

QUAN HỆ ĐIỀU HÀNH HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

PGS.TS NGUYỄN HỮU HẢI*

1. Phương thức quản lý hành chính nhà nước.

Trong hệ thống nhà nước, nền hành chính được coi là bộ phận trung tâm để thực hiện quyền lực nhà nước trong quản lý, điều hành xã hội. Tuy vậy, quản lý hành chính nhà nước (HCNN) có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước (QLNN), bởi quản lý HCNN là hoạt động thực thi quyền hành pháp, tức là hoạt động chấp hành và điều hành; chủ thể quản lý HCNN chỉ bao gồm các cơ quan, cán bộ, công chức HCNN có thẩm quyền trong hệ thống thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Quản lý HCNN là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan trong hệ thống hành chính từ trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ QLNN nhằm duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội theo quy định pháp luật, thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của công dân trong đời sống xã hội.

Phương thức QLNN bao gồm các nội dung hoạt động được biểu hiện dưới các hình thức và phương pháp quản lý khác nhau, nhưng thống nhất với nhau để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HCNN.

Nội hàm của HCNN theo quan niệm trên đây có ba nội dung quan trọng: hoạt động thực thi quyền hành pháp; sự tác động có tổ chức và định hướng đến các yếu tố cấu thành hành chính và tác động bằng pháp luật, theo nguyên tắc pháp chế, đến các đối tượng quản lý trong xã hội. Hoạt

động HCNN được cụ thể hoá thông qua các chức năng, nhiệm vụ cụ thể của mỗi cơ quan HCNN ở từng cấp, từng ngành trong toàn hệ thống theo mục tiêu định hướng. Chức năng quản lý HCNN bao gồm *chức năng bên trong* là chức năng tổ chức, điều hành hệ thống hành chính theo quy định pháp luật và *chức năng bên ngoài* là chức năng quản lý vĩ mô nền kinh tế - xã hội, thông qua việc tác động, điều chỉnh các đối tượng và quá trình hoạt động theo định hướng của Nhà nước. Như vậy theo chức năng bên ngoài, các cơ quan HCNN với quyền hạn, trách nhiệm xác định, với cơ cấu tổ chức và đội ngũ cán bộ, công chức tương ứng, tiến hành tác động, điều chỉnh theo pháp luật các lĩnh vực cơ bản của nền kinh tế - xã hội.

Quản lý HCNN có nhiều hình thức hoạt động. Việc lựa chọn hình thức hoạt động cần phải được tiến hành trên cơ sở những quy luật. Nét đặc trưng của hình thức quản lý HCNN là những hình thức pháp lý liên kết chặt chẽ với nhau trên cơ sở sự thống nhất của hoạt động chấp hành - điều hành. Đồng thời, thực tiễn cũng cho thấy rằng, hoạt động quản lý HCNN còn có thể được tiến hành dưới những hình thức không pháp lý. Từ nguyên tắc và thực tiễn quản lý ta có thể phân loại hình thức quản lý HCNN thành: *hình thức pháp lý* và *hình thức không pháp lý*. *Hình thức pháp lý* được áp dụng khi các cơ quan HCNN tiến hành các hoạt động lập quy hành chính và ra quyết định quản lý để thực hiện chức năng, nhiệm vụ

* Học viện Hành chính Quốc gia.

vụ của mình. *Hình thức không pháp lý* là hình thức hoạt động thuộc phạm vi chức năng, thẩm quyền theo quy định pháp luật, do chủ thể có thẩm quyền lựa chọn thực hiện để bảo đảm tính chủ động, hiệu quả của hoạt động. Trên thực tế, hình thức hội nghị được tiến hành ở tất cả các cơ quan nhà nước. Đối với các cơ quan HCNN thẩm quyền chung, lãnh đạo theo chế độ tập thể thì hình thức hội nghị là hình thức pháp lý, vì luật quy định cụ thể về định kì và giá trị pháp lý của nghị quyết hội nghị (kì họp, phiên họp). Nhưng hội nghị ở cơ quan quản lý thẩm quyền riêng, theo chế độ thủ trưởng thì là hình thức không pháp lý vì nó không ban hành quyết định mang tính quyền lực.

