HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

# QUẢN LÍ
# HÀNH CHÍNH CÔNG

*(Chủ biên: Thạc sĩ Bùi Văn Quyết)*

THƯ VIỆN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ
TP.HCM
Số: 2588

NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH
HÀ NỘI - 2006

# LỜI NÓI ĐẦU

*Để góp phần đổi mới và hoàn thiện nội dung, chương trình đào tạo, nâng cao chất lượng của cán bộ quản lý kinh tế tài chính, môn học* ***"Quản lí hành chính công"*** *gần đây đã được đưa vào giảng dạy tại Học viện Tài chính.*

*Môn học cung cấp cho sinh viên những kiến thức cơ bản về quản lí hành chính công, về công nghệ hành chính; trang bị những kiến thức nghiệp vụ về quản lí hành chính công trong các lĩnh vực kinh tế, tài chính - tiền tệ, kế toán, kiểm toán. Đồng thời, môn học cũng đưa ra những quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta về những nội dung cần phải tiến hành đối với cải cách hành chính công hiện nay của đất nước.*

*Cuốn bài giảng gốc "Quản lí hành chính công" do Thạc sĩ Bùi Văn Quyết làm chủ biên, cùng sự đóng góp biên soạn của Tiến sĩ Nguyễn Đức Lợi, Tiến sĩ Phạm Văn Nhật và các giáo viên trong nhóm tham gia giảng dạy môn học thuộc Bộ môn Quản lí Kinh tế. Với sự cố gắng của tập thể các tác giả trong quá trình nghiên cứu, biên soạn, tập bài giảng đã được trình bày ngắn gọn, với những nội dung cơ bản đã được chắt lọc. Tuy nhiên, do còn nhiều khó khăn và thời gian có hạn, mặt khác lĩnh vực quản lí hành chính công lại là lĩnh vực rất rộng lớn, với nhiều nội dung phức tạp, nên cuốn sách chắc chắn còn nhiều khiếm khuyết. Tập thể tác*

*giả mong nhận được các ý kiến đóng góp của bạn đọc để lần xuất bản sau cuốn sách được hoàn thiện hơn.*

*Học viện và tập thể tác giả xin chân thành cám ơn các nhà khoa học: TS. Phạm Văn Khoan, ThS. Nguyễn Trọng Thản, ThS. Bùi Tiến Hanh đã cung cấp các tài liệu và có nhiều ý kiến đóng góp trong quá trình biên soạn góp phần hoàn thành và nâng cao chất lượng khoa học Tập bài giảng này.*

***Hà Nội, tháng 9 năm 2006***

**Ban Quản lí Khoa học**

**Học viện Tài chính**

# Chương 1

# NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH CÔNG

## 1.1. Khái quát chung về quản lí hành chính công

### *1.1.1. Các quan niệm về hành chính*

Theo tiếng Latinh cổ, hành chính - Administratio - tự nó có tính hai mặt: "quản lý" và "hỗ trợ", "cai trị" và "phục vụ". Còn trong Từ điển tiếng Việt, "hành chính" là "phạm vi quản lý, chỉ đạo việc thi hành chính sách, pháp luật của nhà nước", hoặc những gì "thuộc những công việc giấy tờ, văn thư, kế toán trong cơ quan nhà nước". Thuật ngữ "hành chính" được sử dụng với nội dung rất đa nghĩa và thường không đi đến một sự thống nhất chung. Tùy theo các hướng tiếp cận khác nhau sẽ có cách hiểu khác nhau về hành chính. Nhìn chung, hành chính là hoạt động của con người nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức và được xem là những hoạt động quản lí các công việc nhà nước, xuất hiện cùng với nhà nước.

Tuy có nhiều cách tiếp cận khác nhau, nhưng quan niệm về hành chính vẫn có những điểm chung là:

*Thứ nhất:* Hành chính là hoạt động tổ chức, quản lí và điều hành.

*Thứ hai:* Hành chính là hoạt động có mục đích phục vụ lợi ích chung.

*Thứ ba:* Đa số các hoạt động hành chính là hoạt động của cơ quan nhà nước.

Từ những điểm chung trên đây có thể đi đến khái niệm về hành chính như sau:

*Hành chính là hoạt động tổ chức, quản lí và điều hành được tiến hành trên cơ sở sự ràng buộc bởi những qui tắc nhất định, nhằm đạt tới mục đích phục vụ cho lợi ích chung đã được xác định.*

### *1.1.2. Khái niệm về quản lí hành chính công*

Trong khái niệm về hành chính thì "hành chính công" là một thuật ngữ được sử dụng cách đây không lâu; nó được xem xét dưới khía cạnh hoạt động của nhà nước (chính phủ) và chính điều đó đã phân biệt hành chính công với các loại hành chính khác. Nhiều người nghiên cứu quản lí nhà nước cho rằng thuật ngữ "hành chính công" được các học giả Pháp và Đức sử dụng vào những năm cuối thế kỷ 18. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng thuật ngữ này đã có ngay từ khi nhà nước phải tiến hành các hoạt động quản lí những vấn đề chung của xã hội, tức là từ khi nhà nước được hình thành.

Trong tư duy chung, quyền lực nhà nước (còn gọi là quyền lực công) là loại quyền lực đặc biệt được nhân dân trao cho Nhà nước và Nhà nước sử dụng quyền lực đó để quản lí nhà nước nhằm đạt được các mục tiêu chung của Nhà nước. Việc tổ chức thực thi quyền lực công thường

được chia thành ba nhóm: thực thi quyền lập pháp, thực thi quyền hành pháp, và thực thi quyền tư pháp. Trong đó, thực thi quyền hành pháp là một bộ phận đặc biệt trong hoạt động quản lí nhà nước nhằm tổ chức đời sống kinh tế - xã hội theo pháp luật một cách có hiệu quả và nó được trao cho những cơ quan thuộc Chính phủ. Quá trình tổ chức thực thi quyền hành pháp của Chính phủ được gọi là "*quản lí hành chính công*".

Giữa "hành chính công" và "quản lí hành chính công" có sự khác biệt nhất định: "hành chính công" chủ yếu đề cập tới thể chế, chức năng hoạt động của các cơ quan hành chính; còn "quản lí hành chính công" thì lại chủ yếu đề cập tới việc tổ chức, điều chỉnh và sự tác động đến các hoạt động của các cơ quan hành chính. Tuy nhiên, trong nhiều tài liệu của các nước cũng như ở nước ta, chúng thường có sự đồng nhất với nhau và có thể thay thế lẫn nhau.

Có thể kể ra một số cách hiểu về "quản lí hành chính công". Đó là công cụ của Chính phủ để thực hiện các hoạt động nhằm đảm bảo các chức năng của Chính phủ. Đó là hoạt động hợp tác của nhiều người để đạt được mục tiêu của Chính phủ. Đó là các hoạt động liên quan đến xây dựng chính sách và thực hiện chính sách công. Đó là quá trình có tổ chức liên quan đến thực hiện mục tiêu, kế hoạch và hiệu lực hoạt động bên trong của các cơ quan nhà nước. Đó là hoạt động của những cơ quan được thành lập theo luật và chỉ có quyền khi được luật trao cho nó. Đó là hoạt động nhằm chỉ đạo các cơ quan nhà nước vận động và phát triển theo mục tiêu quốc gia. Đó là hoạt động hành chính của

mọi cơ quan nhà nước thuộc hệ thống hành pháp do nhà nước thành lập nhằm các mục đích khác nhau. v.v..

Nghiên cứu quản lí hành chính công từ các cách tiếp cận trên có thể đưa ra các khái niệm về quản lí hành chính công như sau:

- Quản lí hành chính công theo góc độ quản lí là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước. Đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở tiến hành nhằm duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật; thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của con người trong công cuộc xây dựng và bảo vệ tổ quốc; đạt được các mục tiêu quốc gia một cách hiệu quả nhất trong từng giai đoạn phát triển.

- Quản lí hành chính công từ góc độ chính trị được coi là công việc của người bảo vệ, gác cổng để cho hiến pháp, pháp luật được thực thi đầy đủ. Quản lí hành chính công là biến các mục tiêu chính trị thành những sản phẩm cụ thể.

- Quản lí hành chính công từ góc độ pháp lí là hệ thống các hoạt động nhằm làm cho pháp luật được thực hiện và có hiệu lực trong xã hội. Theo cách tiếp cận này, quản lí hành chính công là tập hợp các hoạt động nhằm triển khai các loại văn bản pháp luật của Nhà nước và biến những ý tưởng trong đó thành sản phẩm cụ thể.

Tóm lại: *Quản lí hành chính công là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình kinh tế xã hội và hành vi hoạt động của công dân, do*

*các cơ quan trong hệ thống hành pháp tiến hành trên cơ sở các qui định của pháp luật nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, phát triển các mối quan hệ kinh tế xã hội, duy trì trật tự an ninh, thoả mãn các nhu cầu hợp pháp của công dân.*

### *1.1.3. Bản chất của quản lí hành chính công*

Phạm vi của quản lí hành chính công phụ thuộc vào tính chất của kiểu nhà nước. Trong những nhà nước độc tài, quản lí hành chính công bao trùm phạm vi rất rộng. Trong các kiểu nhà nước khác, phạm vi hoạt động của quản lí hành chính công nằm trong khuôn khổ chính sách mà các nhà lãnh đạo nhà nước đề ra.

Quản lí hành chính công là hoạt động của các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Tùy thuộc vào đặc trưng của nhà nước mà quản lí hành chính công có những nét đặc trưng riêng do tính quyền lực nhà nước chi phối. Tuy nhiên, nét đặc trưng chung để hoạt động hành chính công tồn tại cũng giống như các loại hành chính khác là hiệu quả.

Quản lí hành chính công chứa đựng nhiều yếu tố thể hiện bản chất riêng biệt của mình đó là:

- *Tính độc quyền*: trong khá nhiều trường hợp do không áp dụng các hình thức cạnh tranh như trong khu vực tư nhân.

- *Các nhà hành chính công thường ít quan tâm đến lợi nhuận* do ý thức dịch vụ cộng đồng, do sử dụng tiền của Nhà nước.

- *Phải xử lí bình đẳng* với mọi công dân theo luật pháp. Điều mà các nhà hành chính tư không có.

- *Tính vô nhân xưng trong hoạt động* của các nhà quản lí hành chính công. Họ hoạt động không phải vì họ mà vì cơ quan, vị trí họ nắm giữ. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, công dân vẫn có thể được biết họ có thể đưa khiếu nại đến ai và nhận được thông tin từ ai.

- *Được bảo đảm bằng những công cụ cụ thể* trong trách nhiệm chung.

- *Thông tin công khai* cho dân cư.

- *Quy mô của tổ chức lớn.*

- *Tính hiệu quả* của quản lí hành chính công.

Dịch vụ cho nhân dân là nền tảng cơ bản của quản lí hành chính công, và là một công cụ thiết yếu để thực hiện và thực hiện sao cho hiệu quả. Muốn vậy, bộ máy hành pháp phải thích ứng với việc thực thi các chương trình phúc lợi cho nhân dân, đồng thời giúp họ hiểu được một cách đầy đủ sự nỗ lực này. Do đó, nhân dân tin tưởng vào cơ quan hành chính nhà nước và muốn cộng tác với nhà nước. Nói cách khác, nhà nước cần vừa hiểu vừa phục vụ nguyện vọng của nhân dân, vừa tuyên truyền đường lối chính sách của mình. Tức là nhà nước tìm kiếm sự hợp tác nỗ lực của nhân dân, sự tham gia của nhân dân vào quản lí hành chính công.

Nhà nước trao cho quản lí hành chính công chức năng cung cấp dịch vụ công cho nhân dân. Đó là chức năng của quản lí hành chính công trong xã hội ngay từ khi bộ máy nhà nước ra đời đã xoay quanh khái niệm dịch vụ công. Vì vậy, cần thiết phải tìm hiểu tỉ mỉ bản chất của sự phục vụ trong xã hội hiện tại, cụ thể cho từng quốc gia trong những điều kiện nhất định, phù hợp với xu thế quốc tế.

Mục tiêu của quản lí hành chính công cũng là mục tiêu cơ bản của Nhà nước. Mục tiêu của quản lí hành chính công ngày càng được mở rộng cùng với sự phát triển từ những đòi hỏi của thực tiễn cũng như sự phát triển của Nhà nước.

Nhà nước sẽ điều tiết hoặc hạn chế sự độc quyền cá nhân, tổ chức trong hoạt động cung cấp dịch vụ công. Quản lí hành chính công không hạn chế sự phối hợp trong thương mại hoặc sự cạnh tranh không trái luật. Luật pháp thừa nhận việc quản lí hành chính công điều chỉnh lợi ích, quyền sở hữu, sử dụng, sự hưởng thụ và khuynh hướng của sở hữu cá nhân; đồng thời đảm bảo phổ biến một cách công bằng cả quan hệ sở hữu và lợi nhuận từ quyền sở hữu.

Quản lí hành chính công phải phối hợp và điều hòa giữa những mục tiêu cá nhân công dân với lợi ích của Nhà nước hướng về việc thực hiện các mục tiêu của một xã hội dân chủ.

## 1.2. Các yếu tố cấu thành quản lí hành chính công

### *1.2.1. Thể chế hành chính công*

#### 1.2.1.1. Khái niệm

*1) Khái niệm thể chế*

Thuật ngữ thể chế được sử dụng rất phổ biến trong nhiều tài liệu, nhưng chưa được hiểu theo một nghĩa thống nhất. Trong Từ điển Tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học có nêu: Thể chế là "những qui định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo".

Có quan niệm cho rằng, thể chế là những qui chế, nội qui được ban hành chính thức (thành văn bản) hoặc không chính thức (thỏa thuận bằng văn nói) để điều chỉnh, can thiệp vào quan hệ xã hội, chính trị, kinh tế, văn hóa, nhằm bảo đảm cho những quan hệ đó phát triển theo những ý định có trước của tổ chức.

Thể chế cũng được hiểu là pháp luật, phong tục tập quán đã được thiết lập và nhiều người phải tuân theo. Trong trường hợp này, thể chế là những qui định chung bắt buộc mọi người trong tổ chức phải tuân theo.

Thể chế luôn gắn liền với tổ chức và do đó có thể đưa ra định nghĩa thể chế như sau: thể chế bao gồm tổ chức với hệ thống các quy tắc, quy chế được sử dụng để điều chỉnh sự vận hành của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức. Theo định nghĩa này, thể chế được hiểu theo nghĩa rộng cho mọi tổ chức.

Thể chế đi sâu vào hoạt động của bộ máy nhà nước hơn là các tổ chức khác. Trong trường hợp này thể chế được hiểu là hệ thống các quy định do Nhà nước xác lập trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh và tạo ra các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, các tổ chức nhằm thiết lập trật tự, kỷ cương xã hội. Theo cách định nghĩa này, nhiều người đồng nhất thể chế với hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước.

Tuy nhiên, khi nói đến thể chế không chỉ hệ thống pháp luật mà còn phải gắn liền với cơ quan thực thi pháp luật đó. Hệ thống pháp luật là nền tảng của thể chế, nhưng cơ quan thực thi pháp luật mới là chủ thể của thể chế. Để hạn

chế sự nhầm lẫn đó của thể chế và hệ thống pháp luật, thể chế được hiểu như sau: *"Thể chế là toàn bộ các cơ quan nhà nước cùng với hệ thống các văn bản pháp luật được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và với các tổ chức, nhằm thiết lập trật tự, kỷ cương xã hội"*.

*2) Khái niệm thể chế hành chính công*

Hoạt động của các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật cũng như trong các chiến lược phát triển, chính sách vĩ mô của Nhà nước trở thành các sản phẩm cụ thể của quốc gia. Nếu thiếu sự hoạt động của các cơ quan hành pháp, mọi quy định của nhà nước không thể trở thành hiện thực.

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước đóng vai trò rất quan trọng trong quản lí nhà nước, một bộ phận lớn nhất trong cơ cấu nhà nước, đảm nhận thực thi quyền hành pháp để quản lý, điều hành mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội, trực tiếp tổ chức thực hiện các chính sách của Nhà nước, thực thi quyền lực của nhân dân.

Gắn liền với hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước là một thể chế được cấu thành nhằm đảm bảo thực thi các hoạt động hành chính nhà nước một cách thống nhất. Căn cứ vào hoạt động của hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp có thể đưa ra một cách tiếp cận đến thuật ngữ thể chế hành chính công. Đó *là hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cùng với các luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lí cho các cơ quan hành*

*chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật.*

Với quan niệm về thể chế hành chính công như trên, thể chế hành chính công bao gồm các yếu tố:

- Hệ thống các cơ quan hành pháp từ Trung ương đến cơ sở.

- Hệ thống các văn bản pháp luật của Nhà nước điều chỉnh sự phát triển kinh tế - xã hội trên mọi phương diện, đảm bảo xã hội phát triển ổn định, an toàn, bền vững.

- Hệ thống các văn bản pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở, bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, các bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ; chính quyền địa phương các cấp cũng như các cơ quan quản lí nhà nước được thành lập theo luật định.

- Hệ thống các văn bản quy định chế độ công vụ và các quy chế công chức.

- Hệ thống các chế định về tài phán hành chính nhằm giải quyết những tranh chấp hành chính giữa công dân với nền hành chính thông qua khiếu kiện về sự vi phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước đối với công dân, đối với các tổ chức xã hội.

- Hệ thống các công nghệ hành chính nhằm giải quyết các quan hệ trong nội bộ các cơ quan nhà nước, giữa Nhà nước với công dân và với các tổ chức xã hội.

### 1.2.1.2. Phân biệt thể chế nhà nước và thể chế hành chính công

Trong tổ chức nhà nước, việc phân chia hay phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước (lập pháp, tư pháp và hành pháp) đã tạo ra hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Các cơ quan này được gọi chung là cơ quan hành chính nhà nước.

Gắn liền với hoạt động quản lí nhà nước là hệ thống các thể chế nhà nước. Hệ thống này bao gồm tất cả các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước từ lập pháp (quốc hội và các cơ quan của quốc hội); hành pháp (Chính phủ và cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở); tư pháp (bao gồm hệ thống các cơ quan thuộc hệ thống tư pháp như tòa án, viện kiểm sát) và tất cả các quy định mang tính pháp luật để các cơ quan thực thi các quyền đó hoạt động nhằm thực hiện các chức năng quản lí nhà nước.

Ở nước ta, việc tổ chức và thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Để thực hiện quyền hành pháp, hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cùng với các quy tắc, quy chế vận hành của các cơ quan này tạo thành thể chế hành chính công. Như vậy, xét trên tổng thể, thể chế nhà nước bao trùm toàn bộ các loại thể chế hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước; trong khi đó, thể chế hành chính công chỉ bao gồm các loại thể chế của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thể chế hành chính công là một phạm trù luôn gắn liền

và là một yếu tố cơ bản của hệ thống chính trị và hệ thống tổ chức hoạt động quản lí của nhà nước.

### *1.2.2. Chủ thể và khách thể trong quản lí hành chính công*

#### 1.2.2.1. Chủ thể quản lí hành chính công

Chủ thể quản lí hành chính công là các cơ quan hành chính nhà nước, các nhà chức trách (công chức lãnh đạo), các cá nhân, tổ chức được ủy quyền.

Chủ thể quản lí hành chính công có những đặc điểm:

- Có tính quyền lực nhà nước và phải luôn gắn với thẩm quyền pháp lý, nếu tách rời thẩm quyền pháp lí thì không còn là chủ thể.

- Lĩnh vực hoạt động rộng, bao gồm toàn bộ các mặt của đời sống xã hội.

- Quản lí chủ yếu thông qua các quyết định quản lí hành chính, hành vi hành chính.

Chủ thể quản lí hành chính công gồm các nhóm cơ bản sau đây:

*1) Cơ quan hành chính nhà nước*

Cơ quan hành chính nhà nước là cơ quan quản lí chung hay từng mặt công tác, có nhiệm vụ chấp hành pháp luật và chỉ đạo thực hiện chủ trương, kế hoạch của nhà nước.

- Đặc điểm của cơ quan hành chính nhà nước:

+ Cơ quan hành chính nhà nước có chức năng quản lí

hành chính nhà nước, thực hiện hoạt động chấp hành, điều hành trên lãnh thổ và trên các lĩnh vực.

+ Mỗi cơ quan hành chính nhà nước có một thẩm quyền nhất định và chỉ giới hạn trong phạm vi hoạt động chấp hành, điều hành.

+ Cơ quan hành chính nhà nước là một hệ thống rất phức tạp, có số lượng đông đảo nhất, tạo thành một hệ thống thống nhất từ trung ương đến cơ sở.

+ Cơ quan hành chính nhà nước 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.

- Phân loại các cơ quan hành chính nhà nước: Có rất nhiều cách để phân loại, song quan trọng nhất là căn cứ theo tính chất thẩm quyền:

* Cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung là cơ quan quản lí mọi ngành, mọi lĩnh vực, mọi đối tượng tương ứng trong phạm vi các đơn vị hành chính lãnh thổ. Các dấu hiệu đặc thù của cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung:

+ Được thành lập theo hiến pháp và luật, có chức năng quản lí hành chính nhà nước theo lãnh thổ.

+ Được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của con người trong chức năng hành pháp.

+ Cán bộ lãnh đạo được hình thành qua các cơ chế bầu hoặc kết hợp giữa bầu và bổ nhiệm.

+ Phương thức lãnh đạo và quản lí hành chính theo chế độ tập thể. Kết hợp với nâng cao trách nhiệm của cán bộ phụ trách.

