

# CHƯƠNG 2: TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

- 1- Hệ thống tổ chức nhà nước
- 2- Phân loại tổ chức HCNN
- 3- Đặc trưng cơ bản của tổ chức HCNN
- 4- Những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan HCNN
- 5- Các nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa tổ chức HCNN ở trung ương và tổ chức HCNN ở địa phương
- 6- Chức năng cơ bản của tổ chức HCNN
- 7- Cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước

# 1- Hệ thống tổ chức nhà nước

- Nhà nước là tổ chức lớn nhất, đặc biệt nhất:
  - Quy mô
  - Phạm vi lĩnh vực hoạt động
  - Có nhiều mục tiêu nhất
  - Có quyền lực đặc biệt
- Nhà nước được tổ chức chặt chẽ (BMNN)
- Tại sao người ta dùng phép ẩn dụ để mô tả Nhà nước là bộ máy nhà nước? ý nghĩa?
- TCNN = BMNN = {Hệ thống các CQNN....} =  
{Hệ thống các CQ thực thi quyền: LP;HP;TP}

# 1- Hệ thống tổ chức nhà nước

## 1.1- Quyền lực nhà nước?

- Nhà nước có 3 công việc lớn, theo đó quyền lực nhà nước bao gồm: quyền LP, HP và quyền TP
- Việc nhận diện phân lập các quyền là quá trình lịch sử (Aristote=>John Locke=>Montesquieu)\*

## 1.2- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền lập pháp

- Quyền LP là quyền làm, sửa và bãi bỏ luật được thực hiện bởi một cơ quan duy nhất thường được gọi với tên là QH(Nghị viện...)

# 1- Hệ thống tổ chức nhà nước

## 1.2- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền LP(tiếp)

- Tùy thuộc vào thể chế nhà nước, hệ thống các tổ chức thực thi quyền LP được trao quyền lực này không giống nhau ở các quốc gia \*
- Hệ thống tổ chức QH: 1 viện hoặc lưỡng viện (mỗi viện được trao những quyền nhất định \*)
- Tổ chức QH các nước có những nét giống nhau đều chia thành các UB, tiểu ban \*
- QH đều có các cơ quan giúp việc. Nhiều nước, từng đại biểu QH có một CQ giúp việc

# 1- Hệ thống tổ chức nhà nước

## 1.2- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền tư pháp

- Quyền TP gồm các hoạt động xét xử và các hoạt động khác liên quan trực tiếp tới xét xử(...)\*;
- Chức năng của BM tư pháp là độc lập xét xử(chỉ tuân theo PL; không chịu sự chỉ đạo của Tòa cấp trên)=> không hình thành hệ thống thứ bậc như HP
- Các nước đều cố gắng tạo lập TP có vị thế độc lập, phi đảng phái, ổn định phù hợp với chức năng xét xử
- Về tổ chức: có nhiều tên gọi, nhiều loại tòa khác nhau với những quy định về thẩm quyền xét xử, tiêu chuẩn thẩm phán... tùy thuộc từng

# Hệ Thống tư pháp Hoa Kỳ



• Anh: hệ thống toà án trung ƯƠNG và địa phương:

-Toà địa phương: Toà hoà giải; T.A vùng

-Toà TW: Toà kháng án; Toà nhà vua;Toà tối cao của toà án tối cao Anh quốc

• Pháp: Toà sơ thẩm(456); Toà sơ thẩm mở rộng(175); Toà thượng thẩm; Toà phá án(Toà tối cao nhà nước Pháp)

• Việt Nam: Hệ thống Tư pháp gồm hệ thống Toà án và hệ thống Viện kiểm sát nhân dân



# 1- Hệ thống tổ chức nhà nước

## 1.3- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền hành pháp

- Quyền HP là quyền thi hành PL do LP ban hành; **tổ chức thực hiện** những chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại và **điều hành** các công việc chính sự hàng ngày của quốc gia
- Để thi hành PL=> Hành pháp có **quyền lập quy** và **quyền hành chính** \*
- Quyền HP được thực thi thông qua **BMHP** hay hệ thống các cơ quan **HCNN\***. Bộ máy này rất lớn (quy mô; nguồn lực; lĩnh vực quản lý...) \*
- BMHP được chia thành: HPTW và HPĐP

