

CƠ CHẾ VẬN HÀNH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC - KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC

■ TS. VĂN TẮT THU (*)

Để có thêm cơ sở giúp việc triển khai thực hiện nghị quyết của Đảng, Quốc hội và Chính phủ về cải cách hành chính nhà nước thời gian vừa qua chúng tôi đã tập trung nghiên cứu chuyên đề khoa học “kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về tổ chức và cơ chế vận hành bộ máy hành chính Nhà nước”. Trong bài viết này xin trình bày một số kết luận rút ra trong quá trình nghiên cứu để bạn đọc tham khảo.

1. Nhìn chung Chính phủ các nước đều là một thiết chế thống nhất hai mặt, chính trị và hành chính, ý chí chính trị của Quốc hội, của Đảng cầm quyền chỉ có thể được thực hiện thông qua hoạt động của Chính phủ, của bộ máy hành chính Nhà nước. Quy chế pháp lý, vai trò thực tế, trình tự thành lập và hoạt động của Chính phủ ở các nước được xác định trước hết bởi chính thể, bởi chế độ chính trị và thực tế đời sống chính trị của các nước đó.

2. Về tên gọi: Nhìn chung cơ quan (tổ chức) đứng đầu chính quyền hành pháp của đa số các nước trên thế giới có tên là Chính phủ (government), một số nước có tên gọi là Hội đồng Bộ trưởng (Ấn Độ, Italia) có nước Chính phủ có tên gọi là nội các (Nhật Bản), có nước có tên gọi là Quốc vụ viện (Trung Quốc) cũng có nước có tên gọi là chính vụ viện (Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên).

3. Chế định về chính phủ, phương pháp, quy trình thành lập Chính phủ đều do Hiến pháp của các nước quy định (trừ Anh ghi trong đạo luật hiến pháp và tục lệ). Nói chung phương pháp và quy trình thành lập Chính phủ của các nước rất khác nhau hoặc theo phương pháp bầu hoặc theo phương pháp bổ

nhệm. Song yêu cầu chung (điểm chung) là Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ phải được Quốc hội tín nhiệm (ủng hộ). Địa vị pháp lý của mọi Chính phủ đều là tổ chức nắm giữ quyền lực hành pháp trong một quốc gia, Chính phủ kiểm soát toàn bộ hoạt động hành chính. Hiến pháp của các nước không quy định cụ thể quyền hạn của Chính phủ mà chỉ quy định những quyền hạn chung nhất - quản lý công việc Nhà nước về đối nội, đối ngoại, đóng vai trò quyết định trong việc hoạch định và thực hiện các chính sách của quốc gia. Hiến pháp của các nước quy định trách nhiệm khác nhau của Chính phủ. Ở Mỹ, Chính phủ chịu trách nhiệm trước Tổng thống, còn đa số các nước khác Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và người đứng đầu Nhà nước. Nói chung có 3 loại trách nhiệm của Chính phủ: trách nhiệm chính trị, trách nhiệm dân sự và trách nhiệm hình sự.

4. Về thành phần Chính phủ: nhìn chung thành phần Chính phủ của các nước gồm có người đứng đầu Chính phủ và các thành viên. Người đứng đầu Chính phủ thường có tên gọi là Thủ tướng và các thành viên là Bộ trưởng và Thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ. Có nước trong thành phần Chính phủ còn có thêm các Phó Thủ tướng, các Quốc vụ khanh, thậm chí có thêm Thứ trưởng và thư kí Nghị viện của Bộ (ví dụ như Ấn Độ). Số lượng thành viên Chính phủ của các nước rất khác nhau. Các nước như Anh, Mỹ số lượng thành viên Chính phủ do người đứng đầu Nhà nước quyết định, còn đa số các nước khác Quốc hội (Nghị viện) quyết định.

