cCông dân không chỉ có quyền khiếu nại, tố cáo mà họ còn có nghĩa vụ khi thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo. Từ việc thực hiện quyền và nghĩa vụ này, pháp luật xác nhận trách nhiệm của công dân trong việc xây dựng bộ máy nhà nước của dân, do dân, vì dân; xây dựng đội ngũ cán bộ nhà nước trong sạch và có năng lực cũng như bổn phận của họ trong xã hội.

Trong quản lí hành chính nhà nước, quyền khiếu nại, tố cáo đã được tập hợp và lần đầu tiên được thống nhất quy định một cách cụ thể trong một đạo luật - Luật khiếu nại, tố cáo. Theo Luật này, công dân có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước và của cán bộ nhà nước có thẩm quyền khi có căn cứ cho rằng những quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Như vậy trên thực tế, luật pháp không chỉ tạo cơ sở pháp lí để công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo mà còn quy định cơ quan nhà nước và cán bộ nhà nước có thẩm quyền phải tự

kiểm tra xem xét lại các quyết định hành chính và hành vi hành chính, nếu thấy trái pháp luật phải kịp thời sửa chữa, khắc phục để tránh phát sinh khiếu nại...[1]

Quy định trên đây có thể được coi là một nguyên tắc hết sức quan trọng trong hoạt động quản lí của cơ quan hành chính nhà nước nhằm giải quyết ngay từ đầu các mâu thuẫn, tranh chấp trong quan hệ hành chính. Chính qua quá trình tự kiểm tra, đánh giá mà các cơ quan hành chính nhà nước hoặc cán bộ nhà nước có thẩm quyền phát hiện ra những quyết định hoặc hành vi trái pháp luật của mình, từ đó kịp thời có những biện pháp thích hợp để điều chỉnh hoặc sửa chữa các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính cho đúng pháp luật.

Quyền khiếu nại, tố cáo là một trong những quyền và nghĩa vụ chính trị - pháp lí của công dân. Quyền khiếu nại, tố cáo của công dân không tồn tại độc lập mà liên quan chặt chẽ với các quyền tự do khác của công dân trong mối quan hệ tổng hoà của sự thống nhất các quyền và nghĩa vụ của công dân. Vì thế, việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân có vai trò to lớn trong việc mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, góp phần tích cực vào việc tăng cường và bảo đảm pháp chế. Thông qua khiếu nại, tố cáo của công dân mà nhiều hành vi tham nhũng, lãng phí, vi phạm dân chủ được làm sáng tỏ, góp phần làm cho bộ máy nhà nước thêm trong sạch, củng cố lòng tin của nhân dân lao động đối với Đảng và Nhà nước ta.

Bên cạnh việc đặt ra các quy định về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, Nhà nước ta còn luôn chú ý xây dựng và ngày càng hoàn thiện các quy định bảo đảm cho công dân đủ điều kiện thực hiện quyền này. Những quy định đó nhấn mạnh:

---

(1).Xem: Điều 3 Luật khiếu nại, tố cáo.

- Mọi công dân có quyền khiếu nại và tố cáo.

- Nhà nước khuyến khích việc hòa giải các tranh chấp trong nội bộ nhân dân trước khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đó nhằm hạn chế khiếu nại phát sinh từ cơ sở.

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tiếp người đến khiếu nại, tố cáo; tiếp nhận và giải quyết kịp thời, đúng pháp luật khiếu nại, tố cáo; xử lí nghiêm minh người vi phạm.

- Người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo mà không giải quyết, thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết hoặc cố tình giải quyết trái pháp luật phải bị xử lí nghiêm minh; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

- Quyết định giải quyết khiếu nại phải được mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng.

- Người bị thiệt hại được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm, được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

- Khiếu nại, tố cáo do cơ quan báo chí chuyển đến phải được cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét và giải quyết ngay.

- Nghiêm cấm mọi hành vi cản trở việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo; trả thù, đe dọa, trù dập người khiếu nại, tố cáo; tiết lộ họ tên, địa chỉ, bút tích của người tố cáo, cố tình không giải quyết hoặc giải quyết khiếu nại, tố cáo trái pháp luật; bao che người bị khiếu nại, tố cáo; can thiệp trái pháp luật vào việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; kích động, cưỡng ép, dụ dỗ, mua chuộc người khác khiếu nại, tố cáo sai sự thật; đe dọa, xúc phạm người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo; lợi dụng việc khiếu nại, tố cáo để xuyên tạc, vu

không, gây rối trật tự. [1]

Tóm lại, quyền khiếu nại, tố cáo của công dân là quyền hiến định vì vậy việc ngày càng hoàn thiện quyền này là yêu cầu tất yếu khách quan. Trong quản lí hành chính nhà nước, công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo không những họ thực hành quyền dân chủ trực tiếp, tham gia thiết thực vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội mà thông qua đó còn là một bảo đảm cho pháp luật được thực thi trong thực tế. Đồng thời đây cũng là cơ hội và điều kiện để công dân phát huy đầy đủ quyền và nghĩa vụ của mình, tăng cường ý thức trách nhiệm trong việc xây dựng Nhà nước, quản lí nhà nước và bảo đảm pháp chế, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân.

(1).Xem: Các điều 1, 3, 5, 6, 7, 8, 15, 16 Luật khiếu nại, tố cáo.

PHẦN RIÊNG

CHƯƠNG I
QUẢN LÍ TÀI SẢN NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM TÀI SẢN NHÀ NƯỚC

1. Tài sản và vai trò của nó trong đời sống xã hội

Tài sản là một phạm trù kinh tế - pháp lí vô cùng quan trọng được nhiều ngành khoa học quan tâm nghiên cứu trong đó có khoa học luật hành chính. Nếu coi sản xuất vật chất là cơ sở tồn tại và phát triển của xã hội thì tài sản với tư cách là tư liệu sản xuất (công cụ lao động, đối tượng lao động) và tư liệu tiêu dùng... là một trong các nội dung cơ bản của cơ sở đó (hoặc của phương thức sản xuất). Như vậy, tài sản là một trong những yếu tố cơ bản của các bộ phận hợp thành tồn tại xã hội.

Tài sản được hiểu với nhiều nghĩa khác nhau: Tài sản là của cải vật chất dùng vào mục đích sản xuất hoặc tiêu dùng;[1] Tài sản là bất kì những gì có thể sở hữu được.[2] Các quan niệm trên cho thấy phạm vi của tài sản rất rộng, bao gồm tất cả các giá trị vật chất hoặc tinh thần mà loài người sử dụng nhằm đáp ứng các nhu cầu tồn tại và phát triển của đời sống xã hội.

Nhận thức được xã hội loài người chỉ có thể tồn tại và phát

(1).Xem: Viện ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 1998.
(2).Xem: Từ điển pháp luật Anh - Việt, Nxb. Thế giới, H.1998.

triển khi có những cơ sở vật chất nhất định nên ngay từ thời cổ xưa, khi vừa mới hình thành, loài người đã biết chiếm giữ, sử dụng những thứ săn bắn, hái lượm được như chim, thú, hoa quả trong tự nhiên hoặc chế tạo những công cụ thô sơ để phục vụ cho nhu cầu cuộc sống. Trong chế độ cộng sản nguyên thủy, do trình độ sản xuất thấp kém, các thành viên của cộng đồng người nguyên thủy đều trực tiếp tham gia quá trình săn bắn, hái lượm nên mọi người đều bình đẳng trong việc thụ hưởng những thành quả lao động đó. Tài sản có được trong quá trình lao động đều là tài sản chung của cộng đồng.

Khi trình độ sản xuất phát triển, có của cải dư thừa, có người đã chiếm đoạt những của cải dư thừa đó tạo nên một lớp người có của và do vậy hình thành chế độ tư hữu.

Trong xã hội chiếm hữu nô lệ và phong kiến, đa số tài sản trong xã hội, đặc biệt là tư liệu sản xuất quan trọng như đất đai, rừng núi, sông biển, hầm mỏ, đường sá... đều thuộc quyền sở hữu của vua chúa và tầng lớp quý tộc. Đến thời kì tư bản chủ nghĩa, tài sản trong xã hội phần lớn tập trung trong tay giai cấp tư sản. Khi xác lập các biện pháp bảo đảm trật tự chế độ sở hữu, nhà nước tư sản coi quyền tư hữu đối với tài sản là thiêng liêng và bất khả xâm phạm. Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa, trong thời kì quá độ, mặc dù có nhiều hình thức sở hữu tài sản khác nhau nhưng các nhà nước xã hội chủ nghĩa đều coi tài sản xã hội chủ nghĩa là thiêng liêng, mọi người phải biết tôn trọng, biết gìn giữ, bảo vệ và phát huy tài sản đó. Tài sản xã hội chủ nghĩa được giao cho nhà nước thống nhất quản lí, nhà nước đại diện cho nhân dân thực hiện quyền sở hữu do vậy hình thành khái niệm tài sản nhà nước xã hội chủ nghĩa.

2. Khái niệm tài sản nhà nước

a. Một số quan niệm về tài sản nhà nước

Tùy giai đoạn lịch sử, tùy vào chế độ chính trị, chế độ pháp

lí về tài sản của từng quốc gia mà người ta có những quan niệm khác nhau về tài sản quốc gia. Có nước quan niệm tài sản quốc gia hoặc công sản là tất cả động sản và bất động sản của quốc gia, của mỗi tỉnh, mỗi xã, mỗi sở công lập dùng để thực hiện mục đích công lợi, điều hành các cơ quan công quyền.(1) Ở Pháp có luật về tài sản các cơ quan nhà nước, theo đó các tài sản này được bảo vệ theo quy chế đặc biệt. Cơ quan hành chính là chủ sở hữu lâu dài của tài sản. Tài sản quốc gia không bao giờ bị tịch thu, bán đấu giá mặc dù cơ quan quản lí nó mắc nợ rất nhiều. Tài sản quốc gia được coi là cơ sở, là phương tiện bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thực thi có hiệu quả nhiệm vụ nặng nề của mình vì lợi ích công.(2)

Các nước theo hệ thống pháp luật Anh - Mĩ thường cho rằng tài sản quốc gia chẳng qua là tổng tài sản của các cá nhân gộp lại. Phần tài sản của xã hội đóng góp được nhà nước sử dụng vì lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia và đảm bảo duy trì hoạt động bình thường của công quyền và đội ngũ công chức được coi là tài sản quốc gia. Quy chế quản lí, bảo vệ tài sản quốc gia được áp dụng như tài sản cá nhân.

Xu hướng chung của các nước tư sản trong những năm gần đây là củng cố, tăng cường và mở rộng phạm vi tư nhân hóa đối với tài sản xã hội, coi đó là một trong những biện pháp cơ bản để cải cách và phát triển nền kinh tế quốc dân.

Khác với các quan niệm trên, nhà nước xã hội chủ nghĩa coi tài sản nhà nước có phạm vi rất rộng (đặc biệt là các tư liệu sản xuất quan trọng và chủ yếu). Tài sản nhà nước bắt nguồn từ tài sản xã hội chủ nghĩa - tài sản của toàn dân. Tài sản này là thiêng liêng và bất khả xâm phạm. Tài sản xã hội chủ nghĩa được giao cho nhà nước quản lí, nhà nước đại diện cho nhân

---

(1).Xem: Trần Thúc Linh. Danh từ pháp luật lược giải. Nxb. Khai trí, Sài Gòn 1974.
(2).Xem: Một số vấn đề về tài phán hành chính ở Cộng hòa Pháp. Nxb. Chính trị quốc gia, H.1993.

dân thực hiện quyền sở hữu tài sản đó (sở hữu nhà nước).

b. Khái niệm tài sản nhà nước theo pháp luật hiện hành

Tài sản nhà nước được xem xét dưới nhiều phương diện khác nhau:

- Về phương diện hành chính - chính trị: Tài sản nhà nước là yếu tố quan trọng liên quan đến việc bảo đảm lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, bảo đảm các chức năng của Nhà nước, bảo đảm hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước.

- Về phương diện kinh tế: Tài sản nhà nước là yếu tố quan trọng liên quan đến địa vị pháp lí, đến tổ chức sản xuất kinh doanh và bảo đảm vai trò chủ đạo của hệ thống doanh nghiệp nhà nước, đến củng cố và phát triển hợp tác đầu tư giữa nước ta và cộng đồng quốc tế.

- Về phương diện tài chính - tiền tệ: Tài sản nhà nước gồm nhiều loại khác nhau được phản ánh bằng giá trị đồng tiền để chuyển giao trong giao lưu kinh tế, dân sự... thông qua đó xác lập chế độ quản lí tài sản nhà nước như chế độ cấp phát, chế độ định mức mua sắm, sử dụng tài sản, chế độ ghi chép sổ sách, báo cáo tài chính, chế độ thuế...

- Về phương diện pháp lí: Khái niệm tài sản nhà nước được xác lập phù hợp với các quan niệm pháp lí liên quan đến tài sản nhà nước được quy định trong các văn bản pháp luật của Nhà nước như Hiến pháp, Bộ luật hình sự, Bộ luật dân sự, Luật đất đai, Luật ngân sách, Luật doanh nghiệp nhà nước...

Từ những điểm đã phân tích trên, có thể đưa ra định nghĩa về tài sản nhà nước như sau: Tài sản nhà nước là những tài sản được hình thành từ nguồn ngân sách nhà nước hoặc có nguồn gốc ngân sách nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật như đất đai, rừng, núi, sông, hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời.

Định nghĩa trên cho thấy khái niệm tài sản nhà nước khác với tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Sự khác nhau đó được thể hiện qua việc Nhà nước quy định những tài sản thuộc sở hữu toàn dân tại Điều 7 Hiến pháp năm 1992 và được nhắc lại tại Điều 205 Bộ luật dân sự: *"Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học - kĩ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân"*.

Việc phân biệt giữa tài sản nhà nước với tài sản thuộc sở hữu toàn dân cho chúng ta thấy tài sản của Nhà nước là tài sản thuộc sở hữu toàn dân; mặt khác, việc quy định như vậy cho thấy người thực hiện quyền sở hữu toàn dân là Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước như Chính phủ, các bộ, các cơ quan nhà nước ở địa phương... làm cho tài sản nhà nước có chủ cụ thể, hữu hình chứ không phải mang tính trừu tượng, vô hình.

3. Các loại tài sản nhà nước

Tài sản nhà nước bao gồm:

- Tài sản nhà nước khu vực hành chính sự nghiệp: Đây là loại tài sản Nhà nước giao cho các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các đơn vị lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp quản lí và sử dụng như đất đai, nhà, công trình xây dựng và các tài sản khác gắn liền với đất đai; các phương tiện giao thông vận tải, trang thiết bị làm việc và các tài sản khác.

- Tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia như hệ thống các công trình giao thông, vận tải; hệ thống các công trình thủy lợi; các công trình văn hóa, công trình kết cấu hạ tầng khác.

- Tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

- Tài sản được xác lập sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật như tài sản là tang vật, phương tiện vi phạm pháp luật bị tịch thu sung quỹ nhà nước và tiền phạt do vi phạm pháp luật; tài sản bị chôn giấu, chìm đắm được tìm thấy, tài sản bị đánh rơi, bỏ quên, vắng chủ, vô chủ và các tài sản khác theo quy định của pháp luật là tài sản nhà nước; tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước biếu, tặng, đóng góp và các hình thức chuyển giao quyền sở hữu tài sản khác cho Nhà nước, tài sản viện trợ của chính phủ, tổ chức phi chính phủ nước ngoài và các tổ chức quốc tế.

- Tài sản dự trữ quốc gia.

- Đất đai, rừng, núi, sông, hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời.

II. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN VÀ PHẠM VI QUẢN LÍ TÀI SẢN NHÀ NƯỚC

1. Nhiệm vụ và quyền hạn về quản lí tài sản nhà nước

a. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Trên cơ sở các quy định của pháp luật như Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ và các văn bản pháp luật khác, Chính phủ có nhiệm vụ thống nhất quản lí tài sản nhà nước.

b. Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ tài chính

- Lập phương án và trình Chính phủ quyết định phương hướng phát triển và sử dụng tài sản nhà nước trong khu vực hành chính sự nghiệp;

- Chủ trì và phối hợp với các bộ, ngành trong việc xây dựng chế độ quản lí, tiêu chuẩn định mức sử dụng các tài sản trong khu vực hành chính sự nghiệp; xây dựng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi và quản lí chi tiêu nhằm quản lí, khai thác, sử

dụng có hiệu quả tài sản nhà nước;

- Tổ chức quản lí, kiểm tra việc sử dụng tài sản nhà nước trong các bộ, ngành, địa phương, đơn vị được giao trực tiếp quản lí, sử dụng tài sản nhà nước.

c. Nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan nhà nước khác ở trung ương

- Lập kế hoạch đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản nhà nước thuộc cơ quan, đơn vị mình quản lí, sử dụng;

- Tổ chức quản lí, sử dụng tài sản nhà nước thuộc bộ, ngành quản lí, sử dụng đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức theo quy định;

- Kiểm tra việc thực hiện quản lí và sử dụng tài sản nhà nước của các đơn vị thuộc bộ, cơ quan phụ trách;

- Thực hiện đúng chế độ hạch toán, đăng kí và báo cáo về tài sản nhà nước theo quy định.

d. Nhiệm vụ, quyền hạn của ủy ban nhân dân cấp tỉnh

- Tổ chức quản lí và sử dụng tài sản nhà nước theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức;

- Kiểm tra việc quản lí và sử dụng tài sản nhà nước của tất cả các ngành, các cấp do địa phương quản lí;

- Quyết định việc đầu tư xây dựng, mua sắm, điều chuyển và thu hồi tài sản nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Quyết định các biện pháp nhằm tăng cường quản lí tài sản nhà nước, chỉ đạo các ngành, các cấp thực hiện đúng chế độ hạch toán, đăng kí và báo cáo tài sản nhà nước theo quy định; phân cấp quản lí tài sản nhà nước cho các ngành, các cấp thuộc cấp tỉnh quản lí.

2. Phạm vi quản lí tài sản nhà nước

- Đối với tài sản thuộc khu vực hành chính sự nghiệp và tài sản được xác lập sở hữu nhà nước thì thực hiện chế độ đăng kí,

báo cáo tài sản; quy định thẩm quyền quyết định mua sắm, tiếp nhận tài sản; chế độ quản lí, sử dụng và xử lí tài sản.

- Đối với tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia, đất đai, tài nguyên thiên nhiên khác thì thực hiện chế độ báo cáo tài sản, chế độ quản lí tài chính trong quá trình điều tra, quy hoạch, tìm kiếm, đo đạc, xác định tài sản và chế độ quản lí tài chính về bảo dưỡng, sửa chữa, tôn tạo, khai thác, sử dụng.

- Đối với tài sản dự trữ nhà nước thì thực hiện chế độ báo cáo tài sản, chế độ quản lí tài chính trong quá trình mua vào, bán ra và quản lí vốn ngân sách nhà nước cho dự trữ tài sản.

- Đối với tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp thì quản lí theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp.

- Tài sản nhà nước thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh được quản lí theo quy chế riêng do Chính phủ quy định.

- Nhà ở thuộc sở hữu nhà nước được quản lí theo quy định của pháp luật về nhà ở.

III. NỘI DUNG QUẢN LÍ TÀI SẢN NHÀ NƯỚC

1. Quản lí tài sản nhà nước trong khu vực hành chính - sự nghiệp

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc quản lí tài sản nhà nước trong khu vực hành chính - sự nghiệp có nội dung như sau:

Tài sản nhà nước trong khu vực hành chính sự nghiệp phải được sử dụng đúng mục đích, chế độ, tiêu chuẩn, định mức; không được sử dụng vào mục đích cá nhân, kinh doanh và các mục đích khác, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng xe ô tô, nhà làm việc và công trình xây dựng khác trong

khu vực hành chính sự nghiệp.

* Cơ quan trực tiếp quản lí, sử dụng tài sản nhà nước có trách nhiệm đăng kí tài sản với cơ quan nhà nước có thẩm quyền:

- Tài sản phải đăng kí gồm nhà, đất đai và các công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai, các phương tiện vận tải và các tài sản khác có giá trị lớn;

- Nội dung đăng kí gồm tên, đặc điểm, kí hiệu tài sản, diện tích (nhà, đất), đặc điểm kĩ thuật, giá trị, mục đích sử dụng, thời gian bắt đầu đưa vào sử dụng;

- Đối với tài sản nhà nước là nhà, đất đai và các công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai thì cơ quan trực tiếp sử dụng tài sản phải làm thủ tục đăng kí theo quy định của Bộ tài chính ngay sau khi hoàn thành việc mua sắm hoặc sau khi hoàn tất thủ tục tiếp nhận tài sản nhà nước theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc công trình xây dựng được quyết toán bàn giao đưa vào sử dụng.

* Việc mở sổ sách theo dõi cả về hiện vật và giá trị đối với mọi tài sản nhà nước, báo cáo định kì hàng năm, báo cáo đột xuất về tài sản nhà nước được tiến hành theo quy định sau:

- Đối với cơ quan trực tiếp quản lí, sử dụng tài sản nhà nước thuộc trung ương quản lí thì báo cáo cơ quan quản lí cấp trên trực tiếp để bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan nhà nước khác và tổ chức ở trung ương tổng hợp báo cáo tài sản nhà nước của bộ, cơ quan, đơn vị mình với Bộ tài chính;

- Đối với cơ quan trực tiếp quản lí, sử dụng tài sản nhà nước thuộc địa phương thì báo cáo cơ quan quản lí cấp trên trực tiếp để các sở, ban, cơ quan, đơn vị trực thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh, ủy ban nhân dân cấp huyện tổng hợp báo cáo tài sản của cơ quan, đơn vị mình với sở tài chính - vật giá. Sở tài chính - vật giá tổng hợp báo cáo tài sản do địa

phương quản lí với ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đồng gửi báo cáo Bộ tài chính;

- Bộ tài chính có trách nhiệm kiểm tra, phân tích và tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình quản lí và sử dụng tài sản nhà nước khu vực hành chính sự nghiệp trong phạm vi cả nước;

* Việc đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng khác và tài sản gắn liền với đất đai khu vực hành chính sự nghiệp được thực hiện như sau:

- Hàng năm, các đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước lập báo cáo với ngành chủ quản cấp trên về nhu cầu xây dựng mới hoặc xây dựng thêm nhà, công trình xây dựng khác và tài sản gắn liền với đất đai để các bộ, cơ quan, tổ chức ở trung ương tổng hợp báo cáo với Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư để sở, ban, cơ quan ở địa phương và ủy ban nhân dân cấp huyện tổng hợp báo cáo với sở tài chính - vật giá, sở kế hoạch và đầu tư.

- Các cơ quan tài chính nhà nước phối hợp với cơ quan kế hoạch và đầu tư căn cứ vào thực trạng về nhà, công trình xây dựng khác của các cơ quan hành chính sự nghiệp; căn cứ vào tiêu chuẩn, định mức sử dụng nhà, công trình xây dựng của từng cơ quan để thẩm định nhu cầu cần đầu tư xây dựng để quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định danh mục dự án và vốn đầu tư xây dựng ghi vào dự toán ngân sách nhà nước hàng năm theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

- Thẩm quyền quyết định đầu tư xây dựng theo quy định hiện hành về quản lí đầu tư và xây dựng của Nhà nước: Sau khi được phép xây dựng, chủ dự án có trách nhiệm tổ chức thực hiện và quản lí theo quy định hiện hành của Nhà nước về xây dựng cơ bản.

* Việc mua sắm phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc

cho các cơ quan hành chính sự nghiệp được thực hiện như sau:

- Hàng năm, đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước căn cứ vào thực trạng phương tiện, trang thiết bị hiện có; căn cứ vào tiêu chuẩn, định mức sử dụng xe ô tô do Thủ tướng Chính phủ quy định và tiêu chuẩn, định mức sử dụng của từng loại tài sản khác do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định để xác định nhu cầu mua sắm phương tiện vận tải và trang thiết bị làm việc, lập dự toán báo cáo cơ quan quản lí cấp trên trực tiếp để bộ, cơ quan, tổ chức ở trung ương tổng hợp báo cáo Bộ tài chính; sở, ban, cơ quan ở địa phương và ủy ban nhân dân cấp huyện tổng hợp, báo cáo sở tài chính - vật giá.

- Thẩm quyền quyết định việc mua sắm phương tiện vận tải và trang thiết bị làm việc được quy định như sau:

+ Bộ trưởng Bộ tài chính thẩm định đưa vào dự toán chi ngân sách trung ương hàng năm về mua sắm phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc cho các cơ quan hành chính sự nghiệp thuộc trung ương trình cấp có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước;

+ Giám đốc Sở tài chính - vật giá thẩm định trình chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định đưa vào dự toán chi ngân sách địa phương hàng năm về mua sắm phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc cho các cơ quan hành chính sự nghiệp thuộc địa phương và trình cấp có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

- Sau khi dự toán chi về mua sắm phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền duyệt thì:

+ Các cơ quan tài chính nhà nước tổ chức cấp phát kinh phí mua sắm cho từng cơ quan hành chính sự nghiệp theo dự toán ngân sách được duyệt;

+ Cơ quan hành chính sự nghiệp có trách nhiệm sử dụng

kinh phí đúng mục đích và thực hiện mua sắm tài sản theo đúng quy định của Bộ tài chính, thực hiện chế độ đăng kí, báo cáo tài sản theo quy định;

+ Kết thúc năm ngân sách, cơ quan hành chính sự nghiệp phải quyết toán đầy đủ, kịp thời kinh phí mua sắm tài sản theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

* Việc bảo dưỡng, sửa chữa tài sản khu vực hành chính sự nghiệp được thực hiện như sau:

- Mọi tài sản nhà nước trong cơ quan hành chính sự nghiệp đều phải được bảo dưỡng, sửa chữa theo đúng chế độ, tiêu chuẩn kĩ thuật về bảo quản, sử dụng tài sản theo quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và dự toán ngân sách được duyệt;

- Hàng năm, đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước căn cứ vào thực trạng tài sản và chế độ, tiêu chuẩn kĩ thuật về quản lí, sử dụng tài sản nhà nước, lập dự toán chi về bảo dưỡng, sửa chữa tài sản báo cáo cơ quan quản lí cấp trên trực tiếp để bộ, cơ quan, tổ chức ở trung ương tổng hợp báo cáo Bộ tài chính thẩm định, xem xét đưa vào dự toán ngân sách trình cấp có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước; để sở, ban, cơ quan ở địa phương và ủy ban nhân dân cấp huyện tổng hợp báo cáo sở tài chính - vật giá thẩm định, xem xét đưa vào dự toán ngân sách trình cấp có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước;

- Sau khi dự toán chi về bảo dưỡng, sửa chữa tài sản được duyệt, các cơ quan hành chính sự nghiệp phải sử dụng kinh phí theo đúng mục đích và có hiệu quả, kết thúc năm ngân sách phải có quyết toán số kinh phí được cấp và báo cáo kết quả bảo dưỡng, sửa chữa tài sản cho cơ quan tài chính nhà nước trực tiếp cấp kinh phí.

Tài sản nhà nước do cơ quan hành chính sự nghiệp quản lí, sử dụng chỉ được điều chuyển cho cơ quan hành chính sự

nghiệp hoặc cơ quan, tổ chức khác khi có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trừ trường hợp đặc biệt có lệnh của cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều động tài sản để khắc phục thiên tai, địch họa.

Thẩm quyền điều chuyển tài sản nhà nước được quy định như sau:

- Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chuyển tài sản nhà nước là đất đai và nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai giữa các bộ, cơ quan, tổ chức ở trung ương với nhau, giữa các cơ quan hành chính sự nghiệp trung ương với các tổ chức khác theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ tài chính và bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan liên quan.

Trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chuyển tài sản là nhà, đất đai, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai và các tài sản quan trọng khác giữa cơ quan hành chính sự nghiệp trung ương với cơ quan hành chính sự nghiệp địa phương theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ tài chính, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan liên quan ở trung ương và chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Bộ trưởng Bộ tài chính quyết định điều chuyển các loại tài sản nhà nước còn lại giữa các bộ, cơ quan, tổ chức ở trung ương với nhau, giữa cơ quan hành chính sự nghiệp trung ương với các tổ chức khác theo đề nghị của bộ, cơ quan liên quan.

Trong trường hợp cần thiết, Bộ tài chính quyết định chuyển tài sản nhà nước còn lại giữa các cơ quan sự nghiệp trung ương với cơ quan hành chính sự nghiệp địa phương theo đề nghị của bộ, cơ quan liên quan ở trung ương và chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

- Bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quyết định điều chuyển tài sản nhà nước giữa các đơn vị hành chính sự nghiệp thụ hưởng ngân sách thuộc nội bộ ngành trực tiếp quản lí đồng thời báo cáo Bộ tài chính

theo quy định.

- Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định điều chuyển tài sản nhà nước giữa các cơ quan hành chính sự nghiệp của địa phương theo đề nghị của giám đốc sở tài chính - vật giá và thủ trưởng cơ quan, đơn vị có tài sản điều chuyển, tiếp nhận.

- Mọi tài sản nhà nước khi điều chuyển từ cơ quan này sang cơ quan khác phải được kiểm kê, xác định giá trị còn lại, ghi tăng, giảm tài sản và giá trị tài sản, đăng kí lại tài sản đối với tài sản phải đăng kí.

Điều kiện, trình tự, thủ tục điều chuyển tài sản nhà nước giữa các cơ quan hành chính sự nghiệp do Bộ tài chính quy định.

Việc thu hồi tài sản nhà nước được tiến hành khi:

- Đơn vị được giao trực tiếp sử dụng tài sản nhà nước không còn nhu cầu sử dụng hoặc giảm nhu cầu sử dụng do sáp nhập, hợp nhất, thay đổi chức năng, nhiệm vụ và các nguyên nhân khác;

- Tài sản nhà nước thừa so với tiêu chuẩn, định mức được phép sử dụng.

Thẩm quyền thu hồi tài sản nhà nước được quy định như sau:

- Thủ tướng Chính phủ quyết định thu hồi đất đai, nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai; bộ trưởng Bộ tài chính quyết định thu hồi các tài sản còn lại do các bộ, cơ quan, tổ chức trung ương quản lí;

- Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi đất đai, nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai và phương tiện vận tải; giám đốc sở tài chính - vật giá quyết định thu hồi các tài sản còn lại do địa phương quản lí;

- Cơ quan hành chính sự nghiệp trực tiếp quản lí, sử dụng tài sản nhà nước bị thu hồi phải thực hiện chuyển giao đầy đủ tài sản nhà nước theo đúng quyết định thu hồi. Cơ quan tài chính

nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận, quản lí tài sản thu hồi và lập phương án sử dụng tài sản đó để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chuyển tài sản nhà nước theo quy định;

- Tài sản không cần dùng, không còn sử dụng được tại các cơ quan hành chính sự nghiệp phải được xử lí, thanh lí kịp thời theo đúng quy định của Bộ tài chính. Toàn bộ tiền thanh lí tài sản nhà nước sau khi trừ đi các chi phí bảo quản, quản lí tài sản phải nộp vào ngân sách nhà nước theo chế độ quy định.

2. Quản lí tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

* Quyền hạn của doanh nghiệp trong quản lí vốn và tài sản nhà nước:

Theo quy định của Luật doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp nhà nước có quyền quản lí, sử dụng vốn, đất đai, tài nguyên và các nguồn lực khác do Nhà nước giao theo quy định của pháp luật; có quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, cầm cố tài sản thuộc quyền quản lí của doanh nghiệp trừ những thiết bị, nhà xưởng quan trọng theo quy định của Chính phủ phải được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền cho phép trên nguyên tắc bảo toàn và phát triển vốn; đối với đất đai, tài nguyên thuộc quyền quản lí của doanh nghiệp thực hiện theo quy định của pháp luật; đầu tư, liên doanh, liên kết, góp vốn cổ phần theo quy định của pháp luật.

Các doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích thực hiện các quyền trên đây khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Doanh nghiệp nhà nước còn có quyền về quản lí tài chính: Sử dụng vốn và các quỹ của doanh nghiệp để phục vụ sản xuất kinh doanh theo nguyên tắc bảo toàn và có hoàn trả, tự huy động vốn, được phát hành trái phiếu theo quy định của pháp luật, được sử dụng quỹ khấu hao cơ bản theo quy định.

* Nghĩa vụ của doanh nghiệp trong quản lí tài sản do nhà nước giao:

Doanh nghiệp nhà nước có nghĩa vụ sử dụng có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn do Nhà nước giao, bao gồm cả phần vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác (nếu có); nhận và sử dụng có hiệu quả tài nguyên, đất đai và các nguồn lực khác do Nhà nước giao cho doanh nghiệp. Thực hiện đúng chế độ và các quy định về quản lí vốn, tài sản, các quỹ, về kế toán, hạch toán, chế độ kiểm toán và các chế độ khác do Nhà nước quy định. Bảo toàn vốn và tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước, đảm bảo các loại tài sản không bị hư hỏng trước thời hạn hoặc mất mát hoặc ăn chia vào vốn, không được tạo ra lãi giả để làm giảm vốn kể cả vốn cố định và vốn lưu động. Đồng thời, doanh nghiệp nhà nước phải thường xuyên duy trì giá trị đồng vốn của mình để thể hiện bằng năng lực sản xuất của tài sản cố định, khả năng mua sắm vật tư cho dự trữ và tài sản lưu động định mức nói chung, duy trì khả năng thanh toán của xí nghiệp.

* Chuyển dịch, điều động tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp

Tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp có thể được chuyển dịch dưới các hình thức điều động, chuyển nhượng, đưa vào liên doanh, liên kết, góp vốn cổ phần... hoặc thanh lí hoặc bị phá sản.

Nguyên tắc chung là mọi tài sản nhà nước được điều động, chuyển nhượng hoặc đưa vào liên doanh liên kết, góp vốn cổ phần... đều phải được kiểm kê số lượng, xác định đúng nguyên giá và giá trị còn lại trên sổ sách kế toán đồng thời phải xác định nguyên giá tài sản theo thời giá, giá trị tài sản còn lại theo thời giá... trên cơ sở đó lập biên bản giao nhận giữa bên giao tài sản và bên nhận tài sản có sự chứng kiến của cơ quan chủ quản cấp trên và cơ quan tài chính cùng cấp.

* Trong quá trình sử dụng tài sản nhà nước là tài sản cố định, doanh nghiệp phải thực hiện khấu hao, gồm 2 phần:

- Khấu hao cơ bản: Khoản khấu hao này doanh nghiệp phải nộp đủ cho ngân sách nhà nước (trừ trường hợp được phép để lại).

- Khấu hao sửa chữa lớn: Để đảm bảo đáp ứng nhu cầu vốn sửa chữa lớn trong quá trình sử dụng tài sản nhà nước khi doanh nghiệp bị phá sản, tài sản nhà nước được bảo quản, xử lí theo quy định của Luật phá sản.

3. Quản lí tài sản nhà nước thuộc kết cấu hạ tầng, phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia

Tổ chức được giao quản lí, khai thác, sử dụng nhóm tài sản này phải đăng kí, mở sổ sách theo dõi và báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo nội dung thủ tục đăng kí, trình tự báo cáo do pháp luật quy định.

Việc đầu tư xây dựng mới tài sản nhà nước thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước được thực hiện như sau:

- Căn cứ vào định hướng phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia, hàng năm và dài hạn của bộ, cơ quan nhà nước, tổ chức ở trung ương và địa phương, bộ, cơ quan tổ chức ở trung ương, ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm xây dựng các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định theo quy định hiện hành về quản lí đầu tư và xây dựng của Nhà nước.

- Sau khi dự án hoàn thành đưa vào khai thác, sử dụng, cơ quan trực tiếp quản lí, sử dụng tài sản phải thực hiện đăng kí tài sản, mở sổ sách theo dõi cả về giá trị và hiện vật, thực hiện chế độ báo cáo theo quy định.

Việc bảo dưỡng, sửa chữa, tôn tạo tài sản nhà nước thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia

được thực hiện như sau:

- Căn cứ vào chế độ quy định về sử dụng, bảo dưỡng, sửa chữa, tôn tạo và thực trạng của tài sản, hàng năm tổ chức trực tiếp quản lí, khai thác, sử dụng tài sản nhà nước lập dự toán chi về bảo dưỡng, sửa chữa, tôn tạo tài sản báo cáo cơ quan chủ quản xem xét, tổng hợp gửi cơ quan tài chính cùng cấp.

- Cơ quan tài chính nhà nước phối hợp với các ngành có liên quan, căn cứ vào kế hoạch bảo dưỡng, sửa chữa, tôn tạo của các đơn vị và khả năng cân đối của ngân sách nhà nước để thẩm định và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và ghi vào dự toán ngân sách nhà nước hàng năm.

- Căn cứ vào dự toán được duyệt, cơ quan tài chính nhà nước tổ chức cấp phát, theo dõi, quản lí, kiểm tra sử dụng vốn, tham gia nghiệm thu, quyết toán khi công trình hoàn thành.

- Cơ quan trực tiếp quản lí, khai thác tài sản có trách nhiệm sử dụng kinh phí đúng mục đích theo dự toán đã được duyệt.

4. Quản lí tài sản được xác lập sở hữu của nhà nước

* Việc xử lí tài sản vô chủ, tài sản bị chôn giấu, chìm đắm được tìm thấy, tài sản bị đánh rơi, bỏ quên được xác lập sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật dân sự. Việc xử lí tài sản bị tịch thu sung quỹ nhà nước được quy định như sau:

- Đối với tài sản có quyết định bán sung quỹ nhà nước, cơ quan tài chính nhà nước làm thủ tục tiếp nhận tài sản và tổ chức bán đấu giá theo quy định của pháp luật.

- Đối với những tài sản là hàng hóa, vật phẩm dễ bị hư hỏng thì cơ quan ra quyết định tịch thu hoặc cơ quan thi hành án đối với tài sản có quyết định tịch thu của tòa án hoặc cơ quan đang trực tiếp quản lí phải tiến hành lập biên bản và tổ chức bán ngay theo quy định của pháp luật.

- Đối với tài sản có quyết định chuyển giao cho các tổ

chức quản lí, sử dụng thì cơ quan tài chính nhà nước cùng với cơ quan hiện đang bảo quản tài sản đó xác định giá trị tài sản để ghi thu, ghi chi ngân sách, ghi tăng tài sản và làm thủ tục chuyển giao tài sản cho cơ quan, đơn vị tiếp nhận quản lí, sử dụng.

- Đối với tài sản là cổ vật, di tích lịch sử thì tổ chức tiếp nhận tài sản phải thông báo cho cơ quan tài chính nhà nước để cơ quan tài chính nhà nước tổ chức xác định giá trị tài sản, làm thủ tục bàn giao và thực hiện ghi tăng tài sản nhà nước cho cơ quan nhà nước được quản lí, sử dụng tài sản.

- Đối với tài sản là bất động sản thì tổ chức, cá nhân đang trực tiếp quản lí làm thủ tục bàn giao cho cơ quan tài chính nhà nước; cơ quan tài chính nhà nước chủ trì phối hợp với các cơ quan có liên quan lập phương án sử dụng trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đối với bất động sản do cơ quan trung ương quản lí; trình chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với bất động sản do cơ quan địa phương quản lí và tổ chức thực hiện các phương án đã được Thủ tướng Chính phủ hoặc chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh quyết định.

- Trường hợp bất động sản đang được cơ quan tài chính nhà nước quản lí bao gồm cả tài sản thu hồi theo quy định chưa có quyết định sử dụng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì cơ quan tài chính nhà nước có thể cho thuê bất động sản để tận thu cho ngân sách và bù đắp chi phí bảo quản. Khi có quyết định của cơ quan nhà nước về việc sử dụng bất động sản này thì cơ quan tài chính nhà nước phải có trách nhiệm thu hồi tài sản cho thuê và thực hiện theo quyết định đó.

* Toàn bộ tiền thu được từ bán tài sản được xác lập sở hữu nhà nước phải nộp vào ngân sách nhà nước sau khi trừ đi các chi phí liên quan đến công việc tìm kiếm, xác minh, khai quật, trục vớt hoặc điều tra, bắt giữ, vận chuyển, giao nhận, bảo quản, chi thưởng, tổ chức bán đấu giá và tiền chi trả cho người

được hưởng một phần của giá trị tài sản theo quy định của pháp luật và các khoản chi khác có liên quan.

Tổ chức, cơ quan nhà nước được các tổ chức, cá nhân trong nước hoặc nước ngoài hiến, tặng, để lại, thừa kế, đóng góp hoặc chuyển giao tài sản dưới các hình thức khác có trách nhiệm thông báo cho cơ quan tài chính nhà nước cùng cấp và có trách nhiệm quản lí, sử dụng các tài sản này theo đúng quy định của Nhà nước.

Cơ quan tài chính nhà nước có trách nhiệm tổ chức việc định giá tài sản để ghi thu, ghi chi ngân sách nhà nước đồng thời ghi tăng tài sản cho đơn vị sử dụng tài sản.

* Tài sản viện trợ không hoàn lại được quản lí như sau:

- Cơ quan, đơn vị nhận tài sản viện trợ phải báo cáo cơ quan tài chính nhà nước để ghi thu, ghi chi ngân sách nhà nước đồng thời ghi tăng hàng hóa, vật tư tài sản nhà nước cho đơn vị để quản lí và sử dụng theo đúng quy định của Nhà nước. Riêng tài sản viện trợ dưới hình thức hiện vật phải định giá trước khi ghi thu, ghi chi ngân sách nhà nước.

- Tài sản viện trợ cho dự án hoặc phục vụ cho hoạt động của ban quản lí dự án được xác lập là tài sản nhà nước, sau khi dự án kết thúc thì ban quản lí dự án phải báo cáo cơ quan tài chính nhà nước để xác định số lượng, giá trị tài sản và thực hiện chuyển giao cho cơ quan sử dụng theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

5. Quản lí tài sản dự trữ nhà nước

Tổ chức được Chính phủ giao quản lí tài sản dự trữ nhà nước phải kiểm tra, đánh giá lại chất lượng, số lượng tài sản hiện có, xác định mức dự trữ nhà nước, theo định kì hoặc đột xuất báo cáo Cục dự trữ quốc gia để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ và đồng gửi Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư.

Cục dự trữ quốc gia có trách nhiệm tổng hợp nhu cầu hàng hóa, vật tư dự trữ, thống nhất với Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính để lập kế hoạch dự trữ hàng hóa, vật tư trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Bộ tài chính thẩm định nhu cầu bổ sung vốn cho dự trữ hàng hóa, vật tư để ghi vào dự toán ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

Bộ tài chính phối hợp với Cục dự trữ quốc gia và các bộ, ngành liên quan tiến hành kiểm tra hàng hóa, vật tư dự trữ bị hỏng, giảm phẩm chất, hao hụt hoặc dôi thừa trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định xử lí; kiểm tra quyết toán nguồn vốn ngân sách nhà nước cấp bao gồm vốn mua hàng hóa, vật tư dự trữ; vốn bù đắp hao hụt tự nhiên trong quá trình dự trữ và kinh phí bảo quản hàng hóa vật tư dự trữ.

6. Quản lí đất đai và tài nguyên thiên nhiên khác

Đối với đất đai, tài nguyên thiên nhiên khác, cơ quan chuyên ngành quản lí đất đai, tài nguyên thiên nhiên phải báo cáo định kì hàng năm hoặc đột xuất về quỹ đất, trữ lượng tài nguyên thiên nhiên, số liệu, thông tin về kết quả điều tra, khảo sát, thăm dò tài nguyên thiên nhiên cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Bộ tài chính.

* Việc quản lí kinh phí về điều tra, quy hoạch, đo đạc và lập bản đồ địa chính; điều tra, khảo sát, thăm dò tài nguyên thiên nhiên (trừ dầu khí) được quy định như sau:

- Căn cứ vào khối lượng công tác điều tra, quy hoạch, đo đạc lập bản đồ địa chính; điều tra, khảo sát, thăm dò tài nguyên khoáng sản; điều tra bảo vệ tài nguyên rừng, nguồn lợi thủy sản (dưới đây gọi chung là công tác điều tra cơ bản và bảo vệ tài nguyên) được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, cơ quan được giao nhiệm vụ điều tra cơ bản và bảo vệ tài nguyên lập dự toán báo cáo cơ quan quản lí nhà nước cấp

trên trực tiếp và gửi cơ quan tài chính nhà nước, cơ quan kế hoạch và đầu tư thẩm tra để ghi vào dự toán ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

- Căn cứ vào dự toán ngân sách nhà nước đã được phê duyệt, cơ quan tài chính nhà nước tổ chức cấp phát kinh phí, kiểm tra việc sử dụng, kiểm tra quyết toán kinh phí theo chế độ quản lí tài chính hiện hành.

* Cơ quan tài chính nhà nước trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định phương án xác định nguồn thu và các khoản chi trước khi quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất; chủ trì phối hợp với các ngành liên quan xác định giá đất khi thu hồi, thu tiền sử dụng đất khi giao đất có thu tiền sử dụng đất, tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất, xác định giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn liên doanh, xác định giá trị tài sản khi giao đất, xác định tiền thuê đất.

Việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên được thực hiện theo phương thức đấu thầu hoặc hợp đồng khai thác. Bộ tài chính phối hợp với các bộ, ngành quản lí chuyên ngành định giá đấu thầu, giá hợp đồng khai thác, quy định thể thức đấu thầu cho từng trường hợp cụ thể, xây dựng chế độ quản lí tài chính đối với các hoạt động điều tra, khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Tổ chức, cá nhân sử dụng tài liệu, thông tin của Nhà nước về kết quả điều tra, khảo sát, thăm dò tài nguyên thiên nhiên nhằm mục đích khai thác mỏ hoặc thăm dò tiếp để khai thác mỏ phải trả tiền theo quy định của pháp luật.

CHƯƠNG II

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HẢI QUAN

I. KHÁI NIỆM QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HẢI QUAN

Việc giao lưu của mỗi quốc gia với các quốc gia khác trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội là những hoạt động diễn ra thường xuyên. Trong xu hướng toàn cầu hoá hiện nay, việc mở rộng hợp tác và giao lưu quốc tế càng diễn ra mạnh mẽ hơn bao giờ hết. Song hành với việc mở rộng giao lưu, hợp tác để phát triển, các quốc gia cũng đặt ra cho mình nhiệm vụ quan trọng là cần quan tâm tới việc duy trì, củng cố và tăng cường hiệu quả, hiệu lực của các hoạt động quản lí nhà nước chuyên ngành, trong đó có hoạt động quản lí nhà nước về hải quan nhằm mục đích bảo vệ lợi ích, chủ quyền và an ninh của chính quốc gia mình.

Từ điển tiếng Việt đã định nghĩa "hải quan" là "*công tác kiểm soát, đánh thuế hàng hoá xuất nhập cảng*".(1) Định nghĩa này về hải quan đã nêu một cách khái quát nội dung công việc của hải quan. Trên thực tế, hải quan là công việc phức tạp bao gồm nhiều hoạt động khác nhau, cụ thể là:

- Giám sát, kiểm tra đối với việc xuất khẩu, nhập khẩu các hàng hoá, hành lí, bưu phẩm, bưu kiện, các tài sản, đồ vật khác theo quy định của pháp luật;

- Giám sát, kiểm tra các phương tiện vận chuyển hành

(1).Xem: Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hoá - thông tin, H., 1998, tr. 771.

khách, hàng hoá xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh;

- Đánh thuế đối với hàng hoá theo quy định của pháp luật;

- Đấu tranh chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá, tiền tệ qua biên giới và các vi phạm pháp luật về hải quan. Trong nội dung hoạt động này, người ta đặc biệt nhấn mạnh đến vai trò của hoạt động kiểm soát hải quan - các biện pháp tuần tra, điều tra hoặc các biện pháp nghiệp vụ khác do cơ quan hải quan áp dụng để phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới và các hành vi khác vi phạm pháp luật hải quan.