# 1.3- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền hành pháp

- **Tổ chức thực thi quyền hành pháp trung ương**
  - Đó chính là Chính phủ \*
  - BM được tổ chức theo mô hình cơ cấu chức năng
  - Số lượng các bộ phận cấu thành HPTW: khác nhau giữa các quốc gia; có thể thay đổi nhằm đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn \*
  - Tổ chức hành pháp TW được thành lập theo những nguyên tắc do luật pháp quy định (cách thức lựa chọn người đứng đầu HP; các bộ)



# 1.3- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền hành pháp

- **Tổ chức thực thi quyền hành pháp địa phương**
  - Hình thành theo các nguyên tắc luật định, tương ứng với sự phân chia các vùng lãnh thổ.
  - Ở nước ta: thực thi quyền hành pháp ở địa phương gồm cả UBND và HĐND
- **Tổ chức hành chính nhà nước**
  - Lưu ý: HP là một trong 3 quyền của quyền lực nhà nước. HCNN là quản lý BMNN- “hành pháp trong hành động” => HP nhấn mạnh quan hệ giữa các quyền trong cơ cấu BMNN; HCNN tiếp cận từ giác độ chức năng. Nó nhấn mạnh những yếu tố của khoa học quản lý

# 1.3- Hệ thống các tổ chức thực thi quyền hành pháp

- **Tổ chức hành chính nhà nước**

- TCHCNN gồm hệ thống các cơ quan HCNNTW => hệ thống các cơ quan HCNNĐP
- ở VN: CQ HCNN là CQ chấp hành (thực hiện các QĐ của CQ quyền lực nhà nước) và điều hành (thực hiện chức năng QLHCNN tức là QLNN theo nghĩa hẹp)
- Tùy theo sự phân bổ quyền lực nhà nước mà hệ thống các cơ quan HCNN có những vị thế khác nhau (cứng nhắc; mềm dẻo; quyền lực nhà nước th.nhất)
- Hệ thống CQHCNN t/chức theo các phân hệ (các

## 2- Phân loại tổ chức HCNN

- Theo mối quan hệ trực thuộc trực tiếp hay gián tiếp
- Theo lãnh thổ
- Theo thẩm quyền
- Theo hình thức thành lập
- Theo phương thức hoạt động
- Theo nguồn tài chính được sử dụng

## 3- Đặc trưng cơ bản của tổ chức HCNN

### 3.1- Mục tiêu của các tổ chức HCNN

- Mỗi tổ chức => mục tiêu cụ thể (đích mà nó cần đạt)
- Mục tiêu của TCNCNN? Nhằm đưa PL=>đ/sxh
- MT của các TCHCNN thường quá nhiều & ảnh hưởng đến nhiều nhóm lợi ích khác nhau trong XH:
  - Đối tượng phục vụ của HCNN \*
  - MT của các TCHCNN khó lượng hoá cụ thể \*
  - Một số t/chức thành lập nhằm MTCT của

### 3- Đặc trưng cơ bản của tổ chức HCNN

#### 3.2- Cách thức thành lập(địa vị pháp lý) TCHCNN

- Để QLXH => t/chức thực hiện chức năng QLNN => TCHCNN được thành lập(do nhu cầu tất yếu khách quan của QLXH)
- Nhà nước ban hành luật => đặt mình **dưới** PL; hoạt động **theo** PL; QLXH **bằng** PL => TCHCNN đều được PL quy định trình tự, cách thức thành lập(xác lập địa vị pháp lý)
- Tuỳ theo vị trí trong tổng thể CQNN mà địa vị pháp lý của các CQHCCNN được xác lập bởi HP, Luật, VBQFPL dưới luật \*
- CQHCCNN ở TW của phần lớn các nước khá ổn định. Có nước quy định chi tiết số bộ trong HP, luật; có