Trong quản lý hành chính, các cơ quan nhà nước sử dụng nhiều phương pháp khác nhau. Phương pháp hành chính thể hiện tính chất quyền lực của hoạt động quản lý. 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 thì hành những mệnh lệnh, chỉ thị của cấp trên đối với cấp dưới. Phương pháp hành chính cần thiết để đảm bảo cho hoạt động quản lý được tiến hành có hiệu quả và đảm bảo kỉ luật nhà nước.

2. Quan hệ giữa điều hành hành chính và hướng dẫn nghiệp vụ trong hoạt động quản lý nhà nước.

a. Quan hệ giữa chủ thể và khách thể trong quản lý hành chính nhà nước.

Quản lý HCNN là một dạng thức quản lý đặc biệt, được sử dụng quyền lực nhà nước để tổ chức, điều hành xã hội theo pháp luật, nên chủ thể quản lý hành chính cũng phải được xác lập theo quy định pháp luật. Với địa vị pháp lý đặc biệt, các chủ thể quản lý HCNN được gọi là các cơ quan HCNN.

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

- Cơ quan HCNN có chức năng quản lý HCNN, thực hiện hoạt động chấp hành, điều hành trên toàn lãnh thổ và các ngành, lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Mỗi cơ quan HCNN có một thẩm quyền nhất định và được giới hạn trong phạm vi hoạt động chấp hành, điều hành.

- Chỉ cơ quan HCNN mới có hệ thống các đơn vị cơ sở trực thuộc, các đơn vị cơ sở này góp phần tích cực vào việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của các cơ quan HCNN.

- Cơ quan HCNN là một hệ thống rất phức tạp, có số lượng đông đảo các bộ phận, tạo thành một hệ thống thống nhất từ trung ương đến cơ sở.

- Cơ quan HCNN đều trực tiếp hoặc gián tiếp trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước, chịu sự lãnh đạo, giám sát, kiểm tra của các cơ quan quyền lực nhà nước ở cấp tương ứng, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan quyền lực đó.

Có rất nhiều cách phân loại cơ quan HCNN, song căn cứ quan trọng nhất để phân loại là tính chất thẩm quyền. Theo cách phân loại này ta có cơ quan HCNN thẩm quyền chung và cơ quan HCNN thẩm quyền riêng.

Khách thể quản lý được hiểu là đối tượng mà hoạt động quản lý tác động tới. Khách thể quản lý HCNN là toàn bộ các quá trình xã hội và quan hệ giữa các cá nhân hay cá nhân với tổ chức được thể hiện bằng hành vi. Hành vi gắn liền với con người, con người tạo ra hành vi, chịu trách nhiệm và liên đới chịu trách nhiệm hành vi. Hành vi có thể thực hiện dưới hình thức hành động hoặc không hành động. Khách thể quản lý HCNN có những đặc điểm sau:

- Hành vi của khách thể rất đa dạng. Con người có rất nhiều hành vi, vì đó là tổng hoà của các mối quan hệ xã hội. Trong đời sống xã hội, hành vi của một người luôn liên quan đến người khác, đến xã hội bởi con người sống trong mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Không phải hành vi nào của con người cũng hợp pháp và phù hợp với lợi ích

của xã hội, do vậy các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng sự quản lý của Nhà nước.

- Khách thể và chủ thể quản lý có vị trí độc lập tương đối với nhau, vì con người vừa là chủ thể vừa là khách thể QLNN.

b. Điều hành hành chính và nghiệp vụ hành chính.

Tổ chức, điều hành hành chính là chức năng cơ bản trong hoạt động của các chủ thể quản lý HCNN để duy trì đời sống xã hội theo quy định pháp luật. Các cơ quan HCNN phải tổ chức điều hành bản thân nội bộ cơ quan, đơn vị mình (thực hiện chức năng bên trong của quản lý hành chính), trên cơ sở đó mới có thể tổ chức, điều hành được xã hội, phục vụ được đời sống nhân dân. Điều này có nghĩa là chức năng điều hành không chỉ nảy sinh trong hoạt động quản lý nội bộ tổ chức, mà khi tác động ra ngoài xã hội, các chủ thể có thẩm quyền HCNN cũng phải thực hiện chức năng này với rất nhiều các hoạt động cụ thể.

