

CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA VIỆC CHUYỂN ĐỔI CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ VÀ BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ QUỐC GIA THEO HƯỚNG HIỆN ĐẠI, HIỆU QUẢ

*GS.TS. Phạm Hồng Thái
Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

Đặt vấn đề

Để đi tìm “Cơ sở khoa học của việc chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”, cần có quan niệm thống nhất về quản trị nhà nước, về chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước. Vì vậy bài viết sẽ giành một phần để luận giải về quản trị nhà nước và chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước, để khi luận bàn về chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước không phải quay lại xem xét vấn đề chung.

1. Quan niệm về quản trị nhà nước hiện đại và hiệu quả

Thuật ngữ cai trị thường được sử dụng để chỉ sự thống trị, cai quản, hay quản lý trong chế độ nô lệ, phong kiến, thậm chí cả chế độ cộng hòa về hình thức, đối với cư dân của mình, hay chế độ quản lý của Nhà nước thực dân đối với nhân dân các nước thuộc địa. Ở đây luôn hình thành sự đối lập về lợi ích giữa chủ thể cai trị và người bị cai trị. Người cai trị sử dụng bộ máy hành chính, tòa án, quân đội, cảnh sát, nhà tù là những thiết chế, công cụ của giai cấp thống trị để áp đặt, buộc những người bị trị phải tuân theo ý chí của mình, nói cách khác để áp bức, bóc lột người bị trị, bảo vệ lợi ích của giai cấp cai trị. Chế độ cai trị đã tồn tại hàng ngàn năm trong lịch sử chế độ nô lệ, phong kiến trong lịch sử nhân loại, trong chế độ phong kiến ở Việt Nam, trong thời kỳ đặt dưới sự cai trị của thực dân Pháp.

Thuật ngữ quản trị được sử dụng phổ biến ở Việt Nam đã từ lâu: phòng quản trị, quản trị doanh nghiệp, quản trị hợp tác xã, quản trị nguồn nhân lực, quản trị tài chính, quản trị đại học v.v. Thuật ngữ này được sử dụng để chỉ sự quản lý trong nội bộ một tổ chức, một mặt hoạt động nào đó của tổ chức, ngày nay còn nói đến quản trị địa phương, quản trị nhà nước, khu vực và quản trị quốc tế. Thuật ngữ quản trị lần đầu tiên chính thức được sử dụng trong văn kiện Đại hội lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam.

Tuy vậy, trong khoa học có nhiều quan niệm khác nhau về quản trị, quản trị nhà nước.

Theo Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, quản trị là “Các truyền thống và thể chế mà dựa vào đó để thực hiện quyền lực ở một quốc gia”¹. Ở đây, các tác giả đã đồng nhất phương tiện thực hiện quyền lực – truyền thống, thể chế với quản trị. Truyền thống, thể chế chỉ là cơ sở để thực thi quyền lực. Vậy có thể đồng nhất giữa “quản trị” với việc thực hiện quyền lực không.

Theo Ngân hàng thế giới (WB) quản trị là “... cách thức mà quyền lực được thực thi thông qua các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia”². Cách thức mà quyền lực được thực thi là những phương thức, biện pháp, hay thủ pháp được sử dụng khi thực hiện quyền lực trên cơ sở của các thể chế: chính trị, kinh tế, xã hội.

Theo UNDP, quản trị là “việc thực thi quyền lực kinh tế, chính trị, và hành chính để quản lý các vấn đề của quốc gia ở mọi cấp độ. Nó bao gồm các cơ chế, quy trình, và thiết chế mà thông qua đó các công dân và các nhóm biểu thị sự quan tâm và thực hiện các quyền hợp pháp và nghĩa vụ của mình, cũng như cho thấy sự khác biệt của họ”³. Quan niệm này cũng tương tự như những quan niệm nêu trên đều quan niệm quản trị là “thực thi quyền lực” nhưng điều đáng quan tâm là coi quản trị như là phương tiện để quản lý. Nếu theo quan niệm này thì “quản trị” là phương tiện hướng tới để thực hiện quản lý.

Theo Ngân hàng châu Á (ADB) quản trị là “cách thức mà nhờ đó quyền lực được thực hiện để quản lý các nguồn lực kinh tế, xã hội cho sự phát triển của một quốc gia. Nó đề cập đến chất lượng hoạt động của các thể chế có nhiệm vụ xây dựng, thực hiện và bảo đảm thực thi các chính sách tốt dựa trên cách thức hiệu lực, hiệu quả, công bằng và toàn diện”⁴. Theo nghĩa rộng, “quản trị nói đến môi trường thể chế mà ở đó các công dân tương tác với nhau và với các cơ quan, quan chức Nhà nước”⁵. Quan niệm này cũng gần gũi với quan điểm trên, coi quản trị là phương tiện để quản lý, đồng thời có sự giải thích về thể chế, nghĩa rộng của quản trị - là sự tương tác của công dân với nhau, với cơ quan nhà nước.