+ Ký thay mặt tập thể hoặc theo thẩm quyền thủ trưởng trên các văn bản hành chính nhà nước.

* Cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền riêng là cơ quan quản lí một ngành, một lĩnh vực trên phạm vi cả nước. Dấu hiệu của cơ quan nhà nước thẩm quyền riêng:

+ Trên cơ sở nguyên tắc chung của luật để ban hành các văn bản dưới luật quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy trong quản lí đối với ngành hoặc lĩnh vực.

+ Được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh và điều hành công việc nhà nước xã hội.

+ Cán bộ lãnh đạo theo cơ chế bổ nhiệm, trừ bộ trưởng phải được quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ.

+ Lãnh đạo và quản lí theo chế độ thủ trưởng.

+ Ký văn bản quản lí theo chế độ thủ trưởng hoặc liên tịch.

*2) Công chức lãnh đạo và quản lí hành chính công*

Hiện nay có ba phương thức hình thành nhà lãnh đạo: bầu, bổ nhiệm, bầu kết hợp bổ nhiệm.

Theo quy định của luật, chỉ có cán bộ lãnh đạo mới có quyền quản lí hành chính, nhưng trên thực tế công chức cũng có thể trở thành chủ thể quản lí khi có sự uỷ quyền. Nhiều công chức được đại diện quyền lực nhà nước trong công vụ như: thuế vụ, kiểm lâm, hải quan, cảnh sát giao thông...

#### 1.2.2.2. Khách thể quản lí hành chính công

Khách thể quản lí được hiểu là cái mà hoạt động quản lí tác động tới. Khách thể quản lí hành chính công là các quá trình xã hội và hành vi của con người hoặc tổ chức của con người. 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.

Những đặc điểm của khách thể quản lí:

- Tính đa dạng của hành vi: Con người có rất nhiều hành vi, vì con người là tổng hòa của các mối quan hệ xã hội. Hành vi của mỗi người liên quan đến người khác và đến xã hội, vì con người sống có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Song 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 lí của nhà nước.

- Khách thể và chủ thể quản lí được tách biệt tương đối vì con người vừa là chủ thể vừa là khách thể quản lí nhà nước.

## 1.3. Đặc trưng cơ bản của quản lí hành chính công

Nghiên cứu quản lí hành chính công cần đặt trong tổng thể hoạt động quản lí nhà nước của từng quốc gia và thể chế chính trị của quốc gia đó. Mỗi một nước hoạt động quản lí hành chính công có những nét đặc trưng riêng. Mặc dù các nhà nghiên cứu cố gắng tìm kiếm cho mình những nét có tính nguyên tắc của quản lí hành chính công trên cơ sở nghiên cứu các hoạt động của quản lí hành chính công trong từng quốc gia và khái quát những nét chung, phổ biến.

Quản lí hành chính công của mỗi nước căn cứ vào đặc trưng thể chế chính trị, nhà nước để tìm ra những nét riêng. Việt Nam là một quốc gia có thể chế chính trị, thể chế nhà nước và những nét văn hóa riêng. Điều đó làm cho hoạt động quản lí của các tổ chức ở Việt Nam cũng như hoạt động của các cơ quan nhà nước và đặc biệt các cơ quan hành chính nhà nước có những nét đặc trưng riêng. Nghiên cứu những nét đặc trưng riêng của quản lí hành chính công ở Việt Nam cũng có thể tiếp cận theo tiến trình phát triển lịch sử của nền hành chính Việt Nam. Trong giai đoạn hiện nay, quản lí hành chính công ở Việt Nam hoạt động theo quy định của Hiến pháp 1992, Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) và các hệ thống pháp luật khác, có những nét đặc trưng sau:

### *1.3.1. Tính lệ thuộc vào chính trị*

Nhà nước nói chung, hệ thống quản lí hành chính công nói riêng có chức năng là duy trì trật tự chung, lợi ích chung của xã hội và bảo vệ quyền lợi của giai cấp cầm quyền. Theo quan điểm của Mác thì chính trị là lĩnh vực thể hiện ý chí, lợi ích của các giai cấp thống trị. Như vậy, hành chính không thể thoát ly chính trị. Quản lí hành chính công trước hết là phục vụ chính trị, thực hiện những nhiệm vụ chính trị do cơ quan quyền lực nhà nước quyết định. Quản lí hành chính công là trung tâm thực thi các quyết định của hệ thống quyền lực chính trị, hoạt động của nó có ảnh hưởng lớn đến hiệu lực và hiệu quả của hệ thống chính trị.

Quản lí hành chính công lệ thuộc vào chính trị, nhưng vẫn có tính độc lập tương đối về nghiệp vụ và công nghệ

hành chính. Đó chính là những nét đặc trưng riêng của khoa học hành chính hay khoa học quản lí áp dụng vào trong các cơ quan hành chính công mà bản thân khoa học chính trị không đề cập đến.

Ở nước ta, nền hành chính công mang bản chất của một Nhà nước "của dân, do dân và vì dân" dựa trên nền tảng của liên minh giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Hành chính công ở nước ta là yếu tố cấu thành hệ thống chính trị, trong đó Đảng Cộng sản Việt Nam là hạt nhân lãnh đạo, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội có vai trò tham gia và giám sát hoạt động của Nhà nước. Trong hoạt động thực thi quyền lực Nhà nước, quản lí hành chính công là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả hoạt động quản lí nhà nước của cả hệ thống chính trị.

### *1.3.2. Tính pháp quyền*

Với tư cách là công cụ của công quyền, quản lí hành chính công có tính cưỡng bức của Nhà nước. Nhưng hoạt động của các cơ quan hành chính công cũng phải tuân thủ pháp luật. Hệ thống pháp luật đòi hỏi không chỉ mọi tổ chức trong xã hội, mọi công chức và công dân phải tuân thủ, mà chính bản thân các cơ quan hành chính công cũng phải nghiêm chỉnh chấp hành các quy định của pháp luật. Không có một cơ quan hành chính công nào có thể hoạt động ngoài quy định của pháp luật. Đảm bảo tính pháp quyền của nền hành chính tức là bảo đảm được tính chính qui, hiện đại của một bộ máy hành chính có kỷ luật, kỷ cương.

Tính pháp quyền đòi hỏi các cơ quan hành chính, mọi

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ
TP.HCM
Số: 2588

công chức phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ. Bên cạnh đó luôn quan tâm chú trọng đến việc nâng cao uy tín về chính trị, về phẩm chất đạo đức và về năng lực trí tuệ. Phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín mới có thể nâng cao được hiệu lực và hiệu quả của một nền hành chính công phục vụ nhân dân.

### *1.3.3. Tính liên tục, tương đối ổn định và thích ứng*

Nhiệm vụ của quản lí hành chính công là phục vụ dưới hình thức công vụ đối với công dân. Đây là công việc hàng ngày, thường xuyên và liên tục vì các mối quan hệ xã hội và hành vi công dân được pháp luật điều chỉnh diễn ra thường xuyên, liên tục. Chính vì vậy, nền hành chính công phải đảm bảo tính liên tục, ổn định để đảm bảo hoạt động không bị gián đoạn trong bất kì tình huống nào. Hoạt động quản lí hành chính công không được làm "theo phong trào, chiến dịch" sau đó là "đánh trống bỏ dùi". Tính liên tục trong tổ chức và hoạt động quản lí hành chính công liên quan chặt chẽ đến công tác giữ gìn, lưu trữ các văn bản, giấy tờ của cơ quan, tổ chức và của dân.

Tính liên tục và ổn định không loại trừ tính thích ứng. Chính vì vậy, ổn định ở đây mang tính tương đối, không phải là cố định, không thay đổi, vì Nhà nước là một sản phẩm của xã hội. Trong từng thời kỳ nhất định, đời sống kinh tế xã hội luôn biến chuyển không ngừng, do đó hoạt động của quản lí hành chính công luôn phải thích ứng với hoàn cảnh thực tế xã hội, thích nghi với xu thế của thời đại, đáp ứng được những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội trong giai đoạn mới.

### *1.3.4. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao*

Hoạt động quản lí nhà nước của các cơ quan hành chính công là một hoạt động đặc biệt và tạo ra những sản phẩm đặc biệt. Điều đó thể hiện trên khía cạnh nghệ thuật và khoa học của quản lí nhà nước. Tính chất đặc biệt đó vừa kết hợp tính khoa học của hoạt động quản lí nói chung, vừa phải kết hợp hoạt động quản lí trong tổ chức đặc biệt - cơ quan hành chính công. Những người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan hành chính công nói riêng không chỉ là người làm việc cho Nhà nước, được sử dụng quyền lực nhà nước để quản lí nhà nước và quản lí chính mình, mà còn phải có trình độ chuyên môn và nghề nghiệp cao trên các lĩnh vực được phân công quản lý. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao là một bắt buộc đối với hoạt động quản lí nhà nước của các cơ quan hành chính công và là đòi hỏi của một nền hành chính phát triển, khoa học, văn minh và hiện đại.

Hoạt động quản lí nhà nước của quản lí hành chính công có nội dung phức tạp và đa dạng, đòi hỏi các nhà hành chính phải có kiến thức xã hội và kiến thức chuyên môn sâu rộng. Những người làm việc trong các cơ quan hành chính công là những người thực thi công vụ, trình độ chuyên môn và nghiệp vụ của họ có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng công vụ. Vì lẽ đó trong hoạt động quản lí hành chính công, năng lực chuyên môn và quản lí của đội ngũ những người làm việc phải là những tiêu chuẩn hàng đầu.

Xây dựng và tuyển chọn đội ngũ những người vào làm việc trong các cơ quan hành chính công phải có năng lực, trình độ chuyên môn đáp ứng tốt những đòi hỏi của hoạt động quản lí

nhà nước là một trong những vấn đề khó khăn hiện nay của các nước nói chung và của Việt Nam nói riêng.

Những người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và hành chính công nói riêng phải "vừa hồng, vừa chuyên" là mục tiêu của công tác cán bộ trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta.

### *1.3.5. Tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ*

Quản lí hành chính công bao gồm hệ thống định chế theo thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ Trung ương tới các địa phương mà trong đó cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi người làm việc trong các cơ quan hành chính công hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao.

Hệ thống các cơ quan hành chính công tạo nên bộ máy hành chính công. Thuật ngữ bộ máy chỉ cho thấy tính liên kết chặt chẽ của các yếu tố cấu thành bộ máy và khi một trong các yếu tố vận hành không trôi chảy, thông suốt, có thể làm cho cả bộ máy không thể vận hành được.

Tổ chức bộ máy hành chính công theo thứ bậc chính là cách thức cần thiết để phân công trách nhiệm hoạt động quản lí nhà nước của các cơ quan hành chính công.

Tuy nhiên, để tránh biến hệ thống hành chính công thành hệ thống quan liêu, cứng nhắc, chính hệ thống thứ bậc cũng cần sự chủ động sáng tạo linh hoạt của mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi công chức để thực hiện luật pháp và mệnh lệnh của cấp trên trong khuôn khổ được phân công, phân cấp, đúng thẩm quyền theo nguyên tắc tập trung - dân chủ.

### *1.3.6. Tính không vụ lợi*

Quản lí hành chính công có nghĩa vụ phục vụ lợi ích công và lợi ích công dân. Phải xây dựng một nền hành chính nhà nước công tâm, trong sạch, không theo đuổi mục tiêu doanh lợi, không đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao. Đây cũng chính là một trong những điểm khác biệt cơ bản giữa mục tiêu hoạt động của cơ quan hành chính công và doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

Nếu như mục tiêu của các tổ chức sản xuất kinh doanh là lợi nhuận và phục vụ cho những mục tiêu riêng của những người thành lập tổ chức, thì hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước nói chung và hành chính công nói riêng nhằm phục vụ nhân dân.

Hành chính công tồn tại vì xã hội, vì sự bình an của cả dân tộc và không có những mục tiêu riêng của hành chính.

Tính xã hội, tính nhân dân làm cho hành chính công không vụ lợi, không vì tổ chức riêng của mình.

### *1.3.7. Tính nhân đạo*

Tôn trọng quyền lợi và lợi ích hợp pháp của công dân là xuất phát điểm của hệ thống luật, thể chế, quytắc, thủ tục hành chính. Cơ quan hành chính và đội ngũ những người được Nhà nước trao cho việc thực thi hoạt động quản lí nhà nước không được quan liêu, cửa quyền hách dịch, gây phiền hà cho dân khi thi hành công vụ.

Bản chất của dân, do dân, vì dân của Nhà nước ta đã được thấm nhuần trong luật pháp. Hiện nay, chúng ta đang

xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết nền hành chính công càng đảm bảo tính nhân đạo để hạn chế tối đa mặt trái của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Tính nhân đạo trong hoạt động quản lí nhà nước của các cơ quan hành chính công là tôn trọng con người, phục vụ con người và lấy mục tiêu phát triển làm động lực. Sự cưỡng bức của quản lí hành chính công là biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm để mọi vi phạm phải được xử lí chứ không phải chỉ nhằm để trừng phạt.

Tư tưởng nhân đạo được áp dụng trong hoạt động quản lí nhà nước của các cơ quan hành chính công mang tính thuyết phục hơn là cưỡng bức, mặc dù hành chính là đơn phương.

Tính nhân đạo của hoạt động quản lí nhà nước của cơ quan quản lí hành chính công là bảo đảm cho mọi thành viên xã hội kể cả những người chịu thua thiệt trong nền kinh tế thị trường cũng được đối xử bình đẳng như những người khác.

## 1.4. Các nguyên tắc quản lí hành chính công

Nguyên tắc quản lí hành chính công là tư tưởng chỉ đạo hành động, hành vi quản lí nhà nước của các cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước.

Xuất phát từ bản chất chế độ chính trị, từ thực tiễn xây dựng Nhà nước Xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, trên cơ sở nghiên cứu có chọn lọc những thành tựu và kinh nghiệm của các nước khác, có thể rút ra được những nguyên tắc quản lí hành chính công chủ yếu sau:

### *1.4.1. Quản lí hành chính công dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự tham gia, kiểm tra, giám sát của nhân dân*

Lịch sử hình thành và phát triển của Nhà nước Việt Nam kiểu mới gắn liền với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong hệ thống chính trị ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Đảng lãnh đạo quản lí hành chính công trước hết bằng các nghị quyết để ra đường lối, chủ trương, chính sách, nhiệm vụ cho quản lí nhà nước và căn cứ vào đó để Nhà nước ban hành hệ thống các văn bản pháp luật nhằm thực hiện đường lối chính sách của Đảng. Đảng định hướng hoàn thiện hệ thống các cơ quan quản lí về mặt cơ cấu tổ chức cũng như các hình thức và phương pháp chung.

Đảng lãnh đạo thông qua công tác tổ chức cán bộ. Đảng đào tạo, lựa chọn, giới thiệu cán bộ cho cơ quan quản lí nhà nước, lãnh đạo việc sắp xếp, phân bổ cán bộ.

Hoạt động tổ chức, chỉ đạo, tuyên truyền vận động, kiểm tra sự thực hiện các nghị quyết đảng cũng như pháp luật của Nhà nước của tổ chức đảng các cấp; đảng viên có vai trò rất quan trọng, bảo đảm hiệu lực và hiệu quả trong quản lí nhà nước.

Sự lãnh đạo của Đảng - hạt nhân của hệ thống chính trị nước ta - là cơ sở bảo đảm sự phối hợp của các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội, lôi cuốn được đông đảo nhân dân tham gia thực hiện các nhiệm vụ quản lí nhà nước.

Đảng lãnh đạo quản lí Nhà nước nhưng không làm

thay các cơ quan nhà nước. Chính vì vậy, việc phân định chức năng lãnh đạo của cơ quan Đảng và chức năng quản lí của cơ quan nhà nước là vấn đề vô cùng quan trọng và cũng là điều kiện cơ bản để nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng và hiệu lực, hiệu quả quản lí của bộ máy nhà nước.

Sự tham gia của nhân dân vào quyền lực chính trị là một trong những đặc trưng của chế độ dân chủ. Quyền tham gia vào hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân được quy định tại điều 53 Hiến pháp 1992: "Công dân có quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân".

Nhân dân có quyền tham gia vào quản lí nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, tham gia giải quyết những vấn đề lớn và hệ trọng của địa phương hoặc đơn vị.

Ngoài việc tham gia biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, những hình thức tham gia trực tiếp khác của nhân dân vào quản lí nhà nước là: thảo luận góp ý kiến vào quá trình xây dựng những đạo luật hoặc các quyết định quan trọng khác của Nhà nước hoặc của địa phương; kiểm tra các cơ quan quản lí nhà nước; thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong quản lí nhà nước...

Các hình thức tham gia gián tiếp của nhân dân vào quản lí nhà nước, kiểm tra giám sát hoạt động của các cơ quan này thông qua hoạt động của các đại biểu do mình bầu ra. Một hình thức tham gia gián tiếp vào quản lí nhà

nước rất quan trọng khác là thông qua các tổ chức xã hội. Pháp luật Việt Nam trao cho các tổ chức xã hội quyền hạn tham gia thành lập các cơ quan nhà nước, trực tiếp thực hiện một số chức năng nhà nước, kiểm tra hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Để đảm bảo sự tham gia quản lí hành chính nhà nước của nhân dân có hiệu quả, cần phải thể chế các quyền đó một cách cụ thể, phát huy hơn nữa vai trò của các đại biểu nhân dân và nâng cao hiệu quả sự tham gia, kiểm tra giám sát của các đoàn thể nhân dân vào quản lí nhà nước.

### 1.4.2. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Tập trung dân chủ là nguyên tắc quan trọng chỉ đạo tổ chức và hoạt động của cả hệ thống chính trị, trong đó có Nhà nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ quy định trước hết là sự lãnh đạo tập trung đối với những vấn đề cơ bản chính yếu nhất, bản chất nhất. Sự tập trung đó bảo đảm cho cơ quan cấp dưới, địa phương và cơ sở khả năng thực hiện quyết định của Trung ương dựa vào các điều kiện thực tế của mình. Bên cạnh đó phải bảo đảm tính sáng tạo, quyền chủ động của địa phương và cơ sở. Cấp Trung ương giữ quyền thống nhất quản lí những vấn đề cơ bản, đồng thời thực hiện phân cấp quản lý, giao quyền hạn, trách nhiệm cho các địa phương, các ngành trong tổ chức quản lí điều hành để thực hiện các văn bản của cấp trên. Trong Hiến pháp 1992, Điều 6 đã quy định rõ tập trung dân chủ là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Tập trung dân chủ được biểu hiện rất đa dạng trong mọi

lĩnh vực, mọi cấp quản lý, từ vấn đề tổ chức bộ máy đến cơ chế vận hành của bộ máy. Đó là quan hệ trực thuộc, chịu trách nhiệm và báo cáo của các cơ quan quản lí trước cơ quan dân cử; phân định chức năng, thẩm quyền giữa các cơ quan quản lí các cấp; hệ thống "hai chiều trực thuộc" của một số cơ quan quản lí bảo đảm kết hợp tốt sự lãnh đạo tập trung theo ngành với quyền quản lí tổng thể của địa phương, kết hợp lợi ích toàn quốc với lợi ích của địa phương...

Tổ chức và hoạt động quản lí hành chính công, là một thể thống nhất. Tập trung dân chủ không phải là cơ quan cấp trên "làm thay", "lấn sân" vào thẩm quyền của cơ quan cấp dưới; đồng thời, cũng phủ nhận việc cơ quan cấp dưới ỷ lại, đùn đẩy cho cấp trên. Trong thực tiễn quản lí hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đang khắc phục bệnh tập trung quan liêu, đồng thời chống biểu hiện tự do, tùy tiện, phân tán cục bộ địa phương, vô kỷ luật.

### *1.4.3. Quản lí hành chính công bằng pháp luật và tăng cường pháp chế*

Quản lí nhà nước bằng pháp luật và tăng cường pháp chế là nguyên tắc hiến định. Nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và hoạt động quản lí nhà nước phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều đó có nghĩa là, hệ thống hành chính công phải chấp hành luật và các quyết định của Quốc hội trong chức năng thực hiện quyền hành pháp; khi ban hành quyết định quản lí hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Nếu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có những sai phạm trong hoạt động quản lí gây thiệt hại tới lợi

ích hợp pháp của người công dân thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và phải bồi thường cho công dân.

Để thực hiện nguyên tắc này, cần làm tốt các nội dung cơ bản sau:

- Xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật.
- Tổ chức thực hiện tốt pháp luật đã ban hành.
- Xử lí nghiêm mọi hành vi vi phạm pháp luật.
- Tăng cường giáo dục ý thức pháp luật cho toàn dân.

### *1.4.4. Nguyên tắc kết hợp quản lí theo ngành và theo lãnh thổ*

Quản lí theo ngành và quản lí theo lãnh thổ là hai mặt không tách rời nhau, mà phải được kết hợp chặt chẽ với nhau, đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế. Các đơn vị kinh tế thuộc bất cứ thành phần kinh tế nào đều thuộc một ngành kinh tế - kỹ thuật nhất định và phải chịu sự quản lí của ngành đó. Các hoạt động quản lí theo ngành của cơ quan nhà nước nhằm đề ra các chủ trương, chính sách phát triển toàn ngành, tạo môi trường thuận lợi cho các đơn vị kinh tế phát huy tính chủ động, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh. Mặt khác, các đơn vị kinh tế thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật khác nhau đều được phân bố trên những địa bàn nhất định, chúng có quan hệ mật thiết với nhau về kinh tế và gắn bó với nhau trên các mặt xã hội, tạo nên một cơ cấu kinh tế - xã hội và chịu sự quản lí của chính quyền địa phương. Đây là sự thống nhất giữa cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chung.