5. Người đứng đầu Chính phủ: ở các nước khác nhau người đứng đầu Chính phủ

(*) Chánh Văn phòng Bộ Nội vụ

được gọi bằng những tên khác nhau. Đa số các nước gọi người đứng đầu quyền hành pháp, đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng. Có nước gọi người đứng đầu Chính phủ là Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (Italia) có nước gọi là Chủ tịch Chính phủ (Nga). Có nước người đứng đầu chính quyền hành pháp là Tổng thống (Mỹ, Pháp), người đứng đầu Chính phủ ở đa số các nước do Tổng thống bổ nhiệm một số nước do Tổng thống bổ nhiệm với sự đồng ý của Nghị viện (Quốc hội). Ở Anh Thủ tướng do Nữ hoàng bổ nhiệm, người đứng đầu chiếm đa số ghế trong Hạ Nghị viện ở Nhật Thủ tướng do Nhật Hoàng bổ nhiệm theo quyết định của Quốc hội. Trên thực tế Thủ tướng là lãnh tụ của Đảng hay liên minh Đảng phái chiếm đa số ghế trong Quốc hội (Hạ nghị viện), ở các nước theo chính thể cộng hoà dân chủ xã hội chủ nghĩa (Trung Quốc, Việt Nam) Thủ tướng do Đảng Cộng sản đề cử, Quốc hội bầu, Chủ tịch nước bổ nhiệm.

Đa số các nước quy định quyền hạn của Thủ tướng rất rộng lớn, đóng vai trò chủ đạo trong Chính phủ trực tiếp lãnh đạo hoạt động của Chính phủ, quyết định phương hướng chính trị và đường lối hoạt động của Chính phủ, có quyền can thiệp vào bất cứ lĩnh vực nào thuộc quản lý Nhà nước, có quyền lựa chọn và đề nghị Tổng thống bổ nhiệm các thành viên Chính phủ. Có quyền bổ nhiệm và miễn nhiệm một số quan chức cao cấp. Cá biệt có một số nước chẳng hạn như ở Anh Thủ tướng còn có quyền triệu tập, giải thể Quốc hội, tuyên bố chiến tranh, ký kết hoà bình.v.v... Ở Nhật Bản toàn bộ quyền hành pháp tập trung vào trong tay Thủ tướng, Thủ tướng Chính phủ không những có quyền bổ nhiệm mà còn có quyền miễn nhiệm các Bộ trưởng thành viên nội các, Bộ trưởng đương nhiệm không thể bị truy tố nếu không được phép của Thủ tướng.

6. Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ (gọi chung là Bộ trưởng)- là thành viên của Chính phủ - là người đứng đầu ngành hoặc lĩnh vực do Thủ tướng phân công phụ trách ở các nước theo chính thể cộng hoà nghị viện, chính thể cộng hoà Tổng thống, Nghị viện Tổng thống và quân chủ lập hiến do Tổng thống, hoặc Nữ hoàng bổ nhiệm theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (riêng ở Nhật do Thủ

tướng Chính phủ bổ nhiệm) ở các nước theo chính thể cộng hoà dân chủ xã hội chủ nghĩa do Đảng cộng sản đề cử, Quốc hội bầu, Chủ tịch nước bổ nhiệm). Các loại Bộ trưởng có: Bộ trưởng phụ trách các Bộ cụ thể; Bộ trưởng không Bộ; Bộ trưởng Quốc vụ khanh.

Một số nước như ở Anh còn có thêm Bộ trưởng Nhà nước, Bộ trưởng thư ký Nghị viện, Bộ trưởng là thành viên nội các và Bộ trưởng không phải là thành viên nội các. Đa số các nước thành viên Chính phủ phải là đại biểu Quốc hội (Nghị sĩ Quốc hội) nhưng có một số nước lại quy định các thành viên Chính phủ không kiêm nhiệm chức danh đại biểu Quốc hội, Thủ tướng và các Bộ trưởng không được đảm nhận chức vụ được trả lương khác (Cộng hoà Liên bang Đức) và Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ chỉ là viên chức dân sự (Nhật Bản).

Giúp việc cho Bộ trưởng là các thứ trưởng, nhiều nước trong một bộ chỉ có 1 thứ trưởng.