Luật pháp của mỗi nước đều có các quy định xác định mục tiêu, nội dung hoạt động, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan hải quan nước mình. Có thể nói rằng hải quan đã trở thành công cụ thiết yếu của Nhà nước trong việc đảm bảo thực hiện chính sách về phát triển các quan hệ chính trị, kinh tế, văn hoá với nước ngoài, góp phần tăng cường sự giao lưu và hợp tác quốc tế, bảo vệ lợi ích, chủ quyền và an ninh quốc gia.

Đối với đời sống chính trị, kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, vai trò của hoạt động hải quan thể hiện ở những phương diện sau đây:

- Hải quan là công cụ quan trọng của mỗi quốc gia trong việc bảo hộ và thúc đẩy sự phát triển của nền sản xuất trong nước. Thông qua việc kiểm soát chặt chẽ hàng hoá xuất - nhập khẩu, đấu tranh mạnh mẽ với các hoạt động buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá, tiền tệ và các phương tiện thanh toán khác qua biên giới, hoạt động hải quan đã góp phần đảm bảo cho nền kinh tế phát triển ổn định, kích thích và bảo hộ sản xuất trong nước. Cũng chính thông qua việc trực tiếp thực hiện hoạt động thu thuế xuất - nhập khẩu, thuế gián thu đối với hàng nhập khẩu, hoạt động hải quan đã trở thành công cụ rất quan trọng trong việc bảo vệ hàng rào thuế quan nhằm góp phần điều tiết các hoạt động kinh tế diễn ra ở bên trong mỗi quốc gia. Bên

cạnh đó, thông qua việc thu thuế đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu hoạt động hải quan đã đóng góp một phần không nhỏ vào nguồn thu cho ngân sách của các quốc gia.

- Hải quan được xác định là một trong những công cụ quan trọng góp phần vào việc bảo vệ an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội của mỗi quốc gia. Vai trò này của hải quan được đặc biệt nhấn mạnh trong việc phát hiện và xử lí kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về hải quan nói riêng và vi phạm pháp luật nói chung nhằm đảm bảo an ninh về văn hoá tư tưởng, an toàn về vệ sinh - dịch tễ, bảo vệ sức khỏe của nhân dân, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng, ngăn chặn kịp thời những hành vi có nguy cơ đe dọa tới lợi ích, chủ quyền và an ninh của các quốc gia.

- Ngày nay, các quốc gia đang có nhu cầu thu hút vốn đầu tư của các nhà đầu tư nước ngoài nhằm xây dựng và phát triển nền kinh tế của quốc gia mình đều đặc biệt quan tâm tới việc cải thiện môi trường đầu tư, trong đó phải kể đến việc thay đổi luật lệ và chính sách về hải quan, xúc tiến việc cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực hải quan. Đây là việc làm cần thiết bởi luật lệ và chính sách hải quan, thủ tục hải quan là những vấn đề có liên quan trực tiếp đến lợi ích của các nhà đầu tư nước ngoài. Như vậy, hải quan là lĩnh vực hoạt động có tầm quan trọng đặc biệt đối với việc cải thiện môi trường đầu tư, thúc đẩy và thu hút vốn đầu tư của nước ngoài đối với mỗi quốc gia.

Do có vai trò như vậy nên các quốc gia đều đặc biệt quan tâm tới công tác quản lí nhà nước về hải quan và xác định đây là một trong những nội dung quan trọng của các hoạt động quản lí nhà nước chuyên ngành. Ở đây, cần phân biệt hoạt động quản lí nhà nước về hải quan với với bản thân hoạt động hải quan. Nếu như hoạt động hải quan được xác định là những hoạt động mang tính chuyên môn, nghiệp vụ cụ thể do các cơ quan hải quan đảm nhiệm như: kiểm tra, giám sát, thu thuế...

thì quản lí nhà nước về hải quan chính là những công việc đảm bảo cho việc tổ chức thực hiện một cách hiệu quả, đúng pháp luật các hoạt động hải quan trên thực tế. Mặc dù diễn ra ở các cấp độ và phạm vi khác nhau song có thể quan niệm chung rằng quản lí nhà nước về hải quan là hoạt động của các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện trên thực tế các chính sách của nhà nước về hải quan.

Hoạt động quản lí nhà nước về hải quan có những đặc điểm cơ bản sau đây:

- Chủ thể tham gia thực hiện hoạt động quản lí nhà nước về hải quan là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương. Mỗi cơ quan đều có những vai trò nhất định trong hoạt động quản lí nhà nước về hải quan, trong đó hệ thống cơ quan hải quan có vai trò đặc biệt quan trọng. Hệ thống cơ quan này được thành lập, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung, thống nhất dưới sự lãnh đạo của Chính phủ, đảm bảo thực thi có hiệu quả các chính sách về hải quan trong phạm vi toàn quốc. Cùng với hoạt động của cơ quan hải quan, còn có sự phối hợp một cách chặt chẽ của các bộ, ngành có liên quan và chính quyền địa phương trong việc thực hiện một cách đồng bộ nội dung các công việc quản lí nhà nước về hải quan.

- Quản lí nhà nước về hải quan là hoạt động có liên quan chặt chẽ đến các công việc chuyên môn nghiệp vụ về hải quan như kiểm hoá, giám sát hải quan, tính thuế... Điều này đòi hỏi chủ thể quản lí phải có những hiểu biết đầy đủ về bản thân nội dung công việc mang tính chuyên môn nghiệp vụ này, đảm bảo đưa ra những biện pháp tác động quản lí phù hợp với thực tiễn hoạt động hải quan.

- Nội dung của hoạt động quản lí nhà nước về hải quan bao gồm nhiều công việc khác nhau. Việc thực hiện các công

việc này nhằm mục đích đảm bảo cho hoạt động hải quan được tổ chức thực hiện một cách có hiệu quả, đúng pháp luật trên thực tế.

Ở nước ta, do nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động hải quan, ngay từ khi mới giành được độc lập, Hồ Chủ tịch đã kí Sắc lệnh số 27/SL ngày 10/9/1945 thành lập "Sở thuế quan và thuế gián thu" - tiền thân của ngành hải quan Việt Nam sau này. Sau đó, để phù hợp với yêu cầu của tình hình, nhiệm vụ mới của quản lí nhà nước, Sở thuế quan và thuế gián thu được đổi tên thành Nha tổng giám đốc thuế quan và thuế gián thu. Khi hoà bình lập lại ở miền Bắc, Bộ công thương đã ban hành Nghị định số 136/NĐ ngày 14/12/1954 thành lập Sở hải quan trung ương. Ở giai đoạn này, hoạt động của hải quan đã tập trung vào một số nội dung cơ bản nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc xuất nhập khẩu hàng hoá của nước ta với các nước bè bạn, đặc biệt là nhận hàng viện trợ của các nước anh em dành cho nhân dân Việt Nam để tiến hành cuộc kháng chiến chống Mĩ cứu nước. Ngày 27/2/1960, Hội đồng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 03/CP về "Điều lệ hải quan". Việc Điều lệ hải quan ra đời đã khẳng định vị trí độc lập của ngành hải quan. Từ chỗ chỉ là bộ phận của ngành thuế, hải quan đã trở thành một ngành có chức năng và nhiệm vụ riêng biệt. Ngày 26/4/1984 Hội đồng bộ trưởng đã ra Quyết định số 139/HĐBT về việc thành lập Tổng cục hải quan, cơ quan trực thuộc Hội đồng bộ trưởng. Quyết định này đánh dấu sự ra đời chính thức của một cơ quan riêng biệt chuyên điều hành hoạt động hải quan trong phạm vi cả nước, chứng tỏ sự cần thiết và vai trò quan trọng của ngành hải quan trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Ngày 24/02/1990, Chủ tịch Hội đồng nhà nước ban hành Lệnh số 32/LCT- HĐNN công bố "Pháp lệnh hải quan". Đây là cơ sở pháp lí quan trọng cho tổ chức và hoạt động của ngành

hải quan trong thời kì đổi mới, đáp ứng được với những đòi hỏi của công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đảm bảo được yêu cầu của quản lí của Nhà nước về hải quan.

Tuy nhiên, sau hơn mười năm thi hành, Pháp lệnh hải quan năm 1990 đã bộc lộ khá nhiều bất cập so với yêu cầu của đời sống kinh tế, chính trị - xã hội hiện tại, trong đó phải kể đến yêu cầu của việc cải thiện môi trường đầu tư ở Việt Nam. Sự cần thiết phải ban hành văn bản pháp luật mới thay thế Pháp lệnh hải quan năm 1990 đã trở nên rất bức xúc nhất là đối với các doanh nghiệp trực tiếp tham gia vào hoạt động kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu. Ngày 29/6/2001, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá X, kì họp thứ 9 đã thông qua Luật hải quan và đạo luật này chính thức có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2002. Với mục đích *"góp phần bảo đảm thực hiện chính sách của Nhà nước về phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học và công nghệ; hợp tác và giao lưu quốc tế; bảo vệ chủ quyền và an ninh quốc gia, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân"*[1], Luật hải quan năm 2001 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2005) thực sự là cơ sở pháp lí quan trọng trong việc tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lí nhà nước về hải quan ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Thực hiện chương trình cải cách hành chính của Nhà nước hiện nay và để đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất của Chính phủ đối với việc thực hiện nhiệm vụ quản lí nhà nước trong lĩnh vực hải quan và lĩnh vực tài chính, ngày 4/9/2002 Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định số 113/2002/QĐ-TTg về việc chuyển Tổng cục hải quan vào Bộ tài chính. Thực hiện quyết định này, Tổng cục trưởng Tổng cục hải quan đã có quyết định bàn giao công việc với Bộ tài chính. Bộ trưởng Bộ tài chính đã

(1). Luật hải quan năm 2001.

có quyết định tiếp nhận nguyên trạng toàn bộ hệ thống tổ chức hải quan vào Bộ tài chính từ ngày 10/9/2002.

II. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HẢI QUAN VIỆT NAM

1. Hệ thống tổ chức cơ quan hải quan Việt Nam

a. Chức năng, nhiệm vụ của hải quan Việt Nam

Là thiết chế của Nhà nước được thành lập để trực tiếp thực hiện hoạt động hải quan, trước hết, hải quan Việt Nam là cơ quan có chức năng thực hiện hoạt động hải quan theo quy định của pháp luật. Cùng với việc thực hiện hoạt động này, theo quy định của pháp luật, hải quan Việt Nam còn là cơ quan giúp Bộ trưởng Bộ tài chính thực hiện chức năng quản lí nhà nước về hải quan.

Để thực hiện các chức năng nêu trên, theo quy định của Luật hải quan, hải quan Việt Nam có những nhiệm vụ cụ thể sau đây:

1. Thực hiện kiểm tra, giám sát hàng hoá, phương tiện vận tải theo quy định của pháp luật về hải quan;

2. Tham gia công tác đấu tranh, phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới;

3. Tổ chức thực hiện pháp luật về thuế đối với hàng hoá hoá xuất khẩu, nhập khẩu;

4. Kiến nghị chủ trương, biện pháp quản lí nhà nước về hải quan đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và chính sách thuế đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu.

b. Cơ cấu tổ chức

Với những nhiệm vụ và quyền hạn đặc biệt, hải quan Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất dưới sự chỉ đạo tập trung của Chính phủ (tổ chức theo ngành dọc).

Điều 12 Luật hải quan năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2005) quy định rõ: *"Hải quan Việt Nam được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung, thống nhất".*

Tổng cục hải quan là cơ quan trực thuộc Bộ tài chính, có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ tài chính thực hiện chức năng quản lí nhà nước về hải quan; thực thi pháp luật hải quan trong phạm vi cả nước.

Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc liên tỉnh có cục hải quan tỉnh hoặc liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trực thuộc Tổng cục hải quan. Cục hải quan do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập mới, tổ chức lại và giải thể. Cục hải quan thực hiện các công việc về hải quan trong phạm vi lãnh thổ mà mình được phép quản lí theo quy định của pháp luật.

Ở các cửa khẩu, cảng biển quốc tế, cảng sông quốc tế, bưu điện ngoại dịch, khu vực kiểm soát hải quan trên biên giới, bờ biển, cảng sông quốc tế, vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, khu chế xuất hoặc các địa điểm khác theo quy định của pháp luật có chi cục hải quan cửa khẩu, đội kiểm soát hải quan hoặc đơn vị tương đương. Việc thành lập chi cục hải quan cửa khẩu, đội kiểm soát hải quan hoặc đơn vị tương đương do Tổng cục trưởng Tổng cục hải quan quyết định theo quy hoạch tổ chức mạng lưới hải quan đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Chi cục hải quan cửa khẩu, đội kiểm soát hải quan và các đơn vị tương đương là các đơn vị trực tiếp thực hiện những hoạt động nghiệp vụ cụ thể về hải quan theo quy định của pháp luật.

Như vậy, nguyên tắc tập trung, thống nhất thể hiện một cách rõ nét trong tổ chức bộ máy của hải quan Việt Nam. Đứng đầu ngành là Tổng cục trưởng Tổng cục hải quan do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ tài chính và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng Bộ tài chính về hoạt

động của toàn ngành. Cục trưởng cục hải quan các tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm trước Tổng cục trưởng Tổng cục hải quan về hoạt động hải quan trong khu vực mà mình quản lí. Chi cục trưởng chi cục hải quan cửa khẩu và đơn vị tương đương chịu sự quản lí của cục trưởng cục hải quan. Trong việc thực hiện các hoạt động quản lí nhà nước về hải quan, quan hệ của hải quan khu vực với các cơ quan hành chính nhà nước, viện kiểm sát, toà án cũng như quan hệ của hải quan với các bộ, ngành khác chỉ mang tính phối hợp hoạt động chứ không phải là quan hệ phục tùng chỉ đạo. Nguyên tắc tập trung, thống nhất trong tổ chức và hoạt động của hải quan Việt Nam đảm bảo tính độc lập, khách quan của hoạt động hải quan. Đây chính là đòi hỏi hết sức cần thiết đối với những công việc mà nội dung có liên quan đến những hoạt động kiểm tra, kiểm soát việc tuân thủ các quy định của pháp luật trên bất cứ lĩnh vực nào.

2. Địa bàn hoạt động hải quan

Địa bàn hoạt động hải quan là các khu vực mà cơ quan hải quan có thẩm quyền được phép thực hiện các hoạt động hải quan theo quy định của pháp luật. Đây là những khu vực thường xuyên diễn ra các hoạt động về xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh hoặc những hoạt động có liên quan đến các công việc nêu trên. Vai trò quản lí của Nhà nước đối với những hoạt động nói trên có ý nghĩa rất quan trọng và điều này cũng khẳng định sự cần thiết phải xác định các khu vực thuộc địa bàn hoạt động hải quan trong pháp luật về hải quan. Trong địa bàn hoạt động hải quan, cơ quan hải quan chịu trách nhiệm kiểm tra, giám sát và kiểm soát đối với hàng hoá, phương tiện vận tải.

Theo quy định của Điều 6 Luật hải quan năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2005), địa bàn hoạt động hải quan bao gồm các khu vực dưới đây:

- Khu vực cửa khẩu đường bộ: Khu vực này bao gồm cửa khẩu chính, cửa khẩu phụ nằm trong khu vực kiểm soát hải quan dọc theo biên giới đất liền.

- Ga đường sắt liên vận quốc tế: Đây là khu vực phục vụ cho hoạt động đi và đến của các chuyến tàu liên vận quốc tế trên các tuyến đường sắt.

- Cảng biển quốc tế: Theo quy định của Bộ luật hàng hải Việt Nam ngày 30/6/1990, cảng biển là khu vực bao gồm:

+ Kho, bãi, cầu cảng, nhà xưởng, khu hành chính và dịch vụ hàng hải (vùng đất cảng).

+ Vùng nước trước cầu cảng, vùng neo đậu, chuyển tải, luồng ra vào cầu cảng, vùng tránh bão (gọi chung là vùng nước cảng).

- Cảng sông quốc tế: Sông quốc tế là sông chảy qua lãnh thổ của hai hay nhiều quốc gia hoặc phân chia lãnh thổ của các quốc gia.(1) Khu vực cảng sông quốc tế cũng bao gồm hai bộ phận:

+ Kho, bãi, cầu cảng, nhà xưởng, khu hành chính và dịch vụ hàng giang (gọi chung là vùng đất cảng);

+ Vùng nước trước cầu cảng, vùng neo đậu, chuyển tải (gọi chung là vùng nước cảng).

- Cảng hàng không dân dụng quốc tế: Là tổ hợp công trình bao gồm sân bay, nhà ga và trang bị, thiết bị, các công trình mặt đất cần thiết khác được sử dụng cho tầu bay đi và đến, thực hiện dịch vụ vận chuyển hàng không.(2)

- Địa điểm làm thủ tục hải quan ngoài cửa khẩu: Đây là những khu vực nằm ngoài các cửa khẩu nhưng cơ quan hải quan có thẩm quyền thực hiện những thủ tục hải quan cho các tổ chức và cá nhân có liên quan khi được yêu cầu theo quy

---

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình luật quốc tế, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2002, tr. 139.

(2).Xem: Điều 23 Luật hàng không dân dụng Việt Nam.

định của pháp luật. Các địa điểm làm thủ tục hải quan ngoài cửa khẩu đều được pháp luật quy định cụ thể.

- Khu chế xuất: Là khu công nghiệp tập trung chuyên sản xuất hàng hoá xuất khẩu và thực hiện các dịch vụ cho sản xuất và xuất khẩu. Theo quy định của pháp luật, hành lí, ngoại hối của người nước ngoài từ nội địa Việt Nam đưa vào khu chế xuất và từ khu chế xuất vào nội địa Việt Nam được làm thủ tục hải quan tại khu chế xuất.(1) Đồng thời, hàng hoá của xí nghiệp khu chế xuất bán vào thị trường nội địa Việt Nam và mua ở thị trường nội địa Việt Nam coi như hàng hoá xuất nhập khẩu. Trong trường hợp này bên mua và bên bán phải thực hiện thủ tục hải quan tại khu chế xuất theo quy định của pháp luật về hải quan của Việt Nam.

- Kho ngoại quan: Là khu vực được thiết lập trên lãnh thổ Việt Nam, ngăn cách với khu vực xung quanh để tạm thời lưu giữ, bảo quản hàng hoá từ nước ngoài hoặc từ trong nước đưa vào theo hợp đồng giữa chủ kho và chủ hàng dưới sự kiểm tra, giám sát của hải quan Việt Nam. Hàng hoá tạm thời lưu giữ bảo quản trong kho ngoại quan là hàng chờ xuất khẩu ra nước ngoài hoặc chờ nhập khẩu vào Việt Nam.(2) Tổng cục trưởng Tổng cục hải quan quyết định thành lập, chấm dứt hoạt động kho ngoại quan.

- Kho bảo thuế: Là kho của chủ hàng để chứa hàng hoá nhập khẩu đã được thông quan (tức là đã được cơ quan hải quan quyết định cho phép xuất khẩu, nhập khẩu) nhưng chưa nộp thuế. Theo quy định của Luật hải quan, cục trưởng cục hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thành lập, chấm dứt hoạt động kho bảo thuế.

---

(1).Xem: Nghị định của Chính phủ số 36/CP ngày 24/4/1997 ban hành Quy chế khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao.

(2).Xem: Quy chế kho ngoại quan ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 104/TTg ngày 16/3/1994

- Bưu điện quốc tế: Là khu vực thuộc phạm vi hoạt động của bưu điện quốc tế bao gồm kho, bãi, nơi giao nhận bưu phẩm, bưu kiện xuất nhập khẩu.

- Khu vực ưu đãi hải quan: Là khu vực đặc biệt được Nhà nước thiết lập theo đó các đối tượng chịu sự quản lí nhà nước về hải quan được hưởng các chế độ ưu đãi về mặt hải quan như: thủ tục hải quan, thuế, chế độ kiểm tra, giám sát hải quan...

- Các địa điểm kiểm tra hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu trong lãnh thổ và trên vùng biển thực hiện quyền chủ quyền của Việt Nam: Việc tiến hành các hoạt động kiểm tra hành hoá xuất khẩu, nhập khẩu là hoạt động được thực hiện thường xuyên tại các địa điểm kiểm tra theo quy định của pháp luật. Địa điểm kiểm tra hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu bao gồm:

+ Địa điểm kiểm tra hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu trong lãnh thổ;

+ Địa điểm kiểm tra hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu trên vùng biển thực hiện quyền chủ quyền bao gồm vùng tiếp giáp lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế.

- Trụ sở doanh nghiệp khi tiến hành kiểm tra sau thông quan: Kiểm tra sau thông quan được thực hiện trong thời hạn 5 năm kể từ ngày hàng hoá xuất khẩu được thông quan trong trường hợp phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật hải quan. Trong trường hợp này, trụ sở doanh nghiệp sẽ là nơi cơ quan hải quan có thẩm quyền thực hiện việc kiểm tra sau thông quan.

- Các địa bàn hoạt động hải quan khác theo quy định của pháp luật: Ngoài các địa bàn hoạt động nêu trên, hoạt động hải quan còn diễn ra ở một số khu vực khác như:

+ Cửa hàng kinh doanh miễn thuế: là cửa hàng được thiết lập ở các sân bay quốc tế, cảng biển quốc tế, cửa khẩu đường bộ quốc tế hoặc ở trong nội địa để bán các loại hàng hoá theo giá ưu đãi cho các đối tượng đặc biệt được pháp luật quy định.

+ Các tuyến đường quá cảnh Việt Nam: Là các tuyến đường bộ, đường sông, đường biển, đường hàng không, đường sắt liên vận quốc tế được Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định cho hoạt động quá cảnh, mượn đường Việt Nam.

3. Một số nội dung chủ yếu của hoạt động hải quan

a. Thủ tục hải quan

Thủ tục hải quan là trình tự thực hiện các công việc thuộc thẩm quyền của cơ quan hải quan, trình tự thực hiện quyền và nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân liên quan trong quá trình tiến hành hoạt động hải quan theo quy định của pháp luật. Bên cạnh Luật hải quan năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2005), ngày 31/12/2001, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 101/2001/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật hải quan về thủ tục hải quan, chế độ kiểm tra, giám sát hải quan.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh phải được làm thủ tục hải quan theo đúng các nguyên tắc của thủ tục hành chính, đó là "công khai, nhanh chóng và theo đúng các quy định của pháp luật".(1) Đây là yêu cầu vô cùng quan trọng nhằm đảm bảo lợi ích cho các tổ chức và cá nhân khi tham gia vào hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh cũng như lợi ích chủ quyền và an ninh của quốc gia.

Thủ tục hải quan rất đa dạng và được chia thành nhiều loại, trong đó thủ tục thông quan hàng hoá, phương tiện vận tải được thực hiện một cách thường xuyên và ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lí nhà nước về hải quan. Tham gia vào thủ

(1).Xem: Khoản 3 Điều 15 Luật hải quan.

tục thông quan gồm có:

- Người khai hải quan: Người khai hải quan bao gồm chủ hàng hoá, chủ phương tiện vận tải hoặc người được chủ hàng hoá, chủ phương tiện vận tải uỷ quyền (người đại lí làm thủ tục hải quan theo quy định của Điều 21 Luật hải quan). Tham gia vào thủ tục thông quan, người khai hải quan có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ được quy định tại Điều 23 Luật hải quan.

- Công chức hải quan có thẩm quyền: Đây là những người trực tiếp thực hiện thẩm quyền của mình trong lĩnh vực quản lí nhà nước về hải quan theo quy định của pháp luật, đảm bảo cho hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh được thực hiện theo đúng pháp luật. Để thực hiện công việc của mình công chức hải quan có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể theo quy định của Điều 27 Luật hải quan.

Thủ tục thông quan được thực hiện tại các địa điểm làm thủ tục hải quan theo quy định của Điều 17 Luật hải quan, bao gồm những nội dung công việc cụ thể dưới đây:

- Khai nộp, tiếp nhận và đăng kí hồ sơ hải quan:

Việc khai, nộp hồ sơ hải quan là nghĩa vụ của người khai hải quan. Trong thời hạn được pháp luật quy định, người khai hải quan phải hoàn tất hồ sơ hải quan và nộp cho công chức hải quan có thẩm quyền để xem xét việc tiếp nhận và đăng kí. Hồ sơ hải quan gồm có:

+ Tờ khai hải quan: Do người khai hải quan khai đầy đủ, chính xác, rõ ràng theo mẫu thống nhất do Tổng cục hải quan quy định.

+ Hoá đơn thương mại;

+ Hợp đồng mua bán hàng hoá;

+ Giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất

cảnh, nhập cảnh, quá cảnh mà theo quy định phải có giấy phép;

+ Các chứng từ khác theo quy định cụ thể của pháp luật.

Hồ sơ hải quan phải được nộp tại trụ sở hải quan theo đúng quy định của pháp luật. Công chức hải quan có trách nhiệm tiếp nhận và đăng kí, kiểm tra hồ sơ hải quan ngay sau khi người khai hải quan nộp, xuất trình giấy tờ theo đúng quy định của pháp luật.

- Tiến hành kiểm tra hải quan: Người khai hải quan có trách nhiệm đưa hàng hoá, phương tiện vận tải đến địa điểm được quy định để kiểm tra thực tế hàng hoá, phương tiện vận tải. Công chức hải quan sẽ tiến hành việc kiểm tra hồ sơ hải quan cũng như kiểm tra thực tế hàng hoá, phương tiện vận tải theo đúng thủ tục được pháp luật quy định. Trong quá trình thực hiện hoạt động này, các biện pháp giám sát hải quan sẽ được áp dụng để đảm bảo tính nguyên trạng của hàng hoá và phương tiện vận tải.

- Thu thuế và các các khoản thu khác: Thuế và các khoản phí, lệ phí khác là những nghĩa vụ tài chính bắt buộc đối với người khai hải quan. Công chức hải quan có trách nhiệm áp mã tính thuế, thu đúng, thu đủ các khoản thuế, phí và lệ phí khác nhằm đảm bảo nguồn thu cho ngân sách quốc gia.

- Thông quan hàng hoá, phương tiện vận tải: Sau khi hoàn tất các thủ tục cần thiết, công chức hải quan có thẩm quyền sẽ quyết định việc thông quan đối với hàng hoá, phương tiện vận tải theo quy định của Điều 25 Luật hải quan bằng cách xác nhận vào các giấy tờ cần thiết trong hồ sơ hải quan là đã hoàn thành thủ tục hải quan. Hàng hoá, phương tiện vận tải đã được thông quan sẽ chính thức được xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh hoặc quá cảnh mà không phải chịu sự kiểm tra, giám sát hải quan trừ trường hợp kiểm tra sau thông quan theo quy định của pháp luật.

b. Chế độ kiểm tra, giám sát hải quan

* Khái niệm

Theo nghĩa thông thường, kiểm tra là *"xem xét thực chất, thực tế"*;[1] giám sát là *"theo dõi, kiểm tra việc thực thi nhiệm vụ"*.[2]

Dưới góc độ pháp lí, kiểm tra hải quan là việc kiểm tra hồ sơ hải quan, các chứng từ có liên quan và kiểm tra thực tế hàng hoá, phương tiện vận tải do cơ quan hải quan thực hiện.

Giám sát hải quan là những biện pháp nghiệp vụ do cơ quan hải quan áp dụng để đảm bảo sự nguyên trạng của hàng hoá, phương tiện vận tải đang thuộc đối tượng quản lí hải quan.

Kiểm tra, giám sát hải quan là hoạt động mang tính đặc thù của ngành hải quan. Cùng với các hoạt động khác, kiểm tra, giám sát hải quan góp phần rất quan trọng vào việc thực hiện chức năng quản lí nhà nước về hải quan của các cơ quan hải quan. Thông qua công tác này, cơ quan hải quan kịp thời phát hiện những thiếu sót, sơ hở, những vi phạm pháp luật trong công tác quản lí nhà nước về hải quan để xử lí theo pháp luật đồng thời tiến hành sửa đổi, bổ sung hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung các chính sách, chế độ quản lí nhà nước về hải quan cho phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, với yêu cầu cụ thể của từng thời kì, từng giai đoạn khác nhau. Có thể khẳng định rằng vai trò của hoạt động hải quan ở mỗi quốc gia thể hiện chủ yếu thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát hải quan của cơ quan này.

* Đối tượng của kiểm tra, giám sát hải quan

Theo quy định của Luật hải quan, đối tượng của kiểm tra, giám sát hải quan bao gồm:

+ Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh bao gồm tất

(1).Xem: Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hoá - thông tin, H., 1998. tr. 937.
(2).Xem: Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hoá - thông tin, H., 1998, tr. 728.

cả động sản có mã số và tên gọi theo quy định của pháp luật được xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hoặc lưu giữ trong địa bàn hoạt động của hải quan;

+ Hành lí của người xuất cảnh, nhập cảnh là vật dụng cần thiết cho nhu cầu sinh hoạt hoặc mục đích chuyến đi của người xuất cảnh, nhập cảnh bao gồm hành lí mang theo người, hành lí gửi trước hoặc sau chuyến đi. Theo quy định của Luật hải quan, Chính phủ sẽ quy định về tiêu chuẩn hành lí, định mức hành lí được miễn thuế.

+ Ngoại hối, tiền Việt Nam của người xuất cảnh, nhập cảnh;

+ Kim khí quý, đá quý, cổ vật, văn hoá hoá phẩm, bưu phẩm, các loại tài sản khác xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hoặc lưu giữ trong địa bàn hoạt động của hải quan như quà biếu, tặng, tài sản di chuyển...;

+ Phương tiện vận tải bao gồm phương tiện vận tải đường bộ, đường sắt, đường hàng không, đường biển, đường sông xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh;

+ Vật dụng trên phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh bao gồm tài sản sử dụng trên phương tiện vận tải; nguyên liệu, nhiên liệu phục vụ hoạt động của phương tiện vận tải; lương thực, thực phẩm và các đồ dùng khác trực tiếp phục vụ sinh hoạt của người làm việc và hành khách trên phương tiện vận tải.

Tuy nhiên, khi xem xét về đối tượng kiểm tra, giám sát hải quan cần lưu ý một số trường hợp đặc biệt dưới đây:

+ Hàng hoá quá cảnh phải chịu sự giám sát hải quan trong quá trình vận chuyển trên lãnh thổ Việt Nam nhưng không phải kiểm tra hải quan trừ trường hợp có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

+ Hành lí, phương tiện vận tải của cơ quan, tổ chức, cá nhân của người được hưởng quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao,

hành lí, phương tiện vận tải của các đối tượng đặc biệt khác được miễn kiểm tra hải quan.

+ Túi ngoại giao, túi lãnh sự được miễn khai, miễn kiểm tra hải quan.

+ Khi có căn cứ để khẳng định túi ngoại giao, túi lãnh sự bị lạm dụng vào mục đích trái với điều ước quốc tế về quan hệ ngoại giao, quan hệ lãnh sự mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam kí kết hoặc tham gia hoặc trong hành lí, phương tiện vận tải có các đồ vật cấm xuất, nhập khẩu, đồ vật không thuộc loại được hưởng quyền ưu đãi, miễn trừ theo quy định của pháp luật thì Tổng cục hải quan quyết định việc xử lí theo quy định của các điều ước quốc tế đó.

* Các hình thức hoạt động kiểm tra hải quan

Do đối tượng của kiểm tra hải quan rất phong phú, đa dạng nên ngoài những quy định chung về kiểm tra hải quan, pháp luật về hải quan còn có những quy định cụ thể điều chỉnh từng hình thức hoạt động kiểm tra hải quan đặc thù. Căn cứ vào đối tượng kiểm tra, có thể phân chia kiểm tra hải quan thành:

- Kiểm tra hải quan đối với hàng hoá, bao gồm các hoạt động kiểm tra hải quan đối với nhiều đối tượng hàng hoá khác nhau được quy định cụ thể trong Luật hải quan và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này.

- Kiểm tra hải quan đối với các phương tiện vận tải.

Dưới đây chúng ta xem xét một vài điểm cơ bản về hoạt động kiểm tra thực tế hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu để thông quan - một trong những hình thức kiểm tra hải quan đối với hàng hoá:

- Căn cứ để kiểm tra: Để thực hiện việc kiểm tra hải quan, công chức hải quan có thẩm quyền cần dựa trên các căn cứ dưới đây:

+ Hồ sơ hải quan và các thông tin khác có liên quan đến

hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu;

+ Tính chất, chủng loại, nguồn gốc hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu (thực chất đối tượng hàng hoá);

+ Các quy định của pháp luật liên quan đến hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu;

+ Thực tế quá trình chấp hành pháp luật của chủ hàng hoá.

- Địa điểm kiểm tra hải quan: Về nguyên tắc, việc kiểm tra hải quan được tiến hành tại cửa khẩu hoặc địa điểm kiểm tra hải quan ngoài cửa khẩu.

Việc kiểm tra hải quan được thực hiện tại cửa khẩu nhập đầu tiên hoặc tại cửa khẩu xuất cuối cùng. Đối với hàng hoá thuộc diện kinh doanh xuất nhập khẩu, chủ hàng có thể làm thủ tục hải quan và nhân viên hải quan kiểm tra hải quan tại bất kì cơ quan hải quan cấp tỉnh nào hoặc bất kì cửa khẩu nào mà chủ hàng thấy thuận tiện. Nếu có yêu cầu của chủ thể bị kiểm tra và được sự đồng ý của trưởng hải quan cửa khẩu hoặc trưởng phòng nghiệp vụ của hải quan cấp tỉnh trở lên, việc kiểm tra hải quan có thể được tiến hành tại bất kì địa điểm nào trong nội địa.

- Phương thức kiểm tra hải quan: Việc kiểm tra hải quan có thể tiến hành bằng một trong các phương thức sau đây, theo quy định của pháp luật:

+ Miễn kiểm tra thực tế hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu;

+ Kiểm tra xác suất thực tế hàng hoá không quá 10% đối với mỗi lô hàng xuất khẩu, nhập khẩu.

+ Kiểm tra thực tế toàn bộ lô hàng xuất khẩu, nhập khẩu;

* Giám sát hải quan

Việc giám sát hải quan đối với hàng hoá, phương tiện vận tải được thực hiện bằng các phương thức sau đây:

+ Niêm phong hải quan hoặc bằng phương tiện kĩ thuật khác;

+ Giám sát trực tiếp do công chức hải quan thực hiện.

Việc giám sát được thực hiện trong những khoảng thời gian như sau:

+ Từ khi hàng hoá nhập khẩu, phương tiện vận tải nhập cảnh tới địa bàn hoạt động hải quan đến khi được thông quan;

+ Từ khi bắt đầu kiểm tra thực tế hàng hoá xuất khẩu đến khi thực xuất;

+ Từ khi hàng hoá, phương tiện vận tải quá cảnh tới địa bàn hoạt động hải quan đến khi ra khỏi lãnh thổ Việt Nam.

III. QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HẢI QUAN

1. Nội dung quản lí nhà nước về hải quan

Muốn tăng cường hiệu quả, hiệu lực của hoạt động hải quan nhằm củng cố vai trò của nó đối với đời sống chính trị, kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, cần thiết phải xác định những nội dung cụ thể của hoạt động quản lí nhà nước về hải quan. Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lí phải xác lập một cách rõ ràng các công việc cần phải thực hiện trên mọi phương diện, đảm bảo chúng có khả năng thúc đẩy một cách mạnh mẽ hoạt động hải quan đi vào nề nếp và thực sự có hiệu quả. Nội dung các hoạt động quản lí nhà nước về hải quan có tính đồng bộ, toàn diện từ xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển đến tổ chức triển khai thực hiện các công việc cụ thể trên thực tế. Nội dung của quản lí nhà nước về hải quan bao gồm:

a. Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành

Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển có ý nghĩa quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển hải quan Việt Nam. Chiến lược phát triển đưa ra những định hướng cơ bản làm cơ sở xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển của ngành trong một

giai đoạn nhất định. Nó cũng là cơ sở để Nhà nước xây dựng chính sách và pháp luật về hải quan - công cụ, phương tiện để quản lí một cách hiệu quả hoạt động hải quan. Chính vì vậy, xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành là nội dung không thể thiếu được trong hoạt động quản lí nhà nước về hải quan.

Việc xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành phải đảm bảo được một số yêu cầu sau đây:

- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành hải quan phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể chung về phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kì, từng giai đoạn nhất định nhằm đảm bảo sự phát triển một cách đồng bộ, nhịp nhàng các ngành, lĩnh vực và sự kết hợp một cách hài hoà lợi ích của ngành này với với ích của các ngành khác trong tổng thể chung.

- Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành hải quan cần phải chú ý đến những nét đặc thù của ngành. Để hải quan thực sự trở thành công cụ quan trọng trong việc giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, công cụ quan trọng bảo vệ chủ quyền kinh tế của quốc gia, trong điều kiện hiện nay cần tính đến xu hướng toàn cầu hoá nền kinh tế, xu thế hội nhập, hợp tác, phát triển và đặc biệt là nhu cầu thúc đẩy, thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam khi xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành hải quan ở nước ta.

- Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành hải quan đòi hỏi có sự tham gia của nhiều ngành, nhiều cấp khác nhau, đòi hỏi sử dụng đồng bộ nhiều biện pháp khác nhau, trong đó vai trò đặc biệt thuộc về Tổng cục hải quan - cơ quan đầu mối có trách nhiệm giúp Chính phủ thực hiện thống nhất quản lí nhà nước về hải quan

trong phạm vi toàn quốc.

b. Xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật về hải quan

Pháp luật là phương tiện quan trọng để tổ chức thực hiện một cách có hiệu quả hoạt động hải quan. Do đặc thù của hoạt động hải quan - lĩnh vực hoạt động có liên quan đến đối tượng và phạm vi quản lí của rất nhiều ngành, cấp khác nhau nên số lượng các văn bản quy phạm pháp luật cần phải ban hành cũng như tổ chức thực hiện là rất lớn. Điều này đặt ra nhiệm vụ đặc biệt quan trọng cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lí nhà nước về hải quan trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật về hải quan. Việc xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật về hải quan phải phù hợp với chính sách "Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tạo điều kiện thuận lợi về hải quan đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh lãnh thổ Việt Nam".(1) Công việc này bao gồm những nội dung cơ bản sau đây:

- Trong phạm vi thẩm quyền đã được pháp luật quy định, cơ quan quản lí nhà nước về hải quan ban bành các văn bản quy phạm pháp luật về hải quan thực hiện một cách thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Ở đây cần nhấn mạnh đến vai trò đặc biệt quan trọng của Chính phủ - cơ quan thống nhất quản lí nhà nước về hải quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật hải quan để áp dụng thống nhất trên phạm vi toàn quốc.

- Trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của mình, các cơ quan quản lí nhà nước về hải quan có trách nhiệm hướng dẫn, thực hiện và tiến hành các hoạt động tuyên truyền pháp luật về hải quan dưới nhiều hình thức khác nhau. Trách nhiệm thực hiện công việc này thuộc về các ngành, các cấp ở trung ương cũng như địa phương, trong đó sự phối hợp một cách

(1).Xem: Điều 1 Luật hải quan.

đồng bộ giữa các cơ quan nhà nước với nhau, giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức hữu quan theo đúng phương châm *"cơ quan hải quan có trách nhiệm phối hợp chặt chẽ với các cơ quan nhà nước, tổ chức hữu quan, đơn vị vũ trang nhân dân"*[1] trong việc thực hiện nhiệm vụ này cần được quan tâm một cách đúng mức.

c. Xây dựng bộ máy hải quan, đào tạo, bồi dưỡng, xây dựng đội ngũ công chức hải quan

Để thực hiện một cách có hiệu quả hoạt động hải quan, Nhà nước không thể không quan tâm đến việc xây dựng tổ chức bộ máy hải quan và đội ngũ công chức hải quan bởi lẽ yếu tố tổ chức và yếu tố con người luôn được coi là yếu tố có tính quyết định đến chất lượng và hiệu quả công việc. Với mục tiêu *"hải quan Việt Nam được xây dựng thành một lực lượng trong sạch, vững mạnh, có trình độ chuyên môn sâu, được trang bị và làm chủ kĩ thuật hiện đại, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả"*,[2] công tác xây dựng bộ máy, đào tạo, bồi dưỡng, xây dựng đội ngũ công chức hải quan có tầm quan trọng đặc biệt. Nội dung công việc này đòi hỏi:

- Phải xây dựng được bộ máy hải quan từ trung ương đến cơ sở đủ sức hoàn thành mọi nhiệm vụ được giao. Bộ máy này cần được các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định một cách rõ ràng về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn trong việc thực hiện hoạt động hải quan nói riêng, quản lí hành chính nhà nước nói chung.

- Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải đặt ra những tiêu chuẩn cụ thể đối với đội ngũ công chức hải quan, đảm bảo cho đội ngũ này có đủ khả năng để thực hiện tốt các công việc chuyên môn của mình theo đúng các yêu cầu mà

(1).Xem: Điều 9 Luật hải quan.
(2).Xem: Điều 7 Luật hải quan.

pháp luật đề ra.

- Thực hiện chế độ tuyển dụng đội ngũ công chức hải quan một cách khách quan, công khai và nghiêm túc. Đồng thời, cần có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức hải quan một cách thường xuyên để nâng cao trình độ, năng lực phẩm chất đạo đức, chính trị của đội ngũ này. Thường xuyên quan tâm đến việc củng cố và nâng cao chất lượng đào tạo của hệ thống các trường đào tạo về nghiệp vụ hải quan.

- Áp dụng chế độ khen thưởng kịp thời đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thành tích xuất sắc trong công việc, xử lí một cách thích đáng các hành vi vi phạm pháp luật nảy sinh trong hoạt động của đội ngũ công chức ngành hải quan.

d. Tổ chức nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ, phương pháp quản lí hải quan hiện đại

Trong điều kiện hiện nay, việc nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ, phương pháp quản lí hiện đại là yêu cầu không thể thiếu trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước nói chung và hoạt động hải quan nói riêng. Sự phát triển như vũ bão của khoa học, kĩ thuật và công nghệ, nhu cầu hiện đại hoá và giảm bớt cường độ của lao động quản lí, yêu cầu nâng cao hiệu quả của hoạt động hải quan đã đòi hỏi các nhà quản lí phải có kế hoạch và triển khai tổ chức thực hiện nghiên cứu ứng dụng những tiến bộ của khoa học, kĩ thuật và công nghệ vào hoạt động hải quan. Về mặt pháp lí, Luật hải quan cũng đã quy định rõ:

- Nhà nước ưu tiên đầu tư phát triển công nghệ và phương tiện kĩ thuật tiên tiến để bảo đảm áp dụng phương pháp quản lí hải quan hiện đại; khuyến khích tổ chức, cá nhân có hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu tham gia xây dựng, nối mạng, khai thác hệ thống thông tin máy tính của hải quan.

- Chính phủ quy định cụ thể hệ thống tiêu chuẩn kĩ thuật

trao đổi số liệu điện tử, giá trị pháp lí các chứng từ điện tử, trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan nhà nước hữu quan, tổ chức, cá nhân hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh trong việc xây dựng, phát triển, khai thác hệ thống thông tin máy tính hải quan.

Rõ ràng, các cơ quan quản lí nhà nước về hải quan có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tổ chức nghiên cứu và ứng dụng những tiến bộ của khoa học kĩ thuật hiện đại trong hoạt động hải quan với mục đích nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động này, làm cho hải quan Việt Nam theo kịp với trình độ của hải quan các nước trong khu vực và trên thế giới.

đ. Thống kê nhà nước về hải quan

Việc nắm bắt một cách chính xác những số liệu thực tế về hoạt động hải quan có ý nghĩa rất quan trọng đối với Nhà nước trong việc xây dựng và điều chỉnh chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển và ban hành chính sách, pháp luật về hải quan. Những con số thống kê này là cơ sở thực tế để cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh, xây dựng kịp thời chính sách và pháp luật trong lĩnh vực hoạt động hải quan. Để làm được điều này, các cơ quan quản lí nhà nước về hải quan có trách nhiệm tiến hành hoạt động thống kê nhà nước về hải quan. Trong điều kiện hiện nay, với sự trợ giúp của các phương tiện khoa học kĩ thuật hiện đại, công tác thống kê nhà nước về hải quan được thực hiện nhanh chóng, chính xác, kịp thời, phục vụ đắc lực cho hoạt động quản lí nhà nước về hải quan. Công việc này đòi hỏi:

- Các cơ quan quản lí nhà nước về hải quan có trách nhiệm yêu cầu các cơ quan, đơn vị hải quan thông báo số liệu thực tế về hoạt động hải quan thực hiện trên địa bàn của mình.

- Định kì hàng tháng, quý, sáu tháng và hàng năm tổ chức thống kê các số liệu thực tế về hoạt động hải quan trên phạm vi toàn quốc để báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Các cơ quan quản lí nhà nước về hải quan chịu trách nhiệm trước Nhà nước về tính chính xác của các số liệu thu thập được.

e. Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo

Thanh tra, kiểm tra là khâu không thể thiếu được trong bất kì hoạt động quản lí nào, trong đó có hoạt động quản lí nhà nước về hải quan. Thông qua thanh tra, kiểm tra, các cơ quan quản lí nhà nước về hải quan nắm bắt được tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao của các đơn vị hải quan, phát hiện những thiếu sót, yếu kém, sơ hở trong quá trình thực hiện hoạt động hải quan, từ đó đề ra các biện pháp khắc phục, sửa chữa cũng như các biện pháp tác động phù hợp nhằm nhân rộng những điển hình tích cực. Tổ chức bộ máy thanh tra, thẩm quyền, thủ tục thực hiện hoạt động thanh tra trong lĩnh vực hải quan được thực hiện theo các quy định của pháp luật hiện hành về thanh tra.

Bên cạnh công tác thanh tra, kiểm tra, hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo là hoạt động có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trước những hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan và công chức hải quan, lập lại trật tự kỉ cương trong lĩnh vực hoạt động hải quan. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực hoạt động hải quan phải tuân thủ đầy đủ những quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, tố cáo.

f. Xử lí vi phạm pháp luật về hải quan

Nói đến xử lí vi phạm pháp luật về hải quan, trước hết phải đề cập hoạt động xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan. Vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan là một dạng cụ thể của vi phạm hành chính nói chung nên cũng phải thoả mãn đầy đủ các dấu hiệu đặc điểm của một vi phạm hành chính, bao gồm:

- Là hành vi trái pháp luật xâm phạm các quy tắc quản lí

nhà nước: Vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan trực tiếp xâm phạm các quy tắc quản lí nhà nước về hải quan. Các quy tắc này, như đã đề cập ở phần trên, rất phong phú đa dạng. Chúng được quy định trong nhiều văn bản khác nhau của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Do tổ chức, cá nhân thực hiện với lỗi cố ý hoặc vô ý: Chủ thể của vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan chính là chủ thể bị kiểm tra, giám sát hải quan theo quy định của pháp luật về hải quan. Các đối tượng này nhận thức được nghĩa vụ pháp lí của mình trong lĩnh vực quản lí nhà nước về hải quan nhưng đã cố ý hoặc vô ý không thực hiện các nghĩa vụ đó nên phải bị xử phạt theo quy định của pháp luật. Chủ thể vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan thông thường là các đối tượng sau đây: 1) Các tổ chức, cá nhân (Việt Nam hoặc nước ngoài) có hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, hoặc có hành lí khi xuất, nhập cảnh ở Việt Nam; 2) Các tổ chức, cá nhân (Việt Nam hoặc nước ngoài) có các phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh lãnh thổ Việt Nam.