Theo Hội đồng Quản trị toàn cầu (Report of the Commission on Global Governance), thì quản trị là “... tập hợp của rất nhiều cách thức mà trong đó các cá nhân và thiết chế, kể cả công và tư, giải quyết các vấn đề chung của họ. Đó là một quá trình liên tục mà thông qua đó những lợi ích đa dạng và xung đột với nhau có thể được giải quyết và các hành động hợp tác có thể được thực hiện. Nó bao gồm các thiết chế và cơ chế chính thức được trao quyền để bảo đảm sự tuân

¹Dẫn theo: Nguyễn Thị Quế Anh - Vũ Công Giao – Nguyễn Hoàng Anh (chủ biên): Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng, NXB Hồng Đức, H, 2018, tr, 36.

². Sđd, tr. 37.

³.Sđd, tr. 37.

⁴Sđd, tr. 37.

⁵ Sđd, tr. 37.

thủ cũng như những thoả thuận không chính thức mà người dân và các tổ chức đã nhất trí hoặc chấp nhận để đạt được lợi ích của họ”⁶. Quan niệm này cũng giống với những quan điểm trên, đều coi quản trị là cách thức để giải quyết các vấn đề chung của cá nhân, tổ chức, nhưng bổ sung thêm nội dung “sự hợp tác” trong quá trình quản trị.

Như vậy, với cách biểu đạt khác nhau, nhưng các quan điểm nêu trên có điểm chung là đều coi quản trị là những cách thức, phương thức, thể chế, cơ chế, thiết chế mà nhờ đó quyền lực được thực hiện. *Quan niệm như vậy, chưa thực sự khoa học, vì đồng nhất giữa quản trị một hiện tượng có hệ thống gồm chủ thể quản trị, khách thể quản trị với những cách thức, thể chế được sử dụng để thực hiện quyền lực.* Tất nhiên để quản trị phải có quyền lực, phải sử dụng quyền lực, nhưng không nên nhấn mạnh yếu tố quyền lực của quản trị, bởi quyền lực thực chất là sự áp đặt ý chí của người này với người khác trong hệ thống quản trị, mặt khác không thể đồng nhất giữa phương pháp, cách thức, thể chế của quản trị với bản thân quản trị là một hoạt động của chủ thể quản trị.

Trên cơ sở nhận thức về quản trị như vậy, người ta cho rằng: Việc chuyển từ sử dụng thuật ngữ ‘government’ (quản lý) sang ‘governance’ (quản trị) là xu hướng của thế kỷ 21 và phản ánh sự thay đổi lớn trong nhận thức và cách thức thực thi quyền lực chính trị ở các quốc gia⁷. Sự chuyển đổi này cho thấy vai trò của nhà nước trong thế kỷ 21 đang và sẽ thay đổi, vị trí độc tôn của bộ máy nhà nước đang bị thách thức bởi những thiết chế và chủ thể dân chủ mới⁸.

Thực ra, những quan niệm, cách luận giải này không có gì là mới trong nhận thức của con người, trong những nhận thức về nhà nước và pháp luật cũng đã đề cập từ lâu đến những vấn đề này, nếu xem xét những luận điểm của C. Mác về sự phát triển của các hình thái kinh tế xã hội, sự thay thế giữa các kiểu nhà nước, sự tiêu vong của nhà nước; những luận điểm của V. I. Lê nin về nhà nước xã hội chủ nghĩa – nhà nước “một nửa nhà nước”, sự tham gia của Nhân dân vào quản lý, giải quyết các công việc nhà nước, về dân chủ, về các tổ chức xã hội, mà ngày nay người ta gọi là “xã hội dân sự, hay xã hội công dân”.

Đã từ lâu ở nước ta trong các bài giảng về hành chính nhà nước, quản lý nhà nước cũng rất quan tâm đến sự tham gia của Nhân dân trong thảo luận các chính sách, dự thảo quyết định quản lý nhà nước, giải quyết các công việc nhà nước và coi đó là một trong những tiêu chí đánh giá mức độ dân chủ của hành

⁶ Sđd, tr. 37.

