



## VÀI NÉT VỀ BỘ MÁY QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRUNG ƯƠNG NHẬT BẢN

NGUYỄN ĐỨC KHA

Học viện Hành chính Quốc gia

### 1. Vài nét về Nhật Bản.

Nhật Bản là quốc gia nằm ở khu vực Đông Á, gồm hơn 6.800 hòn đảo lớn nhỏ, diện tích 377.835 km<sup>2</sup>, dân số trên 126,7 triệu người. Nhật Bản là nước có thụ nhập bình quân đầu người vào loại cao trên thế giới. Theo Hiến pháp năm 1947, thể chế nhà nước Nhật Bản là quân chủ nghị viện, chế độ lưỡng viện.

Nhật Hoàng là người đứng đầu Nhà nước và là biểu tượng thống nhất của đất nước, của dân tộc nhưng không phải là nguyên thủ quốc gia, không có quyền lực thực chất. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao, gồm Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Hạ nghị viện có nhiệm kỳ 4 năm nhưng trên thực tế nhiệm kỳ trung bình của Hạ nghị viện thường ngắn hơn do thường hay bị giải tán trước nhiệm kỳ. Hạ nghị viện có 480 ghế, người ứng cử vào Hạ nghị viện phải là công dân Nhật Bản từ 25 tuổi trở lên và phải có "khoản đặt cọc" là 3 triệu yên. Thượng nghị viện có nhiệm kỳ 6 năm và không bị giải tán như Hạ nghị viện. Thượng nghị viện có 242 ghế và cứ 3 năm một lần lại bầu lại một nửa số ghế. Người ứng cử vào Thượng nghị viện phải là công dân Nhật Bản từ 30 tuổi trở lên và có "khoản đặt cọc" là 6 triệu yên.

### 2. Bộ máy hành chính trung ương Nhật Bản.

Từ ngày 06-01-2001, cơ cấu mới của

bộ máy hành chính nhà nước trung ương Nhật Bản bắt đầu đi vào hoạt động. Đây là một phần quan trọng của quá trình cải cách hành chính được thực hiện ở Nhật Bản trong những năm vừa qua. Tư tưởng chủ đạo của cuộc cải cách nhằm hướng tới một mô hình *chính phủ nhỏ nhưng mạnh*, bằng cách giảm tải nhiều công việc mà xã hội dân sự phát triển có thể tự làm, không cần sự can thiệp của Chính phủ.

Tổ chức hành chính của Nhật Bản ở cấp trung ương bao gồm: Nội các, là cơ quan hành pháp cao nhất; các cơ quan hành chính cấp cao, dưới sự chỉ đạo chung và trực tiếp của Nội các, bao gồm văn phòng Nội các, các bộ, các ban, ủy ban; một phần chức năng hành pháp do các chủ thể hành chính đặc biệt thực hiện.

#### a. Nội các.

Theo Điều 65, Hiến pháp Nhật Bản, quyền hành pháp do Nội các thực hiện. Phù hợp với nguyên tắc phân công 3 nhánh quyền lực, Nội các là cơ quan hành pháp tối cao. Nội các bao gồm Thủ tướng - người lãnh đạo Nội các và các bộ trưởng nhà nước. Trong đa số các trường hợp, bộ trưởng được lựa chọn từ các đại biểu Quốc hội và là những nhân vật dân sự. Thủ tướng chỉ định bộ trưởng và Nhật Hoàng sẽ phê chuẩn sự chỉ định đó. Trong tiến trình cải cách, số lượng bộ



