

# Chương 4

## Chức năng và phương pháp hành chính nhà nước

I. Khái niệm chức năng và chức năng của  
hành chính nhà nước

II. Chức năng bên trong của hành chính ( nội  
bộ)

III. Chức năng bên ngoài (điều tiết, can  
thiệp)

**IV. Chức năng cung cấp dịch vụ công cho xã hội**

**V. Chức năng của các nhà hành chính**

**VI. Những phương tiện cơ bản thực hiện các chức năng hành chính**

**VII. Phương pháp hoạt động hành chính**

# **I. Khái niệm chức năng và chức năng của hành chính nhà nước**

- 1. Nhiều cách tiếp cận để hình thành quan niệm về chức năng**
- 2. Khái niệm chức năng hành chính nhà nước**
- 3. Phân loại chức năng hành chính nhà nước**

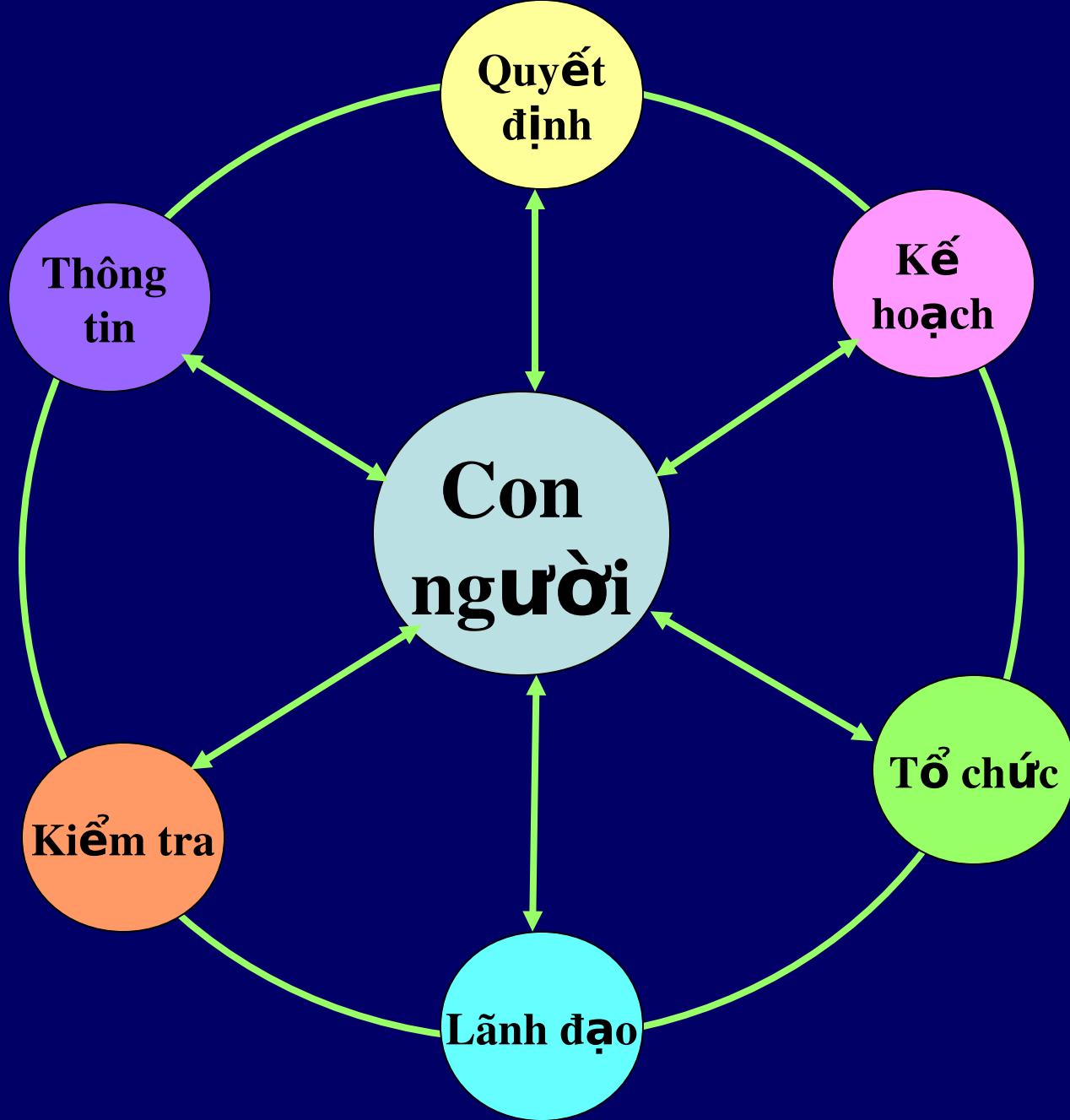
# 1. Nhiều cách tiếp cận để hình hành quan niệm về chức năng