⁷ Vũ Công Giao (chủ biên): Quản trị tốt và phòng, chống tham nhũng, NXB, Chính trị Quốc gia - Sự thật, H, 2020, tr. 18.

⁸ Sđd, tr. 18

chính, của quản lý, hay đánh giá về sự hài lòng của Nhân dân đối với hoạt động hành chính nhà nước.

Trong nước cũng có những nghiên cứu về quản trị, “về bản chất, quản trị chính là quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định để quản lý, giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội ở một quốc gia. Như thế, quản trị là một thuật ngữ được sử dụng chung, gắn với hoạt động của bộ máy nhà nước (quản trị nhà nước) và theo tác giả, khái niệm này cũng được sử dụng trong một số bối cảnh khác, chẳng hạn như quản trị doanh nghiệp (corporate governance), quản trị quốc tế (international governance)”⁹. Với cách hiểu như vậy, quản trị chỉ là hoạt động ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định có tính nội bộ của một tổ chức, mà chưa tính đến sự tác động của quản trị tới các quá trình xã hội, con người, các khách thể của quản lý. Cách quan niệm như vậy cũng tương đồng với “hành chính” theo cách hiểu của các tác giả ở những nước Châu Âu lục địa. Mặt khác ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định chỉ là những khâu nhất định của chu trình quản lý, chứ không là toàn bộ của quản lý.

Theo quan điểm của Nguyễn Hải Sản thì “quản trị là quá trình làm việc với và thông qua những người khác để thực hiện các mục tiêu của tổ chức trong môi trường luôn biến động” và cho rằng trọng tâm của định nghĩa này là “sự cân bằng giữa kết quả và hiệu quả của việc sử dụng các nguồn tài nguyên hạn chế”, định nghĩa này bao gồm 5 yếu tố “làm việc và thông qua người khác; các mục tiêu của tổ chức; kết quả và hiệu quả; các nguồn tài nguyên hạn chế; môi trường quản trị luôn thay đổi”¹⁰.

Ngày nay còn luận bàn về quản trị tốt (good governance) và cũng có vô số những quan điểm khác nhau về quản trị tốt:

Theo Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP): “Quản trị tốt nói đến các hệ thống quản lý có năng lực, kịp thời, toàn diện và minh bạch...”¹¹.

Theo Ngân hàng thế giới (WB): “Quản trị tốt là tập hợp các thể chế minh bạch, có trách nhiệm giải trình, có năng lực và kỹ năng, cùng với ý chí quyết tâm làm những điều tốt đẹp... Tất cả giúp cho một Nhà nước cung cấp những dịch vụ công cho người dân một cách hiệu quả”¹².

Theo Ngân hàng phát triển châu Á (ADB): “Quản trị tốt thể hiện qua bốn yếu tố cơ bản: (i) trách nhiệm giải trình (accountability), (ii) sự tham gia

⁹ S đ d, tr 18.

¹⁰ Xem: Nguyễn Hải Sản: Quản trị học, NXB Thống kê, 2007. tr. 8.

¹¹ Dẫn theo: Vũ Công Giao (chủ biên): Quản trị tốt và phòng chống tham nhũng, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, H, 2020, tr 16 – 18.

¹² S đ d, tr. 16.

(participation), (iii) tính chất có thể dự đoán (predictability), và (iv) sự minh bạch (transparency)”¹³.

Theo các cơ quan Liên hợp quốc, quản trị tốt bao gồm 8 đặc trưng chính (major characteristics), đó là: Sự tham gia (*participatory*), định hướng đồng thuận (*consensus oriented*), trách nhiệm giải trình (*accountable*), sự minh bạch (*transparent*), sự kịp thời (*responsive*), tính hiệu lực (*effective*), tính hiệu quả (*efficient*), tính bình đẳng và toàn diện (*equitable and inclusive*) và tuân thủ pháp quyền (*follows the rule of law*)¹⁴.

Châu Âu lục địa người ta nói nhiều về “hành chính”, “ hành chính tư”, “hành chính công” và “hành chính công mới”, “quản lý công”, “quản lý công mới”, những tri thức này cũng được truyền bá vào Việt Nam từ đầu những năm chín mươi thế kỷ trước, thậm chí được giảng dạy ở một số cơ sở đào tạo và cũng có một số giáo trình, bài giảng được biên soạn, đã có những phân biệt hành chính với quản lý. Thuật ngữ “hành chính” có nhiều cách hiểu khác nhau. Trong ngôn ngữ châu Âu, tiếng Anh “administration”, tiếng pháp “administration”, tiếng Nga “администрация” có nguồn gốc từ tiếng la tinh là "administratio", được người Nga giải thích, thuật ngữ này có nghĩa chung là quản lý, lãnh đạo và có bốn nghĩa cụ thể: 1) hoạt động quản lý của CQNN; hoạt động tổ chức trong lĩnh vực quản lý; 2) các cơ quan chấp hành của quyền lực nhà nước; bộ máy chính phủ; 3) những người có chức vụ, ban giám đốc, ban lãnh đạo các cơ quan, xí nghiệp; 4) người điều hành, người chịu trách nhiệm chính tổ chức hoạt động một cơ quan, xí nghiệp...nào đó¹⁵.