Nghiệp vụ hành chính được hiểu một cách chung nhất là những kĩ thuật tác nghiệp hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện để quản lý hay làm cơ sở quản lý các đối tượng về phương diện kinh tế - kĩ thuật. Trên thực tế, nghiệp vụ hành chính thường gắn với các lĩnh vực hay sự kiện hành chính nhất định. Trong điều hành hành chính các lĩnh vực và quá trình kinh tế - xã hội, chủ thể quản lý thường phải thực hiện thẩm quyền hành chính kết hợp với các nghiệp vụ hành chính cụ thể khác. Trong trường hợp này, nghiệp vụ hành chính bao gồm nghiệp vụ lập quy hành chính, nghiệp vụ kiểm tra - giám sát, nghiệp vụ văn thư-lưu trữ... Tuy nhiên, trong trường hợp khác thì công tác điều hành hành chính cũng có thể được xem là một loại nghiệp vụ hành chính, mặc dù nó thuộc nhóm nghiệp vụ quản lý hành chính như tham mưu - tổng hợp, hướng dẫn chuyên môn, xác định đối tượng và cách thức quản lý điều hành. Như vậy, có thể thấy sự bao hàm lẫn nhau giữa điều hành

hành chính và nghiệp vụ hành chính tuyền vào từng góc độ tiếp cận.

Trong trường hợp cần thiết, việc nghiên cứu giải quyết mối quan hệ giữa điều hành hành chính và nghiệp vụ hành chính để phục vụ tốt hơn cho quản lý HCNN, người ta có thể chia nhỏ chức năng nghiệp vụ hành chính thành:

- Nhóm nghiệp vụ hành chính gắn với các chức năng, nhiệm vụ của hoạt động quản lý, điều hành bao gồm các nghiệp vụ tổ chức - điều hành, nghiệp vụ kiểm tra - đánh giá, cưỡng chế hành chính... và gọi đây là nghiệp vụ quản lý hành chính trực tiếp do các cơ quan quyền lực trực tiếp thực hiện.

- Nhóm các nghiệp vụ gắn với công nghệ thực thi công vụ cụ thể như nghiệp vụ thống kê, kế toán, tài chính, kiểm toán... gọi là các nghiệp vụ tác nghiệp hành chính của các cơ quan chuyên môn trong hệ thống hành chính thực hiện

Chủ thể thực hiện các nghiệp vụ hành chính trên đây có thể thành lập theo hệ thống độc lập như các cơ quan thuộc Chính phủ và cũng có thể kết hợp trong hệ thống cơ quan hành chính trực tiếp như các bộ và cơ quan ngang bộ. Dù tổ chức độc lập hay kết hợp thì hoạt động điều hành hành chính và nghiệp vụ quản lý hành chính luôn gắn kết với nhau. Điều hành hành chính được cụ thể hoá thành các bước theo quy trình thích hợp và mỗi bước lại được chi tiết thành các hoạt động gắn với các nghiệp vụ quản lý hành chính.

Đối với các nhà quản lý thì chức năng điều hành cũng là một dạng nghiệp vụ quản lý, bởi trong hoạt động quản lý điều hành chung, các chủ thể hành chính phải thực hiện các chức năng quản lý bên trong tổ chức mình. Mỗi một chức năng thường gắn với các nhóm hoạt động và quy trình, thủ tục thực hiện nhóm hoạt động đó. Như vậy, về bản chất của mối quan hệ này, nghiệp vụ hành chính chính là các chức năng bên trong của QLNN.

Trên thực tế, việc nghiên cứu chức năng quản lý HCNN đã được khoa học hành chính công tiếp cận, song còn nhiều vấn đề cần được làm sáng tỏ thêm. Ở góc độ khác, nếu coi việc thực hiện các chức năng quản lý là một loại nghiệp vụ quản lý hành chính của các chủ thể quản lý thì nó phản ánh rõ nét tính chất nghề nghiệp của hoạt động quản lý, đồng thời cũng đặt ra yêu cầu các nhà quản lý của tổ chức hành chính phải nâng cao năng lực, trình độ để có thể thực hiện tốt nhất các nghiệp vụ của mình.

c. Điều hành hành chính và nghiệp vụ tác nghiệp hành chính.

