

# TÌM HIỂU VỀ TÍNH ĐA DẠNG VÀ PHỨC TẠP CỦA BỘ MÁY HÀNH CHÍNH

ThS. BÙI THỊ ĐÀO \*

Cải cách bộ máy nhà nước mà trọng tâm là cải cách hành chính là vấn đề được quan tâm ở nước ta trong những năm gần đây. Công cuộc cải cách này đã và đang được tiến hành với không ít khó khăn, có cả thành công và thất bại. Bộ máy nhà nước gọn nhẹ là một trong những mục tiêu của cải cách. Tuy nhiên, với bộ máy hành chính “gọn nhẹ” chưa bao giờ là vấn đề đơn giản, đặc biệt là đặt trong sự so sánh với cơ quan tư pháp và cơ quan lập pháp.

## 1. Tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính là tất yếu khách quan

Bản thân bộ máy nhà nước bao giờ cũng là một thiết chế phức tạp, trong đó bộ máy hành chính không chỉ phức tạp vì nó là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước mà còn vì sự chi phối của những yếu tố riêng.

*Trước hết*, tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính do chức năng của cơ quan hành chính quy định nên.

Các nhà nước hiện đại cho dù được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc khác nhau nhưng bao giờ cũng có một loại cơ quan có chức năng quản lý hành chính nhà nước - chức năng thực thi quyền hành pháp. Quyền hành pháp bao gồm hai quyền: Quyền lập quy và quyền hành chính. Quyền lập quy là quyền ban hành các văn bản dưới luật (văn bản pháp quy) để điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc phạm vi quyền hành pháp. Quyền hành chính là quyền tổ chức bộ máy quản lý, sắp xếp nhân sự, điều hành công

việc quốc gia, sử dụng nguồn tài chính và công sản để thực hiện những chính sách quốc gia.<sup>(1)</sup> Đây là khối lượng công việc khổng lồ mang tính chất thường xuyên, liên tục đòi hỏi bộ máy quản lý lớn với đội ngũ công chức đông đảo mới có thể đảm đương được.

*Thứ hai*, tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính do nội dung quản lý chi phối:

Quản lý hành chính nhà nước là quản lý mọi mặt đời sống xã hội. Để hoạt động quản lý có kết quả tốt, vừa đảm bảo sự phát triển hài hoà, ổn định của toàn xã hội, vừa khai thác tối đa tiềm năng, thế mạnh của từng ngành, từng địa phương không chỉ quan tâm đến các yếu tố chung, mang tính phổ biến của tất cả các lĩnh vực, trên phạm vi cả nước mà còn phải quan tâm đến các yếu tố đặc thù của từng lĩnh vực quản lý, của từng địa phương, vùng lãnh thổ. Sự đa dạng các lĩnh vực quản lý, sự khác biệt của các vùng, miền khiến cho hoạt động quản lý không thể được tiến hành bởi một chủ thể duy nhất hay một loại chủ thể thuần nhất. Bộ máy hành chính bao giờ cũng gồm có các cơ quan quản lý mọi mặt đời sống xã hội (cơ quan quản lý có thẩm quyền chung) và cơ quan quản lý từng lĩnh vực xã hội cụ thể (cơ quan quản lý có thẩm quyền chuyên môn); cơ quan quản lý trên phạm vi toàn quốc (cơ quan quản lý ở trung ương) và cơ quan quản lý trên phạm vi từng vùng lãnh thổ (cơ quan

\* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước  
Trường Đại học Luật Hà Nội

quản lí ở địa phương). Các cơ quan này có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau, không thể tổ chức và hoạt động giống nhau.

*Thứ ba*, yêu cầu thích nghi với nội dung quản lí cũng khiến cho bộ máy hành chính đa dạng và phức tạp:

So với cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp thì cơ quan hành chính là phần động nhất của bộ máy nhà nước. Cơ quan tư pháp với chức năng bảo vệ pháp luật, cơ quan lập pháp với chức năng làm luật - ban hành luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng, ổn định - và chức năng giám sát việc thực hiện pháp luật chỉ chịu sự tác động trực tiếp bởi những thay đổi lớn của xã hội. Bởi vậy, vấn đề cải cách tư pháp, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của cơ quan lập pháp cũng luôn được đặt ra nhưng các cơ quan này thường ở trạng thái ổn định cao và sự thay đổi ít gặp phải những vấn đề xã hội gay gắt. Trong khi đó, cơ quan hành chính là cơ quan trực tiếp điều hành mọi hoạt động xã hội. Dưới sự quản lí của cơ quan hành chính, các quá trình xã hội, quan hệ xã hội, các lĩnh vực của đời sống không ngừng biến đổi và chính sự biến đổi này tác động trở lại cơ quan hành chính. Cơ quan hành chính chỉ có thể quản lí có hiệu quả nếu có khả năng thích ứng mau lẹ trước những đổi thay của xã hội. Điều đó giải thích tại sao cải cách bộ máy hành chính thường có tính cấp bách và mang tính chất thường xuyên hơn so với phần còn lại của bộ máy nhà nước.

## **2. Những biểu hiện chủ yếu của tính đa dạng, phức tạp của bộ máy hành chính**

Tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính được biểu hiện trên nhiều phương diện:

*\* Về loại cơ quan hành chính nhà nước*

Các cơ quan hành chính nhà nước có thể

được phân loại theo những tiêu chí khác nhau:

Xét theo phạm vi hoạt động về không gian, cơ quan hành chính nhà nước gồm cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương có quyền quản lí những lĩnh vực thuộc thẩm quyền trong phạm vi toàn quốc (Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ). Để đạt được những mục tiêu quốc gia, dựa trên những yếu tố phổ biến, những điều kiện chung của đất nước, cơ quan này ban hành những văn bản pháp luật có hiệu lực trên phạm vi cả nước. Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có quyền quản lí trong phạm vi địa phương (ủy ban nhân dân các cấp). Các cơ quan này có quyền ban hành văn bản pháp luật có hiệu lực trên phạm vi địa phương. Những văn bản đó phải phù hợp với văn bản của trung ương đồng thời phù hợp với những điều kiện cụ thể ở địa phương nhằm khắc phục những hạn chế, phát huy những thế mạnh của địa phương, đưa địa phương phát triển cùng cả nước.

Xét theo phạm vi hoạt động về lĩnh vực quản lí, cơ quan hành chính nhà nước bao gồm cơ quan quản lí có thẩm quyền chung và cơ quan quản lí có thẩm quyền chuyên môn. Cơ quan quản lí có thẩm quyền chung (Chính phủ, ủy ban nhân dân) có quyền quản lí mọi mặt đời sống xã hội nhằm phối hợp, điều hoà các hoạt động trong mọi lĩnh vực tạo sự cân bằng, ổn định để phát triển toàn diện. Cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn (bộ, cơ quan ngang bộ) có quyền quản lí một hoặc một số lĩnh vực chuyên môn gắn gũi với nhau. Hoạt động quản lí của các cơ quan này có tính chuyên môn sâu phù hợp với điều kiện cụ thể trong nước cũng như quốc tế và nhu cầu

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

phát triển đặt ra đối với từng lĩnh vực.

Xét theo chế độ thủ trưởng, cơ quan hành chính nhà nước có cơ quan tổ chức và hoạt động theo chế độ tập thể và cơ quan tổ chức và hoạt động theo chế độ cá nhân (thường gọi là chế độ thủ trưởng hay chế độ thủ trưởng một người). Cơ quan tổ chức và hoạt động theo chế độ tập thể (Chính phủ, uỷ ban nhân dân) là cơ quan có quyền quyết định những vấn đề quan trọng, liên quan tới nhiều lĩnh vực. Các quyết định của cơ quan này có khả năng tác động cả theo chiều rộng và chiều sâu, sự bàn bạc, mổ xẻ, xem xét vấn đề ở nhiều bình diện khác nhau, sự chín chắn, thận trọng khi ra quyết định là cần thiết nên cần tập trung trí tuệ của nhiều người, cần có sự bàn bạc, tranh luận tập thể. Các quyết định được chấp thuận theo đa số và cả tập thể cùng chịu trách nhiệm về quyết định chung. Cơ quan tổ chức và hoạt động theo chế độ cá nhân (bộ, cơ quan ngang bộ) là cơ quan quản lý những vấn đề có chuyên môn hẹp, trong nhiều trường hợp cần có những quyết định nhanh chóng để giải quyết những vấn đề phát sinh trong quản lý. Đội ngũ tham mưu, cố vấn chỉ là người giúp việc cho thủ trưởng, không có vai trò quyết định.