Thuật ngữ "administratio", được dịch sang tiếng Việt là “hành chính”. Với cách giải thích nêu trên thì “hành chính” được hiểu dưới hai góc độ: thứ nhất “hành chính” là một loại hoạt động nhà nước – hoạt động quản lý; thứ hai hành chính là thiết chế - một tổ chức có quyền lực hành chính, thực hiện quản lý, hay thực hiện các hoạt động hành chính.

Trong khoa học luật học Việt Nam có những cách hiểu khác nhau về “hành chính”. Theo cách giải thích của từ điển luật học, “hành chính” có nghĩa là: “*hoạt động dưới sự lãnh đạo của bộ máy nhà nước cao nhất là Chính phủ để tổ chức thi hành pháp luật, bảo đảm hoạt động thường xuyên, liên tục của các CQNN*”¹⁶. Thực chất ở đây “hành chính” được hiểu là hành chính nhà nước. Với cách hiểu như vậy, “hành chính” có nghĩa là hoạt động nhằm thực hiện quyền hành pháp do

¹³ S đ d, tr. 17.

¹⁴ S đ d, tr. 18.

¹⁵Словарь иностранных языков 14-е издание, издательство "русский язык", Москва, 1987, стр. 17. -Từ điển tiếng nước ngoài – xuất bản lần thứ 14, NXB Tiếng Nga, Mátxcova, 1987, tr.17 (Tiếng Nga).

¹⁶ Từ điển Luật học (1999), NXB Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr. 183.

bộ máy hành chính nhà nước thực hiện và những hoạt động có tính tác nghiệp, tổ chức nội bộ của CQNN.

Thuật ngữ “hành chính nhà nước” cũng được sử dụng với hai nghĩa khác nhau “là một thiết chế được tạo thành bởi một hệ thống pháp nhân công quyền (hệ thống tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và các cộng đồng hành chính-lãnh thổ) có thẩm quyền tổ chức và điều hành các quá trình xã hội...”¹⁷ và hành chính nhà nước là hoạt động “thực thi quyền hành pháp bằng hoạt động hành chính nhà nước”¹⁸. Như vậy, hành chính: là một phạm trù gắn liền với quyền hành pháp, là một công cụ của quyền hành pháp¹⁹.

Như vậy, hành chính được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau, hành chính là những hoạt động cụ thể để quản lý, hành chính là việc tổ chức thực hiện quyền lực, để quản lý.

Có quan điểm cho rằng “hành chính” là khái niệm hẹp hơn “quản lý”²⁰ và coi hành chính là “tiền trình mà theo đó các quyết định và chính sách của tổ chức được thực hiện”²¹; hành chính được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp, theo nghĩa hẹp, hành chính là “hoạt động quản lý công việc của nhà nước, xuất hiện cùng với nhà nước”. Nước Nga có nền văn hóa khác với phương tây, tuy chịu ảnh hưởng của văn hóa phương tây, nhưng các nhà khoa học Nga lại có những cách nhìn nhận khác về quản trị, quản lý nhà nước, trong cuốn sách: Lý luận quản lý nhà nước (Теория государственного управления) G. V. Atamantruk cho rằng: “management » (thuật ngữ này được dịch là quản trị, tác giả không sử dụng thuật ngữ governance) chỉ là một loại hình của управления (quản lý). Quản trị, thể hiện như là sự quản lý sở hữu tài sản từ phía chủ sở hữu (chủ nhân, người nắm sở hữu). Quản trị/management là việc quản lý của các chủ sở hữu đối với sở hữu của mình nhằm mục đích duy trì, củng cố và mở rộng nó. Do đó, chủ sở hữu làm công việc quản trị trước hết cần phải quan tâm đến sự phát triển của các khách thể quản lý, những khách thể tiến hành khối lượng sản xuất hoặc cung ứng dịch vụ đem lại lợi nhuận cho chủ sở hữu²².