trưởng đã được cắt giảm. Theo Điều 2, *Luật về Nội các*, số bộ trưởng nhà nước không quá 14 người với điều khoản về khả năng có thể tăng lên đến 17 người trong các trường hợp thật cần thiết. Bộ trưởng nhà nước có thể được bổ nhiệm vào chức vụ lãnh đạo của các cơ quan hành chính khác nhau như Tổng Thư kí Nội các, thủ trưởng các cơ quan quản lý, chủ tịch uỷ ban an ninh xã hội, v.v. Một số bộ trưởng nhà nước có thể được Thủ tướng bổ nhiệm làm bộ trưởng theo những sứ mệnh đặc biệt. Theo Điều 73 Hiến pháp, chức năng Nội các bao gồm: thực thi pháp luật, điều hành các công việc quốc gia; lãnh đạo công tác đối ngoại nhà nước; kí kết các thoả thuận quốc tế với sự cho phép trước và phê chuẩn sau khi kí của Quốc hội; tổ chức hoạt động công vụ theo các tiêu chuẩn luật pháp; làm dự toán ngân sách hàng năm trình Quốc hội phê chuẩn; ban hành các quyết định nhằm thực hiện các nội dung của Hiến pháp, pháp luật; ra các quyết định về ân xá, giảm nhẹ hình phạt, hoãn thi hành án phạt; đề cử người giữ chức vụ chánh án toà án tối cao để Nhật Hoàng phê chuẩn, bổ nhiệm các thẩm phán toà án tối cao, chánh án các toà án cấp dưới theo danh sách các ứng cử viên do toà án tối cao đệ trình; Nội các cũng có quyền thông qua quyết định về việc triệu tập kì họp bất thường của Quốc hội (Điều 53). Chức năng của Nội các còn được xác định cụ thể hơn ở *Luật về Nội các* và trong các luật chuyên ngành theo từng lĩnh vực. Cụ thể, Nội các xác định đường lối chính trị trong vấn đề kiểm tra, giám sát đối với tất cả các cơ quan hành chính nhà nước; xem xét thông tin do Thủ tướng cung cấp về các bất đồng (nếu có) giữa các bộ hay các bộ trưởng trong các vấn đề thuộc thẩm quyền của bộ, bộ trưởng, đưa ra các kiến nghị về giải pháp

khắc phục (có nghĩa là, Nội các thực hiện chức năng trọng tài trong mối quan hệ giữa các bộ); thông qua quyết định trong các trường hợp Thủ tướng tạm đình chỉ thực hiện sáng kiến hay quyết định của bất kì một cơ quan hành chính nhà nước nào.

Như vậy, có thể thấy Nội các Nhật Bản có quyền lực rất lớn, nắm toàn bộ quyền hành chính, hành pháp của đất nước, có ảnh hưởng nhất định đến quá trình lập pháp, có vai trò quan trọng trong hệ thống quyền tư pháp.

### b. Thủ tướng.

Thủ tướng được bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội, và phải là nhân vật dân sự. Việc đề cử Thủ tướng tuân theo quy trình của Quốc hội. Khi hai Viện của Quốc hội đề cử các ứng cử viên khác nhau và không đạt được thoả thuận ở phiên họp chung hoặc trong trường hợp khi Thượng nghị viện không có quyết định về ứng cử viên chức vụ Thủ tướng của Hạ nghị viện trong vòng 10 ngày (trừ ngày nghỉ), kể từ khi Hạ nghị viện ra quyết định thì quyết định của Hạ nghị viện tự động trở thành quyết định của Quốc hội (Điều 67, Hiến pháp). Quốc hội đề cử và Nhật Hoàng phê chuẩn chức vụ Thủ tướng. Như vậy, Thủ tướng thường là lãnh tụ của đảng chiếm đa số trong Quốc hội.

Theo các quy định của Hiến pháp, Thủ tướng có thẩm quyền rất rộng: bổ nhiệm và miễn nhiệm các bộ trưởng nhà nước; giữ vị trí chủ tịch các cuộc họp Nội các; hiện diện và phát biểu trong các kì họp Quốc hội; đệ trình Quốc hội các dự thảo luật; đọc báo cáo trước Quốc hội về công việc quốc gia nói chung, về chính sách đối ngoại nói riêng; thực hiện chức năng trọng tài khi nảy sinh tình huống không rõ ràng về thẩm quyền giữa các bộ; tạm



dùng các quyết định và biện pháp hành chính của bất kỳ cơ quan hành chính nào; phản đối việc không thực hiện các quyết định và biện pháp hành chính; bổ nhiệm người giữ chức Thủ tướng tạm quyền, bộ trưởng tạm quyền; thực hiện sự kiểm tra và giám sát tối cao đối với lực lượng phòng vệ Nhật Bản; tuyên bố tình trạng khẩn cấp liên quan đến lý do an ninh cũng như thiên tai.

