

# BÀN VỀ THUẬT NGỮ: “QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC”

*Nguyễn Cửu Việt\**

**B**àn và luận là phương tiện và nguồn cảm hứng của khoa học. Giới luật Việt Nam không ngại bàn bạc, trao đổi, tranh luận, nhưng thường chỉ “bằng miệng”, còn trên sách báo, thì thường giới luật Việt Nam không ưa làm. Không lý giải nguyên nhân hiện trạng này, tôi chỉ xin dẫn lại lời cụ Nguyễn Khắc Viện: “Điều đáng sợ nhất cho người viết là sự thờ ơ. Bị phản bác, công kích cũng là điều khích lệ cho người cầm bút”<sup>1</sup>. Các đồng nghiệp hãy coi lời cụ Viện cũng là thành ý của tôi khi viết bài này.

## I. Ý nghĩa vấn đề

Giới luật học Việt Nam không chỉ ít “bàn và luận bằng cây bút” về các vấn đề của luật học, khoa học luật hành chính và khoa học quản lý nhà nước nói chung, mà về các thuật ngữ cơ bản của chúng càng ít được quan tâm. Có lẽ vì các khoa học này ở nước ta chỉ vừa qua giai đoạn mới hình thành.

Ý nghĩa của thuật ngữ nhiều khi cũng mang tính ước lệ, vì từ sự vật, hiện tượng người ta mới nghĩ ra từ ngữ thể hiện. Mỗi vùng, mỗi dân tộc, mỗi quốc gia có thể dùng những từ ngữ, thuật ngữ khác nhau để chỉ cùng một sự vật, hiện tượng giống nhau. Nhưng nói như vậy không có nghĩa cứ tùy tiện theo cảm tính sáng chế ra các từ ngữ, thuật ngữ. Ngôn ngữ là một trong những sáng tạo đầu tiên của loài người để nhận thức, để giao tiếp, để sáng tạo, nên nó phải rất khoa học. Đặc biệt là những thuật ngữ thể hiện các khái niệm khoa học thì tính khoa học càng phải rất cao. Thuật ngữ liên quan đến bản chất khái niệm, nên nếu không thận trọng sẽ làm rối loạn hệ thống thuật ngữ, tệ

hơn là rối loạn nhận thức của người đọc, người học, người nghe. Các thuật ngữ khoa học phải có tính hệ thống và thường mang tính quốc tế, nghĩa là có ý nghĩa chung ở mọi quốc gia.

Cách đây khoảng hơn mười năm, tôi bắt đầu nghe thấy và đọc thấy ở đâu đó thuật ngữ “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính Nhà nước”<sup>2</sup>, nhưng chưa quan tâm. Dần dà để ý thì thấy đây là thuật ngữ chỉ khái niệm cơ bản nhất của luật hành chính và lý luận quản lý nhà nước, vì vậy nó rất quan trọng, và “rất mới”. Nó đã và đang được dùng song song hoặc thay thế những thuật ngữ đã bắt rễ trong truyền thống gần trăm năm của khoa học luật hành chính và lý luận quản lý nhà nước XHCN. Do đó tôi muốn nêu, chia sẻ ý kiến của mình về thuật ngữ này để các độc giả, đồng nghiệp cùng bàn và luận.

## II. Ngược dòng lịch sử

Muốn tìm hiểu thuật ngữ này được dùng đầu tiên ở đâu thì phải lội ngược dòng lịch sử. Nói “lội” không ngoa vì sách báo pháp lý liên quan chủ đề này không là “dòng”, mà như biển, lộn xộn như “rừng nhiệt đới”. Thuật ngữ này lại xuất hiện âm thầm, không chiêng trống. Những cuốn điểm dưới đây không phải là tất cả, nhưng theo tôi đó là các cuốn chính để xem xét, đối chiếu.

2.1. *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam (năm 1985) và cuốn “Những cơ sở khoa học và lý luận về quản lý nhà nước XHCN” (năm 1988)*<sup>3</sup>.

\* TS Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

<sup>1</sup> Nguyễn Khắc Viện, Bàn và luận, NXB Đà Nẵng, 1989, tr.6.

<sup>2</sup> Những chữ “Nhà nước” là tính từ hoặc danh từ chung mà viết hoa là nguyên văn trích dẫn, còn tác giả bài này thì không viết như vậy, vì theo các nhà ngôn ngữ, chỉ viết hoa đối với danh từ riêng, các trường hợp khác, rất hiếm hoi, là khi muốn tôn lên tính trang trọng.

<sup>3</sup> Xem: Luật Hành chính Việt Nam, Trường Đại

Đây là hai giáo trình chính thức đầu tiên về luật hành chính và lý luận quản lý nhà nước ở nước ta của hai cơ sở đào tạo cao nhất lúc đó về luật học và quản lý nhà nước, trong đó không dùng đến thuật ngữ “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính nhà nước”.

Vì “hành chính” và “quản lý” là hai thuật ngữ pháp lý cơ bản tạo nên khái niệm cơ bản nhất của luật hành chính và lý luận quản lý nhà nước, nên tập trung chú ý ngay từ đầu vào ý nghĩa của chúng là điều hợp lô gíc. Cuốn giáo trình đầu khẳng định rất đúng rằng: “hành chính” và “quản lý” là hai thuật ngữ pháp lý đồng nghĩa có thể dùng lẫn cho nhau (tr.5); và nhận xét: “Hiện tượng dùng song song hai thuật ngữ này có cả trong ngôn ngữ pháp lý của Việt Nam cũng như ngôn ngữ pháp lý của nhiều nước xã hội chủ nghĩa khác...”. Ở đây còn trích dẫn một nhận xét rất đúng thực tế của hai tác giả nổi tiếng P. Xtainov và A. Anghelop trong giáo trình Luật Hành chính CHND Bun-ga-ri: “Các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác, đặc biệt là Lenin thường dùng những thuật ngữ “hành chính”, “hoạt động hành chính của Nhà nước”, “cơ quan hành chính”, thay cho những từ “quản lý Nhà nước”, “cơ quan quản lý” hay “cơ quan quản lý Nhà nước”. Hiện nay thuật ngữ “quản lý Nhà nước” bắt đầu được dùng nhiều hơn, đặc biệt trong ngôn ngữ Nga. Giáo trình khẳng định: Chúng tôi cũng sẽ dùng cả hai từ này<sup>4</sup>. Đương nhiên, thuật ngữ “quản lý nhà nước” ở đây là hiểu theo nghĩa hẹp.