Nhà nước với tư cách là một thiết chế xã hội, có cơ cấu, đội ngũ công chức và nguồn lực lớn nhất trong xã hội, do đó bản thân nhà nước phải quản lý lấy chính mình, có nghĩa quản lý trong nội bộ nhà nước, quản lý các nguồn lực mà xã hội đã trao cho nhà nước. Mặt khác, nhà nước quản lý, tác động đến các quá trình

¹⁷Điện Văn Mậu và Phạm Hồng Thái (1996). Nhập môn hành chính nhà nước, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, tr.21

¹⁸ Tài liệu đã dẫn, tr.7.

¹⁹ Nguyễn Hữu Khiển (1999) Tìm hiểu về hành chính nhà nước, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.36.

²⁰Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên) Học viện Hành chính Quốc gia, Hành chính công, NXB Thống Kê, H, 2003, tr.7

²¹ Tài liệu đã dẫn, tr.6.

²²Г.В. Атаманчук: Теория государственного управления, издательствоOmega, L 2004, стр 57. - G.V. Atamanchuk :Lý luận quản lý nhà nước,NXB Omega, L 2004, tr. 57 (tiếng Nga).

xã hội, tác động đến các khách thể của quản lý nhằm đạt được những mục tiêu đã định, nhằm làm thay đổi hiện thực đời sống xã hội, đời sống các cá nhân, tổ chức theo hướng tích cực, phát triển. Bản chất vấn đề là như vậy, chúng ta sử dụng thuật ngữ nào, quản trị nhà nước/hành chính/ quản lý để thể hiện nội dung đó.

Nhà nước, hay quản lý nhà nước cũng xoay quanh hai nội dung này. Quản trị nhà nước, hành chính, quản lý nhà nước chỉ là thuật ngữ được sử dụng để gán, hay thể hiện cho hiện tượng mà nhà nước phải thực hiện.

Xuất phát từ quan niệm, quản trị là một loại hình của quản lý, thì quản trị nhà nước chỉ là một bộ phận của quản lý nhà nước. Quản lý nhà nước bao gồm hai bộ phận: quản lý/quản trị các công việc nội bộ nhà nước, quản lý những gì mà nhà nước đang nắm giữ và quản lý tác động ra bên ngoài nhà nước – tác động đến các quá trình chính trị, kinh tế - xã hội, tác động đến cá nhân, tổ chức - tác động đến các khách thể của QLNN.

Từ những vấn đề nêu trên, từ khía cạnh xã hội học, có thể hiểu: quản trị nhà nước là sự tác động mang tính tổ chức, quyền lực và điều chỉnh trong nội bộ nhà nước, của nhà nước nói chung, của các cơ quan nhà nước nói riêng với những nguồn lực xác định của nhà nước nhằm phát huy được nguồn lực đó một cách có hiệu quả nhất.

2. Quan niệm về Chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước²³

Thuật ngữ chức năng của nhà nước, cơ quan nhà nước được sử dụng phổ biến trong khoa học pháp lý Việt Nam và các khoa học khác. Chức năng của nhà nước thường được hiểu là những phương diện, mặt hoạt động cơ bản, chủ yếu của nhà nước, bao gồm chức năng đối nội và đối ngoại, hay chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp, tùy theo truyền thống phân loại.

Trong bộ máy nhà nước, Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước tạo thành một hệ thống thống nhất, được thành lập để thực hiện chức năng quản lý nhà nước²⁴. Đây là đặc trưng về chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước để phân biệt với chức năng lập pháp, chức năng tư pháp của tòa án, chức năng công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát và chức năng của các thiết chế độc lập khác trong bộ máy nhà nước.

Do đó khi nói đến chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước là nói đến chức năng quản lý nhà nước – theo nghĩa hẹp của quản lý nhà nước: *là sự tác động thực tế mang tính tổ chức, quyền lực và điều chỉnh của các*

²³Bộ máy hành chính nhà nước trong tài liệu này được sử dụng để chỉ bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân.

²⁴ Xem: Luật Hành chính Việt Nam, Nxb ĐHQGHN 2017, tr.114; Luật Hành chính Việt Nam, Nxb, ĐHQGHN, 2013, tr.180

Hội thảo “Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”

cơ quan đó lên đời sống của xã hội và của cá nhân con người nhằm mục đích chấn chỉnh trật tự, duy trì hoặc cải tạo nó, làm thay đổi đời sống của xã hội, con người, dựa trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật và hướng tới phục vụ con người, vì con người, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức.²⁵

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thì mỗi cơ quan thực hiện những hoạt động khác nhau, tùy theo địa vị pháp lý của chúng.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, các cơ quan nêu trên đều trực tiếp xây dựng chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền, và đều trực tiếp ban hành chính sách, pháp luật trong khuôn khổ thẩm quyền do pháp luật quy định ; đồng thời tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các chính sách, pháp luật và thực hiện những hoạt động mang tính tác nghiệp vật chất – kỹ thuật. Như vậy, Chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước - đó là sự ảnh hưởng thực tế đến các khách thể/đối tượng bị quản lý.