- Hành vi đó không phải là tội phạm.

- Hành vi đó được pháp luật quy định phải bị xử phạt hành chính.

Theo Điều 1 Nghị định của Chính phủ số 138/2004/NĐ-CP ngày 17/6/2004 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan thì vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan bao gồm:

- Vi phạm các quy định về thủ tục hải quan;

- Vi phạm các quy định về kiểm tra, giám sát, kiểm soát hải quan;

- Vi phạm các quy định về xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hàng hoá, hành lí, ngoại hối, vàng, tiền Việt Nam, kim khí quý, đá quý, cổ vật, văn hoá phẩm, bưu phẩm, vật dụng trên phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và các tài

sản khác (sau đây gọi chung là hàng hoá); vi phạm các quy định về xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh phương tiện vận tải.

Ngoài những quy định chung, pháp luật về xử phạt hành chính trong lĩnh vực hải quan cũng xác định một số trường hợp các tổ chức, cá nhân được miễn truy cứu trách nhiệm hành chính, bao gồm: [1]

+ Hàng hoá, phương tiện vận tải được đưa vào lãnh thổ Việt Nam do bị hoả hoạn, thiên tai, địch hoạ, sự kiện bất ngờ, trong tình thế cấp thiết phải khai hải quan theo quy định của pháp luật; hàng hoá, phương tiện vận tải đó phải được đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam sau khi các yếu tố nêu trên được khắc phục.

+ Nhầm lẫn trong quá trình gửi hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu nhưng đã được người gửi hàng hoặc đại diện hợp pháp của người gửi hàng hoặc người nhận hàng thông báo bằng văn bản với cơ quan hải quan, được chi cục trưởng hải quan chấp nhận vào trước thời điểm kiểm tra thực tế hàng hoá. Quy định này không áp dụng đối với trường hợp hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu là ma túy, vũ khí, tài liệu phản động.

+ Sửa chữa, bổ sung, thay thế tờ khai hải quan theo đúng quy định tại khoản 2 Điều 22 Luật hải quan.

+ Xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá không đúng với khai hải quan nhưng số thuế đã khai bằng hoặc lớn hơn số thuế phải nộp mà không có ý định trốn tránh việc thực hiện các quy định khác của pháp luật về xuất khẩu, nhập khẩu.

+ Xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá không đúng với khai hải quan về số lượng, trọng lượng quy định tại khoản 3 Điều 15,[2]

---

(1).Xem: Điều 7 Nghị định của Chính phủ số 138/2004/NĐ-CP ngày 17/6/2004 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan

(2). Đây là trường hợp có "hành vi xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá không khai hoặc không đúng với khai hải quan về số lượng, trọng lượng, chất lượng, mã số hàng hoá, trị giá, xuất xứ".

điểm a khoản 3 Điều 16,[1] điểm a khoản 1 Điều 17[2] của Nghị định của Chính phủ số 138/2004/NĐ-CP ngày 17/6/2004 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan mà hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu không đúng với khai hải quan có trị giá dưới 10.000.000 đồng.

+ Xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá không đúng với khai hải quan về số lượng, trọng lượng quy định tại khoản 1 Điều 11,[3] các khoản 1, 2 Điều 12[4] Nghị định của Chính phủ số 138/2004/NĐ-CP ngày 17/6/2004 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan mà hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu không đúng với khai hải quan có trị giá dưới 500.000 đồng.

+ Vi phạm quy định về khai hải quan đối với vàng, ngoại hối, tiền Việt Nam của người xuất cảnh, nhập cảnh mà tang vật vi phạm có trị giá dưới 10.000.000 đồng.

Theo quy định của pháp luật, nhân viên hải quan khi thi hành nhiệm vụ không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính mà thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan được trao cho các đối tượng sau đây:

- Đội trưởng đội nghiệp vụ thuộc chi cục hải quan;

- Chi cục trưởng hải quan, đội trưởng đội kiểm soát thuộc cục hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cục hải quan); đội trưởng đội kiểm soát chống

---

(1). Đây là trường hợp "đưa hàng hoá vào kho ngoại quan không đúng với khai hải quan hoặc hợp đồng thuê kho ngoại quan theo quy định của pháp luật".
(2). Đây là trường hợp "xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá không khai hoặc không đúng với khai hải quan về số lượng, trọng lượng, chất lượng, mã số hàng hoá, chủng loại, trị giá, xuất xứ".
(3). Đây là trường hợp có "hành vi xuất khẩu, nhập khẩu quà biếu không đúng với khai hải quan."
(4). Đó là các hành vi "vi phạm quy định về khai hải quan khi xuất khẩu, nhập khẩu hành lí" và "vi phạm quy định về khai hải quan khi xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá ngoài định mức quy định về hành lí".

buôn lậu và hải đội trưởng hải đội kiểm soát trên biển thuộc Cục điều tra chống buôn lậu Tổng cục hải quan;

- Cục trưởng cục hải quan;

- Cục trưởng Cục điều tra chống buôn lậu thuộc Tổng cục hải quan;

- Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh;

- Bộ đội biên phòng, cảnh sát biển có quyền xử phạt theo quy định tại các Điều 32, 33 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm hành chính về hải quan được quy định tại Điều 10,[1] Điều 14[2] Nghị định của Chính phủ số 138/2004/NĐ-CP ngày 17/6/2004 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan.

Là loại vi phạm hành chính phát sinh trong một lĩnh vực đặc biệt nên vấn đề phân định thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan ngoài việc tuân theo nguyên tắc được quy định tại Điều 37 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính còn phải tuân theo một số quy định dưới đây:

- Mọi hành vi vi phạm pháp luật về hải quan xảy ra trên đất liền, vùng lãnh hải, tiếp giáp lãnh hải, thềm lục địa, vùng đặc quyền kinh tế của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thuộc địa bàn quản lí của hải quan nơi nào thì hải quan ở nơi đó có trách nhiệm xử phạt theo thẩm quyền pháp luật quy định; trường hợp do Cục điều tra chống buôn lậu phát hiện thì thực hiện việc xử phạt theo thẩm quyền.

- Ở những địa điểm dọc biên giới quốc gia, nơi chưa có tổ chức hải quan thì bộ đội biên phòng, cảnh sát biển đóng tại địa bàn đó có quyền xử phạt theo quy định tại các điều 32, 33

---

(1). Điều 10 quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với "vi phạm quy định về mua bán, trao đổi hàng hoá của cư dân biên giới".

(2). Điều 14 quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với "vi phạm quy định về kiểm soát hải quan".

Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan quy định tại các Điều 10, 14 Nghị định của Chính phủ số 138/2004/NĐ-CP ngày 17/6/2004 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan.

Ngoài công việc xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan, cơ quan hải quan còn có những nhiệm vụ quyền hạn quan trọng trong công tác đấu tranh phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới, trong đó có thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm pháp luật có dấu hiệu của tội phạm. Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật hải quan đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự, cơ quan hải quan, công chức hải quan có thẩm quyền do pháp luật tố tụng hình sự quy định được khởi tố vụ án, khởi tố bị can, thực hiện các hoạt động điều tra theo đúng các quy định của pháp luật tố tụng hình sự.

g. Hợp tác quốc tế về hải quan

Ngày nay, hợp tác quốc tế trên mọi lĩnh vực hoạt động là xu thế tất yếu khách quan của các quốc gia trên thế giới. Nắm bắt được điều này, Nhà nước ta đã và đang tiến hành rất nhiều hoạt động cụ thể nhằm tăng cường hơn nữa mối quan hệ hợp tác của mình với các quốc gia trong khu vực và trên thế giới trong lĩnh vực hải quan. Điều này đã thúc đẩy mạnh mẽ sự phát triển của hải quan Việt Nam trên con đường hội nhập với khu vực và thế giới. Các hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này luôn đặt dưới sự quản lí về mặt nhà nước của các cơ quan có thẩm quyền.

Hải quan Việt Nam đã là thành viên chính thức của tổ chức hải quan thế giới WCO (World Customs Organisation) và trên thực tế, hải quan Việt Nam đã tích cực tham gia vào nhiều hoạt động của tổ chức này. Hải quan Việt Nam còn tiến hành nhiều hoạt động hợp tác với hải quan của các nước trong khu vực và

trên thế giới để cùng nhau trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm hoạt động, hợp tác và giúp đỡ lẫn nhau. Nhà nước ta cũng xúc tiến việc tham gia hoặc phê chuẩn những văn bản pháp lí quốc tế quan trọng có liên quan tới lĩnh vực hoạt động hải quan.

2. Cơ quan quản lí nhà nước về hải quan

Theo quy định của Luật hải quan, bộ máy cơ quan làm công tác quản lí nhà nước về hải quan bao gồm:

* *Chính phủ*

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về hải quan trong phạm vi toàn quốc. Chính phủ thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình theo quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ và các văn bản pháp luật có liên quan khác.

* *Tổng cục hải quan*

Tổng cục hải quan là cơ quan trực thuộc Bộ tài chính giúp Bộ trưởng Bộ tài chính thực hiện chức năng quản lí nhà nước chuyên ngành về hải quan; thực thi pháp luật hải quan trong phạm vi cả nước.

Theo điều 2 Nghị định của Chính phủ số 96/2002/NĐ-CP ngày 19/11/2002 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục hải quan thì Tổng cục hải quan thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật hải quan, các quy định khác của pháp luật có liên quan và những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể sau:

1. Trình Bộ trưởng Bộ tài chính dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật về ngành hải quan; chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành hải quan và tổ chức thực hiện;

2. Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của ngành hải quan:

a. Kiểm tra, giám sát hải quan đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh; phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập

cảnh, quá cảnh;

b. Phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới trong phạm vi địa bàn hoạt động hải quan;

Thực hiện các biện pháp phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới ngoài phạm vi địa bàn hoạt động hải quan theo quy định của Chính phủ;

c. Tổ chức thực hiện pháp luật về thuế và các khoản thu khác đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu;

d. Tổ chức thực hiện kiểm tra sau thông quan đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu.

đ. Kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các chủ trương, biện pháp quản lí nhà nước về hải quan đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và chính sách thuế đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu;

3. Thực hiện hợp tác quốc tế về hải quan theo quy định của pháp luật;

4. Tổ chức nghiên cứu khoa học và ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong ngành hải quan;

5. Tổ chức công tác thông tin, tuyên truyền pháp luật về hải quan;

6. Tổ chức chỉ đạo và thực hiện thống kê nhà nước về hải quan;

7. Quản lí tổ chức bộ máy, biên chế, chỉ đạo, thực hiện chế độ tiền lương và chính sách, chế độ đãi ngộ, khen thưởng kỉ luật đối với cán bộ công chức, viên chức nhà nước thuộc phạm vi quản lí của tổng cục; tổ chức công tác đào tạo; bồi dưỡng, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và quản lí các đơn vị sự nghiệp thuộc tổng cục theo quy định của pháp luật và phân cấp của Bộ trưởng Bộ tài chính;

8. Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng và xử lí vi phạm theo quy định của pháp luật;

9. Quản lí tài chính và tài sản của ngành hải quan theo quy định của pháp luật và phân cấp của Bộ trưởng Bộ tài chính.

** Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ*

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Tổng cục hải quan trong việc quản lí nhà nước về hải quan.

** Uỷ ban nhân dân các cấp*

Uỷ ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật hải quan tại địa phương.

CHƯƠNG III

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ DÂN SỐ VÀ LAO ĐỘNG

I. QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ DÂN SỐ

1. Khái niệm quản lí nhà nước về dân số

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, dân số vừa là cơ sở vừa là chủ thể của nền sản xuất xã hội. Lê nin cho rằng lực lượng sản xuất hàng đầu của nhân loại là người lao động. Do vậy vấn đề tái sản xuất về dân số đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển xã hội. Việc tái sản xuất hoàn toàn mang bản chất kinh tế - xã hội. Quy luật phát triển dân số là quy luật riêng của mỗi quốc gia, của mỗi hình thái kinh tế - xã hội. Mỗi phương thức sản xuất xã hội có quy luật dân số riêng của nó. Đói khổ, thất nghiệp, đói nghèo của mỗi quốc gia, mỗi dân tộc do phương thức sản xuất quyết định. Tuy nhiên, chủ nghĩa Mác - Lênin cũng khẳng định sự gia tăng về dân số phải thích ứng với trình độ phát triển về kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia.

Dân số vừa là lực lượng sản xuất, vừa là lực lượng tiêu dùng. Vì vậy quy mô, cơ cấu, chất lượng cũng như tốc độ tăng dân số đều có ảnh hưởng lớn đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Để điều tiết được sản xuất của xã hội thì không thể không điều tiết về dân số. Do vậy, tất cả các quốc gia trên thế giới đều phải nghiên cứu về dân số, xây dựng và thực hiện các chính sách về dân số.

Dân số là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học khác nhau, chủ yếu là:

- Nhân khẩu học: Khoa học nghiên cứu các hiện tượng cơ bản trong dân số như sinh, chết, di cư, cơ cấu dân số;

- Dân số kinh tế: Khoa học nghiên cứu mối quan hệ qua lại giữa dân số và kinh tế, sự tác động tích cực cũng như tiêu cực của dân số đối với sự phát triển của kinh tế cũng như cơ sở kinh tế thích ứng với lượng dân số nhất định;

- Lịch sử dân số: Khoa học nghiên cứu về dân số dưới góc độ lịch sử như tìm hiểu về sự hình thành và phát triển dân số của một nước, một vùng hay toàn thế giới; căn cứ vào những cột mốc về lịch sử để đánh giá và so sánh dân số của mỗi giai đoạn lịch sử cũng như của mỗi quốc gia khác nhau;

- Toán dân số: Khoa học dựa trên cơ sở toán học để phân tích, đánh giá về dân số, về tốc độ tăng dân số, cơ cấu dân số, chất lượng dân số;

- Di truyền học dân số: Khoa học nghiên cứu cơ cấu di truyền của dân số, đánh giá về sự tiến hóa của cơ cấu đó...

Dưới góc độ quản lí nhà nước, dân số được hiểu là toàn bộ số người sinh sống trong giới hạn về lãnh thổ của một nước, một vùng hoặc của cả thế giới vào một thời điểm nhất định theo thời gian.

Thông thường, dân số của một quốc gia gồm có dân bản xứ của quốc gia cộng với dân bản xứ cư trú ở nước ngoài và dân di cư có quốc tịch của nước sở tại. Việc nghiên cứu vấn đề dân số đòi hỏi phải xem xét một cách toàn diện cả từ góc độ số lượng dân cư (thể hiện qua quy mô dân số) và chất lượng dân cư (thể hiện qua cơ cấu dân số). Nói cách khác là chúng ta phải tìm hiểu về quy mô và cơ cấu dân số.

Quy mô dân số là tổng số dân được tính trong một vùng lãnh thổ nhất định tại thời điểm nhất định. Bằng nhiều phương pháp chuyên môn người ta xác định được lượng dân cư sống trên một vùng lãnh thổ nhất định. Cũng qua việc xác định về quy mô dân số, Nhà nước có được các mức đo như mức sinh,

mức chết, di dân... Trên cơ sở của quy mô dân số chúng ta biết được dân số thay đổi theo thời gian và qua đó biết được lượng dân cư tăng hay giảm, từ đó Nhà nước có chính sách tác động vào việc phân bổ dân cư một cách hợp lí.

Dựa vào quy mô dân số chúng ta biết được nước này đông dân hay nước kia ít dân hoặc trong một quốc gia thì vùng này thưa dân hay vùng kia đông dân...

Trên thế giới, nước đông dân nhất hiện nay là Cộng hòa nhân dân Trung Hoa với hơn 1,25 tỉ dân, nước thưa dân nhất là Tumaru với số dân là 10 nghìn người. Thành phố đông dân nhất là Tokyo với 27 triệu dân. Ở Việt Nam, thành phố Hồ Chí Minh có số dân đông nhất là 4 triệu dân, trong khi đó Kon Tum - tỉnh ít dân nhất chỉ có khoảng 255 nghìn dân.

Cơ cấu dân số là sự phân loại dân số căn cứ vào các đặc tính như độ tuổi, giới tính, dân tộc, tôn giáo, trình độ học vấn, tình trạng gia đình, trong đó cơ cấu dân số được xác định theo giới tính và độ tuổi được coi là cơ cấu dân số nền tảng. Đồng thời, nó cũng chính là tiêu chí quan trọng để các quốc gia căn cứ vào đó đưa ra các quyết sách dân số. Ví dụ, khi xác định cơ cấu dân số theo độ tuổi ta sẽ biết được lượng dân cư ở đó già hay trẻ để xác định độ tuổi lao động là bao nhiêu... Trong số các nước đang phát triển, Việt Nam là nước có cơ cấu dân số trẻ. Tương tự như vậy, nếu cơ cấu dân số được xác định theo giới tính thì qua tỉ số về giới tính ta biết được phần trăm nam và nữ. Để xác định cơ cấu dân số theo độ tuổi hoặc theo giới tính, người ta sử dụng tháp dân số. Ở Việt Nam từ năm 1975 đến nay đã có 3 cuộc tổng điều tra dân số được tiến hành vào các năm 1979, 1989, 1999.

Tóm lại, quy mô và cơ cấu dân số được hiểu là lượng dân cư của quốc gia trên cơ sở số dân hiện có và được đánh giá theo tiêu chí căn cứ vào các đặc tính cụ thể như độ tuổi, giới tính, dân tộc, tôn giáo...

Xem xét tình hình phát triển dân số của loài người qua các thời kì nguyên thủy, nô lệ, phong kiến ta thấy mức sinh cũng như mức chết đều cao, dân số tăng chậm và không đồng đều giữa các vùng, các khu vực khác nhau. Cho đến cuối thế kỉ XVIII, đầu thế kỉ XIX do lực lượng sản xuất phát triển mạnh, sức lao động đã trở thành hàng hóa, khoa học và công nghệ phát triển dẫn đến mức sống của con người được đảm bảo, mức chết giảm, tuổi thọ bình quân tăng. Do vậy, dân số ở các nước tư bản vào thế kỉ XIX đã tăng gấp đôi. Có thể nói đây là con số kỉ lục trong lịch sử phát triển dân số của loài người. Sang thế kỉ XX, mức sinh giảm và dân số dần đi vào ổn định. Riêng đối với các nước nghèo thì dân số vẫn có xu hướng gia tăng nhất là ở cuối thập kỉ 60. Theo con số thống kê của Quỹ dân số Liên hợp quốc thì cuối thế kỉ XVIII, trên hành tinh chỉ mới có 1 tỉ người, 130 năm sau mới lên đến 2 tỉ người. Nhưng 30 năm sau nữa, dân số đã tăng bằng khoảng thời gian 130 năm đó. Tiếp đến 14 năm sau (1974), dân số thế giới lên đến 4 tỉ, đến năm 1987 là 5 tỉ và đến tháng 6 năm 1999, dân số thế giới đã là 6 tỉ người. Cũng theo báo cáo của Quỹ dân số Liên hợp quốc thì cứ sau một giây, hành tinh chúng ta có thêm 3 người và như vậy hàng năm có thêm 81 triệu dân. Dự tính đến năm 2100, dân số thế giới là 10,8 tỉ người.

Sự phát triển dân số ở Việt Nam có những nét đặc thù ngoài những quy luật chung của sự phát triển dân số. Dân số Việt Nam luôn được đề cập qua quy mô, cơ cấu và sự phân bổ về dân số, chính vì thế mà dân số Việt Nam có quá trình phát triển rất phong phú. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng phát triển dân số ở Việt Nam đang ở bước quá độ từ truyền thống sang hiện đại. Theo họ, dân số Việt Nam ở vào giữa thế kỉ XX vẫn ở giai đoạn 1 của bước quá độ về dân số. Từ năm 1955 - 1956, ở Việt Nam bắt đầu có sự bùng nổ về dân số (giai đoạn 2 của bước quá độ). Sau năm 1975, Việt Nam ở vào giai đoạn 3 của bước quá độ về dân số. Kết quả thống kê cho thấy tỉ lệ tăng

dân số hàng năm ở Việt Nam trước năm 1976 là 3%, đến năm 1979 là 2,1% và hiện nay gần bằng 2%. Với tốc độ như hiện nay, hàng năm dân số nước ta vẫn tăng từ 1,2 đến 1,3 triệu người. Tuy nhiên, trong nhiều năm gần đây ở Việt Nam lĩnh vực dân số đã có nhiều thành tựu đáng khích lệ như giảm tỉ lệ tăng tự nhiên từ 1,86% năm 1991 xuống còn 1,33% năm 2005.

SỐ DÂN VÀ TỈ LỆ TĂNG DÂN SỐ HÀNG NĂM Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1960 - 1995 [1]

Năm	Số dân (triệu người)	Tỉ lệ tăng dân số (%)
1960	30.172	3,93
1970	41.063	3,24
1979	52.742	2,16
1989	64.142	2,10
1991	67.774	2,30
1992	69.405	2,40
1993	70.982	2,27
1994	72.509	2,00
1995	73.959	2,00

Mặt khác, như trên đã nêu, cơ cấu dân số Việt Nam có nét đặc thù tác động nhất định đến quy mô dân số. Nếu xét cơ cấu dân số theo độ tuổi thì Việt Nam là một trong những nước có dân số trẻ trên thế giới, do vậy đã tác động tích cực đến lực lượng lao động hiện nay (lực lượng trẻ gia tăng trong vòng 20 năm tới). Cũng theo dự báo thì dân số Việt Nam đến năm 2010 là khoảng 110 triệu người. Nếu xét cơ cấu dân số Việt Nam theo giới tính thì tỉ lệ giới tính (nam/nữ) thấp hơn các nước trong khu vực cũng như một số nước trên thế giới. Yếu tố này đã gây ảnh hưởng nhất định đến tốc độ tăng dân số ở Việt

(1). Báo cáo của Tổng cục thống kê.

Nam trong thời gian qua. Do có những nét đặc trưng như vậy nên khi đưa ra các quyết sách về dân số, Nhà nước luôn phải gắn liền dân số với kế hoạch hóa gia đình. Việt Nam vẫn là một trong số những nước có dân số đông trên thế giới.

Vì vậy, tình hình dân số ở nước ta hiện nay còn cần phải quan tâm một số vấn đề sau:

- Tốc độ tăng dân số còn quá cao;

- Mật độ dân số đông;

- Sự phân bổ dân số không đều giữa các vùng, các tỉnh;

- Có dấu hiệu mất cân bằng về giới tính trong dân số (đối với giới trẻ, nam nhiều hơn nữ);

- Chất lượng về dân số còn chuyển biến chậm.

Trên cơ sở những nhận thức về dân số, quy mô và cơ cấu dân số cũng như nắm bắt được quy luật về sự gia tăng dân số, đặc biệt là sự gia tăng về dân số đã tác động đến quá trình phát triển xã hội như thế nào, mỗi quốc gia trong đó có Việt Nam xây dựng những chính sách đồng bộ về dân số gắn liền với sự phát triển của đất nước. Từ những điều đã phân tích trên đây, chúng ta có thể đưa ra định nghĩa quản lí nhà nước về dân số như sau:

Quản lí nhà nước về dân số là loại hình quản lí đặc biệt do Nhà nước tiến hành nhằm đưa ra chính sách, giải pháp thích hợp trên cơ sở pháp luật nhằm điều phối, phân bổ một cách hợp lí giữa sự tăng trưởng về dân số với sự phát triển của xã hội.

2. Nội dung quản lí nhà nước về dân số

Từ những năm 60 ở Việt Nam đã có không ít những chính sách với mục đích làm cho sự tăng trưởng về dân số thích ứng với trình độ phát triển của nền kinh tế và các điều kiện xã hội khác. Những biện pháp quản lí mà Chính phủ đưa ra có tác

động tích cực làm giảm tỉ lệ sinh ở Việt Nam ở mức độ nhất định. Vấn đề dân số luôn đi liền với việc kế hoạch hóa gia đình. Để tạo cơ sở pháp lí cho chính sách về dân số và kế hoạch hóa gia đình, Điều 40 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định: *"Nhà nước, xã hội, gia đình và công dân có trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc bà mẹ và trẻ em, thực hiện chương trình dân số và kế hoạch hóa gia đình"*. Trên cơ sở Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức Chính phủ cũng quy định tại khoản 5 Điều 12 về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ: *"Tổ chức và thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình, giảm tỉ lệ tăng dân số"*. Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân quy định: *"Nhà nước có chính sách, biện pháp khuyến khích và tạo điều kiện cần thiết cho mọi người thực hiện kế hoạch hóa gia đình... Các cơ quan y tế, văn hóa, giáo dục, thông tin đại chúng và các tổ chức xã hội có trách nhiệm tuyên truyền, giáo dục kiến thức về dân số và kế hoạch hóa gia đình cho nhân dân, nâng cao chất lượng dân số..."*. Điều 13 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân cũng quy định: *"Hội đồng nhân dân quyết định chủ trương, biện pháp bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo vệ, chăm sóc người già, bà mẹ, trẻ em, thực hiện chính sách dân số kế hoạch hóa gia đình"*.

Nội dung quản lí nhà nước về dân số bao gồm:

1. Xây dựng, tổ chức và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và các biện pháp thực hiện công tác dân số;

2. Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về dân số;

3. Tổ chức, phối hợp thực hiện công tác dân số giữa các cơ quan nhà nước, đoàn thể nhân dân và các tổ chức, cá nhân tham gia công tác dân số;

4. Quản lí hướng dẫn nghiệp vụ về tổ chức bộ máy và cán

bộ quản lí nhà nước về dân số;

5. Tổ chức, quản lí công tác thu thập, xử lí, khai thác, lưu trữ thông tin, số liệu về dân số; công tác đăng kí dân số và hệ cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư; tổng điều tra dân số định kì;

6. Tổ chức, quản lí công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức làm công tác dân số;

7. Tổ chức, quản lí công tác nghiên cứu, ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ trong lĩnh vực dân số;

8. Tổ chức, quản lí và thực hiện tuyên truyền, phổ biến vận động nhân dân thực hiện pháp luật về dân số;

9. Thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực dân số;

10. Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lí vi phạm pháp luật về dân số.(1)

3. Cơ quan quản lí nhà nước về dân số

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, các cơ quan sau có thẩm quyền quản lí nhà nước về dân số:

- Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về dân số.

- Uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về dân số.

- Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quản lí nhà nước về dân số theo sự phân công của Chính phủ.

- Chính phủ quy định cụ thể về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quản lí nhà nước về dân số và trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc phối hợp với Uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em thực hiện quản lí nhà nước về dân số.

- Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện quản lí nhà nước về

(1).Xem: Pháp lệnh dân số năm 2003.

dân số ở địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ.

Qua các thời kì, chức năng quản lí nhà nước về dân số được giao cho những cơ quan khác nhau, đó là:

- Năm 1963 - 1970: Bộ y tế;

- Năm 1971 - 1974: Uỷ ban bảo vệ bà mẹ và trẻ em;

- Năm 1975 - 1984: Bộ y tế;

- Năm 1984 đến 2007: Uỷ ban quốc gia dân số và kế hoạch hóa gia đình nay là Uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em.

- Từ ngày 8/8/2007: Bộ y tế (Quyết định của Thủ tướng Chính Phủ số 1001/QĐ-TTg ngày 8/8/2007).

Bộ máy làm công tác dân số, gia đình và trẻ em ở các cấp được tổ chức như sau:

- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, đoàn thể nhân dân và tổ chức xã hội có nhiều hoạt động liên quan đến công tác dân số, gia đình và trẻ em thành lập ban chỉ đạo công tác dân số, gia đình và trẻ em có bộ phận làm tham mưu cho lãnh đạo trong công tác này;

- Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thành lập uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em do chủ tịch uỷ ban nhân dân cùng cấp quyết định theo hướng dẫn của Uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy và biên chế của uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh do uỷ ban nhân dân cùng cấp quy định theo hướng dẫn của Uỷ ban dân số, gia đình và trẻ em và Bộ nội vụ.

- Các xã, phường và tương đương thành lập ban dân số, gia đình và trẻ em, Chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, phường trực tiếp làm trưởng ban, thành viên là các ngành, đoàn thể có đóng góp tích cực với hoạt động dân số và kế hoạch hóa gia đình.

II. QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM

1. Khái niệm quản lí nhà nước về lao động và việc làm

Quản lí nhà nước về lao động và việc làm là loại hình quản lí đặc biệt do Nhà nước tiến hành trên cơ sở nắm bắt mối quan hệ giữa dân số, lao động và việc làm để từ đó đưa ra những giải pháp và nội dung cụ thể nhằm giải quyết việc làm cho người lao động, để công dân được thực hiện quyền lao động của mình theo quy định của pháp luật.

Một trong những ảnh hưởng của sự gia tăng về dân số gây ra cho xã hội đó là sự tăng trưởng về lực lượng lao động và khó khăn trong việc giải quyết việc làm hiện nay. Sự biến động của dân số cho dù ở vào thời kì nào, quốc gia nào cũng đều dẫn đến sự thay đổi về lực lượng lao động. Vậy lực lượng lao động là gì? Quan niệm phổ biến cho rằng lực lượng lao động là tất cả những ai có thể tham gia vào quá trình sản xuất xã hội. Nhưng theo quy định của Bộ luật lao động thì lực lượng lao động chỉ bao gồm những người có khả năng làm việc và trong độ tuổi lao động (đối với nam là từ 16 - 60 tuổi, đối với nữ là từ 16 - 55 tuổi). Chính vì vậy, lực lượng lao động của mỗi quốc gia thay đổi chủ yếu trên cơ sở của sự biến động về dân số cũng như việc ấn định độ tuổi lao động của các quốc gia đó. Việc xác định lực lượng lao động của mỗi quốc gia cũng không giống nhau. Trong khi Việt Nam quy định độ tuổi như trên thì nhiều quốc gia khác lại quy định độ tuổi lao động sớm hơn hoặc muộn hơn.

Dân số và nguồn nhân lực có mối quan hệ mật thiết với nhau do vậy đối với quốc gia có tỉ lệ tăng trưởng dân số ổn định thì lực lượng lao động có tốc độ tăng trưởng song song với sự tăng trưởng về dân số. Đối với những quốc gia mà sự tăng trưởng dân số đang giảm thì vào giai đoạn đầu, sự tăng trưởng lực lượng lao động hàng năm sẽ cao hơn tốc độ dân

số song chỉ khoảng 15 - 20 năm sau thì hai tốc độ này cũng cân bằng nhau.

Ở Việt Nam, tỉ lệ phần trăm dân số trong độ tuổi dưới 15 có chiều hướng giảm, trong khi đó tỉ lệ dân số từ 15 đến 59 tuổi đang tăng. Chính vì vậy, tốc độ tăng trưởng lực lượng lao động ở Việt Nam cao hơn tốc độ tăng trưởng dân số. Thực tế cho thấy vào những năm 1980 - 1985, tốc độ tăng dân số là 2,3% trong khi tốc độ tăng trưởng lực lượng lao động là 3,6%. Từ những năm 1985 - 1990, dân số tăng 2,05%, lực lượng lao động tăng 3,35%. Với tốc độ như hiện nay, dự tính nước ta sẽ có khoảng trên 50 triệu người trong lực lượng lao động. Như vậy, trong thời gian qua, dân số trong độ tuổi lao động ở nước ta tăng và nước ta là một nước có dân số trẻ trên thế giới.

Sức lao động là yếu tố hàng đầu trong quá trình sản xuất ra của cải vật chất cho xã hội. Nguồn lao động có quan hệ chặt chẽ với sự tăng trưởng về dân số, do vậy mà nguồn lao động ở Việt Nam rất dồi dào, mỗi năm có thêm khoảng 1 triệu người bổ sung vào lực lượng lao động, đặc biệt lực lượng này chủ yếu ở các vùng nông thôn (72%). Trong khi đó, khả năng thu hút các nguồn lao động vào sản xuất còn quá thấp dẫn đến tình trạng dư thừa lực lượng lao động. Thực tế cho thấy trên thị trường hàng hóa sức lao động ở Việt Nam cung luôn lớn hơn cầu. Vì vậy, Chính phủ phải đưa ra các giải pháp nhằm từng bước khắc phục tình trạng trên.

Dân số và lực lượng lao động có mối quan hệ mật thiết với nhau, nó đòi hỏi các quốc gia phải xem xét xác định và có chiến lược về vấn đề việc làm. Việt Nam đã xây dựng chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm. Nhìn chung, lực lượng lao động ở Việt Nam không đủ việc làm. Với đặc điểm là một nước mà lực lượng lao động có việc làm thường xuyên ở nông thôn chiếm tỉ lệ trên 72% song tỉ lệ này có chiều hướng giảm dần hàng năm do tác động của nhiều yếu tố trong đó có ảnh

hưởng của công nghiệp hóa. Vào năm 1996, lực lượng lao động ở nông thôn chiếm tỉ lệ là 69,8%; đến năm 1977, tỉ lệ này là 65,84%. Chính vì vậy mà lực lượng lao động ở các khu vực khác tăng như công nghiệp, xây dựng và dịch vụ. Vào năm 1996, lực lượng lao động ở khu vực này là 32,20%; năm 1997 là 34,16%.

Điều đáng chú ý là trong những năm qua, do ảnh hưởng của sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế cũng như ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính khu vực mà nhiều lao động phải nghỉ việc. Số liệu của Quỹ quốc gia về việc làm cho biết, đầu năm 1998 đã có hàng vạn công nhân xây dựng phải nghỉ việc; khoảng 25% lao động ngành cơ khí mất việc. Ở các khu chế xuất, khu công nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì số thời gian nghỉ việc có lúc lên đến 20%. Trong khi đó, do tác động của sự tăng dân số nên lực lượng lao động thường xuyên được bổ sung hàng năm từ 1 đến 1,2 triệu người. Nhiều lao động phải nghỉ việc dẫn đến thực trạng là lực lượng lao động có việc làm thường xuyên giảm khoảng 0,55%. Thất nghiệp và thiếu việc làm trong lực lượng lao động ở nước ta diễn ra khá rõ rệt với tỉ lệ tương đối cao. Lực lượng thất nghiệp thường tập trung ở vùng đông dân và ở những đô thị lớn. Năm 1996, tỉ lệ thất nghiệp ở Việt Nam là 5,62% trong khi đó ở Trung Quốc là 3%, Thái Lan là 2%.

Cùng với tình trạng thất nghiệp, nước ta còn có hiện tượng thiếu việc làm phổ biến ở các vùng nông thôn (khoảng 80%) do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có cả nguyên nhân khách quan lẫn nguyên nhân chủ quan. Cộng thêm với lực lượng này hàng năm ở Việt Nam có đội ngũ sinh viên đại học, cao đẳng đã tốt nghiệp nhưng chưa có việc làm. Tất cả đội ngũ trên đã tạo thành lực lượng khá đông có nhu cầu lớn về việc làm đòi hỏi Chính phủ phải có chính sách, giải pháp cụ thể về vấn đề việc làm.

Theo báo cáo của Tổ chức lao động quốc tế (ILO), trên thế giới hiện có khoảng 1 tỉ người đang trong tình trạng thất nghiệp hoặc thiếu việc làm (chiếm 30% tổng số lực lượng lao động). Tỉ lệ thất nghiệp 10% cũng diễn ra ở nhiều nước. Vì vậy, vừa qua hoạt động dịch vụ việc làm cũng đã được tổ chức ở nhiều nước (năm 1949 ILO đã phê chuẩn công ước về dịch vụ việc làm và cho đến nay, hầu hết các quốc gia trên thế giới là thành viên của ILO đều có cơ quan dịch vụ việc làm để chống nạn thất nghiệp). Hiện nay, Thái Lan có 200 cơ quan dịch vụ việc làm, Nhật Bản có 600, Hàn Quốc có 1500, cộng đồng châu Âu có 5000 cơ quan...

Năm 1988, tại Giơnevơ đã ra đời Hiệp hội thế giới về dịch vụ việc làm công cộng. Mục tiêu của Hiệp hội này là:

- Khuyến khích sự cộng tác của các cơ quan dịch vụ việc làm toàn cầu;

- Trao đổi kinh nghiệm, thông tin, chuyên gia;

- Cung cấp các trợ giúp kĩ thuật trong điều tra, nghiên cứu, quản lí.

Đứng trước thực trạng như vậy, Chính phủ của các quốc gia trên thế giới nói chung, Chính phủ Việt Nam nói riêng phải thể hiện rõ vai trò của mình trong việc hoạch định, xây dựng các chiến lược cũng như các biện pháp hữu hiệu nhằm từng bước giải quyết mối quan hệ dân số - lao động - việc làm hiện nay.

2. Nội dung quản lí nhà nước về lao động, việc làm và những giải pháp cơ bản để đảm bảo việc làm

Nội dung quản lí nhà nước về lao động và việc làm bao gồm:

- Nắm cung cầu và sự biến động cung cầu về lao động làm cơ sở quyết định chính sách quốc gia, quy hoạch, kế hoạch về nguồn nhân lực, phân bổ và sử dụng lao động toàn xã hội;

- Ban hành và hướng dẫn thi hành các văn bản pháp luật về lao động;

- Xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình quốc gia về việc làm, di dân, xây dựng vùng kinh tế mới, đưa người đi làm việc ở nước ngoài;

- Quyết định các chính sách về tiền lương, bảo hiểm xã hội, an toàn lao động, vệ sinh lao động và các chính sách khác về lao động, xây dựng mối quan hệ lao động trong các doanh nghiệp;

- Tổ chức và tiến hành nghiên cứu khoa học về lao động, thống kê thông tin về lao động và thị trường lao động, về mức sống, thu nhập của người lao động;

- Thanh tra, kiểm tra việc thi hành pháp luật lao động và xử lí các vi phạm pháp luật lao động, giải quyết các tranh chấp lao động theo quy định của pháp luật;

- Mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế với người nước ngoài, các tổ chức quốc tế trong lĩnh vực lao động.

Chính phủ đã đề ra các giải pháp cơ bản để đảm bảo việc làm hiện nay như sau:

- Cần sớm ổn định nguồn nhân lực, tạo thuận lợi cho việc giải quyết việc làm. Xây dựng chiến lược quốc gia về dân số và phát triển, trong đó cần đẩy mạnh việc xây dựng chương trình phát triển nguồn nhân lực và tạo việc làm cho người lao động.

- Cần quan tâm đúng mức đến việc đào tạo nguồn nhân lực, kết hợp với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và chuyển dịch cơ cấu kinh tế;

- Tăng cường khuyến khích đầu tư tạo thêm việc làm mới;

- Thực hiện xã hội hóa vấn đề giải quyết việc làm, tạo điều kiện cho các thành phần trong xã hội cùng tham gia phát triển việc làm;

- Thường xuyên bổ sung và hoàn thiện hệ thống chính sách và pháp luật bảo đảm việc làm.

3. Cơ quan quản lí nhà nước về lao động

Quản lí nhà nước về lao động là lĩnh vực đặc biệt và phức tạp bởi lẽ muốn làm tốt công tác này, Chính phủ phải có các giải pháp đồng bộ ở nhiều lĩnh vực khác nhau, xây dựng hành lang pháp lí cũng như các điều kiện vật chất, cộng với sự hợp tác của các nước trong khu vực và trên thế giới; đặc biệt là việc thiết lập hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về lao động. Theo quy định của Bộ luật lao động thì Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về lao động trong phạm vi cả nước.

Bộ lao động - thương binh và xã hội là cơ quan có chức năng quản lí nhà nước về lĩnh vực lao động, thương binh và xã hội trong phạm vi cả nước. Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện quản lí nhà nước về lao động trong phạm vi địa phương mình. Cơ quan lao động địa phương giúp uỷ ban nhân dân cùng cấp quản lí nhà nước về lao động theo sự phân cấp của Bộ lao động - thương binh và xã hội.

Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và công đoàn các cấp tham gia giám sát việc quản lí nhà nước về lao động theo quy định của pháp luật.

Để thực hiện quản lí nhà nước về lao động, Bộ lao động thương binh và xã hội có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể sau:

- Nghiên cứu, xây dựng trình Chính phủ ban hành các cơ chế chính sách quy định về quan hệ lao động như tiền công, tiền thưởng, bảo hiểm xã hội, bảo hộ lao động, điều kiện lao động, tranh chấp lao động và các quan hệ lao động khác, về giải quyết việc làm, dạy nghề xã hội gắn với tạo việc làm;

- Quản lí chỉ đạo công tác dạy nghề xã hội gắn với tạo việc làm và giới thiệu việc làm cho người lao động;

- Chủ trì việc phối hợp với các bộ để quản lí dự án vùng kinh tế mới và nguồn vốn của Nhà nước đầu tư cho di dân xây dựng vùng kinh tế mới;

- Tổ chức và chỉ đạo thực hiện việc chăm sóc, nuôi dưỡng thương binh, bệnh binh, thân nhân liệt sĩ già yếu, cô đơn, không nơi nương tựa, chỉnh hình - phục vụ chức năng vận động, lao động cho thương binh và người tàn tật; sản xuất, lắp ráp chân tay giả, dụng cụ chỉnh hình, phương tiện chuyên dùng cho thương binh, người già và người tàn tật;

- Tổ chức nghiên cứu khoa học và ứng dụng tiến bộ khoa học, kĩ thuật về lao động, chỉnh hình phục hồi chức năng lao động.

Trong cơ cấu bộ máy của Bộ lao động, thương binh và xã hội có các bộ phận giúp bộ trưởng thực hiện chức năng quản lí nhà nước về lao động như sau:

- Vụ tổng hợp và pháp chế;
- Vụ chính sách lao động và việc làm;
- Vụ tiền lương và tiền công;
- Vụ bảo hiểm xã hội;
- Vụ bảo trợ xã hội;
- Vụ bảo hộ lao động;
- Thanh tra chính sách lao động và xã hội;
- Cục quản lí lao động với nước ngoài;
- Cục di dân phát triển vùng kinh tế mới.

CHƯƠNG IV

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ VĂN HOÁ

I. KHÁI NIỆM VĂN HOÁ, VAI TRÒ CỦA VĂN HOÁ TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm văn hoá

Văn hoá là khái niệm phức tạp và đa nghĩa. Hiện nay, khái niệm văn hoá có thể được tiếp cận ở nhiều góc độ khác nhau như: văn hoá là trình độ phát triển vật chất và tinh thần của loài người, văn hoá là khái niệm mà nội dụng bao gồm khoa học, kĩ thuật, giáo dục, văn học, nghệ thuật... hoặc văn hoá là khái niệm chỉ nếp sống, lối sống, đạo đức xã hội...

Khó có thể đưa ra định nghĩa cụ thể về văn hoá. Nói tới văn hoá là nói tới con người, tới việc phát huy các năng lực bản chất của con người nhằm hoàn thiện con người, hoàn thiện xã hội. Cơ sở của mọi hoạt động văn hoá là khát vọng hướng tới tính chân, thiện, mĩ. Văn hoá là môi trường để hình thành, nuôi dưỡng nhân cách, văn hoá thẩm thấu trong bất kì hoạt động nào của con người, trong tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị - xã hội, ứng xử, giao tiếp... đồng thời văn hoá cũng có những lĩnh vực hoạt động riêng đó là những hoạt động sản xuất và sáng tạo ra những giá trị tinh thần nhằm giáo dục con người hướng tới những điều tốt đẹp. Hoạt động văn hoá rất đa dạng, phong phú như hoạt động về giáo dục, khoa học, văn học, nghệ thuật... Hướng tới tính chân, thiện, mĩ là nét chung của tất cả các hoạt động văn hoá.

Tóm lại, văn hoá là tổng thể những hoạt động nhằm phát huy năng lực bản chất của con người, thể hiện khát vọng vươn tới tính chân, thiện, mĩ nhằm hoàn thiện con người, hoàn thiện xã hội. Qua thời gian, những hoạt động ấy đã hình thành nên hệ thống các giá trị, truyền thống và thị hiếu là những yếu tố xác định đặc tính riêng của mỗi dân tộc.

Văn hoá có tính giai cấp, tính dân tộc và tính nhân loại. Xét về khía cạnh xã hội, con người là sản phẩm của văn hoá đồng thời con người là chủ thể sáng tạo ra văn hoá. Điều kiện sinh hoạt vật chất của các giai cấp khác nhau dẫn đến tư tưởng, tình cảm khác nhau. Văn hoá chịu sự chi phối và quy định của hệ tư tưởng, mặt khác là một yếu tố tinh thần nó phản ánh và chịu sự quy định của phương thức sản xuất vật chất cho nên văn hoá có tính giai cấp. Mỗi dân tộc có đặc điểm lịch sử hình thành và tồn tại riêng do đó mỗi dân tộc mang một bản sắc riêng về tâm lí, về truyền thống và về phong cách sinh hoạt... Văn hoá là sự phản ánh rõ nét nhất bản sắc của mỗi dân tộc. Vươn tới cái tốt, cái đẹp là nét chung của văn hoá nhân loại và đó là cốt lõi tạo nên sự phát triển của xã hội loài người, là bản chất đích thực của văn hoá. Giải quyết tốt mối quan hệ giữa tính giai cấp, tính dân tộc, tính nhân loại của văn hoá là trách nhiệm của Nhà nước và toàn xã hội.

2. Vai trò của văn hoá trong phát triển kinh tế - xã hội

a. Văn hoá là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội

Con người là nhân tố quyết định sự hưng, suy của một dân tộc, con người tạo ra của cải vật chất và tinh thần cho xã hội, quyết định sự phát triển của kinh tế - xã hội. Chúng ta nói đến con người cũng chính là nói đến văn hoá, bởi con người chính là sản phẩm của văn hoá. Toàn bộ những giá trị văn hoá làm nên những phẩm chất tinh thần của con người. Phẩm chất tinh

thần của con người sẽ được vật chất hoá trong quá trình lao động sản xuất của cải vật chất và tinh thần cho xã hội. Chúng ta đã thừa nhận vai trò của khoa học kĩ thuật đối với phát triển kinh tế - xã hội. Nếu khoa học kĩ thuật tiên tiến, hiện đại sẽ thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, ngược lại nếu khoa học kĩ thuật thấp kém, lạc hậu sẽ kìm hãm sự phát triển của kinh tế - xã hội nhưng khoa học kĩ thuật là kết tinh của trí tuệ, kinh nghiệm và sức sáng tạo của con người. Điều đó có nghĩa là khoa học kĩ thuật là sản phẩm của con người, của văn hoá.

Khoa học kĩ thuật là một nội dung của văn hoá. Cùng với trình độ khoa học kĩ thuật thì những yếu tố lương tâm, tinh thần trách nhiệm, ý thức giác ngộ xã hội của người lao động là những yếu tố quyết định chất lượng và hiệu quả lao động. Như vậy, văn hoá là động lực thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. Nói văn hoá là động lực phát triển kinh tế - xã hội không phải chỉ nói đến các yếu tố như trình độ học vấn, trình độ khoa học - kĩ thuật mà còn phải nói đến các yếu tố khác như lương tâm, đạo đức, lối sống...