7. Trong Chính phủ một số nước thành lập một cơ quan đặc biệt với tư cách là phương tiện quan trọng để Thủ tướng lãnh đạo công tác của Chính phủ. Đây là cơ cấu quyết sách cao nhất của Chính phủ, là hạt nhân lãnh đạo của Chính phủ quyết định mọi quyết sách quan trọng đó là Hội đồng nội các (Đức); nội các (Anh, Ấn Độ), Đoàn Chủ tịch Chính phủ (Nga), Đoàn Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (Italia), Ủy ban Thường vụ đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Trung Quốc) thành phần của các cơ quan này thường là Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ (nếu có) và Bộ trưởng các Bộ quan trọng. Cơ quan này không phải là một cấp lãnh đạo trong Chính phủ. Trong đó có các Ủy ban nội các đều do Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch, Bộ trưởng chủ quản làm Phó Chủ tịch.

8. Ở đa số các nước thành viên Chính phủ khi nhận chức phải tuyên thệ trước Tổng thống hoặc Quốc hội. Ở hầu hết các nước thực hiện chế độ biểu quyết không tín nhiệm Chính phủ. Nếu Quốc hội biểu quyết không tín nhiệm Chính phủ thì Chính phủ hoặc thành viên Chính phủ từ chức, một số nước đề ra nguyên tắc nếu Thủ tướng Chính phủ từ chức thì tất cả các thành viên khác phải từ chức.

9. Về cơ cấu tổ chức của Chính phủ: nhìn chung trong Luật tổ chức Chính phủ của

các nước không quy định cơ cấu cụ thể của Chính phủ (ngoại trừ một số nước như Nhật Bản quy định cụ thể số lượng các Bộ, thậm chí cả số lượng Cục, Vụ trong tất cả các Bộ). Trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ ở hầu hết các nước có Bộ và cơ quan ngang Bộ, có hai loại hình Bộ chủ yếu là Bộ quản lý lĩnh vực và Bộ quản lý ngành.

10. Bộ máy giúp việc đắc lực cho Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ là Văn phòng Thủ tướng, Văn phòng Chính phủ. Đây là cơ quan tham mưu tổng hợp của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, nó được tăng cường đầu tư và tổ chức rất chặt chẽ, trong đó có Ban thư ký riêng của Thủ tướng hay Ban thư ký riêng của nội các.

11. Hình thức hoạt động và chế độ làm việc: hình thức hoạt động chủ yếu của Chính phủ các nước thông qua các kỳ họp. Triệu tập và chủ trì các cuộc họp do người đứng đầu Chính phủ (trừ các nước theo chính thể Cộng hoà Tổng thống, hoặc nghị viện Tổng thống). Hiến pháp nhiều nước quy định Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, nhưng trong thực tế không thực hiện được. Một số nước Chính phủ thông qua các nghị quyết và các văn bản pháp quy do Chính phủ ban hành theo nguyên tắc đa số phiếu tán thành, song ở một số nước khác do người đứng đầu Chính phủ kết luận và quyết định.

12. Các hoạt động của Chính phủ thực hiện thông qua bộ máy hành chính Nhà nước. Theo cấp bậc hành chính lãnh thổ bộ máy hành chính Nhà nước gồm 2 cấp: bộ máy hành chính Trung ương (Chính phủ) gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ và bộ máy hành chính địa phương bao gồm toàn bộ các tổ chức hành chính Nhà nước tại địa phương thực hiện chức năng quản lý hành chính tại địa phương. Các nước trên thế giới tổ chức hành chính khác nhau tùy thuộc vào điều kiện lịch sử, kinh tế - xã hội và chính trị của mình. Song nhìn chung, mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương thể hiện qua các hình thức tập quyền, tản quyền và phân quyền. Mỗi hình thức tổ chức đều có những ưu điểm và hạn chế nhất định, quan trọng là tận dụng được các ưu điểm khắc phục các khuyết điểm.