Từ những vấn đề nêu trên, có thể hiểu : Chức năng của của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước là những phương diện, mặt hoạt động cơ bản, chủ yếu của các cơ quan đó nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu của nhà nước, trên cơ sở quy định của pháp luật.

Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước tạo thành một hệ thống thống nhất từ trung ương đến địa phương, được điều hành từ một trung tâm, đó là Chính phủ, đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng. Trong hệ thống đó, mỗi cơ quan là một tiểu hệ thống có cơ cấu tổ chức riêng, độc lập tương đối với các cơ quan khác trong hệ thống. Do đó, tất cả các cơ quan này đều tự quản lý lấy cơ cấu tổ chức của mình – được gọi là công việc nội bộ của bộ máy. Từ đây phát sinh chức năng quản lý/quản trị nội bộ cơ quan ; đồng thời với chức năng quản lý nhà nước, tác động đến các khách thể/ đối tượng quản lý khác nhau.

Đối tượng các chức năng của quản lý – đối tượng của quản lý nhà nước chỉ rõ các mặt, các khía cạnh, các biểu hiện của hệ thống xã hội chịu tác động quản lý của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước. Vì vậy, cần xác định Chính phủ quản lý những gì, bộ máy hành chính nhà nước, bộ, cơ quan ngang bộ, đến Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quản lý những gì – quản lý những khách thể nào, để sao cho một cơ quan chỉ quản lý những khách thể nhất định, tránh sự chồng chéo, gây phiền hà cho các khách thể quản lý nhà nước.

²⁵ Xem: Lý luận quản lý nhà nước, Nxb. ĐHQGHN 2021, tr....

Nội dung của các chức năng quản lý biểu thị ý nghĩa và đặc điểm của tác động quản lý – thực hiện những hoạt động nào ?

Phương thức thực hiện chỉ ra các phương tiện/các khả năng để duy trì hoặc cải tạo các mối liên hệ qua lại về mặt quản lý: trong chức năng điều chỉnh-đó là khả năng chấn chỉnh trật tự của các mối quan hệ giữa con người với con người thông qua việc ảnh hưởng lên nhận thức, hành vi và hoạt động của họ.

Chức năng của Chính phủ và chức năng của bộ máy hành chính nhà nước có điểm chung thể hiện ở chỗ, thứ nhất, các chức năng này đều là các tác động quản lý của nhà nước, và thứ hai, các chức năng này đều có cùng một ý nghĩa - gây ảnh hưởng nhằm duy trì và phát triển của hệ thống xã hội, đảm bảo việc thực hiện những chỉ dẫn thiết yếu của nhà nước.

3. Các loại chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước

Các chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước rất đa dạng, phân biệt theo nhiều tiêu chí khác nhau : i) Theo chủ thể tác động (trung ương, hay địa phương) ; ii) Theo khối lượng (các giới hạn) của ảnh hưởng (phạm vi toàn quốc hay địa phương) ;iii) Theo các phương tiện thực hiện (tiềm năng vật chất, con người) iv) Theo đặc điểm của sự tác động (tác động gián tiếp, hay trực tiếp).

Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước là một hệ thống có thứ bậc, vì vậy trước hết xuất hiện sự cần thiết quản lý bản thân hệ thống này. Do vậy, tùy theo phương hướng và vị trí áp đặt tác động có thể chia ra các chức năng của các cơ quan này, *thành chức năng bên trong và bên ngoài.*

Các chức năng bên trong là sự quản lý ở bên trong hệ thống của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước. Sự tồn tại các chức năng này được chế định bởi cơ cấu đa cấp và đa thành phần của các cơ quan này với tư cách là chủ thể quản lý, bởi tính thiết yếu của việc trật tự hóa các hành động, hoạt động của các phân hệ và các khâu của bộ máy.

Việc thực hiện các chức năng quản lý bên trong chiếm khối lượng khác nhau ở các cơ quan nhà nước khác nhau. Các cơ quan cấp trung ương, dành nhiều sự chú ý cho việc quản lý các cơ quan cấp dưới và nói chung là cho việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức và các tham số chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trong đó kể cả các cơ quan ở cấp thấp nhất chăm lo chủ yếu đến việc tác động trực tiếp lên các thành phần xã hội của hệ thống xã hội, quản lý các khách thể tương ứng.