Nhận thức được điều đó, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều xác định muốn đất nước giàu mạnh phải nâng cao dân trí và đều có chiến lược đầu tư cho giáo dục đào tạo.

b. Văn hoá là mục tiêu của phát triển kinh tế - xã hội

Nói văn hoá là mục tiêu của phát triển kinh tế - xã hội có nghĩa là phát triển kinh tế phải hướng vào phát triển và hoàn thiện con người, hướng vào phát triển và hoàn thiện xã hội. Phải coi văn hoá là mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội thì mới có thể khắc phục được tình trạng mâu thuẫn giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần. Thực tế cho thấy không phải bao giờ giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần của xã hội cũng tỉ lệ thuận với nhau. Rất có thể sẽ xảy ra trường hợp kinh tế phát triển, đời sống vật chất được nâng lên song xã hội lại

có sự gia tăng các tệ nạn xã hội; văn hoá, đạo đức xuống cấp. Giải quyết mâu thuẫn này đòi hỏi chúng ta phải khắc phục khoảng cách giữa văn hoá và văn minh kĩ thuật. Sự phát triển của trí tuệ, của khoa học - kĩ thuật dẫn đến tăng trưởng kinh tế cũng có khả năng gây ảnh hưởng xấu đến lối sống, đạo đức xã hội nói riêng và đến văn hoá nói chung. Nếu chỉ chú trọng nâng cao trình độ khoa học - kĩ thuật mà không chú trọng các yếu tố đạo đức, lối sống... thì không thể có được một xã hội phồn vinh và hạnh phúc. Phát triển kinh tế phải hướng vào mục tiêu văn hoá, hướng vào sự hoàn thiện con người, hoàn thiện xã hội. Đó là yêu cầu của phát triển hiện đại.

Nhìn nhận vai trò của văn hoá trong phát triển kinh tế - xã hội là đặt văn hoá trong mối quan hệ biện chứng với phát triển kinh tế - xã hội và thừa nhận sự tác động qua lại giữa văn hoá và kinh tế. Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế hàng hoá, văn hoá phải giữ vai trò là động lực, là mục tiêu của phát triển kinh tế - xã hội nhằm khắc phục những mâu thuẫn vốn có của nền kinh tế thị trường. Sự tác động của văn hoá đối với phát triển kinh tế nói riêng và phát triển xã hội nói chung được thực hiện thông qua việc thiết lập và ứng dụng những khuôn mẫu, giá trị đạo đức, giá trị tinh thần được xã hội thừa nhận, từ đó định hướng cho kinh tế - xã hội phát triển theo cái đúng, cái tốt, cái đẹp. Văn hoá cũng tham gia vào việc lựa chọn con đường phát triển lâu dài của đất nước.

3. Đường lối của Đảng và Nhà nước về xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam

Để tiếp tục cụ thể hoá việc thực hiện cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội, hội nghị lần thứ V Ban chấp hành trung ương Đảng công sản Việt Nam khoá VIII đã đưa ra Nghị quyết về "Xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc".

Đảng và Nhà nước ta đã nhận định văn hoá vừa là động lực, vừa là mục tiêu của phát triển kinh tế xã hội. Văn hoá là yếu tố góp phần hình thành tâm hồn, khí phách, bản lĩnh dân tộc. Nền văn hoá Việt Nam cần được giữ gìn bản sắc dân tộc và tiếp tục phát huy, tiếp thu các tinh hoa văn hoá nhân loại.

Quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam thể hiện ở những điểm sau:

- Văn hoá là nền tảng tinh thần của xã hội, vừa là mục tiêu, vừa là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội;

- Xây dựng nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc;

- Nền văn hoá Việt Nam là nền văn hoá thống nhất mà đa dạng trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam;

- Xây dựng và phát triển nền văn hoá là sự nghiệp của toàn dân do Đảng lãnh đạo, trong đó đội ngũ trí thức giữ vai trò quan trọng;

- Văn hoá là một mặt trận, xây dựng và phát triển văn hoá là sự nghiệp cách mạng lâu dài đòi hỏi phải có ý chí cách mạng và sự kiên trì, thận trọng.

Bảo tồn, phát huy những di sản văn hoá tốt đẹp, sáng tạo nên những giá trị văn hoá mới và làm cho những giá trị văn hoá ấy thấm sâu vào xã hội, vào mỗi con người và trở thành tâm lí, tập quán tiến bộ, văn minh là một quá trình lâu dài và khó khăn. Quá trình đó không chỉ bao gồm những hoạt động tạo dựng những cái mới tốt đẹp mà đồng thời phải bao gồm cả những hoạt động đấu tranh phê phán cái xấu, cái ác để hướng con người tới tính chân, thiện, mĩ. Bên cạnh việc bài trừ những thói hư, tật xấu, những hủ tục lạc hậu còn phải chống mọi mưu toan của các thế lực thù địch lợi dụng văn hoá để thực hiện "diễn biến hòa bình". Quan điểm của Đảng về giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc không có nghĩa là đóng cửa, thu mình trong

chủ nghĩa dân tộc hẹp hòi. Trái lại phải mở rộng giao lưu với thế giới, tiếp thu có chọn lọc những cái hay, cái tiến bộ trong văn hoá các dân tộc khác. Giữ gìn bản sắc dân tộc không có nghĩa là giữ mãi hoặc phục hồi những gì đã lạc hậu, lỗi thời trong phong tục, tập quán, lề thói cũ.

Các văn kiện của Đảng về xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam đều thể hiện quan điểm xây dựng và phát triển nền văn hoá phục vụ con người, coi con người là trung tâm, là vốn quý nhất, bồi dưỡng con người Việt Nam về trí tuệ, tâm hồn, lối sống đạo đức, tạo cho mỗi người một nhân cách có bản lĩnh vững vàng phù hợp với sự nghiệp đổi mới của đất nước, bắt kịp xu thế phát triển của thời đại ngày nay.

II. QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ VĂN HOÁ

1. Khái niệm và phương thức quản lí nhà nước về văn hoá

a. Khái niệm quản lí nhà nước về văn hoá

Quản lí nhà nước về văn hoá là hoạt động của bộ máy nhà nước trong lĩnh vực hành pháp nhằm giữ gìn, xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam. Với vai trò là thiết chế trung tâm trong hệ thống chính trị, Nhà nước đại diện cho nhân dân, đảm bảo cho mỗi công dân đều được thực hiện các quyền cơ bản của mình, trong đó có các quyền về văn hoá như quyền tự do ngôn luận, quyền tự do báo chí, quyền học tập, sáng tác, phê bình văn học nghệ thuật... Nhà nước có trách nhiệm điều tiết để đảm bảo sự hài hòa giữa các thành tố văn hoá, điều tiết lợi ích văn hoá của các giai tầng, các yêu cầu phát triển và thoả mãn nhu cầu văn hoá của toàn xã hội. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, Nhà nước đóng vai trò rất quan trọng trong việc giải quyết các mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế và văn hoá.

Xây dựng và phát triển nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc là sự nghiệp của toàn xã hội. Nhà nước thực hiện

hoạt động quản lí đối với văn hoá điều đó không có nghĩa Nhà nước là người sáng tạo ra nền văn hoá mà Nhà nước có vai trò định hướng cho sự phát triển của nền văn hoá theo hướng đã được xác định là nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc. Nhà nước thực hiện những hoạt động nhằm hướng vào sự thống nhất tư tưởng, tuyên truyền các chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước, tăng cường hoạt động giáo dục xây dựng lối sống đạo đức lành mạnh.

Quản lí nhà nước về văn hoá đòi hỏi phải tiến hành những hoạt động cụ thể, do đó cần giới hạn phạm vi khái niệm văn hoá để có thể xác định được những mảng hoạt động quản lí nhà nước đối với văn hoá. Có thể chia hoạt động quản lí nhà nước về văn hoá thành các mảng cơ bản sau:

- Quản lí nhà nước đối với văn hoá nghệ thuật;
- Quản lí nhà nước đối với văn hoá xã hội;
- Quản lí nhà nước đối với di sản văn hoá.

Việc phân chia hoạt động quản lí nhà nước về văn hoá thành các mảng hoạt động như trên chỉ mang tính tương đối bởi bản thân khái niệm văn hoá là khái niệm đa nghĩa, bao trùm lên mọi hoạt động của con người.

Trong quản lí văn hoá, Nhà nước không nên xác lập khuôn mẫu định sẵn cho nền văn hoá vì như vậy sẽ tạo ra sự áp đặt từ trên xuống, không phát huy được tính sáng tạo, tính phong phú vốn có của văn hoá dân tộc. Trong công cuộc đổi mới hiện nay, vai trò của Nhà nước đối với văn hoá là tạo dựng khung cảnh văn hoá - xã hội thuận lợi cho sự phát triển, làm cho văn hoá thực sự trở thành động lực và mục tiêu của phát triển kinh tế - xã hội. Để đạt được điều đó, Nhà nước cần tạo điều kiện về cơ sở vật chất cho phát triển văn hoá, thiết lập một cơ chế quản lí văn hoá hợp lí đảm bảo được các quyền tự do dân chủ của công dân, xác định rõ thẩm quyền và nâng cao chất lượng hoạt

động của các cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng quản lí văn hoá. Đặc biệt, cần phân biệt rõ chức năng, thẩm quyền của cơ quan quản lí văn hoá với các cơ quan, tổ chức trực tiếp thực hiện các hoạt động văn hoá.

Ở trung ương, cơ quan có chức năng quản lí nhà nước về văn hoá là Chính phủ và Bộ văn hoá, thể thao và du lịch. Chính phủ thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp văn hoá trên phạm vi cả nước, thi hành các biện pháp để bảo tồn, phát triển nền văn hoá dân tộc Việt Nam, bảo trợ để phát triển các tài năng sáng tạo văn hoá, nghệ thuật, chống việc truyền bá tư tưởng phản động, đồi trụy, bài trừ mê tín, hủ tục. Trong quản lí văn hoá, Chính phủ có một số quyền hạn cụ thể như: Trình dự án luật, pháp lệnh về hoạt động văn hoá, quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển sự nghiệp văn hoá, quyết định chính sách đầu tư, tài trợ, hợp tác với nước ngoài, ban hành quyết định quản lí nhà nước và các chế độ chính sách khác về văn hoá. Với cương vị là người đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ kí các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị về quản lí văn hoá và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, địa phương và cơ sở; Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định về quản lí văn hoá của bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch và của ủy ban nhân dân, chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Bộ văn hoá, thể thao và du lịch là cơ quan của Chính phủ, trực tiếp thực hiện chức năng quản lí nhà nước về văn hoá trong phạm vi cả nước. Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch trình Chính phủ kế hoạch dài hạn, kế hoạch năm năm và hàng năm của ngành văn hoá, tổ chức chỉ đạo thực hiện các

kế hoạch đó, xây dựng các dự án luật, pháp lệnh và các văn bản pháp luật khác về văn hoá theo sự phân công của Chính phủ, ban hành quyết định, chỉ thị, thông tư về các hoạt động văn hoá, chỉ đạo công tác nghiên cứu khoa học, nghiên cứu lí luận, tổ chức sưu tầm, khai thác, giữ gìn và phổ biến những giá trị văn hoá dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá thế giới, xây dựng và chỉ đạo thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế trên lĩnh vực văn hoá theo quy định của Chính phủ, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật, các chế độ, chính sách, quy chế về văn hoá, quản lí các đơn vị sự nghiệp, các tổ chức sản xuất kinh doanh trực thuộc Bộ văn hoá, thể thao và du lịch theo quy định của Chính phủ.

Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện chức năng quản lí nhà nước về văn hoá trong địa phương mình theo quy định của pháp luật. Thiết chế trực tiếp thực hiện các hoạt động văn hoá gồm rất nhiều cơ quan, tổ chức như: các cơ quan nghiên cứu, sáng tác văn học, nghệ thuật, sân khấu, điện ảnh, các viện bảo tàng, trường học, cơ quan thông tin đại chúng, nhà hát, nhà văn hoá, triển lãm... Hiện nay, với cơ chế quản lí nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước thì các thiết chế này ngày càng được xã hội hoá mạnh.

b. Phương thức quản lí văn hoá

Nhà nước tiến hành quản lí văn hoá bằng chính sách và pháp luật về văn hoá.

Chính sách văn hoá được hiểu là tổng thể những nguyên tắc thể hiện tư tưởng chủ đạo của Nhà nước về đường lối, phương hướng xây dựng và phát triển nền văn hoá. Chính sách văn hoá đặt ra các nguyên tắc chung của sự nghiệp phát triển văn hoá phù hợp với mục tiêu phát triển chung của đất nước. Nội dung của chính sách văn hoá là vạch ra mục tiêu phương

hướng để xây dựng và phát triển nền văn hoá đồng thời chỉ ra các cách thức, phương thức để thực hiện mục tiêu đó. Theo Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5, Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII, nội dung của chính sách văn hoá phải thể hiện những điểm cơ bản sau:

- Chính sách kinh tế trong văn hoá nhằm gắn văn hoá với hoạt động kinh tế, khai thác tiềm năng kinh tế, tài chính hỗ trợ cho phát triển văn hoá đồng thời bảo đảm yêu cầu chính trị, tư tưởng của hoạt động văn hoá, giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc;

- Chính sách văn hoá trong kinh tế, bảo đảm cho văn hoá thể hiện rõ nét trong các hoạt động kinh tế, đồng thời thúc đẩy các hoạt động kinh tế, tạo điều kiện nhiều hơn cho sự nghiệp phát triển văn hoá;

- Chính sách xã hội hoá hoạt động văn hoá: Văn hoá là sự nghiệp của toàn dân, động viên mọi nguồn nhân lực, tài lực, vật lực của các tầng lớp nhân dân, mọi tổ chức xã hội để xây dựng và phát triển văn hoá;

- Phát huy và bảo tồn di sản văn hoá dân tộc, hướng vào cả văn hoá vật thể và văn hoá phi vật thể (bảo tồn các di tích lịch sử, văn hoá, danh lam, thắng cảnh, làng nghề, các nghề truyền thống...);

- Khuyến khích sáng tạo trong các hoạt động văn hoá, tăng nguồn đầu tư thích đáng cho khu vực sáng tạo văn hoá, văn học nghệ thuật, đầu tư cho lực lượng hoạt động văn hoá chuyên nghiệp và cho các phong trào văn hoá, văn nghệ quần chúng;

- Xây dựng và ban hành chính sách đặc thù, hợp lí, hợp tình cho những đối tượng xã hội cần được ưu đãi tham gia và hưởng thụ văn hoá (thương binh, bệnh binh, bà mẹ Việt Nam anh hùng, trẻ em, người tàn tật...);

- Ban hành các chính sách cụ thể về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực văn hoá. Đa dạng hoá, đa phương hoá các mối quan

hệ về văn hoá nhằm tiếp thu những tinh hoa, kinh nghiệm phát triển của các nước, ngăn ngừa, hạn chế những tác động tiêu cực.

Chính sách phát triển văn hoá của Đảng đã được cụ thể thành Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hoá trong Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 125/2007/QĐ-TTg ngày 31/7/2007. Quyết định này xác định rõ mục tiêu tổng quát về phát triển văn hoá Việt Nam là: Nâng cao nhận thức của toàn Đảng, toàn dân, của các cấp, các ngành; huy động sức mạnh của toàn xã hội vào sự nghiệp phát triển văn hoá, để văn hoá thực sự là nền tảng tinh thần, là động lực, là nhân tố góp phần thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước;

Ngăn chặn nguy cơ xuống cấp các di tích và sự huỷ hoại văn hoá phi vật thể; bảo tồn và phát huy giá trị của các di tích, thắng cảnh và vốn văn hoá phi vật thể để trở thành những sản phẩm văn hoá có giá trị phục vụ công tác giáo dục truyền thống lịch sử và truyền thống văn hiến, phục vụ nhu cầu sinh hoạt văn hoá của toàn xã hội nói chung và nhu cầu phát triển du lịch nói riêng;

Tiếp tục phát huy kết quả đã đạt được trong lĩnh vực thông tin, nhất là đối với khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng miền núi, biên giới, hải đảo, vùng đồng bào các dân tộc thiểu số; xoá các điểm trắng về văn hoá, xây dựng các điểm sáng về văn hoá trên các mặt, các lĩnh vực của đời sống tinh thần;

Trang bị các thiết bị phục vụ khâu phổ biến phim, nâng cao trình độ sử dụng các thiết bị kĩ thuật hiện đại trong việc sản xuất và phổ biến phim.

Các chính sách về văn hoá là không thể thiếu trong quản lí nhà nước về văn hoá song chính sách văn hoá không thể thay thế pháp luật. Pháp luật có vai trò rất quan trọng đối với phát triển văn hoá. Nhà nước ban hành các văn bản pháp luật về văn hoá nhằm phát huy tác dụng của văn hoá tới sự hình thành

nhân cách, nâng cao chất lượng cuộc sống tinh thần của con người, chế ước những ảnh hưởng tiêu cực, loại bỏ những hủ tục. Toàn bộ các hoạt động xã hội của con người tạo thành đời sống xã hội, ở đó mỗi thành viên đều phải lựa chọn cách ứng xử sao cho có lợi và không xâm hại đến lợi ích hợp pháp của các thành viên khác. Những cách ứng xử được cộng đồng xã hội chấp nhận và vận dụng sẽ trở thành khuôn mẫu chuẩn mực xã hội (phong tục, tập quán cũng là những khuôn mẫu chuẩn mực của từng cộng đồng dân cư). Tác động vào việc lựa chọn cách xử sự của các thành viên trong xã hội có rất nhiều yếu tố như: đạo đức, pháp luật, phong tục, tập quán... Trong xã hội có nhà nước, cách xử sự theo khuôn mẫu pháp luật được coi là chuẩn mực có tính bắt buộc chung. Nói như vậy không có nghĩa là pháp luật làm triệt tiêu mọi khuôn mẫu chuẩn mực xã hội khác mà pháp luật sẽ làm chấn hưng những phong tục, tập quán phù hợp, những nét đẹp của đạo đức truyền thống và triệt tiêu phong tục, tập quán, những khuôn mẫu xử sự không phù hợp pháp luật. Đây chính là vai trò điều chỉnh của pháp luật đối với văn hoá.

Trong xã hội hiện đại, quản lí văn hoá bằng pháp luật là yêu cầu mang tính tất yếu khách quan. Với việc ban hành các văn bản pháp luật, Nhà nước đã tạo ra hành lang pháp lí an toàn cho việc bảo tồn và phát huy bản sắc văn hoá dân tộc. Những quy phạm pháp luật đã xác lập những khuôn mẫu xử sự buộc mọi thành viên trong xã hội phải tuân theo.

Nhà nước ta đã và đang thực hiện quản lí văn hoá bằng pháp luật. Đã có rất nhiều văn bản pháp luật trong lĩnh vực văn hoá được ban hành và thực hiện như Hiến pháp năm 1992, Luật báo chí, Luật xuất bản, Luật di sản văn hoá, Luật sở hữu trí tuệ, Luật điện ảnh, Nghị định của Chính phủ số 31/2001/NĐ-CP ngày 26/6/2001 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá thông tin... Nhà nước ta cũng đã tham gia nhiều công ước quốc tế trong lĩnh vực văn hoá, ví dụ

như: Công ước về quyền tác giả, Công ước về việc sản xuất băng, đĩa... Các văn bản pháp luật về văn hoá đều thể hiện tinh thần *"Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hoá Việt Nam: dân tộc, hiện đại, nhân văn; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân"* (Điều 30 Hiến pháp năm 1992).

Phương hướng xây dựng và ban hành pháp luật về văn hoá của Nhà nước ta là:

- Xây dựng hệ thống pháp luật về văn hoá đồng bộ trên mọi mặt của đời sống văn hoá, tạo hành lang pháp lí trong xây dựng và quản lí văn hoá;

- Xây dựng thêm và bổ sung những luật đã ban hành cho phù hợp với tình hình mới;

- Khuyến khích nhân dân xây dựng các quy ước về nếp sống văn hoá, giữ gìn vệ sinh công cộng, bảo vệ thiên nhiên môi trường;

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về thanh tra chuyên ngành, thanh tra nhân dân, tăng cường công tác thanh tra văn hoá.

2. Một số nội dung cơ bản của quản lí nhà nước về văn hoá

a. Quản lí nhà nước về văn hoá nghệ thuật (âm nhạc, hội họa, văn học, sân khấu, điện ảnh...)

Văn hoá nghệ thuật là một bộ phận của khái niệm văn hoá nói chung. Văn hoá nghệ thuật thuộc loại hình văn hoá tinh thần, là yếu tố quan trọng nhất của văn hoá thẩm mĩ. Nói đến văn hoá nghệ thuật không chỉ là nói đến những giá trị nghệ thuật được kết tinh trong các tác phẩm thuộc các loại hình âm nhạc, hội họa, kiến trúc, văn học, sân khấu, điện ảnh... mà phải nói đến tất cả những yếu tố có quan hệ hữu cơ với nhau, quy

định lẫn nhau tạo nên một chỉnh thể thống nhất - văn hoá nghệ thuật. Đó là các yếu tố:[1]

- Đội ngũ văn nghệ sĩ;

- Các tác phẩm nghệ thuật;

- Các thiết chế bảo đảm cho sự tồn tại và phát triển văn hoá nghệ thuật;

- Công chúng cảm thụ nghệ thuật;

- Công tác nghiên cứu lí luận và phê bình văn học nghệ thuật.

Như vậy, trong hoạt động quản lí về văn hoá, Nhà nước phải quan tâm đến tất cả những thành tố tạo nên văn hoá nghệ thuật. Quản lí về văn hoá nghệ thuật không chỉ đơn thuần mang ý nghĩa là đưa hoạt động văn hoá nghệ thuật vào khuôn khổ bằng các mệnh lệnh hành chính mà hoạt động quản lí văn hoá nghệ thuật phải nhằm đến mục đích phát huy khả năng sáng tạo, đưa văn hoá nghệ thuật phát triển lên một bước mới. Khai thác mạnh mẽ tiềm năng sáng tạo là tư tưởng chủ đạo bao trùm để phát triển văn hoá nghệ thuật hiện nay.

Nhà nước tạo điều kiện để công dân có quyền bình đẳng trong nghiên cứu khoa học kĩ thuật và sáng tạo nghệ thuật. Điều 60 Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Công dân có quyền nghiên cứu khoa học, kĩ thuật, phát minh, sáng chế, sáng kiến cải tiến kĩ thuật, hợp lí hoá sản xuất, sáng tác, phê bình văn học, nghệ thuật... Nhà nước bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp"*. Luật sở hữu trí tuệ ban hành ngày 29/11/2005 quy định: Quyền tác giả là quyền của cá nhân, tổ chức đối với tác phẩm do mình sáng tạo hoặc sở hữu. Quyền tác giả bao gồm quyền nhân thân và quyền tài sản. Các quyền nhân thân như: quyền đặt tên cho tác phẩm, quyền được đứng tên thật hoặc bút danh trên tác phẩm; được nêu tên thật hoặc

(1). Xem: Văn hoá xã hội chủ nghĩa, Nxb. Chính trị Quốc gia, H. 1997, tr. 173

bút danh khi tác phẩm được công bố, sử dụng; công bố tác phẩm hoặc cho phép người khác công bố tác phẩm; quyền được bảo vệ sự toàn vẹn của tác phẩm, không cho người khác sửa chữa, cắt xén dưới bất kì hình thức nào gây phương hại đến danh dự và uy tín của tác giả. Quyền tài sản bao gồm các quyền như: Làm tác phẩm phái sinh; biểu diễn tác phẩm trước công chúng; sao chép tác phẩm; phân phối, nhập khẩu bản gốc hoặc bản sao tác phẩm; truyền đạt tác phẩm đến công chúng bằng phương tiện hữu tuyến, vô tuyến, mạng thông tin điện tử hoặc bất kì phương tiện kĩ thuật nào khác; cho thuê bản gốc hoặc bản sao tác phẩm điện ảnh, chương trình máy tính.

Nhà nước quy định cho cá nhân, tổ chức có những quyền tác giả đối với tác phẩm của mình đồng thời cũng quy định những biện pháp bảo đảm cho họ có khả năng thực hiện các quyền đó. Tác giả hoặc người sở hữu quyền tác giả nếu bị người khác xâm hại quyền tác giả có quyền khởi kiện yêu cầu toà án bảo vệ quyền của mình.

Luật sở hữu trí tuệ cũng quy định: Quyền liên quan đến tác giả là quyền của tổ chức, cá nhân đối với cuộc biểu diễn, bản ghi âm, ghi hình, chương trình phát sóng, tín hiệu vệ tinh mang chương trình đã được mã hoá. Đối với những người sử dụng các quyền liên quan đến tác giả ngoài các trường hợp không phải xin phép, không phải trả tiền nhuận bút, thù lao theo quy định tại Điều 32 Luật sở hữu trí tuệ như: Tự sao chép một bản nhằm mục đích nghiên cứu khoa học của cá nhân; trích dẫn hợp lí nhằm mục đích cung cấp thông tin... Các trường hợp khác phải trả thù lao theo quy định của Điều 33 Luật sở hữu trí tuệ.

Chính sách của Nhà nước về sở hữu trí tuệ là:

- Công nhận và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ của tổ chức cá nhân trên cơ sở bảo đảm hài hoà lợi ích của chủ thể quyền sở

hữu trí tuệ với lợi ích công cộng; không bảo hộ các đối tượng sở hữu trí tuệ trái với đạo đức xã hội, trật tự công cộng, có hại cho quốc phòng, an ninh.

- Khuyến khích, thúc đẩy hoạt động sáng tạo, khai thác tài sản trí tuệ nhằm góp phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân.

- Hỗ trợ tài chính cho việc nhận chuyển giao, khai thác quyền sở hữu trí tuệ phục vụ lợi ích công cộng; khuyến khích tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài tài trợ cho hoạt động sáng tạo và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ.

- Ưu tiên đầu tư cho việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, các đối tượng liên quan làm công tác bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ và nghiên cứu, ứng dụng khoa học - kĩ thuật về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ.

Bộ khoa học và công nghệ chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc chủ trì, phối hợp với Bộ văn hoá, thể thao và du lịch, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện quản lí nhà nước về sở hữu trí tuệ. Bộ văn hoá, thể thao và du lịch trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lí nhà nhà nước về quyền tác giả và quyền liên quan. Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện quản lí nhà nước về sở hữu trí tuệ tại địa phương theo thẩm quyền của mình.

Nhà nước thực hiện chính sách bảo trợ vật chất ở mức độ khác nhau cho những loại hình văn hoá nghệ thuật không thể tự tồn tại và phát triển trong quan hệ kinh tế thị trường. Những loại hình văn hoá nghệ thuật cần có sự tài trợ, bảo hộ của nhà nước là sân khấu tuồng cổ, nghệ thuật chèo... thực hiện chính sách bảo trợ đối với một số ngành nghệ thuật cũng là nhằm giữ gìn nền văn hoá dân tộc. Văn hoá nói chung và văn hoá nghệ thuật nói riêng có ảnh hưởng rất lớn đến phát triển xã hội, đến sự hình thành nhân cách, lối sống, đạo đức, tín ngưỡng và pháp

luật... Nền văn hoá lành mạnh sẽ thúc đẩy sản xuất dẫn đến tăng trưởng kinh tế, xã hội phát triển.

Nhà nước đặc biệt quan tâm đối với loại hình nghệ thuật điện ảnh là loại hình nghệ thuật tổng hợp có ảnh hưởng rất lớn đến việc giáo dục chính trị, tư tưởng, tình cảm, nâng cao dân trí và trình độ thẩm mĩ góp phần đáp ứng nhu cầu sinh hoạt văn hoá tinh thần chính đáng của nhân dân. Chính sách cụ thể về quản lí hoạt động điện ảnh trong cả nước được xác định cụ thể trong Điều 5 Luật điện ảnh năm 2006 như sau:

- Đầu tư xây dựng nền điện ảnh Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, hiện đại hoá, công nghiệp hoá điện ảnh, nâng cao chất lượng phim, phát triển quy mô sản xuất và phổ biến phim, đáp ứng nhu cầu đời sống tinh thần ngày càng cao của nhân dân, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, mở rộng giao lưu văn hoá với các nước.

- Khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh theo quy định của pháp luật, bảo đảm để các cơ sở điện ảnh được bình đẳng trong hoạt động, được hưởng các chính sách ưu đãi về tín dụng, thuế và đất đai.

- Đầu tư có trọng tâm, trọng điểm thông qua chương trình, mục tiêu phát triển điện ảnh nhằm phát huy sự sáng tạo nghệ thuật, đẩy mạnh công tác nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ hiện đại trong hoạt động điện ảnh; nâng cao cơ sở vật chất, kĩ thuật cho sản xuất và phổ biến phim.

- Tài trợ cho việc sản xuất phim truyện về đề tài thiếu nhi, truyền thống lịch sử, dân tộc thiểu số; phim tài liệu, phim khoa học, phim hoạt hình.

- Tài trợ cho việc phổ biến phim phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, nông thôn, thiếu nhi, lực lượng vũ trang nhân dân, phục vụ nhiệm vụ chính trị, xã hội, đối ngoại, tổ chức, tham gia liên hoan phim quốc gia, liên hoan phim quốc tế.

- Trong quy hoạch khu đô thị phải dành quỹ đất để xây dựng rạp chiếu phim.

Theo Điều 3 Nghị định của Chính phủ số 96/2007/NĐ-CP ngày 06/6/2007 hướng dẫn thi hành một số điều của Luật điện ảnh thì Nhà nước tiến hành mua toàn bộ hoặc một phần quyền sở hữu đối với phim có giá trị tư tưởng, nghệ thuật cao do cơ sở điện ảnh sản xuất. Việc định giá mua căn cứ vào chất lượng phim được Hội đồng trung ương thẩm định phim xếp loại; giá mua được Hội đồng thẩm định phê duyệt theo quy định của pháp luật hiện hành.

Để khuyến khích cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động điện ảnh nhằm phát triển loại hình nghệ thuật này, pháp luật quy định: Cơ sở điện ảnh khi sản xuất phim được ưu đãi về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu theo quy định của pháp luật về thuế. Doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp xây dựng rạp chiếu phim để kinh doanh, phổ biến phim hoặc xây dựng công trình hoạt động điện ảnh khác được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định của Luật đất đai. Đồng thời, cơ sở điện ảnh được miễn lệ phí trước bạ khi đăng kí quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, để đảm bảo tính tích cực của hoạt động điện ảnh đối với xã hội, Nhà nước cũng quy định những điều kiện nhất định cho việc phổ biến phim, đó là chỉ các tổ chức, cá nhân được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép phổ biến phim mới được thực hiện hoạt động phổ biến phim. Các cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép phổ biến phim gồm Bộ văn hoá, thể thao và du lịch, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Tổng giám đốc Đài truyền hình Việt Nam, giám đốc đài phát thanh truyền hình cấp tỉnh. Thẩm quyền cấp giấy phép được quy định cụ thể tại Điều 38 Luật điện ảnh như sau:

- Bộ văn hoá, thể thao và du lịch cấp giấy phép phổ biến phim đối với phim sản xuất và nhập khẩu của cơ sở điện ảnh thuộc trung ương, cơ sở điện ảnh thuộc địa phương và cơ sở điện ảnh tư nhân trong phạm vi cả nước, trừ trường hợp uỷ ban nhân dân cấp tỉnh được Chính phủ giao cấp giấy phép phổ biến phim;

- Chính phủ căn cứ vào số lượng phim sản xuất và nhập khẩu của các cơ sở điện ảnh thuộc tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương quản lí mà quyết định phân cấp cho uỷ ban nhân dân tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương đó cấp giấy phép phổ biến phim đối với phim sản xuất và nhập khẩu thuộc cơ sở sản xuất phim của địa phương mình, cơ sở điện ảnh tư nhân đóng trên địa bàn và phim xuất khẩu do đài phát thanh – truyền hình cấp tỉnh sản xuất đã có quyết định phát sóng của giám đốc đài phát thanh – truyền hình cấp tỉnh;

- Tổng giám đốc Đài truyền hình Việt Nam, giám đốc đài phát thanh - truyền hình cấp tỉnh được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm quyết định việc phát sóng trên đài truyền hình của mình phim do mình sản xuất hoặc nhập khẩu.

Việc cấp giấy phép phổ biến phim, quyết định phát sóng phim trên truyền hình được thực hiện trên cơ sở ý kiến của hội đồng thẩm định phim.

Phim thuộc mọi thể loại sản xuất trong nước hoặc nhập từ nước ngoài đều phải được thẩm định và cấp giấy phép mới được phổ biến trong nước hoặc nước ngoài. Nhà nước nghiêm cấm sản xuất và nhập khẩu những phim có nội dung phản cách mạng, chống lại Nhà nước, tuyên truyền bạo lực, chiến tranh, truyền bá tư tưởng phản động, lối sống không lành mạnh... Nhà nước khuyến khích việc mở rộng giao lưu quốc tế về điện ảnh, khuyến khích văn nghệ sĩ tìm tòi, sáng tạo trong các loại

hình nghệ thuật, mạnh dạn trong các hình thức biểu hiện, trân trọng nhân cách, tài năng của văn nghệ sĩ. Các cấp quản lí khắc phục, ngăn ngừa sự can thiệp thô bạo vào các vấn đề văn hoá nghệ thuật, tùy tiện quyết định số phận của một tác phẩm; tiến hành những hoạt động nhằm tuyên truyền, giáo dục, nâng cao trình độ dân trí trong cảm thụ văn hoá nghệ thuật.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, hoạt động quản lí văn hoá nghệ thuật vẫn còn nhiều bất cập, chưa thực sự thúc đẩy văn hoá nghệ thuật phát triển. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5, Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII đã chỉ rõ những điểm bất cập, đó là các cơ quan nhà nước chưa có những biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn, xử lí những hoạt động văn hoá tùy tiện, Nhà nước còn chậm ban hành các chính sách để phát huy năng lực hiện có, phát huy những ngành nghệ thuật truyền thống, việc giáo dục thẩm mĩ, giáo dục thị hiếu nghệ thuật cho thanh thiếu niên chưa được coi trọng, chưa ngăn chặn hữu hiệu xu hướng thương mại hoá các hoạt động văn hoá nghệ thuật, chiều theo thị hiếu thấp kém làm cho chức năng giáo dục tư tưởng và thẩm mĩ của văn hoá nghệ thuật bị suy giảm.

b. Quản lí nhà nước về văn hoá - xã hội

Đánh giá một xã hội phát triển, ngoài việc dựa vào những con số cụ thể, tính thu nhập bình quân đầu người, những chỉ số tăng trưởng kinh tế... còn phải nhìn nhận, đánh giá những vấn đề về trật tự an toàn xã hội, về lối sống, nếp sống, đạo đức, mối quan hệ giữa con người với con người... Một xã hội có nền kinh tế phát triển không loại trừ khả năng văn hoá đạo đức xuống cấp, các tệ nạn xã hội gia tăng. Nhà nước quản lí về văn hoá xã hội là thực hiện những hoạt động quản lí nhằm ổn định trật tự xã hội, giữ gìn những nét đẹp của văn hoá truyền thống, xây dựng nếp sống văn hoá mới. Mục đích của quản lí nhà nước về văn hoá xã hội là xây dựng nếp sống đẹp,

văn minh, hiện đại.

Lịch sử đấu tranh dựng nước và giữ nước của dân tộc ta đồng thời cũng là lịch sử đấu tranh kiên cường, bất khuất để bảo vệ lẽ sống, lối sống và những phong tục tập quán của dân tộc. Dân tộc ta có nền văn hoá lâu đời, có nhiều phong tục, tập quán thể hiện những nét truyền thống tốt đẹp song cũng còn có nhiều hủ tục. Cuộc cải cách mạnh mẽ về lối sống, nếp sống trong xã hội ta bắt đầu từ phong trào đời sống mới do Chủ tịch Hồ Chí Minh phát động năm 1946. Cuộc sống khoa học, lành mạnh được mọi người quan tâm, từ cách ăn, mặc, ở đến quan hệ gia đình, bè bạn, trên dưới, tín ngưỡng, hội hè, ma chay, cưới hỏi... đều được xem xét lại theo tinh thần mới.

Trải qua nhiều năm kháng chiến đấu tranh, trong điều kiện khó khăn gian khổ cả về vật chất và tinh thần, thực tế đó đã tạo ra lối sống mang những yếu tố tích cực là cần cù, chịu khó, tiết kiệm, biết chịu đựng, vượt khó để vươn lên... song cũng làm nảy sinh nhiều yếu tố tiêu cực như sự kém hiểu biết, không tôn trọng pháp luật. Trong điều kiện hòa bình, nhu cầu của con người ngày càng cao cả về vật chất lẫn tinh thần. Con người tìm mọi cách để đáp ứng nhu cầu của mình, điều đó vừa mang tính tích cực vừa mang tính tiêu cực. Xã hội xuất hiện nhiều tệ nạn, xuất hiện lối sống hưởng thụ, coi nhẹ tình cảm đạo đức... Thêm vào đó là một số quan hệ đạo đức bị phá vỡ. Thực tế đòi hỏi Nhà nước phải có những biện pháp hữu hiệu trong quản lí văn hoá - xã hội nhằm giải quyết những mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế và văn hoá.

Trong quản lí văn hoá - xã hội, chủ thể quản lí cần:

- Nhận thức đúng đắn những vấn đề cơ bản của lối sống, nếp sống gắn liền với tình hình diễn biến trên phạm vi thế giới và trong nước;

- Do lối sống có quan hệ mật thiết với phương thức sản

xuất nên điều căn bản để xây dựng một lối sống văn minh, hiện đại là làm thế nào để nâng cao năng suất lao động. Con người có thể thoả mãn những nhu cầu của mình bằng lao động chân chính;

- Cần phát huy tính tích cực chính trị - xã hội trong mỗi con người để mỗi người đều có ý thức về một lối sống đẹp, sống đạo đức;

- Khôi phục những thuần phong, mĩ tục và xây dựng nếp sống mới. Cần phân biệt những lễ giáo phong kiến với những nét truyền thống đẹp về lối sống đạo đức.

Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quy định những khuôn mẫu ứng xử trong giao tiếp, hưởng thụ, trong sinh hoạt cộng đồng, nghiêm cấm những hành vi vô văn hoá như: Nghị định của Chính phủ số 87/2001/NĐ-CP ngày 21/11/2001 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình; Nghị định của Chính phủ số 56/2006/NĐ-CP ngày 6/6/2006 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá - thông tin... phát động những cuộc vận động lớn như xây dựng gia đình văn hoá mới, xây dựng làng văn hoá. Ngày 25/11/2005, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang và lễ hội (Ban hành kèm theo Quyết định số 308/2005/QĐ-TTg). Điều 2 của Qui chế này quy định: Tổ chức việc cưới, việc tang và lễ hội phải đảm bảo:

- Không trái với thuần phong mĩ tục của dân tộc; không được thực hiện các hoạt động mê tín dị đoan như xem số, xem bói, xóc thẻ, yểm bùa, trừ tà và các hình thức mê tín dị đoan khác.

- Không gây mất trật tự, an ninh xã hội; không lợi dụng để truyền đạo trái phép và có các hoạt động chia rẽ đoàn kết dân tộc.

- Không làm cản trở giao thông và các hoạt động công cộng.

c. Quản lí nhà nước về di sản văn hoá

Trong sự nghiệp xây dựng nền văn hoá Việt Nam tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc, việc giáo dục truyền thống lịch sử đấu tranh dựng nước và giữ nước cùng những tinh hoa văn hoá dân tộc là điều không thể thiếu.

Di sản văn hoá Việt Nam là tài sản quý giá của cộng đồng các dân tộc Việt Nam và là một bộ phận của di sản văn hoá nhân loại. Ngày 29/6/2001 Nhà nước ta đã ban hành Luật di sản văn hoá nhằm bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá, đáp ứng nhu cầu về văn hoá ngày càng cao của nhân dân, tăng cường hiệu lực quản lí nhà nước và nâng cao trách nhiệm của nhân dân trong việc tham gia bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá. Luật di sản văn hoá quy định về các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá; xác định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân đối với di sản văn hoá ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Các cơ quan có chức năng quản lí nhà nước về di sản văn hoá bao gồm: Chính phủ, Bộ Văn hoá, thể thao và du lịch và uỷ ban nhân dân các cấp.

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về di sản văn hoá.

Bộ văn hoá, thể thao và du lịch chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện quản lí nhà nước về di sản văn hoá.

Uỷ ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình thực hiện việc quản lí nhà nước về di sản văn hoá ở địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ.

Nội dung quản lí nhà nước về di sản văn hoá bao gồm:

1. Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển sự nghiệp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá;

2. Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về di sản văn hoá;

3. Tổ chức, chỉ đạo các hoạt động bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về di sản văn hoá;

4. Tổ chức, quản lí hoạt động nghiên cứu khoa học; đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ chuyên môn về di sản văn hoá;

5. Huy động, quản lí, sử dụng các nguồn lực để bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá;

6. Tổ chức, chỉ đạo khen thưởng trong việc bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá;

7. Tổ chức và quản lí hợp tác quốc tế về bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá;

8. Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lí vi phạm pháp luật về di sản văn hoá.

Điều 1 Luật di sản văn hoá quy định: *"Di sản văn hoá là sản phẩm tinh thần, vật chất có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, được lưu truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam"*. Di sản văn hoá bao gồm di sản văn hoá vật thể và di sản văn hoá phi vật thể. Trong đó di sản văn hoá phi vật thể là sản phẩm tinh thần có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, được lưu giữ bằng trí nhớ, chữ viết, được lưu truyền bằng truyền miệng, truyền nghề, trình diễn và các hình thức lưu giữ, lưu truyền khác, bao gồm tiếng nói, chữ viết, tác phẩm văn học, nghệ thuật, khoa học, ngữ văn truyền miệng, diễn xướng dân gian, lối sống, nếp sống, lễ hội, bí quyết về nghề thủ công truyền thống, tri thức về y, dược học cổ truyền, về văn hoá ẩm thực, về trang phục truyền thống dân tộc và những tri thức dân gian khác. Di sản văn hoá vật thể là sản phẩm vật chất có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, bao

gồm di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia.[1]

Nhà nước thống nhất quản lí di sản văn hoá thuộc sở hữu toàn dân; công nhận và bảo vệ các hình thức sở hữu tập thể, sở hữu chung của cộng đồng, sở hữu tư nhân và các hình thức sở hữu khác về di sản văn hoá theo quy định của pháp luật.

* Đối với văn hoá phi vật thể:

Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động nghiên cứu, sưu tầm, bảo quản, truyền dạy và giới thiệu di sản văn hoá phi vật thể nhằm giữ gìn, phát huy bản sắc văn hoá dân tộc và làm giàu kho tàng di sản văn hoá của cộng đồng các dân tộc Việt Nam.

Chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ đạo việc tổ chức lập hồ sơ khoa học di sản văn hoá phi vật thể ở địa phương để bảo vệ và phát huy giá trị.

Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch quy định thủ tục lập hồ sơ khoa học về các di sản văn hoá phi vật thể.

Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định việc đề nghị Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hoá của Liên hợp quốc (UNESCO) công nhận di sản văn hoá phi vật thể tiêu biểu của Việt Nam là di sản văn hoá thế giới, theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch .

* Đối với di sản văn hoá vật thể:

Những địa điểm, những công trình được coi là di tích lịch sử - văn hoá và những nơi được coi là danh lam thắng cảnh phải có một trong những tiêu chí được xác định trong Điều 28 Luật di sản văn hoá.

Căn cứ vào giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, các di tích

(1). Xem điều 4 Luật di sản văn hoá.

lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh (gọi chung là di tích) được chia thành:

+ Di tích cấp tỉnh.

+ Di tích quốc gia.

+ Di tích quốc gia đặc biệt.

Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định xếp hạng di tích cấp tỉnh;

Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch quyết định xếp hạng di tích quốc gia;

Thủ tướng Chính phủ quyết định xếp hạng di tích quốc gia đặc biệt; quyết định việc đề nghị Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hoá của Liên hợp quốc xem xét đưa di tích tiêu biểu của Việt Nam vào danh mục di sản thế giới.

Trong trường hợp di tích đã được xếp hạng mà sau đó có đủ căn cứ xác định là không đủ tiêu chuẩn hoặc bị huỷ hoại không có khả năng phục hồi thì người có thẩm quyền quyết định xếp hạng di tích nào có quyền ra quyết định huỷ bỏ xếp hạng đối với di tích đó.

Việc bảo vệ, bảo quản, tu bổ và phục hồi các di tích được thực hiện theo quy định của Luật di sản văn hoá (từ Điều 32 đến Điều 40).

* Đối với di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia:

Di vật là hiện vật được lưu truyền lại, có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học.

Cổ vật là hiện vật được lưu truyền lại, có giá trị tiêu biểu về lịch sử, văn hoá, khoa học, có từ một trăm năm tuổi trở lên.

Bảo vật quốc gia là hiện vật được lưu truyền lại, có giá trị đặc biệt quý hiếm tiêu biểu của đất nước về lịch sử, văn hoá, khoa học.

Mọi di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia thu được trong quá trình thăm dò, khai quật khảo cổ và do tổ chức, cá nhân phát hiện, giao nộp phải được tạm nhập vào kho bảo quản của bảo tàng cấp tỉnh nơi phát hiện. Bảo tàng cấp tỉnh có trách nhiệm tiếp nhận, quản lí và báo cáo Bộ văn hoá, thể thao và du lịch.

Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch là người có thẩm quyền quyết định giao di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia cho bảo tàng nhà nước có chức năng thích hợp quản lí.

Di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia thuộc sở hữu toàn dân, sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội phải được quản lí trong các bảo tàng và không được mua bán, tặng cho. Di vật, cổ vật thuộc các hình thức sở hữu khác được mua bán, trao đổi, tặng cho và để thừa kế ở trong nước và nước ngoài theo quy định của pháp luật. Bảo vật quốc gia thuộc các hình thức sở hữu khác chỉ được mua bán, trao đổi, tặng cho và để thừa kế ở trong nước theo quy định của pháp luật.

Việc mang di vật, cổ vật ra nước ngoài phải có giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá

Việc mua bán di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia được thực hiện theo giá thoả thuận hoặc tổ chức đấu giá. Nhà nước được ưu tiên mua di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia.

Bảo vật quốc gia thuộc mọi hình thức sở hữu đều phải đăng kí với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá Khi thay đổi chủ sở hữu thì chủ sở hữu cũ phải thông báo về họ tên và địa chỉ của chủ sở hữu mới với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá nơi đăng kí bảo vật quốc gia.

Nhà nước khuyến khích các chủ sở hữu đăng kí di vật, cổ vật của mình với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá. Di vật, cổ vật và bảo vật quốc gia đã đăng kí được Nhà nước thẩm định miễn phí, hướng dẫn nghiệp vụ bảo quản và tạo điều kiện phát huy giá trị.

Việc đưa di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia ra nước ngoài để trưng bày, triển lãm, nghiên cứu hoặc bảo quản phải bảo đảm các điều kiện sau đây:

1. Có sự bảo hiểm từ phía tiếp nhận di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia;

2. Có quyết định của Thủ tướng Chính phủ cho phép đưa bảo vật quốc gia ra nước ngoài; quyết định của Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch cho phép đưa di vật, cổ vật ra nước ngoài.