Tiếp theo, giáo trình có nhận xét rất đúng: “trong tiếng Việt cũng như trong ngôn ngữ nhiều nước khác, các thuật ngữ “hành chính” và “quản lý” bên cạnh mặt đồng nghĩa còn có mặt khác nghĩa. Thuật ngữ

“hành chính” nhiều khi được dùng với nghĩa riêng, hẹp hơn (ví dụ: “biện pháp hành chính”, hoặc “quản lý hành chính”, “quản lý hành chính - chính trị”, “quản lý hành chính - kinh tế”). Tuy giáo trình không giải thích, nhưng trong “biện pháp hành chính” thì “hành chính” là tính từ. Trong “quản lý hành chính - kinh tế” thì “hành chính” là tính từ, nhưng “kinh tế” lại là danh từ chỉ khách thể quản lý (nói cách khác là “quản lý nhà nước về kinh tế” - cách dùng lần đầu tiên trong Văn kiện Đại hội VI Đảng cộng sản Việt Nam). Trong hai ví dụ còn lại “hành chính” và “hành chính - chính trị” chỉ là danh từ chỉ khách thể quản lý: “quản lý hành chính” là quản lý “công việc hành chính”, quản lý lĩnh vực “hành chính - chính trị”. Cách viết “lĩnh vực hành chính - chính trị” rất thường thấy trong tiếng Nga. Như vậy, ở đây lần đầu tiên chúng ta gặp “quản lý hành chính” nhưng không với nghĩa như sau này. Ở đây giáo trình chỉ nhắc tới nghĩa rất hẹp này, tiếp sau không gặp nữa.

## 2.2. Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam (năm 1992 - 2005)<sup>5</sup>.

Trong cuốn này cũng không sử dụng thuật ngữ “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính nhà nước”, mà vẫn dùng các thuật ngữ truyền thống: “hành chính nhà nước”, “quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp”, “chấp hành và điều hành nhà nước”. Ba thuật ngữ này có thể dùng thay thế cho nhau. Giáo trình cũng thống nhất với nhận xét cuối cùng của giáo trình nói ở điểm 2.1, nhưng có bổ sung thêm rằng, thuật ngữ “hành chính” còn được dùng với nhiều nghĩa rất hẹp và đa dạng, ví dụ: “công tác quản lý hành chính” - quản lý hộ khẩu, trật tự công cộng, an ninh, vệ sinh đường phố... ở địa phương; “giấy tờ hành chính” - những loại công văn, giấy tờ không thuộc loại văn bản pháp luật; “vụ hành chính”, “phòng hành chính”... - tên những cơ quan, bộ phận có chức năng quản

học Pháp lý Hà Nội, NXB Pháp lý, Hà Nội, 1985; Những cơ sở khoa học và lý luận về quản lý nhà nước XHCN, Trường Hành chính trung ương (nay là Học viện Hành chính quốc gia), NXB Sự thật, Hà Nội, 1988.

<sup>4</sup> Bản dịch tiếng Nga của Nhà xuất bản Luật học quốc gia, Mát-xcơ-va, 1960, tr.34. Dẫn theo Giáo trình đã dẫn, 1985, tr.5.

<sup>5</sup> Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, NXB Đại học Tổng hợp Hà Nội, 1992 - 1996, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 1997 - 2005; lần tái bản 2005, tr.5-22.

lý những công việc sự vụ, bảo đảm nề nếp, trật tự hoạt động chung của cơ quan, đơn vị nào đó, v.v.

2.3. “Giáo trình về quản lý nhà nước” gồm ba tập (tháng 4 và 5 năm 1994)<sup>6</sup>.

Tập I với tên “Nhà nước và Pháp luật”, tại đoạn trích dẫn Văn kiện Đại hội VII-Cương lĩnh và Chiến lược (tr.130-131) thì có sử dụng thuật ngữ “bộ máy quản lý hành chính Nhà nước của các Bộ”, “hệ thống hành chính và quản lý hành chính”, nhưng ngoài trích dẫn lại dùng các thuật ngữ “bộ máy quản lý Nhà nước”, “bộ máy các cơ quan chấp hành và điều hành của quyền lực Nhà nước”. Như vậy, xuất xứ của thuật ngữ phải chăng là từ “Cương lĩnh” và “Chiến lược” trên Đại hội Đảng VII, nhưng tác giả dường như chưa ứng dụng các thuật ngữ của “Cương lĩnh” và “Chiến lược”.

Thuật ngữ “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính Nhà nước” gặp lại ở phần chính quyền địa phương (tr.224, 226, 233, 235) với cách dùng theo nghĩa rất hẹp và cụ thể như của thuật ngữ “hành chính” đã nêu trên điểm 2.1 và 2.2.

Phần còn lại của cả cuốn sách chủ yếu dùng tách biệt hai thuật ngữ “quản lý” và “hành chính”: “quản lý Nhà nước”, “hành chính Nhà nước”... Kể cả bài “Những vấn đề cơ bản về luật hành chính” cũng rất “hiền”, có lẽ chỉ có một chỗ (tr.284) động chạm đến thuật ngữ “hoạt động quản lý hành chính nhà nước” mà thôi.