☞ **Chức năng (function) là một từ để chỉ công dụng có tính thông dụng của một đồ vật hay bộ phận. Chức năng cũng có nghĩa là một nhiệm vụ hay mục đích đặc biệt của một bộ phận, đồ vật hay một người. Ví dụ: tim có chức năng đưa máu đi khắp cơ thể.**

**👉 Chức năng cũng có nghĩa là các loại công việc, nhiệm vụ phải làm của một cơ quan, tổ chức hay nhân viên. Chính vì vậy, nhiều trường hợp sử dụng không phân biệt cụm từ “chức năng, nhiệm vụ”.**

**Có tài liệu giải thích từ chức năng là nhiệm vụ tổng quát, còn nhiệm vụ là cụ thể hoá các nhiệm vụ tổng quát đã ghi trong “chức năng”.**

☞ Xét từ nội hàm của khái niệm, chức năng quản lý bao gồm: chức năng kế hoạch, tổ chức, lãnh đạo và kiểm soát = POLC (Henry Fayol); hay kế hoạch, tổ chức, nhân sự, chỉ huy, phối hợp, báo cáo và ngân sách = POSDCoRB (L. Gulick)



Tiến trình quản lý 7 chức năng (yếu tố)

👉 **Mỗi tổ chức được thành lập đều tự xác định cho mình những chức năng, nhiệm vụ riêng; cũng có thể các chức năng nhiệm vụ của tổ chức do người thành lập nó trao cho nó và các nhà quản lý tổ chức thực hiện các chức năng được giao đó.**

👉 **Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức có thể được mở rộng theo thời gian tùy thuộc và sự mở rộng và phát triển tổ chức. Tuy nhiên, những chức năng phổ biến ở trên luôn tồn tại trong mọi tổ chức (kể cả tổ chức nhà nước). Sự thay đổi (nếu có khác nhau) chủ yếu xảy ra thông qua hình thức, cách thức thực hiện chức năng đó.**



## 2. Khái niệm chức năng hành chính nhà nước

👉 Chức năng hành chính nhà nước là những phương diện hoạt động chủ yếu của hành chính được hình thành thông qua quá trình phân công lao động trong các cơ quan nhà nước. Chức năng hành chính phản ảnh vai trò của hành chính trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

**👉 Chức năng hành chính của mỗi quốc gia phụ thuộc vào vị trí và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong bộ máy quản lý nhà nước nói chung và của các cơ quan hành chính nói riêng.**

**Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, Đảng Cộng Sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội hoạt động theo một cơ chế nhất định nhằm đảm bảo mọi quyền lực thuộc về nhân dân.**

**Trong hệ thống chính trị này, Đảng là lực lượng lãnh đạo; Nhà nước là trụ cột, công cụ thực hiện quyền lực, là trung tâm quản lý xã hội; Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị – xã hội là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân (hình 5)**

# Hệ thống chính trị

```
graph TD; A[Hệ thống chính trị] --> B[Đảng CS]; A --> C[Nhà nước]; A --> D[Đoàn thể quần chúng]; C --> E["Lập pháp (Quốc hội)"]; C --> F["Hành pháp (Chính phủ)"]; C --> G["Tư pháp (Tòa án, VKS)"];
```

**Đảng CS**

**Nhà nước**

**Đoàn thể  
quần  
chúng**

**Lập pháp  
(Quốc hội)**

**Hành pháp  
(Chính phủ)**

**Tư pháp  
(Tòa án, VKS)**

**Nhà nước**

**QUYỀN  
LẬP PHÁP**

**QUYỀN  
HÀNH  
PHÁP**

**QUYỀN  
TƯ  
PHÁP**

**CHỦ  
TỊCH  
NƯỚC**

**Quốc hội**

**UBTV  
Quốc hội**

**Tòa Án**

**Viện Kiểm  
Sát**

**Nguyên  
Thủ  
quốc  
gia**

**Quyền lập  
quy**

**Quyền điều  
hành - Hoạt  
động hành chính**

**Chính phủ**

**Chính quyền địa  
phương các cấp**

❖ **Phân chia thực  
thi quyền lực nhà  
nước ta**

👉 Các cơ quan nhà nước trong tổng thể bộ máy nhà nước có chức năng, nhiệm vụ nhất định do pháp luật quy định. Đây là điều khác với chức năng của một tổ chức không phải của nhà nước, chức năng do người chủ, người thành lập nó tạo nên.

Chức năng của cơ quan nhà nước của mọi quốc gia đều do Hiến pháp, các đạo luật hay hay các văn bản pháp luật khác quy định. Tùy thuộc vào thể chế chính trị, thể chế nhà nước, pháp luật quy định.