Di sản văn hoá phải được bảo vệ và phát huy giá trị, đó là mục đích của quản lí nhà nước về di sản văn hoá. Hoạt động trực tiếp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá chính là hoạt động bảo tồn, bảo tàng. Hoạt động bảo tồn, bảo tàng trực tiếp lưu giữ, tôn tạo các di sản văn hoá làm giàu thêm truyền thống văn hoá của dân tộc và tinh hoa văn hoá thế giới, đáp ứng nhu cầu hiểu biết, hưởng thụ văn hoá tinh thần của nhân dân, giáo dục truyền thống tốt đẹp của dân tộc.

Các sưu tập về lịch sử, tự nhiên và xã hội được bảo quản và trưng bày tại các bảo tàng. Bảo tàng Việt Nam bao gồm: Bảo tàng quốc gia; bảo tàng chuyên ngành; bảo tàng cấp tỉnh và bảo tàng tư nhân.

Thẩm quyền quyết định thành lập bảo tàng được Điều 50 Luật di sản văn hoá quy định như sau: Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập bảo tàng quốc gia, bảo tàng chuyên ngành; chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập bảo tàng cấp tỉnh, bảo tàng tư nhân.

Giám đốc bảo tàng nhà nước chịu trách nhiệm trước các cấp quản lí trực tiếp, việc đăng kí, kiểm kê những di tích lịch sử văn hoá được đưa vào bảo tàng của mình.

Những di tích lịch sử văn hoá là tài liệu lưu trữ quốc gia được bảo vệ và quản lí theo Pháp lệnh bảo vệ tài liệu lưu trữ

quốc gia. Điều 1 Pháp lệnh bảo vệ tài liệu lưu trữ quốc gia quy định: *"Tài liệu lưu trữ quốc gia là tài liệu có giá trị về chính trị, kinh tế, quốc phòng, an ninh, ngoại giao, văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ được hình thành trong các thời kỳ lịch sử của dân tộc Việt nam, trong quá trình hoạt động của các cơ quan, tổ chức và các nhân vật lịch sử tiêu biểu phục vụ việc nghiên cứu lịch sử, khoa học và hoạt động thực tiễn"*.

Tài liệu lưu trữ quốc gia phải là bản chính, bản gốc. Trong trường hợp không còn bản chính, bản gốc thì được thay thế bằng bản sao hợp pháp. Tài liệu lưu trữ quốc gia được bảo quản trong các kho lưu trữ theo quy định của pháp luật.

3. Xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá là hành vi do cá nhân hoặc tổ chức thực hiện với lỗi cố ý hay vô ý vi phạm các quy tắc quản lí nhà nước trong lĩnh vực văn hoá, chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự, được pháp luật hành chính quy định là vi phạm hành chính và phải bị xử phạt hành chính.

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá là một loại vi phạm hành chính cụ thể, bởi vậy, nó có đầy đủ những đặc điểm của vi phạm hành chính nói chung. Việc xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá phải tuân thủ các quy định chung của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007) đồng thời phải tuân thủ quy định của những văn bản pháp luật về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá.

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá được quy định trong một số văn bản pháp luật như: Nghị định số 88/CP ngày 14/12/1995; Nghị định của Chính phủ số 49/CP ngày 15/8/1996; Nghị định của Chính phủ số 31/2001/NĐ-CP ngày

26/6/2001, cụ thể bao gồm:

- Những vi phạm về tệ nạn xã hội;
- Vi phạm trong hoạt động báo chí;
- Vi phạm trong hoạt động xuất bản;
- Vi phạm trong hoạt động điện ảnh;
- Vi phạm trong hoạt động nghệ thuật biểu diễn;
- Vi phạm các quy định trong hoạt động văn hoá và dịch vụ văn hoá nơi công cộng;
- Vi phạm trong lĩnh vực mĩ thuật, triển lãm, nhiếp ảnh;
- Vi phạm trong lĩnh vực bảo hộ quyền tác giả;
- Vi phạm các quy định về quảng cáo, viết, đặt biển hiệu;
- Vi phạm các quy định về hoạt động bảo tồn bảo tàng;
- Vi phạm các quy định về xuất khẩu, nhập khẩu sản phẩm văn hoá; công bố, phổ biến tác phẩm ra nước ngoài.

Cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá thông tin bao gồm: Uỷ ban nhân dân các cấp; cơ quan thanh tra chuyên ngành văn hoá, thể thao và du lịch; cơ quan thanh tra lao động; cơ quan hải quan, bộ đội biên phòng; cơ quan cảnh sát; cơ quan quản lí thị trường. Tuy nhiên vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá có rất nhiều loại, mỗi cơ quan chỉ có thẩm quyền xử phạt đối với những loại vi phạm được pháp luật quy định. Sự phân định thẩm quyền cụ thể giữa các cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính về văn hoá được xác định trong các điều 57, 58, 59, 60, 61, 62 Nghị định của Chính phủ số 31/2001/NĐ-CP ngày 26/6/2001.

Khi xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá, người có thẩm quyền xử phạt chỉ được áp dụng những hình thức xử phạt và biện pháp được pháp luật quy định đối với hành vi đó. Các hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp

khác được áp dụng kèm theo hình thức phạt chính nhằm xử lí triệt để vi phạm, loại trừ nguyên nhân, điều kiện tái phạm và khắc phục mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra

Việc xử lí tang vật, phương tiện vi phạm trong lĩnh vực văn hoá cần lưu ý:

- Người ra quyết định tịch thu có trách nhiệm tổ chức bảo quản tang vật, phương tiện bị tịch thu. Trong thời hạn 5 ngày kể từ ngày tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm, người ra quyết định tịch thu phải chuyển giao quyết định xử phạt, biên bản tịch thu và toàn bộ tang vật, phương tiện bị tịch thu cho cơ quan tài chính để tổ chức bán đấu giá theo quy định tại Điều 61 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

- Đối với tang vật là văn hoá phẩm mà chưa rõ nội dung, người ra quyết định thu giữ phải chuyển giao cho Bộ văn hoá, thể thao và du lịch hoặc sở văn hoá, thể thao và du lịch để lập hội đồng giám định đánh giá nội dung.

Tang vật vi phạm là đồ cổ, tác phẩm điêu khắc, mĩ thuật hoặc vật có giá trị lớn về nghệ thuật, lịch sử mà chủ sở hữu hợp pháp không phải là người thực hiện hành vi vi phạm thì trả lại cho chủ sở hữu hợp pháp; nếu không xác định được chủ sở hữu hợp pháp hoặc chủ sở hữu hợp pháp là người thực hiện hành vi vi phạm hành chính đó thì văn hoá phẩm đó thuộc sở hữu của Nhà nước.

- Mọi trường hợp chuyển giao và xử lí tang vật, phương tiện vi phạm bị tịch thu đều phải được lập thành biên bản có kí xác nhận của các bên hữu quan.

- Tiền thu được từ bán tang vật bị tịch thu và tiền bán đấu giá phương tiện vi phạm bị tịch thu phải nộp vào ngân sách Nhà nước.

- Đối với báo chí, xuất bản phẩm, tác phẩm điện ảnh và những sản phẩm văn hoá khác đã có quyết định cấm lưu

hành, quyết định thu hồi, văn hoá phẩm bị tịch thu đã được giám định có nội dung độc hại và cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá, thể thao và du lịch quyết định tiêu hủy thì phải lập thành hội đồng xử lí để tiêu hủy. Thành phần hội đồng xử lí bao gồm đại diện cơ quan quản lí nhà nước về văn hoá, thể thao và du lịch, cơ quan công an, tài chính và viện kiểm sát nhân dân cùng cấp.

- Khi tiến hành tiêu hủy văn hoá phẩm độc hại, cơ quan có trách nhiệm phải lập biên bản tiêu hủy. Biên bản phải có chữ kí xác nhận của các thành viên hội đồng tiêu hủy. Trong trường hợp cần thiết có thể mời đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quạn chứng kiến việc tiêu hủy.

CHƯƠNG V

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

I. KHÁI NIỆM KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ, HOẠT ĐỘNG KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

1. Khái niệm khoa học, công nghệ

Khoa học là hệ thống tri thức về các hiện tượng, sự vật, quy luật của tự nhiên, xã hội và tư duy.[1] Từ điển bách khoa Việt Nam định nghĩa khoa học là hệ thống tri thức về tự nhiên, xã hội và tư duy được tích luỹ trong quá trình nhận thức trên cơ sở thực tiễn, được thể hiện bằng những khái niệm, phán đoán, học thuyết.

Theo truyền thống, hệ khoa học thường được chia thành ba nhánh cơ bản là khoa học tự nhiên, khoa học xã hội và khoa học kĩ thuật. Ở Việt Nam, hệ khoa học chia thành: khoa học tự nhiên và công nghệ, khoa học xã hội và nhân văn (có tài liệu phân thành: khoa học tự nhiên, khoa học kĩ thuật và công nghệ, khoa học xã hội và nhân văn). Mỗi khoa học đều có phần cơ bản và ứng dụng. Khoa học cơ bản là hệ thống tri thức lí thuyết phản ánh các thuộc tính, quan hệ, quy luật khách quan của lĩnh vực, hiện tượng được nghiên cứu. Khoa học ứng dụng là hệ thống tri thức đưa ra những con đường, những biện pháp, hình thức ứng dụng tri thức khách quan (lí

(1).Xem: Khoản 1 Điều 2 Luật khoa học và công nghệ.

thuyết) vào thực tiễn phục vụ cho lợi ích con người. Ranh giới giữa khoa học cơ bản và khoa học ứng dụng là tương đối vì bất kì một khoa học cơ bản nào cũng có nội dung thực tiễn và bất kì một khoa học ứng dụng nào cũng có ý nghĩa lí thuyết khách quan.[1]

Công nghệ là tập hợp các phương pháp, quy trình, kĩ năng, bí quyết, công cụ, phương tiện dùng để biến đổi các nguồn lực thành sản phẩm. Công nghệ còn được hiểu là phương tiện kĩ thuật, là sự thể hiện vật chất hoá các tri thức ứng dụng khoa học; hay công nghệ là một tập hợp các cách thức, các phương pháp dựa trên cơ sở khoa học và được sử dụng vào sản xuất trong các ngành sản xuất khác nhau để tạo ra sản phẩm vật chất và dịch vụ.[2]

Theo quan điểm hiện đại, công nghệ là tổ hợp của bốn thành phần có tác động qua lại với nhau, đó là:

- Thành phần trang, thiết bị bao gồm các thiết bị, máy móc, nhà xưởng, khí cụ v.v..

- Thành phần kĩ năng và tay nghề có liên quan tới kinh nghiệm nghề nghiệp của từng người hoặc từng nhóm người.

- Thành phần thông tin liên quan tới các bí quyết, các quy trình, các phương pháp, các dữ liệu v.v..

- Thành phần tổ chức thể hiện trong việc bố trí, sắp xếp, điều phối, quản lí.

Như vậy, công nghệ là sự thể hiện các tri thức của con người trong quá trình sản xuất tạo ra của cải vật chất và dịch vụ cho xã hội. Công nghệ không chỉ tồn tại dưới dạng vật chất mà là tổng thể các yếu tố con người có thể biết được, đạt được, nắm bắt được ở dạng tri thức.

---

(1). Từ điển bách khoa Việt Nam, tập 2 (E - M), tr. 508, Trung tâm biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam, Hà Nội, 2002.
(2). Sách đã dẫn, tập 1 (A - Đ), tr. 518 .

Khoa học và công nghệ có vai trò to lớn với lịch sử phát triển của loài người, thể hiện ở những mặt sau đây:

a. Khoa học và công nghệ là phương tiện để con người khám phá, chinh phục và cải tạo giới tự nhiên

Trong mối quan hệ với tự nhiên, con người biết vận dụng khoa học và công nghệ để khắc phục những hạn chế của mình nhằm khám phá, chinh phục và cải tạo tự nhiên. Khoa học giúp con người phát hiện ra bản chất, tính quy luật của các hiện tượng, sự vật, quá trình từ đó dự báo về sự vận động, phát triển của chúng để định hướng cho hoạt động của mình. Các thành tựu khoa học và công nghệ được ứng dụng giúp con người khai thác các lợi thế sẵn có trong tự nhiên tạo ra các sản phẩm thoả mãn nhu cầu về vật chất và tinh thần, cũng như hạn chế các bất lợi mà giới tự nhiên có thể gây ra cho cuộc sống của con người.

b. Khoa học và công nghệ là biện pháp căn bản để nâng cao năng suất lao động, phát triển sản xuất

Phát minh ra công cụ sản xuất từ thô sơ đến máy móc và cao hơn nữa là các dây chuyền sản xuất tự động đã tạo ra những bước nhảy vọt về năng suất lao động. Các ứng dụng khoa học và công nghệ trong tổ chức lao động sản xuất đã giải phóng sức lao động của con người, tạo ra sự đổi mới căn bản của lực lượng sản xuất, đưa người lao động lên vị trí làm chủ quá trình sản xuất xã hội. Ngày nay, trong nền kinh tế tri thức, khoa học và công nghệ đã trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp với nghĩa nó quyết định năng suất lao động, chất lượng của sản phẩm và dịch vụ. Do vậy, nắm bắt và ứng dụng các tiến bộ khoa học và công nghệ tạo ra lợi thế cạnh tranh giữa các nhà sản xuất. Điều đó vừa thúc đẩy đầu tư cho nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ, vừa thúc đẩy quá trình sản xuất phát triển không ngừng để tạo ra các sản phẩm và dịch vụ có "hàm lượng" khoa học và công nghệ cao.

c. Khoa học, công nghệ là động lực thúc đẩy phát triển xã hội, nâng cao dân trí

Với các tri thức khoa học được mở rộng và ngày càng phong phú, sự hiểu biết của con người về các hiện tượng tự nhiên, xã hội và tư duy trở nên toàn diện hơn, sâu sắc hơn. Con người không chỉ hướng tới các lợi ích vật chất mà còn được thoả mãn các nhu cầu ngày càng cao về tinh thần.

Những tiến bộ trong tổ chức lao động và phân phối sản phẩm góp phần xoá bỏ kiểu quan hệ sản xuất bóc lột, xây dựng quan hệ sản xuất mới tạo tiền đề xây dựng xã hội theo phương châm "công bằng - dân chủ - văn minh". Khoa học và công nghệ cũng góp phần quan trọng trong việc nâng cao khả năng và hiệu quả quản lí của Nhà nước, cũng như tích cực làm thay đổi, cải tiến mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, đưa người dân vươn lên làm chủ vận mệnh chính trị của mình. Vì vậy, tiến bộ xã hội chính là kết quả của quá trình vận dụng các thành tựu khoa học và công nghệ vào giải quyết các vấn đề xã hội.

Trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở Việt Nam, vai trò của khoa học và công nghệ càng được nhấn mạnh hơn bao giờ hết. Bởi vì: *Thứ nhất*, các luận cứ khoa học đã chỉ ra con đường phát triển của cách mạng Việt Nam là xây dựng xã hội xã hội chủ nghĩa và công nghiệp hoá, hiện đại hoá là quá trình tất yếu để tạo cơ sở kinh tế - xã hội cho con đường đi lên chủ nghĩa xã hội. *Thứ hai*, những thành tựu khoa học và công nghệ đã tạo ra sự phát triển vượt bậc của lực lượng sản xuất, nâng cao năng suất lao động, làm chuyển biến mạnh mẽ cơ cấu kinh tế, đưa Việt Nam từ một nước thuần nông tiếp cận với nhiều công nghệ hiện đại của thế giới như công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới. Đó chính là tiền đề và động lực để thực hiện và thực hiện thành công công nghiệp hoá, hiện đại hoá. *Thứ ba*, khoa học và

công nghệ đã góp phần tạo ra các thành tựu về y tế, giáo dục đào tạo, văn hoá nghệ thuật. Chính các thành tựu trên cả lĩnh vực kinh tế và các lĩnh vực văn hoá xã hội đã góp phần tích cực trong việc giải quyết các vấn đề xã hội như đói nghèo, thất học, dịch bệnh... đưa Việt Nam đạt tới mục tiêu phát triển toàn diện và bền vững.

2. Hoạt động khoa học và công nghệ

a. Khái niệm hoạt động khoa học và công nghệ

Hoạt động khoa học và công nghệ là hoạt động chuyên biệt nhằm tìm kiếm, phát hiện, lí giải về các hiện tượng tự nhiên, xã hội và tư duy cũng như các hoạt động ứng dụng các tri thức vào phục vụ sản xuất và đời sống của con người.

Hoạt động khoa học và công nghệ bao gồm nghiên cứu khoa học, nghiên cứu và phát triển công nghệ, dịch vụ khoa học và công nghệ, hoạt động phát huy sáng kiến, cải tiến kĩ thuật, hợp lí hoá sản xuất và các hoạt động khác nhằm phát triển khoa học và công nghệ. Trong đó, hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ là những hoạt động quan trọng nhất.

Nghiên cứu khoa học là hoạt động phát hiện, tìm hiểu các hiện tượng, sự vật, quy luật của tự nhiên, xã hội và tư duy; sáng tạo các giải pháp nhằm ứng dụng vào thực tiễn. Nghiên cứu khoa học thường được tiến hành dưới hình thức là đề tài nghiên cứu khoa học với yêu cầu nghiên cứu rõ ràng và mục tiêu xác định, kết quả của hoạt động này là các tri thức khoa học mới được tìm ra, được khẳng định, được chứng minh.

Nghiên cứu và phát triển công nghệ là hoạt động nhằm tạo ra và hoàn thiện công nghệ mới, sản phẩm mới. Phát triển công nghệ bao gồm: triển khai thực nghiệm - là hoạt động ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học để làm thực nghiệm nhằm tạo ra công nghệ mới, sản phẩm mới và sản xuất thử nghiệm là

hoạt động ứng dụng kết quả của triển khai thực nghiệm để sản xuất thử nhằm hoàn thiện công nghệ mới, sản phẩm mới trước khi đưa vào sản xuất và đời sống. Phát triển công nghệ là hoạt động có ý nghĩa thực tiễn bởi vì nó chính là cách thức để con người ứng dụng các tri thức khoa học vào phục vụ nhu cầu của mình. Nghiên cứu và phát triển công nghệ thường được tổ chức thực hiện dưới hình thức là đề tài nghiên cứu và phát triển công nghệ hoặc dự án sản xuất thử nghiệm.

Hoạt động khoa học và công nghệ là loại hình lao động đặc biệt của con người, thể hiện ở chỗ:

- Hoạt động khoa học và công nghệ là hoạt động trí óc mang tính sáng tạo nhằm tìm kiếm, phát hiện, ứng dụng tri thức mới. Đây là điểm khác biệt với hoạt động lao động sản xuất mang tính lặp đi lặp lại. Trên thực tế, người ta có thể tiến hành nhiều hoạt động giống nhau trong quá trình nghiên cứu, phát triển khoa học và công nghệ như các hoạt động điều tra, khảo sát, thí nghiệm, thử nghiệm... Tuy nhiên, mục đích của những hoạt động này không nhằm tạo ra những sản phẩm giống nhau hàng loạt hay nói cách khác hoạt động khoa học và công nghệ không nhằm tạo ra sản phẩm hàng hoá hay dịch vụ cụ thể nào.

- Hoạt động khoa học và công nghệ là hoạt động có tính rủi ro cao. Sự rủi ro không thể hiện ở chỗ nó có thể gây thiệt hại về sức khoẻ hay đe doạ tính mạng của người tiến hành mà bởi vì đây là hoạt động phát hiện, khẳng định và ứng dụng các tri thức mới vì vậy có thể thành công hoặc không thành công. Có nghĩa là tri thức mới có thể được tìm ra, được ứng dụng có kết quả hoặc không.

- Hoạt động khoa học và công nghệ là hoạt động có tính kế thừa và tích luỹ. Trong hoạt động khoa học và công nghệ, tri thức con người đi từ chỗ chưa biết đến biết, các tri thức trước là cơ sở, nền tảng để tìm hiểu các tri thức sau, các tri thức sau

là sự kế thừa, phát triển các tri thức trước. Đó là sự kế thừa của người đi sau với người đi trước, của hoạt động này với hoạt động khác và sự tự kế thừa, tích luỹ của từng chủ thể tiến hành hoạt động khoa học và công nghệ.

b. Chủ thể của hoạt động khoa học và công nghệ

Với nguyên tắc "phát huy khả năng lao động sáng tạo của mọi tổ chức, cá nhân", bất kì một tổ chức, cá nhân nào cũng có thể trở thành chủ thể của hoạt động khoa học và công nghệ tuỳ theo khả năng và tuân theo các quy định của pháp luật.

Tổ chức khoa học và công nghệ là các tổ chức được thành lập để chuyên thực hiện hoạt động khoa học và công nghệ. Tổ chức khoa học và công nghệ được chia thành 3 nhóm: các tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ (gọi chung là tổ chức nghiên cứu và phát triển); các trường đại học, cao đẳng và các học viện (gọi chung là trường đại học); các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ. Các tổ chức khoa học và công nghệ có thể thuộc Nhà nước, của tư nhân, thuộc tập thể hoặc thuộc các tổ chức xã hội, các tổ chức có vốn đầu tư nước ngoài.

Tổ chức nghiên cứu và phát triển là các tổ chức quan trọng nhất, có các loại hình như: Viện nghiên cứu và phát triển, trung tâm nghiên cứu và phát triển, phòng thí nghiệm, trạm nghiên cứu, trạm quan trắc, trạm thử nghiệm và các cơ sở nghiên cứu và phát triển khác. Căn cứ vào mục tiêu, quy mô tổ chức và phạm vi hoạt động, các tổ chức nghiên cứu và phát triển có thể được thành lập và hoạt động ở cấp quốc gia, cấp bộ, cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh thành phố trực thuộc trung ương và cấp cơ sở.

Trường đại học tiến hành nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, kết hợp đào tạo với nghiên cứu khoa học và sản xuất, thực hiện dịch vụ khoa học và công nghệ. Các trường

đại học cũng có vai trò quan trọng trong hoạt động và phát triển khoa học, công nghệ vì có tiềm lực to lớn và nguồn nhân lực khoa học dồi dào là các giảng viên, học viên và sinh viên, lại giữ mối quan hệ trực tiếp giữa công tác nghiên cứu, phát triển khoa học và công nghệ với giáo dục đại học, sau đại học, điều đó cho phép phổ biến các tri thức mới một cách nhanh nhất, chính quy nhất.

Các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ được thành lập để tiến hành các hoạt động phục vụ nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ; các hoạt động liên quan đến sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ; các dịch vụ về thông tin, tư vấn, đào tạo, bồi dưỡng, phổ biến và ứng dụng tri thức khoa học và công nghệ và kinh nghiệm thực tiễn. Các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ thường có cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động như các doanh nghiệp. Sự ra đời và tồn tại của các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ thể hiện tính chuyên nghiệp, chuyên môn hoá cao của hoạt động khoa học và công nghệ.

Các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, các doanh nghiệp tuỳ theo ngành, lĩnh vực hoạt động, căn cứ vào nhu cầu phát triển của tổ chức và đòi hỏi của tình hình phát triển kinh tế - xã hội có thể tiến hành những hoạt động khoa học và công nghệ phù hợp với năng lực khoa học và công nghệ của chính các tổ chức đó.

Cá nhân có thể tự mình hoặc thành lập các tổ chức khoa học và công nghệ để tiến hành hoạt động khoa học và công nghệ. Cá nhân cũng có thể nhận tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài, tổ chức quốc tế để tiến hành hoạt động khoa học và công nghệ.

Các nhà khoa học là những cá nhân giữ vai trò quyết định hiệu quả của hoạt động khoa học và công nghệ. Nhà khoa học là những người thực hiện hoạt động chuyên môn là nghiên cứu, phát triển khoa học và công nghệ. Ở Việt Nam, các nhà

khoa học thường làm việc trong các tổ chức khoa học và công nghệ của Nhà nước, hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Song, với chính sách xã hội hoá các hoạt động khoa học và công nghệ, ngày càng có nhiều nhà khoa học làm việc trong các tổ chức khoa học và công nghệ thuộc các thành phần khác hoặc làm việc độc lập.

c. Thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Nhiệm vụ khoa học và công nghệ là những vấn đề khoa học và công nghệ cần được giải quyết. Nhiệm vụ khoa học và công nghệ thường được xác định theo từng năm hoặc từng giai đoạn, căn cứ vào hướng ưu tiên phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước, nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức cũng như năng lực về khoa học và công nghệ của các tổ chức, cá nhân.

Bộ khoa học và công nghệ căn cứ vào chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng, xác định và trình Chính phủ quyết định các hướng ưu tiên, các nhiệm vụ khoa học và công nghệ chủ yếu của Nhà nước. Nhiệm vụ khoa học và công nghệ của các cơ quan nhà nước, các tổ chức khoa học và công nghệ, các doanh nghiệp và các tổ chức, cá nhân khác do chính cơ quan, tổ chức, cá nhân đó xác định.

Nhiệm vụ khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách nhà nước được tổ chức thực hiện theo phương thức: tuyển chọn, giao trực tiếp, hoặc do quỹ phát triển khoa học và công nghệ tài trợ.

Tuyển chọn là hình thức mà cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ có thẩm quyền sau khi xác định nhiệm vụ khoa học và công nghệ, phải thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng về các nhiệm vụ dự kiến thực hiện, điều kiện, thủ tục để mọi tổ chức, cá nhân có

điều kiện đăng kí, tham gia tuyển chọn. Tổ chức, cá nhân thoả mãn tốt nhất các yêu cầu đặt ra sẽ được chọn thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ. Đây là phương thức ưu việt, bởi vì nó tạo ra sự bình đẳng giữa các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần trong việc thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ, qua đó khuyến khích cạnh tranh nâng cao năng lực hoạt động khoa học và công nghệ. Mặt khác, hình thức tuyển chọn cũng cho phép cơ quan quản lí nhà nước lựa chọn được chủ thể tối ưu đáp ứng các điều kiện để thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ.

Giao trực tiếp là hình thức cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ có thẩm quyền lựa chọn tổ chức, cá nhân có năng lực, phẩm chất, điều kiện và chuyên môn phù hợp để trực tiếp giao thực hiện những nhiệm vụ khoa học và công nghệ. Hình thức này chỉ giới hạn thực hiện với những nhiệm vụ khoa học và công nghệ liên quan đến bí mật nhà nước, đặc thù của an ninh, quốc phòng, các nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp bách hoặc trong trường hợp có duy nhất một tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện để thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ đó thì mới giao thực hiện trực tiếp.

Mọi tổ chức, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ có quyền đề xuất nhiệm vụ khoa học và công nghệ với quỹ phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước để nhận tài trợ hoặc để được vay theo quy định của pháp luật. Các nhiệm vụ khoa học và công nghệ không sử dụng ngân sách nhà nước khác được khuyến khích thực hiện dưới mọi hình thức hợp pháp.

3. Quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước về phát triển khoa học và công nghệ

Nhận thức rõ tầm quan trọng của khoa học và công nghệ đối với sự phát triển của kinh tế - xã hội, Đảng cộng sản Việt Nam luôn dành sự quan tâm và lãnh đạo sát sao đối với hoạt động khoa học và công nghệ. Quan điểm chỉ đạo của Đảng về

phát triển khoa học và công nghệ đã được thể hiện rõ trong các văn kiện như: Nghị quyết trung ương 2 khoá VIII, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, Kết luận của Hội nghị trung ương 6 khoá IX. Những quan điểm này cũng được thể chế hoá trong các văn bản pháp luật của Nhà nước như: Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật khoa học và công nghệ và những văn bản pháp luật khác quy định về khoa học và công nghệ.

Các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước đều thể hiện quyết tâm đưa khoa học và công nghệ vượt lên trên một bước tạo nền tảng để phát triển toàn diện kinh tế - xã hội với những quan điểm chỉ đạo sau đây:

a. Khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, là động lực phát triển kinh tế - xã hội, là điều kiện cần thiết để giữ vững độc lập dân tộc và xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội. Công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước phải bằng và dựa vào khoa học và công nghệ. Đảng và Nhà nước có chính sách đầu tư khuyến khích, hỗ trợ phát triển khoa học và công nghệ.

b. Khoa học và công nghệ là nội dung then chốt trong mọi hoạt động của tất cả các ngành, các cấp, là nhân tố chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và củng cố quốc phòng, an ninh.

Khoa học và công nghệ gắn với giáo dục và đào tạo, khoa học tự nhiên và kĩ thuật gắn với khoa học xã hội và nhân văn.

c. Phát triển khoa học và công nghệ là sự nghiệp cách mạng của toàn dân. Phát huy cao độ khả năng sáng tạo của quần chúng, của các tổ chức khoa học và công nghệ, của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội và của mỗi công dân trong hoạt động khoa học và công nghệ.

d. Phát huy năng lực nội sinh về khoa học và công nghệ kết hợp với tiếp thu thành tựu khoa học và công nghệ thế giới.

đ. Phát triển khoa học và công nghệ gắn liền với bảo vệ, cải thiện môi trường sinh thái, bảo đảm phát triển kinh tế xã hội nhanh và bền vững.

II. QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

1. Khái niệm quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

Khoa học và công nghệ có ảnh hưởng đến mọi mặt của đời sống kinh tế, xã hội vì vậy Nhà nước cần tác động đến hoạt động khoa học và công nghệ để một mặt phát huy, bảo vệ những hoạt động khoa học và công nghệ tích cực, có lợi cho quốc kế, dân sinh, mặt khác hạn chế những hoạt động trái với đạo đức, truyền thống tốt đẹp của người Việt Nam, chống phá Nhà nước, làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của nhân dân. Hơn nữa, hoạt động khoa học và công nghệ đòi hỏi phải có sự đầu tư rất lớn nhưng lại là hoạt động có tính rủi ro cao nên trong mỗi quốc gia hoạt động khoa học và công nghệ đều phải có sự hỗ trợ từ phía Nhà nước. Nhà nước không chỉ hỗ trợ về vật chất mà còn thể hiện bằng các chính sách, pháp luật và cơ chế thích hợp. Ngày nay, khoa học và công nghệ đã trở thành nhân tố quyết định vị thế cạnh tranh, thể hiện sức mạnh quốc gia trong xu thế toàn cầu hoá, chính vì thế các quốc gia đều nắm lấy khoa học và công nghệ để bảo vệ độc lập, chủ quyền của mình, chống lại sự lệ thuộc vào các quốc gia khác. Như vậy, khoa học và công nghệ là một trong những vấn đề trọng yếu mà Nhà nước cần phải quản lí và chỉ có Nhà nước với các thiết chế thích hợp mới là chủ thể quản lí có hiệu lực và hiệu quả các hoạt động khoa học và công nghệ.

Quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ là hoạt động do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành nhằm đảm bảo cho hoạt động khoa học và công nghệ được thực hiện đúng đường lối, chính sách, pháp luật về khoa học và công nghệ, cũng như hướng các hoạt động khoa học và công nghệ

phục vụ công cuộc xây dựng, bảo vệ và phát triển đất nước, phục vụ lợi ích chung của xã hội, quyền và lợi ích chính đáng của tổ chức, cá nhân.

Quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ là hoạt động quản lí nhà nước chuyên ngành, vì vậy nó thể hiện các đặc điểm của quản lí hành chính như tính mệnh lệnh hành chính, sự áp đặt ý chí đơn phương. Tuy nhiên, trong quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ các chủ thể quản lí phải lưu ý:

- Kết hợp quản lí bằng các mệnh lệnh hành chính với các biện pháp khuyến khích vật chất theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhằm phát huy cao nhất khả năng về khoa học và công nghệ của mỗi cá nhân, tổ chức.

- Quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ phải được thực hiện mềm dẻo, linh hoạt, các phương án, mục tiêu của hoạt động khoa học và công nghệ có thể thay đổi để phù hợp với tiến trình thực hiện hoạt động khoa học và công nghệ, năng lực của chủ thể tiến hành hoặc khi có yêu cầu của tình hình kinh tế - xã hội.

2. Nội dung quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

a. Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Ở tầm vĩ mô, Nhà nước cần xây dựng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ làm phương hướng cho hoạt động khoa học và công nghệ dài hạn. Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ xác định những tư tưởng chỉ đạo; các mục tiêu cần đạt được; những nhiệm vụ, công việc cần giải quyết; kế hoạch thực hiện nhiệm vụ trong từng giai đoạn và toàn bộ quá trình; các chính sách phát triển từng lĩnh vực khoa học và công nghệ cũng như các chính sách về tài chính, nguồn nhân lực... cho hoạt động khoa học và công nghệ.

Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ của Việt Nam

đến năm 2010 đề ra nhiệm vụ chủ yếu là xây dựng hệ thống khoa học và công nghệ theo hướng hiện đại và hội nhập, phấn đấu đạt trình độ trung bình tiên tiến trong khu vực, có năng lực đủ mạnh và được quản lí theo những cơ chế thích hợp. Đưa khoa học và công nghệ thực sự là nền tảng và động lực đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước góp phần quyết định nâng cao chất lượng tăng trưởng và khả năng cạnh tranh của nền kinh tế; phục vụ có hiệu quả các mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010.

b. Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về khoa học và công nghệ

Pháp luật không chỉ là công cụ quản lí mà còn là cầu nối giữa Nhà nước, với tư cách là chủ thể quản lí với các cá nhân, tổ chức trong hoạt động khoa học và công nghệ. Nên một trong những đòi hỏi quan trọng của quản lí khoa học và công nghệ là Nhà nước phải xây dựng một hệ thống pháp luật đầy đủ, thống nhất tạo cơ sở pháp lí cho hoạt động của các chủ thể trong lĩnh vực khoa học và công nghệ và tổ chức thực hiện có hiệu quả hệ thống pháp luật đó.

Luật khoa học và công nghệ ra đời đánh dấu bước phát triển quan trọng của hệ thống pháp luật về khoa học và công nghệ, sau Luật khoa học và công nghệ hàng loạt các văn bản pháp luật khác được ban hành làm cơ sở cho việc tổ chức thực hiện pháp luật về khoa học và công nghệ.

Pháp luật về khoa học và công nghệ bao gồm những nội dung chủ yếu:

- Xác định mục tiêu, nhiệm vụ, nguyên tắc của hoạt động khoa học và công nghệ;

- Quy định trách nhiệm của Nhà nước, của các cá nhân, tổ chức trong hoạt động khoa học và công nghệ;

- Quy định cách thức thành lập, đăng kí hoạt động, quyền

và nghĩa vụ của các tổ chức khoa học và công nghệ; quyền và nghĩa vụ của cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ;

- Quy định về tổ chức thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ; ứng dụng kết quả hoạt động khoa học và công nghệ;

- Quy định về vi phạm hành chính và xử lí vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ;

- Các quy định quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ.

Bộ khoa học và công nghệ là cơ quan có trách nhiệm chính trong tổ chức thực hiện pháp luật về khoa học và công nghệ. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, bộ và các cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ khác tuyên truyền, hướng dẫn các tổ chức, cá nhân thực hiện các quy định của pháp luật về khoa học và công nghệ, duy trì thanh tra, kiểm tra thường xuyên để đảm bảo hoạt động khoa học và công nghệ thực hiện đúng pháp luật.

c. Tổ chức bộ máy quản lí khoa học và công nghệ

Công tác tổ chức bộ máy bao gồm những hoạt động như: quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức; quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ; xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan và bộ phận trong quản lí; công tác cán bộ, công chức quản lí khoa học và công nghệ.

Bộ máy quản lí khoa học và công nghệ được thành lập từ trung ương đến địa phương để thực thi quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ trong phạm vi cả nước, đứng đầu là Bộ khoa học và công nghệ. Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có các sở khoa học và công nghệ. Trong cơ cấu tổ chức của các bộ, ngành đều có các bộ phận chuyên trách công tác khoa học và công nghệ, là các bộ phận chức năng giúp thủ trưởng thực hiện quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ trong ngành, lĩnh vực được phân công. Để quản lí nhà nước về

khoa học và công nghệ có hiệu quả đòi hỏi giữa các cơ quan và bộ phận cấu thành bộ máy quản lí phải có sự phân công, phân cấp trên cơ sở đảm bảo tính thống nhất của hoạt động quản lí đồng thời phát huy trách nhiệm, tính chủ động và sáng tạo của cấp dưới.

Đội ngũ cán bộ, công chức quản lí khoa học và công nghệ là những người đang công tác, làm việc trong cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ và bằng những hoạt động của mình họ thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nơi phục vụ. Tiêu chuẩn, chế độ tuyển dụng, quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức được pháp luật quy định cụ thể đối với từng vị trí công tác của cán bộ, công chức quản lí khoa học và công nghệ.

d. Tổ chức, hướng dẫn đăng kí hoạt động của tổ chức khoa học và công nghệ, quỹ phát triển khoa học và công nghệ

Do những đặc thù của hoạt động khoa học và công nghệ nên pháp luật quy định các tổ chức nghiên cứu và phát triển, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ sau khi thành lập phải đăng kí hoạt động và chỉ được tiến hành các hoạt động khoa học và công nghệ sau khi đã được đăng kí. Sau 12 tháng kể từ ngày được đăng kí, nếu tổ chức không hoạt động thì đăng kí hết hiệu lực. Trong quá trình hoạt động, nếu có sự thay đổi về lĩnh vực hoạt động thì phải đăng kí bổ sung. Việc đăng kí thực hiện tại Bộ khoa học và công nghệ hoặc tại sở khoa học và công nghệ nơi đặt trụ sở chính của tổ chức.

Để huy động tài chính từ nhiều nguồn khác nhau cho hoạt động khoa học và công nghệ, các quỹ phát triển khoa học và công nghệ được thành lập. Nhà nước cấp vốn từ ngân sách nhà nước thành lập quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia, quỹ phát triển khoa học và công nghệ tại các bộ, cơ quan ngang bộ, uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ngoài ra, Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân

thành lập quỹ phát triển khoa học và công nghệ như là một tổ chức phi lợi nhuận với nguồn vốn đóng góp tự nguyện của mọi tổ chức, cá nhân (không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước) để tài trợ cho các hoạt động khoa học và công nghệ.

Hoạt động của các quỹ phát triển khoa học và công nghệ vừa tuân theo các quy định về tài chính, tiền tệ song phải bảo đảm linh hoạt để phù hợp với các đặc thù của hoạt động khoa học và công nghệ. Trong phạm vi thẩm quyền của mình các cơ quan quản lí khoa học và công nghệ hướng dẫn và tổ chức cho các tổ chức khoa học và công nghệ, quỹ phát triển khoa học và công nghệ hoạt động đúng theo các quy định của pháp luật.

đ. Bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ

Bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ là trao cho người sáng tạo ra tri thức, công nghệ mới độc quyền quyết định sử dụng kết quả sáng tạo để thu được lợi nhuận hoặc các lợi ích khác. Bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ là cách thức hữu hiệu để khuyến khích tổ chức, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ. Tuy nhiên, việc bảo hộ dễ dẫn đến hệ quả là người sử dụng tri thức, công nghệ mới phải chịu giá cao hoặc bị những hạn chế bất lợi từ phía người được bảo hộ. Ngoài ra, bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ cũng làm hạn chế việc phổ biến rộng rãi thành tựu khoa học và công nghệ. Vì thế, vai trò của Nhà nước trong sở hữu trí tuệ là phải bảo đảm hài hoà lợi ích của người phát minh, sáng tạo với lợi ích chung của cộng đồng và những người trực tiếp sử dụng kết quả phát minh, sáng chế.

Sở hữu trí tuệ trong hoạt động khoa học và công nghệ bao gồm hai loại hình là sở hữu công nghiệp (sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, nhãn hiệu hàng hoá, chỉ dẫn địa lí, tên gọi xuất xứ hàng hoá) và quyền tác giả đối với phát minh, sáng chế, giải pháp hữu ích...

Nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện hệ thống pháp luật

về sở hữu trí tuệ, thành lập các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác lập và bảo vệ quyền, các cơ quan quản lí hoạt động sở hữu trí tuệ và các tổ chức hỗ trợ như tổ chức tư vấn, cung cấp thông tin, thực hiện liên kết...

Pháp luật về sở hữu trí tuệ xác định rõ: đối tượng bảo hộ; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong sở hữu trí tuệ; quyền và nghĩa vụ của người phát minh, sáng chế, người sở hữu phát minh, sáng chế; quyền và nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan khác trong sở hữu trí tuệ. Các quy định của pháp luật Việt Nam về sở hữu trí tuệ phải hướng tới và phù hợp với các quy định của luật pháp và thông lệ quốc tế về sở hữu trí tuệ để không chỉ khuyến khích hoạt động khoa học và công nghệ trong nước mà còn khuyến khích ứng dụng các kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ nước ngoài vào Việt Nam.

Bộ khoa học và công nghệ chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ văn hoá - thông tin (nay là Bộ văn hoá, thể thao và du lịch), Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện quản lí nhà nước về sở hữu trí tuệ và thực hiện quản lí nhà nước về quyền sở hữu công nghiệp. Trong phạm vi thẩm quyền của mình, Bộ khoa học và công nghệ hướng dẫn, chỉ đạo, tổ chức thực hiện các chế độ, chính sách, quy định của pháp luật về sở hữu trí tuệ, thống nhất quản lí hoạt động sở hữu trí tuệ trong phạm vi cả nước. Về sở hữu trí tuệ, Bộ khoa học và công nghệ có nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Tổ chức thực hiện xác lập quyền sở hữu trí tuệ;

- Thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực sở hữu trí tuệ;

- Quy định và chỉ đạo hoạt động của hệ thống tổ chức quản lí hoạt động sở hữu trí tuệ; chỉ đạo về nghiệp vụ sở hữu trí tuệ đối với các ngành, địa phương, doanh nghiệp và cơ sở.

Cục sở hữu trí tuệ là cơ quan thuộc Bộ khoa học và công nghệ giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lí nhà nước về

sở hữu trí tuệ. Cục sở hữu trí tuệ là cơ quan trực tiếp thực hiện các thủ tục xác lập quyền sở hữu công nghiệp; thủ tục duy trì, gia hạn, sửa đổi, chuyển nhượng liên quan đến các quyền sở hữu công nghiệp; thực hiện theo thẩm quyền các biện pháp bảo vệ quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực sở hữu trí tuệ, phối hợp với cơ quan, tổ chức có liên quan thi hành các biện pháp bảo vệ các quyền sở hữu trí tuệ và bảo đảm các quy định pháp luật về sở hữu trí tuệ được thi hành nghiêm chỉnh.

e. Quy định việc đánh giá nghiệm thu, ứng dụng và công bố kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ; chức vụ khoa học; giải thưởng khoa học và các hình thức ghi nhận công lao về khoa học và công nghệ của cá nhân và tổ chức

Kết quả hoạt động khoa học và công nghệ phải được đánh giá, nghiệm thu khách quan, chính xác trên cơ sở tư vấn của hội đồng khoa học và công nghệ chuyên ngành. Cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền quy định cụ thể các tiêu chí, thủ tục đánh giá, nghiệm thu và công bố kết quả hoạt động khoa học và công nghệ.

Nhà nước có chính sách, biện pháp khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ nhằm phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân. Tổ chức, cá nhân ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ được hưởng các ưu đãi về thuế, tín dụng và các ưu đãi khác. Nhà nước tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ chuyển giao kết quả nghiên cứu, phát triển khoa học và công nghệ để ứng dụng rộng rãi vào đời sống.

Cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ có thể được bổ nhiệm các chức vụ khoa học: Trợ lí nghiên cứu, nghiên cứu

viên, nghiên cứu viên chính, nghiên cứu viên cao cấp, nếu tham gia giảng dạy, đào tạo đại học, sau đại học được xét bổ nhiệm giáo sư, phó giáo sư. Căn cứ để xét bổ nhiệm chức vụ khoa học gồm có: tài năng, quá trình đào tạo, sự cống hiến và thời gian hoạt động khoa học và công nghệ.

Tổ chức, cá nhân có nhiều thành tích đóng góp cho sự nghiệp khoa học và công nghệ được khen thưởng, phong, tặng các danh hiệu vinh dự nhà nước. Nhà nước xét, tặng giải thưởng Hồ Chí Minh về khoa học và công nghệ cho công trình khoa học và công nghệ đặc biệt xuất sắc. Nhằm khuyến khích phát triển khoa học và công nghệ, pháp luật quy định các bộ, cơ quan ngang bộ, uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp được đặt, xét và tặng thưởng các giải thưởng về khoa học và công nghệ cho các công trình khoa học xuất sắc, các tổ chức, cá nhân có thành tích xuất sắc trong hoạt động khoa học và công nghệ.

Tổ chức, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ được nhận giải thưởng, danh hiệu về khoa học và công nghệ do tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế phong, tặng.

Trong phạm vi thẩm quyền, các cơ quan quản lí về khoa học và công nghệ quy định cụ thể về cách thức đặt, xét, trao giải thưởng về khoa học và công nghệ để bảo đảm tính khách quan, chính xác, các công trình, tổ chức, cá nhân được trao giải thực sự xứng đáng.

f. Tổ chức, quản lí công tác thẩm định về khoa học và công nghệ

Thẩm định về khoa học và công nghệ là quá trình xem xét, đánh giá sự phù hợp của khoa học và công nghệ đã nêu trong dự án đầu tư so với mục tiêu và nội dung của dự án trên cơ sở

các chủ trương, chính sách, quy hoạch của Nhà nước tại thời điểm thẩm định. Trên cơ sở kết quả thẩm định, cơ quan thẩm định kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền việc có hay không nên cấp giấy phép đầu tư, quyết định đầu tư, chấp nhận đầu tư.

Theo quy định hiện hành, đối tượng thẩm định là các dự án đầu tư nước ngoài, các dự án đầu tư trong nước, nội dung thẩm định bao gồm: Các sản phẩm do khoa học và công nghệ tạo ra; lựa chọn công nghệ; thiết bị trong dây chuyền công nghệ; nguyên vật liệu, linh kiện, phụ tùng cho sản xuất; chuyển giao công nghệ; hiệu quả của dự án; những vấn đề khác có liên quan.

Thẩm quyền thẩm định được giao cho Bộ khoa học và công nghệ; tổ chức quản lí khoa học và công nghệ của các bộ, ngành và các sở khoa học và công nghệ; các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, tổng công ti 90, 91.

Bộ khoa học và công nghệ quy định cụ thể tiêu chí thẩm định đối với từng loại dự án và lĩnh vực đầu tư. Bộ tổ chức thẩm định theo thẩm quyền và thống nhất quản lí hoạt động đánh giá, thẩm định về khoa học và công nghệ của các cơ quan, tổ chức được phân cấp.

g. Tổ chức công tác thống kê, thông tin khoa học và công nghệ

Công tác thống kê khoa học và công nghệ giúp các nhà quản lí đánh giá, dự báo tình hình phát triển khoa học và công nghệ, trên cơ sở đó hoạch định chiến lược, chính sách, xây dựng kế hoạch phát triển khoa học và công nghệ hoặc có những tác động quản lí cần thiết.

Hệ thống tiêu chí thống kê khoa học và công nghệ được quy định thống nhất trong cả nước. Các bộ, cơ quan ngang bộ, uỷ ban nhân dân các cấp, tổ chức khoa học và công nghệ, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ có trách nhiệm báo cáo

đầy đủ, trung thực số liệu thống kê cho cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ có thẩm quyền.