Tuyệt nhiên, cả tập I không có chỗ nào giải nghĩa “quản lý hành chính” hay “quản lý hành chính nhà nước” là gì?

Trong tập II xuất bản cùng tháng với tập I thì thuật ngữ “quản lý hành chính nhà nước” lại chiếm vị thế hàng đầu, vì nó mang tên của tập giáo trình. Trước đây tôi chưa thấy cuốn sách nào mà trong tên sách có thuật ngữ này. Tập này giải thích: “*Quản*

*lý hành chính Nhà nước: Đó là sự quản lý mang tính quyền lực Nhà nước của quyền hành pháp và hành chính trong bộ máy Nhà nước, thực hiện việc chấp hành và hành chính điều hành do các cơ quan trong hệ thống hành pháp và hành chính thực hiện*”<sup>7</sup> (tr.18). Quan niệm này là quá hẹp, khác với ngay phạm vi điều chỉnh của luật hành chính viết ở cuối Tập I giáo trình này trong bài “*Những vấn đề cơ bản về luật hành chính*” (tr.284). Ở đây, mọi thuật ngữ có từ “quản lý” và “hành chính” đều “dịch” thành “quản lý hành chính”, ví dụ: “chủ thể quản lý hành chính”, “cơ quan quản lý hành chính”, “hình thức quản lý hành chính”, “quyết định quản lý hành chính”, “phương pháp quản lý hành chính”, v.v.

Trong tập III hầu như không gặp các thuật ngữ này, mặc dù chủ yếu thấy nói về nhiệm vụ, chức năng, hoạt động quản lý cụ thể của các cơ quan hành chính.

2.4. Giáo trình “*Luật hành chính Việt Nam*” (năm 1996)<sup>8</sup>.

Ở đây chúng ta gặp lại việc sử dụng rất rộng rãi thuật ngữ “quản lý hành chính Nhà nước”.

Trước hết, Mục lục có 4 phần thì hai trong số đó có thuật ngữ “quản lý hành chính Nhà nước”. Trong 19 chương có 14 chương có thuật ngữ “hành chính” trong tên chương thì chỉ tên 4 chương trong số đó có thuật ngữ ghép “quản lý hành chính”. Phần thứ tư viết: “Kiểm soát đối với hoạt động hành chính Nhà nước”, vậy phải chăng không “kiểm soát” đối với “hoạt động quản lý hành chính Nhà nước”? Hay đó là hai hoạt động khác nhau? Thực ra dùng thuật ngữ “kiểm soát” cũng cần bàn.

Trong chương I ta gặp các định nghĩa, giải thích, đơn cử như sau: “*quản lý Nhà nước hiểu theo nghĩa hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước (hay còn thường*

<sup>6</sup> “Giáo trình về quản lý Nhà nước”, Tập I-“Nhà nước và Pháp luật”, Tập II “Quản lý hành chính Nhà nước”, Tập III-“Quản lý nhà nước trên các lĩnh vực”, NXB Giáo dục, 1994.

<sup>7</sup> Những chỗ in nghiêng trong trích dẫn là do tác giả bài này muốn lưu ý.

<sup>8</sup> Đinh Văn Mậu-Phạm Hồng Thái, Luật Hành chính Việt Nam, NXB TP Hồ Chí Minh, 1996.

gọi là hoạt động quản lý hành chính Nhà nước theo nghĩa vốn có của nó" (tr.12).

Chương II với tên "Luật hành chính là ngành luật về tổ chức và hoạt động quản lý hành chính Nhà nước". Ngay đầu chương viết: "hành chính" theo đúng nghĩa là sự quản lý của Nhà nước, tức là hành chính công (còn gọi là hành chính Nhà nước)" (tr.43). "Cho nên, nói đến quản lý hành chính Nhà nước (hay nền hành chính công) theo nghĩa hẹp hơn là quản lý của bộ máy hành pháp, là "hành pháp trong hành động" (tr.44). Khẳng định "quản lý hành chính Nhà nước" là "nền hành chính công" là hơi to tát. "Quản lý" không thể đồng nhất với "nền", dù theo nghĩa đen hay nghĩa bóng.

Đáng chú ý là theo định nghĩa "quản lý hành chính Nhà nước" (trang 25) và phạm vi đối tượng điều chỉnh của luật hành chính (trang 46) thì hoạt động "quản lý hành chính Nhà nước" là do các cơ quan nhà nước tiến hành, trong đó chủ yếu là các cơ quan hành chính nhà nước, và nó bao gồm cả "hoạt động nội bộ của các cơ quan quyền lực Nhà nước", hoạt động của "các tổ chức xã hội được Nhà nước trao quyền hành pháp". Đây là quan điểm gần tương tự như các giáo trình luật hành chính khác. Nhưng như thế lại khác với quan niệm về phạm vi khái niệm "quản lý hành chính Nhà nước" rất hẹp của chính Học viện (điểm 2.2, tập II; Tập II, tr.16, 17, điểm 2.6).

Trong các chương của phần II "Các chủ thể của luật hành chính", thì thuật ngữ "quản lý hành chính" lại hầu như vắng bóng. Chỉ tìm thấy mấy dòng (tr.160) về công tác quản lý hành chính Nhà nước của chính quyền cơ sở giống như nội dung đã nói ở điểm 2.1 và 2.2.