**Ví dụ: theo hệ thống pháp luật Việt Nam, Quốc hội (cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện chức năng lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao đối với toàn bộ bộ máy nhà nước); Chính phủ (theo Hiến pháp 1992) là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thực thi quyền hành pháp, đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội.**

*Chức năng cụ thể của Chính phủ được quy định trong luật tổ chức Chính phủ. Cơ quan hành chính nhà nước trung ương chịu trách nhiệm quản lý thống nhất các ngành, các lĩnh vực, các vùng, các thành phần kinh tế khác nhau trong phạm vi cả nước.*



*Các cơ quan hành chính ở địa phương là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, Luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân chịu trách nhiệm quản lý về mặt nhà nước đối với tất cả các lĩnh vực, các hoạt động ở địa phương dưới sự chỉ huy, điều hành thống nhất của Chính phủ.*

👉 Nghiên cứu chức năng hành chính cần lưu ý để không nhầm lẫn giữa chức năng hành chính nhà nước chung với chức năng hành chính nhà nước cụ thể cho từng cơ quan hành chính nhà nước riêng biệt.

**Các cơ quan hành chính nhà nước trong không gian và thời gian nhất định có thể thực hiện nhiều hay ít các chức năng hoạt động hành chính. Chức năng hành chính của Chính phủ luôn luôn phản ánh phương hướng cơ bản, chủ đạo về hoạt động và tính chất hành chính nhà nước.**

👉 Nghiên cứu lý luận về chức năng hành chính nhà nước là một trong những thành tựu và là một bộ phận quan trọng của khoa học quản lý nói chung và khoa học hành chính nói riêng.

① Thứ nhất, hành chính nhà nước là một tiến <sup>(quá)</sup> trình được thể hiện qua các chức năng hành chính nhà nước. (thực hiện các chức năng quản lý)

Nếu không làm rõ chức năng hành chính nhà nước thì không thể hình dung được tiến trình hành chính (hành chính làm việc gì?); cấp độ các thể chế hành chính, thủ tục hành chính theo các khâu, các cấp hành chính; cũng như các hoạt động chi tiết, cụ thể của tiến trình ấy trong một hệ thống nhất định.

Coi hành chính là sự tập hợp những chức năng hành chính (chức năng quản lý) đã cho phép các công chức lãnh đạo giải quyết thành công nhiều vấn đề trong thực tiễn.

② Thứ hai, sự hình thành, phát triển, hoàn thiện các chức năng hành chính nhà nước là một quá trình lịch sử, một quá trình khách quan. Quá trình đó ngày càng trở nên phức tạp do lực lượng sản xuất, quan hệ xã hội, quan hệ quốc tế không ngừng phát triển.

Trên góc độ này, chức năng hành chính là sản phẩm của quá trình phân công, chuyên môn hóa, tổng hợp hoá lao động trên lĩnh vực thực thi quyền hành pháp nhằm tạo ra của cải vật chất, dịch vụ, hàng hoá ngày càng nhiều cho cộng đồng.

Với ý nghĩa đó, chức năng hành  
chính nhà nước là một trong  
những căn cứ quan trọng  
nhất để thiết lập các cơ  
quan hành chính nhà nước và  
cũng là lý do chính đáng của  
sự tồn tại của một chủ thể  
hành chính nào đó (có phân tích công việc, có

thực hiện công việc. = có chức năng, có nhiệm vụ thì mới có cơ quan).

**Chủ thể hành chính vừa tác động đến đối tượng quản lý, vừa tự hoàn thiện bản thân mình.** (tự gia tăng nhiệm vụ, chức năng). **Cả hai phương hướng tác động đó liên quan chặt chẽ với nhau. Vừa để duy trì sự ổn định tương đối, vừa đổi mới để thích ứng với môi trường của tổ chức.**



③ Thứ ba, những chức năng hành chính được cụ thể hoá thành (cho) các khâu, các nhiệm vụ của các cấp, các chức danh hành chính, quy chế tổ chức (mỗi cấp có chức năng, nhiệm vụ khác nhau) và do đó, nó là một phương tiện quan trọng để góp phần thực hiện đường lối tổ chức, đường lối cán bộ của Đảng và Nhà nước.

④ Thứ tư, xác định cụ thể, rõ ràng một cách khoa học các chức năng hành chính của từng cơ quan hành chính là một nội dung quan trọng không thể thiếu được của khoa học hành chính

⑤ Thứ năm, nghiên cứu các chức năng hành chính là trả lời câu hỏi: hành chính và các cơ quan hành chính phải làm gì để thực hiện chức năng vĩ mô của hành chính là thực thi quyền hành pháp - hành pháp hành động.

⑥ Thứ sáu, nghiên cứu các chức năng hành chính là xác định rõ mối quan hệ về chức năng (tính phân công nhiệm vụ chuyên môn, tính hệ thống) giữa các yếu tố cấu thành bộ máy hành chính nhà nước.