Bộ trưởng Bộ khoa học và công nghệ quyết định các cuộc điều tra và phương án điều tra thống kê về khoa học và công nghệ trong phạm vi toàn quốc (trừ các chương trình điều tra thống kê quốc gia thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ); ban hành chế độ báo cáo thống kê khoa học và công nghệ; công bố thông tin thống kê về khoa học và công nghệ; quản lí tổ chức, phối hợp hoạt động của các đơn vị, cá nhân thực hiện hoạt động thống kê khoa học và công nghệ và chịu trách nhiệm trước Nhà nước về hoạt động thống kê khoa học và công nghệ.

Thông tin là đầu vào của hoạt động khoa học và công nghệ, mặt khác tri thức khoa học và công nghệ, một dạng thông tin đã được đồng hoá bởi cá nhân, tổ chức lại là yếu tố quyết định khả năng tiếp thu và ứng dụng khoa học và công nghệ vào sản xuất và đời sống. Vì vậy, công tác thông tin khoa học và công nghệ cần được đẩy mạnh. Hiện nay, công tác thông tin khoa học và công nghệ được tổ chức theo hướng:

- Nhà nước tăng cường đầu tư, nâng cấp, hiện đại hoá các cơ sở thông tin khoa học và công nghệ. Xây dựng và phát triển hệ thống thông tin khoa học và công nghệ quốc gia liên thông với quốc tế. Khai thác có hiệu quả nguồn thông tin trong nước và nước ngoài.

- Xây dựng và phát triển các ngân hàng dữ liệu quốc gia về khoa học và công nghệ, nhất là thông tin về các kết quả nghiên cứu được Nhà nước cấp kinh phí, các giống cây trồng, vật nuôi; các thông tin về sở hữu trí tuệ; các số liệu điều tra cơ bản về tài nguyên thiên nhiên và về tiềm lực khoa học và công nghệ.

- Đẩy mạnh việc phổ biến thông tin tới người sử dụng, chú trọng thông tin khoa học và công nghệ phục vụ doanh nghiệp, phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn, vùng sâu, vùng xa.

h. Tổ chức, chỉ đạo việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ về khoa học và công nghệ

Đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ về khoa học và công nghệ chính là hoạt động nhằm bảo đảm nguồn nhân lực khoa học và công nghệ.

Nhân lực khoa học và công nghệ là một trong những vấn đề then chốt quyết định trình độ phát triển và thành tựu về khoa học và công nghệ của mỗi quốc gia. Hiện nay, khái niệm nhân lực khoa học và công nghệ đã được mở rộng, ngoài các nhà khoa học là bộ phận trung tâm, nhân lực khoa học và công nghệ còn bao gồm: người quản lí khoa học và công nghệ là người tổ chức, sắp xếp, điều hoà, phối hợp hoạt động của các nhà khoa học, các tổ chức khoa học và công nghệ nhằm phát huy cao nhất năng lực, sở trường của từng cá nhân, tổ chức và đánh giá hiệu quả hoạt động của họ; công nhân kĩ thuật là người trực tiếp ứng dụng các kết quả khoa học và công nghệ vào sản xuất để tạo ra sản phẩm và dịch vụ. Người quản lí khoa học và công nghệ và công nhân kĩ thuật đều có vai trò quan trọng trong quá trình tạo ra và ứng dụng các tri thức khoa học và công nghệ. Vì vậy, đào tạo, bồi dưỡng nhân lực khoa học và công nghệ phải đảm bảo hài hoà cả ba nhóm người này. Quản lí công tác đào tạo, bồi dưỡng nhân lực khoa học và công nghệ phải:

- Bảo đảm các tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài có đủ năng lực, điều kiện theo quy định của pháp luật được bình đẳng tham gia đào tạo, bồi dưỡng nhân lực khoa học và công nghệ. Việc đào tạo, bồi dưỡng được tổ chức dưới nhiều hình thức kể cả việc cấp học bổng cho công dân Việt Nam đi học tập, nâng cao trình độ chuyên môn ở trong nước, nước ngoài...

- Nhà nước quản lí thống nhất các loại hình trường, lớp; số lượng, chất lượng đào tạo; mục tiêu đào tạo; kinh phí và các chính sách hỗ trợ cho đào tạo; liên kết giữa đào tạo và sử dụng;

điều hoà, phân bổ chỉ tiêu đào tạo hợp lí bảo đảm cung cấp đủ nhân lực cho các ngành khoa học và công nghệ.

- Chú trọng việc phát hiện, đào tạo và bồi dưỡng nhân tài; tăng đào tạo công nhân kĩ thuật cho các ngành kinh tế - xã hội trọng điểm và những ngành thu hút đầu tư nước ngoài; thực hiện tuyển chọn và gửi đi đào tạo và bồi dưỡng một cách đồng bộ học sinh, sinh viên, cán bộ khoa học và công nghệ tới những nước có trình độ khoa học và công nghệ tiên tiến, trước hết trong một số lĩnh vực khoa học và công nghệ trọng điểm.

i. Tổ chức, quản lí hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ

Hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ là cách thức tốt nhất để Việt Nam thực hiện phương châm "đi tắt đón đầu" trong tiếp thu các thành tựu về khoa học và công nghệ trên thế giới, thu hút nhân lực và đầu tư cho hoạt động khoa học và công nghệ, cũng như tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ Việt Nam có dịp trao đổi và học tập kinh nghiệm. Hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ được thực hiện theo phương châm:

- Nhà nước mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ theo hướng đa dạng hoá đối tác và hình thức hợp tác; tranh thủ sự giúp đỡ của các nước, các tổ chức quốc tế theo nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền quốc gia, bình đẳng và cùng có lợi.

- Thực hiện 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. Tạo điều kiện để họ tham gia nghiên cứu, giảng dạy, tư vấn, giữ các chức vụ quản lí khoa học và công nghệ, đảm bảo trong thời gian làm việc tại Việt Nam họ được hưởng các quyền, thực hiện nghĩa vụ như đối với cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ Việt Nam.

- Tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân Việt Nam hợp tác về khoa học và công nghệ với các tổ chức, cá nhân nước ngoài, các tổ chức quốc tế thông qua việc nhận tài trợ, được tham gia hoạt động, đào tạo, tư vấn... trên cơ sở đảm bảo các hoạt động này không gây phương hại đến quốc phòng, an ninh, môi trường, đạo đức, thuần phong mĩ tục của Việt Nam và không vi phạm những điều cấm trong hoạt động khoa học và công nghệ.

- Có chính sách thu hút đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực khoa học và công nghệ. Tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức quốc tế, tổ chức, cá nhân nước ngoài được thành lập các tổ chức khoa học và công nghệ tại Việt Nam dưới các hình thức hợp tác, liên kết với tổ chức, cá nhân Việt Nam hoặc thành lập tổ chức khoa học và công nghệ 100% vốn nước ngoài.

k. Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về khoa học và công nghệ; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong hoạt động khoa học và công nghệ; xử lí vi phạm pháp luật về khoa học và công nghệ

Thanh tra, kiểm tra là một giai đoạn trong quản lí về khoa học và công nghệ. Hoạt động thanh tra, kiểm tra có thể được tiến hành bởi chính chủ thể quản lí hoặc bởi các chuyên viên, tổ chức chuyên làm công tác thanh tra, kiểm tra, trong đó đặc biệt là vai trò của thanh tra khoa học và công nghệ. Thanh tra khoa học và công nghệ là thanh tra chuyên ngành giúp thủ trưởng cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ thực hiện thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về khoa học và công nghệ. Thanh tra khoa học và công nghệ có nhiệm vụ:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về khoa học và công nghệ;

- Xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực khoa học và công nghệ.

Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo là một trong những

hoạt động quan trọng của quản lí nhà nước, nó thể hiện vai trò trọng tài với các thiết chế phù hợp của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan. Thông qua giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo cơ quan có thẩm quyền có thể phát hiện ra những thiếu sót, sai phạm của các cơ quan quản lí, của các tổ chức, cá nhân trong hoạt động khoa học và công nghệ. Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo cũng nhằm ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật có thể phát sinh trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực khoa học và công nghệ thì tuỳ theo tính chất, mức độ có thể bị xử lí kỉ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong phạm vi quản lí hành chính, các chủ thể quản lí có thẩm quyền xác định và xử lí các vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ.

Theo Nghị định của Chính phủ số 127/2004/NĐ-CP ngày 31/5/2004 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ thì vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ là những hành vi của của cá nhân, tổ chức cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy định của pháp luật về quản lí nhà nước trong hoạt động khoa học và công nghệ mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính.

Cá nhân, tổ chức Việt Nam, cá nhân, tổ chức nước ngoài hoạt động khoa học và công nghệ trong phạm vi lãnh thổ, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam vi phạm hành chính khi:

- Thực hiện những hành vi bị cấm trong hoạt động khoa học và công nghệ như lợi dụng hoạt động khoa học và công nghệ để xuyên tạc, chống lại đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, phá hoại khối đại đoàn kết dân tộc,

xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, gây thiệt hại đến tài nguyên môi trường, sức khoẻ con người, trái đạo đức, thuần phong, mĩ tục;

- Xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ; chiếm đoạt, chuyển nhượng, chuyển giao bất hợp pháp kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ; tiết lộ tư liệu, kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ thuộc danh mục bí mật nhà nước; lừa dối, giả mạo trong hoạt động khoa học và công nghệ;

- Cản trở hoạt động khoa học và công nghệ hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính trong lĩnh vực khoa học và công nghệ có thể bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 200.000 đồng đến 100.000.000 đồng tuỳ từng loại hành vi vi phạm. Tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức còn bị áp dụng hình thức phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy chứng nhận đăng kí hoạt động khoa học và công nghệ hoặc tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh hoặc giấy phép hoạt động dịch vụ đại diện sở hữu công nghiệp; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

Các biện pháp khắc phục hậu quả có tính chất đặc thù với vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ là: buộc hoàn trả kinh phí chiếm dụng hoặc sử dụng sai mục đích; buộc cải chính công khai trên phương tiện thông tin đại chúng; buộc đăng kí, giao nộp kết quả thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ; buộc loại bỏ các yếu tố vi phạm trên sản phẩm hàng hoá, phương tiện kinh doanh, buộc cải chính thông tin sai lệch gây ra vi phạm, buộc thực hiện các nghĩa vụ sở hữu công nghiệp, buộc bổ sung các chỉ dẫn về sở hữu công nghiệp.

Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ thuộc về: Thanh tra chuyên ngành khoa học và công nghệ; chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Trong lĩnh vực sở hữu trí tuệ, thẩm quyền xử phạt

còn thuộc về cơ quan cảnh sát, cơ quan hải quan, cơ quan quản lí thị trường.

3. Cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

a. Chính phủ

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ. Hàng năm Chính phủ báo cáo với Quốc hội về việc thực hiện các chính sách, biện pháp để phát triển khoa học và công nghệ; việc sử dụng ngân sách nhà nước đầu tư phát triển khoa học và công nghệ; kết quả hoạt động khoa học và công nghệ.

b. Bộ khoa học và công nghệ

Bộ khoa học và công nghệ là cơ quan của Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ.

Trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, Bộ khoa học và công nghệ có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Xây dựng và trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các đề án về phương hướng nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, chuyển giao công nghệ, phát triển thị trường khoa học và công nghệ, thúc đẩy việc hình thành các ngành, lĩnh vực kinh tế - kĩ thuật trên cơ sở công nghệ mới và công nghệ cao;

- Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và địa phương xây dựng và trình Chính phủ đề án về quy hoạch mạng lưới các tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ trong phạm vi cả nước. Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ về điều kiện thành lập và cơ chế hoạt động của các doanh nghiệp khoa học và công nghệ, cơ chế đầu tư phát triển khoa học và công nghệ, biện pháp thực hiện chính sách xã hội hoá hoạt động khoa học và công nghệ, các nhiệm vụ khoa học và công nghệ trọng điểm của Nhà nước, sử dụng, phát triển nhân lực khoa học và công nghệ;

- Phối hợp với Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư xây dựng và trình Chính phủ dự toán ngân sách hàng năm cho lĩnh vực khoa học và công nghệ phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội và đặc thù riêng của hoạt động khoa học và công nghệ theo quy định của Luật ngân sách nhà nước;

- Quy định việc đánh giá, nghiệm thu, ứng dụng và công bố kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ;

- Quy định cụ thể điều kiện thành lập đối với từng loại hình tổ chức nghiên cứu và phát triển, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ. Thống nhất quản lí việc đăng kí hoạt động đối với các tổ chức nghiên cứu và phát triển, tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ;

- Chỉ đạo và hướng dẫn hoạt động của các quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia theo quy định của Chính phủ;

- Tổ chức thẩm định, giám định nhà nước về công nghệ đối với các dự án đầu tư nhóm A, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội; thống nhất quản lí hoạt động đánh giá, thẩm định, giám định, tư vấn về chuyển giao công nghệ;

- Chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác thống kê, thông tin khoa học và công nghệ;

- Thường trực Hội đồng chính sách khoa học và công nghệ quốc gia; Hội đồng giải thưởng Hồ Chí Minh và giải thưởng nhà nước về khoa học và công nghệ.

c. Các bộ, cơ quan ngang bộ

Các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ và chịu trách nhiệm về hoạt động khoa học và công nghệ trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách. Trong phạm vi thẩm quyền của mình, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm xác định, tổ chức thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ thuộc các lĩnh vực được phân công; đảm bảo quản lí và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khoa học và công nghệ để giúp bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang

bộ thực hiện quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ theo quy định của Chính phủ.

d. Uỷ ban nhân dân các cấp

Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ tại địa phương, chịu trách nhiệm về hoạt động khoa học và công nghệ tại địa phương; có trách nhiệm xác định, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ của tỉnh, thành phố; tổ chức áp dụng kết quả khoa học và công nghệ vào sản xuất và đời sống tại địa phương; bảo đảm quản lí và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực khoa học và công nghệ của địa phương mình.

Giúp việc cho uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trong quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ là các sở khoa học và công nghệ. Sở khoa học và công nghệ chịu sự quản lí về tổ chức, biên chế và hoạt động của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh đồng thời chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra về chuyên môn của Bộ khoa học và công nghệ.

Uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ tại địa phương theo sự phân cấp của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Căn cứ vào đặc điểm, tình hình địa phương, giám đốc sở khoa học và công nghệ chủ trì phối hợp với trưởng ban tổ chức chính quyền tỉnh xây dựng phương án để trình uỷ ban nhân dân tỉnh quyết định hình thức tổ chức cơ quan chuyên môn giúp uỷ ban nhân dân cấp huyện và bố trí cán bộ, công chức chuyên trách thực hiện quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ tại địa phương.

CHƯƠNG VI

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TÔN GIÁO

I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC NGUYÊN TẮC QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TÔN GIÁO

1. Khái niệm quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

Trong Từ điển tiếng Việt, tôn giáo được định nghĩa như sau:

"1. Hình thái ý thức xã hội gồm những quan niệm dựa trên cơ sở tin và sùng bái những lực lượng siêu tự nhiên, cho rằng có những lực lượng siêu tự nhiên quyết định số phận con người, con người phải phục tùng và tôn thờ;

2. Hệ thống những quan niệm tín ngưỡng, sùng bái một hay những vị thần linh nào đó và những hình thức lễ nghi thể hiện sự sùng bái ấy".(1)

Tín ngưỡng được định nghĩa là *"tin theo một tôn giáo nào đó".*(2)

Về bản chất, tôn giáo là hình thái ý thức xã hội, phản ánh hư ảo thực tại xã hội bằng những lực lượng siêu tự nhiên nào đó. Về hình thức biểu hiện, tôn giáo bao gồm hệ thống các quan niệm tín ngưỡng (giáo lí), các quy định về hình thức lễ nghi (giáo luật) và những cơ sở vật chất để thực hiện các nghi lễ tôn giáo.

---

(1).Xem: Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1997, tr. 976.
(2).Xem: Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1997, tr. 960.

Từ góc độ quản lí nhà nước thì khái niệm tôn giáo có nội hàm rộng hơn bởi ngoài hệ thống những quan niệm tín ngưỡng, các quy định về hình thức lễ nghi, những cơ sở vật chất để thực hiện các nghi lễ tôn giáo đã được đề cập trên đây, khái niệm tôn giáo còn bao hàm cả tổ chức và hoạt động tôn giáo.

Theo quy định của Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo năm 2004 thì tổ chức tôn giáo là tập hợp những người cùng tin theo một hệ thống giáo lí, giáo luật, lễ nghi và tổ chức theo một cơ cấu nhất định được Nhà nước công nhận còn hoạt động tôn giáo là việc truyền bá, thực hành giáo lí, giáo luật, lễ nghi, quản lí tổ chức tôn giáo.

Tôn giáo và tín ngưỡng có mối liên hệ mật thiết với nhau. Tuy nhiên, chúng cũng có điểm khác nhau bởi tín ngưỡng là khái niệm thuộc lĩnh vực ý thức, tình cảm, tư tưởng còn tôn giáo là khái niệm rộng hơn nhiều, bao gồm cả hoạt động và tổ chức.

Mỗi tôn giáo có đặc điểm của riêng mình nhưng các tôn giáo đều có những tính chất chung sau đây:

- Tính chất lịch sử: Tôn giáo xuất hiện khi khả năng tư duy trừu tượng của con người đạt tới một mức độ nhất định. Qua mỗi giai đoạn phát triển của xã hội loài người, tôn giáo có sự thay đổi cho phù hợp với kết cấu chính trị và xã hội của giai đoạn đó. Đến giai đoạn nào đó, khi những nguồn gốc sản sinh ra tôn giáo không còn tồn tại nữa, khi khoa học phát triển giúp con người nhận thức được bản chất của các hiện tượng tự nhiên và xã hội một cách thấu đáo, tôn giáo sẽ dần dần mất đi vị trí của nó trong đời sống xã hội và trong nhận thức, niềm tin của con người.

- Tính chất quần chúng: Tính chất quần chúng của tôn giáo thể hiện ở số lượng tín đồ các tôn giáo chiếm tỉ lệ cao trong dân số thế giới. Nguyên nhân làm cho tôn giáo có tính

quần chúng là cho đến nay, sự phát triển của khoa học, sản xuất và xã hội chưa loại bỏ được những nguồn gốc nảy sinh tôn giáo. Mặt khác, tôn giáo cũng đang đáp ứng phần nào nhu cầu tinh thần của quần chúng, phản ánh khát vọng của những người bị áp bức về một xã hội tự do, bình đẳng, bác ái. Vì vậy, còn nhiều người trong các tầng lớp xã hội khác nhau tin theo.

- Tính chất chính trị: Tính chính trị của tôn giáo chỉ xuất hiện khi xã hội đã phân chia giai cấp, có sự khác nhau về lợi ích và các giai cấp bóc lột thống trị lợi dụng tôn giáo phục vụ cho mục đích của mình. Những cuộc chiến tranh tôn giáo trong lịch sử và hiện tại đều xuất phát từ những ý đồ của những thế lực khác nhau trong xã hội, lợi dụng tôn giáo để thực hiện mục tiêu chính trị của mình. Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, tôn giáo độc lập với chính trị. Nhà nước quy định và bảo đảm thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo bao gồm quyền tự do theo hoặc không theo một tín ngưỡng, tôn giáo nào, bảo đảm cho sinh hoạt tôn giáo mang tính chất tôn giáo thuần tuý, không gắn với chính trị.

- Tính chất duy tâm: Tôn giáo phản ánh hư ảo thế giới thực tại bằng các lực lượng siêu nhiên vào đầu óc con người, giải thích một cách duy tâm, thần bí những hiện tượng tự nhiên và xã hội diễn ra trong đời sống. Vì vậy, tôn giáo mang tính chất duy tâm, nhiều tín điều không được giải thích trên cơ sở khoa học. Trong lịch sử, tôn giáo đã nhiều lần sử dụng quyền lực của mình để đàn áp các nhà khoa học, phủ nhận thành tựu khoa học. Ngày nay, một mặt, các tổ chức và chức sắc tôn giáo triệt để tận dụng những thành tựu của khoa học để phát triển tôn giáo; mặt khác, họ tìm cách giải thích sai lệch những tiến bộ khoa học, kĩ thuật, gieo rắc trong các tín đồ những định mệnh không thể cưỡng lại... Tính chất duy tâm của tôn giáo đã kìm hãm sự phát triển và tiến bộ xã hội trong chừng mực nhất định.

Trên thế giới tồn tại nhiều tôn giáo khác nhau, các tôn giáo lớn là:

- Đạo Cơ đốc còn gọi là Kitô giáo là tôn giáo thờ chúa Jesus, trong đó có:

+ Đạo Thiên chúa (Công giáo): Công giáo là phái của đạo Cơ đốc, có giáo hội, do toà thánh Vatican điều khiển.

+ Chính thống giáo: Thế kỉ XI, sự phân rã của đế quốc Bi-giăng-tin dẫn đến sự li khai trong Kitô giáo thành Công giáo - thế lực lớn nhất, thuộc phần Tây đế chế La Mã và Chính thống giáo ở phương Đông.

+ Đạo Tin lành: Đạo Tin lành là phái của đạo Cơ đốc, tách khỏi đạo Thiên chúa sau cuộc vận động cải cách tôn giáo thế kỉ XVI;

+ Anh giáo: Lập ra vào thế kỉ XVI, do vua nước Anh tách Công giáo ở Anh ra khỏi sự chỉ đạo của giáo hoàng.

Công giáo là tôn giáo có hệ thống giáo lí, luật lệ, lễ nghi rất phức tạp và chặt chẽ. Nội dung giáo lí gồm nhiều quan điểm triết học và thần học siêu hình được xây dựng có hệ thống từ đơn giản đến phức tạp. Giáo lí công giáo căn cứ vào kinh thánh và những lời giải thích của giáo hội. Đặc biệt, Công giáo đề cao thuyết thần quyền tuyệt đối (mọi việc đều do Chúa định) và thuyết giáo quyền tập trung (giáo hoàng là đại diện của Thiên chúa ở dưới trần gian). Là tôn giáo nhưng Công giáo hiện diện như một nhà nước (Giáo hội - Nhà nước La Mã), có ảnh hưởng rất lớn đến chính sách của nhiều quốc gia.

- Đạo Hồi (còn gọi là Hồi giáo hay đạo Islam): Tôn giáo do Muhammad sáng lập vào thế kỉ VII, thờ thánh Allah. Đặc điểm của Hồi giáo là giáo lí tuy đơn giản nhưng luật lệ, lễ nghi rất chi tiết và khắt khe, nhiều khi vượt khỏi phạm vi tôn giáo, trở thành tiêu chuẩn pháp lí trong đời sống xã hội, hoà nhập

vào toàn bộ đời sống của cộng đồng và từng cá nhân trong cộng đồng. Trong đạo Hồi, khó thấy ranh giới giữa đạo và đời, giữa cái thiêng và cái tục. Tin tưởng tuyệt đối, tôn sùng thánh Allah và sứ giả Muhammad là hai tín điều quan trọng vào bậc nhất của giáo lí đạo Hồi.

- Đạo Phật: Tôn giáo ra đời ở Ấn Độ thế kỉ VI trước công nguyên do Thích ca mâu ni sáng lập. Phật giáo có hệ thống triết học rất phát triển gồm cả thế giới quan và nhân sinh quan, trong đó đề cao vai trò của con người, thiên về một triết lí sống, một phương pháp rèn luyện nhân cách hướng thiện. Phật giáo không có tổ chức chặt chẽ, không có giáo quyền, không thống nhất về cách tu hành. Đạo Phật có hai phái là Tiểu thừa và Đại thừa, mỗi phái lại chia làm nhiều tông. Người theo đạo Phật gồm hai loại là người xuất gia tu hành và người tu tại gia.

Việt Nam là nước đa tôn giáo, phần lớn dân cư chịu ảnh hưởng của Nho giáo và Phật giáo. Các tôn giáo lớn ở Việt Nam là Công giáo, Tin lành, Phật giáo, Hồi giáo, Cao đài và Phật giáo Hoà hảo; các tôn giáo này có hơn 15 triệu tín đồ. Các tôn giáo có nguồn gốc xuất hiện khác nhau và số lượng tín đồ khác nhau. Công giáo (với hơn 5 triệu tín đồ), Tin lành (với hơn 4 trăm nghìn tín đồ), Phật giáo (với hơn 7 triệu tín đồ), Hồi giáo (với hơn 90 nghìn tín đồ) được du nhập từ bên ngoài vào trong từng thời kì lịch sử và với những phương thức khác nhau. Trong khi đó, Cao đài (với hơn 1 triệu tín đồ) và Phật giáo Hoà hảo (với hơn 1 triệu tín đồ) là những tôn giáo xuất hiện ở Việt Nam. Các tôn giáo đều thiết lập những mối quan hệ quốc tế nhất định và chúng tác động qua lại lẫn nhau chủ yếu thông qua những mối quan hệ đó.

Quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước nhằm bảo đảm

quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo và quyền tự do không tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân, hướng các hoạt động tôn giáo phục vụ lợi ích chính đáng của các tín đồ và phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam.

Nhà nước cố gắng bảo đảm thực hiện một cách đầy đủ nhất trên thực tế quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo và quyền tự do không tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân. Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức tôn giáo và tín đồ hoạt động tôn giáo đồng thời cũng kiên quyết đấu tranh chống lại sự lợi dụng tôn giáo. Những kẻ lợi dụng tôn giáo phục vụ cho ý đồ riêng của mình thực chất đã phá hoại tôn giáo, xúc phạm những giá trị chân chính, thiêng liêng của tôn giáo. Vì vậy, đấu tranh ngăn chặn những hoạt động lợi dụng tôn giáo là một trong những nhiệm vụ của các cơ quan chức năng của Nhà nước cũng như các tổ chức tôn giáo và tín đồ tôn giáo chân chính.

Quản lí hoạt động tôn giáo là công việc luôn được Đảng và Nhà nước ta dành sự quan tâm đặc biệt. Chương trình hành động của Chính phủ số 1109/CP/VX ngày 15/9/1998 thực hiện nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành trung ương Đảng (khoá VIII) về "Xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc" đã đề ra nhiệm vụ lập đề án xây dựng môi trường văn hoá lành mạnh tại các công trình tín ngưỡng, tôn giáo như sau: Nhiều công trình tín ngưỡng, tôn giáo ngoài ý nghĩa sinh hoạt tâm linh còn là nơi sinh hoạt văn hoá của cộng đồng, thu hút đông người tham gia. Đó cũng là môi trường thường nảy sinh các tệ nạn xã hội và hủ tục nên phải có sự quy hoạch sắp xếp, hướng dẫn và quản lí của các cấp chính quyền để tạo ra môi trường văn hoá văn minh, sạch, đẹp, an toàn.

2. Các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo là một trong những

quyền cơ bản của công dân, được ghi nhận ở Điều 70 Hiến pháp năm 1992: *"Công dân có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật. Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ. Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước".*

Đây là cơ sở pháp lí quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước xây dựng hệ thống các nguyên tắc và xác định nội dung quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo. Việc xây dựng hệ thống các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo là cả một quá trình tìm tòi, thử nghiệm và đấu tranh. Quá trình ấy là sự phát triển từ thấp đến cao, từ chưa đầy đủ đến đầy đủ, từ chưa chuẩn xác đến chuẩn xác.

Các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo là:

a- Nhà nước bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân và nghiêm cấm sự phân biệt đối xử vì lí do tín ngưỡng, tôn giáo.

Mọi công dân có quyền tự do theo hoặc không theo một tôn giáo nào, có quyền từ bỏ hoặc thay đổi tôn giáo.

Nhà nước bảo đảm quyền hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo theo quy định của pháp luật. Tín đồ có quyền thực hiện các hoạt động tôn giáo không trái với chủ trương, chính sách và pháp luật của Nhà nước, tiến hành các nghi thức thờ cúng, cầu nguyện tại gia đình và tham gia các hoạt động tôn giáo, học tập giáo lí, đạo đức, phục vụ lễ nghi tôn giáo tại cơ sở thờ tự.

Như vậy, một mặt, Nhà nước quy định và thực hiện những biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân; mặt khác, Nhà nước nghiêm cấm sự phân biệt đối xử vì lí do tôn giáo.

b- Công dân có tín ngưỡng, tôn giáo hoặc không có tín ngưỡng, tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật, được hưởng mọi quyền công dân và có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ công dân.

Trong những thời kì nhất định, Nhà nước có chính sách ưu tiên cho những người chuyên hoạt động tôn giáo nhằm tạo điều kiện cho họ thực hiện chức trách tôn giáo của mình. Mặt khác, Nhà nước cũng đặt ra những quy định cụ thể nhằm ngăn chặn sự lợi dụng việc tham gia hoạt động tôn giáo để trốn tránh nghĩa vụ công dân.

c- Các hoạt động tôn giáo phải tuân theo pháp luật của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Nhà nước không can thiệp vào công việc nội bộ các tôn giáo nhưng Nhà nước cũng không buông lỏng quản lí các hoạt động tôn giáo. Các quy định pháp luật về quản lí các hoạt động tôn giáo được bổ sung, sửa đổi thường xuyên cho phù hợp với yêu cầu quản lí trong từng giai đoạn, phù hợp với những thay đổi của tình hình trong nước và trên thế giới.

Những hoạt động tôn giáo vì lợi ích chính đáng và hợp pháp của tín đồ được bảo đảm. Những hoạt động tôn giáo vì lợi ích của Tổ quốc và nhân dân được khuyến khích. Nhà nước có chính sách cụ thể và áp dụng những biện pháp cần thiết nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân tôn giáo tiến hành các hoạt động tôn giáo vì lợi ích chính đáng của các tín đồ và khuyến khích, tạo điều kiện phát triển các hoạt động tôn giáo vì lợi ích của tổ quốc và nhân dân. Nhà nước tôn trọng giá trị văn hoá, đạo đức tôn giáo, giữ gìn và phát huy những giá trị tích cực của truyền thống thờ cúng tổ tiên, tưởng niệm và tôn vinh những người có công với nước, với cộng đồng nhằm góp phần củng cố khối đại đoàn kết toàn dân tộc, đáp ứng nhu cầu tinh thần của nhân dân.

d- Mọi hành vi vi phạm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, mọi hành vi lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để chống lại nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ngăn cản tín đồ làm nghĩa vụ công dân, phá hoại sự nghiệp đoàn kết toàn dân, làm hại đến nền văn hoá lành mạnh của dân tộc và hoạt động mê tín dị đoan đều bị xử lí theo pháp luật.

Không ai được lợi dụng quyền tín ngưỡng, tôn giáo để phá hoại hoà bình, độc lập, thống nhất đất nước; kích động bạo lực hoặc tuyên truyền chiến tranh, tuyên truyền trái với pháp luật, chính sách của Nhà nước; chia rẽ nhân dân, chia rẽ các dân tộc, chia rẽ tôn giáo; gây rối trật tự công cộng, xâm hại đến tính mạng, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm, tài sản của người khác, cản trở việc thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân; hoạt động mê tín dị đoan và thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật khác.

II. NỘI DUNG QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TÔN GIÁO

Nội dung quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo được thể hiện trên những hướng cơ bản sau đây:

1. Đối với việc thành lập và gia nhập các tổ chức tôn giáo

Thủ tướng Chính phủ công nhận đối với tổ chức tôn giáo có phạm vi hoạt động ở nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh công nhận tổ chức tôn giáo có phạm vi hoạt động chủ yếu ở một tỉnh, đối với thành phố trực thuộc trung ương.

Thủ tướng Chính phủ cho phép tổ chức tôn giáo có tôn chỉ, mục đích, đường hướng hành đạo, cơ cấu tổ chức phù hợp với pháp luật được hoạt động. Những tổ chức được Thủ tướng Chính phủ cho phép hoạt động thì được pháp luật bảo hộ. Tổ chức tôn giáo hoạt động trái tôn chỉ, mục đích, đường hướng

hành đạo, cơ cấu tổ chức đã được Thủ tướng Chính phủ cho phép thì bị đình chỉ hoạt động. Những cá nhân chịu trách nhiệm về những vi phạm đó bị xử lí theo pháp luật.

Tổ chức tôn giáo được thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất các tổ chức trực thuộc theo hiến chương, điều lệ của tổ chức tôn giáo. Việc thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất tổ chức tôn giáo cơ sở phải được sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; các trường hợp khác phải được sự chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ.

Hội đoàn tôn giáo là hình thức tập hợp tín đồ do tổ chức tôn giáo lập ra nhằm phục vụ hoạt động tôn giáo. Các hội đoàn tôn giáo được hoạt động sau khi tổ chức tôn giáo đăng kí với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc đăng kí hội đoàn tôn giáo được thực hiện trên cơ sở quy định về phân cấp như sau:

- Hội đoàn tôn giáo có phạm vi hoạt động trong một huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh đăng kí với uỷ ban nhân dân cấp huyện nơi hội đoàn hoạt động;

- Hội đoàn tôn giáo có phạm vi hoạt động ở nhiều huyện, quận, thị xã, thành phố trong một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đăng kí với uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nơi hội đoàn hoạt động;

- Hội đoàn tôn giáo có phạm vi hoạt động ở nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đăng kí với Ban tôn giáo Chính phủ.

Các dòng tu, tu viện và các tổ chức tu hành tập thể khác của tôn giáo muốn hoạt động phải đăng kí với cơ quan nhà nước có thẩm quyền:

- Nếu dòng tu, tu viện và tổ chức tu hành tập thể của tôn giáo hình thành và hoạt động trong phạm vi một tỉnh hoặc thành phố thì người đứng đầu dòng tu phải đăng kí và được sự chấp thuận của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh;

- Nếu dòng tu, tu viện hoặc tổ chức tu hành tập thể khác của tôn giáo hình thành và hoạt động trên phạm vi liên quan đến nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì người đứng đầu dòng tu phải đăng kí và được sự chấp thuận của Trưởng Ban tôn giáo của Chính phủ.

Người đứng đầu dòng tu, tu viện và các tổ chức tu hành tập thể khác của tôn giáo chịu trách nhiệm trước pháp luật về mọi hoạt động của dòng tu, tu viện và tổ chức tu hành tập thể.

Mọi dòng tu, tu viện và tổ chức tu hành tập thể khác của tôn giáo phải xây dựng quy chế hoạt động với những nội dung cơ bản sau:

- Tôn chỉ, mục đích.
- Hệ thống tổ chức và quản lí.
- Hoạt động xã hội.
- Cơ sở vật chất.
- Quan hệ xã hội.
- Quan hệ quốc tế.

Việc tiếp nhận người nhập tu phải tuân thủ những quy định cụ thể sau đây:

- Người phụ trách cơ sở tôn giáo khi nhận người vào tu có trách nhiệm đăng kí với uỷ ban nhân dân cấp xã nơi có cơ sở tôn giáo.

- Người muốn nhập tu phải có lí lịch rõ ràng và bản khai lí lịch của họ phải được uỷ ban nhân dân cấp xã nơi cư trú xác nhận.

- Người muốn nhập tu phải được người đứng đầu dòng tu chấp thuận.

- Người muốn nhập tu ở độ tuổi vị thành niên phải được cha mẹ hay người giám hộ cam kết đồng ý.

- Người nhập tu phải thực hiện việc đăng kí hộ khẩu theo

quy định của pháp luật về việc đăng kí và quản lí hộ khẩu.

Đặc biệt, để bảo đảm an ninh, trật tự và bảo đảm sự bình đẳng giữa người theo đạo và người không theo đạo, Nhà nước cấm không cho nhập tu những người trốn tránh pháp luật và các nghĩa vụ công dân.

2. Đối với việc tiến hành các nghi lễ tôn giáo và hoạt động tôn giáo khác

Người có tín ngưỡng, tín đồ được tự do bày tỏ đức tin, thực hành các nghi thức thờ cúng, cầu nguyện và tham gia các hình thức sinh hoạt, phục vụ lễ hội, lễ nghi tôn giáo và học tập giáo lí tôn giáo mà mình tin theo. Người tham gia hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo phải tôn trọng quy định của cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo, của lễ hội và hương ước, quy ước của cộng đồng. Hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo phải bảo đảm an toàn, tiết kiệm, phù hợp với truyền thống, bản sắc dân tộc, giữ gìn, bảo vệ môi trường.

Hàng năm, người phụ trách tổ chức tôn giáo cơ sở phải đăng kí với chính quyền (uỷ ban nhân dân cấp xã) chương trình hoạt động tôn giáo diễn ra tại cơ sở đó, đặc biệt các ngày lễ trong năm. Nếu có sự thay đổi quan trọng trong chương trình phải báo cáo và được sự đồng ý của uỷ ban nhân dân cấp xã. Các hoạt động tôn giáo tại cơ sở tôn giáo (các buổi cầu nguyện, hành lễ, giảng đạo, học tập giáo lí) đã đăng kí hàng năm, được sự chấp thuận của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã và thực hiện trong khuôn viên cơ sở thờ tự thì không phải xin phép.

Những hoạt động tôn giáo vượt ra ngoài khuôn viên cơ sở thờ tự hoặc chưa đăng kí hàng năm phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận. Thẩm quyền chấp thuận thuộc về:

- Uỷ ban nhân dân cấp xã nếu những hoạt động đó là hoạt động thuần tuý tôn giáo và chỉ có người trong xã, phường đến dự.

- Uỷ ban nhân dân cấp huyện nếu có sự tham gia của tín đồ trong phạm vi một quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

- Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trong trường hợp có sự tham gia của tín đồ đến từ nhiều huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong phạm vi một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc từ nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ban tôn giáo của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh sở tại có trách nhiệm báo cáo kịp thời cho Ban tôn giáo Chính phủ biết.

Chức sắc, nhà tu hành chịu trách nhiệm trước pháp luật về mọi hoạt động tôn giáo trong phạm vi phụ trách.

Đại hội, hội nghị của tổ chức tôn giáo cơ sở được tiến hành sau khi có sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp huyện nơi diễn ra đại hội, hội nghị; việc tổ chức hội nghị, đại hội cấp trung ương hoặc toàn đạo của tổ chức tôn giáo được tiến hành sau khi có sự chấp thuận của Ban tôn giáo Chính phủ. Đối với các trường hợp khác việc tổ chức hội nghị, đại hội của tổ chức tôn giáo được tiến hành sau khi có sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nơi diễn ra hội nghị, đại hội.

Hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo bị đình chỉ nếu thuộc một trong các trường hợp sau:

- Xâm phạm an ninh quốc gia, ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự công cộng hoặc môi trường;

- Tác động xấu đến đoàn kết, đến truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc;

- Xâm phạm tính mạng, sức khoẻ, nhân phẩm, danh dự, tài sản của người khác;

- Có hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng khác.

Nhà nước cho phép các tổ chức tôn giáo được in, xuất bản các loại sách kinh, các ấn phẩm tôn giáo; được sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu văn hoá phẩm tôn giáo, đồ dùng việc

đạo. Việc in, xuất bản các loại kinh, sách và các xuất bản phẩm tôn giáo, việc sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu văn hoá phẩm tôn giáo, đồ dùng trong việc đạo thực hiện theo các quy chế của Nhà nước về in, xuất bản, sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu văn hoá phẩm, hàng hoá.

Tổ chức tôn giáo có nhu cầu in, xuất bản các loại kinh, sách, văn hoá phẩm có nội dung tôn giáo phải đăng kí đề tài xuất bản với Nhà xuất bản tôn giáo và không được phép chuyển nhượng giấy phép xuất bản dưới bất kì hình thức nào.

Nhà nước cấm in, sản xuất, kinh doanh, lưu hành, tàng trữ sách báo, văn hoá phẩm có nội dung chống lại Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, gây chia rẽ tôn giáo, chia rẽ dân tộc, gây mất đoàn kết trong nhân dân.

Các tổ chức tôn giáo ở trung ương hoặc địa phương và những người thuộc các tổ chức đó muốn xuất, nhập khẩu văn hoá phẩm có nội dung tôn giáo hoặc liên quan đến tôn giáo và những hiện vật phục vụ cho công việc tôn giáo phải làm đơn xin phép trước, nếu được sự đồng ý bằng văn bản của Ban tôn giáo Chính phủ (đối với tổ chức tôn giáo ở trung ương), Ban tôn giáo của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh hoặc chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ở những tỉnh không thành lập Ban tôn giáo (đối với tổ chức tôn giáo ở địa phương) thì cơ quan văn hoá sẽ cấp giấy phép xuất, nhập khẩu (Điều 4 và Điều 10 Quyết định số 893-QĐ/PC ngày 20/7/1992 của Bộ văn hoá - thông tin và thể thao quy định về xuất, nhập khẩu văn hoá phẩm không thuộc phạm vi kinh doanh).

Những trường hợp xuất bản, kinh doanh, lưu hành, tàng trữ, xuất, nhập khẩu văn hoá phẩm trái quy định của pháp luật thì tuỳ theo tính chất và mức độ vi phạm sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

3. Đối với hoạt động quốc tế của tổ chức tôn giáo, tín đồ, nhà tu hành, chức sắc

Tổ chức tôn giáo, tín đồ, nhà tu hành, chức sắc có quyền thực hiện các hoạt động quan hệ quốc tế theo quy định của hiến chương, điều lệ hoặc giáo luật của tổ chức tôn giáo phù hợp với pháp luật Việt Nam. Khi thực hiện các hoạt động quan hệ quốc tế, tổ chức tôn giáo, tín đồ, nhà tu hành, chức sắc phải bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau, tôn trọng độc lập, chủ quyền và công việc nội bộ của các quốc gia.

Nhà nước hướng dẫn các chức sắc tôn giáo nắm vững và thực hiện đúng các quy định của Nhà nước về hoạt động đối ngoại của các tôn giáo, về việc cử các chức sắc hoặc các đoàn tôn giáo ra nước ngoài hoặc đón các đoàn tôn giáo nước ngoài vào Việt Nam.

Các hoạt động sau đây phải được sự chấp thuận của Ban tôn giáo Chính phủ:

- Mời tổ chức, người nước ngoài vào Việt Nam hoặc triển khai chủ trương của tổ chức tôn giáo nước ngoài ở Việt Nam;

- Tham gia hoạt động tôn giáo, cử người tham gia khoá đào tạo về tôn giáo ở nước ngoài.

Tổ chức, chức sắc tôn giáo báo cáo với Ban tôn giáo Chính phủ về những hướng dẫn của tổ chức, chức sắc tôn giáo ở nước ngoài và thực hiện những hướng dẫn đó theo sự chấp thuận của Ban tôn giáo Chính phủ.

Hoạt động quốc tế của tổ chức, cá nhân tôn giáo phải tuân thủ pháp luật và phù hợp với chính sách đối ngoại của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền quốc gia, vì hoà bình, ổn định, hợp tác và hữu nghị.

Tổ chức, cá nhân tôn giáo ở trong nước mời tổ chức, cá

nhân tôn giáo ở nước ngoài vào Việt Nam phải được sự chấp thuận của Ban tôn giáo Chính phủ.

Tổ chức, cá nhân ở trong nước tham gia làm thành viên của tổ chức tôn giáo ở nước ngoài, tham gia các hoạt động tôn giáo hoặc có liên quan đến tôn giáo ở nước ngoài thực hiện theo quy định của Ban tôn giáo Chính phủ.

Chức sắc, nhà tu hành là người nước ngoài được giảng đạo tại cơ sở tôn giáo của Việt Nam sau khi được Ban tôn giáo Chính phủ chấp thuận. Họ phải tuân thủ quy định của tổ chức tôn giáo của Việt Nam và pháp luật Việt Nam.

Người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam được tạo điều kiện sinh hoạt tôn giáo tại cơ sở tôn giáo như tín đồ tôn giáo Việt Nam; được mang theo xuất bản phẩm tôn giáo và các đồ dùng tôn giáo khác để phục vụ nhu cầu của bản thân theo quy định của pháp luật Việt Nam; được mời chức sắc tôn giáo là người Việt Nam để thực hiện các nghi lễ tôn giáo cho mình; phải tôn trọng quy định của tổ chức tôn giáo Việt Nam.

Tổ chức, cá nhân nước ngoài, kể cả tổ chức, cá nhân tôn giáo vào Việt Nam để hoạt động ở các lĩnh vực không phải là tôn giáo thì không được tổ chức, điều hành hoặc tham gia tổ chức, điều hành các hoạt động tôn giáo, không được truyền bá tôn giáo.

Các hoạt động viện trợ của các tổ chức tôn giáo nước ngoài hoặc có liên quan đến tôn giáo nước ngoài đều tuân theo chính sách, chế độ quản lí viện trợ hiện hành và thông qua các cơ quan được Chính phủ Việt Nam giao phụ trách công tác quản lí viện trợ.

Các tổ chức, cá nhân tôn giáo trong nước muốn nhận viện trợ thuần tuý tôn giáo phải được sự chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ.

4. Đối với cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo và tài sản của các tôn giáo

Nhà nước bảo hộ tài sản hợp pháp thuộc cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo và nghiêm cấm việc xâm phạm các tài sản đó. Cụ thể là chùa, nhà thờ, thánh đường, thánh thất, đình, đền, miếu, trụ sở tổ chức tôn giáo, các cơ sở đào tạo của tổ chức tôn giáo, những cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo hợp pháp khác, kinh bổn và các đồ dùng thờ cúng được pháp luật bảo hộ.

Đất có các công trình do cơ sở tôn giáo sử dụng gồm đất thuộc chùa, nhà thờ, thánh thất, thánh đường, tu viện, trường đào tạo những người chuyên hoạt động tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo, các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động được sử dụng ổn định lâu dài. Đất có các công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ cũng được sử dụng ổn định lâu dài. Nhà, đất và các tài sản khác đã được tổ chức, cá nhân tôn giáo chuyển giao cho các cơ quan nhà nước quản lí, sử dụng do thực hiện chính sách của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc tặng, hiến cho Nhà nước thì đều thuộc quyền sở hữu của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cơ sở thờ tự của tổ chức tôn giáo đã hiến cho Nhà nước để sử dụng vào các việc công ích (trường học, bệnh viện, cơ sở từ thiện nhân đạo...) thì không đặt vấn đề trả lại. Cơ sở thờ tự của các tổ chức tôn giáo cho mượn có thời hạn đến khi hết thời hạn thì phải trả lại cho tổ chức tôn giáo đó. Nếu có nhu cầu sử dụng tiếp phải thoả thuận với các tổ chức tôn giáo. Khi trả lại phải giải quyết thoả đáng lợi ích của các bên liên quan theo chính sách, pháp luật hiện hành.

Việc quản lí, sử dụng, cải tạo, nâng cấp công trình thuộc cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo là di tích lịch sử – văn hoá, danh lam

thắng cảnh thực hiện theo quy định của pháp luật về di sản văn hoá và pháp luật có liên quan. Cụ thể là:

a. Khu vực I phải bảo tồn nguyên trạng mọi yếu tố gốc còn lại. Nghiêm cấm bất cứ một sự thay đổi, bổ sung mới dù là nhỏ nhất. Trường hợp có trùng tu di tích phải theo đúng kiểu mẫu cũ;

b. Khu vực II là khu vực bao quanh khu vực I có thể xây dựng được tượng đài, bia, tháp hoặc các công trình văn hoá khác nhằm mục đích tôn tạo khu di tích, thắng cảnh;

c. Khu vực III là khung cảnh thiên nhiên và thắng cảnh của di tích có thể xây dựng thêm những công trình dịch vụ như nhà tiếp khách, nhà văn hoá hoặc vườn hoa, công viên nhưng phải bảo đảm sự hài hoà trong không gian của di tích thắng cảnh;

d. Mọi công trình xây dựng trên khu vực bảo vệ của di tích thắng cảnh đã được xếp hạng phải được phép của Bộ văn hoá - thông tin (nay là Bộ văn hoá, thể thao và du lịch).