2.5. Cuốn "Nhập môn hành chính nhà nước" (năm 1996)<sup>9</sup>.

Trong cuốn này các cặp thuật ngữ, ví dụ: "cơ quan hành chính nhà nước", "cơ quan quản lý nhà nước" và "cơ quan quản lý hành

chính nhà nước", "hệ thống hành chính nhà nước" và "hệ thống quản lý hành chính nhà nước", "chủ thể của quản lý hành chính nhà nước", "chức năng hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước" (tr.32, 36), v.v. được sử dụng lẫn cho nhau. Nghĩa là, lúc thì sử dụng thuật ngữ có chữ "quản lý hành chính", lúc không, mà không phân biệt tại sao. Cũng như cuốn nói ở điểm 2.3, ở đây cũng đồng nhất khái niệm "quản lý hành chính nhà nước" với khái niệm "nền hành chính" và tên các chương, mục của cuốn sách này cũng có chuyện tương tự như cuốn kể trên.

2.6. Một trong nhiều lần tái bản của giáo trình ba tập nói ở điểm 2.3 với tên mới: "Giáo trình quản lý hành chính Nhà nước" (năm 1998)<sup>10</sup>.

Tên của từng tập vẫn như cũ. Toàn bộ Tập I về nội dung cũng tương tự như cũ, chỉ có vài chỉnh sửa không đáng kể. Tập II và III, đáng tiếc, tạm thời tôi chưa tìm ra nên không có dẫn chứng.

2.7. Giáo trình ba tập dùng cho lớp bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính Nhà nước - ngạch chuyên viên, cũng với tên "Giáo trình quản lý hành chính Nhà nước" (năm 1999)<sup>11</sup>.

Tên từng tập y như giáo trình dành cho lớp trung - cao cấp ở điểm 2.3.

Tập I, về cơ bản giống như tập I của lớp trung - cao, chỉ có bài "Những vấn đề cơ bản của luật hành chính" thì đã đổi gam khác với các bài cùng tên ở giáo trình lớp trung - cao. Trong bài này phổ biến thuật ngữ "quản lý

<sup>10</sup> Học viện Hành chính quốc gia, "Giáo trình quản lý hành chính Nhà nước", Tập I- "Nhà nước và Pháp luật", Tập II- "Quản lý hành chính Nhà nước", Tập III (hai quyển)- "Quản lý nhà nước về kinh tế xã hội", NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.

<sup>11</sup> Học viện Hành chính Quốc gia, "Giáo trình quản lý hành chính Nhà nước", Tập I- "Nhà nước và Pháp luật", Tập II- "Quản lý hành chính Nhà nước", Tập III (hai quyển)- "Quản lý nhà nước về kinh tế xã hội", Hà Nội, 1999, Lưu hành nội bộ. Tên tập III là vậy nhưng bên trong quyển hai lại có bài "Quản lý nhà nước về an ninh quốc phòng"(!).

<sup>9</sup> Đinh Văn Mậu - Phạm Hồng Thái, Nhập môn hành chính nhà nước, NXB TP Hồ Chí Minh, 1996,

hành chính Nhà nước”, mặc dù trong các bài khác của tập I này họa hoàn mới gặp thuật ngữ này, và thường gặp hơn là thuật ngữ “quản lý Nhà nước”. Không thấy nói lý do gì về việc khi dùng thuật ngữ này, khi dùng thuật ngữ khác.

Tập II, về cơ bản giống như “các tập II” nói trên, nghĩa là nhiều chỗ dùng thuật ngữ này, nhưng thỉnh thoảng vẫn dùng thuật ngữ “quản lý Nhà nước”.

Tập III có hai quyển, chỉ gặp thuật ngữ “quản lý hành chính Nhà nước” đôi chỗ ở quyển I (tr.44, 56), thuật ngữ “quản lý Nhà nước” dùng thường xuyên hơn, mặc dù cũng như ở điểm 2.3 và 2.6, toàn bộ là nói về nhiệm vụ quản lý nhà nước của Chính phủ và bộ máy hành chính từ trung ương đến cơ sở, kể cả hội đồng nhân dân các cấp.

**2.8. Tập bài giảng “Luật hành chính Việt Nam” (năm 1996) và giáo trình cùng tên (các năm 1997-2005)**<sup>12</sup>.

Ở đây thuật ngữ “quản lý hành chính nhà nước” được dùng khá phổ biến, tuy không phải trong mọi trường hợp. Nó được giải nghĩa là “*quản lý trong lĩnh vực hành pháp*”, và “*nói ngắn gọn, quản lý hành chính nhà nước là hoạt động chấp hành - điều hành của Nhà nước*”. Trong giáo trình, thuật ngữ đang bàn chủ yếu được dùng trong 4 chương (I, III, IV, XII) của phần chung, còn các chương còn lại của phần chung và cả phần riêng vắng bóng.

**2.9. Một số sách dịch, sách nghiên cứu của nhà xuất bản Chính trị Quốc gia:** 1) *Quản lý hành chính - Lý thuyết và thực hành (năm 2000)*; 2) *Phân cấp quản lý hành chính - chiến lược cho các nước đang phát triển (Sách tham khảo nội bộ, năm 2002)*; 3) *Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn (năm 2004)*<sup>13</sup>. Trong đó, thuật ngữ này có

trong cả tên sách và nội dung, hoặc không có trong tên sách nhưng dùng nhiều trong nội dung.

Hai cuốn đầu là sách dịch nên chắc có vấn đề về dịch thuật. Không có cuốn nào in tên nguyên bản lên đầu sách. Đây là cái dở của sách dịch Việt Nam: Thiếu tôn trọng nguyên bản và tác giả. Nay gia nhập WTO có khác đi không ?