Các chức năng quản lý bên ngoài biểu thị trực tiếp quá trình tác động của Chính phủ, các cơ quan hành chính nhà nước lên các quá trình xã hội (các khách thể bị quản lý), được xác định, một mặt, bởi cơ cấu theo chiều dọc và theo chiều ngang của cơ cấu của các cơ quan đó, mặt khác bởi những đặc tính của các mục tiêu và nội dung hoạt động của các khách thể bị quản lý khác nhau.

Hội thảo “Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”

Việc xác định các chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước được tiếp cận từ nhiều khía cạnh khác nhau:

Từ góc nhìn của khoa học quản lý, các chức năng quản lý của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm : *tổ chức, lập kế hoạch, điều chỉnh, đảm bảo cán bộ, kiểm tra, thanh tra.*

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước, tùy theo địa vị của mình nhưng đều có chức năng xây dựng chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, hoặc trực tiếp ban hành trong khuôn khổ thẩm quyền, theo quy định của pháp luật, trừ cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân (chỉ ban hành quyết định cá biệt), đồng thời đều phải tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật, kiểm tra, thanh tra thực hiện. Vì vậy, từ thực tiễn pháp lý đó, có thể khái quát : *Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước có các chức năng : Xây dựng chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền để ban hành; ban hành chính sách, văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền; tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật ; kiểm tra, thanh tra việc thực hiện.*

4. Các yếu tố làm thay đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả

Các chức năng của chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước khá ổn định trong những giai đoạn lịch sử nhất định của các quốc gia, nhưng nội dung, phương thức thực hiện các chức năng đó luôn thay đổi, tùy thuộc vào môi trường chính trị, kinh tế - xã hội của quốc gia và môi trường quốc tế, khu vực; sự phát triển khoa học công nghệ và nhiều yếu tố khác.

*** Vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền làm thay đổi nội dung chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước**

Hiến pháp Việt Nam năm 2013 khẳng định quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền. Một đặc trưng của nhà nước pháp quyền được thừa nhận chung trên thế giới là: Nhà nước quản lý xã hội bằng luật, chứ không phải bằng văn bản dưới luật. Vì vậy, Chính phủ phải chủ động, tập trung xây dựng các chính sách, dự án luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng luật để trình Quốc hội ban hành, chứ không đơn thuần là thụ động xây dựng các dự án luật theo « kế hoạch » làm luật của Quốc hội. Chính phủ phải là cơ quan trực tiếp, chủ động trong việc ban hành luật của Quốc hội. Mặt khác, Hiến pháp Việt Nam 2013 quy định có rất nhiều chủ thể có quyền đưa ra sáng kiến về luật, trong đó có các tổ chức chính trị - xã hội, việc sáng kiến ban hành luật có thể mở rộng, nhưng các tổ chức đó không phải là những thể chế có bổn phận về mặt pháp lý trong việc tổ chức thực hiện pháp luật, vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, việc trình dự án

luật phải do Chính phủ thực hiện, Chính phủ phải là cơ quan chịu trách nhiệm trong việc ban hành các dự án luật đó, nếu Chính phủ không đồng ý với các dự thảo đó, thì Chính phủ phải bảo vệ được quan điểm của mình.

Về điều này liên quan đến các bộ, cơ quan ngang bộ với tư cách là bộ phận cấu thành của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, liên ngành, cũng phải tập trung cho hoạt động làm luật của Quốc hội, chứ không thụ động ngồi chờ ban hành những văn bản pháp luật khi được ủy quyền, hay cụ thể hóa theo quy định của luật. Như vậy, nếu số lượng luật càng tăng, thì việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước ngày càng giảm. Mặt khác Chính phủ có trách nhiệm xây dựng các dự án luật càng cụ thể, có thể thực hiện được ngay, mà không cần nhiều văn bản để cụ thể hóa, chi tiết hóa như hiện nay làm cho luật có giá trị thực tiễn càng bị hạn chế. Thực tiễn các cơ quan, tổ chức, cá nhân chủ yếu tập trung thực hiện các nghị định, thông tư. Đây là hạn chế nhất của cơ chế thực hiện pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