13. Những nguyên tắc cơ bản tổ chức bộ máy hành chính: nhìn chung bộ máy hành

chính của các nước trên thế giới đều được tổ chức trên cơ sở những nguyên tắc mang tính chính trị như: đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền đối với bộ máy hành chính Nhà nước, nguyên tắc tập trung dân chủ, pháp chế, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ; phân biệt quản lý nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh.v.v... và những nguyên tắc mang tính chất khoa học của các ngành khoa học: hành chính, tổ chức, tổ chức khoa học lao động cụ thể như: thứ bậc hành chính, chặt chẽ thông suốt; hệ thống; hoàn chỉnh thống nhất, phân định thẩm quyền quản lý hợp lý cho các cấp, các bộ phận; nhất trí giữa chức năng, nhiệm vụ với thẩm quyền; tiết kiệm, hiệu quả.v.v...

14. Các loại mô hình tổ chức chính quyền địa phương phổ biến ở các nước trên thế giới bao gồm: chính quyền địa phương dân cử theo phương thức phân quyền; chính quyền địa phương kết hợp phương thức phân quyền và phương thức tản quyền; chính quyền địa phương do Trung ương đặt ra, bổ nhiệm nhân sự (không có Hội đồng nhân dân cử theo phương thức tập quyền và tản quyền). Ở một số nước cơ quan hành chính địa phương do Chính phủ bổ nhiệm và nằm trong hệ thống hành chính Nhà nước thông suốt từ Trung ương tới cơ sở. Có thể Chính phủ bổ nhiệm tất cả những người đứng đầu các cấp hành chính, các Bộ trưởng bổ nhiệm người đứng đầu quản lý ngành. Các cơ quan này vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước do Chính phủ giao, vừa thực hiện chức năng của địa phương.

15. Số lượng các cấp chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính ở các nước trên thế giới có từ 2-6 cấp, phổ biến nhất là 3 cấp, có Hội đồng nhân dân bầu ra đại diện cho quyền lợi của nhân dân địa phương. Nhìn chung tất cả các quốc gia đều thống nhất chung ở các khái niệm: chính quyền Trung ương (Chính phủ), chính quyền cơ sở.

16. Tuy có sự khác biệt về chính thể, về chế độ chính trị, mọi Chính phủ trên thế giới hiện nay đều phải đương đầu với những thách thức mới của xu hướng toàn cầu hoá nền kinh tế và sự phát triển chóng mặt của khoa học công nghệ, buộc phải tiến hành cải cách, đổi mới phương thức hoạt động để thích ứng với những thay đổi nhanh chóng và phức

tập hiện nay. Xu hướng cải cách hành chính ở các nước hiện nay không tập trung vào việc thay đổi những thiết chế đã ghi trong hiến pháp mà nhấn mạnh vào việc đổi mới cách thức làm việc. Điều hành và quản lý của bộ máy Chính phủ thông qua hệ thống hành chính. Cải cách hành chính hướng về nhân dân, xây dựng một nền hành chính phục vụ nhân dân, đặt công dân vào trung tâm của dịch vụ công, mở rộng tấn quyền hành chính, tập trung nhà nước trung ương vào những nhiệm vụ chiến lược, hiện đại hóa công tác quản lý nhà nước. Nhiều nước đặt mục tiêu của cải cách hành chính là “xây dựng một Nhà nước gần dân hơn, một Nhà nước hiệu quả hơn”, “một nền hành chính gọn nhẹ và hiệu quả phù hợp và đáp ứng nhu cầu của tình hình mới”, “một nền hành chính coi trọng quyền làm chủ của nhân dân, không xa rời dân và được dân tin cậy”, “một nền hành chính phục vụ nhân dân có hiệu quả cao hơn, chất lượng cao hơn”.v.v... Nội dung cải cách hành chính ở hầu hết các nước đặc biệt là các nước phát triển trên thế giới như Anh, Pháp, Mỹ, Đức, Nhật Bản.v.v... đều tập trung vào các vấn đề; “cải cách cơ cấu lại các cơ quan hành chính ở Trung ương, giảm đầu mối trực thuộc Chính phủ làm cho bộ máy tinh gọn, không trùng lặp chồng chéo”, “đẩy mạnh việc loại bỏ những quy định cứng nhắc”. “Đẩy mạnh việc phân quyền, bãi bỏ các doanh nghiệp hành chính quốc gia giao cho các cơ quan chính quyền địa phương”, “giảm thiểu tối đa và hợp lý hoá các tổng công ty nhà nước và cơ quan tương đương, Nhà nước không can thiệp vào công tác quản lý hàng ngày của các doanh nghiệp nhà nước, tập trung vào những nhiệm vụ chiến lược”; “cải cách tài chính công và công khai hoá các hoạt động trong nền hành chính”; “Chính phủ xúc tác cấm lái chứ không bơi chèo”; “Chính phủ cộng đồng - giao quyền hơn là phục vụ”; “Chính phủ có tính cạnh tranh”; “Chính phủ hoạt động theo hướng nhiệm vụ, định hướng theo kết quả, hoạt động theo hướng khách hàng, Chính phủ kiểu doanh nghiệp”; Chính phủ dự liệu trước”; “Chính phủ phi tập trung hoá”; “Chính phủ hướng vào thị trường”.v.v...