### 3.3- Vấn đề quyền lực- thẩm quyền

- Quyền lực:
  - Hoạt động của các TCHCNN mang tính công quyền\*
  - Quyền lực pháp lý thể hiện:
    - + Quyền ban hành các VB pháp lý có ý nghĩa bắt buộc các CQ cấp dưới, CBCCC, t/chức, công dân thực hiện;
    - + KT việc thực hiện các VBQFPL; thành lập đoàn thanh tra, KT việc thực hiện các QĐQL
    - + Tiến hành các biện pháp GD, thuyết phục, giải thích, khen thưởng, KL trong thực hiện các QĐQL & có thể áp dụng các biện pháp cưỡng

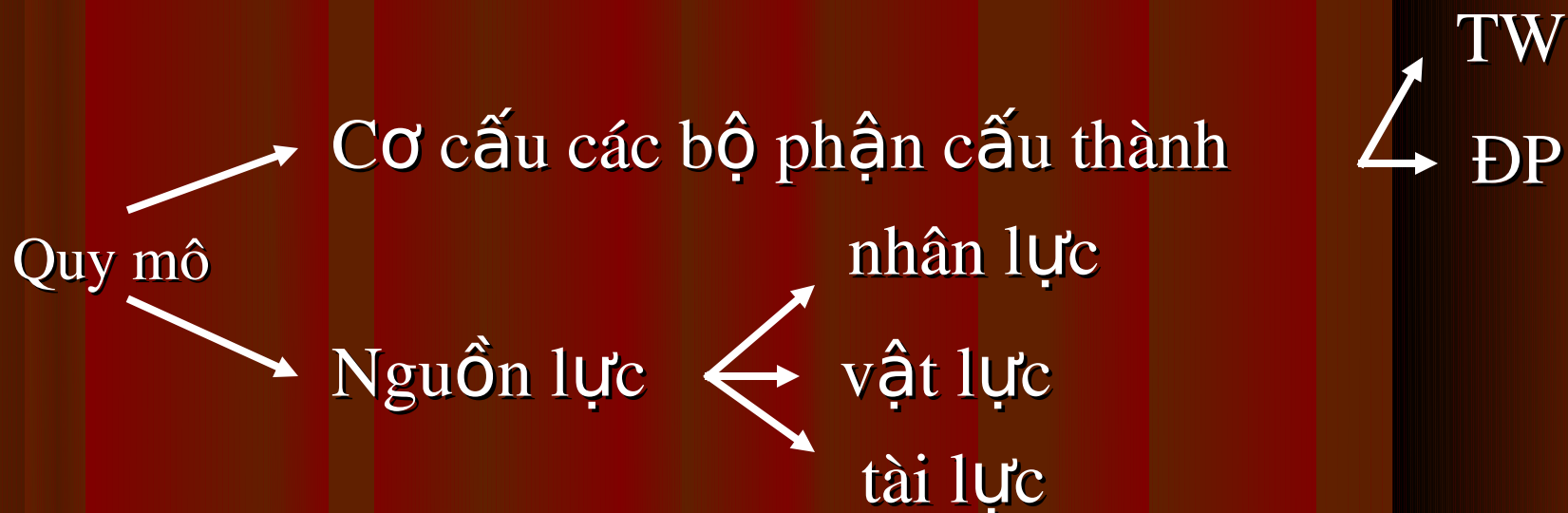


## 3.3- Vấn đề quyền lực- thẩm quyền

- Thẩm quyền:
  - Sự PT của đ/sxh=> vấn đề mới=> chức năng, nhiệm vụ của một số TCHCNN thay đổi (thêm; bớt; không còn)=> thành lập; t/chức lại; giải thể TCHCNN phải được xác định rõ ràng, chính xác về nội dung, cách thức thực hiện(tránh trùng lặp) và phải xuất phát từ nhu cầu của đ/sxh
  - CQHCNN được trao thẩm quyền tương xứng- là cơ sở để phân biệt địa vị pháp lý & tạo ra quyền lực pháp lý thực tế => chống lạm quyền, trốn tránh...
  - Thẩm quyền của CQHCNN chia thành 2 loại: CQ thẩm quyền chung & CQ thẩm quyền riêng \*
  - Thẩm quyền của nhà QL công đối với cấp dưới yếu hơn nhà QL khu vực tư; ít được quyền tự quyết...\*