Cuốn 1) dịch của một nhà xuất bản ở Paris, nên chắc là từ tiếng Pháp, chỉ thấy ở trang 23 hai chữ “gestion” (được dịch là “quản lý”) và “management” (được dịch là “khoa học quản lý”), và ở trang 31 “manager” (được dịch là “nhà quản lý”). Không rõ có sót không, nhưng không thấy dấu vết của thuật ngữ tiếng Pháp nào để có thể dịch thành “quản lý hành chính”. Tiếc là sách cũng không có phần tài liệu tham khảo. Tôi thử nhìn cuốn “Code Administratif” ở phần các luật từ 1980 đến nay mà không tìm ra từ nào có thể dịch thành “quản lý hành chính”<sup>14</sup>.

Cuốn 2) dịch của J.M.Cohen và S.B.Peterson, trước đây tôi tìm chưa ra gốc tiếng Anh, nay may thay, trong một trang web quảng cáo bán sách này tìm được nó tên là “Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries”<sup>15</sup>. Vậy làm gì có “phân cấp quản lý hành chính” như tên sách dịch ? Trong cuốn này dẫn định nghĩa của Dennis A. Rondinelli và John R. Nellis về về khái niệm “phân cấp quản lý”<sup>16</sup>.

Quản lý hành chính - Lý thuyết và thực hành (sách dịch), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000; J.M. Cohen và S.B. Peterson. Phân cấp quản lý hành chính - chiến lược cho các nước đang phát triển (sách dịch), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002; Võ Kim Sơn, Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004.

<sup>14</sup> Xem: Code Administratif, Dalloz, Paris, 1998.

<sup>15</sup> Xem: <http://www.amazon.com/>; J.M. Cohen và S.B. Peterson. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries.

<sup>16</sup> Dennis A. Rondinelli và John R. Nellis, “Đánh giá những chính sách phân cấp: một trường hợp lạc quan một cách thận trọng”. Tạp chí Chính sách phát triển, IV (1986), tr.5.

<sup>12</sup> Tập bài giảng “Luật Hành chính Việt Nam”, Trường Đại học Luật Hà Nội, NXB Giáo dục, 1996 (in lần thứ ba), tr.9, 10; Giáo trình “Luật Hành chính Việt Nam” của Trường Đại học Luật Hà Nội, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2005, tr.12, 14.

<sup>13</sup> Xem: Michel Amieï, Francis Bonnet, Joseph Jacobs,

Cuốn sách của Đặng Đức Đạm cũng dẫn định nghĩa trên, viết: “phân cấp hành chính (administrative decentralisation) là...”. Khớp lại cả hai nơi, hóa ra “phân cấp quản lý hành chính” là dịch từ “Administrative Decentralisation”?! Đúng ra nó chỉ có thể dịch là “phi tập trung hóa quản lý”, hay “phân cấp quản lý” hoặc “phân cấp hành chính”, chứ không thể là “phân cấp quản lý hành chính”. Điều mừng là sách của Đặng Đức Đạm không dùng thuật ngữ đang bàn<sup>17</sup>.

Nhưng trên trang web của Bộ Nội vụ về cải cách hành chính lại viết “decentralisation of administrative management”. Phải chăng là dịch từng từ tiếng Việt “phân cấp quản lý hành chính” mà thành<sup>18</sup>. Tôi chưa tìm thấy trang web tiếng Anh nào có liên quan viết như vậy. Có lẽ việc dịch đi và dịch lại đôi khi cũng ra kết quả mù mờ.

Cuốn 3) thì trong tên sách không có thuật ngữ đang bàn, nhưng nội dung thì nhiều. Điều này không lạ, vì nghe nói tác giả là người của Học viện Hành chính Quốc gia, nơi sinh ra thuật ngữ bàn ở đây.

### III. Nhận xét và bàn luận

**3.1. “Hành chính” và “quản lý” về cơ bản là đồng nghĩa:** Đúng như hai cuốn sách ở điểm 2.1 và 2.2 khẳng định, cũng như “hành chính nhà nước”, “chấp hành và điều hành nhà nước” và “quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp” có thể dùng lẫn cho nhau. Đó là quan niệm được thừa nhận chung trong khoa học luật hành chính. Điều này cũng được suy ra từ nghĩa của từ “hành chính” gốc tiếng La tinh “administratio” và theo gốc từ Hán - Việt<sup>19</sup>. Cũng có thể thấy như vậy qua các từ điển thông dụng khác của nước ngoài. Có

khi từ “hành chính” còn được dùng với nghĩa hẹp và cụ thể: là tính từ, hoặc là khách thể của “quản lý” như trên các điểm 2.1, 2.2 đã nêu các ví dụ.

**3.2. “Quản lý nhà nước theo nghĩa rộng” và “quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp”:** Điểm chung của đa số các cuốn sách được dẫn trên đây là coi khái niệm “quản lý nhà nước” có hai phạm vi: nghĩa rộng - là hoạt động của mọi cơ quan nhà nước, và nghĩa hẹp (nghĩa vốn có) - là “hành chính nhà nước”, hoặc “chấp hành và điều hành nhà nước” (là hoạt động chấp hành và điều hành mang tính nhà nước- tính từ là nhà nước). Nói vậy chính xác hơn là nói “hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước” - Nhà nước là chủ thể, như một số sách viết để làm lẫn lộn về chủ thể.

**3.3. “Quản lý hành chính” và “quản lý hành chính nhà nước”:** Xem lòng vòng trong “ngược dòng lịch sử”, cho phép rút ra kết luận rằng các tác giả vẫn coi “quản lý hành chính” là “hành chính”, còn “quản lý hành chính nhà nước”, là “hành chính nhà nước”, còn gọi là “chấp hành và điều hành nhà nước”, hoặc là “quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp”, hoặc là “hành chính công” (một loại “hành chính”). Có sách còn khẳng định “quản lý hành chính nhà nước” có “nghĩa vốn có” là “hoạt động chấp hành và điều hành nhà nước”. Vậy sáng kiến ra thuật ngữ “quản lý hành chính” làm gì? Muốn nói gọn hơn thì đã có “hành chính nhà nước”, nói dài thì có “chấp hành và điều hành nhà nước” hoặc “quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp”. Mà chẳng dài hơn bao nhiêu.