Nếu như trong mối quan hệ nêu trên, điều hành hành chính và nghiệp vụ hành chính gắn chặt với các chức danh quản lý trong tổ chức, thì ở mối quan hệ này có sự tách biệt tương đối rõ ràng là điều hành hành chính thuộc về chức năng của các nhà quản lý trong tổ chức hành chính, còn nghiệp vụ tác nghiệp hành chính thuộc về chức năng của các nhân viên còn lại của tổ chức hành chính. Nghiệp vụ tác nghiệp hành chính gắn với các công việc cụ thể của các cơ quan HCNN và mục đích chủ yếu của những công việc này là tác động ra ngoài xã hội, phục vụ đời sống nhân dân. Đây cũng là mục đích cơ bản của các cơ quan HCNN nói chung, bởi vậy nghiệp vụ tác nghiệp hành chính giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong hoạt động quản lý HCNN. Nó quyết định chất lượng các hoạt động quản lý hành chính, quyết định chất lượng các dịch vụ mà các tổ chức công cung ứng cho xã hội và quyết định đến hiệu quả của hoạt động hành chính.

Như vậy, trong mối quan hệ này, điều hành hành chính của các nhà quản lý hành chính là điều kiện tiên đề, tạo cơ sở cho cơ quan hành chính và các công chức hành chính thực hiện chức năng bên ngoài của hành chính.

Việc phân định ranh giới giữa điều hành hành chính và nghiệp vụ hành chính có ý nghĩa hết sức quan trọng, bởi vì:

- Nó giúp xác định rõ nhiệm vụ cơ bản

mà các công chức hành chính đảm trách: đối với công chức lãnh đạo là nghiệp vụ quản lý, còn đối với công chức thừa hành là nghiệp vụ tác nghiệp hành chính.

- Nó giúp giải thích sự tồn tại trên thực tế của các tổ chức hành chính được gọi là cơ quan quản lý HCNN nhưng nhiệm vụ chủ yếu là thực hiện các nghiệp vụ tác nghiệp hành chính, ví dụ như các cơ quan thống kê, kế hoạch, kế toán, dự trữ, lưu trữ v.v, mặc dù điều này liên quan đến hai loại tổ chức HCNN là cơ quan quản lý HCNN thẩm quyền chung và cơ quan quản lý HCNN chuyên ngành.

Tuy vậy, nếu trong phạm vi của từng tổ chức hành chính thì cho dù quản lý chung hay chuyên ngành cũng đều phải vừa điều hành hành chính vừa thực hiện các nghiệp vụ hành chính cụ thể. Nhưng trong phạm vi chung của nền hành chính và trong mối quan hệ với đối tượng phục vụ của hành chính thì có thể thấy rõ tổ chức hành chính nào có chức năng điều hành là chủ yếu và tổ chức hành chính nào thực hiện các nghiệp vụ tác nghiệp hành chính là chủ yếu.

- Tạo cơ sở cho tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng công chức, viên chức hành chính một cách phù hợp. Theo đó, các nhà quản lý của tổ chức hành chính cần được tăng cường các nghiệp vụ điều hành hành chính, còn các thành viên khác thì cần được huấn luyện nghiệp vụ và rèn luyện kỹ năng tác nghiệp hành chính cho công việc chuyên môn mà họ đang đảm nhận.

- Tạo cơ sở để tách chức năng cung ứng dịch vụ hành chính với chức năng quản lý hành chính ở các cơ quan HCNN hiện nay, từ đó thiết lập cơ cấu tổ chức phù hợp việc thực hiện hai chức năng cơ bản này. Đồng thời tránh được tình trạng các cơ quan hành chính tập trung nhiều vào các nghiệp vụ tác nghiệp hành chính mà xem nhẹ chức năng QLNN của mình □