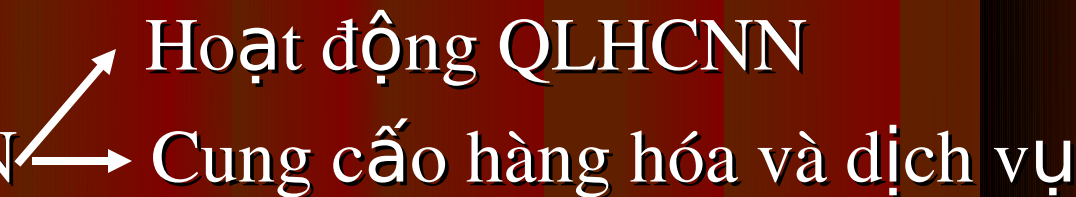
# 3- Đặc trưng cơ bản của tổ chức HCNN

## 3.4- Quy mô hoạt động của các TCHCNN



### 3- Đặc trưng cơ bản của tổ chức HCNN

- 3.5- Một số đặc trưng chi tiết khác:

Các TCHCNN  Hoạt động QLHCNN  
Cung cấp hàng hóa và dịch vụ

- Hoạt động của <sup>công\*</sup>CQHCNN => mang tính cưỡng chế, độc quyền và có ảnh hưởng rộng lớn đến XH \*
- Các sản phẩm, dịch vụ => không trao đổi mua bán trên thị trường theo những nguyên tắc của nền KTTT => TCHCNN chỉ trông cậy vào nguồn tài chính của CP (ngày càng hạn hẹp) => ảnh hưởng đến các QĐ quản lý:
- Không khuyến khích giảm chi phí; chất lượng thực thi....\*
- Hiệu quả thấp (ít chú trọng: đến khách hàng & nhu

# 3- Đặc trưng cơ bản của tổ chức HCNN

## 3.5- Một số đặc trưng chi tiết khác:

- => Các TCHCNN thường bị hạn chế, ràng buộc:
- Tính cứng nhắc của hệ thống PL tập trung quá nhiều vào tiến trình & cơ chế giám sát => TCHCNN bị hạn chế nhiều hơn ở phạm vi & thủ tục => hạn chế khả năng đưa ra các QĐ \*
- Chịu sự kiểm soát, giám sát ngày càng gia tăng của các tổ chức dân cử & cơ quan lập pháp
- Chịu sự tác động của chính trị và báo cáo mang tính ch/trị \*
- Chịu sự tác động của các nhân tố chính trị không chính thức: dư luận; nhóm lợi ích; khách hàng; áp lực cử tri => cần sự ủng hộ để giành thẩm quyền quyết định

## 4- Những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan HCNN

### ● 4.1- Đối với các TCHCNN nói chung

- (1) Nền HC phù hợp với yêu cầu, chức năng thực thi quyền HP
- (2) Hoàn chỉnh thống nhất
- (3) Phân định thẩm quyền quản lý hợp lý cho các cấp, bộ phận
- (4) Phân định phạm vi QL & hệ thống các cấp QL phù hợp
- (5) Sự phù hợp tương xứng: **giữa** chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn & thẩm quyền; **giữa** quyền hạn với trách nhiệm; **giữa** nhiệm vụ trách nhiệm với phương tiện
- (6) Tiết kiệm, hiệu quả



## 4- Những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan HCNN

### ● 4.2- Đối với TCHCNN CHXHCN Việt Nam

- (1) Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, nhà nước quản lý
- (2) Mở rộng sự tham gia của nhân dân
- (3) QLHCNN bằng PL và tăng cường pháp chế XHCN
- (4) Tập trung dân chủ(điều 6- Luật TCCP)
- (5) Kết hợp QL theo ngành, lĩnh vực với QL theo lãnh thổ
- (6) Phân biệt và kết hợp QLNN về kinh tế với quản lý các hoạt động SXKD các chủ thể có vốn của nhà nước
- (7) Phân biệt hành chính điều hành với hành chính tài chính



## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.1- Nguyên tắc tập quyền

- Được sử dụng để mô tả xu thế không có sự phân chia quyền lực trong cơ cấu tổ chức => CQTW nắm giữ mọi quyền hành...
- **Ưu điểm:**
- CQTW không bị ảnh hưởng bởi quyền lợi địa phương khi đại diện, bênh vực lợi ích quốc gia(chiến tranh; khủng hoảng...)
- Thống nhất các hoạt động QLHC trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia => kiểm soát, điều khiển mọi quá trình quản lý
- Phối hợp các hoạt động của địa phương ở tầm chiến lược; dung hoà lợi ích trái ngược giữa các địa phương

• Có thể tập quyền để tăng cường hiệu lực quản lý, điều hành

## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.1- Nguyên tắc tập quyền

- **Nhược điểm:**
- Xa địa phương => ít hiểu biết & nắm bắt kịp thời tình hình, đặc điểm địa phương=> một số CS không: khả thi, ủng hộ
- Vì tập trung nhiều việc => BMHCNNTW công kênh, nhiều tầng nấc => không thể theo dõi và giải quyết kịp thời các vấn đề của địa phương => thiệt hại lợi ích của ĐP và cả TW
- Trái với tinh thần dân chủ, hạn chế trong việc phát huy tính tự quản, sáng tạo của ĐP => hạn chế tham gia QLHCNN

## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.2- Nguyên tắc phân quyền

- Là xu thế phân tán các quyền trong cơ cấu t/chức; là cơ sở của việc giao phó quyền hạn(TW chuyển giao=> CQĐP theo luật định). Phân quyền phản ánh một đường lối về t/chức & QL
- Có 2 hình thức: Phân quyền lãnh thổ và phân quyền công sở
- Phân quyền đòi hỏi phải có luật pháp và các quy định hỗ trợ:
- Trao cho các đ/vị cụ thể cấp địa phương được quyền(lập KH; ngân sách, kế toán; tổ chức & nhân sự; QĐ và quản lý) theo một quy chế nhất định
- Thiết lập rõ thẩm quyền và ranh giới chức năng cho các đ/vị

## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.2- Nguyên tắc phân quyền

- Đặc điểm của TCHCNN ở địa phương được phân quyền:
- Có công việc, quyền lợi, nhu cầu khác biệt với công việc, quyền lợi, nhu cầu của CQTW
- Có quyền bầu cử các nhà chức trách địa phương (đại diện cho nhân dân địa phương) để thực thi các hoạt động quản lý
- Có tính cách tự quản địa phương (là pháp nhân QL công việc ĐP: có ngân sách riêng; tài sản riêng; năng lực pháp lý...)
- Chịu sự kiểm soát của TW nhưng không quá chặt

## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.2- Nguyên tắc phân quyền

- **Ưu điểm**
- Bảo vệ và phát triển quyền lợi, nhu cầu của địa phương, tôn trọng những đặc điểm đặc thù của từng địa phương
- Phù hợp với tinh thần dân chủ, thu hút sự tham gia của nhân dân vào công việc địa phương và quốc gia
- Các nhà hành chính địa phương(được bầu; hưởng quyền tự trị)=> có thể bảo vệ được lợi ích địa phương hữu hiệu hơn
- Chia sẻ bớt khối lượng công việc CQTW=> CQTW tập trung vào các công việc vĩ mô, tầm chiến lược



## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.2- Nguyên tắc phân quyền

- **Nhược điểm**
- Các nhà chức trách địa phương(được bầu) có thể không có đủ khả năng chuyên môn để đảm đương công việc HC
- Các nhà HC địa phương được bầu(thủ lĩnh của các nhóm XH, đảng phái...)=> có thể không vô tư trong công việc
- Do kiểm soát của TW lỏng lẻo=> lạm chi công quỹ hoặc sử dụng không hiệu quả ngân sách địa phương
- Nếu nhà chức trách địa phương quá chú trọng lợi ích địa phương=> có thể sao nhãng lợi ích quốc gia