Nhà nước cho phép tu sửa cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo bị hư hỏng, xuống cấp. Những cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo mà trước đây cơ quan nhà nước đã mượn sử dụng vào việc khác, nay cần xem xét nếu sử dụng không đúng thì trả lại cho tổ chức tôn giáo hoặc người chủ trì cơ sở ấy. Đối với cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo đã bị chiến tranh hoặc thiên tai tàn phá, khi các chức sắc tôn giáo yêu cầu thì có thể xem xét cho phép xây lại trên cơ sở các quy định của Luật đất đai và các quy định về quản lí xây dựng. Trong việc xây dựng, sửa chữa các cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo không được huy động dân góp tiền của, sức lực quá nhiều ảnh hưởng đến đời sống và sản xuất.

Việc tu bổ và sửa chữa nhỏ, không làm thay đổi cấu trúc, kiến trúc công trình thuộc cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo, không ảnh hưởng đến kết cấu công trình các nhà lân cận và bộ mặt đường phố (như trát vá, quét vôi, đảo ngói, lát nền, thay cửa và

cải tạo sửa chữa, lắp đặt thiết bị đường ống trong nhà và trong khuôn viên, trang trí nội thất...) được miễn giấy phép xây dựng nhưng người phụ trách cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo phải thông báo cho uỷ ban nhân dân cấp xã sở tại biết trước khi tiến hành.

Việc sửa chữa lớn làm thay đổi cấu trúc, kiến trúc công trình tại cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo, việc khôi phục công trình bị hoang phế, bị huỷ hoại do chiến tranh, thiên tai, rủi ro; việc tạo lập cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo và xây dựng công trình tín ngưỡng, tôn giáo (nhà, tượng, bia, đài, tháp và các công trình nhằm mục đích tín ngưỡng, tôn giáo) phải được sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.

Khi thay đổi mục đích sử dụng của các công trình thuộc cơ sở tín ngưỡng phải có sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp huyện; khi thay đổi mục đích sử dụng của các công trình thuộc cơ sở tôn giáo phải có sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Việc di dời các công trình thuộc cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo do yêu cầu của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải được trao đổi trước với người đại diện của cơ sở tín ngưỡng, tổ chức tôn giáo và thực hiện đền bù theo quy định của pháp luật.

Cơ sở tín ngưỡng, tổ chức tôn giáo được tổ chức quyên góp, nhận tài sản hiến, tặng, cho trên cơ sở tự nguyện của tổ chức, cá nhân trong nước và tổ chức, cá nhân ngoài nước theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, việc tổ chức quyên góp phải công khai, rõ ràng mục đích sử dụng và trước khi quyên góp phải thông báo với uỷ ban nhân dân nơi tổ chức quyên góp. Nhà nước ta nghiêm cấm lợi dụng việc quyên góp để phục vụ lợi ích cá nhân hoặc thực hiện những mục đích trái pháp luật.

5. Đối với việc phong chức, bổ nhiệm, thuyên chuyển chức sắc, nhà tu hành tôn giáo

Chức sắc, nhà tu hành tôn giáo có quyền:

- Được thực hiện chức trách, chức vụ tôn giáo của mình

trong phạm vi trách nhiệm đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận;

- Được Nhà nước xét khen thưởng công lao đóng góp trong sự nghiệp đoàn kết toàn dân, xây dựng và bảo vệ tổ quốc;

- Được hưởng các quyền lợi chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của công dân;

Chức sắc, nhà tu hành tôn giáo có nghĩa vụ:

- Thực hiện đúng chức trách, chức vụ tôn giáo trong phạm vi trách nhiệm tôn giáo đã được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền chấp thuận và chịu trách nhiệm trước pháp luật về mọi hoạt động tôn giáo trong phạm vi trách nhiệm đó;

- Động viên tín đồ chấp hành nghiêm chỉnh chính sách và pháp luật của Nhà nước.

Người mạo danh chức sắc, nhà tu hành tôn giáo bị xử lí hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Người đang chấp hành án phạt tù hoặc bị quản chế hành chính không được thực hiện chức trách, chức vụ tôn giáo, không được chủ trì lễ nghi tôn giáo, truyền đạo, quản lí tổ chức của tôn giáo và chủ trì lễ hội tín ngưỡng. Việc phục hồi chức trách, chức vụ tôn giáo của người đã hết hạn chấp hành các hình thức xử lí kể trên phải do tổ chức tôn giáo quản lí người đó đề nghị và được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền chấp thuận. Cụ thể là đối với trường hợp muốn phục hồi chức trách, chức vụ tôn giáo có tác dụng trên nhiều tỉnh, thành phố thì tổ chức tôn giáo hợp pháp cấp trung ương phải xin phép và được sự chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ. Những trường hợp còn lại tổ chức tôn giáo hợp pháp cấp tỉnh phải xin phép và được chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh sở tại chấp thuận.

Chức sắc, nhà tu hành tôn giáo được hoạt động kinh tế, văn hoá - xã hội như mọi công dân khác. Các tổ chức kinh tế, văn

hoá - xã hội của các tôn giáo được coi như các tổ chức kinh tế, văn hoá - xã hội của tư nhân.

Chức sắc, nhà tu hành và tổ chức tôn giáo hoạt động từ thiện theo quy định của Nhà nước. Các cơ sở từ thiện do chức sắc, nhà tu hành và tổ chức tôn giáo bảo trợ hoạt động theo sự hướng dẫn của các cơ quan chức năng của Nhà nước.

Việc phong chức, phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử trong tôn giáo được thực hiện theo hiến chương, điều lệ của tổ chức tôn giáo; trường hợp có yếu tố nước ngoài thì còn phải có sự thoả thuận trước với cơ quan quản lí nhà nước về tôn giáo ở trung ương.

Người được phong chức, phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử phải đáp ứng các điều kiện sau đây mới được Nhà nước thừa nhận:

- Là công dân Việt Nam, có tư cách đạo đức tốt;
- Có tinh thần đoàn kết, hoà hợp dân tộc;
- Nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật.

Việc cách chức, bãi nhiệm chức sắc trong tôn giáo được thực hiện theo hiến chương, điều lệ của tổ chức tôn giáo.

Tổ chức tôn giáo có trách nhiệm đăng kí về người được phong chức, phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử; thông báo về việc cách chức, bãi nhiệm chức sắc trong tôn giáo với cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền.

Khi thuyên chuyển nơi hoạt động tôn giáo của chức sắc, nhà tu hành, tổ chức tôn giáo có trách nhiệm thông báo với uỷ ban nhân dân cấp huyện nơi đi và đăng kí với uỷ ban nhân dân cấp huyện nơi đến. Trường hợp chức sắc, nhà tu hành vi phạm pháp luật về tôn giáo đã bị chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xử lí vi phạm hành chính hoặc đã bị xử lí về hình sự thì khi thuyên chuyển nơi hoạt động tôn giáo còn phải được sự chấp thuận của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nơi đến theo quy

định của Chính phủ.

6. Đối với việc đào tạo, bồi dưỡng những người chuyên hoạt động tôn giáo

Nhà nước tạo điều kiện cho các tổ chức tôn giáo đào tạo chức sắc, nhà tu hành trong nước tại các cơ sở đào tạo đã được Nhà nước cho phép. Các tôn giáo được cử các chức sắc, nhà tu hành đi đào tạo ở nước ngoài nếu thực sự có nhu cầu. Khi tiến hành công việc này các tổ chức tôn giáo cần chú trọng đến tiêu chuẩn người đi học, chú ý lựa chọn những người hoàn thành tốt nghĩa vụ công dân. Nhà nước cho phép các giảng viên được luân chuyển giảng dạy ở các trường đào tạo trong nước. Các tổ chức tôn giáo phải đưa môn học về lịch sử Việt Nam, pháp luật Việt Nam vào chính khoá tại các trường đào tạo những người chuyên hoạt động tôn giáo.

Tổ chức tôn giáo được thành lập trường đào tạo, mở lớp bồi dưỡng những người chuyên hoạt động tôn giáo.

Việc thành lập trường đào tạo những người chuyên hoạt động tôn giáo phải được sự chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ. Việc chiêu sinh của trường đào tạo tôn giáo phải thực hiện theo nguyên tắc công khai, tự nguyện của thí sinh và điều lệ hoạt động của trường đã được phê duyệt. Việc mở các lớp bồi dưỡng những người chuyên hoạt động tôn giáo phải được sự chấp thuận của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nơi mở lớp.

Tổ chức và hoạt động của các trường đào tạo chức sắc, nhà tu hành tôn giáo thực hiện theo các quy định của Ban tôn giáo Chính phủ và Bộ giáo dục và đào tạo. Khi tuyển học sinh để đào tạo thành những người chuyên hoạt động tôn giáo, cũng như khi phong chức hoặc cất nhắc những người này, các tổ chức tôn giáo cần lựa chọn những công dân tốt và phải được cơ quan chính quyền có thẩm quyền phê chuẩn sau khi đã xét tư cách, đạo đức công dân của những người đó.

Trường đào tạo chức sắc, nhà tu hành tôn giáo thực hiện các quy chế, chính sách, pháp luật của Nhà nước theo sự hướng dẫn, giám sát, kiểm tra của các cơ quan chức năng của Nhà nước và uỷ ban nhân dân cấp tỉnh sở tại.

Các loại trường, lớp của các tổ chức tôn giáo phải có điều lệ hoạt động, trong đó quy định:

- Chức năng, nhiệm vụ của trường;
- Tổ chức các hoạt động giáo dục trong trường, lớp tôn giáo;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của giảng viên;
- Nhiệm vụ và quyền của người học;
- Tổ chức quản lí trường, lớp tôn giáo;
- Quan hệ của trường, lớp tôn giáo và xã hội.

Giám đốc Học viện Phật giáo Việt Nam, Viện trưởng Viện nghiên cứu Phật giáo, Giám đốc Đại chủng viện của Giáo hội Công giáo và các chức danh tương đương của trường của các tổ chức tôn giáo khác do tổ chức tôn giáo bổ nhiệm sau khi có sự chấp thuận của Trưởng Ban tôn giáo Chính phủ.

Hiệu trưởng Trường cao đẳng Phật học, Trường cơ bản Phật học của Giáo hội Phật giáo Việt Nam, Lớp giáo lí hạnh đường của đạo Cao đài và các trường lớp tương đương của tôn giáo khác do người đứng đầu tổ chức tôn giáo địa phương bổ nhiệm với sự chấp thuận của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.

Giám đốc, viện trưởng, hiệu trưởng trường, lớp của các tổ chức tôn giáo chịu trách nhiệm trước pháp luật về mọi hoạt động của cơ sở do mình phụ trách.

Giảng viên thuộc các cơ sở đào tạo của các tổ chức tôn giáo phải chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật của Nhà nước.

Người vào học các trường, lớp đào tạo chức sắc, nhà tu hành phải hoàn thành các nghĩa vụ công dân, có lí lịch rõ ràng có xác nhận của chính quyền cấp xã.

Nhà nước nghiêm cấm việc lợi dụng các hoạt động giáo dục đào tạo để xuyên tạc chủ trương, chính sách, pháp luật của nhà nước, chống lại Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, chia rẽ khối đoàn kết dân tộc.

III. CƠ QUAN QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TÔN GIÁO

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là *"thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo"* (khoản 9 Điều 112).

Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 cụ thể hoá nhiệm vụ của Chính phủ trong lĩnh vực công tác tôn giáo như sau: *"Thực hiện chính sách tôn giáo, bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân; bảo đảm sự bình đẳng giữa các tôn giáo trước pháp luật; chống mọi hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước"* (khoản 4 Điều 13 Luật tổ chức Chính phủ).

Điều 1 Nghị định của Chính phủ số 48/2008/NĐ-CP ngày 17/4/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ nội vụ quy định: *"Bộ nội vụ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về các ngành, lĩnh vực: tổ chức hành chính, sự nghiệp nhà nước; chính quyền địa phương, địa giới hành chính; cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; hội, tổ chức phi chính phủ; thi đua, khen thưởng; tôn giáo; cơ yếu; văn thư, lưu trữ nhà nước và quản lí nhà nước đối với các dịch vụ công thuộc lĩnh vực quản lí của Bộ theo quy định của pháp luật"*.

Như vậy, Bộ nội vụ là cơ quan thực hiện chức năng quản lí

nhà nước về tôn giáo và để thực hiện chức năng trên thì Bộ nội vụ được giao thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Ban hành theo thẩm quyền hoặc chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị-xã hội và các tổ chức khác liên quan trong việc tham mưu trình cấp có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về tôn giáo và công tác tôn giáo;

- Hướng dẫn nghiệp vụ chuyên môn về công tác tôn giáo đối với các ngành, các cấp liên quan và địa phương;

- Thống nhất quản lí về xuất bản các ấn phẩm, sách kinh, tác phẩm, giáo trình giảng dạy, văn hoá phẩm thuần tuý tôn giáo của các tổ chức tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động;

- Thực hiện và hướng dẫn các tổ chức tôn giáo, tín đồ, nhà tu hành, chức sắc tôn giáo về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tôn giáo theo quy định của pháp luật; làm đầu mối liên hệ với các tổ chức tôn giáo trong nước và quốc tế.

Một số bộ, cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ phối hợp với Bộ nội vụ trong việc thực hiện quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo là Bộ văn hoá-thể thao và du lịch, Bộ ngoại giao, Bộ tư pháp, Bộ công an, Bộ giáo dục và đào tạo...

Trong lĩnh vực quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo uỷ ban nhân dân các cấp cũng được trao một số quyền hạn, nhiệm vụ nhất định. Cụ thể là:

Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có quyền hạn, nhiệm vụ:

+ Xem xét và giải quyết việc đề nghị sửa chữa các công trình thờ tự, tôn giáo, tín ngưỡng của nhân dân ở địa phương theo quy định của pháp luật.

+ Xử lí hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật, chính sách của Nhà nước.

Uỷ ban nhân dân cấp huyện có những quyền hạn, nhiệm vụ sau:

+ Tuyên truyền, giáo dục, phổ biến chính sách, pháp luật về tôn giáo;

+ Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện chính sách tôn giáo, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân ở địa phương.

+ Quyết định biện pháp ngăn chặn hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tự do tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái những quy định của pháp luật và chính sách của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

Uỷ ban nhân dân cấp xã có nhiệm vụ thực hiện chính sách tôn giáo và bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân ở địa phương theo quy định của pháp luật.

Việc thành lập Ban tôn giáo tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Thủ tướng Chính phủ quyết định theo đề nghị của chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Trưởng Ban tôn giáo Chính phủ và ý kiến thẩm định của Bộ trưởng Bộ nội vụ.

CHƯƠNG VII

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỐI NGOẠI

I. KHÁI NIỆM HOẠT ĐỘNG ĐỐI NGOẠI VÀ QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỐI NGOẠI

1. Khái niệm và những nguyên tắc hoạt động đối ngoại

Hoạt động đối ngoại là lĩnh vực hoạt động hết sức quan trọng không thể thiếu của mỗi quốc gia. Trong thế giới hiện đại và bối cảnh quá trình toàn cầu hoá phát triển mạnh mẽ thì hoạt động đối ngoại càng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Nói ngắn gọn thì hoạt động đối ngoại là tổng thể các hoạt động và quan hệ của một nước với bên ngoài.

Công tác đối ngoại là lĩnh vực hoạt động phong phú và phức tạp. Các hoạt động đối ngoại có thể diễn ra trên lãnh thổ Việt Nam, có thể xảy ra trên lãnh thổ của một quốc gia khác, cũng có thể đồng thời diễn ra ở nhiều nơi trên thế giới. Các hoạt động đó được tiến hành nhằm đạt những mục đích chính trị, kinh tế, văn hoá... hoặc kết hợp các mục đích khác nhau.

Các hoạt động đối ngoại có thể do cơ quan Đảng, Nhà nước, có thể do tổ chức xã hội tiến hành hoặc cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội phối hợp cùng thực hiện.

Các hoạt động đối ngoại được tiến hành theo những nguyên tắc nhất định nhằm đảm bảo tính nhất quán, tính khoa học, đảm bảo lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức và cá nhân. Những nguyên tắc chủ yếu là:

- Các hoạt động đối ngoại được tiến hành dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng và sự quản lí tập trung của Nhà nước trên cơ sở phân công, phân nhiệm rõ ràng, đề cao trách nhiệm và tính chủ động của các ngành, các cấp trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao liên quan đến đối ngoại, bảo đảm có sự giám sát và kiểm tra chặt chẽ.

- Các hoạt động đối ngoại phải xuất phát từ đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình và hợp tác, chủ trương đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ nhằm tăng cường quan hệ hữu nghị và hợp tác về chính trị, kinh tế, văn hóa... với các nước trên thế giới không phân biệt chế độ chính trị và xã hội, tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội.

- Các hoạt động đối ngoại được tiến hành trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của các quốc gia, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, hợp tác bình đẳng và cùng có lợi, giải quyết các vấn đề tồn tại thông qua thương lượng, góp phần củng cố hoà bình, ổn định, an ninh, hợp tác và phát triển.

- Kết hợp giữa hoạt động đối ngoại của Đảng, hoạt động ngoại giao của Nhà nước với hoạt động đối ngoại nhân dân; giữa chính trị đối ngoại và kinh tế đối ngoại; hoạt động đối ngoại và hoạt động quốc phòng, an ninh; thông tin trong nước và thông tin đối ngoại, tạo thành sức mạnh tổng hợp trên lĩnh vực công tác đối ngoại.

2. Khái niệm quản lí nhà nước về đối ngoại

Quản lí nhà nước về đối ngoại là hoạt động quản lí do các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước tiến hành trên các lĩnh vực ngoại giao, kinh tế đối ngoại và các hoạt động đối ngoại khác, tức là quản lí tất cả các hoạt động và quan hệ do các cơ quan, tổ chức của Việt Nam thực hiện với các nước, các tổ

chức nước ngoài cũng như các tổ chức quốc tế và khu vực.

Các hoạt động đối ngoại do Chính phủ thống nhất quản lí. Trong lĩnh vực này, Chính phủ có những quyền hạn, nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế; chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, hợp tác bình đẳng và cùng có lợi; quyết định các chủ trương và biện pháp lớn để tăng cường và mở rộng quan hệ với nước ngoài và các tổ chức quốc tế; bảo vệ độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế; thống nhất quản lí nhà nước về công tác đối ngoại;

- Trình Chủ tịch nước quyết định việc kí kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước và trình Chủ tịch nước phê chuẩn việc kí kết, gia nhập điều ước quốc tế do Chính phủ kí nhân danh Nhà nước; đàm phán, kí, phê chuẩn, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam kí kết hoặc gia nhập.

- Quyết định và chỉ đạo việc thực hiện các chính sách cụ thể về hợp tác kinh tế, khoa học và công nghệ, văn hoá, giáo dục và các lĩnh vực khác với các nước và các tổ chức quốc tế; mở rộng công tác thông tin, tuyên truyền đối ngoại.

- Tổ chức và chỉ đạo hoạt động của các cơ quan đại diện của nước ta tại nước ngoài và tại các tổ chức quốc tế; bảo vệ lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài; quản lí hoạt động của tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam.

- Quyết định chính sách cụ thể nhằm khuyến khích người Việt Nam định cư ở nước ngoài đoàn kết cộng đồng, giữ gìn bản sắc văn hoá, truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam,

vận động bà con hướng về quê hương, đóng góp tích cực cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, phát huy vai trò "cầu nối" hữu nghị và hợp tác giữa các nước mà họ đang sinh sống với Việt Nam; thực hiện các biện pháp bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế.

Chính phủ giao cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lí và trực tiếp tiến hành các hoạt động đối ngoại trong lĩnh vực được phân công phụ trách.

II. NỘI DUNG QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỐI NGOẠI

1. Quản lí công tác ngoại giao

Quản lí công tác ngoại giao là mảng quan trọng nhất trong quản lí các hoạt động đối ngoại bởi vì các hoạt động ngoại giao giữ vai trò quyết định trong việc tạo môi trường quốc tế thuận lợi và tranh thủ các nguồn lực bên ngoài phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế, mở thêm các cánh cửa cho nước ta hội nhập với thế giới.

Bộ ngoại giao là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về đối ngoại, gồm: công tác ngoại giao, biên giới lãnh thổ quốc gia, cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài, kí kết và thực hiện điều ước quốc tế, thoả thuận quốc tế, quản lí các cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài, hoạt động của các cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam; quản lí nhà nước các dịch vụ công trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lí nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật (Điều 1 Nghị định của Chính phủ số 15/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ ngoại giao).

Bộ trưởng Bộ ngoại giao chịu trách nhiệm trước Thủ tướng

Chính phủ và Quốc hội về lĩnh vực công tác ngoại giao. Để thực hiện những nhiệm vụ trên, bộ trưởng Bộ ngoại giao có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức thông tư.

Nội dung của hoạt động ngoại giao bao gồm những hướng cơ bản sau:

a. Hoạt động đối ngoại trực tiếp

Hoạt động đối ngoại trực tiếp được tiến hành thông qua những hình thức sau đây:

- Đại diện cho Nhà nước trong quan hệ ngoại giao với các nước, các tổ chức quốc tế; tiến hành các hoạt động đối ngoại của Nhà nước.

- Phát ngôn quan điểm, lập trường chính thức của Việt Nam về các vấn đề quốc tế; tổ chức các cuộc họp báo quốc tế và chuẩn bị nội dung trả lời phỏng vấn của lãnh đạo cấp cao của Đảng và Nhà nước cho phóng viên nước ngoài thường kì hoặc theo yêu cầu đột xuất. Chủ trì việc theo dõi, tổng hợp dư luận báo chí nước ngoài liên quan đến Việt Nam; theo dõi tình hình và triển khai các hoạt động thông tin đối ngoại ở nước ngoài.

- Chuẩn bị cho các đoàn cấp cao của Nhà nước đi thăm các nước hoặc dự các hội nghị quốc tế và đón tiếp các đoàn cấp cao của các nước và tổ chức quốc tế thăm Việt Nam trong phạm vi các lĩnh vực do Bộ phụ trách theo quy định của Chính phủ.

- Tổ chức, tham gia các hội nghị, hội thảo quốc tế về các lĩnh vực do Bộ quản lí.

- Triển khai việc chấp thuận đại diện ngoại giao, lãnh sự của các nước và tổ chức quốc tế tại Việt Nam. Quản lí hoạt động của các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự nước ngoài, kể cả cơ quan lãnh sự danh dự, cơ quan đại diện các tổ chức quốc tế thuộc hệ thống Liên hợp quốc và các tổ

chức quốc tế liên chính phủ đặt tại Việt Nam phù hợp với pháp luật Việt Nam và luật pháp quốc tế.

- Quản lí hoạt động báo chí của phóng viên nước ngoài tại Việt Nam; quản lí và giải quyết các hoạt động thông tin báo chí của các đoàn đại biểu nước ngoài thăm Việt Nam theo lời mời của lãnh đạo Nhà nước, Chính phủ và Bộ ngoại giao.

b. Chuẩn bị trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định những vấn đề quan trọng trong công tác ngoại giao

Những việc Bộ ngoại giao chuẩn bị trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định là:

- Các dự án luật, pháp lệnh và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khác về các lĩnh vực quản lí nhà nước của Bộ.

- Chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm thuộc các lĩnh vực quản lí nhà nước của Bộ.

- Đề án về việc thiết lập, thay đổi mức độ hoặc đình chỉ quan hệ ngoại giao, lãnh sự với các nước và tổ chức quốc tế liên chính phủ; thành lập hoặc rút các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài; cử và triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền, trưởng phái đoàn đại diện thường trực của Việt Nam bên cạnh Liên hợp quốc.

- Xử lí hoặc hướng dẫn xử lí theo thẩm quyền các vấn đề phát sinh trong hoạt động của các ngành, các địa phương liên quan đến chủ quyền và các quyền của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trên đất liền, trên biển, trên không, các hải đảo và thềm lục địa.

- Vấn đề đàm phán, kí kết hoặc gia nhập các điều ước quốc tế về các lĩnh vực do Bộ phụ trách.

c. Bảo vệ lợi ích nhà nước, tổ chức và công dân Việt Nam

Trong lĩnh vực này Bộ ngoại giao có những quyền hạn, nhiệm vụ sau đây:

- Tiến hành những hoạt động cụ thể nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền và lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài theo pháp luật Việt Nam và luật pháp quốc tế.

- Thực hiện nhiệm vụ về lãnh sự, về xuất nhập cảnh của công dân Việt Nam và người nước ngoài theo phân công của Chính phủ; thực hiện các công việc về hợp pháp hoá, hợp thức hóa, chứng nhận lãnh sự, quốc tịch và hộ tịch; thực hiện bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài theo quy định của pháp luật.

- Hỗ trợ, hướng dẫn người Việt Nam ở nước ngoài trong các mối liên hệ, hợp tác với các cơ quan, địa phương trong nước và các hoạt động đóng góp xây dựng đất nước.

Bộ ngoại giao chủ trì, phối hợp, hướng dẫn các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương trong công tác thông tin, tuyên truyền, vận động và thực hiện chính sách đối với người Việt Nam ở nước ngoài và thân nhân của họ. Đồng thời, Bộ ngoại giao có trách nhiệm nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền về chủ trương, chính sách đối với người Việt Nam ở nước ngoài.

d. Phối hợp hoạt động của các cơ quan nhà nước ở các ngành, các cấp trong công tác đối ngoại

Bộ ngoại giao phối hợp với các ngành, các địa phương trong việc thiết lập, thúc đẩy, tăng cường quan hệ với các nước; hướng dẫn các ngành, các địa phương thực hiện đúng chủ trương, chính sách, luật pháp, quy định có liên quan tới hoạt động đối ngoại của Nhà nước, hướng dẫn các tổ chức ngoại vụ địa phương về nghiệp vụ đối ngoại; tạo môi trường quốc tế thuận lợi cho công cuộc xây dựng đất nước, phát triển kinh tế đối ngoại; nghiên cứu tình hình, cung cấp thông tin và tham mưu, đóng góp xây dựng chính sách kinh tế đối ngoại và tham gia thực hiện chính sách đó.

e. Quản lí nhà nước đối với các cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài

Các cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài gồm: Các đại sứ quán, các tổng lãnh sự quán và lãnh sự quán, các phái đoàn đại diện thường trực của Việt Nam ở các nước và bên cạnh Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế liên Chính phủ.

Nội dung quản lí nhà nước đối với cơ quan đại diện bao gồm:

- Chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện đường lối, chính sách đối ngoại của Nhà nước và việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đại diện và của thành viên cơ quan đại diện.

- Chỉ đạo việc phối hợp hoạt động giữa cơ quan đại diện với các cơ quan hữu quan ở trong nước.

- Điều động cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan đại diện theo quy định của Chính phủ.

- Chủ trì thực hiện quản lí nhà nước đối với hoạt động phục vụ kinh tế của cơ quan đại diện.

- Chỉ đạo việc xây dựng và quản lí cơ sở vật chất, kĩ thuật và kinh phí của cơ quan đại diện.

g. Xây dựng đội ngũ công chức ngoại giao

Bộ ngoại giao có nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng, xây dựng đội ngũ công chức ngoại giao, đào tạo nghiệp vụ cho cán bộ ngoại vụ của các địa phương, kiến nghị và trực tiếp phong hàm ngoại giao cho công chức công tác trong Bộ ngoại giao và các cơ quan đại diện ngoại giao Việt Nam ở nước ngoài theo quy định của Chính phủ.

Cơ cấu tổ chức và bộ máy của Bộ ngoại giao không ngừng được hoàn thiện để giúp Bộ trưởng thực hiện nhiệm vụ của mình và đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đối ngoại trong từng giai đoạn. Đặc biệt quan trọng là các đơn vị như: Văn phòng, các vụ khu vực, Vụ chính sách đối ngoại, Vụ tổng hợp kinh tế, Vụ văn hoá đối ngoại và UNESCO, các đơn vị nghiệp vụ như Cục lễ tân nhà

nước, Cục lãnh sự, Vụ thông tin báo chí...

Văn phòng Bộ có chức năng giúp Bộ trưởng và lãnh đạo Bộ điều phối mọi mặt công tác của Bộ, duy trì nền nếp sinh hoạt của Bộ, mối liên hệ giữa Bộ với các cơ quan, địa phương trong nước cũng như đối với các cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài.

Các vụ khu vực có chức năng tham mưu cho lãnh đạo Bộ về chủ trương, chính sách cũng như biện pháp xử lí các vấn đề trong quan hệ giữa nước ta với các nước và các tổ chức khu vực thuộc khu vực do vụ quản lí; tổ chức thực hiện các chủ trương, kế hoạch hoạt động đối ngoại của Nhà nước và giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với các hoạt động đối ngoại với các nước thuộc khu vực do vụ quản lí.

Vụ chính sách đối ngoại có nhiệm vụ nghiên cứu các vấn đề chiến lược, đánh giá, dự báo những xu hướng phát triển chính trong tình hình thế giới và khu vực, đánh giá những vấn đề quan trọng liên quan đến nhiều đối tượng và trực tiếp đến chiến lược đối ngoại của nước ta; đề xuất các chính sách lớn và phối hợp với các vụ đề xuất chính sách với các đối tượng chủ yếu trong quan hệ đối ngoại của nước ta; tham gia xử lí các vấn đề chung về chính trị đối ngoại.

Vụ tổng hợp kinh tế có nhiệm vụ tổng hợp thông tin về tình hình kinh tế thế giới, các khu vực lớn và quan hệ kinh tế quốc tế, tổng hợp tình hình quan hệ kinh tế của nước ta với các nước và khu vực, đề xuất các chủ trương thúc đẩy quan hệ kinh tế với nước ngoài, nghiên cứu một số vấn đề quan trọng về kinh tế thế giới và khu vực, tham gia đóng góp về các vấn đề kinh tế tại các diễn đàn kinh tế quốc tế và khu vực.

Các vụ nghiệp vụ có chức năng tham mưu và trực tiếp giải quyết các vấn đề thuộc lĩnh vực phụ trách như lãnh sự, lễ tân, thông tin báo chí... Vụ trưởng Vụ thông tin báo chí thực hiện nhiệm vụ là người phát ngôn Bộ ngoại giao.

2. Quản lí kinh tế đối ngoại

Kinh tế đối ngoại là lĩnh vực được Nhà nước dành cho sự quan tâm đặc biệt trong quá trình hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới nhằm tranh thủ những điều kiện thuận lợi và nguồn lực về vốn, viện trợ phát triển, công nghệ và kinh nghiệm quản lí phục vụ công cuộc xây dựng và phát triển đất nước. Nhà nước thống nhất quản lí và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với mọi quốc gia, mọi tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, hợp tác bình đẳng và cùng có lợi nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Những nội dung quan trọng nhất của hoạt động kinh tế đối ngoại là ngoại thương (xuất, nhập khẩu), thu hút đầu tư nước ngoài, viện trợ phát triển, thúc đẩy du lịch và xuất khẩu lao động và tham gia các tổ chức kinh tế - thương mại khu vực và thế giới.

a. Quản lí hoạt động ngoại thương (xuất, nhập khẩu)

Nhà nước thống nhất quản lí ngoại thương, có chính sách mở rộng giao lưu hàng hoá với nước ngoài trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, bình đẳng và cùng có lợi; khuyến khích các thành phần kinh tế sản xuất hàng xuất khẩu và tham gia xuất khẩu theo quy định của pháp luật; có chính sách ưu đãi để đẩy mạnh xuất khẩu, tạo các mặt hàng xuất khẩu có sức cạnh tranh, chú trọng tăng xuất khẩu dịch vụ, hạn chế nhập khẩu hàng hóa vật tư thiết bị và hàng tiêu dùng trong nước có thể sản xuất được và đáp ứng được, bảo hộ hợp lí sản xuất trong nước; ưu tiên nhập khẩu thiết bị hiện đại, công nghệ tiên tiến để phát triển sản xuất, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Chính phủ quy định các chính sách cụ thể về ngoại thương trong từng thời kì và chính sách đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia phát triển ngoại thương.

Việc quản lí nhà nước đối với các hoạt động xuất, nhập khẩu được thực hiện theo các nguyên tắc sau:

- Tuân thủ luật pháp và các chính sách có liên quan của Nhà nước về sản xuất, lưu thông và quản lí thị trường.

- Tôn trọng các cam kết với nước ngoài và tập quán thương mại quốc tế.

- Bảo đảm quyền tự chủ kinh doanh của các doanh nghiệp và bảo đảm sự quản lí của Nhà nước.

Bộ công thương là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về công nghiệp và thương mại, bao gồm các ngành và lĩnh vực: cơ khí, luyện kim, điện, năng lượng mới, năng lượng tái tạo, dầu khí, hóa chất, vật liệu nổ công nghiệp, công nghiệp khai thác mỏ và chế biến khoáng sản, công nghiệp tiêu dùng, công nghiệp thực phẩm và công nghiệp chế biến khác, lưu thông hàng hoá trong nước; xuất nhập khẩu, quản lí thị trường, xúc tiến thương mại, thương mại điện tử, dịch vụ thương mại, hội nhập kinh tế-thương mại quốc tế, quản lí cạnh tranh, kiểm soát độc quyền, áp dụng các biện pháp tự vệ, chống bán phá giá, chống trợ cấp, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; quản lí nhà nước các dịch vụ công trong các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lí nhà nước của Bộ (Điều 1 Nghị định của Chính phủ số 189/2007/NĐ-CP ngày 27/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ công thương). Trong lĩnh vực ngoại thương, Bộ công thương có các quyền hạn và nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Xây dựng, trình Chính phủ ban hành và ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về quản lí các hoạt động xuất, nhập khẩu; các cơ chế, chính sách phát triển xuất khẩu, nhập khẩu.

- Thống nhất quản lí nhà nước hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu; kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về xuất khẩu, nhập khẩu; tổng hợp tình hình, kế hoạch xuất khẩu,

nhập khẩu trong phạm vi cả nước.

- Quản lí việc cấp các loại giấy chứng nhận về hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu, các hoạt động kinh doanh, dịch vụ thương mại của thương nhân theo quy định của pháp luật và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã kí kết hoặc tham gia.

- Quản lí nhà nước về các hoạt động quảng cáo thương mại, hội chợ, triển lãm thương mại, khuyến mại, giới thiệu hàng hoá ở trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật.

- Chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan có liên quan xây dựng và thực hiện cơ chế, chính sách hội nhập kinh tế - thương mại quốc tế; tổ chức đàm phán với các nước và các tổ chức kinh tế - thương mại quốc tế; kí kết hoặc gia nhập các điều ước quốc tế song phương và đa phương giữa Việt Nam với các nước và các tổ chức quốc tế theo phân công hoặc uỷ quyền của Chính phủ; hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra, tổ chức việc thực hiện các điều ước quốc tế về kinh tế-thương mại mà Việt Nam là thành viên.

- Đại diện lợi ích thương mại của Việt Nam ở nước ngoài; thống nhất quản lí hoạt động thương mại của các tổ chức và cá nhân Việt Nam ở nước ngoài và của nước ngoài tại Việt Nam theo quy định của pháp luật; quản lí, chỉ đạo hoạt động của các cơ quan thương vụ, các tổ chức xúc tiến thương mại, trung tâm hoặc cửa hàng giới thiệu sản phẩm hàng hoá của Việt Nam ở nước ngoài. Đồng thời, Bộ công thương có trách nhiệm nghiên cứu chiến lược ngoại thương, nghiên cứu thị trường trong nước và thị trường các khu vực nước ngoài, đề xuất chiến lược xuất khẩu, chính sách phát triển thị trường đối với từng nước và các khu vực; tham gia với các bộ, ngành tạo môi trường kinh doanh thuận lợi và định hướng phát triển mặt hàng xuất khẩu; ban hành hoặc trình Chính phủ ban hành các văn bản nhằm hoàn chỉnh hệ thống chính sách, luật pháp về xuất nhập khẩu; kiểm tra việc chấp hành luật pháp trong hoạt động xuất, nhập khẩu.

Các bộ, các uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm tham gia với Bộ công thương quản lí hoạt động xuất, nhập khẩu trên các mặt sau đây:

1. Hướng dẫn và chỉ đạo thực hiện đúng các chính sách và quy định của Nhà nước về quản lí xuất khẩu, nhập khẩu trong phạm vi ngành và địa phương;

2. Kiến nghị điều chỉnh chính sách, biện pháp quản lí hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu.

Bộ công thương phối hợp với Bộ tài chính, Ngân hàng nhà nước, Tổng cục hải quan theo chức năng của mình quy định và hướng dẫn việc kí kết và thực hiện hợp đồng xuất, nhập khẩu; cấp giấy phép xuất, nhập khẩu đối với những mặt hàng đòi hỏi phải có giấy phép xuất, nhập khẩu; kiểm tra khả năng tài chính và thanh toán; thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu; hoàn thuế, thủ tục hải quan...

Bộ công thương cùng Tổng cục hải quan quy định thủ tục và tổ chức việc cấp giấy phép xuất khẩu, nhập khẩu thích hợp với từng ngành hàng trong từng thời gian cụ thể, theo hướng đơn giản hoá thủ tục, giảm dần danh mục hàng hoá phải xin giấy phép xuất nhập khẩu, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, đồng thời đảm bảo sự kiểm soát của Nhà nước.

Tổng cục hải quan và hải quan tại các cửa khẩu có trách nhiệm thông báo kịp thời cho Bộ công thương về tình hình hàng hoá thực xuất, thực nhập để phục vụ cho việc chỉ đạo và quản lí xuất, nhập khẩu.

Bộ công thương chủ trì cùng các bộ, uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương định kì rà soát các doanh nghiệp kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu và có biện pháp xử lí thích hợp đối với những doanh nghiệp không đủ điều kiện kinh doanh hoặc vi phạm pháp luật trong quá trình hoạt động.

Bộ công thương chủ trì cùng Bộ tư pháp, Bộ tài chính,

Tổng cục hải quan xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành quy định về các biện pháp xử lí vi phạm đối với các doanh nghiệp kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu.

Các bộ phận trực tiếp giúp Bộ trưởng Bộ công thương thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với hoạt động xuất nhập khẩu là Vụ xuất nhập khẩu, Vụ chính sách thương mại đa biên, Vụ thị trường châu Á - Thái Bình Dương, Vụ thị trường châu Âu, Vụ thị trường châu Mĩ, Vụ thị trường châu Phi, Tây Á và Nam Á, thương vụ của Việt Nam tại các nước và các vùng lãnh thổ...

b. Đầu tư nước ngoài

Nhà nước ta khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam phù hợp với pháp luật Việt Nam, pháp luật và thông lệ quốc tế, bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài.

Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam không ngừng được sửa đổi, bổ sung nhằm tạo môi trường pháp lí ổn định cho hoạt động đầu tư. Luật đầu tư (chung), Luật doanh nghiệp, Luật đấu thầu, Luật cạnh tranh, Luật sở hữu trí tuệ được ban hành đánh dấu bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách về đầu tư kinh doanh của nước ta đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, tạo môi trường pháp lí bình đẳng, minh bạch và thông thoáng cho các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Nhà nước quan tâm tạo điều kiện thuận lợi cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước.

Bộ kế hoạch và đầu tư là "cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về kế hoạch và đầu tư, bao gồm: tham mưu tổng hợp về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước, về cơ chế, chính sách quản lí kinh tế chung và một số lĩnh vực cụ thể, về đầu tư

trong nước, ngoài nước, khu công nghiệp, khu chế xuất, về quản lí nguồn viện trợ phát triển chính thức (sau đây gọi tắt là ODA), đấu thầu, doanh nghiệp, đăng kí kinh doanh trong phạm vi cả nước; quản lí nhà nước các dịch vụ công trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lí của Bộ theo quy định của pháp luật" (Điều 1 Nghị định của Chính phủ số 61/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ kế hoạch và đầu tư. Trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài, Bộ kế hoạch và đầu tư có những nhiệm vụ, quyền hạn chủ yếu sau đây:

1. Trình Chính phủ quy hoạch, kế hoạch, danh mục các dự án thu hút vốn đầu tư nước ngoài và điều chỉnh trong trường hợp cần thiết.

2. Tổng hợp chung về lĩnh vực đầu tư trong nước và ngoài nước; phối hợp với Bộ tài chính và các bộ, ngành liên quan kiểm tra, đánh giá hiệu quả vốn đầu tư các công trình xây dựng cơ bản.

3. Thẩm định các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; cấp giấy phép đầu tư cho các dự án theo thẩm quyền; thực hiện việc uỷ quyền cấp giấy phép đầu tư theo quy định của Thủ tướng Chính phủ; thống nhất quản lí việc cấp giấy phép các dự án đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam và Việt Nam ra nước ngoài.

4. Làm đầu mối giúp Chính phủ quản lí đối với hoạt động đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào Việt Nam, của Việt Nam ra nước ngoài; tổ chức hoạt động xúc tiến đầu tư, hướng dẫn thủ tục đầu tư.

5. Hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra, xử lí các vấn đề phát sinh trong quá trình hình thành, triển khai và thực hiện dự án đầu tư theo thẩm quyền. Đánh giá kết quả và hiệu quả kinh tế – xã hội của hoạt động đầu tư nước ngoài. Làm đầu mối tổ chức các cuộc tiếp xúc của Thủ tướng Chính phủ với các nhà đầu tư ở

trong nước cũng như ở nước ngoài.

6. Làm đầu mối hướng dẫn, kiểm tra, tổng hợp, báo cáo tình hình đầu tư phát triển và hoạt động của các khu công nghiệp, khu chế xuất; chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan đề xuất về mô hình và cơ chế quản lí đối với các khu công nghiệp, khu chế xuất.

7. Về quản lí ODA:

- Là cơ quan đầu mối trong việc thu hút, điều phối, quản lí ODA; chủ trì soạn thảo chiến lược, quy hoạch thu hút và sử dụng ODA; hướng dẫn cơ quan chủ quản xây dựng danh mục và nội dung các chương trình, dự án ưu tiên vận động ODA; tổng hợp danh mục các chương trình, dự án sử dụng ODA trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

- Chủ trì việc chuẩn bị, tổ chức vận động và điều phối các nguồn ODA phù hợp với chiến lược, quy hoạch thu hút, sử dụng ODA và danh mục chương trình, dự án ưu tiên vận động ODA;

- Chuẩn bị nội dung và tiến hành đàm phán Điều ước quốc tế khung về ODA; đại diện cho Chính phủ kí kết Điều ước quốc tế khung về ODA với các nhà tài trợ;

- Hướng dẫn các đơn vị, tổ chức có liên quan chuẩn bị chương trình, dự án ODA; chủ trì, phối hợp với Bộ tài chính xác định hình thức sử dụng vốn ODA thuộc diện ngân sách nhà nước cấp phát hoặc cho vay lại; thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt văn kiện chương trình, dự án ODA thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ;

- Theo dõi, hỗ trợ chuẩn bị nội dung và đàm phán điều ước quốc tế cụ thể về ODA với các nhà tài trợ;

- Chủ trì, phối hợp với Bộ tài chính tổng hợp và lập kế hoạch giải ngân vốn ODA, kế hoạch vốn đối ứng hàng năm đối với các chương trình dự án ODA thuộc diện cấp phát từ nguồn ngân sách; tham gia cùng Bộ tài chính về giải ngân, cơ

chế trả nợ, thu hồi vốn vay ODA;

- Chủ trì theo dõi và đánh giá các chương trình dự án ODA; làm đầu mối xử lí theo thẩm quyền hoặc kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xử lí các vấn đề có liên quan đến nhiều bộ, ngành; định kì tổng hợp báo cáo về tình hình và hiệu quả thu hút, sử dụng ODA.

Các bộ phận trực tiếp giúp bộ trưởng Bộ kế hoạch và đầu tư thực hiện chức năng quản lí nhà nước trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài là Cục xúc tiến đầu tư nước ngoài, Vụ thẩm định và giám sát đầu tư, Vụ kinh tế đối ngoại, Vụ quản lí khu công nghiệp và khu chế xuất, Vụ quản lí đấu thầu...

Căn cứ vào quy hoạch, định hướng phát triển kinh tế, xã hội trong từng thời kì, Bộ kế hoạch và đầu tư phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ và uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trình Chính phủ quyết định và cho công bố danh mục địa bàn khuyến khích đầu tư, danh mục dự án khuyến khích đầu tư, dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư, danh mục các lĩnh vực đầu tư có điều kiện và danh mục lĩnh vực không cấp phép đầu tư.

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép đầu tư là:

1/ Bộ kế hoạch và đầu tư;

2/ Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.

Trong hoạt động đầu tư tại Việt Nam, các đối tượng tham gia hợp tác đầu tư phải tuân thủ các quy định của Luật đầu tư và các quy định khác có liên quan của pháp luật Việt Nam; trong trường hợp pháp luật Việt Nam chưa có quy định điều chỉnh các quan hệ về đầu tư nước ngoài tại Việt Nam thì các bên có thể thoả thuận trong hợp đồng việc áp dụng pháp luật nước ngoài nhưng những thoả thuận đó không được trái với các quy định của pháp luật Việt Nam; hồ sơ dự án đầu tư và các văn bản giao dịch chính thức với các cơ quan nhà nước

Việt Nam phải làm bằng tiếng Việt Nam hoặc bằng tiếng Việt Nam và tiếng nước ngoài thông dụng.

Chính phủ Việt Nam tạo điều kiện thuận lợi và bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của bên chuyển giao công nghệ để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam; khuyến khích và ưu đãi đối với chuyển giao nhanh công nghệ, đặc biệt là công nghệ tiên tiến. Công nghệ chuyển giao vào Việt Nam để thực hiện dự án đầu tư phải đáp ứng các yêu cầu sau đây:

1/ Là công nghệ tạo sản phẩm mới và cần thiết tại Việt Nam hoặc sản xuất hàng xuất khẩu;

2/ Nâng cao tính năng kĩ thuật, chất lượng sản phẩm, nâng cao năng lực sản xuất;

3/ Tiết kiệm nguyên liệu, nhiên liệu; khai thác và sử dụng có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên.

Nhà nước Việt Nam nghiêm cấm việc chuyển giao công nghệ có ảnh hưởng xấu đến môi trường sinh thái và an toàn lao động.

Hoạt động đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp Việt Nam cũng được xúc tiến. Doanh nghiệp Việt Nam đầu tư ra nước ngoài phải có đủ các điều kiện sau:

1. Dự án đầu tư ra nước ngoài có tính khả thi;

2. Có năng lực tài chính đáp ứng yêu cầu đầu tư ra nước ngoài;

3. Thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

Để thực hiện dự án đầu tư ra nước ngoài, doanh nghiệp phải mở tài khoản tại ngân hàng được phép hoạt động tại Việt Nam. Mọi giao dịch chuyển tiền ra nước ngoài và vào Việt Nam liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp phải được thực hiện thông qua tài khoản này.

Lợi nhuận và các khoản thu nhập của doanh nghiệp Việt Nam ở nước ngoài phải được chuyển về nước trong thời gian chậm nhất là 6 tháng kể từ khi kết thúc năm tài chính của nước

tiếp nhận đầu tư. Trường hợp quá thời hạn nêu trên phải nêu rõ lí do chậm cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Doanh nghiệp hoạt động đầu tư ở nước ngoài phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính và nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật hiện hành.