Phiên họp Nội các thường kì theo truyền thống tiến hành hàng tuần vào các ngày thứ ba và thứ năm. Khi cần thiết, Nội các có thể tiến hành các phiên họp khẩn cấp. Trước đây, vai trò lãnh đạo của Thủ tướng đối với Nội các bị hạn chế bởi *nguyên tắc tập thể và truyền thống đồng thuận* trong việc thông qua các quyết định. Điểm mới quan trọng của quá trình cải cách cơ cấu Chính phủ Nhật Bản là những sửa đổi trong *Luật về Nội các*, liên quan đến phiên họp Nội các. Những sửa đổi này được thiết kế theo hướng tăng thẩm quyền của Thủ tướng. Thủ tướng có *quyền quyết định* trong việc xác định đường lối cơ bản của chính sách đối ngoại, an ninh quốc gia, quản lý các cơ quan hành chính, công chức, xây dựng dự toán ngân sách.

Trong tương lai, vai trò, thẩm quyền của Thủ tướng sẽ tăng lên đáng kể. Hiện tại, trong các uỷ ban đặc biệt của cả hai Viện, Quốc hội đang thảo luận về cải cách, sửa đổi Hiến pháp. Trong số các điểm dự kiến sửa đổi có ý tưởng về việc tiến hành tổng tuyển cử để trực tiếp bầu Thủ tướng hoặc Thủ tướng chỉ do một Viện của Quốc hội, mà cụ thể là Hạ nghị viện bầu. Nếu những ý tưởng đó được thực hiện, địa vị của Thủ tướng sẽ được củng cố đáng kể không chỉ trong mối quan hệ với các cơ cấu hành chính quan liêu mà cả trong tương quan với các lực

lượng chính trị của đất nước.

Trong cơ cấu Nội các có các tổ chức giúp việc trực tiếp. Quan trọng nhất trong số đó là Ban Thư kí Nội các. Ban Thư kí thực hiện chức năng giúp việc trực tiếp cho Thủ tướng, bao gồm: sắp xếp lịch làm việc, chuẩn bị các vấn đề sẽ đưa ra phiên họp Nội các; xây dựng kế hoạch, điều phối các hướng cơ bản trong đường lối chính trị của Nội các, thu thập và phân tích thông tin theo các phương hướng đó; điều phối hoạt động của các bộ phận, đảm bảo sự thống nhất và nhịp nhàng trong hoạt động của các bộ phận vì mục tiêu chung. Thành phần của Ban Thư kí trong quá trình cải cách được tăng cường và mở rộng đáng kể bằng cách bổ sung các nhà chính trị cũng như bổ sung thêm các chức danh quan chức cấp cao, cho phép bổ nhiệm vào các vị trí này những nhân vật "*nổi tiếng*" nhưng không phải là công chức nhà nước.

Lãnh đạo Ban Thư kí là Tổng Thư kí Nội các, quan chức hàm bộ trưởng. Theo truyền thống, Thủ tướng thường chỉ định nhà chính trị có uy tín, kinh nghiệm từ trong nội bộ đảng mình nắm giữ chức vụ này. Giúp việc cho Tổng Thư kí có 3 Phó Tổng Thư kí, chịu trách nhiệm đối với 3 lĩnh vực: chính sách đối nội; chính sách đối ngoại; an ninh quốc gia và điều tiết khủng hoảng (Crisis Management).

Trong cơ cấu Ban Thư kí có các cố vấn Thủ tướng (số lượng có thể lên đến 5 người). Các cố vấn chịu sự quản lý trực tiếp của Thủ tướng, không thông qua Tổng Thư kí. Các cố vấn tư vấn trực tiếp cho Thủ tướng và có thể phát biểu quan điểm cá nhân của mình về vấn đề nào đó với Thủ tướng khi Thủ tướng yêu cầu. Ngoài ra, trong thành phần Ban Thư kí Nội các còn có một loạt các chức danh cố vấn khác như cố vấn Nội các về quan hệ



## NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

với xã hội; cố vấn Nội các về vấn đề thông tin v.v. Đồng thời, trong thành phần Ban Thư kí còn có các thư kí riêng cho Thủ tướng và các bộ trưởng nhà nước cùng một số chức danh khác, số lượng biên chế được quy định bằng một sắc lệnh của Chính phủ.