*** Vấn đề dân chủ, phân quyền và phân cấp quản lý nhà nước**

Dân chủ hóa các quá trình xã hội, phân quyền, phân cấp diễn ra như một quy luật tất yếu ở các quốc gia trên thế giới. Ngày nay không có một quốc gia nào là nước phát triển mà không phát huy dân chủ, phân quyền, phân cấp trong quản lý. Cần phải nói một cách công bằng rằng quyền lực nhà nước được nhân dân giao cho nhà nước, nên mọi thiết chế nhà nước không có quyền lực, mà chỉ có các nhiệm vụ, quyền hạn do Hiến pháp và pháp luật quy định. Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung – sản phẩm đặc trưng của các nước XHCN, các cơ quan nhà nước ở trung ương tập trung mọi quyền lực mà nhân dân ủy quyền vào tay mình, còn các cơ quan nhà nước ở địa phương chỉ thuần túy chấp hành các mệnh lệnh của cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp trên. Nay môi trường đã thay đổi chính quyền địa phương ngày càng vững mạnh, có khả năng gánh vác các công việc nhiều hơn, xuất phát từ thực tiễn của các cộng đồng lãnh thổ và trách nhiệm trước nhân dân của cộng đồng lãnh thổ ngày càng cao, do đó cần phải phân quyền, phân cấp nhiều hơn để phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, trừ những vấn đề về quốc phòng, an ninh, ngoại giao cần được quản lý tập trung, hay những vấn đề mà các địa phương chưa có khả năng giải quyết, nhưng vì lợi ích chung của cộng đồng thì Chính phủ, cơ quan nhà nước ở trung ương phải thực hiện. Do đó các nhiệm vụ, quyền hạn, nội dung chức năng của Chính phủ và cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương cũng cần được thay đổi cho phù hợp. Theo hướng Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương cần tập trung xử lý những vấn đề có tính chiến lược, tập trung ban hành chính sách, thể chế, không trực tiếp giải quyết những vấn đề cụ thể có tính tác nghiệp, đây là bổn phận của chính địa phương, cơ sở.

*** Kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa**

Trong nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, ngày hình thành nhiều các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế khác nhau, tự do, bình đẳng kinh doanh trên cơ sở của pháp luật. Do đó mọi kế hoạch do Chính phủ và bộ máy hành chính xây dựng (trừ những kế hoạch để trực tiếp thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước để thực hiện chức năng biên trong) chỉ có ý nghĩa khuyến cáo, định hướng là chủ yếu, không phải những chỉ tiêu pháp lệnh đối với các chủ thể kinh doanh như trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Do đó muốn lôi cuốn được các doanh nghiệp «hưởng ứng» thực hiện kế hoạch thì Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước phải có chính sách, pháp luật phù hợp tạo được động lực, môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp phát triển và Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước phải tập trung hỗ trợ về khoa học – kỹ thuật, tìm kiếm thị trường, thông tin cho các doanh nghiệp. Từ đó dẫn đến một thực tiễn chung là Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước phải thay đổi phương thức quản lý các doanh nghiệp một cách hợp lý, không can thiệp sâu vào hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp, phải tách bạch giữa quản lý hành chính nhà nước với quản lý doanh nghiệp, làm sao cho « nhà nước gầy » « xã hội béo ».

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

Trong lý thuyết tổ chức, bộ máy quản lý, các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy tùy thuộc vào sự cần thiết của các khách thể/ đối tượng của quản lý. Khi thực hiện các chức năng của mình, Chính phủ, các cơ quan hành chính nhà nước phải trả lời được câu hỏi là : Việc Chính phủ, các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các chức năng không vì mục đích tự thân của nó, mà khi thực hiện phải trả lời câu hỏi là việc thực hiện những chức năng đó có cần thiết, có mang lại lợi ích và mang lại như thế nào cho các khách thể quản lý/ cơ quan cấp dưới, các tổ chức thuộc mọi thành phần kinh tế khác nhau, thậm chí là cá nhân con người ; hiệu quả thực hiện chức năng đó như thế nào, các lợi ích về kinh tế - xã hội do việc thực hiện chức năng đó mang lại.

Như vậy, khách thể của quản lý thay đổi do đó nội dung chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước cũng thay đổi để hướng tới phục vụ cho các khách thể quản lý.

Ngoài ra cần kể đến các yếu tố: sự phát triển của khoa học, công nghệ, cách mạng công nghiệp lần thứ tư, dịch bệnh covid 19, làm thay đổi nhận thức của toàn xã hội, các quốc gia trên thế giới, thậm chí làm đảo lộn suy nghĩ, cách làm việc, điều hành của Chính phủ, bộ máy hành chính nhà nước.

Hội thảo “Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”