**3.4. Sự lặp lại chữ, thừa chữ trong thuật ngữ:** Như kết luận ở điểm 3.1, “quản lý” và “hành chính” cơ bản là đồng nghĩa, nên trong “thuật ngữ ghép” “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính nhà nước” đã có sự lặp lại chữ, thừa chữ. Có nghĩa là, nói “quản lý hành chính nhà nước” cũng chính là nói “quản lý quản lý nhà nước” hay “hành chính hành chính nhà nước”. Rõ ràng không chấp nhận được. Trong thuật ngữ khoa học, cả trong pháp luật, nơi cần độ chính xác rất

<sup>17</sup> Đặng Đức Đạm. Phân cấp quản lý kinh tế, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002, tr.9.

<sup>18</sup> [www.caicachhanhchinh.gov.vn/English/](http://www.caicachhanhchinh.gov.vn/English/): “decentralisation of administrative management, delegation and decentralisation”...

<sup>19</sup> Từ điển tiếng nước ngoài - xuất bản lần thứ 14. NXB “tiếng Nga”, Mat-xcơ-va, 1987, tr.17 (bảng tiếng Nga); Đào Duy Anh. Giản yếu Hán - Việt từ điển (quyển thượng). NXB Minh Tân, Paris, 1951, tr.346.

cao, sự lặp lại chữ, thừa chữ cũng không khác sai là mấy.

Hay có sách viết “*chấp hành và hành chính điều hành*”, hoặc có sách và cả văn bản luật viết “*chấp hành và hành chính của Nhà nước*”<sup>20</sup>. Theo tôi, viết như vậy là không chính xác, vì “*hành chính*”, từ các ngữ nghĩa đã xem xét, đã bao hàm cả “*chấp hành*” văn bản pháp luật cấp trên và “*điều hành*” trên cơ sở thẩm quyền. “*Hành chính nhà nước*” là “*chấp hành và điều hành nhà nước*”, nên nếu đã viết từ “*hành chính*” thì không cần kèm từ “*chấp hành*” và “*điều hành*”, sẽ bị lặp, bị thừa từ, thậm chí lặp và thừa đến hai lần. Hiến pháp và các văn bản khác còn dùng phổ biến công thức này trong quy định về vị trí của Chính phủ và UBND, nhưng điều đó không có nghĩa là sách báo khoa học phải theo.

**3.5. Các hiến pháp Việt Nam và pháp luật hiện hành, nhất là các văn bản về tổ chức nhà nước, chưa tìm thấy ở đâu sử dụng thuật ngữ này:** Như vậy là đúng. Pháp luật các nước cũng không thấy sử dụng thuật ngữ này. Nếu nói có chăng thì là do sự sai sót về dịch thuật, như sự sai sót về dịch thuật đối với các tác phẩm như đã chứng minh ở điểm 2.9. Ngay như Nghị quyết 08 của Chính phủ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về “*Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*” thì tên văn bản và trong nội dung không dùng thuật ngữ “*phân cấp quản lý hành chính nhà nước*” mà dùng “*phân cấp quản lý nhà nước*”.

**3.6. Sự không nhất quán trong giải thích nội dung thuật ngữ đang bàn:**

Một là, trong cùng tập I, và trong ba tập của giáo trình ở điểm 2.3 (tập I, tr.284; tập II, tr.18,...) và giáo trình ở điểm 2.4 (tr.46...), như trên đã phân tích, có quan điểm chéo nhau khó giải thích về phạm vi thuật ngữ.

Hai là, khẳng định: “*quản lý hành chính nhà nước*” là “*quản lý trong lĩnh vực hành pháp*” (điểm 2.8) là thiếu chính xác, vì:

Thứ nhất, việc không chỉ bộ máy hành chính nhà nước, mà các cơ quan khác của Nhà nước, ví dụ như Chủ tịch nước, cũng thực hiện một số quyền quan trọng thuộc “*lĩnh vực hành pháp*” trong phạm vi Hiến pháp quy định là điều không còn phải bàn. Nhưng chưa thấy đâu gọi đó là “*quản lý hành chính nhà nước*” hoặc “*quản lý trong lĩnh vực hành pháp*”, vì nói vậy rất khó nghe.

Thứ hai, theo một số cuốn nêu ở phần II, đối tượng điều chỉnh của luật hành chính là hoạt động/quan hệ “*quản lý hành chính nhà nước*” (và chỉ hoạt động/quan hệ này mà thôi, vì không thấy nói thêm loại hoạt động/quan hệ nào khác). Mà theo quan niệm được thừa nhận chung hiện nay, kể cả của giáo trình 2.8, phạm vi đối tượng điều chỉnh của luật hành chính bao gồm cả “*hoạt động quản lý phục vụ công tác nội bộ của các cơ quan nhà nước khác*”<sup>21</sup>. Chẳng lẽ “*hoạt động nội bộ*”, bao hàm cả hoạt động của Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Tòa án nhân dân các cấp, Văn phòng Viện kiểm sát nhân dân các cấp, có thể gọi là “*quản lý trong lĩnh vực hành pháp*”? Chưa thấy đâu nói như vậy và nói như vậy cũng rất khó chấp nhận.