Một cơ cấu quan trọng của Nội các là Hội đồng An ninh. Hội đồng An ninh có chức năng đưa ra các khuyến nghị về các biện pháp trong các tình huống khẩn cấp và trong các vấn đề liên quan đến an ninh quốc gia. Thành phần Hội đồng An ninh có Thủ tướng, Tổng Thư kí Nội các, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Chủ tịch Ủy ban An ninh công cộng, Cục trưởng Cục Phòng vệ Nhật Bản.

Trong cơ cấu trực thuộc Nội các còn có Cơ quan Nhân sự quốc gia, Bộ phận pháp chế, Cơ quan Thanh tra.

*c. Văn phòng Nội các và các bộ, uỷ ban.*

Văn phòng Nội các được xây dựng trên cơ sở Văn phòng Thủ tướng trước đây, giúp cho hoạt động của Nội các và Ban Thư kí. Văn phòng xây dựng kế hoạch cơ bản, các dự án cụ thể, điều phối hoạt động của các cơ quan hành chính quốc gia (các bộ, uỷ ban) trên những lĩnh vực quan trọng nhất trong đường lối của Nội các. Văn phòng Nội các còn có chức năng đảm bảo an ninh quốc gia và an ninh công cộng. Trực thuộc Văn phòng Nội các có Cục Phòng vệ quốc gia và Ủy ban An ninh công cộng với các cơ cấu cảnh sát dưới quyền. Trực thuộc Văn phòng Nội các còn có cơ cấu quản lý điều tiết khủng hoảng và phá sản tài chính bởi những vấn đề này cũng gây nguy hiểm cho an ninh quốc gia. Một số chức năng liên ngành khác, không liên quan đến an ninh quốc gia của Văn

phòng Nội các trước đây nay chuyển sang Bộ Tổng vụ. Như vậy, Văn phòng Nội các nổi lên với vai trò nhà tổ chức trong việc giải quyết các vấn đề mang tính chiến lược và vấn đề đảm bảo an ninh quốc gia theo nghĩa rộng. Địa vị quan trọng của Văn phòng Nội các được khẳng định thêm ở chỗ Thủ tướng là người trực tiếp lãnh đạo hoạt động của Văn phòng. Rất nhiều quan chức cao cấp tập trung trong biên chế của Văn phòng Nội các. Bên cạnh Tổng Thư kí và 3 Phó Tổng Thư kí còn có các bộ trưởng theo các công vụ đặc biệt (Minister of State for Special Missions); 3 cố vấn Quốc hội và 3 thứ trưởng. Nhìn chung, sau khi cơ cấu lại, với tư cách là cơ quan hỗ trợ hoạt động của Thủ tướng và Nội các, Văn phòng Nội các có vai trò ngày càng quan trọng và ảnh hưởng rộng lớn.

Về các bộ, uỷ ban, theo *Luật cơ bản cải cách các bộ* (ngày 08-7-1998), số bộ đã được cắt giảm đáng kể nhằm mục tiêu tăng cường chức năng của Nội các, tăng hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Từ ngày 06-01-2001, cơ cấu các cơ quan hành chính trung ương bao gồm Văn phòng Nội các và 10 bộ: Bộ Tổng vụ (Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications); Bộ Tư pháp; Bộ Ngoại giao; Bộ Tài chính; Bộ Giáo dục, Văn hoá và Khoa học; Bộ Y tế, Phúc lợi và Lao động; Bộ Nông - Lâm - Ngư nghiệp; Bộ Kinh tế và Công nghiệp; Bộ Lãnh thổ quốc gia và Giao thông vận tải (có một số tài liệu gọi là Bộ Địa địa và Giao thông vận tải); Bộ Môi trường. Cục Phòng vệ quốc gia và Ủy ban An ninh công cộng trực thuộc Văn phòng Nội các (nhưng trên thực tế đây là các cơ quan ngang bộ).