⑦ Thứ bảy, nghiên cứu chức năng hành chính và chức năng của các cơ quan hành chính tao cơ sở khoa học cho việc xác định thể chế hành chính; quy chế công vụ và các chính sách phát triển nguồn nhân lực để đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ hành chính.

**Nhiều người cho rằng bàn đến chức năng hành chính phải gắn liền với sự ra đời của nhà nước. Khi nhà nước ra đời, một trong những vấn đề được quan tâm là làm thế nào để giữ được những giá trị của nó; thu phí và sử dụng khoản thu nhập có được.**

**Cùng với sự mở rộng quy mô lãnh thổ cũng như sự phát triển xã hội, nhà nước phải làm nhiều việc hơn để giải quyết những vấn đề xã hội như về y tế, giáo dục...**

### **3. Phân loại chức năng hành chính nhà nước**

**a. Mục đích của phân loại chức năng**

**b. Phân loại chức năng hành chính nhà nước**

## a. Mục đích của phân loại chức năng

☞ Phân loại chức năng hành chính là một trong những nội dung nghiên cứu chức năng hành chính. Việc phân loại các chức năng hành chính là một hoạt động cần thiết để hiểu rõ các nhóm, loại chức năng hành chính của cả hành chính nói chung và của từng cơ quan hành chính. (phân công nhiệm vụ, chuyên môn)


☞ Phân loại chức năng cũng là cách thức để tìm kiếm sự trùng lặp, chồng chéo của các loại chức năng.

**👉 Bảo đảm quá trình được tiếp cận một cách bao quát, trọn vẹn, hoàn chỉnh đối với từng cơ quan, từng chức vụ, từng cấp hành chính trong các ngành, các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Điều này có ý nghĩa quan trọng và trực tiếp đến thiết kế bộ máy; thiết lập mối quan hệ phối hợp ngành, cấp; cơ cấu kiến thức, kỹ năng, kỹ xảo (theo tiêu chuẩn trong bản phân tích công việc) và xây dựng phong cách, chế độ làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức cho từng cấp hành chính.**

👉 Tạo cơ sở khách quan cho việc  
xác định khối lượng công việc  
theo từng chức năng, xây dựng  
mô hình tổ chức cho từng loại cơ  
quan hành chính (để giao nhiệm vụ, kiểm tra, đánh giá: khen thưởng, trả lương, tránh bình

quân chủ nghĩa), **đặc biệt mô hình tổ chức bộ máy kinh tế**  
**cấp bộ, cơ quan ngang bộ và mô hình tổ hành**  
**chính UBND các cấp** (ngược, nền tảng là phân tích công việc trước)



 Xem xét sự phù hợp, ăn khớp  
giữa chức năng, cơ cấu bộ máy  
hành chính giữa các cấp, các  
ngành; phòng ngừa và sửa chữa  
có hiệu quả sự trùng lắp, chồng  
chéo, rắc rối, bỏ trống, giành  
giật, đổ lỗi cho nhau giữa các cơ quan hành  
chính nhà nước.

## **b. Phân loại chức năng hành chính nhà nước**

**Phân loại chức năng có thể dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau. Thực chất phân loại là chia nhóm các chức năng thành từng nhóm khi chúng có những dấu hiệu chung. Do cách tiếp cận này, phân loại chức năng hành chính cũng giống như cách phân loại chung khác và chỉ có tính tương đối.**

👉 Các chức năng hành chính có thể chia thành một số loại sau:

▪ Phân loại chức năng hành chính dựa trên cơ sở phân biệt giữa các chức năng thực thi quyền lập pháp; quyền hành pháp và tư pháp.

Trong trường hợp này nhằm trả lời được câu hỏi: các cơ quan thực thi hành pháp làm gì trong mối quan hệ chung với hệ thống các cơ quan thực thi quyền lập pháp và tư pháp.

▪ Phân loại chức năng theo cơ cấu tổ chức hệ thống hành chính nhà nước giữa trung ương và chính quyền địa phương các cấp;

▪ Phân loại theo chức năng của từng cơ quan hành chính trong tổng thể các cơ quan hành chính: Bộ; cơ quan ngang bộ; cơ quan thuộc chính phủ; các Cục, Vụ, Viện; Ủy ban nhân dân; Hội đồng nhân dân; các cơ quan trực thuộc UBND;

▪ Phân loại thành nhóm chức năng bên trong và các chức năng bên ngoài.

👉 Cũng có thể tiến hành phân loại chức năng hành chính chi tiết hơn theo từng nhóm ngành, lĩnh vực. Trong cách phân loại này có thể chia thành các nhóm:

▪ Phân loại theo các chức năng hành chính cơ bản nhất như chia ra chức năng chính trị, chức năng kinh tế, chức năng văn hoá, chức năng xã hội.

▪ Phân loại theo các đối tượng tác động hành chính: chức năng đối với dân, chức năng đối với nền kinh tế thị trường, chức năng đối với xã hội và chức năng đối với bên ngoài.