*\* Về con đường hình thành các cơ quan hành chính nhà nước*

Các cơ quan hành chính nhà nước được hình thành bằng nhiều con đường khác nhau. Chính phủ: Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu theo đề nghị của Chủ tịch nước. Phó Thủ tướng, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ đề nghị, Quốc hội phê chuẩn. Chủ tịch, phó chủ tịch, các thành viên khác của uỷ ban nhân dân các cấp do hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra và

chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp trên (hoặc Thủ tướng Chính phủ nếu là uỷ ban nhân dân tỉnh) phê chuẩn. Các bộ do Quốc hội thành lập theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Cơ cấu tổ chức của bộ gồm các vụ, thanh tra bộ, văn phòng bộ, các tổ chức sự nghiệp, một số bộ có cục, tổng cục. Mặc dù đều là đơn vị cơ cấu của bộ nhưng tổng cục do Chính phủ thành lập, Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm tổng cục trưởng và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức; các vụ, cục do Thủ tướng Chính phủ thành lập, bộ trưởng bổ nhiệm cục trưởng, vụ trưởng và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức; thanh tra bộ do Thủ tướng thành lập, bổ nhiệm chánh thanh tra, bộ trưởng quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức.

*\* Về nguyên tắc tổ chức và hoạt động*

Bộ máy nhà nước Việt Nam nói chung, bộ máy hành chính nói riêng được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Biểu hiện của nguyên tắc này ở các cơ quan hành chính khác nhau là không giống nhau: Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp hoạt động theo chế độ tập thể, những vấn đề quan trọng được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, lá phiếu của các thành viên có giá trị như nhau, chế độ trách nhiệm tập thể kết hợp với chế độ trách nhiệm cá nhân. Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn của uỷ ban nhân dân hoạt động theo chế độ thủ trưởng, cá nhân, người đứng đầu cơ quan có quyền quyết định, có đội ngũ giúp việc, tham mưu, tư vấn. Trong khi đó, cục thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ, tổng cục thuộc bộ “*được tổ chức để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành lớn,*

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

*phức tạp không phân cấp cho địa phương, do bộ trực tiếp phụ trách và theo hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương trong phạm vi toàn quốc*<sup>(2)</sup> nên được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung thống nhất. Cục ở trung ương, không nhất thiết phải tổ chức ở địa phương. Cơ quan tổng cục ở trung ương, cục ở cấp tỉnh trực thuộc tổng cục, chi cục ở cấp huyện trực thuộc cục. Tổng cục, cục, chi cục có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng.

### *\* Về cơ cấu tổ chức*

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm có các bộ, cơ quan ngang bộ, trong đó văn phòng Chính phủ có chức năng tổng hợp, điều phối hoạt động các cơ quan của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý từng lĩnh vực xã hội cụ thể. Tương tự như vậy, ủy ban nhân dân tỉnh và huyện cũng có văn phòng và các cơ quan chuyên môn giúp ủy ban nhân dân quản lý các lĩnh vực cụ thể ở địa phương. Cơ cấu tổ chức này phù hợp với chức năng quản lý chung (quản lý mọi mặt xã hội) của Chính phủ, ủy ban nhân dân. Các bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền quản lý chuyên môn với cơ cấu tổ chức gồm vụ, thanh tra bộ, văn phòng bộ, có thể có cục, tổng cục. Vụ được tổ chức để tham mưu giúp bộ trưởng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực. Vụ không có con dấu riêng và nói chung không có phòng, trường hợp cần thiết phải lập phòng trong vụ, Chính phủ sẽ quy định cụ thể trong nghị định về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của bộ. Văn phòng bộ có chức năng giúp bộ trưởng tổng hợp, điều phối hoạt động các tổ chức của bộ. Văn phòng bộ có con dấu và có thể có phòng. Thanh tra bộ có chức năng thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của bộ. Thanh tra