Lãnh đạo bộ là các bộ trưởng. Trong mỗi bộ có từ 1 - 3 thứ trưởng, 1 - 3 cố vấn



## NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

ngiht viện. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm thứ trưởng và các cố vấn nghị viện đều theo đề nghị của bộ trưởng. Mỗi bộ đều có cơ cấu phức tạp, gồm cơ cấu tổ chức của bản thân bộ và các đơn vị trực thuộc. Các đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của bản thân bộ gồm Ban Thư kí bộ trưởng, các vụ chuyên môn giúp việc. Các đơn vị trực thuộc là các ban, uỷ ban được thành lập theo *Luật Tổ chức hành chính nhà nước*, khác với bộ, cơ quan ngang bộ ở chỗ các ban, uỷ ban không trực tiếp trực thuộc Nội các, không được trực tiếp báo cáo

Nội các hay đưa ra các dự thảo luật như các bộ, cơ quan ngang bộ.

Nhìn chung, sau quá trình cải cách, bộ máy hành chính nhà nước trung ương Nhật Bản đã giảm bớt đầu mối các bộ, hoạt động hiệu quả, đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao của một xã hội hiện đại□

Tư liệu:

- Tạp chí Nghiên cứu Viễn đông số 5 - 2003 (tiếng Nga).
- Tạp chí Á Phi ngày nay số 8 - 2002 (tiếng Nga).

\* \* \* \* \*

## MỘT SỐ GIẢI PHÁP VĨ MÔ...

(Tiếp theo trang 25)

các công cụ của chính sách tiền tệ, đảm bảo cân đối tổng thể quan hệ tiền hàng bằng sự kiểm soát khối lượng tiền lưu thông phù hợp tốc độ tăng khối lượng hàng hoá, dịch vụ tiêu thụ. Có giải pháp mạnh giảm nợ xấu của nền kinh tế. Việc sử dụng vốn tiền gửi ngắn hạn cho vay trung và dài hạn cần đảm bảo trong giới hạn, tăng cường sử dụng linh hoạt các công cụ nợ có tính thanh khoản cao.

Tổ chức tốt hơn thị trường và lưu thông các mặt hàng trọng yếu, hình thành các kênh phân phối hợp lý, kiểm soát cho được tình trạng độc quyền, ngăn ngừa và xử lý nghiêm tình trạng lũng đoạn giá không để xảy ra tình trạng tăng giá thép, giá thuốc như đầu năm 2004. Kiểm soát giá cả một số mặt hàng thiết yếu đối với sản xuất, đời sống nhân dân như lương thực, thuốc chữa bệnh, xăng dầu, sắt thép, xi măng... và vấn đề hết sức quan trọng là phải áp dụng kiên quyết các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sản xuất và tiêu dùng. Lấy

năm 2005 là năm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí công quỹ nhà nước (không chỉ NSNN), lãng phí thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản. Kiểm soát chặt chẽ việc cung ứng tiền cho nền kinh tế và thực hiện bằng được các chủ trương tiết kiệm 10% chi tiêu thường xuyên, tiết kiệm mua sắm, chi tiêu tài sản công trong lễ khởi công, khánh thành, tổng kết, kỉ niệm...; thực hiện kiên quyết các biện pháp kinh tế, biện pháp hành chính-kinh tế vào những thời điểm và phạm vi thích hợp đối với những hàng hoá, dịch vụ thiết yếu phục vụ sản xuất và đời sống v.v.

Nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm 2005 rất nặng nề, chỉ có phấn đấu quyết liệt, chủ động triển khai đồng bộ các giải pháp, phát huy năng lực cao nhất của từng người, từng đơn vị, từng ngành, từng địa phương... mới có thể đạt được nhiệm vụ, mục tiêu đã đề ra, đưa kinh tế Việt Nam tiếp tục phát triển, ổn định và bền vững□