▪ Phân loại theo trình tự và nội dung của tiến trình thực hiện chức năng: chức năng kế hoạch hóa, chức năng tổ chức, (chức năng tuyển dụng), chức năng lãnh đạo, (chức năng phối hợp), chức năng báo cáo, chức năng dự toán ngân sách, chức năng kiểm tra, đánh giá.

▪ Phân loại theo lĩnh vực và các mặt hoạt động: chức năng kinh tế, văn hoá, xã hội, ngoại giao, an ninh, quốc phòng, tài chính, ngân sách nhà nước, kế toán, kiểm toán, thống kê, chứng khoán, ngân hàng, tín dụng, bảo hiểm, tài sản công, khoa học, công nghệ, môi trường, tài nguyên thiên nhiên, phát triển nguồn nhân lực, xây dựng chế độ công vụ và quy chế công chức, tổ chức bộ máy.

▪ Phân loại theo các ngành kinh tế, kỹ thuật, dịch vụ: công nghiệp, xây dựng cơ bản, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, nông thôn, thương mại, dịch vụ du lịch, các công trình đô thị phục vụ dân cư.

▪ Phân loại theo thể chế hiện hành (hiến pháp, luật, văn bản pháp quy). Đây là cách phân loại gắn liền với việc thực thi luật pháp hằng ngày trong nền hành chính nhà nước với tính chất thực tiễn hành chính.




**Phân loại theo tiến trình lịch sử của sự phát triển chức năng quản lý và chức năng hành chính** (chức năng cai trị- chức năng phục vụ) •

Đối với những quốc gia coi các thành tựu nghiên cứu lý thuyết khoa học thì các lý thuyết đó là một căn cứ quan trọng hàng đầu trong việc phân loại các chức năng hành chính.(?)

**Phân loại chức năng hành chính theo sự vận hành của quy trình hành chính nhà nước.** (chức năng

quản lý; tạo sân chơi hay cấm đoán) (?)

 Một số tài liệu khi tiếp cận đến chức năng hành chính thường phân thành các nhóm: chức năng thuộc các vấn đề nội bộ nền hành chính; chức năng kinh tế; chức năng quản lý nông nghiệp; chức năng giáo dục, khoa học; chức năng xã hội; chức năng tư pháp và nhà tù; chức năng tài chính; và cuối cùng là các vấn đề địa phương.

👉 **Nghiên cứu chức năng hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước cần quan tâm theo một số các tiếp cận sau:**

▪ Theo tư duy hành chính là hành chính hành động, là quản lý hành chính nhà nước nên khi các nhà khoa học nghiên cứu chức năng hành chính thường thiên về nghiên cứu và đồng nhất với các chức năng quản lý.

▪ **Nghiên cứu chức năng hành chính theo hai hướng:**

✓ **một mặt xem các cơ quan hành chính là một tổ chức nên có các chức năng để quản lý tổ chức đó nhằm đáp ứng được những mục tiêu đã vạch ra của tổ chức;**

✓ mặt khác, cần quan tâm hành chính là hành pháp hành động tức cơ quan hành chính là một công cụ được nhà nước sử dụng để quản lý xã hội tức làm cho hệ thống pháp luật nhà nước có hiệu lực và làm cho xã hội vận động theo hướng mà nhà nước mong muốn đạt đến.

▪ Cách tư duy theo hai nhóm chức năng: các chức năng nội bộ của tổ chức và các chức năng tác động bên ngoài.

*Việc phân chia thành nhóm các chức năng bên trong và bên ngoài cũng mang ý nghĩa tương đối. Trong hoạt động quản lý các tổ chức, việc định hướng để các tổ chức tạo ra những sản phẩm mong muốn cũng ảnh hưởng ra bên ngoài.*

**-Nghiên cứu chức năng hành chính cũng có thể chia thành các cấp độ khác nhau để xem xét.**

**✓ Trong nhà nước đơn nhất, chức năng hành chính có thể xem xét trong hệ thống thứ bậc của cơ quan hành chính. Mỗi bộ phận, cơ quan có những chức năng cụ thể.**

**✓ Trong nhà nước liên bang, giữa các bang và nhà nước liên bang có sự phân cấp nhất định về chức năng. Nghiên cứu chức năng theo hình thức thứ bậc cũng là cách thức cần thiết để hạn chế sự trùng lặp các chức năng mặc dù toàn bộ hệ thống hành chính có những chức năng chung.**

Tuy nhiên, phân loại theo chức năng bên trong và các chức năng biểu hiện tác động ra bên ngoài của hành chính nhà nước được quan tâm hơn các cách phân loại khác.