17. Khó có thể tìm được mô hình tổ chức Chính phủ nói riêng hay bộ máy hành chính nói

chung tối ưu và thống nhất cho tất cả các nước. Nhưng qua thực tiễn tiến hành cải cách hành chính dưới tác động mạnh mẽ của toàn cầu hoá nền kinh tế và sự phát triển tột bậc của khoa học và công nghệ đặc biệt là công nghệ thông tin của cơ chế thị trường ở các nước trên thế giới về mặt lý luận và nhận thức đã hình thành một số khuynh hướng hay mô hình tổ chức bộ máy hành chính, tổ chức Chính phủ có thể nghiên cứu tham khảo của mỗi nước như: mô hình thị trường; mô hình Chính phủ tham gia; mô hình Chính phủ linh hoạt và mô hình Chính phủ bãi bỏ quy định, việc lựa chọn mô hình nào cần phải căn cứ vào điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của mỗi nước.

18. Trong lịch sử nhà nước cho đến nay tồn tại 3 mô hình tổ chức nền hành chính đó là mô hình “nền hành chính truyền thống”, “nền hành chính dân chủ”; “nền hành chính phát triển”. 3 mô hình này ra đời và tồn tại trong các điều kiện và hoàn cảnh lịch sử khác nhau, mỗi mô hình có những mặt ưu và khuyết điểm nhất định và việc phân loại chúng chỉ có ý nghĩa tương đối. Điều quan trọng phải nhận thức được là trình độ phát triển kinh tế xã hội của mỗi nước. Xây dựng nền kinh tế thị trường tất yếu phải xây dựng nền hành chính phát triển, cần xác định một vấn đề có tính nguyên tắc là mô hình hành chính phát triển tự nó không phủ nhận bản chất xã hội chủ nghĩa, hành chính phát triển chủ nghĩa xã hội không loại trừ nhau, phủ định nhau, cần phải khai thác triệt để các ưu điểm của nó.

19. Xây dựng nền hành chính công trong thế kỷ 21 cần phải chú ý đến các xu thế như: phân cấp mạnh thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương; xây dựng và củng cố chính quyền trên cơ sở pháp quyền; xây dựng một Chính phủ gần dân, sát dân, hướng vào nhân dân phục vụ; thay đổi theo sự phát triển của khoa học và công nghệ; cải cách để thích ứng với môi trường; duy trì được niềm tin trong xã hội và trong nhân dân; gọn nhẹ nhưng có sức mạnh hơn; phát triển quan hệ đối tác giữa khu vực: công, tư và phi Chính phủ; có hệ thống quản lý tài chính, quản lý công vụ hợp lý; chú trọng đến các yếu tố toàn cầu; cải cách hành chính để tạo động lực cho kinh tế phát triển; thu thập người trẻ và có tài vào nền công vụ. ■