Bên cạnh đó, kết hợp quản lí theo ngành và theo lãnh thổ còn nhằm tổ chức sự điều hòa phối hợp các hoạt động của các ngành, các lĩnh vực và các tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng... trên phạm vi từng đơn vị hành chính cũng như trên lãnh thổ cả nước, với mục tiêu bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa, tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân, ổn định và cải thiện đời sống nhân dân về mọi mặt.

### *1.4.5. Nguyên tắc công khai*

Tổ chức hoạt động hành chính của Nhà nước ta là nhằm phục vụ lợi ích quốc gia và lợi ích hợp pháp của công dân nên cần phải công khai hóa, thực hiện đúng chủ trương "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Phải quy định các hoạt động cần công khai cho dân biết, tạo điều kiện thu hút đông đảo quần chúng nhân dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động hành chính nhà nước.

## 1.5. Hình thức, công cụ và phương pháp quản lí hành chính công

### *1.5.1. Hình thức quản lí hành chính công*

Hình thức hoạt động quản lí hành chính công được hiểu là sự biểu hiện về hoạt động quản lí của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của tổ chức.

Có nhiều hình thức hoạt động quản lí hành chính công. Việc lựa chọn hình thức hoạt động thích hợp cần phải được tiến hành trên cơ sở những quyluật sau:

- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với chức năng quản lý.

- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với nội dung và tính chất của những nhiệm vụ quản lí cần giải quyết.

- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với những đặc điểm của đối tượng quản lí cụ thể.

- Quy luật về sự phù hợp của hình thức quản lí với mục đích cụ thể của tác động quản lý.

Nét đặc trưng của hình thức quản lí hành chính công là những hình thức pháp lí liên kết chặt chẽ với nhau trên cơ sở sự thống nhất của chức năng chấp hành - điều hành. Đồng thời, thực tiễn quản lí hành chính công cũng cho thấy rằng hoạt động quản lí hành chính công còn có thể được tiến hành dưới những hình thức không pháp lý.

Do đó, ta có thể phân hình thức quản lí hành chính công thành:

- Những hình thức pháp lí được pháp luật quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục.

- Những hình thức không pháp lí được pháp luật quy định những nguyên tắc khuôn khổ chung để tiến hành chúng.

### 1.5.1.1. Hình thức pháp lí

*1) Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*

Ban hành văn bản quyphạm pháp luật là hình thức pháp lí quan trọng nhất trong hoạt động của các chủ thể quản lí hành chính công nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Thông qua các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ

quan hành chính công quy định những quytắc xử sự chung trong lĩnh vực quản lí hành chính công; những nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia quan hệ quản lí hành chính công; xác định rõ thẩm quyền và thủ tục tiến hành hoạt động của đối tượng quản lý...

*2) Ban hành văn bản áp dụng pháp luật*

Ban hành văn bản áp dụng pháp luật là hình thức hoạt động chủ yếu của các cơ quan hành chính nhà nước. Nội dung của nó là áp dụng một hay nhiều quyphạm pháp luật vào một trường hợp cụ thể, trong những điều kiện cụ thể. Việc ban hành văn bản áp dụng pháp luật làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

Thông qua việc ban hành các văn bản áp dụng pháp luật, các chủ thể quản lí hành chính công tác động một cách tích cực và trực tiếp đến mọi mặt hoạt động của các cơ quan cấp dưới, các cơ quan và tổ chức trực thuộc, các tổ chức phi chính phủ và công dân tham gia vào quan hệ quản lí hành chính công.

*3) Các hoạt động mang tính chất pháp lí khác*

Đây là hình thức pháp lí quan trọng của hoạt động quản lí hành chính công. Hình thức hoạt động này được tiến hành khi phát sinh những điều kiện tương ứng được định trước trong quy phạm pháp luật nhưng không cần ban hành văn bản áp dụng pháp luật.

Đó là những hoạt động như:

- Áp dụng những biện pháp ngăn chặn và phòng ngừa vi phạm pháp luật, như: kiểm tra bằng lái xe, kiểm tra việc đăng ký kinh doanh ...

- Đăng ký những sự kiện nhất định, như: đăng ký khai sinh, đăng ký kết hôn, đăng ký phương tiện giao thông...

- Lập và cấp một số giấy tờ nhất định, như: lập biên bản về vi phạm hành chính.

- Hoạt động công chứng. Đây là việc chứng nhận tính pháp lí của các hợp đồng và giấy tờ theo quy định của pháp luật nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, góp phần phòng ngừa vi phạm pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

#### 1.5.1.2. Hình thức không pháp lý

Đó là hình thức hoạt động thuộc phạm vi chức năng, thẩm quyền theo pháp luật cho chủ thể có thẩm quyền được lựa chọn việc thực hiện để bảo đảm tính chủ động, hiệu quả của hoạt động.

Ví dụ: Hình thức hội nghị được tiến hành ở các cơ quan nhà nước thẩm quyền riêng, theo chế độ thủ trưởng thì là hình thức không pháp lý, vì nó không ban hành quyết định có tính quyền lực. Tuy nhiên, các nghị quyết trong hội nghị này cũng là những căn cứ để thủ trưởng cơ quan đưa ra những quyết định quản lí đúng đắn có tính pháp lý. Còn đối với các cơ quan nhà nước thẩm quyền chung, lãnh đạo tập thể thì hình thức hội nghị là hình thức pháp lý, vì luật quy định rõ về định kỳ và giá trị pháp lí của nghị quyết hội nghị (kỳ họp, phiên họp).

### *1.5.2. Công cụ và phương tiện quản lí hành chính công*

Để thực hiện chức năng thẩm quyền, các cơ quan hành chính sử dụng các công cụ chủ yếu: công sở, công sản, công quyền (quyết định quản lí hành chính công).

- Công sở: Là trụ sở cơ quan, là nơi làm việc của cơ quan, là nơi công chức lãnh đạo, công chức và nhân viên thực thi công vụ, ban hành các quyết định hành chính và tổ chức thực hiện các quyết định, là nơi giao tiếp đối nội, đối ngoại...

- Công sản: Vốn (kinh phí) và các điều kiện, phương tiện để hoạt động.

- Các văn bản pháp luật và quyết định quản lí hành chính công là sự biểu hiện ý chí của Nhà nước. Đây là kết quả thực hiện quyền hành pháp mang tính mệnh lệnh đơn phương của quyền lực nhà nước.

### *1.5.3. Phương pháp quản lí hành chính công*

#### 1.5.3.1. Các yêu cầu đối với phương pháp quản lí hành chính công

Phương pháp quản lí hành chính công là các thủ đoạn (biện pháp) điều hành để bảo đảm việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của cơ quan trong các cơ quan quản lí hành chính nhà nước và các chức vụ quản lí hành chính nhà nước.

Những yêu cầu phải đáp ứng đối với phương pháp quản lí hành chính công là:

- Phải có khả năng đảm bảo tác động quản lí lên lĩnh vực chủ yếu của quản lí hành chính nhà nước, có tính đến đặc điểm của mỗi lĩnh vực và sự phát triển chung của xã hội. Điều đó có nghĩa là phương pháp quản lí là phương pháp chung, nếu không đảm bảo tác động lên tất cả các lĩnh vực

quản lí thì cũng phải đảm bảo tác động lên những lĩnh vực chủ yếu mà vẫn phù hợp với đặc điểm của từng lĩnh vực.

- Các phương pháp quản lí phải đa dạng và thích hợp để tác động lên những đối tượng khác nhau; bởi vì cách thức tác động lên cá nhân không giống cách thức tác động lên tập thể lao động, cách thức tác động trực tiếp không giống với cách thức tác động gián tiếp lên đối tượng.

- Các phương pháp quản lí phải có tính khả thi, nghĩa là có khả năng đảm bảo thực hiện trên thực tế bất kì nhiệm vụ quản lí nào dù là nhiệm vụ có tính chất chung hay nhiệm vụ cụ thể.

- Các phương pháp quản lí phải có khả năng đem lại hiệu quả cao, nghĩa là tính đến triển vọng, đảm bảo sự tiến bộ trong lĩnh vực quản lý, đảm bảo đạt kết quả tốt với chi phí ít nhất.

- Các phương pháp phải mềm dẻo, linh hoạt, nghĩa là có khả năng đảm bảo tác động của chủ thể quản lí lên các đối tượng quản lí phù hợp với đặc điểm và thực trạng của đối tượng ở những thời điểm nhất định, trong những hoàn cảnh, điều kiện nhất định.

- Các phương pháp phải có tính sáng tạo nghĩa là chúng phải thường xuyên được đổi mới và hoàn thiện trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm lịch sử. Cần sử dụng những gì hợp lí ở giai đoạn đã qua, những gì có thể áp dụng trong giai đoạn mới và loại bỏ những gì không thể phục vụ việc giải quyết nhiệm vụ quản lí trong hiện tại cũng như trong tương lai.

- Các phương pháp quản lí phải hoàn toàn phù hợp với pháp luật, với cơ chế hiện hành của Nhà nước.

### 1.5.3.2. Các phương pháp quản lí hành chính công

Các phương pháp có thể phân thành 2 nhóm:

Nhóm 1) Dựa trên phương pháp của các khoa học khác tác động đến đối tượng quản lý:

*Phương pháp kế hoạch hóa*

Phương pháp kế hoạch hoá được dùng trong quản lí hành chính công gồm: xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội, lập quyhoạch tổng thể và chuyên ngành; dự báo xu thế phát triển; đặt chương trình mục tiêu và xây dựng kế hoạch dài hạn, trung hạn, ngắn hạn.

Sử dụng phương pháp này để tính toán các chỉ tiêu kế hoạch, tổ chức thực hiện và kiểm tra, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch, các biện pháp cân đối.

Đây là phương pháp rất quan trọng ở cả tầm vĩ mô của Nhà nước và vi mô của cơ sở.

*Phương pháp thống kê*

Phương pháp này được các cơ quan hành chính công sử dụng để tiến hành điều tra khảo sát, phân bố, sử dụng các phương pháp tính toán như: số bình quân gia quyền, chỉ số, tương quan tuyến tính, tương quan hồi qui... để phân tích tình hình và nguyên nhân của hiện tượng quản lý, làm căn cứ khoa học cho việc ra quyết định quản lý.

Sử dụng các phương pháp thu thập số liệu, tổng hợp và chỉnh lí để tính toán tốc độ phát triển các chỉ tiêu quan trọng.

*Phương pháp toán học*

Với phương pháp này, các cơ quan hành chính công ứng

dụng ma trận, vận trù học, sơ đồ mạng... trong quản lý; sử dụng các máy điện toán để thu thập, xử lí và lưu trữ thông tin; toán học hóa các chương trình mục tiêu kinh tế xã hội; tính toán các cân đối liên ngành trong mọi lĩnh vực hoạt động quản lý.

*Phương pháp tâm lí - xã hội*

Phương pháp tâm lí - xã hội nhằm tác động vào tâm tư, tình cảm của người lao động, tạo cho họ không khí hồ hởi, yêu thích công việc, gắn bó với tập thể lao động, hăng say làm việc. Giải quyết cho họ những vướng mắc trong công tác; động viên, giúp đỡ họ vượt qua khó khăn về cuộc sống.

Do vậy, tác động tâm lí - xã hội là phương pháp quản lí rất quan trọng.

*Phương pháp sinh lí học*

Trên cơ sở phương pháp này, các cơ quan hành chính công tiến hành bố trí nơi làm việc phù hợp với sinh lí của con người, tạo ra thoải mái trong làm việc và tiết kiệm các thao tác không cần thiết nhằm tăng năng suất lao động như: bố trí chỗ làm việc; bàn làm việc, ghế ngồi; vị trí điện thoại; vị trí để tài liệu; màu sắc; ánh sáng...

Nhóm 2) Dựa trên các phương pháp của khoa học quản lí

*Phương pháp giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức*

Đây là phương pháp tác động về tư tưởng và tinh thần đối với con người để họ giác ngộ lí tưởng, ý thức chính trị và pháp luật, nhận biết được việc làm nào là tốt, là vinh, là thiện...; việc làm nào là xấu, là nhục, là ác...

Ý thức đúng thì hành động tốt. Trên cơ sở đó sẽ có trách nhiệm, có kỷ luật, có lương tâm, không vi phạm pháp luật, hăng hái lao động, đem hết sức mình ra cống hiến.

Giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức không phải là hô hào bằng những khẩu hiệu chính trị, động viên lòng nhiệt tình, hăng hái chung chung. Đó là những công việc cụ thể, có kế hoạch thực hiện rõ ràng cho từng giai đoạn phát triển nhất định, đảm bảo trang bị cho người lao động đủ kiến thức, đủ năng lực, đủ lòng nhiệt tình đảm đương công việc do yêu cầu thực tiễn đòi hỏi.

Giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức không chỉ đối với đối tượng quản lý, mà cả đối với chủ thể quản lý. Nội dung giáo dục phải thiết thực, sâu sắc, gắn chặt với đời sống, sản xuất, công tác. Quản lí với phương pháp và hình thức linh hoạt, có chất lượng phù hợp với đối tượng.

*Phương pháp tổ chức*

Phương pháp này được hiểu là việc xác định, sắp xếp, bố trí các mặt hoạt động của quản lí hành chính công, đồng thời là sự thiết lập bộ máy quản lí phù hợp với các mặt hoạt động của quản lí hành chính công. Để thực hiện biện pháp này có nhiều việc phải làm, nhưng quan trọng nhất là phải có quy-chế, quy trình, nội quy hoạt động cho cơ quan, bộ phận, cá nhân và phải cương quyết thực hiện. Phải nghiêm túc kiểm tra và xử lí kết quả đã kiểm tra một cách dân chủ, công bằng. Làm tốt thì được thưởng, làm không tốt thì bị xử phạt.

Phương pháp này thực hiện tốt sẽ đảm bảo nâng cao trách nhiệm, kỷ luật sẽ được giữ vững và tăng lên, hiệu quả công việc sẽ cao, đoàn kết nội bộ được bảo đảm. Ngược lại,

thì tư tưởng sẽ không lành mạnh, đoàn kết nội bộ không yên, kỷ luật và kỷ cương lỏng lẻo, hiệu quả công việc thấp.

*Phương pháp kinh tế*

Phương pháp kinh tế là phương pháp tác động gián tiếp đến hành vi của các đối tượng quản lí thông qua việc sử dụng những đòn bẩy kinh tế tác động đến lợi ích của con người.

Khởi điểm của phương pháp này chính là sự quản lí bằng lợi ích và thông qua lợi ích để làm cho các khách thể quản lí suy nghĩ đến lợi ích của mình, tự giác thực hiện bổn phận và trách nhiệm của mình một cách tốt nhất, mà không phải đôn đốc nhắc nhở nhiều về mặt hành chính mệnh lệnh của chủ thể quản lý.

Tuy nhiên, phải kết hợp một cách đúng đắn giữa 3 lợi ích: lợi ích của người lao động, lợi ích tập thể và lợi ích của nhà nước. Trong 3 lợi ích này, lợi ích của người lao động là động lực trực tiếp, lợi ích của Nhà nước là tối cao.

*Phương pháp hành chính*

Phương pháp hành chính là phương pháp quản lí bằng cách ra các mệnh lệnh hành chính dứt khoát, bắt buộc lên đối tượng quản lý. Đặc trưng của phương pháp này là sự tác động trực tiếp lên đối tượng bằng cách quy định đơn phương nhiệm vụ và phương án hành động của đối tượng quản lý.

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 thi 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 lí được tiến hành có hiệu quả và đảm bảo kỷ luật nhà nước.

Phương pháp hành chính được thực hiện qua các nội dung:

+ Quy định những quy tắc xử sự chung trong quản lí hành chính công.

+ Quy định quyền hạn và nghĩa vụ của các cơ quan dưới quyền, giao nhiệm vụ cho các cơ quan đó.

+ Thỏa mãn đơn phương yêu cầu hợp pháp của công dân.

+ Kiểm tra việc chấp hành pháp luật, việc thực hiện nhiệm vụ của cấp dưới.

+ Áp dụng các biện pháp cưỡng chế cần thiết.

Trong 4 phương pháp này, theo quan niệm chung hiện nay thì phương pháp giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức là hàng đầu, phải làm thường xuyên, liên tục và nghiêm túc. Biện pháp tổ chức là hết sức quan trọng, có tính khẩn cấp. Phương pháp kinh tế là biện pháp cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi hoạt động quản lí nhà nước. Phương pháp hành chính là rất cần thiết, nhưng phải được sử dụng một cách đúng đắn.

# Chương 2

# QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ KINH TẾ

## 2.1. Những vấn đề cơ bản quản lí hành chính công về kinh tế

### *2.1.1. Khái niệm quản lí hành chính công về kinh tế*

Hoạt động kinh tế là hoạt động tất yếu của xã hội loài người nhằm tạo ra của cải vật chất duy trì sự tồn tại và phát triển của xã hội. Các quan hệ kinh tế của các chủ thể trong xã hội khi tham gia vào các hoạt động kinh tế thuộc về bản chất của hoạt động kinh tế như quan hệ về sở hữu tư liệu sản xuất, quan hệ phân phối kết quả của hoạt động kinh tế, quan hệ giữa các đơn vị kinh tế với nhau, quan hệ giữa các đơn vị kinh tế với người lao động, quan hệ kinh tế giữa các đơn vị kinh tế với nhà nước...

Sự cần thiết khách quan quản lí hành chính công về kinh tế xuất phát từ chức năng quản lí kinh tế - xã hội của Nhà nước, những ưu thế và những khuyết tật trong hoạt động kinh tế của nền kinh tế thị trường.

Quản lí hành chính công về kinh tế là quá trình tác động và điều chỉnh của Nhà nước tới các hoạt động kinh tế được thực hiện thông qua các cơ quan hành chính nhà nước bằng quyền lực công nhằm đạt được các mục tiêu của kế

hoạch, chiến lược phát triển kinh tế mà Nhà nước đã định trong từng thời kỳ.

Chủ thể quản lí là các cơ quan hành chính nhà nước, như: Chính phủ, các bộ, ngành, UBND các cấp... Chính phủ thống nhất quản lí toàn bộ các hoạt động kinh tế của nền kinh tế quốc dân. Các bộ, ngành thực hiện chức năng quản lí các hoạt động kinh tế theo ngành, lĩnh vực trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế. Các cấp chính quyền ở địa phương thực hiện chức năng quản lí các hoạt động kinh tế diễn ra trên địa bàn theo địa giới hành chính.

Đối tượng và phạm vi quản lí là các hoạt động kinh tế của các chủ thể trong xã hội như các đơn vị sự nghiệp nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các hộ gia đình, các tầng lớp dân cư... diễn ra trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân, bao gồm cả các hoạt động kinh tế đối ngoại.

Quản lí hành chính công về kinh tế được thực hiện dựa vào quyền lực công - quyền lực nhà nước. Nó thể hiện ý chí của Nhà nước trong tổ chức và điều chỉnh các hoạt động kinh tế phát sinh và phát triển trong đời sống kinh tế xã hội và được thể chế hoá bằng các văn bản pháp luật về kinh tế do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Mục tiêu quản lí hành chính công về kinh tế là tạo ra môi trường pháp luật lành mạnh cho các hoạt động kinh tế tồn tại và phát triển, bảo đảm các hoạt động kinh tế của các chủ thể trong xã hội thực thi theo đúng pháp luật của Nhà nước. Từ đó nhằm đạt được các mục tiêu của kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế mà Nhà nước định ra trong

từng thời kỳ; như tốc độ tăng trưởng kinh tế, cơ cấu kinh tế theo ngành và theo vùng, mức độ đầu tư phát triển của toàn bộ nền kinh tế, thu hút đầu tư của nước ngoài, kim ngạch xuất nhập khẩu, thu nhập bình quân đầu người, giải quyết việc làm cho người lao động...

### *2.1.2. Cơ chế kinh tế và cơ chế quản lí kinh tế*

*Cơ chế* là thuật ngữ chỉ phương thức tồn tại và hoạt động của một hệ thống, trong đó có các yếu tố cấu thành của hệ thống đó và sự tương tác giữa các bộ phận, nhờ đó mà hệ thống có thể tồn tại, vận hành và phát triển.

*Cơ chế kinh tế* là chỉ phương thức tồn tại và hoạt động của tổng thể các hoạt động kinh tế và sự tương tác giữa chúng trong quá trình hoạt động ở một tổ chức, đơn vị, lĩnh vực kinh tế nào đó hoặc của toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

*Cơ chế quản lí* được hiểu là hệ thống các hình thức, phương pháp, biện pháp tác động lên một hệ thống quản lí nhằm đảm bảo cho hệ thống đó tồn tại, hoạt động phù hợp với quy luật khách quan và thực tiễn khách quan của môi trường tự nhiên - kinh tế - xã hội, môi trường vĩ mô và vi mô, môi trường bên trong và bên ngoài hệ thống đó để đạt tới những mục tiêu đã định trước. Cơ chế quản lí bao gồm cơ chế tác động của chủ thể quản lí lên đối tượng quản lí và cơ chế tồn tại, vận động của đối tượng quản lý.

*Cơ chế quản lí kinh tế* là hệ thống các hình thức, phương pháp, biện pháp tác động lên các hoạt động kinh tế phát sinh trong quá trình hoạt động ở một tổ chức, đơn vị, lĩnh vực kinh tế hoặc toàn bộ nền kinh tế quốc dân nhằm

đảm bảo cho hoạt động kinh tế tồn tại, vận động và phát triển đạt những mục tiêu đã định.