## **II. Chức năng bên trong của hành chính (nội bộ)**

- 1. Chức năng quy hoạch, kế hoạch**
- 2. Chức năng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước**
- 3. Chức năng nhân sự, quản lý nguồn nhân lực**
- 4. Chức năng ra quyết định hành chính**
- 5. Chức năng điều hành, hướng dẫn thi hành**
- 6. Chức năng phối hợp**
- 7. Chức năng tài chính**
- 8. Chức năng theo dõi, giám sát, kiểm tra.**

# 9. Báo cáo, sơ kết, tổng kết, đánh giá

👉 Đây là cách tiếp cận để chỉ rõ những hoạt động bên trong các cơ quan hành chính phải tiến hành. Các chức năng bên trong nhằm:

▪ **Bảo đảm có một cơ cấu tổ chức hiệu quả nhất.** (thực hiện các chức năng quản lý trong một tổ chức)

▪ **Bảo đảm hành chính phải tuân thủ pháp luật.**

Các nhà hành chính dường như có tất cả các chức năng cần thiết như một nhà quản lý hiện đại (khác).

Trước hết, họ phải áp dụng nhiều biện pháp kỹ thuật khác nhau làm cho cơ quan hành chính thích ứng với đòi hỏi của chính mình.

*Ví dụ,*

- *chức năng quản lý nhân sự bên trong tổ chức mình nhằm làm cho nhân sự đáp ứng và thực hiện tốt nhất nhiệm vụ được giao.*

*Nhân sự hay những người làm việc trong các cơ quan hành chính là những người làm việc cho nhà nước và do đó áp dụng các hình thức quản lý họ không chỉ là luật pháp chung mà còn phải chú ý đến luật riêng.*

*Tuân thủ những yêu cầu riêng của quản lý nhân sự trong hành chính là là một trong những chức năng quan trọng của hành chính. Nhân sự hành chính có nhiều loại và mỗi một loại cần được quản lý theo những quy định cụ thể. Tùy theo pháp luật của từng nước mà có thể quản lý theo nhiều quy định khác nhau: có những nước áp dụng chung Luật Lao động, có những nước có*

➤ Giám sát hoạt động hành chính  
của các cơ quan hành chính không chỉ nhằm đảm bảo cho hoạt động hành chính tuân thủ theo pháp luật quy định mà còn là một cách nhằm làm cho hoạt động hiệu quả. Đây chính là chức năng thứ hai trong chức năng hành chính nội bộ. Giám sát nội bộ là một hình thức phổ biến không chỉ trong khu vực hành chính nhà nước mà trong hoạt động quản lý nói chung.

**Chức năng bên trong của hành chính trong một số tài liệu gọi là chức năng cần thiết để vận hành cơ quan hành chính hoạt động có hiệu quả.**

**Xem xét chức năng hành chính nhà nước khi vận hành (trong) vào một cơ quan hành chính công quyền nào đó là sự chi tiết hóa các chức năng hành chính thành những hoạt động hành chính thường xuyên ổn định (nhiệm vụ, công việc)**

**Nghiên cứu các chức năng bên trong hay chức năng để vận hành thông suốt hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước là một trong những chủ đề được các nhà nghiên cứu hành chính quan tâm**




# 1. Chức năng quy hoạch, kế hoạch

đọc sách


## 2. Chức năng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

### **III. Chức năng bên ngoài (điều tiết, can thiệp)**

- 1. Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài theo tiến trình phát triển lịch sử của nhà nước.**
- 2. Nghiên cứu chức năng của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến chính quyền địa phương các cấp**
- 3. Chức năng theo từng lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước**

 Nghiên cứu chức năng bên ngoài của các cơ quan hành chính nhà nước chính là nghiên cứu các chức năng quản lý hành chính nhà nước tác động đến đời sống chính trị – kinh tế – văn hoá – xã hội nhằm làm cho xã hội vận động theo đúng những mục tiêu mà nhà nước đề ra trong từng thời kỳ.

Những chức năng này có thể coi như là chức năng điều tiết, can thiệp của cơ quan hành chính nhà nước đối với xã hội nói chung, đối với công dân và các hoạt động kinh tế của họ.

 **Nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính cần phân biệt giữa các chức năng quản lý nhà nước nói chung và chức năng quản lý hành chính nhà nước nói riêng.**

*Trong không ít các trường hợp, có sự nhầm lẫn hoặc không phân biệt rõ chức năng hành chính (theo nghĩa hẹp) và chức năng quản lý nhà nước (theo nghĩa rộng). Tuy chúng có những điểm chung những bản chất bên trong (có thể) khác nhau.*

*Để phân biệt, ta thấy sự điều tiết, can thiệp của nhà nước cũng như sự điều tiết, can thiệp của hành chính theo hai cấp độ khác nhau.*

*Ví dụ: chức năng quản lý nhà nước về kinh tế (rộng) bao gồm trong đó các chức năng hành chính về kinh tế (hẹp). Hay chức năng hành chính chỉ là một yếu tố, bộ phận cấu thành chức năng quản lý nhà nước. (xem hình)*