Hàng năm, trong vòng 6 tháng kể từ khi kết thúc năm tài chính của nước tiếp nhận đầu tư, doanh nghiệp phải báo cáo về tình hình hoạt động và báo cáo tài chính có chứng nhận của cơ quan kiểm toán hoặc cơ quan có thẩm quyền của nước tiếp nhận đầu tư cho Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính, Ngân hàng nhà nước Việt Nam và cơ quan ra quyết định thành lập doanh nghiệp.

c. Quản lí việc tham gia các tổ chức kinh tế - thương mại khu vực và thế giới

Ngày nay, xu thế toàn cầu hoá, trước hết là toàn cầu hoá về kinh tế phát triển nhanh chóng cùng với xu thế hợp tác để phát triển không ngừng mở rộng. Thương mại ngày càng có ý nghĩa quan trọng đối với yêu cầu phát triển của mỗi nước. Nhà nước ta chủ trương chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế nhằm các mục tiêu mở rộng thị trường, tranh thủ các nguồn lực bên ngoài về vốn, công nghệ, kiến thức và kinh nghiệm quản lí để tăng cường sức mạnh tổng hợp của quốc gia, đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Việc hội nhập được tiến hành trên cơ sở nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, hợp tác bình đẳng và cùng có lợi và với phương châm chủ động và phát huy tối đa nội lực để nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, từng bước vững chắc, kế hoạch và lộ trình hợp lí phù hợp với trình độ phát triển của đất nước.

Việc hội nhập diễn ra ở nhiều cấp độ khác nhau.Việt Nam đã tham gia một cách tích cực vào mọi hoạt động của Hiệp

hội các nước Đông nam Á (ASEAN), tổ chức Hội nghị cấp cao ASEAN (1998), thực hiện các cam kết khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), góp phần thúc đẩy hợp tác trên mọi lĩnh vực trong tổ chức ASEAN và được các nước trong khu vực đánh giá cao.

Chính phủ Việt Nam tích cực thực hiện các cam kết do AFTA đề ra, trong đó có việc hoạch định và thực hiện lộ trình giảm thuế phần lớn các mặt hàng xuất nhập khẩu. Chính phủ đã thông qua lịch trình cắt giảm thuế và chỉ đạo các ngành hữu quan sắp xếp lại sản xuất để từng bước thực hiện nghĩa vụ của Việt Nam về tham gia khu vực mậu dịch tự do. Việt Nam tích cực tham gia đàm phán thành lập khu vực đầu tư ASEAN, thúc đẩy hợp tác trong các lĩnh vực hải quan, công nghiệp, khoa học kĩ thuật, nông - lâm nghiệp, giao thông vận tải, năng lượng, du lịch, dịch vụ.., tranh thủ hỗ trợ đối với các chương trình xoá đói giảm nghèo, phát triển kinh tế các vùng sâu, vùng xa, vùng còn nhiều khó khăn...

Tháng 11/1998, Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) bao gồm các nước ven bờ Thái Bình Dương ở cả châu Á lẫn châu Mĩ có vai trò và ảnh hưởng ngày càng tăng trong nền kinh tế thế giới. Các thành viên APEC là bạn hàng chính và đối tác đầu tư chủ yếu của Việt Nam, chiếm tới 80% kim ngạch thương mại và khoảng 75% vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam. Việc tham gia APEC tạo môi trường thuận lợi hơn để thúc đẩy quan hệ kinh tế - thương mại, thu hút đầu tư, chuyển giao công nghệ và tận dụng những ưu đãi đối đẳng về thương mại với các nền kinh tế mạnh trong khu vực và góp phần nâng cao vị thế chính trị của nước ta ở khu vực và trên thế giới. Nước ta đã chủ trì tổ chức thành công Hội nghị cấp cao APEC 14 (tháng 11/2006) với những văn kiện quan trọng xác định phương hướng và biện pháp đẩy

mạnh hợp tác giữa các nền kinh tế thành viên và nâng cao năng lực của APEC trong việc xử lí các vấn đề toàn cầu. Đây là thành tựu nổi bật về đối ngoại của năm 2006, góp phần nâng cao uy tín và vị thế của nước ta trong APEC, khu vực và trên thế giới nói chung.

Trên cơ sở những thành tựu đạt được sau 10 năm đổi mới, năm 1995, nước ta chính thức nộp đơn xin gia nhập Tổ chức thương mại thế giới. Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thành lập Đoàn đàm phán Chính phủ về kinh tế - thương mại quốc tế (Quyết định số 116/1998/QĐ-TTg ngày 8/7/1998) để chuẩn bị và thực hiện các cuộc đàm phán của Việt Nam gia nhập và hoạt động trong Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và thực hiện các cuộc đàm phán với Chính phủ Hoa Kì về Hiệp định thương mại. Đoàn đàm phán có những nhiệm vụ sau đây:

1/ Làm đầu mối tổng hợp, soạn thảo các chiến lược và phương án đàm phán gia nhập WTO và phương án đàm phán Hiệp định thương mại Việt Nam-Hoa Kì, trình Uỷ ban Quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế xem xét cho ý kiến để báo cáo Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trước khi tiến hành đàm phán chính thức và để làm cơ sở cho việc xây dựng phương án đàm phán của các bộ, ngành;

2/ Thực hiện các cuộc đàm phán ở các cấp độ, phạm vi khác nhau trong khuôn khổ tổ chức WTO và đàm phán Hiệp định thương mại với phía Hoa Kì, trên cơ sở bảo đảm tuân thủ các chiến lược và phương án đàm phán đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

3/ Phối hợp với các bộ, ngành liên quan để điều phối các hoạt động chuyên ngành nhằm đáp ứng yêu cầu của công tác đàm phán, cũng như để triển khai kết quả đàm phán sau khi đã được Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định;

4/ Thực hiện các nhiệm vụ khác do Thủ tướng Chính phủ giao.

Trưởng đoàn đàm phán do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm;

các Phó trưởng đoàn là đại diện cấp vụ của các bộ, ngành liên quan trực tiếp đến lĩnh vực, nội dung đàm phán, do Chủ tịch Uỷ ban Quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế bổ nhiệm, miễn nhiệm trên cơ sở đề nghị của Tổng thư kí uỷ ban.

Các thành viên của Đoàn đàm phán Chính phủ gồm đại diện cấp vụ của các bộ: Thương mại, Ngoại giao, Tài chính, kế hoạch và đầu tư, Khoa học, công nghệ và môi trường, Công nghiệp, Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Tư pháp, Văn hoá - thông tin, Văn phòng Chính phủ, Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Tổng cục hải quan và Tổng cục du lịch.

Thành viên của Đoàn đàm phán Chính phủ do các bộ, ngành nói trên đề cử để đảm nhiệm chuyên trách công tác trong Đoàn đàm phán Chính phủ và phải được Chủ tịch Uỷ ban quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế chấp thuận. Các bộ, ngành liên quan có trách nhiệm cử cán bộ có năng lực làm đầu mối và là đại diện cho bộ, ngành mình tham gia Đoàn đàm phán Chính phủ.

Kinh phí hoạt động của Đoàn đàm phán Chính phủ nằm trong kinh phí hoạt động chung của Uỷ ban quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế.

Sau hơn 11 năm đàm phán trên cả 2 kênh song phương (mở cửa thị trường) và đa phương (thực hiện các hiệp định của Tổ chức thương mại thế giới), ngày 7/11/2006, tại Giơneve (Thụy sĩ), nước ta đã được chính thức kết nạp là thành viên thứ 150 của tổ chức này. Đây là kết quả của những thành tựu 20 năm đổi mới, là sự kiện hết sức quan trọng đánh dấu bước phát triển mới cao hơn và toàn diện trong tiến trình hội nhập của nước ta với kinh tế khu vực và thế giới.

3. Quản lí các hoạt động đối ngoại khác

Nhà nước ta quan tâm mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế trên mọi lĩnh vực, đặc biệt là các lĩnh vực văn hoá - thông tin, văn học - nghệ thuật, khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo,

y tế, thể dục thể thao... Do vậy, các hoạt động đối ngoại rất đa dạng đòi hỏi một sự quản lí chặt chẽ và hợp lí.

Trong hoạt động đối ngoại, các bộ, cơ quan ngang bộ có những quyền hạn, nhiệm vụ sau đây:

- Trình Chính phủ việc đàm phán, kí, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ về ngành, lĩnh vực quản lí nhà nước của bộ;

- Tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế đã kí kết hoặc gia nhập thuộc ngành, lĩnh vực quản lí nhà nước của bộ;

- Trình Chính phủ việc kí kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế và chủ trương, biện pháp mở rộng quan hệ với nước ngoài, vùng lãnh thổ và các tổ chức quốc tế thuộc phạm vi quản lí nhà nước của bộ;

- Chỉ đạo và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế và thực hiện chủ trương, biện pháp đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

- Tham gia các tổ chức quốc tế theo sự phân công của Chính phủ;

- Thực hiện hợp tác quốc tế về ngành, lĩnh vực theo quy định của pháp luật; cho phép các đơn vị trực thuộc, các cơ quan, tổ chức nước ngoài do cơ quan trung ương cấp giấy phép hoạt động tổ chức hội nghị, hội thảo quốc tế có nội dung liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lí nhà nước của bộ;

- Kiểm tra việc thực hiện các chương trình, dự án quốc tế tài trợ thuộc ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách; chỉ đạo và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án quốc tế tài trợ của bộ.

Sau đây là nội dung quản lí các hoạt động đối ngoại trong một số lĩnh vực:

a. Giáo dục và đào tạo

Trong lĩnh vực này, Nhà nước chủ trương:

- Tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, hợp tác giáo dục với nước ngoài để tăng thêm nguồn lực phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo.

- Cho phép một số trường học hoặc các tổ chức giáo dục nước ngoài, người Việt Nam sống ở nước ngoài được mở trường tại Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam.

- Cho phép các trường đại học trong nước mời giảng viên nước ngoài, giảng viên là người Việt Nam sống ở nước ngoài vào giảng dạy.

- Sử dụng một phần ngân sách và viện trợ của nước ngoài để gửi cán bộ giảng dạy của ta đi bổ túc trình độ ở nước ngoài, gửi sinh viên được tuyển chọn đi nước ngoài học những ngành và cấp học cần thiết.

- Giao cho Bộ khoa học và công nghệ chủ trì, phối hợp với Bộ ngoại giao, Bộ giáo dục và đào tạo soạn thảo chính sách và những biện pháp cụ thể về việc sử dụng và khuyến khích trí thức người Việt Nam định cư ở nước ngoài về làm việc ở trong nước.

b. Y tế

Định hướng chiến lược công tác chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân và chính sách quốc gia về thuốc của Việt Nam chỉ rõ phải đẩy mạnh hợp tác quốc tế, khuyến khích huy động các nguồn vốn dưới hình thức viện trợ hoặc hợp tác, liên doanh, liên kết và đầu tư, kể cả đầu tư 100% vốn từ bên ngoài, cần tập trung vào các lĩnh vực phòng bệnh, chữa bệnh, sản xuất thuốc và trang, thiết bị y tế, hỗ trợ chương trình y tế quốc gia.

Nhà nước ta khuyến khích phát triển các cơ sở y tế thuộc nhiều hình thức sở hữu, các tổ chức, khuyến khích cá nhân trong và ngoài nước thành lập các phòng khám, chữa bệnh nhân đạo; cho phép thành lập các bệnh viện bán công, bệnh viện tư, bệnh viện liên doanh hoặc 100% vốn nước ngoài, các xí nghiệp

dược phẩm tư nhân hoặc cổ phần; mời các chuyên gia y tế vào cũng như cử chuyên gia của ta ra nước ngoài hỗ trợ và hợp tác...

c. Thể thao

Bộ văn hoá, thể thao và du lịch là cơ quan thực hiện chức năng quản lí nhà nước về thể dục thể thao trong phạm vi cả nước và phối hợp với các bộ, ngành, tổ chức có liên quan để thực hiện các nhiệm vụ phát triển thể dục, thể thao.

Bộ văn hoá, thể thao và du lịch có nhiệm vụ trình Chính phủ việc đàm phán, kí, gia nhập điều ước quốc tế về thể dục thể thao; tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế, điều ước quốc tế về thể dục thể thao theo quy định của Chính phủ; trình Thủ tướng Chính phủ cho phép tổ chức các đại hội thể thao, các giải thi đấu thể thao khu vực, châu lục và thế giới tổ chức tại Việt Nam.

Bộ văn hoá, thể thao và du lịch có nhiệm vụ tổ chức việc huấn luyện và cử các vận động viên Việt Nam tham dự các giải thể thao khu vực và thế giới, trực tiếp chỉ đạo đối với những hoạt động thể dục thể thao có tính chất quốc gia và quốc tế.

Bộ văn hoá, thể thao và du lịch có trách nhiệm nắm tình hình đội ngũ vận động viên, chuyên gia thể thao Việt kiều và cung cấp cho các cơ quan của Chính phủ những thông tin cần thiết về những vận động viên, chuyên gia thể thao có thể tham gia đóng góp phát triển sự nghiệp thể dục thể thao của đất nước.

Cơ quan đại diện nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài thực hiện chức năng đầu mối liên hệ giữa các vận động viên, chuyên gia thể thao Việt kiều với Bộ văn hoá, thể thao và du lịch và các liên đoàn, hiệp hội thể thao trong nước.

d. Hoạt động đối ngoại nhân dân

Hoạt động đối ngoại nhân dân trước hết do Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam tiến hành. Liên hiệp đã xây dựng

được nhiều hình thức hoạt động phong phú, gắn các hoạt động hữu nghị với việc thúc đẩy quan hệ hợp tác kinh tế, giao lưu văn hoá, thể dục thể thao, với viện trợ nhân đạo hỗ trợ đồng bào các vùng bị thiên tai, giúp khắc phục hậu quả chiến tranh. Trọng tâm hoạt động của Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam trong giai đoạn hiện nay là tiếp tục duy trì quan hệ với các nước bạn bè truyền thống, đồng thời mở rộng hơn nữa quan hệ với các đối tác đa phương, thu hút có hiệu quả sự giúp đỡ của cộng đồng quốc tế đối với việc khắc phục hậu quả chiến tranh, góp phần phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường.

Hoạt động đối ngoại nhân dân còn do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội khác ở trung ương và địa phương tiến hành. Hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần tăng cường tình đoàn kết, sự ủng hộ của nhân dân các nước đối với nhân dân ta, chống lại các luận điệu xuyên tạc của các thế lực thù địch, vận động và tranh thủ sự ủng hộ, giúp đỡ vật chất của các tổ chức quần chúng, các tổ chức phi Chính phủ và bạn bè ở các nước đối với nạn nhân chất độc màu da cam và khắc phục các hậu quả do chiến tranh để lại đối với nhân dân ta. Viện trợ của các tổ chức phi Chính phủ hàng năm đạt trên 100 triệu đôla Mĩ.

Hoạt động đối ngoại nhân dân được đặt dưới sự chỉ đạo và quản lí thống nhất của Chính phủ./.

ĐỀ CƯƠNG MÔN HỌC

I. MỤC ĐÍCH YÊU CẦU

Luật hành chính là một trong những nội dung cơ bản trong chương trình đào tạo cử nhân luật ở mọi loại hình đào tạo. Môn học này trang bị cho người học những kiến thức pháp lí cơ bản về hoạt động quản lí hành chính nhà nước, như: Các vấn đề có liên quan đến các nguyên tắc tổ chức, hoạt động, hình thức và phương pháp tổ chức bộ máy và nhân sự, xử lí vi phạm pháp luật và giải quyết tranh chấp... trong quản lí hành chính nhà nước nói chung và quản lí hành chính nhà nước chuyên ngành nói riêng. Trên cơ sở nội dung này, người học sẽ được cung cấp những tri thức cần thiết để vận dụng pháp luật vào việc giải quyết những tình huống cụ thể phát sinh trong thực tiễn quản lí hành chính nhà nước.

Người học cần có phương pháp tiếp cận đúng đắn (phân tích, so sánh, đối chiếu) với nội dung của môn học để nắm vững những kiến thức cơ bản đã được cung cấp; từ đó hiểu đúng được nội dung của pháp luật thực định để có thể vận dụng vào việc giải quyết những tình huống thực tế phát sinh trong quản lí hành chính nhà nước.

II. NỘI DUNG

Nội dung chương trình được chia làm hai phần

PHẦN CHUNG

Chương I

LUẬT HÀNH CHÍNH VÀ QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC

I. Luật hành chính - một ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam

1. Luật hành chính – ngành luật về quản lí hành chính nhà nước

2. Đối tượng điều chỉnh của luật hành chính

3. Phương pháp điều chỉnh của luật hành chính

4. Phân biệt ngành luật hành chính với một số ngành luật khác

5. Nguồn của luật hành chính

6. Hệ thống ngành luật hành chính

II. Khoa học luật hành chính

III. Môn học luật hành chính

Chương II

QUY PHẠM VÀ QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH

I. Quy phạm pháp luật hành chính

1. Khái niệm và đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính

2. Phân loại các quy phạm pháp luật hành chính

3. Thực hiện quy phạm pháp luật hành chính

II. Quan hệ pháp luật hành chính

1. Khái niệm

2. Phân loại quan hệ pháp luật hành chính

3. Chủ thể, khách thể của quan hệ pháp luật hành chính

4. Cơ sở làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính

Chương III

CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. Khái niệm và hệ thống các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước

1. Khái niệm

2. Hệ thống các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước

II. Các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước

A. Các nguyên tắc chính trị - xã hội

1. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong quản lí hành chính nhà nước

2. Nguyên tắc nhân dân lao động tham gia đông đảo vào quản lí hành chính nhà nước

3. Nguyên tắc tập trung - dân chủ

4. Nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc

5. Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa

B. Các nguyên tắc tổ chức - kĩ thuật

1. Nguyên tắc quản lí theo ngành, chức năng kết hợp với quản lí theo địa phương

2. Nguyên tắc quản lí theo ngành kết hợp với quản lí theo chức năng và phối hợp quản lí liên ngành

Chương IV

HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. Hình thức quản lí hành chính nhà nước

1. Khái niệm và phân loại các hình thức quản lí hành chính nhà nước

2. Các hình thức quản lí hành chính nhà nước

II. Phương pháp quản lí hành chính nhà nước

1. Khái niệm và những yêu cầu đối với phương pháp quản lí hành chính nhà nước

2. Các phương pháp quản lí hành chính nhà nước

Chương V

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I. Khái niệm thủ tục hành chính, các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính

1. Khái niệm thủ tục hành chính

2. Các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính

II. Chủ thể của thủ tục hành chính

III. Các loại thủ tục hành chính

1. Căn cứ mục đích của thủ tục

2. Căn cứ tính chất công việc được tiến hành theo thủ tục hành chính

IV. Các giai đoạn của thủ tục hành chính

1. Khởi xướng vụ việc

2. Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc

3. Thi hành quyết định

4. Khiếu nại, giải quyết khiếu nại, xem xét lại quyết định đã ban hành

V. Cải cách thủ tục hành chính

Chương VI

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

I. Khái niệm và đặc điểm của quyết định hành chính

1. Khái niệm quyết định hành chính

2. Đặc điểm của quyết định hành chính

II. Phân loại quyết định hành chính

1. Căn cứ vào tính chất pháp lí

2. Căn cứ vào chủ thể ban hành quyết định

III. Trình tự xây dựng và ban hành quyết định hành chính (quyết định quy phạm)

1. Trình tự xây dựng, ban hành quyết định hành chính của Chính phủ

2. Trình tự xây dựng, ban hành quyết định hành chính của Thủ tướng Chính phủ

3. Trình tự xây dựng và ban hành quyết định hành chính của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ

4. Soạn thảo và ban hành các quyết định hành chính liên tịch

5. Quyết định hành chính của ủy ban nhân dân

IV. Phân biệt quyết định hành chính nhà nước với các loại quyết định pháp luật khác

1. Phân biệt quyết định hành chính với quyết định của cơ quan lập pháp

2. Phân biệt quyết định hành chính với quyết định của cơ quan tư pháp

V. Tính hợp pháp, hợp lí của quyết định hành chính

1. Yêu cầu về tính hợp pháp của quyết định hành chính

2. Yêu cầu về tính hợp lí của quyết định hành chính

Chương VII

ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH
CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. Khái niệm và phân loại cơ quan hành chính nhà nước

1. Khái niệm

2. Phân loại cơ quan hành chính nhà nước

II. Địa vị pháp lí hành chính của cơ quan hành chính nhà nước

1. Chính phủ

2. Bộ, cơ quan ngang bộ

3. Ủy ban nhân dân

III. Nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước

Chương VIII

ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH
CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC NHÀ NƯỚC

I. Khái niệm cán bộ, công chức, công vụ và những nguyên tắc của chế độ công vụ

1. Khái niệm cán bộ, công chức

2. Công vụ và những nguyên tắc của chế độ công vụ

II. Địa vị pháp lí hành chính của cán bộ, công chức

1. Bầu cử, tuyển dụng, sử dụng cán bộ, công chức

2. Quản lí cán bộ, công chức

3. Quyền lợi, nghĩa vụ, nhiệm vụ và quyền hạn của cán bộ, công chức

4. Khen thưởng

5. Xử lí vi phạm

Chương IX
QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI

I. Khái niệm và đặc điểm của tổ chức xã hội

II. Các loại tổ chức xã hội

1. Tổ chức chính trị

2. Các tổ chức chính trị - xã hội

3. Các tổ chức xã hội – nghề nghiệp

4. Các tổ chức tự quản

5. Các hội quần chúng

III. Quy chế pháp lí hành chính của tổ chức xã hội

1. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước

2. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong lĩnh vực xây dựng pháp luật

3. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong lĩnh vực thực hiện pháp luật

Chương X
QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN, NGƯỜI NƯỚC NGOÀI

I. Quy chế pháp lí hành chính của công dân

1. Khái niệm và đặc điểm của quy chế pháp lí hành chính của công dân

2. Quy chế pháp lí hành chính của công dân

II. Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch

1. Khái niệm và phân loại người nước ngoài

2. Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch

Chương XI

VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

I. Vi phạm hành chính

1. Các dấu hiệu pháp lí của vi phạm hành chính

2. Phân biệt vi phạm hành chính và tội phạm

II. Trách nhiệm hành chính

1. Khái niệm và đặc điểm của trách nhiệm hành chính

2. Xử phạt vi phạm hành chính

3. Áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác

Chương XII

BẢO ĐẢM PHÁP CHẾ TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. Khái niệm và yêu cầu bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước

1. Khái niệm

2. Yêu cầu

II. Các biện pháp pháp lí bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước

1. Hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước

2. Hoạt động kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước

3. Hoạt động xét xử của tòa án nhân dân

4. Hoạt động của thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân

5. Hoạt động kiểm tra của các tổ chức xã hội

6. Hoạt động khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại tố cáo

PHẦN RIÊNG

Chương I
QUẢN LÍ TÀI SẢN NHÀ NƯỚC

I. Khái niệm tài sản nhà nước

1. Tài sản và vai trò của nó trong đời sống xã hội

2. Khái niệm tài sản nhà nước

3. Các loại tài sản nhà nước

II. Nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi quản lí tài sản nhà nước

1. Nhiệm vụ và quyền hạn về quản lí tài sản nhà nước

2. Phạm vi quản lí tài sản nhà nước

III. Nội dung quản lí tài sản nhà nước

1. Quản lí tài sản nhà nước trong khu vực hành chính - sự nghiệp

2. Quản lí tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

3. Quản lí tài sản nhà nước thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia

4. Quản lí tài sản được xác lập sở hữu của Nhà nước

5. Quản lí tài sản dự trữ nhà nước

6. Quản lí đất đai và tài nguyên thiên nhiên khác

Chương II
QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HẢI QUAN

I. Khái niệm quản lí nhà nước về hải quan

II. Tổ chức và hoạt động của hải quan Việt Nam

1. Hệ thống tổ chức cơ quan hải quan Việt Nam

2. Địa bàn hoạt động của hải quan

3. Một số nội dung chủ yếu của hoạt động hải quan

III. Quản lí nhà nước về hải quan

1. Nội dung quản lí nhà nước về hải quan

2. Cơ quan quản lí nhà nước về hải quan

Chương III

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ DÂN SỐ VÀ LAO ĐỘNG

I. Quản lí nhà nước về dân số

1. Khái niệm quản lí nhà nước về dân số

2. Nội dung quản lí nhà nước về dân số

3. Cơ quan quản lí nhà nước về dân số

II. Quản lí nhà nước về lao động và việc làm

1. Khái niệm quản lí nhà nước về lao động và việc làm

2. Nội dung quản lí nhà nước về lao động, việc làm và những giải pháp cơ bản để đảm bảo việc làm

3. Cơ quan quản lí nhà nước về lao động

Chương IV

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ VĂN HÓA

I. Khái niệm văn hóa, vai trò của văn hóa trong phát triển kinh tế - xã hội

1. Khái niệm văn hóa

2. Vai trò của văn hóa trong phát triển kinh tế - xã hội

3. Đường lối của Đảng và Nhà nước về xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam

II. Quản lí nhà nước về văn hóa

1. Khái niệm và phương thức quản lí nhà nước về văn hóa

2. Một số nội dung cơ bản của quản lí nhà nước về văn hóa

3. Xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá

Chương V

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

I. Khái niệm khoa học, công nghệ, hoạt động khoa học và công nghệ

1. Khái niệm khoa học, công nghệ

2. Hoạt động khoa học và công nghệ

3. Quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước về phát triển khoa học và công nghệ

II. Quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

1. Khái niệm quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

2. Nội dung quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

3. Cơ quan quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ

Chương VI

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TÔN GIÁO

I. Khái niệm và các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

1. Khái niệm quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

2. Các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

II. Nội dung quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

1. Đối với việc thành lập và gia nhập các tổ chức tôn giáo

2. Đối với việc tiến hành các nghi lễ tôn giáo và hoạt động tôn giáo khác

3. Đối với hoạt động quốc tế của tổ chức tôn giáo, tín đồ, nhà tu hành, chức sắc

4. Đối với cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo và tài sản của các tôn giáo

5. Đối với việc phong chức, bổ nhiệm, thuyên chuyển chức sắc, nhà tu hành tôn giáo

6. Đối với việc đào tạo, bồi dưỡng những người chuyên hoạt động tôn giáo

III. Cơ quan quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo

Chương VII

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỐI NGOẠI

I. Khái niệm hoạt động đối ngoại và quản lí nhà nước về đối ngoại

1. Khái niệm và những nguyên tắc hoạt động đối ngoại

2. Khái niệm quản lí nhà nước về đối ngoại

II. Nội dung quản lí nhà nước về đối ngoại

1. Quản lí công tác ngoại giao

2. Quản lí kinh tế đối ngoại

3. Quản lí các hoạt động đối ngoại khác

III. CÂU HỎI THẢO LUẬN VÀ TÀI LIỆU THAM KHẢO

PHẦN CHUNG

Chương I

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích, so sánh các khái niệm quản lí, quản lí nhà nước và quản lí hành chính nhà nước

2. Đối tượng điều chỉnh của Luật hành chính

3. Đặc trưng của phương pháp điều chỉnh của Luật hành chính

4. Các loại nguồn của Luật hành chính

II. TÀI LIỆU CHÍNH

1. Giáo trình luật hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2007

2. Hiến pháp năm 1992.

3. Các luật về tổ chức nhà nước: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức tòa án nhân dân, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân.

4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

III. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giáo trình quản lí hành chính nhà nước, Học viện hành chính quốc gia, tập 1, 2, 3, Nxb. Lao động, 1993.

2. Hành chính học đại cương, Nxb. Chính trị quốc gia, 1997.

Chương II

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm quy phạm pháp luật hành chính.

2. Phân biệt áp dụng quy phạm pháp luật hành chính với các hình thức khác của việc thực hiện quy phạm pháp luật hành chính.

3. Phân tích khái niệm quan hệ pháp luật hành chính.

4. Phân biệt năng lực chủ thể của cá nhân với năng lực chủ thể của cán bộ, công chức.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giáo trình lí luận nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, H. 2006.

2. Hiến pháp năm1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).

3. Bộ luật hình sự ngày 21/12/1999.

4. Luật tổ chức Chính phủ ngày 25/12/2001.

5. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002).

6. Luật khiếu nại, tố cáo ngày 02/12/1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và 2005).

7. Luật thanh tra ngày 15/6/2004.

8. Luật giao thông đường bộ ngày 29/6/2001.

9. Luật doanh nghiệp ngày 12/6/1999.

10. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007).

11. Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm toà án nhân dân ngày 04/10/2002.

12. Nghị định của Chính phủ số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

13. Nghị định của Chính phủ số 05/1999/NĐ-CP ngày 03/02/1999 về chứng minh nhân dân (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007).

Chương III

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Đặc điểm các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước và ý nghĩa của việc nghiên cứu vấn đề này đối với việc vận dụng các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước ở nước ta.

2. Việc phân cấp quản lí trong quản lí hành chính nhà nước và những bảo đảm cho việc phân cấp quản lí thực sự là biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lí hành chính nhà nước.

3. Sự cần thiết phải kết hợp quản lí theo ngành với quản lí theo địa phương, quản lí theo ngành với quản lí theo chức năng và biểu hiện của sự kết hợp này trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật trong quản lí hành chính nhà nước.

II. TÀI LIỆU CHÍNH

1. Hiến pháp năm 1992.

2. Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2007.

3. Các luật về tổ chức nhà nước: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức tòa án nhân dân, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân.

III. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giáo trình luật hành chính, PTS. Đinh Văn Mậu, PTS. Phạm Hồng Thái, Học viện hành chính quốc gia, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 4/1996.

2. Giáo trình luật hành chính, Khoa luật - Đại học khoa học xã hội và nhân văn - Nxb. Đại học quốc gia. H. 1997.

3. Luật hành chính (sách dịch) Jean Michl de Forger, Nxb. Khoa học xã hội 1995.

4. Về nền hành chính nhà nước Việt Nam - Những kinh nghiệm xây dựng và phát triển, Học viện hành chính quốc gia, Nxb. Khoa học kĩ thuật 1995.

5. Về cải cách bộ máy quản lí hành chính nhà nước và xây dựng đội ngũ công chức hành chính, Học viện hành chính quốc gia, Nxb. Sự thật 1991.

Chương IV

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm hình thức quản lí hành chính nhà nước.

2. Các hình thức quản lí hành chính nhà nước.

3. Khái niệm và những yêu cầu đối với phương pháp quản lí hành chính nhà nước.

4. Phân tích nội dung và những điểm khác nhau của phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế.

5. Phương pháp hành chính và phương pháp kinh tế trong quản lí hành chính nhà nước.

II. TÀI LIỆU BẮT BUỘC

1. Giáo trình luật hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2007.

2. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính 2002 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007).

Chương V

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Khái niệm thủ tục hành chính.

2. Những đặc điểm của thủ tục hành chính.

3. Các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính.

4. Chủ thể thực hiện và chủ thể tham gia thủ tục hành chính.

5. Các loại thủ tục hành chính.

6. Các giai đoạn của thủ tục hành chính.

7. Vấn đề cải cách thủ tục hành chính.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết Đại hội Đảng VII.

2. Nghị quyết trung ương 8 khoá VII.

3. Nghị quyết Đại hội Đảng VIII.

4. Nghị quyết Đại hội Đảng IX.

5. Nghị quyết 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức.

6. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 ban hành kèm theo Quyết định 136/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

7. Hiệp định giữa Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chủng quốc Hoa kì về quan hệ thương mại.

Chương VI

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm quyết định hành chính.

2. So sánh quyết định hành chính với các loại quyết định pháp luật khác.

II. TÀI LIỆU BẮT BUỘC

1. Giáo trình luật hành chính, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2007.

2. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3. Luật khiếu nại, tố cáo 2/12/1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và 2005).

4. Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính 21/5/1996 (đã được sửa đổi, bổ sung lần 1: năm 1998; lần 2: 2006).

III. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giáo trình luật hành chính, Khoa luật Trường đại học khoa học xã hội và nhân văn, Nxb. Đại học quốc gia, H. 1997.

2. Luật hành chính Việt Nam, Nxb. Thành phố HCM 1996.

3. Hành chính học đại cương, Nxb. Chính trị quốc gia, 1997.

Chương VII

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Tại sao cơ quan hành chính nhà nước là chủ thể chủ yếu, quan trọng trong quan hệ pháp luật hành chính?

2. Phân tích địa pháp lí hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước.

3. Vì sao phải cải cách bộ máy hành chính nhà nước. Nêu và phân tích các giải pháp hoàn thiện. Liên hệ với thực tiễn cải cách bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương để đưa ra những kiến nghị cụ thể nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lí hành chính nhà nước.

II. TÀI LIỆU BẮT BUỘC

1. Hiến pháp năm 1992.

2. Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2003.

3. Nghị định của Chính phủ số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

4. Giáo trình Luật hành chính Việt Nam của Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2007.

III. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giáo trình Luật hành chính, Khoa Luật - Đại học khoa học xã hội và nhân văn, Nxb. Đại học quốc gia, Hà Nội, 2005.

2. Về nền hành chính Việt Nam - Kinh nghiệm xây dựng và phát triển, Học viện hành chính quốc gia, Nxb. Khoa học kĩ thuật, 1995.

3. Hội thảo khoa học về cải cách bộ máy nhà nước góp phần thực hiện mục tiêu hiện đại hoá, công nghiệp hoá đất nước (17/3/2001), Khoa hành chính - nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Chương VIII

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm cán bộ, công chức.

2. Nghĩa vụ và quyền hạn của cán bộ, công chức.

3. Xử lí vi phạm đối với cán bộ, công chức.

II. TÀI LIỆU

1. Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung lần 1: năm 2000; lần 2: năm 2003).

2. Nghị định của Chính phủ số 115/2003/NĐ-CP về chế độ công chức dự bị (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007).

3. Nghị định số 116/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lí cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước (đã được sửa đổi, bổ sung n ăm 2006).

4. Nghị định của Chính phủ số 117/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lí cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007).

5. Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chối, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo.

Chương IX

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Vai trò của tổ chức xã hội trong quản lí hành chính nhà nước.

2. Sự khác nhau giữa tổ chức xã hội với cơ quan nhà nước.

3. Các loại tổ chức xã hội ở nước ta.

II. TÀI LIỆU

1. Hiến pháp năm 1992.

2. Luật công đoàn 30/6/1990.

3. Điều lệ công đoàn.

4. Luật luật sư năm 2006.

5. Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam năm 1999.

6. Nghị định của Chính phủ số 116/CP về tổ chức và hoạt động của Trọng tài kinh tế 5/9/1994.

Chương X

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

2. Phân tích mối quan hệ giữa Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với người nước ngoài ở Việt Nam.

3. Quy chế pháp lí hành chính của công dân.

4. Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài.

II. TÀI LIỆU

1. Hiến pháp năm 1992.

2. Luật quốc tịch Việt Nam 20/5/1998.

3. Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam ngày 28/4/2000.

4. Nghị định của Chính phủ số 04/CP ngày 18/1/1993 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, đi lại của người nước ngoài tại Việt Nam ngày 21/2/1992.

Chương XI

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm vi phạm hành chính và trách nhiệm hành chính.

2. So sánh vi phạm hành chính và tội phạm hình sự.

3. Phân biệt biện pháp xử phạt vi phạm hành chính với các biện pháp cưỡng chế hành chính khác.

4. Về thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính.

II. TÀI LIỆU BẮT BUỘC

1. Giáo trình luật hành chính, Trường Đại học Luật Hà Nội Nxb. Công an nhân dân, 2005,

2. Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính 2002 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007) và các nghị định hướng dẫn thi hành.

III. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cưỡng chế hành chính nhà nước - Học viện hành chính quốc gia 1996.

Chương XII

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Các yêu cầu bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lí hành chính nhà nước.

2. Những biện pháp nhằm tăng cường hiệu quả các hoạt động giám sát do cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện trong quản lí hành chính nhà nước.

3. Vai trò của tòa án trong việc bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lí hành chính nhà nước.

4. Phân biệt hoạt động thanh tra, giám sát, và kiểm sát chung.

5. Khiếu nại, tố cáo, giải quyết khiếu nại, tố cáo và ý nghĩa của hoạt động này với việc bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lí hành chính nhà nước.

II. TÀI LIỆU

1. Hiến pháp năm 1992.

2. Bình luận khoa học Hiến pháp năm 1992. Nxb. Khoa học xã hội 1995.

3. Giáo trình luật hành chính. Trường đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2007.

4. Giáo trình Luật hành chính, Khoa luật Trường đại học khoa học xã hội và nhân văn.

5. Giáo trình quản lí hành chính nhà nước, tập 1, 2, 3 Học viện hành chính quốc gia.

6. Các luật về tổ chức nhà nước: Luật tổ chức Quốc hội; Luật tổ chức Chính phủ; Luật tổ chức toà án nhân dân; Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân; Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân.

7. Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và 2005).

8. Luật thanh tra 2004.

9. Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính 21/5/1996 (sửa đổi 25/12/1998).

PHẦN RIÊNG

Chương I

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm tài sản nhà nước.

2. Trình bày quy chế quản lí tài sản nhà nước trong khu vực hành chính sự nghiệp.

3. Quản lí tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 1992.

2. Bộ luật dân sự năm 2005.

3. Nghị định của Chính phủ số 14/1998/NĐ-CP ngày 6/3/1998.

4. Luật doanh nghiệp năm 1999.

Chương II

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Các đặc điểm cơ bản của quản lí nhà nước về hải quan và các biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động quản lí nhà nước về hải quan trong giai đoạn hiện nay.

2. Những nét đặc thù trong tổ chức bộ máy của hải quan Việt Nam.

3. Vấn đề cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực hải quan.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật hải quan năm 2002.

2. Văn bản pháp luật về hải quan (1996-1997), Nxb. Tài chính, 1997.

3. Những quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan, Nxb. Chính trị quốc gia, 1996.

4. Cải cách thủ tục hành chính và đổi mới công tác hải quan, Nxb. Tài chính, 1995.

Chương III

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích sự tác động của dân số đối với lao động và việc làm.

2. Hãy chứng minh vai trò của nhà nước đối với vấn đề dân số và lao động.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính sách dân số và quản lí nhà nước, Nxb. Chính trị quốc gia, 1995.

2. Dân số học, Nxb. Chính trị quốc gia, 1995.

3. Dân số và phát triển cho các nhà quản lí, Nxb. Thống kê, 1996.

4. Pháp lệnh dân số.

Chương IV

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm và phương thức quản lí nhà nước về văn hóa.

2. Phân tích nội dung cơ bản của quản lí nhà nước về văn hóa.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết 05 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII.

2. Luật xuất bản năm 2004.

3. Luật báo chí (sửa đổi 1999).

4. Luật Di sản văn hoá

5. Nghị định 87/CP ngày 12/12/1995 của Chính phủ về tăng cường quản lí các hoạt động văn hóa và dịch vụ văn hóa.

6. Nghị định 88/CP ngày 14/12/1995 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các hoạt động văn hóa, dịch vụ văn hóa và phòng chống một số tệ nạn xã hội.

7. Văn hóa xã hội chủ nghĩa, chủ biên: Trần Văn Bính, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.

Chương V

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Đặc điểm của hoạt động khoa học và công nghệ. Việc nhận thức những đặc điểm này có ý nghĩa gì đối với quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ?

2. Tại sao Nhà nước cần tác động quản lí tới các hoạt động khoa học và công nghệ?

3. Ý nghĩa của hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ với việc phát triển khoa học và công nghệ ở Việt Nam?

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 02/NQ-HNTƯ ngày 24/12/1996 của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII về định hướng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhiệm vụ đến năm 2000.

2. Kết luận của Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục thực hiện Nghị quyết trung ương 2 khoá VIII, phương hướng phát triển giáo dục - đào tạo, khoa học và công nghệ đến năm 2005 và đến năm 2010.

3. Luật khoa học và công nghệ.

4. Nghị định số 81/2002/NĐ-CP ngày 17/10/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật khoa học và công nghệ.

5. Nghị định số 127/2004/NĐ-CP ngày 31/5/2004 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ.

6. Nghị định số 106/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 quy định xử phạt vi phạm hành chính về sở hữu công nghiệp.

7. Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ khoa học và công nghệ.

8. Nghị định số 28/2004/NĐ-CP ngày 16/1/2004 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ khoa học và công nghệ.

9. Quyết định số 272/2003/QĐ-TTg ngày 31/12/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam đến năm 2010.

10. Thông tư liên tịch số 15/2003/TTLT-BKHCN-BNV ngày 15/7/2003 liên tịch Bộ khoa học và công nghệ – Bộ nội vụ, hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn giúp ủy ban nhân dân quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ ở địa phương.

11. Thông tư số 55/2002/TT-BKHCNMT ngày 23/7/2002 của Bộ khoa học, công nghệ và môi trường hướng dẫn thẩm định công nghệ và môi trường các dự án đầu tư.

12. Đổi mới cơ chế quản lí khoa học và công nghệ ở Việt Nam, chủ biên: TS. Lê Đăng Doanh – Viện nghiên cứu quản lí kinh tế trung ương, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2003.

Chương VI

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo.

2. Vai trò của Nhà nước trong việc định hướng các hoạt động tôn giáo.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vấn đề tôn giáo và chính sách tôn giáo của Đảng cộng sản Việt Nam, Nxb. Giáo dục, H., 2000.

2. Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo 2004.

3. Nghị định của Chính phủ số 91/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ban tôn giáo Chính phủ.

Chương VII

I. CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm hoạt động đối ngoại và quản lí nhà nước về đối ngoại.

2. Nội dung quản lí ngoại giao.

3. Nội dung quản lí kinh tế đối ngoại.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị định số 21/2003/NĐ-CP ngày 10/3/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ ngoại giao.

2. Nghị định số 29/2004/NĐ-CP ngày 16/01/2004 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ thương mại.

3. Nghị định 33/CP ngày 19/4/1994 về quản lí nhà nước đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu.

4. Nghị định số 61/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ kế hoạch và đầu tư.

5. Nghị định của Chính phủ số 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

MỤC LỤC

		Trang
	LỜI NÓI ĐẦU	5
	PHẦN CHUNG	7
	Chương I	
	LUẬT HÀNH CHÍNH VÀ QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC	7
I	Luật hành chính - một ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam	7
II	Khoa học luật hành chính	43
III	Môn học luật hành chính	45
	Chương II	
	QUY PHẠM VÀ QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH	47
I	Quy phạm pháp luật hành chính	47
II	Quan hệ pháp luật hành chính	61
	Chương III	
	CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	75
I	Khái niệm và hệ thống các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước	75
II	Các nguyên tắc cơ bản trong quản lí hành chính nhà nước	81
A	Các nguyên tắc chính trị - xã hội	81
B	Các nguyên tắc tổ chức - kĩ thuật	100

Chương IV

HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC 109

I Hình thức quản lí hành chính nhà nước 109

II Phương pháp quản lí hành chính nhà nước 123

Chương V

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH 141

I Khái niệm thủ tục hành chính, các nguyên tắc xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính 141

II Chủ thể của thủ tục hành chính 155

III Các loại thủ tục hành chính 158

IV Các giai đoạn của thủ tục hành chính 161

V Cải cách thủ tục hành chính 164

Chương VI

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH 167

I Khái niệm và đặc điểm của quyết định hành chính 167

II Phân loại quyết định hành chính 172

III Trình tự xây dựng và ban hành quyết định hành chính (quyết định quy phạm) 176

IV Phân biệt quyết định hành chính với các loại quyết định pháp luật khác 181

V Tính hợp pháp và hợp lí của quyết định hành chính 183

Chương VII

ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC 187

I Khái niệm và phân loại cơ quan hành chính nhà nước 187

II Địa vị pháp lí hành chính của cơ quan hành chính nhà nước 191

III Cải cách bộ máy hành chính - nội dung quan trọng của cải cách hành chính 201

Chương VIII

ĐỊA VỊ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC NHÀ NƯỚC 205

I Khái niệm cán bộ, công chức, công vụ và những nguyên tắc của chế độ công vụ 205

II Quy chế pháp lí hành chính của cán bộ, công chức 213

Chương IX

QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI 237

I Khái niệm và đặc điểm của tổ chức xã hội 237

II Các loại tổ chức xã hội 242

III Quy chế pháp lí hành chính của tổ chức xã hội 255

Chương X

QUY CHẾ PHÁP LÍ HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN, NGƯỜI NƯỚC NGOÀI 265

I Quy chế pháp lí hành chính của công dân 265

II Quy chế pháp lí hành chính của người nước ngoài, người không quốc tịch 282

Chương XI

VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH 299

I Vi phạm hành chính 299

II Trách nhiệm hành chính 310

Chương XII

BẢO ĐẢM PHÁP CHẾ TRONG QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH - NHÀ NƯỚC 343

I Khái niệm và yêu cầu bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính - nhà nước 343

II Các biện pháp pháp lí bảo đảm pháp chế trong quản lí hành chính nhà nước 350

PHẦN RIÊNG 373

Chương I

QUẢN LÍ TÀI SẢN NHÀ NƯỚC 373

I Khái niệm tài sản nhà nước 373

II Nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi quản lí tài sản nhà nước 378

III Nội dung quản lí tài sản nhà nước 380

Chương II

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HẢI QUAN 395

I Khái niệm quản lí nhà nước về hải quan 395

II Tổ chức và hoạt động của hải quan Việt Nam 401

III Quản lí nhà nước về hải quan 414

Chương III

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ DÂN SỐ VÀ LAO ĐỘNG 429

I Quản lí nhà nước về dân số 429

II Quản lí nhà nước về lao động và việc làm 438

Chương IV

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ VĂN HÓA 445

I Khái niệm văn hóa, vai trò của văn hóa trong phát triển kinh tế - xã hội 445

II Quản lí nhà nước về văn hóa 450

Chương V

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ 477

I Khái niệm khoa học, công nghệ, hoạt động khoa học và công nghệ 477

II Quản lí nhà nước về khoa học và công nghệ 488

Chương VI

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TÔN GIÁO 507

I Khái niệm và các nguyên tắc quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo 507

II Nội dung quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo 515

III Cơ quan quản lí nhà nước về hoạt động tôn giáo 530

Chương VII

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỐI NGOẠI 533

I Khái niệm hoạt động đối ngoại và quản lí nhà nước về đối ngoại 533

II Nội dung quản lí nhà nước về đối ngoại 536

ĐỀ CƯƠNG MÔN HỌC 559

Giáo trình
LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

Chịu trách nhiệm xuất bản
ĐỖ TÁ HẢO

Biên tập
BÙI ANH TUẤN

Thiết kế bìa
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày và chế bản
PHÒNG BIÊN TẬP SÁCH VÀ TRỊ SỰ TẠP C
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI



In 3.000 cuốn khổ 15 x 22cm tại CTCP in Cầu Giấy - 281 Đội Cấn, Ba Đình, Hà Nội. Số đăng kí KHXB: 43-2008/CXB/241-2506/CAND. Quyết định xuất bản số 31/CAND ngày 28/10/2008 của Giám đốc Nhà xuất bản công an nhân dân. In xong và nộp lưu chiểu quý IV năm 2008.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

2907090000091
65,000
GT luật hành chính VN (L)

Giá: 65.000đ