Các hình thức, phương pháp, biện pháp tác động lên các hoạt động kinh tế có sự tương tác biện chứng với nhau tạo thành một hệ thống. Sự tác động lên các hoạt động kinh tế bằng hệ thống hình thức, phương pháp, biện pháp đó chính là hoạt động quản lý, tổ chức, điều chỉnh các hoạt động kinh tế vận động và phát triển đạt đến những mục tiêu đã định. Tổ chức, điều chỉnh các hoạt động kinh tế là tổ chức, điều chỉnh phương thức tồn tại và hoạt động của chính các hoạt động kinh tế đó.

Như vậy, có thể hiểu rằng, mục tiêu của cơ chế quản lí kinh tế là để có được một phương thức tồn tại và hoạt động của các hoạt động kinh tế phù hợp với các quy luật kinh tế khách quan, thực tiễn khách quan của các hoạt động kinh tế ở các tổ chức, đơn vị, lĩnh vực kinh tế nào đó hoặc của toàn bộ nền kinh tế quốc dân nhằm đạt được mục tiêu quản lí đã định.

Cơ chế kinh tế và cơ chế quản lí kinh tế có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Cơ chế kinh tế là hệ quả tất yếu của cơ chế quản lí kinh tế; hay nói cách khác, cơ chế quản lí kinh tế sẽ quyết định đến cơ chế kinh tế. Ngược lại, cơ chế kinh tế, tức là phương thức tồn tại và vận động của các hoạt động kinh tế đòi hỏi phải có một cơ chế quản lí tương thích thì mới bảo đảm tạo ra môi trường và điều kiện thuận lợi thúc đẩy các hoạt động kinh tế phát triển, nếu không nó sẽ kìm hãm sự phát triển của các hoạt động kinh tế nói riêng và nền kinh tế quốc dân nói chung.

Đối với nước ta, trước Đại hội VI của Đảng năm 1986, cơ chế tồn tại và vận động của các hoạt động kinh tế ở nước ta là cấp phát và giao nộp chủ yếu bằng hiện vật và theo kế hoạch mang tính mệnh lệnh từ cấp trên giao xuống; tương ứng với cơ chế kinh tế đó là cơ chế quản lí kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp. Từ sau Đại hội VI của Đảng, nền kinh tế nước ta chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lí của Nhà nước; ngoài kinh tế nhà nước, pháp luật đã thừa nhận và tạo môi trường thuận lợi cho sự ra đời, tồn tại và phát triển của các thành phần kinh tế khác; tương ứng với cơ chế kinh tế đó là cơ chế quản lí kinh tế theo cơ chế thị trường, có sự quản lí của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Có thể nói sự chuyển đổi nền kinh tế nước ta sang hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lí của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa là một chủ trương hoàn toàn đúng đắn của Đảng và Nhà nước thích ứng với giai đoạn phát triển mới của đất nước và phù hợp với xu hướng phát triển của thời đại.

Cơ chế mới với đặc trưng là gắn kế hoạch với việc nhận thức và vận dụng đầy đủ, đúng đắn các các quyluật kinh tế khách quan, các quan hệ thị trường, quan hệ hàng hoá - tiền tệ... phù hợp với đặc thù định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Đó là lấy quản lí kinh tế bằng pháp luật, bằng các chính sách và đòn bảy kinh tế, hiệu quả kinh tế là chủ yếu; phân biệt rõ quản lí của Nhà nước đối với hoạt động kinh tế và quản trị sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế; tất cả các đơn vị kinh tế thuộc mọi thành phần

kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật trong kinh doanh, hoạt động kinh doanh gắn với thị trường và theo nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Với những đặc trưng cơ bản nói trên, *cơ chế quản lí kinh tế mới* đã giải phóng, khai thác và huy động ngày càng có hiệu quả các tiềm năng của nền kinh tế vào đầu tư phát triển nền kinh tế quốc dân; nhờ vậy, qua những năm đổi mới, nền kinh tế nước ta đã tăng trưởng cao và khá vững chắc.

### *2.1.3. Phân biệt quản lí hành chính công về kinh tế và quản lí sản xuất kinh doanh*

Chủ thể quản lí hành chính công về kinh tế là các cơ quan hành chính nhà nước, như Chính phủ, các bộ, ngành, UBND các cấp. Chủ thể quản lí sản xuất kinh doanh ở các đơn vị kinh tế là bộ máy quản lí doanh nghiệp.

Đối tượng của quản lí hành chính công về kinh tế là toàn bộ hoạt động kinh tế và mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành của nền kinh tế quốc dân. Đối tượng của quản lí sản xuất kinh doanh của đơn vị kinh tế lại là các hoạt động và các yếu tố sản xuất kinh doanh của đơn vị.

Nội dung chủ yếu của quản lí hành chính công về kinh tế là quản lí vĩ mô toàn bộ nền kinh tế quốc dân, như: quyhoạch, kế hoạch phát triển của từng vùng lãnh thổ, từng ngành và toàn bộ nền kinh tế; ban hành các văn bản pháp luật để tạo ra môi trường pháp lí cho các hoạt động kinh tế; phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội để thúc đẩy các hoạt động kinh tế phát triển. Nhưng nội dung chủ

yếu của quản lí sản xuất kinh doanh ở các đơn vị kinh tế là: thực hiện quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật; kế hoạch hoá tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh; hạch toán kinh doanh; quan hệ hợp tác kinh doanh với các đơn vị khác; quản lí và sử dụng mọi nguồn vốn và tài sản của đơn vị; kiểm tra và kiểm soát nội bộ hoạt động sản xuất kinh doanh của đơn vị; thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước theo quy định của pháp luật...

Chi phí quản lí hành chính công về kinh tế được bảo đảm bằng nguồn NSNN. Chi phí quản lí sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế được tính vào chi phí sản xuất kinh doanh và giá thành sản phẩm dịch vụ của các đơn vị kinh tế.

Sự phân biệt đúng đắn giữa quản lí hành chính công về kinh tế của Nhà nước và quản lí sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế có ý nghĩa rất quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lí Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế, đơn giản hoá các thủ tục hành chính trong quản lí kinh tế; đồng thời bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các pháp nhân và thể nhân trong hoạt động kinh tế, đặc biệt là xoá bỏ cơ chế bao cấp trong hoạt động sản xuất kinh doanh đối với các doanh nghiệp nhà nước.

Hoạt động kinh tế của nền kinh tế quốc dân rất đa dạng; gồm nhiều ngành, lĩnh vực, chủ thể tham gia. Trong phạm vi môn học này chỉ nghiên cứu cụ thể quản lí hành chính công đối với doanh nghiệp, đối với hoạt động kinh tế đối ngoại và đối với đầu tư.

## 2.2. Quản lí hành chính công đối với doanh nghiệp

### *2.2.1. Doanh nghiệp và các loại hình doanh nghiệp ở nước ta*

#### 2.2.1.1. Khái niệm doanh nghiệp

*Doanh nghiệp là tổ chức kinh tế có tên riêng, có tài sản, có trụ sở giao dịch ổn định, được đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật nhằm mục đích thực hiện các hoạt động kinh doanh* (2.1).

Theo quy định của pháp luật, doanh nghiệp muốn được thành lập và hoạt động phải thực hiện đăng ký kinh doanh và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh. Doanh nghiệp được tự chủ và đăng ký kinh doanh các ngành nghề mà pháp luật không cấm hoặc không đòi hỏi kinh doanh có điều kiện. Các ngành nghề pháp luật có quy định điều kiện kinh doanh bao gồm: lĩnh vực tác động đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; lĩnh vực tài chính, ngân hàng; lĩnh vực tác động đến sức khoẻ cộng đồng; văn hoá, thông tin, báo chí, xuất bản; dịch vụ giải trí; kinh doanh bất động sản; khảo sát, tìm kiếm, thăm dò, khai thác tài nguyên thiên nhiên, môi trường sinh thái; phát triển sự nghiệp giáo dục đào tạo... thì doanh nghiệp chỉ được đăng ký kinh doanh khi có đủ các điều kiện cần thiết.

---

(2.1) Khoản 1, Điều 4, Luật Doanh nghiệp - Năm2005

### 2.2.1.2. Các loại hình doanh nghiệp ở nước ta

Trong nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN ở nước ta hiện nay, Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và phát triển của các loại hình doanh nghiệp kinh doanh theo pháp luật thuộc mọi thành phần kinh tế. Nhà nước bảo đảm quyền tự do, bình đẳng trước pháp luật trong kinh doanh của các doanh nghiệp, bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của các nhà đầu tư, tăng cường hiệu lực quản lí nhà nước đối với các hoạt động kinh doanh.

Theo **Luật Doanh nghiệp năm 2005**, ở nước ta có các loại hình doanh nghiệp sau:

**1. Công ty trách nhiệm hữu hạn** gồm công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên:

**- Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên** là doanh nghiệp trong đó:

Thành viên có thể là tổ chức, cá nhân; số lượng thành viên không vượt quá 50.

Thành viên chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn cam kết vào doanh nghiệp;

Có tư cách pháp nhân;

Không được quyền phát hành cổ phần.

**- Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên** là doanh nghiệp trong đó:

Do một tổ chức hoặc một cá nhân làm chủ sở hữu;

Chủ sở hữu chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của công ty trong phạm vi số vốn điều lệ của công ty;

Có tư cách pháp nhân kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh;

Không được quyền phát hành cổ phần.

**2. Công ty cổ phần:**

Vốn điều lệ được chia thành nhiều phần bằng nhau gọi là cổ phần;

Cổ đông có thể là tổ chức, cá nhân; số lượng tối thiểu là 3;

Cổ đông chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn đã góp vào doanh nghiệp;

Có tư cách pháp nhân;

Có quyền phát hành chứng khoán các loại để huy động vốn.

**3. Công ty hợp danh:**

Phải có ít nhất hai thành viên là chủ sở hữu chung của công ty, cùng nhau kinh doanh dưới một tên chung. Ngoài ra, còn có thể có thành viên góp vốn;

Thành viên hợp danh phải là cá nhân, chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về các nghĩa vụ của công ty;

Có tư cách pháp nhân kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh.

Không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào.

**4. Doanh nghiệp tư nhân:**

Là doanh nghiệp do một cá nhân làm chủ và tự chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi hoạt động của doanh nghiệp;

Không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào;

Mỗi cá nhân chỉ được quyền thành lập một doanh nghiệp tư nhân.

**5. Nhóm công ty:**

Là tập hợp các công ty có mối quan hệ gắn bó lâu dài với nhau về lợi ích kinh tế, công nghệ, thị trường và các dịch vụ kinh doanh khác; bao gồm: công ty mẹ - công ty con, tập đoàn kinh tế và các hình thức khác.

**- Công ty mẹ - công ty con:**

Tuỳ thuộc vào loại hình pháp lí của công ty con, công ty mẹ thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình với tư cách là thành viên, chủ sở hữu hoặc cổ đông trong quan hệ với công ty con;

Hợp đồng, giao dịch và quan hệ khác giữa công ty mẹ và con đều phải được thiết lập và thực hiện độc lập, bình đẳng theo điều kiện áp dụng đối với các chủ thể pháp lý.

**- Tập đoàn kinh tế:** Là nhóm công ty có quy mô lớn, Chính phủ sẽ có quy định riêng.

***2.2.2. Nội dung quản lí hành chính công đối với doanh nghiệp***

Ban hành, phổ biến và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về doanh nghiệp và văn bản pháp luật có liên

quan nhằm tạo ra môi trường pháp lí cho các doanh nghiệp hoạt động và bảo đảm các doanh nghiệp tuân thủ đúng các quy định của pháp luật trong quá trình hoạt động.

Tổ chức đăng ký kinh doanh; hướng dẫn việc đăng ký kinh doanh bảo đảm thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội.

Tổ chức các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao đạo đức kinh doanh cho người quản lí doanh nghiệp; phẩm chất chính trị, đạo đức, nghiệp vụ cho cán bộ quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp; đào tạo và xây dựng đội ngũ công nhân lành nghề.

Thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng và mục tiêu của chiến lược, quyhoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội:

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng ưu tiên của Nhà nước trong từng thời kỳ, như: cho vay ưu đãi, bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, miễn giảm thuế...

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách trợ cấp, trợ giá đối với các doanh nghiệp tham gia thực hiện các nhiệm vụ hoạt động công ích, quốc phòng, an ninh, phòng chống thiên tai hoặc cung cấp sản phẩm, dịch vụ theo chính sách giá của Nhà nước.

- Xây dựng và hướng dẫn thực hiện chính sách chế độ bảo hiểm kinh doanh đối với các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách hỗ trợ

chung cho các doanh nghiệp trong việc tiếp cận thông tin, thị trường, bồi dưỡng và đào tạo cán bộ chủ chốt trong doanh nghiệp.

- Phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, quản lí và phát triển các loại thị trường để tạo ra môi trường thuận lợi cho sự phát triển của các doanh nghiệp, như: thị trường hàng hoá, thị trường vốn, thị trường chứng khoán, thị trường sức lao động...

- Thực hiện tư vấn, hỗ trợ pháp lí cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp có các hoạt động kinh tế đối ngoại.

Kiểm tra, thanh tra hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; xử lí các hành vi vi phạm pháp luật của doanh nghiệp, của cá nhân và tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật.

### *2.2.3. Phân cấp quản lí hành chính công đối với doanh nghiệp*

**Chính phủ** thống nhất quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp; chỉ định một cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì phối hợp với các bộ, ngành khác thực hiện quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp.

**Các bộ, cơ quan ngang bộ** chịu trách nhiệm trước Chính phủ về thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân công có trách nhiệm:

1) Về điều kiện kinh doanh:

- Đánh giá lại theo định kỳ hoặc theo yêu cầu hiệp hội

doanh nghiệp các điều kiện kinh doanh thuộc quyền quản lí nhà nước;

- Kiến nghị bãi bỏ các điều kiện kinh doanh không còn cần thiết;

- Sửa đổi các điều kiện kinh doanh bất hợp lý;

- Trình Chính phủ ban hành điều kiện kinh doanh mới bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quản lí nhà nước được phân công;

2) Hướng dẫn thực hiện pháp luật về điều kiện kinh doanh; kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm việc chấp hành các điều kiện kinh doanh thuộc thẩm quyền quản lí nhà nước;

3) Tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật;

4) Tổ chức, quản lí các điều kiện hoạt động kinh doanh:

- Tổ chức quản lí hoạt động kinh doanh các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện;

- Kiểm tra, kiểm soát và xử lí ô nhiễm môi trường, bảo vệ môi trường;

- Bảo đảm an toàn vệ sinh thực phẩm, an toàn vệ sinh lao động;

5) Các hệ thống tiêu chuẩn:

- Xây dựng hệ thống Tiêu chuẩn Việt Nam;

- Kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm việc thực hiện tiêu chuẩn chất lượng hàng hoá và dịch vụ theo hệ thống tiêu chuẩn chất lượng Việt Nam;

6) Thực hiện các quyền và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật.

***Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*** thực hiện quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp trong phạm vi địa phương; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân công có trách nhiệm:

1) Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cung cấp thông tin doanh nghiệp; giải quyết khó khăn, cản trở trong đầu tư và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp trong phạm vi thẩm quyền; tổ chức kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp và xử lí vi phạm theo quy định của pháp luật;

2) Tổ chức đăng ký kinh doanh và thực hiện quản lí doanh nghiệp, hộ kinh doanh theo các nội dung đăng ký kinh doanh; xử lí hành chính các hành vi vi phạm Luật và pháp luật có liên quan;

3) Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện các quy định của pháp luật về thuế, phí và lệ phí; các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật và theo hướng dẫn của các bộ, cơ quan ngang bộ; trực tiếp xử lí hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lí các vi phạm quy định về quản lí nhà nước trong lĩnh vực này;

4) Tổ chức cơ quan đăng ký kinh doanh, quyết định biên chế cơ quan đăng ký kinh doanh tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; chỉ đạo và hướng dẫn Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xử lí vi phạm hành chính trong đăng ký kinh doanh.

*Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư* chịu trách nhiệm tiếp nhận hồ sơ đăng ký kinh doanh, xem xét tính hợp lệ của hồ sơ đăng ký kinh doanh và cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho các doanh nghiệp. *Phòng đăng ký kinh doanh cấp huyện thuộc UBND cấp huyện* chịu trách nhiệm tiếp nhận hồ sơ đăng ký kinh doanh và cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho hộ gia đình cá thể.

## 2.3. Quản lí hành chính công đối với kinh tế đối ngoại

### *2.3.1. Khái quát chung về kinh tế đối ngoại*

#### 2.3.1.1. Khái niệm

*Kinh tế đối ngoại là một lĩnh vực của nền kinh tế, là tổng thể các hoạt động và quan hệ kinh tế của một nước với nước khác và với các tổ chức quốc tế trong quá trình tham gia vào sự trao đổi và phân công lao động quốc tế.*

Trong xu hướng toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới hiện nay, hoạt động kinh tế đối ngoại của mỗi quốc gia ngày càng đa dạng và phát triển mạnh mẽ. Nhưng kinh tế đối ngoại của mỗi quốc gia chỉ có thể phát triển bền vững trên cơ sở một chiến lược và những chính sách thống nhất với sự quản lí vĩ mô của Nhà nước.

Các hoạt động kinh tế đối ngoại là biểu hiện ra bên ngoài của kinh tế đối ngoại. Các quan hệ kinh tế đối ngoại thể hiện nội dung bên trong và quyết định hình thức tồn tại cụ thể của các hoạt động kinh tế đối ngoại; chúng có quan hệ biện chứng với nhau trong việc hình thành lĩnh vực kinh tế đối ngoại.

### 2.3.1.2. Các hình thức chủ yếu hoạt đông kinh tế đối ngoại

Lĩnh vực kinh tế đối ngoại luôn biến động và phát triển không ngừng, song có thể khái quát các hình thức hoạt động chủ yếu của kinh tế đối ngoại bao gồm:

- Ngoại thương;

- Hợp tác quốc tế về sản xuất, đầu tư, khoa học và công nghệ;

- Tài chính và tín dụng quốc tế;

- Các hoạt động dịch vụ thu ngoại tệ, như: du lịch quốc tế, vận tải quốc tế, bảo hiểm quốc tế...

### 2.3.1.3. Yêu cầu quản lí hành chính công đối với kinh tế đối ngoại

Mở rộng quyền hoạt động kinh tế đối ngoại cho các tổ chức kinh tế thuộc mọi thành phần kinh tế trong khuôn khổ pháp luật, phù hợp với yêu cầu và thực trạng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn.

Phân biệt chức năng quản lí nhà nước về kinh tế đối ngoại của Nhà nước và chức năng quản lí kinh doanh của các đơn vị cơ sở trong hoạt động kinh tế đối ngoại; bảo đảm quyền tự chủ kinh doanh của các đơn vị trong hoạt động kinh doanh đối ngoại đi đôi với tăng cường quản lí nhà nước đối với kinh tế đối ngoại.

Xoá bỏ cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp trong quản lí hành chính công về kinh tế đối ngoại, chuyển sang cơ chế quản lí bằng các công cụ quản lí vĩ mô, như: kế hoạch, chính sách kinh tế và pháp luật.

Tạo môi trường thuận lợi về pháp lý, kinh tế, cơ sở hạ tầng để phát triển kinh tế đối ngoại; xác định hành lang pháp lí cho những hoạt động kinh tế đối ngoại, hướng dẫn các đơn vị thực hiện các hoạt động kinh tế đối ngoại theo đúng pháp luật.

Quy định cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát chặt chẽ các hoạt động kinh tế đối ngoại; bảo đảm thực thi nghiêm chỉnh pháp luật và áp dụng đúng đắn luật pháp quốc tế liên quan đến hoạt động kinh tế đối ngoại.

### *2.3.2. Nội dung QLHCC đối với kinh tế đối ngoại*

Xây dựng, hoàn thiện, tổ chức thực hiện hệ thống pháp luật về các hoạt động kinh tế đối ngoại nhằm bảo đảm có một hệ thống pháp luật về kinh tế đối ngoại đồng bộ, rõ ràng, phù hợp với thực trạng kinh tế - xã hội của đất nước và thông lệ quốc tế; đồng thời bảo đảm các văn bản pháp luật về kinh tế đối ngoại được thực thi một cách nghiêm chỉnh trong đời sống kinh tế xã hội.

Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế đối ngoại phù hợp với mục tiêu chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước; như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về:

Hướng dẫn thực hiện và tổ chức điều hành các hoạt động kinh tế đối ngoại theo đúng pháp luật của Nhà nước; như:

- Cấp và thu hồi giấy phép kinh doanh xuất nhập khẩu,
- Kiểm tra và giám sát hải quan,
- Phân phối hạn ngạch xuất nhập khẩu,
- Cấp và thu hồi giấy phép đầu tư,

- Hướng dẫn các đơn vị có liên quan chuẩn bị và xây dựng các chương trình dự án ODA...

Xây dựng cơ sở hạ tầng, giải quyết những vướng mắc, cản trở các hoạt động kinh tế đối ngoại theo quy định của pháp luật, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động kinh tế đối ngoại phát triển theo đúng định hướng của Nhà nước.

Kiểm tra, thanh tra và giám sát các hoạt động kinh tế đối ngoại theo quy định của pháp luật; như:

- Xuất nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ,

- Đầu tư trực tiếp của nước ngoài,

- Thu hút và sử dụng ODA...