bộ có con dấu và có thể có phòng. Cục và tổng cục chỉ được thành lập ở một số bộ. Cục thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ. Cục có con dấu, có tài khoản riêng, có phòng và có đơn vị trực thuộc. Tổng cục thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành lớn, phức tạp, không phân cấp cho địa phương, do bộ trực tiếp phụ trách. Tổng cục có con dấu, có tài khoản riêng và được tổ chức theo hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương. Cơ quan tổng cục gồm văn phòng, ban và đơn vị trực thuộc. Như vậy, tương ứng với bộ, cơ quan ngang bộ ở trung ương là các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân ở địa phương nhưng không có nghĩa là mỗi cơ quan chuyên môn có quyền tham mưu, giúp ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của các bộ, cơ quan ngang bộ tương ứng mà có những chuyên ngành thuộc quyền quản lý chuyên ngành của bộ lại nằm ngoài phạm vi hoạt động của các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân. Ví dụ, các vấn đề về thuế, về vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, về hải quan mặc dù thuộc phạm vi quản lý của Bộ tài chính nhưng ở địa phương những vấn đề đó thuộc thẩm quyền quản lý của các tổ chức của trung ương đặt tại địa phương chứ không thuộc thẩm quyền của sở tài chính.

### *\* Về đội ngũ công chức*

Số lượng công chức làm việc trong bộ máy hành chính chiếm đại bộ phận công chức làm việc trong toàn bộ bộ máy nhà nước. Công việc do các công chức hành chính đảm nhiệm mang tính chuyên môn rõ rệt nên đội ngũ công chức cũng hết sức đa dạng.

Xét theo trình độ đào tạo, công chức

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

hành chính gồm công chức loại A là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn giáo dục đại học và sau đại học; công chức loại B là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn giáo dục nghề nghiệp; công chức loại C là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn dưới giáo dục nghề nghiệp.

Xét theo ngạch công chức, công chức hành chính được xếp vào 5 nhóm ngạch: Nhóm ngạch chuyên viên cao cấp và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương (có 10 ngạch); nhóm ngạch chuyên viên chính và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương (có 12 ngạch); ngạch chuyên viên và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương (có 14 ngạch); ngạch cán sự và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương (có 10 ngạch); nhóm ngạch nhân viên (có 17 ngạch). Ngạch là chức danh công chức được phân theo ngành thể hiện cấp độ về chuyên môn nghiệp vụ. Sự đa dạng ngạch công chức chứng tỏ sự đa dạng về ngành chuyên môn và cấp độ chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ công chức hành chính.

### **3. Ảnh hưởng của tính đa dạng, phức tạp của bộ máy hành chính tới việc cải cách bộ máy hành chính**

Cải cách hành chính ở nước ta hiện nay gồm 4 nội dung: Cải cách thể chế hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công. Bốn nội dung này quan hệ mật thiết với nhau, ràng buộc lẫn nhau, đòi hỏi công cuộc cải cách phải được tiến hành đồng bộ.

Cải cách hành chính đến nay đã đạt được

những kết quả nhất định nhưng bộ máy hành chính vẫn còn bị đánh giá là cồng kềnh, trùng lặp chức năng, nhiều tầng nấc trung gian, nhiều trường hợp trên và dưới, địa phương và trung ương hành động không thống nhất. Có nhiều nguyên nhân khiến cho cải cách bộ máy hành chính chậm chạp và khó có được kết quả mỹ mãn trong đó phải kể đến chính tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính. Tính đa dạng, phức tạp của bộ máy hành chính đòi hỏi cải cách không được đơn giản hoá đến mức không đảm bảo được tính toàn diện, đồng bộ, linh hoạt của quản lý hành chính, cũng không được phức tạp hoá vấn đề một cách không cần thiết làm cho bộ máy hành chính rối rắm, khó vận hành. Điều cốt yếu là phải xác định được tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính được biểu hiện ở đâu, dưới dạng thức nào và mức độ như thế nào là hợp lý làm cơ sở để tiến hành cải cách. Tuy nhiên, điều đó cũng có tính tương đối. Cần lưu ý rằng, bộ máy hành chính (chủ thể quản lý) chịu sự tác động của nội dung quản lý, đối tượng quản lý, nhiệm vụ, mục đích quản lý, điều kiện, môi trường quản lý. Vì vậy, với xu thế hoà nhập quốc tế, khả năng ứng dụng ngày càng nhiều thành tựu khoa học - kỹ thuật vào quản lý và ảnh hưởng của những kết quả của cải cách thể chế hành chính, tài chính công, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, chắc chắn tính đa dạng và phức tạp của bộ máy hành chính sẽ có nhiều thay đổi về các biểu hiện cụ thể của nó./

(1).Xem: Lương Trọng Yêm, Bùi Thế Vĩnh, “*Mô hình nền hành chính các nước ASEAN*”, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.

(2).Xem: Điều 20 Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 5/11/2002 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.