Thứ ba, nếu “*hoạt động hành chính nhà nước*” và “*hoạt động hành pháp*” là hai phạm trù không trùng nhau, tức là nếu lý lẽ trình bày ở điểm 3.8 dưới đây là có cơ sở, thì nếu viết “*quản lý hành chính nhà nước*” là “*quản lý trong lĩnh vực hành pháp*” thì phần “*quản lý hành chính nhà nước*” do các cơ quan hành chính nhà nước ngoài số các cơ quan hành pháp tiến hành nằm ở chỗ nào?

**3.7. Sự không nhất quán tất yếu của việc sử dụng thuật ngữ đang bàn:** Sự không chính xác và thiếu nhất quán về nội

<sup>20</sup> Ví dụ xem: Giáo trình ba tập 1994, tập II, tr.18, đã dẫn; Đinh Văn Mậu-Phạm Hồng Thái, 1996, sách đã dẫn, tr.50, Nhưng ở trang 12 lại viết là “*chấp hành và điều hành của Nhà nước*”.

<sup>21</sup> Cuốn sách ở điểm 2.8 viết: “*hoạt động nội bộ của các cơ quan nhà nước*” là chưa chính xác, vì hoạt động nội bộ của bộ máy hành chính đã nằm trong phạm vi nhóm đầu tiên của đối tượng điều chỉnh của luật hành chính.

dung tất yếu dẫn đến sự không nhất quán trong việc vận dụng. Rất phổ biến hiện tượng trong cùng một cuốn sách hoặc trong các cuốn sách khác nhau của cùng một nơi, về cùng một nội dung, đối với cùng một khái niệm, có khi của cùng một tác giả, lúc dùng thuật ngữ “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính nhà nước”, lúc không. Ví dụ, khi thì viết “cơ quan hành chính nhà nước”, khi thì lại viết “cơ quan quản lý hành chính nhà nước”, hoặc khi thì viết “quyết định hành chính”, khi thì lại viết “quyết định quản lý hành chính”,... Có thể do lỗi kỹ thuật, nhưng nếu “lỗi kỹ thuật” này là phổ biến thì buộc phải đặt câu hỏi liệu thuật ngữ đó có cần không? Chắc đây không phải là “lỗi kỹ thuật”, mà điều này thể hiện sự không cần thiết của thuật ngữ này. Nhiều chỗ nếu dùng thì nghe rất “thô”, ví dụ: “luật quản lý hành chính”; “thủ tục quản lý hành chính”; “trách nhiệm quản lý hành chính”, v.v.

**3.8. Quan hệ các khái niệm “hoạt động hành chính nhà nước” và “hoạt động hành pháp”, “hệ thống hành pháp”, “hệ thống hành chính” và “hệ thống quản lý hành chính”**

Một đôi cách viết, kể cả “Cương lĩnh” và “Chiến lược” trong Văn kiện Đại hội VII, làm chúng ta hiểu “hệ thống hành pháp”, “hệ thống hành chính” và “hệ thống quản lý hành chính” với nghĩa là những hệ thống cơ quan, dường như đồng nhất với nhau hoặc độc lập tách biệt nhau (điểm 2.3, tập I, tr.130; tập II, tr.18). Để làm rõ điều này, điều quan trọng là làm rõ các quan hệ như tiêu đề điểm này.

Một là, điều có thể khẳng định ngay là cách viết “hệ thống hành chính và quản lý hành chính” là lặp lại, vì “hệ thống hành chính” và “hệ thống quản lý hành chính” theo nghĩa là hệ thống cơ quan, trên cơ sở những điều đã xem xét, là một.

Hai là, điều sau đây được thừa nhận chung: Các khái niệm “hành chính nhà nước”, “quản lý nhà nước hiểu theo nghĩa hẹp”, “chấp hành và điều hành nhà nước” có nội dung *đồng nhất* với nhau. Còn quan hệ giữa ba khái niệm trên với khái niệm “hành

pháp” thì trong sách vở chưa được làm rõ. Theo tôi, ba khái niệm trên *gần đồng nhất* với khái niệm “hành pháp”. Điều này rất quan trọng. Lý do như sau:

Thuật ngữ “hành pháp” có thể hiểu theo ba nghĩa: 1) là một trong ba loại quyền lực theo nguyên lý phân quyền – “quyền hành pháp”; 2) là một nhánh quyền lực với nghĩa là hệ thống cơ quan – “hệ thống hành pháp”; 3) là một loại hoạt động – “hoạt động hành pháp”. Thiết nghĩ, các ý nghĩa này đã được thừa nhận rộng rãi. Liên quan đến vấn đề ở đây là hai cách hiểu 2) và 3).

Sự phân công và phối hợp giữa ba quyền do Nhà nước trực tiếp thực hiện bằng Hiến pháp, do đó, quan niệm phổ biến và theo tôi khá lô gic rằng hoạt động hành pháp chủ yếu do các cơ quan hiến định - các cơ quan hành pháp (được quy định trực tiếp trong Hiến pháp) tiến hành (nói là “chủ yếu” vì “các cơ quan nhà nước khác” - Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án, Kiểm sát, cũng tham gia thực hiện quyền hành pháp ở phạm vi khác nhau). Còn hoạt động hành chính nhà nước, trong thực tiễn pháp luật nước ta và nhiều nước khác, là do bộ máy hành chính nhà nước (bao gồm cả các cơ quan hành pháp và các “cơ quan phái sinh” từ các cơ quan hành pháp, do các cơ quan hành pháp thành lập) tiến hành. Quan niệm này cũng tìm thấy trong sách báo nước ngoài<sup>22</sup>. Hoạt động “hành chính nội bộ” cũng là hoạt động hành chính nhà nước. Phân tích trên đây dẫn chúng ta đến hai kết luận quan trọng:

1) “Hoạt động hành chính nhà nước” và “hoạt động hành pháp” như hai vòng tròn giao nhau: phần lớn chúng trùng nhau, nhưng có phần nằm ngoài nhau. Phần “hoạt động hành pháp” nằm ngoài “hoạt động hành chính nhà nước”, là, ví dụ, hoạt động của Chủ tịch nước thực hiện quyền hành pháp. Phần “hoạt động hành chính nhà nước” nằm ngoài “hoạt động hành pháp”, là, ví dụ, hoạt

<sup>22</sup> A.P.Alekhin, A.A.Karmolisky, IU.M.Kozlop. Giáo trình Luật hành chính Liên bang Nga, NXB “Zersalo”, Mát-xcơ-va, 1997, tr.16-19.