Phân cấp quản lí hành chính công về kinh tế đối ngoại; bảo đảm Chính phủ thống nhất quản lí các hoạt động kinh tế đối ngoại, phân cấp rõ chức năng và nhiệm vụ của các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh trong quản lí các hoạt động kinh tế đối ngoại; quy định sự phối kết hợp giữa các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ và UBND cấp tỉnh trong quản lí các hoạt động kinh tế đối ngoại thuộc ngành, lĩnh vực hoặc thuộc địa bàn địa phương.

Tiếp nhận và giải quyết những đơn thư khiếu nại về hoạt động kinh tế đối ngoại theo quy định của pháp luật.

## 2.4. Quản lí hành chính công đối với đầu tư

### *2.4.1. Khái quát chung về đầu tư và dự án đầu tư*

#### 2.4.1.1. Đầu tư và phân loại đầu tư

*Đầu tư* là việc nhà đầu tư bỏ vốn bằng các loại tài sản

hữu hình hoặc vô hình để hình thành tài sản tiến hành các hoạt động đầu tư theo quy định của pháp luật.

*Nhà đầu tư* là tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động đầu tư theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm:

- Doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế thành lập theo Luật Doanh nghiệp;

- Hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã thành lập theo **Luật Hợp tác xã**;

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được thành lập trước khi **Luật Đầu tư - năm 2005** có hiệu lực;

- Hộ kinh doanh, cá nhân;

- Tổ chức, cá nhân nước ngoài; người Việt Nam định cư ở nước ngoài; người nước ngoài thường trú ở Việt Nam;

- Các tổ chức khác theo quy định của pháp luật Việt Nam.

*Phân loại đầu tư:*

* Căn cứ vào ***hình thức***, đầu tư được phân ra:

- *Đầu tư trực tiếp* là hình thức đầu tư do nhà đầu tư bỏ vốn đầu tư và tham gia quản lí hoạt động đầu tư.

- *Đầu tư gián tiếp* là hình thức đầu tư thông qua việc mua cổ phần, cổ phiếu, trái phiếu, các giấy tờ có giá khác, quĩ đầu tư chứng khoán và thông qua các định chế tài chính trung gian khác mà nhà đầu tư không trực tiếp tham gia quản lí hoạt động đầu tư.

* Căn cứ vào ***quốc tịch nhà đầu tư và quốc gia được đầu tư,*** đầu tư được phân ra:

- *Đầu tư nước ngoài* là việc nhà đầu tư nước ngoài đưa vào Việt Nam vốn bằng tiền và các tài sản hợp pháp khác để tiến hành hoạt động đầu tư.

- *Đầu tư trong nước* là việc nhà đầu tư trong nước bỏ vốn bằng tiền và các tài sản hợp pháp khác để tiến hành hoạt động đầu tư tại Việt Nam.

- *Đầu tư ra nước ngoài* là việc nhà đầu tư đưa vốn bằng tiền và các tài sản hợp pháp khác từ Việt Nam ra nước ngoài để tiến hành hoạt động đầu tư.

### 2.4.1.2. Dự án đầu tư (DAĐT) và phân loại dự án đầu tư

*DAĐT* là một tập hợp các đề xuất bỏ vốn trung và dài hạn để tiến hành các hoạt động đầu tư trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định.

*Phân loại DAĐT* là việc lựa chọn các tiêu thức để sắp xếp các DAĐT có cùng tính chất đặc điểm vào một loại để phục vụ cho công tác quản lí dự án đầu tư. *Có 3 cách phân loại:*

* *Thứ nhất,* dựa vào ***nguồn vốn đầu tư,*** các DAĐT gồm:

- DAĐT sử dụng vốn NSNN;

- DAĐT sử dụng vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh;

- DAĐT sử dụng vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước;

- DAĐT sử dụng vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước;

- DAĐT của doanh nghiệp liên doanh;

- DAĐT của nhân dân tự bỏ vốn đầu tư.

* *Thứ hai*, dựa vào ***ngành và lĩnh vực đầu tư***, các DAĐT gồm:

- Các DAĐT công nghiệp, như: công nghiệp điện, khai thác dầu khí, chế biến dầu khí, hoá chất, chế tạo máy, phân bón, xi măng, luyện kim, khai thác và chế biến khoáng sản...

- Các dự án giao thông, như: cầu, cảng biển, cảng sông, sân bay, đường sắt, đường bộ...

- Các dự án nông nghiệp, lâm nghiệp, phát triển nông thôn;

- Các dự án y tế, giáo dục, phát thanh truyền hình, xây dựng dân dụng...

- Các dự án thuộc an ninh, quốc phòng;

- Các dự án quy hoạch;

* *Thứ ba*, căn cứ vào ***quy mô và tính chất của dự án đầu tư***, các dự án đầu tư được chia thành 3 nhóm là: dự án nhóm A, dự án nhóm B và dự án nhóm C. Hiện nay, việc quản lí các dự án của Nhà nước thường chủ yếu căn cứ theo cách phân loại này.

### *2.4.2. Chính sách của Nhà nước, nội dung và phân cấp quản lí hành chính công đối với đầu tư*

#### 2.4.2.1. Chính sách của Nhà nước về đầu tư

Nhà đầu tư được đầu tư trong các lĩnh vực và ngành, nghề mà pháp luật không cấm; được tự chủ và quyết định hoạt động đầu tư theo quy định của pháp luật Việt Nam.

Nhà nước đối xử bình đẳng trước pháp luật đối với các

nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế, giữa đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài; khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư.

Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu tài sản, vốn đầu tư, thu nhập và các quyền, lợi ích hợp pháp khác của nhà đầu tư; thừa nhận sự tồn tại và phát triển lâu dài của các hoạt động đầu tư.

Nhà nước cam kết thực hiện các điều ước quốc tế liên quan đến đầu tư mà Việt Nam là thành viên.

Nhà nước khuyến khích và có chính sách ưu đãi đối với đầu tư vào các lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư.

**2.4.2.2. Nội dung quản lí hành chính công về đầu tư**

Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách về đầu tư phát triển.

Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư.

Hướng dẫn, hỗ trợ nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư và giải quyết những vướng mắc, yêu cầu của nhà đầu tư.

Cấp, thu hồi Giấy chứng nhận đầu tư.

Hướng dẫn, đánh giá hiệu quả đầu tư, kiểm tra, thanh tra và giám sát hoạt động đầu tư; giải quyết khiếu nại, tố cáo, khen thưởng và xử lí vi phạm trong hoạt động đầu tư.

Tổ chức hoạt động đào tạo nguồn nhân lực liên quan đến hoạt động đầu tư.

Tổ chức hoạt động xúc tiến đầu tư.

### 2.4.2.3. Phân cấp quản lí hành chính công về đầu tư

***Chính phủ*** thống nhất quản lí nhà nước về đầu tư trong phạm vi cả nước.

***Các bộ, cơ quan ngang bộ*** chịu trách nhiệm trước Chính phủ các vấn đề có liên quan đến đầu tư trong lĩnh vực đảm nhận:

* *Bộ Kế hoạch và Đầu tư* chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lí nhà nước trong hoạt động đầu tư:

Nghiên cứu xây dựng cơ chế chính sách về đầu tư, quản lí nhà nước về lĩnh vực đầu tư trong nước, đầu tư nước ngoài tại Việt Nam và đầu tư của Việt Nam ra nước ngoài.

Xác định phương hướng và cơ cấu vốn đầu tư bảo đảm sự cân đối giữa đầu tư trong nước và nước ngoài trình Chính phủ quyết định.

Trình Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản quyphạm pháp luật có liên quan đến cơ chế, chính sách về quản lí kinh tế, khuyến khích đầu tư trong nước và ngoài nước nhằm thực hiện cơ cấu kinh tế phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch để ổn định và phát triển kinh tế - xã hội.

Cấp giấy phép đầu tư và hướng dẫn các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài triển khai công tác chuẩn bị đầu tư theo Luật Đầu tư năm 2005 và các quy định có liên quan.

Tổ chức thẩm định các dự án đầu tư thuộc nhóm A trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định đầu tư hoặc đồng ý để bộ cấp đăng ký kinh doanh cho các dự án đầu tư thuộc nhóm A không dùng vốn nhà nước; theo dõi quá trình đầu tư các dự án đầu tư trong kế hoạch nhà nước.

Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quản lí nhà nước về đầu tư đối với lĩnh vực được phân công.

Tổng hợp và trình Thủ tướng Chính phủ kế hoạch đầu tư phát triển hàng năm và 5 năm. Phối hợp với Bộ Tài chính kiểm tra, giám sát việc thực hiện kế hoạch đầu tư thuộc các nguồn vốn do Nhà nước quản lý.

Chủ trì, phối hợp hướng dẫn việc thực hiện quy định của Nhà nước về đấu thầu với Bộ Xây dựng, Bộ Thương mại, Bộ Tài chính và các bộ, ngành, địa phương.

Quản lí nhà nước về việc lập, thẩm tra, xét duyệt, thực hiện các dự án quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

** Bộ Xây dựng:*

Thực hiện chức năng quản lí nhà nước về xây dựng, nghiên cứu các cơ chế, chính sách về quản lí xây dựng, quy hoạch xây dựng đô thị và nông thôn trình Thủ tướng Chính phủ ban hành hoặc được Thủ tướng uỷ quyền ban hành.

Ban hành các tiêu chuẩn, quy phạm, quy chuẩn xây dựng, quy trình thiết kế xây dựng, các quy định quản lí chất lượng công trình, hệ thống định mức, chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật xây dựng, định mức chi phí tư vấn đầu tư và xây dựng; thoả thuận để các bộ có xây dựng chuyên ngành ban hành các tiêu chuẩn, định mức, quy phạm, các quy định quản lí chất lượng công trình xây dựng kỹ thuật chuyên ngành.

Chủ trì cùng bộ, ngành, địa phương thẩm định thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán các dự án đầu tư và xây dựng thuộc nhóm A để cấp có thẩm quyền phê duyệt (Trừ các dự

án nhóm A thuộc các bộ, ngành có xây dựng chuyên ngành như các công trình xây dựng giao thông thuộc Bộ Giao thông vận tải, công trình xây dựng hầm mỏ, công trình xây dựng công nghiệp thuộc Bộ Công nghiệp; công trình xây dựng thuỷ lợi, nông, lâm nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; công trình xây dựng bưu điện thuộc Bộ Bưu chính Viễn thông; công trình di tích thuộc Bộ Văn hoá - Thông tin; công trình quốc phòng, bảo vệ an ninh quốc gia thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, thì các bộ và cơ quan đó tự chủ trì tổ chức thẩm định thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán để cấp có thẩm quyền phê duyệt).

Thống nhất quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng, theo dõi, kiểm tra, phát hiện và kiến nghị xử lí chất lượng công trình xây dựng; đặc biệt về chất lượng các công trình thuộc các dự án nhóm A.

Hướng dẫn hoạt động của các doanh nghiệp liên quan đến xây dựng (tư vấn xây dựng, doanh nghiệp xây dựng và tổ chức quản lí thực hiện dự án đầu tư xây dựng).

Chủ trì, hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện các quy định về đầu tư và xây dựng cùng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các bộ, ngành, địa phương.

** Bộ Tài chính:*

Nghiên cứu các chính sách, chế độ về huy động các nguồn vốn đầu tư, quản lí vốn đầu tư để trình Thủ tướng Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền.

Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc phân bổ

kế hoạch cấp phát vốn đầu tư sử dụng NSNN cho các bộ, địa phương và các dự án quan trọng quốc gia.

Thống nhất quản lí các khoản vốn vay và viện trợ của Chính phủ dành cho đầu tư phát triển.

Cấp bảo lãnh Chính phủ cho doanh nghiệp vay vốn nước ngoài (trừ các tổ chức tín dụng) theo quy định của Chính phủ.

Thanh tra, kiểm tra tài chính đối với dự án của các tổ chức, đơn vị sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước; hướng dẫn, kiểm tra việc quyết toán vốn đầu tư các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước và thực hiện quyết toán vốn đầu tư các dự án nhóm A sử dụng vốn nhà nước.

Hướng dẫn việc cấp vốn NSNN cho đầu tư vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng đối với các dự án, chương trình theo kế hoạch đầu tư và theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

** Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*

Nghiên cứu cơ chế, chính sách quản lí nhà nước về tiền tệ, tín dụng ngân hàng trong đầu tư và xây dựng trình Thủ tướng Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền.

Giám sát các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính, tín dụng khác thực hiện các nhiệm vụ:

- Huy động các nguồn vốn trong và ngoài nước để cho vay (dài hạn, trung hạn, ngắn hạn) đối với các dự án đầu tư phát triển và sản xuất kinh doanh.

- Cho vay vốn đối với các dự án sản xuất, kinh doanh có hiệu quả, khả thi và có khả năng trả nợ; phối hợp và tạo

điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp vay vốn thực hiện được các cơ hội đầu tư có hiệu quả.

Bảo lãnh vay, bảo lãnh thanh toán, bảo lãnh thực hiện hợp đồng, bảo lãnh dự thầu và các hình thức bảo lãnh ngân hàng khác theo quy định của pháp luật.

Thực hiện bảo lãnh các khoản vốn vay nước ngoài của các tổ chức tín dụng để đầu tư và xây dựng.

** Các bộ, ngành khác có liên quan:*

Các bộ, ngành, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Các bộ có chức năng quản lí công trình xây dựng chuyên ngành, ban hành các quyphạm, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật có liên quan đến xây dựng sau khi có sự thoả thuận của Bộ Xây dựng.

Các bộ quản lí ngành và các cơ quan có liên quan về đất đai, tài nguyên, sinh học, công nghệ, môi trường, thương mại, bảo tồn, bảo tàng di tích, di sản văn hoá, cảnh quan, quốc phòng, an ninh, phòng cháy và chữa cháy có trách nhiệm xem xét và có ý kiến bằng văn bản về các vấn đề có liên quan của dự án đầu tư trong thời hạn quy định. Sau thời hạn quy định, nếu không nhận được ý kiến trả lời của các bộ quản lí ngành có liên quan thì xem như các bộ, ngành và cơ quan đã thống nhất với văn bản đề nghị.

***Ủy ban nhân dân các cấp*** có trách nhiệm thực hiện quản lí nhà nước về đầu tư trên địa bàn theo phân cấp của Chính phủ.

# Chương 3

# QUẢN LÍ HÀNH CHÍNH CÔNG VỀ TÀI CHÍNH TIỀN TỆ

## 3.1. Khái quát quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ

### *3.1.1. Khái niệm quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ*

Tài chính tiền tệ là phạm trù phản ánh tổng hợp các mối quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình phân phối và sử dụng của cải vật chất của xã hội dưới hình thức giá trị. Sự phân phối và sử dụng các nguồn tài chính chủ yếu được thông qua quá trình tạo lập và sử dụng các quĩ tiền tệ tập trung và không tập trung, nhằm đáp ứng các nhu cầu khác nhau của các chủ thể trong xã hội.

Tài chính tiền tệ ra đời, tồn tại và phát triển cùng với sự ra đời, tồn tại và phát triển của nhà nước và nền kinh tế hàng hoá. Tài chính phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình phân phối của cải của xã hội dưới hình thức giá trị (gọi tắt là quan hệ phân phối). Các quan hệ phân phối là một mặt của quan hệ sản xuất của xã hội; do vậy, các quan hệ phân phối chịu sự ràng buộc chặt chẽ bởi bản chất của các quan hệ xã hội.

Với chức năng quản lí toàn diện nền kinh tế quốc dân, Nhà nước phải xây dựng thể chế cho mọi hoạt động kinh tế

xã hội, tổ chức bộ máy để thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với mọi hoạt động kinh tế - xã hội theo thể chế đã được thiết lập, trong đó có hoạt động tài chính tiền tệ - một lĩnh vực hoạt động tồn tại tất yếu và là lĩnh vực hoạt động quan trọng của nền kinh tế quốc dân, nhằm thực hiện các mục tiêu đã định của Nhà nước trong từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội.

Tài chính tiền tệ là một phạm trù được gắn với bản chất chính trị của Nhà nước, phát sinh và phát triển trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế xã hội và có tác động chi phối tới mọi hoạt động của nền kinh tế quốc dân. Do vậy, quản lí hành chính công đối với hoạt động tài chính tiền tệ có tầm quan trọng đặc biệt đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Trong từng thời kỳ, quản lí hành chính công đối với hoạt động tài chính tiền tệ nhằm thiết lập môi trường pháp lí cần thiết bảo đảm các quan hệ tài chính tiền tệ phát sinh, phát triển trong nền kinh tế phù hợp với yêu cầu của các quy luật kinh tế khách quan, thực trạng kinh tế xã hội của đất nước và xu hướng quốc tế hoá đời sống kinh tế xã hội để phục vụ cho việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ kinh tế - xã hội của Nhà nước.

*Quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ là quá trình tổ chức và điều chỉnh các quan hệ tài chính tiền tệ của các chủ thể trong xã hội, được thực hiện thông qua các cơ quan hành chính nhà nước bằng quyền lực công nhằm đạt được các mục tiêu về tài chính tiền tệ của của Nhà nước trong từng thời kỳ.*

### *3.1.2. Chủ thể và đối tượng quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ*

#### 3.1.2.1. Chủ thể quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ

Chủ thể quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ là các cơ quan hành chính nhà nước có chức năng tổ chức và điều chỉnh các quan hệ tài chính tiền tệ gồm: Chính phủ, UBND các cấp, cơ quan tài chính ở Trung ương và địa phương, Ngân hàng Nhà nước...

#### 3.1.2.2. Đối tượng quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ

Đối tượng quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ là các quan hệ tài chính tiền tệ của các chủ thể trong xã hội như: các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các hộ gia đình, các tầng lớp dân cư...

Quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ được thực hiện dựa vào quyền lực công - quyền lực nhà nước. Quyền lực công về tài chính tiền tệ thể hiện ý chí của Nhà nước trong tổ chức và điều chỉnh các quan hệ tài chính tiền tệ phát sinh và phát triển trong đời sống kinh tế xã hội và được thể chế hoá bằng các văn bản pháp luật về tài chính tiền tệ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

### *3.1.3. Mục tiêu quản lí hành chính công về tài chính tiền tệ*

Tạo ra môi trường pháp lí lành mạnh cho các hoạt động

tài chính tiền tệ và bảo đảm các quan hệ tài chính tiền tệ của các chủ thể trong xã hội phải được thực thi theo đúng pháp luật của Nhà nước. Đạt được các mục tiêu về tài chính tiền tệ của Nhà nước, bảo đảm các quan hệ tài chính tiền tệ phục vụ tốt nhất việc thực hiện các mục tiêu của kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước đã đặt ra trong từng thời kỳ.

Huy động tối đa các nguồn lực tài chính của mọi thành phần kinh tế để đẩy mạnh các hoạt động đầu tư phát triển kinh tế - xã hội; đổi mới cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động của xã hội theo hướng tích cực; tăng thêm nhiều việc làm và cải thiện điều kiện cho người lao động, đẩy mạnh các hoạt động xuất nhập khẩu.

Nâng cao tiềm lực tài chính nhà nước, đảm bảo phân phối và sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả các nguồn tài chính; duy trì nợ quốc gia ở mức hợp lí có thể kiểm soát được.

Ổn định sức mua và giá trị đồng tiền, nâng cao uy tín và khả năng của đồng tiền Việt Nam; đổi mới cơ bản cơ chế điều hành chính sách tiền tệ, lành mạnh hoá và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống tín dụng.

Đổi mới hoạt động tài chính doanh nghiệp nhằm nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp, đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp.

Phát triển đồng bộ hệ thống thị trường tài chính tiền tệ, tác động và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ tài chính tiền tệ, tạo ra sự phát triển lành mạnh của thị

trường, đảm bảo cho sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế quốc dân

Chủ động hội nhập quốc tế và đảm bảo an ninh tài chính quốc gia; tạo điều kiện và mở rộng quyền chủ động cho các chủ thể trong xã hội tham gia vào quá trình trao đổi và phân công lao động quốc tế.

## 3.2. Quản lí hành chính công đối với ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước là khâu quan trọng, giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống tài chính quốc gia. Nhà nước là chủ thể của ngân sách nhà nước; hoạt động của ngân sách nhà nước luôn gắn với việc thực thi các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước, các quan hệ tài chính phát sinh và phát triển trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế xã hội trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân; vì vậy, quản lí hành chính công về ngân sách nhà nước có phạm vi rộng lớn, đa dạng, phức tạp và có tác động chi phối đến các quan hệ tài chính của nền kinh tế quốc dân.

Theo L*uật ngân sách nhà nước được thông qua tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI (16/12/2002): "Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước*". Đây là đạo luật cơ bản về tổ chức quản lí và điều hành hoạt động ngân sách nhà nước; vì vậy, quản lí hành chính công về ngân sách nhà nước phải tuân thủ theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Nội dung cơ bản của quản lí hành chính công về ngân

sách nhà nước bao gồm: phân cấp quản lí ngân sách nhà nước, quản lí thu ngân sách nhà nước, quản lí chi ngân sách nhà nước và quản lí cân đối ngân sách nhà nước.

### *3.2.1. Phân cấp quản lí ngân sách nhà nước*

Phân cấp quản lí ngân sách nhà nước là sự xác định, phân cấp quyền hạn và trách nhiệm của các cấp chính quyền nhà nước trong quản lý, điều hành thực hiện các hoạt động của ngân sách nhà nước.