## 5- Những nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ giữa TCHCNN ở TW và TCHCNN ở ĐP

### 5.3- Nguyên tắc tản quyền

- Là sự chuyển giao quyền về những trường hợp ra quyết định cụ thể, những chức năng tài chính & quản lý cụ thể bằng các phương tiện hành chính, song quyền lực về pháp lý vẫn là của Chính phủ trung Ương
- Là ng/tắc nằm giữa 2 thái cực: tập quyền & phân quyền\*

VD- Pháp: hỗn hợp phân quyền và tản quyền. Các Tỉnh trưởng(100 tỉnh) & Vùng trưởng do Tổng thống bổ nhiệm. Hệ thống tỉnh trưởng của Pháp là ví dụ điển hình của sự tản quyền, nó áp dụng hệ thống cấp bậc và kiểm soát quân sự kiểu Napoléon vào việc cai trị về HC- là tuyến thông tin chủ yếu giữa quan

## 6- Chức năng cơ bản của tổ chức HCNN

- Chức năng chính trị
- Nhiệm vụ cơ bản của HCNN là thực thi những MT chính trị. Nhà nước thông qua hệ thống HCNN để điều khiển các quá trình XH nhằm bảo đảm trật tự, AT, AN
- Chính trị là sự thể hiện ý chí QG(đề ra đường lối, lựa chọn MT phát triển). HC là thực hiện ý chí QG(đề ra CS, KH thực hiện MT do chính giới CT đặt ra)
- Vì thế, KH của CP các nước thường tập trung vào: việc sử dụng, khai thác & duy trì nguồn tài nguyên; phát triển đô thị; bảo đảm việc làm cho công dân; Ổn định giá cả, lạm phát; tài

## 6- Chức năng cơ bản của tổ chức HCNN

- Chức năng kinh tế
- Là chức năng quan trọng nhất của TCHCNN, xuất hiện cùng với sự ra đời của Nhà nước
- Được thực hiện thông qua các bộ phận QLKT của Chính phủ(bộ; ngành...) để QL kinh tế- xã hội
- Định ra chiến lược, KH phát triển xã hội và nền kinh tế quốc dân(quy hoạch, KH: phát triển XH & kinh tế khu vực; các ngành & lĩnh vực kinh tế, bố trí hợp lý sức sản xuất; ban hành VBQFPL, điều lệ, quy định tiêu chuẩn, định mức, quy phạm kinh tế kỹ thuật

## 6- Chức năng cơ bản của tổ chức HCNN

- Chức năng văn hoá
- Là chức năng truyền thống & quan trọng. Chức năng này phụ thuộc vào nhiệm vụ chính trị QG, từng thời kỳ lịch sử & đặc thù văn hoá truyền thống
- Phát triển khoa học, văn hoá, giáo dục: định ra chiến lược, quy hoạch, KH tổng thể phát triển khoa học, văn hoá, giáo dục; ban hành CS, VBQFPL để quản lý KH, VH, GD; chỉ đạo, giám sát, hiệp đồng nghiên cứu KH-KT & phát triển nguồn nhân lực có chất lượng nhằm nâng cao hiệu quả chức năng văn hoá



## 6- Chức năng cơ bản của tổ chức HCNN

- Chức năng xã hội
- Là chức năng rộng, bao trùm trong nhiều hoạt động của TCHCNN
- Thông qua việc xây dựng bộ máy quản lý các công việc: phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội & cung cấp các dịch vụ công cộng (y tế, bảo vệ trẻ em, môi trường...)
- Phát triển phúc lợi xã hội: định ra chiến lược phát triển hệ thống phúc lợi xã hội; ban hành VBQFPL để điều chỉnh, kiện toàn thể chế quản lý phúc lợi xã hội; chính sách bảo vệ và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên, bảo vệ môi trường...