**Luật Hải quan**

**Luật Thương  
mại**

**Luật Doanh  
nghiệp**

**Luật thuế**

**Luật kinh  
doanh**

**Quản lý nhà nước**



**Ban hành các  
văn bản quy  
phạm pháp luật  
dưới luật (văn  
bản pháp quy)  
để thực hiện  
các chức năng  
quản lý nhà  
nước**

**Quản lý hành chính nhà nước**

👉 Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài có thể nhằm trả lời các câu hỏi: các cơ quan hành chính nhà nước phải làm gì để thực hiện các chức năng quản lý nhà nước. (ví dụ phân biệt QLNN về kinh tế với QLSXKD)

👉 Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài có thể tiếp cận theo một số hướng sau:

✓ Nghiên cứu chức năng bên ngoài của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo tiến trình phát triển lịch sử của nhà nước.



✓ Nghiên cứu chức năng hành chính của từng loại cơ quan trong hệ thống thứ bậc của các cơ quan hành chính nhà nước: trung ương và chính quyền địa phương các cấp.

✓ Nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực của đời sống chính trị – kinh tế – văn hoá – xã hội

# 1. Nghiên cứu chức năng hành chính bên ngoài theo tiến trình phát triển lịch sử của nhà nước.

Phụ thuộc vào điều kiện chính trị – kinh tế – xã hội và xu thế vận động và phát triển của nhà nước có thể chỉ ra được chức năng và sự vận động thay đổi các chức năng hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước trong các giai đoạn khác nhau:

Căn cứ vào lịch sử đất nước, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của quốc gia trong từng thời kỳ các nhà nghiên cứu có thể tìm thấy các chức năng đó.

**Ví dụ: Hiến pháp, các luật tổ chức chính phủ, luật tổ chức HĐND và UBND là những căn cứ pháp lý để nghiên cứu chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước.**

✓ **Hiến pháp 1946, HP 1959, HP 1980, PH 1992 và Hiến pháp 1992 sửa đổi đề quy định tổng quát chức năng quản lý nhà nước và chức năng của Chính phủ cũng như chức năng của chính quyền các cấp.**

✓ **Luật tổ chức Chính phủ (có thể có những tên gọi khác nhau theo từng Hiến pháp) quy định chi tiết hơn chức năng của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ và cơ quan ngang Bộ**

✓ Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp quy định chức năng của các tổ chức các cấp chính quyền địa phương. Đặc biệt pháp lệnh 50/UBTVQH năm 1996 quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền địa phương.

## **2. Nghiên cứu chức năng của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến chính quyền địa phương các cấp**

**Do tính phức tạp của hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước, nghiên cứu chức năng quản lý hành chính nhà nước có thể chia ra nhiều cấp độ khác nhau:**

- ✓ Cấp trung ương (Chính phủ)**
- ✓ Cấp địa phương**

## **a. Cấp trung ương (Chính phủ)**

**Nghiên cứu chức năng của các cơ quan hành chính nhà nước trung ương bao gồm:**

- ✓ **Chính phủ trong tổng thể chung.**
- ✓ **Thủ tướng Chính phủ – người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.**
- ✓ **Bộ và cơ quan ngang Bộ, với cơ cấu tổ chức của Bộ bao gồm các Cục, Vụ**
- ✓ **Bộ trưởng với tư cách người đứng đầu cơ quan cao nhất quản lý ngành, lĩnh vực cả nước**

## Ví dụ:

✓ Trong hệ thống tổ chức của nhiều nước, chức năng quản lý hành chính nhà nước cũng có thể được trao cho một số cơ quan khác được thành lập không do luật định mà trao cho người đứng đầu hành pháp có quyền thành lập. Khác với Bộ và cơ quan ngang Bộ do Luật định, tên gọi của loại cơ quan này có thể khác nhau ở từng nước. Ở Việt Nam đó là cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ thành lập; ở Mỹ, đó là cơ quan độc lập do Tổng thống thành lập ngoài 14 Bộ do Hiến pháp quy định.

✓ Một số cơ quan hành chính được tổ chức theo ngành dọc theo hình thức hành chính tản quyền. Nghiên cứu chức năng của hệ thống các loại cơ quan này cần chú ý đến chức năng của ngành, ví dụ, ngành kho bạc, ngành thuế. Chức năng tản quyền tại địa phương là những chức năng mà cơ quan trung ương giao cho họ, không tách riêng các cơ quan này theo chức năng riêng.



✓ Trong trường hợp nhà nước Liên bang (hoặc một hình thức tương tự) nghiên cứu chức năng hành chính được tiến hành cho hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước liên bang (cũng có thể gọi là Chính phủ trung ương) và hệ thống Chính phủ các Bang và chính quyền địa phương các cấp. Do mỗi một bang trong nhà nước liên bang có những hiến pháp riêng và do đó, có cả quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nên cần nghiên cứu riêng lẻ cho từng bang.