#### 3.2.1.1. Sự cần thiết phải phân cấp quản lí ngân sách nhà nước

*Ngân sách nhà nước* được tổ chức thành hệ thống gồm nhiều cấp ngân sách, từ ngân sách trung ương tới ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện, cuối cùng là ngân sách cấp xã. Do vậy, phân cấp quản lí ngân sách nhà nước là cơ sở để tổ chức, quản lí và điều hành các hoạt động ngân sách nhà nước theo các mục tiêu đã đề ra. Theo Luật NSNN, hệ thống ngân sách nhà nước của Việt Nam hiện nay gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

*Ngân sách trung ương* là ngân sách của nhà nước trung ương, giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ các địa phương.

*Ngân sách địa phương* bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, bao gồm:

- Ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là ngân sách cấp tỉnh), bao gồm ngân sách cấp tỉnh và ngân sách của các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

- Ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện), bao gồm ngân sách cấp huyện và ngân sách các xã, phường, thị trấn;

- Ngân sách các xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã).

Phân cấp quản lí ngân sách nhà nước nhằm gắn các hoạt động ngân sách nhà nước với các hoạt động kinh tế - xã hội cụ thể, từ đó để kiểm soát, tập trung đầy đủ, kịp thời, đúng chính sách chế độ các nguồn tài chính quốc gia vào ngân sách nhà nước và phân phối, sử dụng chúng công bằng, hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả cao, phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của đất nước trong từng thời kỳ.

Phân cấp quản lí ngân sách nhà nước cho phép quản lývà kế hoạch hoá ngân sách được tốt hơn, điều chỉnh kịp thời các quan hệ tài chính tiền tệ; đảm bảo để phát huy vai trò điều chỉnh vĩ mô toàn bộ các hoạt động kinh tế - xã hội của ngân sách nhà nước; đồng thời thúc đẩy phân cấp quản lí kinh tế - xã hội ngày càng hoàn thiện hơn.

### 3.2.1.2. Các nguyên tắc phân cấp quản lí ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lí ngân sách nhà nước phải phù hợp với phân cấp quản lí kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng của Nhà nước và năng lực quản lí của mỗi cấp trên địa bàn.

Phải phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi thật rõ ràng và cụ thể giữa giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

- Ngân sách trung ương phải giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia như: đảm bảo thực hiện các dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng có quy mô lớn, có tác động đến sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc của nhiều địa phương; thực hiện các chương trình, dự án quốc gia, các chính sách xã hội quan trọng; điều phối các hoạt động kinh tế vĩ mô của đất nước, bảo đảm an ninh, quốc phòng, đối ngoại và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách.

- Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trong phạm vi quản lý.

Việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương do Hội đồng nhân cấp tỉnh quyết định; thời gian thực hiện phân cấp này phải phù hợp với thời kỳ ổn định ngân sách ở địa phương; cấp xã được tăng cường nguồn thu, phương tiện và cán bộ quản lí tài chính - ngân sách để quản lí tốt, có hiệu quả các nguồn lực tài chính trên địa bàn được phân cấp;

Kết thúc mỗi kỳ ổn định ngân sách, căn cứ vào khả năng nguồn thu và nhiệm vụ chi của từng cấp, theo thẩm quyền quy định, Quốc hội, Hội đồng nhân dân điều chỉnh mức bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới; Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc điều chỉnh tỉ lệ phần trăm phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp.

### 3.2.1.3. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách

Phân cấp quản lí ngân sách nhà nước ở nước ta được thể hiện ở những nội dung phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách:

1) Phân cấp nguồn thu

Nguồn thu của ngân sách trung ương bao gồm: các khoản thu ngân sách trung ương được hưởng 100%, các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.

Nguồn thu của ngân sách địa phương bao gồm: các khoản thu ngân sách địa phương được hưởng 100%; các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; thu bổ sung từ ngân sách cấp trên. HĐND cấp tỉnh quyết định phân cấp nguồn thu cho ngân sách các cấp chính quyền địa phương phải bảo đảm các yêu cầu:

- Gắn với nhiệm vụ và khả năng quản lí của từng cấp.

- Hạn chế việc bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới.

- Khuyến khích các cấp tăng cường quản lí thu, chống thất thu.

- Hạn chế phân chia các nguồn thu có quy mô nhỏ cho nhiều cấp.

Ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70% đối với các khoản thu: Thuế chuyển quyền sử dụng đất; Thuế

nhà, đất; Thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; Thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; Lệ phí trước bạ nhà, đất.

Ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh được hưởng tối thiểu 50% khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất.

2) Phân cấp nhiệm vụ chi:

Nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương gồm: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay, chi viện trợ cho các Chính phủ và tổ chức nước ngoài, bổ sung Quĩ dự trữ tài chính của Trung ương, bổ sung cho ngân sách địa phương.

Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương gồm: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới. Đối với ngân sách cấp tỉnh còn bao gồm chi bổ sung quĩ dự trữ tài chính của cấp tỉnh và chi trả gốc, lãi tiền huy động vốn trong nước cho đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm theo quy định.

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách các cấp chính quyền địa phương phải bảo đảm các yêu cầu sau:

- Phù hợp với phân cấp quản lí kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh đối với từng lĩnh vực và đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư từng vùng và trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, bảo đảm hiệu quả.

- Phải phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông quốc lập các cấp, kết cấu hạ tầng kĩ thuật và các công trình phúc lợi công cộng khác cho thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

### *3.2.2. Quản lí thu ngân sách nhà nước*

#### 3.2.2.1. Yêu cầu quản lí thu ngân sách nhà nước

Quản lí thu ngân sách nhà nước là việc nhà nước sử dụng quyền lực công để tổ chức và điều chỉnh quá trình thu ngân sách nhà nước, nhằm tập trung đầy đủ, kịp thời các khoản thu vào quĩ ngân sách nhà nước theo đúng chế độ, chính sách của Nhà nước, đảm bảo cho việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Quản lí thu ngân sách nhà nước thực chất là quản lí quá trình thu và quản lí các khoản thu của ngân sách nhà nước; bao gồm: các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ, các khoản thu khác theo quy định của pháp luật. Quản lí thu ngân sách nhà nước phải đáp ứng những yêu cầu cơ bản sau:

- Xác lập một hệ thống chính sách thu đồng bộ, phù hợp với thực trạng của nền kinh tế và bảo đảm thực thi nghiêm chỉnh chính sách, chế độ thu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Hệ thống chính sách thu đó không chỉ quan tâm đến lợi ích tạo ra nguồn thu trước mắt cho Nhà nước mà phải có tác động đến quá trình phát triển kinh tế theo hướng có lợi nhất, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, kiềm chế lạm phát, thực hiện chủ trương mở cửa, từng bước cân đối cán cân thanh toán quốc tế.

- Xây dựng kế hoạch thu thực hiện đúng đắn chính sách, chế độ thu NSNN và sát với diễn biến của thực trạng kinh tế xã hội trong từng kỹ kế hoạch.

- Xác lập quy trình và biện pháp tổ chức thực hiện thu ngân sách nhà nước phù hợp với từng khoản thu cụ thể của ngân sách nhà nước, phù hợp với thực trạng kinh tế - xã hội trong từng thời kỹ.

- Tổ chức bộ máy thu gọn nhẹ, hợp lí và không ngừng xây dựng đội ngũ cán bộ thu có đầy đủ năng lực và phẩm chất đạo đức, đảm bảo tiết kiệm các chi phí và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lí của bộ máy hành thu.

### 3.2.2.2. Quản lí thu thuế

Thuế là một hình thức động viên bắt buộc của Nhà nước theo luật định, nhằm tập trung một bộ phận thu nhập của các thể nhân và pháp nhân vào ngân sách nhà nước, để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu phục vụ thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Nội dung cơ bản của quản lí thu thuế bao gồm:

- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách thuế phù hợp với nền kinh tế thị trường, theo định hướng xã hội chủ nghĩa; đảm bảo mục tiêu vừa tập trung đầy đủ nguồn tài chính vào ngân sách nhà nước, vừa khuyến khích các hoạt động sản xuất kinh doanh phát triển, vừa góp phần thực hiện công bằng xã hội; phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là hội nhập với các nước trong khu vực.

- Chính phủ thống nhất chỉ đạo thực hiện các luật thuế. Bộ Tài chính chủ trì và phối hợp với các bộ, cơ quan ngang

bộ có liên quan ban hành hoặc trình Chính phủ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành các luật thuế theo thẩm quyền để chỉ đạo và tổ chức thực hiện các luật thuế. UBND các cấp ở địa phương có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan chức năng chỉ đạo và tổ chức công tác quản lí thu nộp thuế ở địa phương. Cơ quan thuế ở Trung ương thực hiện chỉ đạo thống nhất nghiệp vụ quản lí thu nộp thuế trong cả nước.

- Xây dựng quytrình hành thu thuế bảo đảm khoa học, đơn giản, thuận tiện, phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế, yêu cầu quản lí từng sắc thuế và từng đối tượng nộp thuế. Từng bước mở rộng thực hiện cơ chế đối tượng nộp thuế tự kê khai và tự nộp thuế vào kho bạc nhà nước; cơ quan thuế thực hiện thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra thuế.

- Tuyên truyền, giáo dục, vận động, hỗ trợ các tổ chức và cá nhân thực hiện nghiêm chỉnh các văn bản pháp luật về thuế theo quy định.

- Tổ chức thực hiện và thanh tra, kiểm tra, kiểm soát việc kê khai thuế, hoàn thuế, miễn giảm thuế, nộp thuế, quyết toán thuế và chấp hành pháp luật thuế đối với các tổ chức, cá nhân nộp thuế, tổ chức cá nhân quản lí thu thuế; giải quyết khiếu nại, tố cáo về thuế.

- Thực hiện các biện pháp chống gian lận thương mại, buôn lậu, trốn thuế, lậu thuế nhằm bảo đảm cho các văn bản pháp luật về thuế được thực thi một cách nghiêm chỉnh trong đời sống kinh tế xã hội.

- Hoàn thiện tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực, trình độ và phẩm chất của đội ngũ cán bộ của các cơ quan

chức năng quản lí thu thuế: cơ quan thuế, cơ quan hải quan... Phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn và bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan trong thực hiện công tác quản lí thu nộp thuế.

### 3.2.2.3. Quản lí thu phí và lệ phí

Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả khi được một tổ chức, cá nhân khác cung cấp dịch vụ theo quy định của pháp luật; phí thuộc ngân sách nhà nước là phí thu từ các dịch vụ do nhà nước đầu tư.

Lệ phí là khoản tiền mà các tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước hoặc tổ chức được uỷ quyền phục vụ công việc quản lí nhà nước theo quy định của pháp luật (lệ phí là khoản thu của ngân sách nhà nước) .

**Quản lí thu phí và lệ phí bao gồm các nội dung cơ bản sau:**

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về phí và lệ phí, quy định chi tiết danh mục phí và lệ phí do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành. Bộ Tài chính giúp Chính phủ thực hiện thống nhất quản lí nhà nước về phí và lệ phí; soạn thảo các văn bản quyphạm pháp luật về phí và lệ phí để trình Chính phủ hoặc ban hành theo thẩm quyền; tổ chức thực hiện pháp lệnh phí và lệ phí; theo dõi, kiểm tra hoạt động thu, quản lý, sử dụng phí, lệ phí; xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lí vi phạm pháp luật về phí và lệ phí.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức thực hiện Pháp lệnh phí và lệ phí và

kiểm tra, theo dõi tình hình thực hiện việc thu, nộp, quản lý, sử dụng phí, lệ phí thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách; báo cáo tình hình thực hiện việc thu, nộp, quản lý, sử dụng phí, lệ phí thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách theo quy định của pháp luật; đề xuất với Chính phủ về những hoạt động cần thu phí, lệ phí; kiến nghị với Chính phủ hoặc Bộ Tài chính về mức thu đối với từng loại phí, lệ phí.

Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lí nhà nước về phí và lệ phí ở địa phương; tổ chức thực hiện và báo cáo tình hình thực hiện thu phí, lệ phí ở địa phương với cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền và HĐND cùng cấp; thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định pháp luật về phí và lệ phí trong phạm vi địa phương; xử lí hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lí các vi phạm pháp luật về phí, lệ phí.

***Phân cấp thẩm quyền quy định về phí và lệ phí.*** Thẩm quyền quy định về phí và lệ phí là thẩm quyền quy định mức thu, chế độ thu nộp, quản lí và sử dụng tiền phí và lệ phí:

Chính phủ quy định đối với một số phí quan trọng, có số thu lớn, liên quan đến nhiều chính sách kinh tế - xã hội của nhà nước. HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định đối với một số loại phí gắn với quản lí đất đai, tài nguyên thiên nhiên, thuộc chức năng quản lí hành chính nhà nước của chính quyền địa phương. Bộ Tài chính quy định đối với các loại phí còn lại áp dụng thống nhất trong cả nước.

Chính phủ quy định đối với một số lệ phí quan trọng, có số thu lớn, có ý nghĩa pháp lí quốc tế. Bộ Tài chính quy định đối với những lệ phí còn lại.

Đăng ký thu phí, lệ phí của các tổ chức (không phải là cơ quan thuế, cơ quan hải quan) và cá nhân thu phí, lệ phí:

Tổ chức thu phí, lệ phí trực thuộc Trung ương, tỉnh hoặc cấp tương đương quản lí đăng ký với cục thuế tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Tổ chức thu phí, lệ phí trực thuộc quận, huyện, thị xã, thị trấn, xã, phường hoặc cấp tương đương quản lí và cá nhân thu phí, lệ phí đăng ký với chi cục thuế quận, huyện.

Trường hợp thay đổi, kết thúc hoặc đình chỉ thu phí, lệ phí thì phải thông báo với cơ quan thuế trước khi thay đổi, kết thúc hoặc đình chỉ thu phí, lệ phí.

***Quản lí và sử dụng tiền phí, lệ phí:***

Tiền phí, lệ phí do cơ quan thuế trực tiếp tổ chức thu và trường hợp tổ chức khác thu phí, lệ phí đã được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí theo dự toán hàng năm thì tổ chức thu phải nộp toàn bộ số tiền phí, lệ phí thu được vào ngân sách nhà nước.

Trường hợp tổ chức thu chưa được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí hoặc tổ chức thu được uỷ quyền thu phí, lệ phí thì tổ chức thu được để lại một phần trong số tiền phí, lệ phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí theo quy định của cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền.

Đối với phí thuộc ngân sách nhà nước mà tiền phí thu được được Nhà nước đầu tư trở lại cho tổ chức thu (như học phí, viện phí...) thì việc quản lý, sử dụng phải bảo đảm đúng mục đích đầu tư trở lại và cơ chế quản lí tài chính hiện hành.

Tiền phí, lệ phí nộp vào ngân sách nhà nước được phân chia cho các cấp ngân sách và được quản lý, sử dụng theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành.

### *3.2.3. Quản lí chi ngân sách nhà nước*

#### 3.2.3.1. Khái niệm và yêu cầu quản lí chi ngân sách nhà nước

** Khái niệm:*

Chi ngân sách nhà nước là quá trình phân phối và sử dụng vốn tiền tệ từ Quĩ ngân sách nhà nước để phục vụ việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Chi ngân sách nhà nước gồm rất nhiều các khoản chi khác nhau, song nếu xét theo nội dung kinh tế thì chi ngân sách nhà nước bao gồm: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, các khoản chi khác của ngân sách nhà nước.

*Quản lí chi ngân sách nhà nước là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tổ chức và điều chỉnh quá trình chi ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm các khoản chi ngân sách nhà nước được thực hiện theo đúng chế độ chính sách do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.*

Quản lí chi ngân sách nhà nước thực chất là quản lí toàn bộ quá trình sử dụng quĩ ngân sách nhà nước phục vụ cho các mục đích kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng và các khoản chi khác của Nhà nước, gắn với việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước.

** Yêu cầu cơ bản của quản lí chi ngân sách nhà nước:*

Đảm bảo nguồn tài chính cần thiết để các cơ quan công quyền thực hiện các nhiệm vụ được giao theo đúng đường lối, chính sách, chế độ của Nhà nước. Ngân sách nhà nước là công cụ tài chính quan trọng của Nhà nước, vì vậy yêu cầu này được đặt ra là tất yếu đối với quản lí chi ngân sách nhà nước. Trong thực tế, việc đảm bảo yêu cầu này không phải lúc nào cũng dễ dàng, nhất là trong điều kiện khả năng tập trung nguồn lực tài chính của Nhà nước còn hạn chế, yêu cầu thực hiện, nhiệm vụ của các cơ quan công quyền lại cấp bách và rộng lớn. Vì vậy, bảo đảm yêu cầu này đòi hỏi quản lí chi ngân sách nhà nước phải xác lập được thứ tự ưu tiên chi hợp lý, đồng thời Nhà nước cần có sự cân nhắc khi giao nhiệm vụ cho các cơ quan công quyền.

Đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong chi tiêu ngân sách nhà nước. Tiết kiệm và hiệu quả là yêu cầu cơ bản đối với mọi hoạt động kinh tế xã hội. Mặt khác, chi tiêu ngân sách nhà nước rất đa dạng gồm nhiều khoản chi khác nhau; do vậy thường có mâu thuẫn giữa nhu cầu chi tiêu từ ngân sách nhà nước và khả năng đáp ứng nhu cầu đó của ngân sách nhà nước. Vì vậy quản lí chi ngân sách nhà nước phải bảo đảm yêu cầu chi tiêu tiết kiệm và có hiệu quả. Thực hiện yêu cầu tiết kiệm và hiệu quả trong chi tiêu ngân sách nhà nước, quản lí chặt chẽ tất cả các khâu của chu trình chi ngân sách nhà nước; từ xây dựng tiêu chuẩn định mức, lập kế hoạch dự toán, chấp hành kế hoạch dự toán đến quyết toán các khoản chi. Thường xuyên phân tích, đánh giá tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện các khoản chi

của ngân sách nhà nước để kịp thời hoàn thiện và đổi mới tiêu chuẩn định mức chi, biện pháp kiểm soát và cấp phát thanh toán các khoản chi, cơ cấu chi phù hợp với quá trình chuyển đổi nền kinh tế sang nền kinh tế thị trường có sự quản lí của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Gắn chi tiêu ngân sách nhà nước với các mục tiêu kinh tế vĩ mô: tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, ổn định cán cân thanh toán, kiềm chế lạm phát... Các mục tiêu đó là cơ sở đặt ra yêu cầu cho việc thực hiện các khoản chi của ngân sách nhà nước. Quản lí chi ngân sách nhà nước phải đảm bảo có tác động tích cực, phải trên cơ sở phân tích đánh giá thực trạng thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô để bố trí các khoản chi cho thích hợp.

### 3.2.3.2. Nội dung quản lí chi ngân sách nhà nước

Xây dựng và hoàn thiện chính sách, chế độ chi ngân sách nhà nước, phù hợp với thực trạng và xu hướng phát triển của nền kinh tế; phù hợp với đặc điểm của từng khoản chi (chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi khác; chi cho con người, chi hàng hoá dịch vụ...), từng lĩnh vực kinh tế xã hội, từng loại hình đơn vị sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

Phân cấp hợp lí và rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của các cấp, ngành trong quản lí chi ngân sách nhà nước; đảm bảo Chính phủ thống nhất quản lý, tổ chức và điều hành, tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho địa phương, có sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lí ngành và địa phương, quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sử dụng ngân sách trong quản lí chi ngân sách nhà nước.

Xây dựng cơ cấu chi ngân sách nhà nước phù hợp với yêu cầu thực tiễn của sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đảm bảo sự hợp lí về cơ cấu chi cho nhu cầu của các lĩnh vực: chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi khác; cơ cấu chi theo ngành, lĩnh vực kinh tế xã hội...

Xây dựng hệ thống định mức chi ngân sách nhà nước khoa học và phù hợp với thực tiễn, bảo đảm định mức chi ngân sách nhà nước là căn cứ pháp lí để quản lý, tổ chức, điều hành và kiểm soát quá trình chi ngân sách nhà nước. Định mức chi ngân sách nhà nước bao gồm định mức phân bổ ngân sách và định mức sử dụng ngân sách. Thẩm quyền quyết định định mức phân bổ và chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách:

- Đối với định mức phân bổ ngân sách:

+ Thủ tướng Chính phủ quyết định định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán, phân bổ ngân sách cho các bộ, cơ quan ngang bộ và cho các địa phương; trước khi ban hành, Thủ tướng Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến bằng văn bản.

+ HĐND cấp tỉnh căn cứ vào định mức phân bổ ngân sách do Thủ tướng Chính phủ ban hành, khả năng tài chính - ngân sách và đặc điểm tình hình ở địa phương quyết định định mức phân bổ ngân sách làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách ở địa phương.

- Đối với chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu ngân sách:

+ Chính phủ căn cứ vào các chủ trương, chính sách của

Đảng, Nhà nước và Quốc hội, quyết định những chế độ chi ngân sách quan trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội của cả nước; trước khi ban hành, Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến bằng văn bản.

+ Thủ tướng Chính phủ quyết định các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước. Đối với một số chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu để phù hợp đặc điểm của địa phương, Thủ tướng Chính phủ quy định khung và giao HĐND cấp tỉnh quyết định cụ thể.

+ Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách đối với các ngành, lĩnh vực sau khi thống nhất với các bộ quản lí ngành, lĩnh vực; trường hợp không thống nhất, Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, cho ý kiến trước khi quyết định.

Xác lập thứ tự ưu tiên chi phù hợp với yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước gắn với thực trạng kinh tế xã hội trong từng thời kỳ và tính chất từng khoản chi.

Tổ chức và hướng dẫn xây dựng kế hoạch, dự toán chi ngân sách nhà nước tuân thủ theo đúng chính sách, chế độ quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và sát với thực trạng kinh tế - xã hội trong từng kỳ kế hoạch.

Xây dựng và tổ chức thực hiện quy trình kiểm soát, cấp phát thanh toán các khoản chi một cách hợp lý; bảo đảm các khoản chi ngân sách chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện chi theo đúng quy định:

- Có trong dự toán ngân sách nhà nước được giao, trừ

các trường hợp dự toán ngân sách và phân bổ dự toán ngân sách chưa được cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc chi từ nguồn tăng thu so với dự toán được giao và từ nguồn dự phòng ngân sách theo quyết định của cấp có thẩm quyền;

- Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cấp có thẩm quyền quy định;

- Đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được ủy quyền quyết định chi.

- Trường hợp sử dụng vốn, kinh phí ngân sách nhà nước để đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm trang thiết bị, phương tiện làm việc và các công việc khác phải qua đấu thầu hoặc thẩm định giá thì còn phải tổ chức đấu thầu hoặc thẩm định giá theo quy định của pháp luật.

Hướng dẫn tổ chức công tác hạch toán kế toán, quyết toán chi ngân sách nhà nước; thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán nhằm phát hiện, ngăn chặn, xử lí các vi phạm trong quá trình chi ngân sách nhà nước; phát hiện những bất hợp lí để kịp thời bổ sung, hoàn thiện chính sách, chế độ chi ngân sách nhà nước.

### *3.2.4. Quản lí cân đối ngân sách nhà nước*

#### 3.2.4.1. Các nguyên tắc cân đối ngân sách nhà nước

*Cân đối ngân sách nhà nước là sự phản ánh quan hệ giữa thu và chi ngân sách nhà nước, cơ cấu thu và chi ngân sách nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định, thường là một năm.*

Cân đối ngân sách nhà nước là một mặt cân đối cơ bản

của nền kinh tế quốc dân. Nó vừa là nguyên nhân vừa là kết quả của các quan hệ cân đối khác trong nền kinh tế quốc dân. Quản lí cân đối ngân sách nhà nước cần phải được xem xét trong mối quan hệ với các quan hệ cân đối khác của nền kinh tế quốc dân, như cân đối tiền hàng, cân đối cán cân thanh toán quốc tế, cân đối giữa tích luỹ và tiêu dùng, cân đối giữa các ngành và lĩnh vực...

Theo Luật Ngân sách nhà nước hiện hành, *cân đối ngân sách nhà nước ở nước ta được thực hiện theo nguyên tắc:*

Tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích luỹ ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách.

Bội chi ngân sách nhà nước được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và ngoài nước. Vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước phải bảo đảm nguyên tắc không được sử dụng cho tiêu dùng; vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

Ngân sách địa phương phải được cân đối, đảm bảo tổng số chi không được vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng các công trình thuộc kết cấu hạ tầng trong phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được HĐND cấp tỉnh quyết định, nếu vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán, thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân

đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến hạn. Mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, UBND các cấp, các tổ chức và đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện dự toán ngân sách trong phạm vi được giao; nghiêm cấm các trường hợp vay, cho vay và sử dụng ngân sách nhà nước trái với quy định của pháp luật.

### 3.2.4.2. Nội dung quản lí cân đối ngân sách nhà nước

Quản lí cân đối ngân sách nhà nước thực chất là quản lí việc thực hiện các biện pháp cân đối ngân sách nhà nước theo đúng quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành. Nội dung cơ bản quản lí cân đối ngân sách nhà nước bao gồm:

Quản lí thực hiện các biện pháp cân đối ngân sách nhà nước trong khâu lập ngân sách. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành, các biện pháp thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trong khâu lập ngân sách bao gồm:

- Dự toán ngân sách nhà nước phải bảo đảm tổng số thu thuế, phí và lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và các khoản chi trả nợ; bội chi phải nhỏ hơn chi đầu tư phát triển. Dự toán ngân sách cấp tỉnh phải cân bằng giữa thu và chi trên cơ sở số thu của ngân sách cấp tỉnh gồm các khoản thu ngân sách cấp tỉnh được hưởng 100%, các khoản thu phân chia cho ngân sách cấp tỉnh theo tỷ lệ phần trăm

...ổ bổ sung cân đối từ ngân sách trung
... dự kiến huy động vốn trong nước để đầu
...g các công trình kết cấu hạ tầng quy định. Dự
...gân sách cấp huyện, và cấp xã phải cân bằng thu, chi.

- Lập quỹ dự phòng ngân sách, quỹ dự trữ tài chính để chủ động cân đối ngân sách theo quy định. Dự toán chi ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2% đến 5% tổng số chi; Chính phủ, UBND cấp tỉnh được lập quỹ dự trữ tài chính từ các nguồn tăng thu, kết dư ngân sách, bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm và các nguồn tài chính khác theo quy định của pháp luật, mức khống chế tối đa của quỹ là 25% dự toán chi ngân sách hàng năm của cấp ngân sách.

- Lập dự toán vay bù đắp thiếu hụt ngân sách trung ương phải căn cứ vào cân đối ngân sách, khả năng nguồn vay, khả năng trả nợ và mức khống chế bội chi ngân sách theo Nghị quyết Quốc hội.

Quản lí các biện pháp thực hiện cân đối ngân sách trong khâu chấp hành ngân sách. Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành, các biện pháp thực hiện cân đối ngân sách nhà nước trong khâu chấp hành ngân sách bao gồm:

- Các cơ quan nhà nước (ở cả Trung ương và địa phương) thực hiện phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các đơn vị trực thuộc phải bảo đảm phù hợp với dự toán do Thủ tướng Chính phủ, UBND, cơ quan cấp trên có thẩm quyền giao. Tổng số phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị

trực thuộc không vượt quá dự toán được cấp có thẩm quyền giao cả về tổng mức và chi tiết theo lĩnh vực. Tổng số phân bổ và giao dự toán thu ngân sách cho các đơn vị trực thuộc tối thiểu phải bằng dự toán được cấp có thẩm quyền giao.

- Các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ thu chi ngân sách phải tổ chức thực hiện dự toán thu chi ngân sách theo đúng chính sách, chế độ của Nhà nước. Trong quá trình chấp hành ngân sách, phải chú trọng tới các biện pháp tăng thu và tiết kiệm chi, để giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, bổ sung vào quĩ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách; số thu không đạt dự toán phải điều chỉnh giảm một số khoản chi tương ứng.

- Trong trường hợp đặc biệt, khi có nhu cầu chi đột xuất ngoài dự toán, quĩ dự phòng ngân sách không đủ đáp ứng, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch UBND phải sắp xếp lại các khoản chi trong dự toán được giao hoặc sử dụng các nguồn dự trữ để đáp ứng nhu cầu chi đột xuất đó theo quy định. Khi số thu, chi có biến động lớn so với dự toán đã được quyết định, cần phải điều chỉnh tổng thể thì Chính phủ trình Quốc hội, UBND trình HĐND cùng cấp quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách theo quy định; quĩ ngân sách nhà nước thiếu hụt tạm thời thì được tạm ứng từ quĩ dự trữ tài chính và các nguồn tài chính hợp pháp khác để xử lý, tạm ứng của Ngân hàng Nhà nước (đối với ngân sách trung ương) theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- Sử dụng nguồn tài chính dự phòng để cân đối ngân sách. Dự phòng ngân sách được sử dụng cho các nhiệm vụ thực hiện các giải pháp khẩn cấp nhằm phòng chống thiên

tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng; khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn đối với thiệt hại tài sản nhà nước; hỗ trợ khắc phục hậu quả đối với thiệt hại của các tổ chức và dân cư; thực hiện các nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và các nhiệm vụ cần thiết, cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán đã giao đầu năm cho các đơn vị trực thuộc; hỗ trợ ngân sách cấp dưới để xử lí các nhiệm vụ nói trên sau khi cấp dưới đã sử dụng dự phòng một phần dự trữ tài chính của cấp mình mà vẫn chưa đáp ứng được.

- Sử dụng dự trữ tài chính để xử lí cân đối ngân sách. Quỹ dự trữ tài chính được sử dụng để tạm ứng cho các nhu cầu chi khi nguồn thu chưa tập trung kịp và phải hoàn trả trong năm ngân sách. Ngân sách cấp tỉnh được tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính của Trung ương nếu đã sử dụng hết quỹ dự trữ của tỉnh. Ngân sách cấp huyện và cấp xã được tạm ứng từ quĩ dự trữ tài chính của tỉnh. Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định tạm ứng từ quĩ dự trữ tài chính của Trung ương. Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính của tỉnh. Thủ tướng Chính phủ, UBND cấp tỉnh quyết định sử dụng quỹ dự trữ tài chính cấp mình để xử lí cân đối ngân sách trong các trường hợp:

- Thu ngân sách hoặc vay để bù đắp bội chi không đạt mức dự toán đã được Quốc hội, HĐND quyết định, sau khi đã sắp xếp lại ngân sách và sử dụng hết dự phòng mà chưa đủ nguồn để đáp ứng nhiệm vụ chi;

- Thực hiện các nhiệm vụ phòng chống khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, tai nạn trên diện rộng với mức độ nghiêm trọng, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh

và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán mà sau khi đã sắp xếp lại ngân sách và sử dụng hết dự phòng ngân sách mà chưa đủ nguồn để đáp ứng nhiệm vụ chi;

- Tổng mức chi từ quĩ dự trữ tài chính (không kể tạm ứng) cả năm không vượt quá 30% số dư của quĩ tại thời điểm bắt đầu năm ngân sách. Vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

Quản lí các biện pháp thực hiện cân đối ngân sách trong khâu quyết toán ngân sách. Các biện pháp thực hiện cân đối NSNN trong khâu quyết toán ngân sách (theo quy định của Luật NSNN) bao gồm:

- Những khoản thu không đúng quy định của pháp luật phải được hoàn trả tổ chức, cá nhân đã nộp; những khoản phải thu nhưng chưa thu phải được truy thu đầy đủ cho ngân sách nhà nước;

- Những khoản chi không đúng với quy định của pháp luật phải được thu hồi đủ cho ngân sách nhà nước.

## 3.3. Quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp

### *3.3.1. Khái niệm quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp*

Tài chính doanh nghiệp là khâu tài chính cơ sở trong hệ thống tài chính quốc gia và là một phạm trù kinh tế khách quan gắn liền với sự ra đời của nền kinh tế hàng hoá tiền tệ.

Xét về bản chất, tài chính doanh nghiệp là tổng thể các

quan hệ phân phối dưới hình thức giá trị gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng các quĩ tiền tệ của doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh của doanh nghiệp.

Các quan hệ kinh tế gắn liền với việc phân phối để tạo lập hoặc sử dụng các quĩ tiền tệ của doanh nghiệp hợp thành các quan hệ tài chính doanh nghiệp. Các hoạt động gắn liền với việc phân phối để tạo lập hoặc sử dụng các quĩ tiền tệ của doanh nghiệp thuộc hoạt động tài chính doanh nghiệp.

*Quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tác động và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ tài chính của doanh nghiệp trong nền kinh tế quốc dân theo mục tiêu đã định của Nhà nước trong từng thời kỳ.*

### *3.3.2. Mục tiêu và yêu cầu quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp*

#### 3.3.2.1. Mục tiêu quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp

Thiết lập môi trường pháp lí lành mạnh khuyến khích sự ra đời và phát triển của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; định hướng và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ tài chính của các doanh nghiệp theo đúng mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Bảo vệ các hoạt động tài chính hợp pháp của doanh nghiệp; bảo đảm các doanh nghiệp cạnh tranh lành mạnh theo đúng quy định của pháp luật, chống tiêu cực về tài chính ở các doanh nghiệp.

Bảo đảm công bằng và bình đẳng về chính sách tài

chính đối với các loại hình doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trên cơ sở giải quyết hài hoà mối quan hệ lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động.

Nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính và khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động tài chính của doanh nghiệp, tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp khai thác và sử dụng các nguồn tài chính để phát triển sản xuất kinh doanh có hiệu quả nhất gắn với việc thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô của Nhà nước.

### 3.3.2.2. Yêu cầu cơ bản quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp

Bảo đảm Nhà nước thống nhất quản lí về tài chính doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trong cả nước, quản lí vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư vốn thành lập hoặc góp vốn.

Phân biệt rõ quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp và quản trị tài chính doanh nghiệp để vừa bảo đảm nhà nước kiểm tra, giám sát, tạo điều kiện các doanh nghiệp thực hiện nghiêm chỉnh các chính sách, chế độ tài chính của Nhà nước quy định, vừa bảo đảm quyền tự chủ tài chính, tự chủ trong quản trị tài chính của doanh nghiệp:

- *Quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp* là công việc của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lí nhà nước về tài chính doanh nghiệp.

- *Quản trị tài chính doanh nghiệp* là công việc của lãnh

đạo và bộ máy quản lí tài chính trong doanh nghiệp, thực hiện chức năng quản lí nghiệp vụ về tài chính doanh nghiệp.

### *3.3.3. Nội dung quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp*

Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về quản lí tài chính doanh nghiệp như các chính sách, chế độ quản lí tài chính doanh nghiệp, cơ chế giám sát về tài chính đối với các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các văn bản pháp luật về tài chính doanh nghiệp thống nhất trong cả nước.

Quản lí tài nguyên, tài sản công giao cho các doanh nghiệp khai thác sử dụng trên cơ sở các doanh nghiệp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước theo đúng quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Kiểm tra các điều kiện về tài chính thành lập doanh nghiệp, phù hợp với ngành nghề kinh doanh trong từng thời kì như: vốn điều lệ, vốn pháp định...

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chính sách hỗ trợ tài chính như: cho vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, bảo lãnh tín dụng của Nhà nước, hỗ trợ tài chính xuất khẩu, ưu đãi về thuế... đối với doanh nghiệp đầu tư kinh doanh thuộc các ngành nghề, lĩnh vực, địa bàn được nhà nước khuyến khích hoặc xuất khẩu hàng hoá dịch vụ...

Ban hành và hướng dẫn thực hiện phương thức quản lí và chính sách trợ cấp, trợ giá đối với các sản phẩm, dịch vụ công ích trong từng thời kỳ nhằm khuyến khích các doanh nghiệp

tham gia sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích theo quy định của Nhà nước.

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chế độ kế toán, kiểm toán, báo cáo tài chính đối với các loại hình doanh nghiệp.

Hướng dẫn và kiểm tra, giám sát việc thực hiện đăng kí thuế, kê khai thuế, nộp thuế và thực hiện các nghĩa vụ tài chính khác theo quy định của pháp luật.

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chính sách, chế độ tài chính khi tổ chức lại, giải thể và phá sản doanh nghiệp.

Tổ chức thông tin, tổng hợp, phân tích đánh giá tình hình tài chính doanh nghiệp trong phạm vi cả nước; tổ chức nghiên cứu, đề xuất chiến lược và các vấn đề liên quan đến tài chính doanh nghiệp.

Kiểm tra, thanh tra hoạt động tài chính của doanh nghiệp; giám sát hoạt động tài chính doanh nghiệp thông qua chế độ báo cáo tài chính định kỳ. Thanh tra đối với tài chính doanh nghiệp được thực hiện không quá một lần trong một năm đối với một doanh nghiệp; thời hạn thanh tra tối đa không quá 30 ngày, trường hợp đặc biệt cấp có thẩm quyền được gia hạn thanh tra, nhưng không quá 30 ngày; thanh tra bất thường chỉ được thực hiện khi có căn cứ về vi phạm pháp luật của doanh nghiệp.

Báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp bao gồm bảng cân đối kế toán và bảng quyết toán tài chính. Trong thời hạn quy định, báo cáo tài chính hàng năm của doanh

nghiệp phải được gửi đến cơ quan thuế và cơ quan đăng ký kinh doanh có thẩm quyền.

### *3.3.4. Phân cấp quản lí hành chính công đối với tài chính doanh nghiệp*

Bộ Tài chính (Cục Tài chính Doanh nghiệp) chịu trách nhiệm trước Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về tài chính doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong cả nước; quản lí vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thành lập hoặc góp vốn; hướng dẫn các sở tài chính thống nhất quản lí nhà nước về tài chính đối với các doanh nghiệp trên địa bàn, quản lí vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do tỉnh, thành phố lập hoặc góp vốn.

Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lí nhà nước đối với tài chính doanh nghiệp trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lí nhà nước đối với tài chính doanh nghiệp tại địa phương.

## 3.4. Quản lí hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng

### *3.4.1. Các mục tiêu quản lí hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng*

Tiền tệ và tín dụng là phạm trù kinh tế - lịch sử, tồn tại

và phát triển tất yếu trong nền kinh tế hàng hoá. Quản lí hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tác động và điều chỉnh các hoạt động, quan hệ lưu thông tiền tệ và tín dụng nhằm đạt được các mục tiêu ổn định và phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Quản lí hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng nhằm mục tiêu chủ yếu sau:

Xây dựng môi trường tiền tệ lành mạnh và an toàn; ổn định sức mua đối nội và đối ngoại, nâng cao uy tín và khả năng chuyển đổi của đồng tiền quốc gia; tăng nhanh vòng chu chuyển vốn trong nền kinh tế.

Đổi mới cơ bản cơ chế điều hành chính sách tiền tệ, thương mại hoá các nguồn vốn tín dụng, lành mạnh hoá và nâng cao hiệu quả hoạt động tín dụng trong nền kinh tế.

Mở rộng hợp tác và hội nhập quốc tế trong hoạt động lưu thông tiền tệ và tín dụng nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, thực hiện công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

Ngăn ngừa, chống các hiện tiện tiêu cực trong lưu thông tiền tệ và hoạt động tín dụng. Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức và cá nhân trong hoạt động lưu thông tiền tệ và tín dụng.

### *3.4.2. Nội dung quản lí hành chính công đối với lưu thông tiền tệ và tín dụng*

#### 3.4.2.1. Quản lí hành chính công đối với lưu thông tiền tệ

Quản lí phát hành tiền, huỷ tiền và điều tiết khối lượng

tiền cung ứng; ngăn chặn và chống các hành vi làm tiền giả, tàng trữ và lưu hành tiền giả, phá hoại chính sách tiền tệ quốc gia...

Thực hiện chính sách tiền tệ tích cực, đảm bảo vừa ổn định sức mua của đồng tiền quốc gia, vừa bảo đảm khối lượng tiền cung ứng, đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế.

Kiểm soát và điều chỉnh các quan hệ thanh toán trong nền kinh tế quốc dân; quản lí cung ứng các phương tiện thanh toán, khuyến khích mở rộng thanh toán không dùng tiền mặt.

Thống nhất quản lí ngoại tệ, quản lí vàng; kiểm soát và điều chỉnh tỷ giá hối đoái thích ứng với biến động của thị trường trong từng thời kỳ.

Quản lí xuất nhập khẩu vàng, lập quỹ dự trữ vàng; cấp và thu hồi giấy phép cho các tổ chức kinh doanh vàng.

#### 3.4.2.2. Quản lí hành chính công đối với hoạt động tín dụng

Nhà nước thống nhất quản lí tất cả các hoạt động tín dụng của các thành phần kinh tế trong nền kinh tế quốc dân; quyết định thành lập hay giải thể các ngân hàng thương mại quốc doanh; cấp giấy phép, thu hồi giấy phép kinh doanh tín dụng của tất cả các ngân hàng và tổ chức tín dụng.

Quy định và hướng dẫn việc chấp hành mức vốn pháp định, mức dự trữ bắt buộc, các nguyên tắc tín dụng, nguyên tắc chống rủi ro trong hoạt động tín dụng.

Quản lí tín dụng nhà nước về phát hành các loại trái phiếu Chính phủ, vay và trả nợ nước ngoài, bảo lãnh tín

dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, cho vay ưu đãi theo quy định của cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền.

Hướng dẫn và định hướng cho hoạt động tín dụng của nền kinh tế quốc dân theo mục tiêu chiến lược phát triển ngành và các lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân.

Xây dựng và hướng dẫn thực hiện những quy định về thế chấp, tín chấp, bảo lãnh, bảo đảm tiền vay, bảo hiểm tiền gửi để điều tiết và làm lành mạnh hoá các quan hệ tín dụng trong nền kinh tế.

Xác định và công bố lãi suất cơ bản, kiểm soát và điều chỉnh lãi suất thị trường phục vụ cho việc thực thi chính sách tiền tệ của Nhà nước.

Thanh tra, kiểm tra hoạt động tín dụng nhằm bảo đảm hoạt động tín dụng trong nền kinh tế quốc dân được thực thi phù hợp với quy luật kinh tế thị trường và chính sách, pháp luật của nhà nước.

## 3.5. Quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính và hoạt động bảo hiểm

### *3.5.1. Quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính*

#### 3.5.1.1. Khái quát về thị trường tài chính

*Thị trường tài chính là thị trường trao đổi mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính thông qua những phương thức giao dịch và công cụ tài chính nhất định.*

Thị trường tài chính là một bộ phận hết sức quan trọng

trong nền tài chính quốc gia; nó là kênh huy động vốn quan trọng và có hiệu quả của nền kinh tế quốc dân; thị trường tài chính được hình thành và phát triển gắn liền với sự phát triển của nền kinh tế thị trường.

Đối tượng mua bán trên thị trường tài chính là quyền sử dụng các nguồn tài chính và được thực hiện bằng việc sử dụng các công cụ tài chính nhất định. Giá mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính chính là số lợi tức mà người mua quyền sử dụng nguồn tài chính trả cho người bán quyền sử dụng nguồn tài chính và được biểu hiện dưới các hình thức khác nhau tuỳ thuộc vào công cụ tài chính được sử dụng, như: lợi tức tiền vay, lợi tức trái phiếu, lợi tức cổ phần...

Các công cụ của thị trường tài chính bao gồm: tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu đầu tư, công trái, chứng chỉ tiền gửi, thương phiếu, kỳ phiếu ngân hàng, cổ phiếu...

Chủ thể tham thị trường tài chính là những người có nhu cầu mua, bán quyền sử dụng các nguồn tài chính như: Nhà nước, các doanh nghiệp, các tổ chức tài chính, các tổ chức xã hội, các hộ gia đình, các tầng lớp dân cư...

Thị trường tài chính rất đa dạng, tuỳ theo những tiêu thức phân định khác nhau mà thị trường tài chính có thể bao gồm: thị trường nợ, thị trường vốn cổ phần, thị trường sơ cấp, thị trường thứ cấp, thị trường chính thức, thị trường không chính thức, thị trường tiền tệ, thị trường vốn... Với giác độ quản lí nhà nước, thị trường tài chính thường được phân định thành: thị trường tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường ngoại hối:

- Thị trường tiền tệ là thị trường diễn ra các hoạt động mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính ngắn hạn. Các công cụ của thị trường tiền tệ bao gồm: tín phiếu kho bạc, tín phiếu ngân hàng nhà nước, chứng chỉ tiền gửi và các giấy tờ có giá ngắn hạn khác.

- Thị trường chứng khoán là thị trường diễn ra các hoạt động giao dịch, mua bán chứng khoán. Chứng khoán là chứng từ dưới dạng giấy tờ hoặc ghi trên hệ thống điện tử xác nhận quyền và lợi ích hợp pháp của người sở hữu nó đối với người phát hành.

- Thị trường ngoại hối là thị trường diễn ra các hoạt động mua bán trao đổi ngoại tệ và các giấy tờ có giá trị ngoại tệ.

### 3.5.1.2. Khái niệm quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính

Thị trường tài chính hoạt động sẽ làm nảy sinh hàng loạt các quan hệ và lợi ích giữa các chủ thể tham gia vào thị trường, tác động đến các vấn đề kinh tế vĩ mô và ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Vì vậy, với chức năng quản lí toàn diện các hoạt động kinh tế xã hội của Nhà nước, quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính được đặt ra là tất yếu khách quan.

*Quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính là việc Nhà nước sử dụng quyền lực công để tác động và điều chỉnh vào các yếu tố hình thành, các hoạt động, các quan hệ của thị trường tài chính, nhằm bảo đảm sự phát triển lành mạnh của thị trường tài chính, đáp ứng các yêu cầu,*

*mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước.*

Thực chất quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính là quản lí các thị trường tiền tệ, thị trường chứng khoán và thị trường ngoại hối.

### 3.5.1.3. Nội dung cơ bản quản lí hành chính công đối với thị trường tài chính

** Đối với thị trường tiền tệ:*

Xây dựng, ban hành hệ thống các văn bản pháp luật, tạo môi trường pháp lí bảo đảm cho việc định hướng và điều chỉnh các hoạt động, các quan hệ của thị trường tiền tệ phù hợp với quy luật kinh tế thị trường và yêu cầu thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Sử dụng các công cụ dự trữ bắt buộc, tái cấp vốn, nghiệp vụ thị trường mở... để điều chỉnh hoạt động của thị trường tiền tệ nhằm thực hiện các mục tiêu của chính sách tiền tệ.

Kiểm soát hàng hoá và các giao dịch mua bán hàng hoá trên thị trường tiền tệ như: tín phiếu kho bạc, chứng chỉ tiền gửi, thương phiếu...

Tổ chức điều hành thị trường tiền tệ liên ngân hàng, bao gồm hoạt động tín dụng giữa Ngân hàng Trung ương với các tổ chức tín dụng thông qua các phương thức tái cấp vốn, tái chiết khấu các giấy tờ có giá, cho vay có bảo đảm bằng các giấy tờ có giá ngắn hạn, cho vay bù đắp thanh toán bù trừ... và hoạt động tín dụng giữa các tổ chức tín dụng với nhau.

Thu thập, xử lý, cung cấp thông tin và dự báo tình hình hoạt động của thị trường tiền tệ.

Kiểm tra, kiểm soát các tác nhân tham gia hoạt động trên thị trường tiền tệ trong việc bảo đảm tuân thủ chính sách, chế độ, pháp luật của Nhà nước về hoạt động của thị trường tiền tệ.

** Đối với thị trường chứng khoán:*

Xây dựng, hoàn thiện và ban hành theo thẩm quyền các văn bản pháp luật về chứng khoán và thị trường chứng khoán như quy chế pháp lí đối với các tác nhân tham gia thị trường, quy chế pháp lí về phát hành và mua bán các loại chứng khoán, quy chế pháp lí về tổ chức thị trường; xây dựng chiến lược, chính sách, kế hoạch phát triển thị trường chứng khoán.

Cấp, thu hồi các loại giấy phép phát hành, kinh doanh và dịch vụ chứng khoán đối với các tác nhân tham gia thị trường chứng khoán.

Tổ chức quản lí các giao dịch, mua bán chứng khoán trên thị trường nhằm bảo đảm sự khách quan, công bằng về nghĩa vụ và quyền lợi của các nhà đầu tư tham gia vào thị trường chứng khoán.

Thực hiện công tác giám sát, kiểm tra, điều chỉnh các tác nhân tham gia và hoạt động của thị trường chứng khoán nhằm bảo đảm mọi hoạt động của thị trường tuân thủ nghiêm chỉnh chính sách và pháp luật của Nhà nước, ngăn chặn và chống các hiện tượng tiêu cực như gian lận, đầu cơ chứng khoán bất hợp pháp...

Kiện toàn bộ máy tổ chức, phân cấp chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn quản lí hành chính công đối với thị trường chứng khoán phù hợp cho các cơ quan nhà nước. Hiện nay ở nước ta, Ủy ban chứng khoán nhà nước thuộc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về phát hành chứng khoán, hoạt động kinh doanh chứng khoán và các thị trường chứng khoán. Ủy ban chứng khoán nhà nước tổ chức thành lập các thị trường chứng khoán, tổ chức giám sát và hướng dẫn các sở giao dịch chứng khoán hoạt động theo đúng chính sách pháp luật của nhà nước.

* *Đối với thị trường ngoại hối:*

Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về quản lí ngoại hối.

Cấp và thu hồi giấy phép hoạt động ngoại hối.

Tổ chức điều hành thị trường ngoại tệ liên ngân hàng và thị trường ngoại hối trong nước; xác định và công bố tỉ giá mua bán ngoại tệ để điều chỉnh thị trường ngoại tệ.

Kiểm soát các hoạt động ngoại hối của các tổ chức.

Quản lí dự trữ ngoại hối của Nhà nước. Dự trữ ngoại hối của Nhà nước bao gồm: ngoại tệ (tiền mặt, trên tài khoản tiền gửi ở nước ngoài), hối phiếu, phiếu nhận nợ nước ngoài bằng ngoại tệ, vàng và các loại ngoại hối khác của Nhà nước.

Kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về quản lí ngoại hối; kiểm soát việc xuất nhập

khẩu ngoại hối; ngăn ngừa và chống các hiện tượng tiêu cực trên thị trường ngoại hối.

### *3.5.2. Quản lí hành chính công đối với hoạt động bảo hiểm*

#### 3.5.2.1. Khái quát về bảo hiểm

Trong đời sống hàng ngày cũng như trong các hoạt động sản xuất kinh doanh thường xuyên tiềm ẩn những rủi ro có thể xảy ra. Để có thể đề phòng, phân tán những rủi ro, tạo điều kiện cho việc đảm bảo ổn định đời sống và hoạt động sản xuất kinh doanh, đồng thời đảm bảo thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước, đòi hỏi phải có một một loại hình dịch vụ phù hợp, đó chính là hoạt động bảo hiểm.

*Bảo hiểm là hoạt động tạo lập, phân phối và sử dụng quĩ tiền tệ để đề phòng, chuyển giao, phân tán rủi ro phát sinh trong quá trình tái sản xuất xã hội và đời sống của con người nhằm ổn định sản xuất kinh doanh và đời sống. Trên phương diện tài chính, bảo hiểm là một phạm trù tài chính phản ánh các quan hệ kinh tế phát sinh gắn liền với việc tạo lập và sử dụng quĩ bảo hiểm.*

Hoạt động bảo hiểm được dựa trên các nguyên tắc cơ bản sau:

- *Lấy số đông bù số ít.* Hoạt động bảo hiểm phải huy động sự tham gia của nhiều người, họ cùng đóng phí với mức có thể chấp nhận được để bù đắp cho những chi phí phòng ngừa rủi ro và thiệt hại của một số ít rủi ro xảy ra.

- *Sàng lọc rủi ro.* Không phải bất cứ rủi ro nào cũng

chấp nhận bảo hiểm, cần phải xác định những rủi ro nào có thể chấp nhận bảo hiểm và những rủi ro nào cần loại trừ không được bảo hiểm. Các rủi ro có thể chấp nhận bảo hiểm cần được phân nhóm để xác định hợp lí mức phí bảo hiểm và mức trả tiền bảo hiểm.

- *Thận trọng trong hoạt động bảo hiểm.* Các tổ chức bảo hiểm là con nợ đối với người tham gia bảo hiểm, nên an toàn tài chính của tổ chức bảo hiểm bao giờ cũng được đặt lên hàng đầu. Trong hoạt động bảo hiểm, nguyên tắc thận trọng phải được tuân thủ ngay từ việc đánh giá rủi ro, xác định phạm vi bảo hiểm, mức phí và mức chi trả bảo hiểm, các điều kiện chấp nhận bảo hiểm...

Căn cứ vào mục đích kinh doanh hoạt động bảo hiểm, bảo hiểm bao gồm bảo hiểm kinh doanh và bảo hiểm xã hội:

- *Bảo hiểm kinh doanh* là các hoạt động bảo hiểm vì mục tiêu lợi nhuận và do các doanh nghiệp bảo hiểm thực hiện.

- *Bảo hiểm xã hội* là hoạt động bảo hiểm không vì mục đích lợi nhuận, mà nhằm phục vụ cho chính sách xã hội của Nhà nước và do cơ quan bảo hiểm xã hội thực hiện.

### 3.5.2.2. Nội dung quản lí hành chính công đối với bảo hiểm kinh doanh:

Ban hành và hướng dẫn thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về kinh doanh bảo hiểm; xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển thị trường bảo hiểm ở Việt Nam;

Cấp và thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm; giấy

phép đặt văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm nước ngoài tại Việt Nam;

Ban hành, phê chuẩn, hướng dẫn thực hiện quytắc, điều khoản, biểu phí, hoa hồng bảo hiểm;

Áp dụng các biện pháp cần thiết để các doanh nghiệp bảo hiểm bảo đảm các yêu cầu về tài chính và thực hiện những cam kết với bên mua bảo hiểm;

Tổ chức thông tin và dự báo tình hình thị trường bảo hiểm;

Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo hiểm;

Chấp thuận việc doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm hoạt động ở nước ngoài;

Quản lí hoạt động của văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm nước ngoài tại Việt Nam.

Tổ chức đào tạo, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lí và chuyên môn, nghiệp vụ về bảo hiểm.

Thanh tra, kiểm tra hoạt động kinh doanh bảo hiểm; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lí vi phạm pháp luật về kinh doanh bảo hiểm.

***Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quản lí hành chính công đối với kinh doanh bảo hiểm:***

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về kinh doanh bảo hiểm;

Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về kinh doanh bảo hiểm;

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lí nhà nước về kinh doanh bảo hiểm theo quy định của pháp luật;

UBND các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lí nhà nước về kinh doanh bảo hiểm tại địa phương theo quy định của pháp luật.

### 3.5.2.3. Nội dung quản lí hành chính công đối với bảo hiểm xã hội

Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về bảo hiểm xã hội theo đúng quyền hạn và trách nhiệm được phân cấp.

Chỉ đạo và tổ chức thực hiện thu bảo hiểm xã hội theo quy định của Bộ Luật Lao động, điều lệ Bảo hiểm xã hội và các quy định về bảo hiểm xã hội của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Quản lí quĩ bảo hiểm xã hội và tổ chức việc chi trả bảo hiểm xã hội đầy đủ, đúng chính sách chế độ, kịp thời cho người tham gia bảo hiểm xã hội. Từ chối chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội cho các đối tượng hưởng bảo hiểm xã hội khi có kết luận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về hành vi man trá, làm giả hồ sơ, tài liệu để được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội; đồng thời, ra văn bản thông báo việc từ chối chi trả cho đương sự, cơ quan sử dụng lao động và cơ quan pháp luật. Xây dựng và tổ chức thực hiện dự án và các biện pháp để bảo tồn giá trị và tăng trưởng quĩ bảo hiểm xã hội.

Xây dựng và trình Chính phủ ban hành định mức chi phí quản lý, định mức lệ phí thu, chi quỹ bảo hiểm xã hội và các quy định khác có liên quan đến hoạt động bảo hiểm xã hội; tổ chức thực hiện các quy định nói trên.

Lưu giữ hồ sơ, cấp và quản lí sổ bảo hiểm xã hội.

Tổ chức thực hiện công tác thống kê, hạch toán, kế toán; hướng dẫn nghiệp vụ thu, chi bảo hiểm xã hội và kiểm tra việc thực hiện; tổ chức công tác thông tin, tuyên truyền, giải thích các chế độ, chính sách về bảo hiểm xã hội.

Kiểm tra việc thực hiện các chế độ thu, chi bảo hiểm xã hội.

Thực hiện hợp tác quốc tế về bảo hiểm xã hội.

Giải quyết kịp thời các khiếu nại của người tham gia bảo hiểm xã hội về thực hiện các chế độ, chính sách bảo hiểm xã hội.

## 3.6. Quản lí hành chính công đối với kế toán và kiểm toán

### *3.6.1. Quản lí hành chính công về kế toán*

#### 3.6.1.1. Khái quát về kế toán

*Kế toán là việc thu thập, xử lý, kiểm tra, phân tích và cung cấp thông tin kinh tế, tài chính dưới hình thức giá trị, hiện vật và thời gian lao động.* Kế toán là công cụ hết sức quan trọng của công tác quản lý, là công cụ để nhà nước quản lí các hoạt động kinh tế - xã hội.

*Nhiệm vụ của công tác kế toán:*

Thu thập, xử lí thông tin, số liệu kế toán theo đối

tượng và nội dung công việc kế toán, theo chuẩn mực và chế độ kế toán.

Kiểm tra, giám sát các khoản thu, chi tài chính, các nghĩa vụ thu, nộp, thanh toán nợ; kiểm tra việc quản lý, sử dụng tài sản và nguồn hình thành tài sản; phát hiện và ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, kế toán.

Phân tích thông tin, số liệu kế toán; tham mưu, đề xuất các giải pháp phục vụ yêu cầu quản trị và quyết định kinh tế, tài chính của đơn vị kế toán.

Cung cấp thông tin, số liệu kế toán theo quy định của pháp luật.

*Yêu cầu của công tác kế toán:*

Phản ánh *đầy đủ* nghiệp vụ kinh tế, tài chính phát sinh vào chứng từ kế toán, sổ kế toán và báo cáo tài chính.

Phản ánh *kịp thời*, đúng thời gian quy định thông tin, số liệu kế toán.

Phản ánh *rõ ràng, dễ hiểu và chính xác* thông tin, số liệu kế toán.

Phản ánh *trung thực* hiện trạng, bản chất sự việc, nội dung và giá trị của nghiệp vụ kinh tế, tài chính.

Thông tin, số liệu kế toán phải được phản ánh *liên tục* từ khi phát sinh đến khi kết thúc hoạt động kinh tế, tài chính, từ khi thành lập đến khi chấm dứt hoạt động của đơn vị kế toán; số liệu kế toán phản ánh kỳ này phải kế tiếp theo số liệu kế toán của kỳ trước.

Phân loại, sắp xếp thông tin, số liệu kế toán theo *trình tự, có hệ thống* và có thể so sánh được.

### 3.6.1.2. Nội dung quản lí hành chính công đối với kế toán

Quản lí hành chính công đối với kế toán là nhằm thống nhất quản lí kế toán, bảo đảm kế toán là công cụ quản lý, giám sát chặt chẽ, có hiệu quả mọi hoạt động kinh tế, tài chính, cung cấp thông tin đầy đủ, trung thực, kịp thời, công khai, minh bạch, đáp ứng yêu cầu tổ chức, quản lí điều hành của cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân. *Nội dung bao gồm:*

Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kế toán; ban hành, phổ biến, chỉ đạo và tổ chức thực hiện văn bản pháp luật về kế toán: chế độ kế toán, hệ thống tài khoản, sổ kế toán, báo cáo kế toán, hoá đơn chứng từ...

Kiểm tra các hoạt động kế toán và các hoạt động dịch vụ kế toán.

Hướng dẫn hoạt động hành nghề kế toán; tổ chức thi tuyển, cấp và thu hồi chứng chỉ hành nghề kế toán.

Quy định về chế độ, tiêu chuẩn tuyển dụng kế toán trưởng.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lí vi phạm pháp luật về kế toán.

***Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quản lí hành chính công đối với kế toán:***

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về kế toán;

Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về kế toán; các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lí nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách;

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lí nhà nước về kế toán tại địa phương.

### *3.6.2. Quản lí hành chính công đối với kiểm toán*

#### 3.6.2.1. Khái quát về kiểm toán

*Kiểm toán là việc kiểm tra và xác nhận về tính trung thực của các tài liệu, số liệu kế toán và báo cáo tài chính của các đơn vị được kiểm toán.*

Kiểm toán là quá trình các chuyên gia độc lập và có thẩm quyền, có kỹ năng nghiệp vụ, thu thập và đánh giá các bằng chứng về các thông tin có thể định lượng của một đơn vị nhằm mục đích xác nhận và báo cáo về mức độ phù hợp giữa các thông tin này với các chuẩn mực đã được xây dựng.

Theo chủ thể tổ chức thực hiện công việc kiểm toán, kiểm toán bao gồm kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập.

*Kiểm toán nhà nước* là kiểm toán do cơ quan kiểm toán của Nhà nước tổ chức thực hiện. Cơ quan Kiểm toán Nhà nước ở nước ta được thành lập từ năm 1994 và được gọi là Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước có chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế nhà nước và

các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách nhà nước cấp.

*Kiểm toán độc lập* là kiểm toán do các tổ chức kiểm toán độc lập thực hiện. Tổ chức kiểm toán độc lập được tổ chức theo mô hình doanh nghiệp. Hoạt động kiểm toán độc lập được thực hiện thông qua các hợp đồng kiểm toán giữa đơn vị có yêu cầu kiểm toán và tổ chức kiểm toán độc lập. Kiểm toán độc lập là việc kiểm tra và xác nhận của kiểm toán viên và doanh nghiệp kiểm toán về tính trung thực và hợp lí của các tài liệu, số liệu kế toán và báo cáo tài chính của các đơn vị được kiểm toán khi có yêu cầu của các đơn vị này.

Mục tiêu quản lí hành chính công đối với kiểm toán là nhằm thống nhất quản lí hoạt động kiểm toán; bảo đảm các tổ chức kiểm toán và đơn vị được kiểm toán thực hiện đúng quyền hạn và trách nhiệm của mình; bảo đảm cung cấp thông tin kinh tế, tài chính trung thực, hợp lý, công khai, đáp ứng yêu cầu quản lí của cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và cá nhân.

### 3.6.2.2. Nội dung quản lí hành chính công đối với kiểm toán

Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hoạt động kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập.

Xây dựng, ban hành và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về hoạt động kiểm toán như kiểm toán viên, doanh nghiệp kiểm toán, cơ quan kiểm toán nhà nước, các trường hợp kiểm toán bắt buộc, quyền và trách nhiệm của

tổ chức kiểm toán và đơn vị được kiểm toán, nguyên tắc kiểm toán, chuẩn mực kiểm toán, nội dung và trình tự của công tác kiểm toán...

Tiếp nhận hồ sơ, thẩm định và cấp giấy phép cho các tổ chức kiểm toán độc lập ra đời và hoạt động. Kiểm tra hoạt động của các tổ chức kiểm toán độc lập ra quyết định thu hồi giấy phép hoạt động khi không đảm bảo đủ điều kiện theo quy định. Quyết định phá sản, giải thể tổ chức kiểm toán độc lập theo quy định...

Tổ chức thi tuyển và cấp chứng chỉ kiểm toán viên; thống nhất quản lí danh sách kiểm toán viên.

Quản lí hoạt động hợp tác quốc tế về kiểm toán.

Thực hiện kiểm tra việc tuân thủ pháp luật về kiểm toán của các tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên, đơn vị được kiểm toán...

Giải quyết các khiếu nại, tố cáo và xử lí vi phạm pháp luật về kiểm toán.

***Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quản lí hành chính công đối với kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập:***

*Kiểm toán nhà nước* là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

*Kiểm toán độc lập:*

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập;

Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập; các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lí nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập và doanh nghiệp kiểm toán trong lĩnh vực được phân công phụ trách;

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm quản lí nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập và doanh nghiệp kiểm toán tại địa phương.