động của các sở, phòng, ban ở địa phương – là các “cơ quan phái sinh” và hoạt động “hành chính nội bộ” nói trên.

2) Từ đó, “hệ thống hành pháp” và “hệ thống hành chính” với nghĩa là hai hệ thống cơ quan không tách biệt, không độc lập với nhau, nhưng không phải là một. Hệ thống sau bao hàm hệ thống trước, rộng hơn hệ thống trước. Các cơ quan hành pháp đồng thời là cơ quan hành chính. Nhưng có cơ quan hành chính không là cơ quan hành pháp, như các sở, phòng, ban ở địa phương. Ở đây biểu thị lại là hai vòng tròn lồng nhau: vòng tròn trong là “hệ thống hành pháp”, vòng tròn ngoài là “hệ thống hành chính”, có cùng trung tâm là Chính phủ. Tuy nhiên, có quan điểm độc đáo (ở Mỹ) về khái niệm “cơ quan hành chính”: “cơ quan hành chính” chỉ là những cơ quan hành pháp có quyền ra quyết định thay đổi quyền và nghĩa vụ của cá nhân. Vì vậy, các cơ quan ngoại giao và quốc phòng không phải là cơ quan hành chính<sup>23</sup>. Nhưng ở Việt Nam không quan niệm như vậy.

Chúng là những vòng tròn “giao nhau” hoặc “lồng nhau” nghĩa là không tách riêng, độc lập với nhau, như cách viết nêu trên đầu điểm 3.8 này.

**3.9. Không lý giải, chứng minh về tính khoa học của thuật ngữ mới so với các thuật ngữ truyền thống chỉ cùng một khái niệm:** Việc “đưa vào lưu thông” thuật ngữ mới rất cơ bản là việc trọng đại, nghiêm túc. Trong những nước khoa học pháp lý phát triển, việc đưa ra một thuật ngữ, một khái niệm mới là một công trình khoa học lớn, công phu. Ngược lại, ở ta việc “sản xuất” thuật ngữ khá dễ dãi. Không hề ở đâu có dòng lý giải rằng thuật ngữ “quản lý hành chính” và “quản lý hành chính nhà nước” khoa học hơn các thuật ngữ cũ - những thuật ngữ đã tồn tại hàng trăm năm trong khoa học và thực tiễn pháp lý XHCN và vài chục năm nay ở Việt Nam, ở chỗ nào? Quả thật, đây cũng là “chuyện thường ngày ở huyện” trong

sách báo pháp lý Việt Nam.

Có thể ý muốn tốt là có một thuật ngữ riêng (“quản lý hành chính nhà nước”) thay cho thuật ngữ “quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp” để phân biệt rõ hơn với thuật ngữ “quản lý nhà nước theo nghĩa rộng”. Nhưng nếu với lý do đó thì chúng ta vốn đã có thuật ngữ “hành chính nhà nước” khá gọn và “hoạt động chấp hành và điều hành nhà nước”. Dùng thuật ngữ nào chả được, cần gì thêm thuật ngữ rắc rối này.

**3.10. Cảnh báo về hiện tượng du nhập và giao thoa thuật ngữ:** Khoa học pháp lý nói chung và khoa học quản lý nhà nước, luật hành chính nói riêng của nước ta đang ở trong tình trạng giao thoa giữa thuật ngữ pháp lý “ngoài XHCN” đang du nhập vào nước ta ở “thời kỳ hậu hệ thống XHCN”, với hệ thống thuật ngữ pháp lý XHCN đã định hình từ lâu. Do vậy, rất dễ lẫn lộn hai hệ thống thuật ngữ với nhau. Đang xuất hiện khá nhiều thuật ngữ, khái niệm, mới về từ ngữ, nhưng cũ về nội dung (bình mới – rượu cũ), thậm chí là “khoa học mới”, như “hành chính học” mà thực ra theo cách gọi của khoa học pháp lý XHCN là “khoa học quản lý nhà nước” hay “lý luận quản lý nhà nước”<sup>24</sup>, “hành chính công”, “hành chính công quyền” hay “quản lý công” – “hành chính nhà nước”, “quản lý nhà nước” theo nghĩa hẹp, nghĩa vốn có, v.v. Đó là những khái niệm, khoa học đã có từ rất lâu đời và đã được nghiên cứu rất công phu, bài bản. Nếu trong các giáo trình luật hành chính và quản lý nhà nước mà cứ “sản xuất” ra thuật ngữ mới kiểu này thì e rằng sẽ rối, sẽ phá vỡ hệ thống thuật ngữ vốn đã ổn định.

<sup>23</sup> Ví dụ xem: Luật Hành chính nước ngoài, NXB SPARKT, Mát-xcơ-va, 1996, tr.10-11.

<sup>24</sup> Ví dụ xem: Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ: Hành chính học - Những vấn đề cải cách bộ máy nhà nước. NXB Sự Thật, Hà Nội, 1992; GS Vũ Huy Từ (chủ biên): Hành chính học và cải cách hành chính, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr.18-34; Tập bài giảng: Một số vấn đề cơ bản về hành chính học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Khoa Nhà nước và Pháp luật, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.7-23.