## **b. Cấp địa phương**

**👉 Hệ thống chính quyền địa phương của các nước được tổ chức theo nhiều hình thức khác nhau**

**Có nước tổ chức theo mô hình thứ bậc – cấp trên, cấp dưới. Có nước tổ chức theo hệ thống nằm ngang, tức các cấp chính quyền địa phương có quyền ngang nhau trên các lĩnh vực được pháp luật quy định; trong trường hợp này, không có khái niệm cấp trên, cấp dưới.**

**☞ Tuỳ theo vào mô hình tổ chức hệ thống chính quyền địa phương để nghiên cứu chức năng của từng đơn vị của chính quyền địa phương. Ví dụ: theo Hiến pháp 1946, hệ thống tổ chức chính quyền địa phương khác với hệ thống tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1992. Mỗi một cấp chính quyền địa phương (số cấp thay đổi) có chức năng riêng của mình như đã quy định trong các văn bản pháp luật nêu trên.**

### **3. Chức năng theo từng lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước**

**Nghiên cứu hành chính nhà nước trên từng lĩnh vực thì cần phân biệt chức năng quản lý nhà nước nói chung và chức năng hành chính nhà nước nói riêng như đã mô tả ở sơ đồ trên.**

**☞ Nhiều ý kiến cho rằng chức năng quản lý nhà nước và hành chính nhà nước có thể tập trung và các chức năng sau: định hướng; dẫn dắt; khuyến khích; hỗ trợ; điều tiết; ngăn ngừa...**

▪ Định hướng phát triển, tạo điều kiện cho sự ra đời của nền kinh tế thị trường như vai trò của “bà đỡ”, thúc đẩy sự phát triển và tăng trưởng kinh tế.

▪ Tạo môi trường pháp lý cho sự phát triển kinh tế thị trường đúng hướng lành mạnh theo định hướng xã hội chủ nghĩa

▪ Trực tiếp đầu tư để phát triển các ngành, các sở sở then chốt của nền kinh tế quốc dân để phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, tạo lập kết cấu hạ tầng, thông tin, công nghệ...

▪ Khuyến khích, hướng dẫn giúp đỡ các thành phần kinh tế bằng hệ thống chính sách đòn bẩy thúc ép, tạo môi trường thuận lợi, ổn định, phát huy tiềm lực nội tại.

▪ Điều tiết kinh tế, phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân, điều hoà quyền lợi hợp pháp, chính đáng giữa nhà nước và doanh nghiệp và công dân, bảo đảm công bằng xã hội.

▪ Ngăn ngừa và khắc phục những yếu tố tiêu cực, trừng phạt hành vi xâm phạm lợi ích chung và công dân.

▪ Tham gia tích cực vào thị trường thế giới, thúc đẩy kinh tế phát triển, bảo vệ chủ quyền và lợi ích kinh tế quốc gia

# **IV. Chức năng cung cấp dịch vụ công cho xã hội**

**Đây là một trong những chức năng ngày càng trở nên quan trọng và được nhiều nước chú ý và tìm cách hoàn thiện chức năng này.**

**👉 Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, hành chính nhà nước từ chủ yếu thực hiện chức năng quản lý nhà nước sang hình thức hoạt động cung cấp dịch vụ công. Mặt khác, trong quá trình chuyển đổi, sự kết hợp giữa nhà nước và các thành phần kinh tế khác trong hoạt động cung cấp dịch vụ đang trở nên phổ biến.**



**Nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ thu phí vốn nằm trong tay nhà nước cũng đang được nhiều nước chuyển dần sang cho khu vực tư nhân. Hành chính nhà nước trong trường hợp này đóng vai trò xúc tác.**

**-Nghiên cứu chức năng cung cấp dịch vụ công của các cơ quan hành chính nhà nước trước hết tập trung vào những dịch vụ công cốt lõi. Nếu thiếu nó, xã hội khó có thể vận động trôi chảy và hiệu quả:**

dịch vụ công cốt lõi cũng  
như các loại hàng hoá  
công và dịch vụ công,  
dịch vụ công ích là những  
lĩnh vực đòi hỏi phải được  
 nghiên cứu riêng.

**👉 Trong điều kiện chung hiện nay, hoạt động cung cấp dịch vụ công đang được nhà nước thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau. Các cơ quan hành chính nhà nước chỉ tập trung vào những loại hàng hoá và dịch vụ mà xã hội cần nhưng thiếu người cung cấp hoặc không muốn cung cấp và trong trường hợp cung cấp không hiệu**

# V. Chức năng của nhà hành chính

# **VI. Những phương tiện cơ bản thực hiện các chức năng hành chính nhà nước**

## **VII. Phương pháp hoạt động hành chính**

- 1. Phương pháp điều hành hoạt động trong các cơ quan hành chính**
- 2. Phương pháp thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước**