

VL00003677



**ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH  
XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN  
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

NHÀ XUẤT BẢN QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN

**ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH  
XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN  
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Bản sao lưu trữ

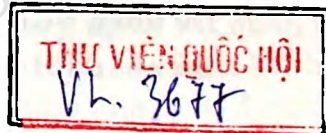
**NHÀ XUẤT BẢN MONG BẠN ĐỌC  
GÓP Ý KIẾN, PHÊ BÌNH**

---

Bản sao lưu trữ

32(V)1  
————— 422 - 2006  
QĐND - 2006

**ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH  
XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN  
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**



**NHÀ XUẤT BẢN QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN**  
**Hà Nội - 2006**

**CHỈ ĐẠO NỘI DUNG:**

Đại tá PHẠM QUANG ĐỊNH  
Đại tá PHẠM BÁ TOÀN  
Thượng tá NGUYỄN ĐỨC HÙNG

**TỔ CHỨC THỰC HIỆN:**

Nhà văn HOÀNG ĐỨC NHUẬN  
Thạc sĩ TRẦN SĨ DƯƠNG  
Thạc sĩ NGUYỄN BÁ TÂM  
Thạc sĩ NGUYỄN VĂN LANH  
Thạc sĩ DẬU XUÂN LUẬN  
Thạc sĩ ĐẶNG QUỐC THÀNH  
Thạc sĩ NGUYỄN ĐÌNH THIỆT  
Thạc sĩ ĐOÀN QUỐC THÁI  
Cử nhân NGUYỄN MINH TUẤN  
Cử nhân PHẠM ĐỨC HOÀI

**SUU TẦM TƯ LIỆU:**

Cử nhân HOÀNG LAN ANH  
Cử nhân HOÀNG TRÀ MY

## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Tháng 9 năm 1945, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời. Trải qua nhiều giai đoạn phát triển với những nhiệm vụ lịch sử khác nhau, Nhà nước ta không ngừng được xây dựng vững mạnh, giữ vai trò to lớn trong việc đoàn kết toàn dân, động viên mọi lực lượng xã hội vào mục tiêu giành và giữ vững độc lập dân tộc, thống nhất đất nước, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Từ Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa tới Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước ta luôn luôn thể hiện sự thống nhất hữu cơ giữa bản chất giai cấp công nhân với tính dân tộc, tính nhân dân; thực sự là Nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Từ năm 1986, đất nước bước vào thời kỳ thực hiện đường lối đổi mới toàn diện, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bước chuyển đó đã mang lại những thành tựu to lớn, có ý nghĩa rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội. Song song với quá trình này, nền hành chính nhà nước cũng có những đổi mới. Cải cách hành chính nhà nước được đặt ra như một đòi hỏi khách quan của thực tiễn, của quy luật phù hợp giữa kiến trúc thượng tầng và cơ sở hạ tầng. Trong những năm qua, cải cách hành chính đã góp phần tích cực bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, giữ vững ổn định chính trị, mở rộng khả năng hội nhập quốc tế và từng bước cải thiện đời sống nhân dân. Cải cách hành chính đã trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước, được xác định là trọng tâm, là khâu đột phá của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh.

Để đáp ứng yêu cầu nghiên cứu, tìm hiểu cơ sở lý luận và thực tiễn vấn đề cải cách hành chính theo quan điểm, chủ trương lãnh đạo của Đảng và Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay, Nhà xuất bản Quân đội nhân dân tổ chức bản thảo và xuất bản cuốn sách *“Đẩy mạnh cải cách hành chính - xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*.

Trong quá trình tổ chức bản thảo, trên cơ sở quán triệt đường lối chủ trương lãnh đạo của Đảng, chính sách của Nhà nước về cải cách hành chính, chúng tôi đã kế thừa, chọn lọc, lược trích kết quả các công trình nghiên cứu, bài viết của các nhà khoa học, tổng kết của các ngành và địa phương; các đề tài khoa học đã được công bố trong những năm gần đây.

Mặc dù đã nỗ lực cố gắng trong quá trình nghiên cứu, tổ chức bản thảo, song cuốn sách không tránh khỏi những khiếm khuyết, mong bạn đọc góp ý kiến, phê bình. Nhà xuất bản Quân đội nhân dân xin chân thành cảm ơn các cơ quan, tổ chức; các nhà khoa học đã nhiệt tình giúp đỡ để cuốn sách được xuất bản.

*Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.*

**NHÀ XUẤT BẢN QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN**

Bản sao lưu trữ

**Phần thứ nhất**

**HIẾN PHÁP NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
NĂM 1992**

*(Đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết  
số 51/2001-QH10 ngày 25-12-2001 của Quốc hội)*

Bản sao lưu





CHƯƠNG I  
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM -  
CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ

**Điều 1**

Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời.

**"Điều 2**

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp".

**"Điều 3**

Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân".

**Điều 4**

Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

---

\* Những đoạn văn trong dấu ngoặc kép "..." là những chỗ đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001-QH10 của Quốc hội - (Nxb).

### **Điều 5**

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam.

Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc.

Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hóa tốt đẹp của mình.

Nhà nước thực hiện chính sách phát triển về mọi mặt, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số.

### **Điều 6**

Nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

### **Điều 7**

Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

### **"Điều 8**

Các cơ quan Nhà nước, cán bộ, viên chức Nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền".

### **"Điều 9**

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn

dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan Nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức Nhà nước.

Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên hoạt động có hiệu quả".

#### **Điều 10**

Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động cùng với cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền lợi của cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác; tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế; giáo dục cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

#### **Điều 11**

Công dân thực hiện quyền làm chủ của mình ở cơ sở bằng cách tham gia công việc của Nhà nước và xã hội, có trách nhiệm bảo vệ của công, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, giữ gìn an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, tổ chức đời sống công cộng.

#### **Điều 12**

Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật. Mọi hành động xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân đều bị xử lý theo pháp luật.

#### **Điều 13**

Tổ quốc Việt Nam là thiêng liêng, bất khả xâm phạm.

Mọi âm mưu và hành động chống lại độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc, chống lại sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa đều bị nghiêm trị theo pháp luật.

#### **Điều 14**

Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện chính sách hòa bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi; tăng cường tình đoàn kết hữu nghị và quan hệ hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước láng giềng; tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội.

### **CHƯƠNG II CHẾ ĐỘ KINH TẾ**

#### **"Điều 15**

Nhà nước xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng".

#### **"Điều 16**

Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở phát huy mọi năng lực sản xuất, mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế gồm kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học, kỹ thuật và giao lưu với thị trường thế giới.

Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà

pháp luật không cấm; cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật. Nhà nước thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa".

#### **Điều 17**

Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phân vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân.

#### **Điều 18**

Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả.

Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài.

Tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật.

#### **"Điều 19**

Kinh tế Nhà nước được củng cố và phát triển, nhất là trong các ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân".

#### **Điều 20**

Kinh tế tập thể do công dân góp vốn, góp sức hợp tác sản xuất, kinh doanh được tổ chức dưới nhiều hình thức trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi.

Nhà nước tạo điều kiện để củng cố và mở rộng các hợp tác xã hoạt động có hiệu quả.

#### **"Điều 21**

Kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp, không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh.

Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển".

## **Điều 22**

Các cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ đối với Nhà nước, đều bình đẳng trước pháp luật, vốn và tài sản hợp pháp được Nhà nước bảo hộ.

Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được liên doanh, liên kết với cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật.

## **Điều 23**

Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hóa.

Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường.

Thế thức trưng mua, trưng dụng do luật định.

## **Điều 24**

Nhà nước thống nhất quản lý và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với mọi quốc gia, mọi tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, bảo vệ và thúc đẩy sản xuất trong nước.

## **Điều 25**

Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam phù hợp với pháp luật Việt Nam, pháp luật và thông lệ quốc tế; bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không bị quốc hữu hóa.

Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước".

## **Điều 26**

Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách; phân công trách nhiệm và phân cấp quản lý Nhà nước giữa các ngành, các cấp; kết hợp lợi ích của cá nhân, của tập thể với lợi ích của Nhà nước.

## **Điều 27**

Mọi hoạt động kinh tế, xã hội và quản lý Nhà nước phải thực hành chính sách tiết kiệm.

### **Điều 28**

Mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh bất hợp pháp, mọi hành vi phá hoại nền kinh tế quốc dân làm thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân đều bị xử lý nghiêm minh theo pháp luật.

Nhà nước có chính sách bảo hộ quyền lợi của người sản xuất và người tiêu dùng.

### **Điều 29**

Cơ quan Nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân phải thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường.

## **CHƯƠNG III VĂN HÓA, GIÁO DỤC, KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ**

### **"Điều 30**

Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân.

Nhà nước thống nhất quản lý sự nghiệp văn hóa. Nghiêm cấm truyền bá tư tưởng và văn hóa phản động, đồi trụy; bài trừ mê tín, hủ tục".

### **Điều 31**

Nhà nước tạo điều kiện để công dân phát triển toàn diện, giáo dục ý thức công dân, sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, giữ gìn thuần phong mỹ tục, xây dựng gia đình có văn hóa, hạnh phúc, có tinh thần yêu nước, yêu chế độ xã hội chủ nghĩa, có tinh thần quốc tế chân chính, hữu nghị và hợp tác với các dân tộc trên thế giới.

### **Điều 32**

Văn học, nghệ thuật góp phần bồi dưỡng nhân cách và tâm hồn cao đẹp của người Việt Nam.



Nhà nước đầu tư phát triển văn hóa, văn học, nghệ thuật, tạo điều kiện để nhân dân được thưởng thức những tác phẩm văn học, nghệ thuật có giá trị; bảo trợ để phát triển các tài năng sáng tạo văn hóa, nghệ thuật.

Nhà nước phát triển các hình thức đa dạng của hoạt động văn học, nghệ thuật, khuyến khích các hoạt động văn học, nghệ thuật quần chúng.

### **Điều 33**

Nhà nước phát triển công tác thông tin, báo chí, phát thanh, truyền hình, điện ảnh, xuất bản, thư viện và các phương tiện thông tin đại chúng khác. Nghiêm cấm những hoạt động văn hóa, thông tin làm tổn hại lợi ích quốc gia, phá hoại nhân cách, đạo đức và lối sống tốt đẹp của người Việt Nam.

### **Điều 34**

Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển các di sản văn hóa, dân tộc; chăm lo công tác bảo tồn, bảo tàng, tu bổ, tôn tạo, bảo vệ và phát huy tác dụng của các di tích lịch sử, cách mạng, các di sản văn hóa, các công trình nghệ thuật, các danh lam, thắng cảnh.

Nghiêm cấm các hành động xâm phạm đến các di tích lịch sử, cách mạng, các công trình nghệ thuật và danh lam, thắng cảnh.

### **"Điều 35**

Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu.

Nhà nước và xã hội phát triển giáo dục nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài.

Mục tiêu của giáo dục là hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân; đào tạo những người lao động có nghề, năng động và sáng tạo, có niềm tự hào dân tộc, có đạo đức, có ý chí vươn lên góp phần làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc".

### **"Điều 36**

Nhà nước thống nhất quản lý hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng.

Nhà nước phát triển cân đối hệ thống giáo dục gồm giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học và sau đại học;

thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở; phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và các hình thức giáo dục khác. Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục, khuyến khích các nguồn đầu tư khác. Nhà nước thực hiện chính sách ưu tiên bảo đảm phát triển giáo dục ở miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và các vùng đặc biệt khó khăn.

Các đoàn thể nhân dân trước hết là Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, gia đình cùng nhà trường có trách nhiệm giáo dục thanh niên, thiếu niên và nhi đồng".

### "Điều 37

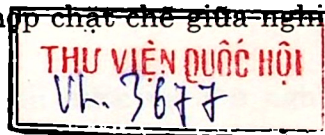
Phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu.

Khoa học và công nghệ giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Nhà nước xây dựng và thực hiện chính sách khoa học, công nghệ quốc gia; xây dựng nền khoa học và công nghệ tiên tiến; phát triển đồng bộ các ngành khoa học, nghiên cứu tiếp thu các thành tựu khoa học và công nghệ của thế giới nhằm xây dựng luận cứ khoa học cho việc định ra đường lối, chính sách và pháp luật, đổi mới công nghệ, phát triển lực lượng sản xuất, nâng cao trình độ quản lý, bảo đảm chất lượng và tốc độ phát triển của nền kinh tế; góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia".

### Điều 38

Nhà nước đầu tư và khuyến khích tài trợ cho khoa học bằng nhiều nguồn vốn khác nhau, ưu tiên cho những hướng khoa học, công nghệ mũi nhọn; chăm lo đào tạo và sử dụng hợp lý đội ngũ cán bộ khoa học, kỹ thuật nhất là những người có trình độ cao, công nhân lành nghề và nghệ nhân; tạo điều kiện để các nhà khoa học sáng tạo và cống hiến; phát triển nhiều hình thức tổ chức, hoạt động nghiên cứu khoa học, gắn nghiên cứu khoa học với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, kết hợp chặt chẽ giữa nghiên cứu khoa học, đào tạo với sản xuất, kinh doanh.



### Điều 39

Nhà nước đầu tư, phát triển và thống nhất quản lý sự nghiệp bảo vệ sức khỏe của nhân dân, huy động và tổ chức mọi lực lượng xã hội xây dựng và phát triển nền y học Việt Nam theo hướng dự phòng; kết hợp phòng bệnh với chữa bệnh; phát triển và kết hợp y dược học cổ truyền với y dược học hiện đại; kết hợp phát triển y tế Nhà nước với y tế nhân dân; thực hiện bảo hiểm y tế, tạo điều kiện để mọi người dân được chăm sóc sức khỏe.

Nhà nước ưu tiên thực hiện chương trình chăm sóc sức khỏe cho đồng bào miền núi và dân tộc thiểu số.

Nghiêm cấm tổ chức và tư nhân chữa bệnh, sản xuất, buôn bán thuốc chữa bệnh trái phép gây tổn hại cho sức khỏe của nhân dân.

#### **Điều 40**

Nhà nước, xã hội, gia đình và công dân có trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc bà mẹ và trẻ em; thực hiện chương trình dân số và kế hoạch hóa gia đình.

#### **Điều 41**

Nhà nước và xã hội phát triển nền thể dục, thể thao dân tộc, khoa học và nhân dân.

Nhà nước thống nhất quản lý sự nghiệp phát triển thể dục, thể thao; quy định chế độ giáo dục thể chất bắt buộc trong trường học; khuyến khích và giúp đỡ phát triển các hình thức tổ chức thể dục, thể thao tự nguyện của nhân dân, tạo các điều kiện cần thiết để không ngừng mở rộng các hoạt động thể dục, thể thao quần chúng, chú trọng hoạt động thể thao chuyên nghiệp, bồi dưỡng các tài năng thể thao.

#### **Điều 42**

Nhà nước và xã hội phát triển du lịch, mở rộng hoạt động du lịch trong nước và du lịch quốc tế.

#### **Điều 43**

Nhà nước mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực văn hóa, thông tin, văn học, nghệ thuật, khoa học, công nghệ, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao.

### **CHƯƠNG IV**

## **BẢO VỆ TỔ QUỐC VIỆT NAM XÃ HỘI CHỦ NGHĨA**

#### **Điều 44**

Bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, giữ vững an ninh quốc gia là sự nghiệp của toàn dân.

Nhà nước củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân, nòng cốt là các lực lượng vũ trang nhân dân, phát huy sức mạnh tổng hợp của đất nước để bảo vệ vững chắc Tổ quốc.

Cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và công dân phải làm đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh do pháp luật quy định.

#### **Điều 45**

Các lực lượng vũ trang nhân dân phải tuyệt đối trung thành với Tổ quốc và nhân dân, có nhiệm vụ sẵn sàng chiến đấu bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc, an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và những thành quả của cách mạng, cùng toàn dân xây dựng đất nước.

#### **Điều 46**

Nhà nước xây dựng quân đội nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, xây dựng lực lượng dự bị động viên, dân quân tự vệ hùng hậu trên cơ sở kết hợp xây dựng với bảo vệ Tổ quốc, kết hợp sức mạnh của lực lượng vũ trang nhân dân với sức mạnh của toàn dân, kết hợp sức mạnh truyền thống đoàn kết dân tộc chống ngoại xâm với sức mạnh của chế độ xã hội chủ nghĩa.

#### **Điều 47**

Nhà nước xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, dựa vào nhân dân và làm nòng cốt cho phong trào nhân dân để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, bảo đảm sự ổn định chính trị và các quyền tự do, dân chủ của công dân, bảo vệ tính mạng, tài sản của nhân dân, tài sản xã hội chủ nghĩa, đấu tranh phòng ngừa và chống các loại tội phạm.

#### **Điều 48**

Nhà nước phát huy tinh thần yêu nước và chủ nghĩa anh hùng cách mạng của nhân dân; giáo dục quốc phòng và an ninh cho toàn dân; thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, chính sách hậu phương quân đội; xây dựng công nghiệp quốc phòng, bảo đảm trang bị cho lực lượng vũ trang, kết hợp quốc phòng với kinh tế, kinh tế với quốc phòng, bảo đảm đời sống vật chất và tinh thần của cán bộ và chiến sĩ, công nhân, nhân viên quốc phòng; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân hùng mạnh, không ngừng tăng cường khả năng bảo vệ đất nước.

CHƯƠNG V  
QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

**Điều 49**

Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam.

**Điều 50**

Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật.

**Điều 51**

Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân.

Nhà nước bảo đảm các quyền của công dân; công dân phải làm tròn nghĩa vụ của mình đối với Nhà nước và xã hội.

Quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định.

**Điều 52**

Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật.

**Điều 53**

Công dân có quyền tham gia quản lý 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.

**Điều 54**

Công dân, không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật.

**Điều 55**

Lao động là quyền và nghĩa vụ của công dân.

Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động.

## **Điều 56**

Nhà nước ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động.

Nhà nước quy định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và chế độ bảo hiểm xã hội đối với viên chức Nhà nước và những người làm công ăn lương; khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động.

## **Điều 57**

Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật.

## **Điều 58**

Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; đối với đất được Nhà nước giao sử dụng thì theo quy định tại Điều 17 và Điều 18.

Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân.

## **Điều 59**

Học tập là quyền và nghĩa vụ của công dân.

Bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí.

Công dân có quyền học văn hóa và học nghề bằng nhiều hình thức.

Học sinh có năng khiếu được Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập để phát triển tài năng.

Nhà nước có chính sách học phí, học bổng.

Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hóa và học nghề phù hợp".

## **Điều 60**

Công dân có quyền nghiên cứu khoa học, kỹ thuật, phát minh, sáng chế, sáng kiến cải tiến kỹ thuật, hợp lý hoá sản xuất, sáng tác, phê bình văn học, nghệ thuật và tham gia các hoạt động văn hóa khác. Nhà nước bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp.

## **Điều 61**

Công dân có quyền được hưởng chế độ bảo vệ sức khỏe.

Nhà nước quy định chế độ viện phí, chế độ miễn, giảm viện phí.

Công dân có nghĩa vụ thực hiện các quy định về vệ sinh phòng bệnh và vệ sinh công cộng.

Nghiêm cấm sản xuất, vận chuyển, buôn bán, tàng trữ, sử dụng trái phép thuốc phiện và các chất ma túy khác. Nhà nước quy định chế độ bắt buộc cai nghiện và chữa các bệnh xã hội nguy hiểm.

#### **Điều 62**

Công dân có quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật. Quyền lợi của người thuê nhà và người có nhà cho thuê được bảo hộ theo pháp luật.

#### **Điều 63**

Công dân nữ và nam có quyền ngang nhau về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và gia đình.

Nghiêm cấm mọi hành vi phân biệt đối xử với phụ nữ, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ.

Lao động nữ và nam việc làm như nhau thì tiền lương ngang nhau. Lao động nữ có quyền hưởng chế độ thai sản. Phụ nữ là viên chức Nhà nước và người làm công ăn lương có quyền nghỉ trước và sau khi sinh đẻ mà vẫn hưởng lương, phụ cấp theo quy định của pháp luật.

Nhà nước và xã hội tạo điều kiện để phụ nữ nâng cao trình độ mọi mặt, không ngừng phát huy vai trò của mình trong xã hội; chăm lo phát triển các nhà hộ sinh, khoa nhi, nhà trẻ và các cơ sở phúc lợi xã hội khác để giảm nhẹ gánh nặng gia đình, tạo điều kiện cho phụ nữ sản xuất, công tác, học tập, chữa bệnh, nghỉ ngơi và làm tròn bổn phận của người mẹ.

#### **Điều 64**

Gia đình là tế bào của xã hội.

Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình.

Hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng.

Cha mẹ có trách nhiệm nuôi dạy con thành những công dân tốt. Con cháu có bổn phận kính trọng và chăm sóc ông bà, cha mẹ.

Nhà nước và xã hội không thừa nhận việc phân biệt đối xử giữa các con.

#### **Điều 65**

Trẻ em được gia đình, Nhà nước và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục.

### **Điều 66**

Thanh niên được gia đình, Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập, lao động và giải trí, phát triển thể lực, trí tuệ, bồi dưỡng về đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân và lý tưởng xã hội chủ nghĩa, đi đầu trong công cuộc lao động sáng tạo và bảo vệ Tổ quốc.

### **Điều 67**

Thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước. Thương binh được tạo điều kiện phục hồi chức năng lao động, có việc làm phù hợp với sức khỏe và có đời sống ổn định.

Những người và gia đình có công với nước được khen thưởng, chăm sóc.

Người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa được Nhà nước và xã hội giúp đỡ.

### **Điều 68**

Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật.

### **Điều 69**

Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật.

### **Điều 70**

Công dân có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật.

Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ.

Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

### **Điều 71**

Công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm.

Không ai bị bắt, nếu không có quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt và giam giữ người phải đúng pháp luật.

Nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của công dân.



## **Điều 72**

Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật.

Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý nghiêm minh.

## **Điều 73**

Công dân có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở.

Không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu người đó không đồng ý, trừ trường hợp được pháp luật cho phép.

Thư tín, điện thoại, điện tín của công dân được bảo đảm an toàn và bí mật.

Việc khám xét chỗ ở, việc bóc mở, kiểm soát, thu giữ thư tín, điện tín của công dân phải do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

## **Điều 74**

Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào.

Việc khiếu nại, tố cáo phải được cơ quan Nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định. Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự.

Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác.

## **Điều 75**

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận của cộng đồng dân tộc Việt Nam. Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước".

**Điều 76**

Công dân phải trung thành với Tổ quốc.

Phản bội Tổ quốc là tội nặng nhất.

**Điều 77**

Bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và quyền cao quý của công dân.

Công dân phải làm nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân.

**Điều 78**

Công dân có nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản của Nhà nước và lợi ích công cộng.

**Điều 79**

Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, giữ gìn bí mật quốc gia, chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng.

**Điều 80**

Công dân có nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích theo quy định của pháp luật.

**Điều 81**

Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam, được Nhà nước bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam.

**Điều 82**

Người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ và hòa bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại thì được Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xem xét việc cho cư trú.

**CHƯƠNG VI  
QUỐC HỘI****Điều 83**

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.

Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

#### **Điều 84**

Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

2. Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

3. Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

"4. Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế";

"5. Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước";

6. Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương;

"7. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn";

8. Quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;

9. Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội;

10. Quyết định đại xá;

11. Quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm, cấp Nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự Nhà nước;

12. Quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia;

"13. Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước";

14. Quyết định việc trưng cầu ý dân.

#### **Điều 85**

Nhiệm kỳ của mỗi khóa Quốc hội là 5 năm.

Hai tháng trước khi Quốc hội hết nhiệm kỳ, Quốc hội khóa mới phải được bầu xong. Thể lệ bầu cử và số đại biểu Quốc hội do luật định.

Trong trường hợp đặc biệt, nếu được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành thì Quốc hội quyết định rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ của mình.

#### **Điều 86**

Quốc hội họp mỗi năm hai kỳ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập.

Trong trường hợp Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu hoặc theo quyết định của mình, Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập Quốc hội họp bất thường.

Kỳ họp thứ nhất của Quốc hội khóa mới được triệu tập chậm nhất là hai tháng kể từ ngày bầu cử đại biểu Quốc hội và do Chủ tịch Quốc hội khóa trước khai mạc và chủ tọa cho đến khi Quốc hội bầu Chủ tịch Quốc hội khóa mới.

#### **Điều 87**

Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân

dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội.

Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định.

#### **Điều 88**

Luật, nghị quyết của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành, trừ các trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội quy định tại Điều 7, rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ của Quốc hội quy định tại Điều 85 và sửa đổi Hiến pháp quy định tại Điều 147, thì phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Luật, nghị quyết của Quốc hội phải được công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được thông qua.

#### **Điều 89**

Quốc hội bầu Ủy ban thẩm tra tư cách đại biểu Quốc hội và căn cứ vào báo cáo của Ủy ban mà quyết định xác nhận tư cách đại biểu của đại biểu Quốc hội.

#### **Điều 90**

Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội gồm có:

- Chủ tịch Quốc hội;
- Các Phó Chủ tịch Quốc hội;
- Các ủy viên.

Số thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Quốc hội quyết định. Thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội của mỗi khóa Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho đến khi Quốc hội khóa mới bầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới.

#### **Điều 91**

Ủy ban Thường vụ Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội;
2. Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội;

3. Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh;

4. Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao;

5. Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ các văn bản đó; hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

6. Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân;

7. Chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội;

"8. Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội";

9. Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;

10. Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội;

11. Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.

## **Điều 92**

Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội; ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội; lãnh đạo công tác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội.

Các Phó Chủ tịch Quốc hội giúp Chủ tịch làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch.

---

\* Điểm 8 bị bãi bỏ, các điểm 9, 10, 11, 12 được đánh số lại thành các điểm 8, 9, 10, 11 theo Điều 2 Nghị quyết số 51/2001-QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội (Chú thích của Nxb).

### **Điều 93**

Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành. Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải được công bố chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được thông qua, trừ trường hợp Chủ tịch nước trình Quốc hội xem xét lại.

### **Điều 94**

Quốc hội bầu Hội đồng dân tộc gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên.

Hội đồng dân tộc nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội những vấn đề về dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số.

Trước khi ban hành các quyết định về chính sách dân tộc, Chính phủ phải tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc.

Chủ tịch Hội đồng dân tộc được tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ bàn việc thực hiện chính sách dân tộc.

Hội đồng dân tộc còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như các Ủy ban của Quốc hội quy định tại Điều 95.

Hội đồng dân tộc có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách.

### **Điều 95**

Quốc hội bầu các Ủy ban của Quốc hội.

Các Ủy ban của Quốc hội nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo được Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban.

Mỗi Ủy ban có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách.

### **Điều 96**

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và viên chức Nhà nước hữu quan khác trình bày hoặc

cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết. Người được yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu đó.

Các cơ quan Nhà nước có trách nhiệm nghiên cứu và trả lời những kiến nghị của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

#### **Điều 97**

Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước.

Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến và nguyện vọng của cử tri với Quốc hội và các cơ quan Nhà nước hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Quốc hội; trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và hướng dẫn, giúp đỡ công dân thực hiện các quyền đó.

Đại biểu Quốc hội phổ biến và vận động nhân dân thực hiện Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

#### **Điều 98**

Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp; trong trường hợp cần điều tra thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội hoặc cho trả lời bằng văn bản.

Đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm. Người phụ trách của các cơ quan, tổ chức, đơn vị này có trách nhiệm trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội yêu cầu trong thời hạn luật định.

#### **Điều 99**

Không có sự đồng ý của Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, thì không được bắt giam, truy tố đại biểu Quốc hội.



Nếu vì phạm tội quả tang mà đại biểu Quốc hội bị tạm giữ, thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội xét và quyết định.

#### **Điều 100**

Đại biểu Quốc hội phải dành thời gian để làm nhiệm vụ đại biểu.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và các cơ quan khác của Nhà nước có trách nhiệm cung cấp tài liệu cần thiết mà đại biểu yêu cầu và tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội làm nhiệm vụ đại biểu.

Nhà nước bảo đảm kinh phí hoạt động của đại biểu Quốc hội.

### **CHƯƠNG VII CHỦ TỊCH NƯỚC**

#### **Điều 101**

Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại.

#### **Điều 102**

Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội.

Chủ tịch nước chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội.

Nhiệm kỳ của Chủ tịch nước theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Khi Quốc hội hết nhiệm kỳ, Chủ tịch nước tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội khóa mới bầu Chủ tịch nước mới.

#### **Điều 103**

Chủ tịch nước có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh;
2. Thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân và giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh;
3. Đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

"4. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ";

5. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, công bố quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh, công bố quyết định đại xá;

"6. Căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được, ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương";

"7. Đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày kể từ ngày pháp lệnh được thông qua; nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất";

8. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

"9. Quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp đại sứ, những hàm, cấp Nhà nước trong các lĩnh vực khác; quyết định tặng thưởng huân chương, huy chương, giải thưởng Nhà nước và danh hiệu vinh dự Nhà nước";

"10. Cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Việt Nam; tiếp nhận đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài; tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với người đứng đầu Nhà nước khác; trình Quốc hội phê chuẩn điều ước quốc tế đã trực tiếp ký; quyết định phê chuẩn hoặc gia nhập điều ước quốc tế, trừ trường hợp cần trình Quốc hội quyết định";

11. Quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam, cho thôi quốc tịch Việt Nam hoặc tước quốc tịch Việt Nam;

12. Quyết định đặc xá.

#### **Điều 104**

Hội đồng quốc phòng và an ninh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các Ủy viên.

Chủ tịch nước đề nghị danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh trình Quốc hội phê chuẩn. Thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh không nhất thiết là đại biểu Quốc hội.

Hội đồng quốc phòng và an ninh động viên mọi lực lượng và khả năng của nước nhà để bảo vệ Tổ quốc.

Trong trường hợp có chiến tranh, Quốc hội có thể giao cho Hội đồng quốc phòng và an ninh những nhiệm vụ và quyền hạn đặc biệt.

Hội đồng quốc phòng và an ninh làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số.

#### **Điều 105**

Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Khi xét thấy cần thiết, Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ.

#### **Điều 106**

Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

#### **Điều 107**

Phó Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội.

Phó Chủ tịch nước giúp Chủ tịch làm nhiệm vụ và có thể được Chủ tịch ủy nhiệm thay Chủ tịch làm một số nhiệm vụ.

#### **Điều 108**

Khi Chủ tịch nước không làm việc được trong một thời gian dài thì Phó Chủ tịch quyền Chủ tịch.

Trong trường hợp khuyết Chủ tịch nước thì Phó Chủ tịch quyền Chủ tịch cho đến khi Quốc hội bầu Chủ tịch nước mới.

### **CHƯƠNG VIII CHÍNH PHỦ**

#### **Điều 109**

Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo

đảm hiệu lực của bộ máy Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân.

Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

#### **Điều 110**

Chính phủ gồm có Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là đại biểu Quốc hội.

Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Phó Thủ tướng giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt thì một Phó Thủ tướng được Thủ tướng ủy nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ.

#### **Điều 111**

Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn các vấn đề có liên quan.

#### **Điều 112**

Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống thống nhất bộ máy hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ viên chức Nhà nước;

2. Bảo đảm việc thi hành hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân;

3. Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

4. Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân; thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước;

5. Thi hành những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình, bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường;

6. Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân; bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

7. Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra Nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy Nhà nước; công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;

"8. Thống nhất quản lý công tác đối ngoại; đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ trường hợp quy định tại điểm 10 Điều 103; đàm phán, ký, phê duyệt, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài";

9. Thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo;

10. Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

11. Phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả.

### **Điều 113**

Nhiệm kỳ của Chính phủ theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Khi Quốc hội hết nhiệm kỳ, Chính phủ tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội khóa mới thành lập Chính phủ mới.

### **Điều 114**

Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;

"2. Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ";

3. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Thứ trưởng và chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

4. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên;

5. Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

6. Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng mà Chính phủ phải giải quyết.

#### **Điều 115**

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó.

Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

#### **"Điều 116**

Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở".

### **Điều 117**

Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về lĩnh vực, ngành mình phụ trách.

## **CHƯƠNG IX HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN**

### **Điều 118**

Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;

Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định.

### **Điều 119**

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan Nhà nước cấp trên.

### **Điều 120**

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước.

### **Điều 121**

Đại biểu Hội đồng nhân dân là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân ở địa phương; phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của

cử tri, thực hiện chế độ tiếp xúc, báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Hội đồng nhân dân, trả lời những yêu cầu, kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân.

Đại biểu Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ vận động nhân dân thực hiện pháp luật, chính sách của Nhà nước, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, động viên nhân dân tham gia quản lý Nhà nước.

#### **Điều 122**

Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân và thủ trưởng các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân. Người bị chất vấn phải trả lời trước Hội đồng nhân dân trong thời hạn do luật định.

Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền kiến nghị với các cơ quan Nhà nước ở địa phương. Người phụ trách cơ quan này có trách nhiệm tiếp đại biểu, xem xét, giải quyết kiến nghị của đại biểu.

#### **Điều 123**

Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu 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 các cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

#### **Điều 124**

Ủy ban nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân lãnh đạo, điều hành hoạt động của Ủy ban nhân dân.

Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân và các văn bản sai trái của Ủy ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó.

#### **Điều 125**

Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời tham dự các kỳ họp Hội đồng nhân dân



và được mời tham dự hội nghị Ủy ban nhân dân cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan.

Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương.

## CHƯƠNG X TÒA ÁN NHÂN DÂN VÀ VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

### **Điều 126**

Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa; bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân.

## TÒA ÁN NHÂN DÂN

### **Điều 127**

Tòa án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân địa phương, các Tòa án quân sự và các Tòa án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập Tòa án đặc biệt.

Ở cơ sở, thành lập các tổ chức thích hợp của nhân dân để giải quyết những việc vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật.

### **Điều 128**

Nhiệm kỳ của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội.

Chế độ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và nhiệm kỳ của Thẩm phán, chế độ bầu cử và nhiệm kỳ của Hội thẩm nhân dân ở Tòa án nhân dân các cấp do luật định.

#### **Điều 129**

Việc xét xử của Tòa án nhân dân có Hội thẩm nhân dân, của Tòa án quân sự có Hội thẩm quân nhân tham gia theo quy định của pháp luật. Khi xét xử, Hội thẩm ngang quyền với Thẩm phán.

#### **Điều 130**

Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

#### **Điều 131**

Tòa án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật định.

Toà án nhân dân xét xử tập thể và quyết định theo đa số.

#### **Điều 132**

Quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm. Bị cáo có thể tự bào chữa hoặc nhờ người khác bào chữa cho mình.

Tổ chức luật sư được thành lập để giúp bị cáo và các đương sự khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình và góp phần bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa.

#### **Điều 133**

Tòa án nhân dân bảo đảm cho công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thuộc các dân tộc quyền dùng tiếng nói và chữ viết của dân tộc mình trước Tòa án.

#### **Điều 134**

Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tòa án nhân dân tối cao giám đốc việc xét xử của các Tòa án nhân dân địa phương và các Tòa án quân sự.

Tòa án nhân dân tối cao giám đốc việc xét xử của Tòa án đặc biệt và các Tòa án khác, trừ trường hợp Quốc hội quy định khác khi thành lập Tòa án đó.

### **Điều 135**

Chánh án Tòa án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước.

Chánh án Tòa án nhân dân địa phương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.

### **Điều 136**

Các bản án và quyết định của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật phải được các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân tôn trọng; những người và đơn vị hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.

## **VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN**

### **"Điều 137**

Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

Các Viện kiểm sát nhân dân địa phương, các Viện kiểm sát quân sự thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp trong phạm vi trách nhiệm do luật định".

### **Điều 138**

Viện kiểm sát nhân dân do Viện trưởng lãnh đạo. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp dưới chịu sự lãnh đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp trên; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân các địa phương, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Việc thành lập Ủy ban kiểm sát, những vấn đề Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân có quyền quyết định, những vấn đề quan trọng mà Ủy ban kiểm sát phải thảo luận và quyết định theo đa số do luật định.

Nhiệm kỳ của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội.

Viện trưởng, các Phó Viện trưởng và Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân địa phương và Viện kiểm sát quân sự các quân khu và khu vực do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

### **Điều 139**

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước.

### **"Điều 140**

Viện trưởng các Viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân và trả lời chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân".

## **CHƯƠNG XI**

### **QUỐC KỲ, QUỐC HUY, QUỐC CA, THỦ ĐÔ, NGÀY QUỐC KHÁNH**

#### **Điều 141**

Quốc kỳ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hình chữ nhật, chiều rộng bằng hai phần ba chiều dài, nền đỏ, ở giữa có ngôi sao vàng năm cánh.

#### **Điều 142**

Quốc huy nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hình tròn, nền đỏ, ở giữa có ngôi sao vàng năm cánh, chung quanh có bông lúa, ở dưới có nửa bánh xe răng và dòng chữ: Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

#### **Điều 143**

Quốc ca nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhạc và lời của bài "*Tiến quân ca*".

#### **Điều 144**

Thủ đô nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Hà Nội.

#### **Điều 145**

Ngày tuyên ngôn độc lập 2 tháng 9 năm 1945 là ngày Quốc khánh.

## **CHƯƠNG XII**

### **HIỆU LỰC CỦA HIẾN PHÁP VÀ VIỆC SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP**

#### **Điều 146**

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất.

Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp.

**Điều 147**

Chỉ Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp. Việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Bản Hiến pháp này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa VIII, kỳ họp thứ 11, nhất trí thông qua trong phiên họp ngày 15 tháng 4 năm 1992, hồi 11 giờ 45 phút.

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI  
LÊ QUANG ĐẠO**

Bản sao lưu trữ

**Phần thứ hai**  
**CÁC QUAN ĐIỂM CƠ BẢN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN**  
**VÀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN**  
**NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM TRONG LỊCH SỬ**

Bản sao lưu trữ



# A. CÁC QUAN ĐIỂM CƠ BẢN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TRONG LỊCH SỬ

---

## I. NGUỒN GỐC LỊCH SỬ VÀ NHỮNG QUAN ĐIỂM CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TRONG LỊCH SỬ

Ngay từ thời cổ đại xa xưa, loài người đã bắt đầu tìm kiếm những nguyên tắc, những hình thức, những cơ chế trong mối quan hệ tương hỗ giữa pháp luật và quyền lực. Trong quá trình phát triển các học thuyết về Nhà nước và pháp luật, dần dần xuất hiện tư tưởng về hình thức tổ chức quyền lực xã hội mà trong đó pháp luật trở thành quy phạm bắt buộc đối với mọi người, pháp luật trở thành sức mạnh mang tính Nhà nước, còn quyền lực xã hội được pháp luật thừa nhận thì trở thành quyền lực Nhà nước.

Chính cách hiểu trên đây về Nhà nước như một hình thức tổ chức pháp lý của quyền lực xã hội là mầm mống của tư tưởng Nhà nước pháp quyền. Học thuyết về Nhà nước pháp quyền được củng cố và phát triển mạnh trong thời kỳ bùng nổ cách mạng tư sản, trong cuộc đấu tranh chống lại chế độ phong kiến và quân chủ chuyên chế, cũng như những học thuyết tư sản khác về dân chủ và chế độ cộng hòa, về chủ nghĩa lập hiến, về chế độ pháp trị, về sự bình đẳng của mọi người trước pháp luật, về chế độ tam quyền phân lập, về sự độc lập của Tòa án, học thuyết về Nhà nước pháp quyền được hình thành và phát triển trên cơ sở của các học thuyết và thực tiễn của thế giới cổ đại.

Có nhiều cách suy luận khác nhau xung quanh biểu tượng của thế giới cổ đại về quan tòa - Nữ thần bịt mắt bằng vải đen, một tay cầm kiếm, một tay cầm cán cân công lý. Nhưng nhiều tác giả cho rằng đó là biểu tượng của sự thống nhất giữa sức mạnh và pháp luật, sự bình đẳng của mọi người trước pháp luật. Trong hình tượng đó, người cổ đại không chỉ nhìn thấy một Tòa án công minh, mà còn hiểu đó cũng chính là khát vọng về một chế độ Nhà nước công bằng nói chung. Việc xét xử ở đây được hiểu như sự phán quyết dựa trên pháp luật. Hơn thế nữa, sự phán xử không chỉ gói gọn trong các vụ kiện



tụng ở Tòa án, mà nó động chạm, bao trùm lên mọi vấn đề liên quan đến việc tổ chức Nhà nước<sup>1</sup>.

Tư tưởng về sự thống nhất giữa sức mạnh và pháp luật trong việc tổ chức và xây dựng Nhà nước Ai Cập đã được Xô Lông - một trong số bảy nhà thông thái Hy Lạp - vận dụng một cách rất cơ bản. Trong nhiều chương trình cải cách của mình Xô Lông đã đưa vào các nội dung dân chủ. Ông đã khái quát bản chất của các chương trình cải cách bằng lời tuyên bố: Ta giải phóng tất cả mọi người. Ta đạt được điều đó bằng sức mạnh của pháp luật, ta kết hợp sức mạnh pháp luật. Về sau Arixtốt khẳng định, chính Xô Lông là người khởi đầu nền dân chủ Ai Cập.

Một điều quan trọng phải khẳng định là, chính tư tưởng Nhà nước pháp quyền về sự thống nhất giữa sức mạnh và pháp luật có định hướng rõ rệt nhằm chống lại quan niệm cho rằng: Sức mạnh (sức mạnh bạo lực) sinh ra pháp luật, sức mạnh luôn luôn là lẽ phải, chân lý thuộc về kẻ mạnh. Theo quan niệm của thế giới cổ đại thì công bằng, lẽ phải, pháp luật là do Thượng đế định ra, chúng là những thuộc tính vốn có trong Trời - Đất, chúng đối lập với bạo lực, sự chuyên quyền, độc đoán và cả sự hỗn loạn. Cho nên, khi nói về sự phục tùng pháp luật, sự tuân thủ pháp luật của người dân La Mã và Hy Lạp cổ xưa, thì pháp luật ở đây được hiểu là những đạo luật công bằng, hợp với lẽ thường của Trời - Đất, chứ không phải là sự áp đặt của bạo lực. Chỉ có như vậy mới hiểu hết giá trị thiêng liêng về thái độ của người dân đối với pháp luật. Ở Ai Cập, có một phong tục, khi những người trẻ tuổi đạt tới độ thành niên, họ đọc lời tuyên thệ: Tôi xin phục tùng chính quyền, xin tuân thủ các đạo luật hiện hành và các đạo luật mới mà nhân dân đề ra. Và nếu ai đó dám xóa bỏ các đạo luật, hoặc không chấp hành chúng, tôi sẽ không tha thứ, tôi sẽ tự mình và cùng với mọi người bảo vệ các đạo luật đó. Chính trên nền tảng của sự tôn trọng cao độ đối với pháp luật, Hêraclít đã viết: Nhân dân cần phải đấu tranh bảo vệ pháp luật như bảo vệ chính bức tường trong ngôi nhà của mình. Tất nhiên, cái được nhân dân bảo vệ ở đây là pháp luật, là rường cột của chế độ Nhà nước, chứ không phải là bảo vệ đặc quyền, đặc lợi của tầng lớp cầm quyền.

Platôn cho rằng, một chế độ Nhà nước chỉ có thể tồn tại ở nơi nào đó, nếu ở đấy các đạo luật công bằng giữ vai trò thống trị. Platôn khẳng định:

---

1. *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa - Từ mô hình đến hiện thực*, tiếng Nga, Nxb Luật học, M. 1990, tr. 7, 8.

"Tôi nhìn thấy sự tận số của Nhà nước, khi pháp luật không còn hiệu lực và phụ thuộc vào một chính quyền nào đó. Còn ở chỗ mà luật, luật pháp ngự trị trên những người cầm quyền, và những người cầm quyền như là nô lệ của pháp luật, ở đó, tôi trông thấy sự hồi sinh của Nhà nước, trông thấy tất cả phúc lợi mà Trời ban cho Nhà nước"<sup>1</sup>. Lời khẳng định của Platôn vẫn còn có ý nghĩa đối với ngày nay.

Sự phát triển lý thuyết và thực tế ngày càng khẳng định, để có được Nhà nước pháp quyền không chỉ đòi hỏi phải có sự thống trị của pháp luật (yếu tố pháp luật), mà còn phải có một hệ thống tổ chức quyền lực Nhà nước (yếu tố tổ chức chính quyền). Hai vấn đề trên có mối liên hệ mật thiết với nhau và một trong hai yếu tố đó không thể tồn tại khi thiếu yếu tố kia.

Mỗi lần trở lại với hệ tư tưởng chính trị - pháp quyền thời Cổ đại, chúng ta thấy rõ những thành tựu, những tiến bộ của nó không chỉ trong việc đặt nền tảng khoa học về sự thống trị của pháp luật trong đời sống xã hội mà còn cả trong việc nghiên cứu, thiết lập các hệ thống, các hình thức, các cơ chế của quyền lực Nhà nước. Chẳng hạn, Arixtôt cho rằng, trong bất cứ chế độ Nhà nước nào cũng tồn tại ba yếu tố cấu thành quyền lực: Thứ nhất - cơ quan lập pháp, thứ hai - cơ quan điều hành, thứ ba - cơ quan tòa án. Theo Arixtôt, ba yếu tố trên tạo thành nền móng của mỗi Nhà nước. Sự phân biệt các chế độ Nhà nước khác nhau phụ thuộc chủ yếu vào mức độ và hình thức tổ chức khác nhau của mỗi yếu tố nói trên. Những nhận định trên đây của Arixtôt có ý nghĩa lý luận và thực tiễn to lớn, tuy vậy đó chưa phải là lý thuyết về tam quyền phân lập trong Nhà nước pháp quyền phương Tây. Sự phát triển tiếp theo của thuyết tam quyền phân lập được các nhà tư tưởng Hy Lạp cổ đại củng cố thêm một bước khi họ phân biệt hình thức quản lý nhà nước "đúng" (trong đó pháp luật giữ vai trò thống trị) và hình thức quản lý nhà nước "không đúng" (trong đó sự tùy tiện và lộng hành giữ vai trò thống trị). Các nhà tư tưởng Hy Lạp cổ đại cũng đã bàn tới sự phối hợp một số hình thức quản lý khác nhau nhằm phát huy tính ưu việt nằm trong các hình thức quản lý "đúng", nhưng còn thô sơ.

Những khái niệm của các nhà tư tưởng Hy Lạp cổ đại về mối liên hệ giữa Nhà nước và pháp luật, giữa chính trị và luật pháp đã được các học giả La Mã phát triển lên một bước. Một trong những đại biểu xuất sắc nhất của hệ tư tưởng chính trị - pháp quyền La Mã thời đó là Xixêrôn. Xixêrôn cho rằng:

---

1. Platôn: *Toàn tập*, tập 3, tiếng Nga, Nxb Tư tưởng, M. 1972, phần 2, tr. 188.

"Nhân dân không phải là sự tập hợp bất kỳ của số đông nào, nhân dân chính là một cộng đồng được liên kết với nhau bằng sự nhất trí về pháp luật và quyền lợi chung"<sup>1</sup>. Ông cho rằng, Nhà nước không chỉ là đại diện quyền lợi của các công dân tự do, mà còn là hình thức quan hệ pháp lý giữa các thành viên đó. Vì thế Nhà nước được hiểu như một hình thức tổ chức pháp lý, một kiểu quản lý công việc chung của toàn xã hội.

Pháp luật ở đây, theo cách hiểu của Xixêrôn, là cội nguồn tất yếu của Nhà nước. Và pháp luật đó là pháp luật tự nhiên, một pháp luật được hình thành từ tính hợp lý của bản ngã loài người và thế giới mà trong đó con người đang sống. Pháp luật đó là sự kết tinh những điều thánh thiện nhất của Trời - Đất. Pháp luật tự nhiên có trước Nhà nước là pháp luật thành văn. Nguồn gốc và cơ sở của Nhà nước - chính là pháp luật tự nhiên của nhân dân, người tạo nên Nhà nước như một trật tự pháp luật cho cuộc sống của mình. Nhìn một cách tổng quát, trong lý luận Nhà nước của Xixêrôn chứa đựng cả thể chế cộng hòa, cả chủ quyền của nhân dân, một chủ quyền bắt nguồn từ luật pháp tự nhiên. Đây là một cống hiến rất lớn trên con đường làm sáng tỏ nguồn gốc pháp lý và cả nội dung pháp lý của thể chế Nhà nước.

Nhà nước, theo Xixêrôn, được coi là Nhà nước pháp quyền không phải ở chỗ nó chấp hành các đạo luật mà chính nó thông qua, mà ở chỗ theo nguồn gốc của mình nó chính là pháp luật, pháp luật tự nhiên. Và như vậy, theo luận thuyết của Xixêrôn, các đạo luật mà Nhà nước thông qua phải đáp ứng những đòi hỏi của pháp luật tự nhiên. Lúc đó các đạo luật được coi là công bằng và chúng đóng vai trò rất quan trọng trong việc điều tiết các quan hệ chính trị, các quan hệ giữa công dân và Nhà nước. Xixêrôn đưa ra nguyên tắc quan trọng sau: "Sự phục tùng pháp luật là bắt buộc với tất cả mọi người"<sup>2</sup>. Sự bình đẳng của công dân trước pháp luật bắt nguồn từ chỗ, Nhà nước - đó là pháp luật chung của tất cả các công dân. Chính vì lẽ đó các công dân đều là các chủ thể bình đẳng trước pháp luật, bình đẳng trong các quan hệ pháp luật và trong trật tự pháp luật nói chung.

Theo Xixêrôn, sự bình đẳng pháp lý của công dân chỉ có thể đạt được trong một hình thức hỗn hợp của Nhà nước mà trong đó cùng tồn tại các yếu tố cai trị theo kiểu quân chủ, quý tộc và dân chủ. Thực tế phát triển của Nhà

---

1, 2. Xixêrôn: *Đối thoại*, tiếng Nga, Nxb Khoa học, M. 1966, tr. 20, 139.

nước như sự nghiệp chung của nhân dân phụ thuộc rất nhiều vào tính tích cực của quần chúng trong đời sống chính trị và pháp lý của đất nước. Quyền và tự do của công dân là yếu tố quan trọng, là một bộ phận tất yếu của trật tự pháp luật, của thể chế Nhà nước.

Những tư tưởng và học thuyết thời Cổ đại về Nhà nước pháp quyền đã được các nhà tư tưởng thời Trung cổ và Cận đại tiếp nhận và phát triển lên. Những tư tưởng và học thuyết đó có ảnh hưởng rất lớn tới việc hình thành và phát triển các học thuyết về tam quyền phân lập, về tính tối cao của pháp luật và về Nhà nước pháp quyền nói chung. Đến lượt mình, các học thuyết đó đóng vai trò rất quan trọng trong việc phá bỏ sự bất bình đẳng phong kiến, trong cuộc đấu tranh chống lộng quyền, chống đặc quyền, đặc lợi và tình trạng vô pháp luật. Các học thuyết đó cũng góp phần phê phán các học thuyết mang tính tôn giáo, thần thánh về Nhà nước và pháp luật, đặc biệt chúng góp phần khẳng định tư tưởng về sự bình đẳng và tự do của mọi người trong việc tổ chức, xây dựng một đời sống chính trị - pháp lý.

Trong thời kỳ quá độ từ chế độ phong kiến sang chế độ tư bản, vấn đề có tính quyết định, đó là vấn đề quyền lực chính trị và khía cạnh tổ chức - pháp lý của chúng. Thế giới quan về pháp luật của giai cấp đang lên - giai cấp tư sản - đòi hỏi phải có những thừa nhận pháp lý mới về tự do cá nhân bằng con đường khẳng định sự thống trị của pháp luật trong các quan hệ cá nhân, cũng như trong các quan hệ chung trong lĩnh vực chính trị, Nhà nước.

Người thể hiện rõ rệt nhất các quan điểm pháp quyền của xã hội tư bản chủ nghĩa là Giôn Lócơ - nhà tư tưởng nổi tiếng người Anh thế kỷ XVI. Trong học thuyết của Lócơ, tư tưởng về sự thống trị của pháp luật được thể hiện qua hình tượng Nhà nước mà trong đó, pháp luật là tối cao, các đạo luật phù hợp với yêu cầu của pháp luật tự nhiên, pháp luật thừa nhận các quyền và tự do của cá nhân là tất yếu, pháp luật thừa nhận sự phân chia quyền lực - tam quyền phân lập. Lócơ đặt nền móng lý luận cho quan điểm về pháp chế, ông chống lại kịch liệt các biểu hiện coi thường và vi phạm pháp luật từ phía những người cầm quyền. Ông cũng có công lớn trong việc xây dựng và phát triển lý luận về quyền và tự do cá nhân trong các điều kiện của Nhà nước pháp quyền. Lócơ đưa ra nguyên tắc: "Được làm tất cả, trừ những điều pháp luật cấm" và ông nhấn mạnh thêm: "Tự do của con người khi thuộc sự quản lý của một chính phủ biểu hiện ở chỗ: phải có quy tắc xử sự chung cho cuộc sống, quy tắc đó là giống nhau với mọi người và từng người, quy tắc đó được đặt ra bởi cơ quan lập pháp. Tự do của tôi, có nghĩa là tôi được hành

động theo ý nguyện của mình, nếu hành động đó không bị pháp luật cấm. Tôi không phụ thuộc vào ý chí - một ý chí không định trước, không rõ ràng - của người khác"<sup>1</sup>. Có thể nói Lốccơ đã tiến sát đến các khái niệm hiện đại của nguyên tắc trên, vì nguyên tắc trên chỉ phù hợp khi áp dụng với cá nhân, chứ không áp dụng với đại diện chính quyền (bao gồm công chức và cơ quan Nhà nước). Với công chức và cơ quan Nhà nước phải áp dụng nguyên tắc ngược lại: "Cấm tất cả, trừ những điều pháp luật cho phép".

Những khám phá mới về chế độ phân bố quyền lực như một thuộc tính của Nhà nước pháp quyền được S.L. Môngtexkiơ trình bày trong các tác phẩm của mình. Nhà luật học người Pháp nổi tiếng đó trong khi chia quyền lực Nhà nước thành ba loại - quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp - đã nhấn mạnh rằng, để chống lạm quyền phải có một cơ chế mà trong đó các cơ quan quyền lực khác nhau có thể kiểm chế lẫn nhau. Ông viết: "Nếu cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp liên kết lại thành một thì tự do sẽ biến mất, bởi vì không loại trừ trường hợp nhà vua hoặc nghị viện thiết lập ra các đạo luật hà khắc và sau đó bằng các biện pháp độc tài áp dụng chúng trong cuộc sống. Cũng sẽ không có tự do nếu Tòa án không độc lập, không tách khỏi các cơ quan lập pháp và hành pháp"<sup>2</sup>.

Phân chia quyền lực và sự kiểm chế lẫn nhau giữa chúng, theo Môngtexkiơ là điều kiện cơ bản đảm bảo tự do chính trị trong việc hình thành và phát triển một cơ cấu Nhà nước. Trong đó, ông nhấn mạnh rằng tự do chính trị không phải ở chỗ có thể làm được tất cả, những gì mà người ta muốn. Môngtexkiơ viết: "Trong Nhà nước, cũng như trong xã hội, nơi có các đạo luật..., tự do tức là quyền được làm tất cả những gì trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Nếu như một công dân có thể làm được cả những điều mà pháp luật cấm thì chính công dân đó không có tự do, bởi vì cũng tương tự như vậy, các công dân khác cũng có thể làm những điều mà pháp luật cấm"<sup>3</sup>. Một khía cạnh khác của tự do mà Môngtexkiơ chú ý, một sự tự do chính trị nhưng không phải trong mối liên hệ với việc phát triển cơ cấu Nhà nước, mà trong mối quan hệ đối với từng công dân. Ông nhìn thấy một khía cạnh khác của tự do chính trị, đó là đảm bảo an ninh cho công dân, đặc biệt trong lĩnh vực tổ tụng hình sự.

---

1. Giôn Lốccơ: *Tuyển tập triết học*, tập 2, tiếng Nga, Nxb Tư tưởng, M. 1960, tr. 17.

2, 3. S.L. Môngtexkiơ: *Tác phẩm chọn lọc*, tiếng Nga, Nxb Tư tưởng, M. 1955, tr. 290-291, 289.

Các học thuyết của Lóccơ và Môngtexkiơ về chế độ tam quyền phân lập, về bảo đảm các quyền và tự do của công dân có ảnh hưởng rất lớn đối với sự phát triển lý luận về Nhà nước pháp quyền và cả đối với thực tiễn xây dựng Nhà nước và pháp luật tư sản phương Tây. Chúng ta thấy rõ điều đó qua Hiến pháp Hoa Kỳ 1787, qua Tuyên ngôn về quyền con người và công dân của Pháp năm 1791 và qua hàng loạt các văn bản pháp luật khác.

Nền tảng triết học của lý luận về Nhà nước pháp quyền đã được J. Cantơ nghiên cứu. Theo ông, Nhà nước là liên minh của nhiều người cùng phục tùng các đạo luật pháp quyền<sup>1</sup>. Phúc lợi của Nhà nước, theo ý kiến của Cantơ, nằm trong việc đặt cơ cấu Nhà nước phù hợp với các nguyên tắc pháp luật và sự thống nhất giữa cơ cấu Nhà nước với các nguyên tắc pháp luật xuất phát từ lẽ tự nhiên của định lý: Hãy hành động để biểu hiện tự do của anh thích ứng với tự do của người khác, thích ứng với đạo luật chung<sup>2</sup>. Việc thực hiện các yêu cầu của định lý nêu trên trong lĩnh vực xây dựng và phát triển Nhà nước được Cantơ hiểu như một cơ cấu tổ chức của Nhà nước pháp quyền mà trong đó tất yếu phải có phân chia quyền lực (quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền xét xử của tòa án). Tùy vào mức độ tồn tại hay không tồn tại, hoạt động hay không hoạt động của nguyên tắc phân chia quyền lực, ông phân biệt hai hình thức cai trị: Hình thức cộng hòa (về thực chất đó là Nhà nước pháp quyền) và hình thức chuyên chế, độc tài. Nhà nước pháp quyền (hình thức cộng hòa) trong lý luận của Cantơ là mô hình lý thuyết lý tưởng mà con người phải vươn tới trong quá trình tổ chức thực tế Nhà nước pháp quyền.

Nếu trong quan niệm của Cantơ, Nhà nước pháp quyền và các đạo luật của nó là "cái phải như vậy", thì Hêghen lại cho đó là hiện thực, tức là biểu hiện thực tế của lý trí sáng suốt trong các hình thức tồn tại đời thường của con người. Pháp luật, theo Hêghen, đó là thực tế của tự do, là "phương thức tồn tại của lý trí tự do"<sup>3</sup>. Còn Nhà nước, theo ý kiến của ông, cũng chính là pháp luật, chính là pháp luật cụ thể, hay nói cách khác - theo cách lý giải biện chứng - Nhà nước là pháp luật phát triển, là pháp luật phong phú về nội dung, là cả hệ thống pháp luật. Nhà nước như biểu hiện cao nhất của pháp luật cụ thể, Nhà nước đứng trên đỉnh cao của hình chóp pháp luật,

---

1, 2. Cantơ: *Toàn tập*, tập 4, phần 2, tiếng Nga, Nxb Tư tưởng, M. 1972, tr. 233, 140.

3. Hêghen: *Triết học pháp quyền*, tiếng Nga, Nxb Tư tưởng, M. 1990, tr. 53.

Nhà nước đứng trên cá nhân, đứng trên xã hội. Như vậy, Hêghen coi Nhà nước như một biểu hiện thực tế cao nhất của tự do.

Về tổng thể, toàn bộ mô hình Nhà nước pháp quyền của Hêghen nhằm chống lại sự tùy tiện, tình trạng vô pháp luật và bất cứ hình thức sử dụng vũ lực nào không dựa trên cơ sở của pháp luật, bất luận là biểu hiện đó xuất phát từ phía cá nhân hay từ phía chính quyền. Tìm tòi sâu hơn mô hình Nhà nước pháp quyền của Hêghen kết hợp với kinh nghiệm và các tri thức của thế kỷ XX cho phép chúng ta hiểu hơn sự đối lập giữa hai tính chất: Nhà nước và quân phiệt, Nhà nước pháp quyền và Nhà nước cực quyền.

Nếu Nhà nước pháp quyền hình thành và thay đổi trong quá trình phát triển tự nhiên của xã hội, thì Nhà nước cực quyền (độc quyền) thâm tóm không giới hạn một quyền lực chính trị (kể cả bằng pháp luật), nó có khả năng dùng các thủ đoạn, kết hợp với biện pháp áp đặt để hình thành, kiểm soát và chế ngự các cơ quan, cơ chế và cả các quan hệ xã hội. Trong cơ cấu chính trị xã hội của chế độ độc quyền không có Nhà nước pháp quyền. Ở đây, chỉ có một cơ chế quyền lực chính trị đặc biệt, bề ngoài thì như giữ gìn trật tự xã hội, nhưng thực chất bên trong là thể hiện sự độc đoán, áp đặt của lực lượng cầm quyền đối với toàn xã hội. Trong chế độ độc quyền không tồn tại sự phân chia thành lĩnh vực chung, riêng, chỉ có một chính quyền chính trị hóa toàn bộ đời sống xã hội và can thiệp vào mọi ngóc ngách của đời sống xã hội<sup>1</sup>.

Nghiên cứu chế độ độc quyền ở một số nước, đặc biệt là ở Đức, Ý, cho thấy hệ thống chính trị - xã hội của chế độ độc quyền có một số đặc điểm sau:

- Sự thống trị nặng nề trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, quân sự, tư tưởng của bộ máy quan liêu độc quyền.

- Xã hội được phân ra theo một cơ cấu mang tính đẳng cấp rõ rệt, bên trên nhất là các nhóm tư bản độc quyền. Sau đó là những tầng lớp thượng lưu và trung lưu (quan chức, sĩ quan, chuyên gia các loại). Công nhân làm thuê là đẳng cấp bên dưới. Đáng chú ý là, tương đương với mỗi thang bậc xã hội đó là những đặc quyền, đặc lợi nhất định.

---

1. V.X. Nhersesias: *Lý luận về Nhà nước pháp quyền Xô viết*, tiếng Nga, Nxb Khoa học, M. 1990, tr. 50.

- Trên đỉnh chóp của cơ cấu chính trị - xã hội độc quyền bao giờ cũng là hình tượng một lãnh tụ thâu tóm trong tay mình quyền lực tối cao về chính trị, kinh tế, quân sự và tư tưởng; ví dụ: Hitle thời phát xít Đức, v.v...

- Nghị viện mang tính giả tạo, hình thức, các chế định, tổ chức dân chủ khác mang nặng tính phô trương, hình thức.

- Phát triển mạnh hệ thống điều tra, theo dõi, trấn áp, có khả năng đảm bảo sự kiểm soát của bộ máy độc quyền quan liêu. Tòa án phục vụ đắc lực nhiệm vụ trấn áp đối với xã hội.

- Kinh tế bị quân phiệt hóa, thị trường tự do không phát triển. Về đường lối chính trị, bên trong thì phục tùng quyền lợi của tổ hợp công nghiệp quân sự, bên ngoài thì hiếu chiến.

- Hệ tư tưởng được áp đặt, người chống lại hệ tư tưởng đó bị coi là tội phạm. Bộ máy tuyên truyền được củng cố và bành trướng<sup>1</sup>.

Trong chế độ độc quyền, cơ cấu xã hội gọi cho người ta nhớ lại chế độ phong kiến, nơi mà con người được xếp thành những nấc thang nhất định, những nấc thang đó nối với nhau như một dây chuyền. Dưới cùng là lực lượng công nhân, họ phải sống và làm việc ổn định, sự thay đổi chỗ ở, việc làm bị hạn chế tới mức thấp nhất. Tất cả những ai được đứng trên nấc thang đó, được xếp vào bộ máy quan liêu, mệnh lệnh. Tất nhiên ở tầng cao là lực lượng quan liêu. Tất cả lực lượng của bộ máy quan liêu đó có nhu cầu khách quan là giữ gìn và củng cố cơ chế đó, vì nó đem lại cho họ quyền lực và lợi lộc. Nhu cầu bên trong của mỗi bộ phận trong bộ máy đó là có thêm đặc quyền, đặc lợi bằng cách được cất nhắc, bổ nhiệm lên cao hơn. Vì thế chức năng cơ bản của chế độ quan liêu độc quyền là phá bỏ và ngăn cản sự phát triển của xã hội, hạn chế những đòn bẩy phát triển tự nhiên của kinh tế. Một số bộ phận của bộ máy quan liêu đó, đặc biệt là ở tầng trung gian, không làm nhiệm vụ quản lý độc lập, sáng tạo, họ chủ yếu làm nhiệm vụ truyền đạt mệnh lệnh từ trên xuống dưới và họ phải thực hiện điều đó nếu muốn tồn tại trong bộ máy. Đồng thời với việc phải bảo đảm thực hiện mệnh lệnh từ trên xuống, bộ máy quan liêu có nhiệm vụ hạn chế các quyết định độc lập ở bên dưới, cho dù các quyết định đó có sáng tạo đi nữa.

Nhà nước cực quyền phần nào đó được xây dựng trên cơ sở lý luận của học thuyết và pháp luật thực chứng. Đại diện cho trường phái đó là một số học giả: K.Herber, A.Daisi, H.Elinec, R.Iering, P.Laban, N.Korkynov và một

---

1. Trenerhiu: *Lịch sử Nhà nước Xô viết*, tiếng Nga, Nxb Tiến bộ, M. 1992, tr. 40-45; Carl Bober: *Xã hội công khai và kẻ thù của nó*, tập 2, tiếng Nga, Nxb. Quý Quốc tế "Sáng kiến văn hóa", M. 1992, tr. 124, 128.



số học giả khác. Bản chất của học thuyết này, nếu nói một cách tổng quát, là tạo ra một cấu trúc Nhà nước có khả năng tự hạn chế mình bằng chính pháp luật do Nhà nước đó đặt ra. Ở đây, người ta xóa nhòa sự khác biệt giữa đạo luật và pháp luật, và pháp luật được hiểu là tổng hòa các quy phạm do Nhà nước đặt ra và được Nhà nước bảo vệ (bao gồm các quy phạm của các đạo luật, các văn bản dưới luật...). Người đặt nền móng cho cách giải thích pháp luật và Nhà nước như vậy, cũng như mối liên hệ qua lại giữa chúng là Gobboc. Gobboc khẳng định rằng, sức mạnh pháp lý của đạo luật bắt nguồn từ chỗ nó là mệnh lệnh của người đứng đầu Nhà nước. Nhà nước dưới con mắt của những người theo trường phái thực chứng luận, là lực lượng và là nguồn gốc đầu tiên sinh ra pháp luật, Nhà nước đặt ra pháp luật thông qua các văn bản có tính mệnh lệnh. Họ cho rằng, tất cả những gì mà Nhà nước quy định, đó là pháp luật và chỉ có chúng mới là pháp luật. Lập trường của trường phái thực chứng, về bản chất đã phủ nhận sự khác nhau giữa pháp luật và sự tùy tiện, giữa tự do và bạo lực, và như vậy sự tùy tiện, bạo lực, sự độc ác, nếu được chính quyền cho phép thì chúng cũng trở thành pháp luật.

Các quan niệm pháp luật thực chứng tự nó chứa đựng mâu thuẫn nội tại: sức mạnh (bạo lực) tự nó quy định, cái gì gọi là pháp luật, và đến lượt mình bạo lực lại tự nó trở thành pháp luật. Cho nên, trong quan niệm thực chứng luận, cái mà người ta gọi là Nhà nước không phải là Nhà nước pháp quyền mà là "Nhà nước của các đạo luật", "Nhà nước của pháp chế". Điều quan trọng hơn là chính các đạo luật đó, chính cái pháp chế đó không tuân thủ một tiêu chuẩn khách quan nào cả, chúng không mang bản chất pháp quyền<sup>1</sup>.

Có thể nói, trong lịch sử phát triển lý luận tư sản về Nhà nước pháp quyền người ta thường thấy hai cách tiếp cận cơ bản: Cách thứ nhất, khi Nhà nước là Nhà nước pháp quyền, Nhà nước đó chứa đựng trong mình một nền pháp luật phù hợp với các nguyên tắc đạo đức và phản ánh được những giá trị nhân văn chung của loài người; cách thứ hai, nội dung hoạt động lập pháp của Nhà nước chẳng có ý nghĩa gì cả, vấn đề chỉ ở hình thức, phương pháp của hoạt động lập pháp đó.

Trong giai đoạn cuối thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, các học giả Nga đã có những đóng góp không nhỏ vào việc phát triển lý luận Nhà nước pháp quyền. Tiêu biểu cho dòng tư tưởng chính trị - pháp quyền Nga hồi đó là

---

1. V.S. Hersesen: *Tư tưởng và cấu trúc của Nhà nước pháp quyền. Lịch sử và hiện tại*. Trong cuốn: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa - Từ mô hình đến hiện thực*, tiếng Nga, Nxb Luật học, M. 1990, tr. 25.

Gessen, Korkynov, Novgortsev, Sersenhevie, v.v... Những cấu trúc, những mô hình mà các học giả Nga đưa ra nhằm xây dựng một Nhà nước pháp quyền, rất phong phú. Nhưng cái giống nhau trong các luận điểm đó là sự ràng buộc của Nhà nước bởi pháp luật. Novgortsev viết: "Để luận chứng cho sự ràng buộc Nhà nước bằng pháp luật, tất yếu phải thừa nhận những quy phạm đứng trên Nhà nước. Những quy phạm đó không thể bắt nguồn từ ý chí chủ quan của Nhà nước, không thể nằm trong pháp luật mà Nhà nước đặt ra. Đó chỉ có thể là các quy phạm của phạm trù đạo đức, của pháp luật tự nhiên"<sup>1</sup>. Còn Gessen thì đưa ra định nghĩa Nhà nước pháp quyền như sau: "Đó là Nhà nước thừa nhận tất cả các đạo luật và văn bản dưới luật do cơ quan lập pháp và Chính phủ (trong khuôn khổ thẩm quyền của nó) đặt ra, đó là Nhà nước bị ràng buộc và bị hạn chế bằng pháp luật, Nhà nước đứng trong pháp luật, chứ không phải Nhà nước đứng ngoài hoặc đứng trên pháp luật"<sup>2</sup>.

Vấn đề cốt lõi trong tư tưởng Nhà nước pháp quyền đó là sự ràng buộc của Nhà nước bằng pháp luật, sự phục tùng của Nhà nước trước pháp luật. Chính bản thân C. Mác, trong mức độ nào đó đã ủng hộ quan điểm ấy, ông viết: "Tự do là ở chỗ biến Nhà nước, cơ quan tối cao vào xã hội, thành một cơ quan hoàn toàn phụ thuộc vào xã hội"<sup>3</sup>. Nhưng khi Mác coi Nhà nước và pháp luật là những yếu tố của kiến trúc thượng tầng - những yếu tố đóng vai trò thứ hai sau hạ tầng cơ sở - thì thái độ của Mác đối với vấn đề Nhà nước pháp quyền có thận trọng và dè dặt hơn. Mác không gắn pháp luật và sự điều chỉnh bằng pháp luật các quan hệ xã hội với mô hình tương lai của xã hội là chủ nghĩa xã hội. Thậm chí, những khả năng sử dụng "pháp luật tư sản" dưới chủ nghĩa xã hội mà Mác nêu ra cũng chỉ động chạm tới các quan hệ kinh tế - nguyên tắc phân phối theo lao động, "quyền" kinh tế của người sản xuất đối với một phần sản phẩm làm ra<sup>4</sup>.

V.I. Lênin, xuất phát từ những đòi hỏi của các quan hệ kinh tế mới dưới chủ nghĩa xã hội đã nhấn mạnh rằng, nếu như không muốn rơi vào chủ nghĩa không tưởng thì không nên cho rằng sau khi lật đổ chế độ cũ người ta sẽ biết làm việc ngay cho chủ nghĩa xã hội mà không cần đến một nguyên tắc pháp luật nào. Vì vậy, Người chủ trương phải xây dựng pháp luật kiểu mới và trong thời kỳ đầu có thể sử dụng "chân trời hẹp" của pháp luật tư

---

1. P. Novgortsev: *Pháp luật và Nhà nước*, Tạp chí: *Những vấn đề triết học và tâm lý*, tiếng Nga số 74, M. 1904, tr. 39.

2. V. Gessen: *Về Nhà nước pháp quyền*, tiếng Nga, M. 1906, tr. 17.

3, 4. C. Mác - Ph. Ăngghen: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1995, tr. 19, 46, 34.

sản. Tuân thủ tư tưởng ấy, chính quyền Xô viết bắt đầu xây dựng pháp luật cách mạng của mình. Lại một lần nữa, trong điều kiện nội chiến khốc liệt, chính quyền mới không thể giới hạn hoạt động của mình trong khuôn khổ pháp luật, nhất là mới bắt đầu quá trình hình thành pháp luật xã hội chủ nghĩa.

Mặc dù ngay từ những năm đầu sau Cách mạng tháng Mười đã bắt đầu hình thành pháp luật Xô viết, nhưng đã không có những quan niệm rõ ràng về vai trò và vị trí của pháp luật dưới chủ nghĩa xã hội. Một số thành tựu trong xây dựng xã hội mới cũng như trong phát triển pháp luật mới vào giữa những năm 20 đã làm một số nhà luật học Xô viết nghĩ đến phương án hình thành Nhà nước pháp quyền ở Liên Xô cũ.

Maliski viết: "Nhà nước Cộng hòa Xô viết chính là Nhà nước pháp quyền, nó tiến hành các hoạt động của mình trong khuôn khổ chế độ pháp quyền"<sup>1</sup>. Tuy vậy, kết luận trên tồn tại trong thời gian rất ngắn, vì lúc đó còn thiếu nhiều tiền đề cho sự phát triển Nhà nước pháp quyền: Pháp luật phát triển một cách hạn chế, chưa có các chế định và cơ chế bảo đảm các quyền và tự do của công dân, văn hóa pháp luật trong nhân dân còn thấp<sup>2</sup>. Bắt đầu xuất hiện thái độ coi thường Nhà nước, nhận thức xã hội không đánh giá đúng vai trò và ý nghĩa của Nhà nước và pháp luật cũng như các quy phạm, các chế định và cả sự bảo đảm của chúng trong cuộc sống xã hội. Vào cuối những năm 20 và đầu những năm 30 tình hình thực tế ở Liên Xô cũ thay đổi nhanh theo chiều hướng xấu: trong tất cả các lĩnh vực của cuộc sống xảy ra quá trình trung ương hóa, tập trung hóa cao độ; thường xuyên áp dụng các chế độ đặc biệt với các biện pháp trừng phạt, cơ chế hành chính quan liêu ra đời. Tháng 11 năm 1929, một trong những nhà lãnh đạo của Nhà nước Liên Xô cũ - Caranovic phê phán kịch liệt tư tưởng Nhà nước pháp quyền: "Chúng ta phủ nhận khái niệm Nhà nước pháp quyền thậm chí dù đó là Nhà nước pháp quyền tư sản. Thế còn việc áp dụng nó vào Nhà nước Xô viết - tức là mắc bẫy các luật gia tư sản"<sup>3</sup>.

Tư tưởng Nhà nước pháp quyền bị lãng quên khá lâu ở Liên Xô cũ, cũng như ở các nước xã hội chủ nghĩa khác. Chỉ những năm gần đây tư tưởng đó

---

1. A. Maliski: *Hiến pháp Xô viết*, tiếng Nga, M. 1924, tr. 27-28.

2. Baturin và Livxip: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa: Từ tư tưởng đến hiện thực*, tiếng Nga, Nxb Khoa học, M. 1989, tr. 15.

3. L. Caranovic: *Nhà nước pháp quyền là gì?* Tạp chí: *Nhà nước Xô viết và pháp luật cách mạng 1930*, bản tiếng Nga, số 1, tr. 9.

mới lại được nhắc tới và có cơ sở phát triển kể cả về mặt lý luận, kể cả về mặt thực tiễn.

## II. BẢN CHẤT VÀ CÁC NGUYÊN TẮC CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TRONG LỊCH SỬ

Những tư tưởng và mô hình về Nhà nước pháp quyền kiểu phương Tây chứa đựng trong mình những thành tựu của các quan điểm dân chủ tiến bộ của cách mạng tư sản trên thế giới. Chúng phản ánh thế giới quan tiến bộ của các nhà tư tưởng tư sản trước kia cũng như hiện nay và vì thế Nhà nước pháp quyền được xem như một yếu tố của nền văn minh nhân loại. Nhà nước pháp quyền - không chỉ là một trong những giá trị xã hội cao có chức năng khẳng định những nguyên tắc nhân đạo hơn, khẳng định sự công bằng xã hội hơn trước, nó còn là phương tiện chính trị nhằm bảo vệ và bảo đảm tự do, danh dự và nhân phẩm của con người trong xã hội kiểu phương Tây. Nhà nước pháp quyền kiểu phương Tây cũng được coi là phương tiện hữu hiệu trong việc chống quan liêu, cục bộ, địa phương, nó cũng là một hình thức thực hiện quyền lực của nhân dân.

Hình thành và xây dựng Nhà nước pháp quyền liên quan mật thiết với việc bảo đảm cao nhất quyền và tự do của công dân, nâng cao trách nhiệm của Nhà nước trước công dân, cũng như trách nhiệm của công dân trước Nhà nước, nâng cao uy tín của các đạo luật và pháp luật nói chung. Xây dựng Nhà nước pháp quyền đòi hỏi sự tuân thủ pháp luật một cách nghiêm minh từ phía các cơ quan Nhà nước, các công chức Nhà nước, các tổ chức xã hội, các xí nghiệp và các công dân. Ở mức độ nào đó, những đòi hỏi trên đây phải cao hơn khi nói về hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật (công an, tòa án, viện kiểm sát, v.v...).

Khi bàn về khái niệm Nhà nước pháp quyền là gì, hiện nay có hai quan điểm.

Những người theo quan điểm thứ nhất hiểu Nhà nước pháp quyền như sự thống trị của luật (đạo luật trong toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội). Ở đây các luật được hiểu như các văn bản luật pháp của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và chúng được soạn thảo và thông qua theo một trình tự lập pháp dân chủ, tiến bộ nhất. S. Alecseev viết: "Luật cần phải biểu hiện mình với ý nghĩa cao cả nhất của từ đó, với ý nghĩa là những nguyên tắc và trụ cột của một xã hội, đến lượt mình những nguyên tắc và trụ cột ấy phản ánh đúng bản chất của xã hội đó"<sup>1</sup>.

---

1. S. Alecseev: *Nhà nước pháp quyền - số phận chủ nghĩa xã hội*, tiếng Nga, Nxb Luật học, M. 1988, tr. 89.

Những người theo quan điểm thứ hai hiểu Nhà nước pháp quyền như sự thống trị của pháp luật, họ xuất phát từ sự khác biệt căn bản giữa pháp luật và luật. Sự thống trị của pháp luật với ý nghĩa tối cao của các đạo luật pháp quyền, bởi vì không phải bất kỳ đạo luật nào, ngay cả những đạo luật mang "lý tưởng cao cả", cũng chứa đựng pháp luật<sup>1</sup>.

Sự thống trị của pháp luật trong đời sống chính trị - xã hội của một đất nước - là đặc điểm rất cơ bản, rất quan trọng của Nhà nước pháp quyền.

Từ đó ta có thể thấy hai khía cạnh của Nhà nước pháp quyền: a) Khía cạnh hình thức tức là sự thống trị của luật, sự ràng buộc của Nhà nước với các tổ chức khác bằng luật (chế độ pháp chế trong lập pháp và trong thi hành pháp luật); b) Khía cạnh nội dung của vấn đề, luật mới chỉ là hình thức của pháp luật, pháp luật không đồng nghĩa với luật và cơ quan làm luật phải tuân thủ các nguyên tắc của pháp luật, phải phản ánh và đáp ứng các yêu cầu của tiến bộ xã hội<sup>2</sup>. Ở đây, chúng ta đang xem xét về các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền, chúng ta có thể thống kê các đặc trưng đó theo quan niệm của các học giả tư sản phương Tây như sau:

- Hiện diện một "xã hội dân chủ".
- Tập trung toàn bộ việc điều chỉnh các quan hệ quyền lực trong một hệ thống các chế định nhà nước.
- Thực hiện phân chia quyền lực, không cho phép lạm quyền, tranh quyền, không để xảy ra tình trạng các cơ quan thuộc các hệ thống khác nhau (lập pháp, hành pháp và tư pháp) lấn áp chức năng của nhau.
- Xây dựng cơ chế chống độc quyền, tức là cơ chế đó khắc phục được tình trạng chỉ tập trung quyền lực Nhà nước vào trong một bộ phận nào đó của cơ quan nhà nước.
- Bảo đảm tính tối cao và tác động trực tiếp của Hiến pháp và các đạo luật.
- Quy định trong luật và thực hiện chủ quyền của Nhà nước.
- Hình thành các cơ quan quyền lực nhà nước trên cơ sở bầu cử dân chủ theo luật và thực hiện sự kiểm sát của xã hội đối với các cơ quan đó (thông qua các biện pháp như bãi miễn đại biểu, biểu quyết toàn dân...).
- Hiện diện sự tương ứng của pháp luật trong nước với các nguyên tắc và quy phạm của pháp luật quốc tế.

---

1. V. Nhersesvas: *Pháp luật và đạo luật*, tiếng Nga, Nxb Khoa học, M. 1983, tr. 342-343.

2. V. Dorkin: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa - Những đặc điểm cơ bản của cấu trúc*, trong cuốn: *Pháp luật và chính quyền*, tiếng Nga, Nxb Tiến bộ, M. 1970, tr. 77.

- Thực hiện sự bảo vệ bằng pháp luật tất cả các thành viên trong xã hội (cá nhân và tổ chức) khỏi sự quan liêu, độc đoán và tham nhũng của cơ quan và công chức Nhà nước.

- Thống nhất giữa các quyền và nghĩa vụ của công dân, sự đảm bảo thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó.

- Đề cao vai trò của Tòa án như những phương tiện đảm bảo tính pháp quyền của chế độ Nhà nước.

Sau đây chúng ta sẽ xem xét một số đặc điểm của Nhà nước pháp quyền cụ thể hơn và trên cơ sở đó đưa ra khái niệm về Nhà nước pháp quyền.

Nhà nước pháp quyền - trước hết đó phải là một Nhà nước dân chủ, một nền dân chủ trong thực tế không phải chỉ giới hạn ở những biểu hiện bên ngoài của nó như mít tinh, diễu hành, cổ động tranh cử, báo chí tự do... Nền dân chủ chân chính bao giờ cũng có những cơ chế pháp luật để thực hiện, có trình độ nhất định về văn hóa chính trị và văn hóa pháp luật để vận hành. Bất cứ nền dân chủ nào cũng đòi hỏi sự tồn tại và phát triển các quy tắc, các trình tự, các quy phạm pháp luật<sup>1</sup>. Vấn đề củng cố Nhà nước pháp quyền dân chủ liên quan mật thiết với các vấn đề nâng cao uy tín của Nhà nước, thực hiện nguyên tắc tính tối cao của luật, bảo đảm tuân thủ pháp luật nghiêm minh.

Cấu trúc Nhà nước pháp quyền còn thể hiện ở hệ thống các nguyên tắc, các chế định, các quy phạm về chủ quyền của nhân dân. Nhiều học giả cho rằng chủ quyền của nhân dân bắt nguồn từ "Khế ước xã hội". Nguyên tắc "Khế ước xã hội", dù còn sơ khai, đã tìm thấy sự biểu hiện mình trong các đạo luật và trong các phong trào cải cách tiến bộ thời Cổ đại ở La Mã, Hy Lạp (trong các văn bản pháp luật thành văn và cả trong các quan hệ xã hội theo phong tục, tập quán). Nguyên tắc đó được biểu hiện dần dần dưới hình thức quyền và nghĩa vụ của chủ thể quản lý Nhà nước và công dân.

Cùng với thời gian, những tư tưởng về "Khế ước xã hội" ngày càng được củng cố, phát triển trên nền tảng lý luận mới. Các nhà tư tưởng tiến bộ, trong đó nổi bật là H. Gorski, T. Gobbos, S. Môngtêxkiơ, G. Rút-xô... đã làm phong phú và đầy đủ thêm những khía cạnh của lý thuyết "Khế ước xã hội". Mác và Ăngghen đã phê phán lý thuyết "Khế ước xã hội", tuy vậy các ông chỉ phê phán mặt duy tâm trong cách giải thích nguồn gốc "Khế ước xã hội", chứ không phê phán nội dung dân chủ của nó.

---

1. V. Kyđrevsev: *Chúng ta xây dựng một Nhà nước như thế nào*, tiếng Nga, Nxb Chính trị, M. 1991, tr. 14-16.

Theo nhà triết học, nhà văn nổi tiếng người Pháp G. Rút-xô (1712-1778) thì bước quá độ chuyển sang trạng thái tự do được đánh dấu bởi sự ký kết "Khế ước xã hội". Theo khế ước đó mỗi công dân tự nguyện nhượng lại cho cộng đồng một số quyền, ví dụ quyền tự vệ, quyền bảo vệ tài sản cá nhân dựa trên sức mạnh bạo lực. Thay vào đó, mỗi người đều có các quyền và tự do công dân, từ nay cuộc sống và tài sản của mỗi cá nhân được bảo vệ bằng sức mạnh chung của cả cộng đồng. Cũng chính vì vậy, các quyền và tự do của công dân mang tính pháp lý.

Trên cơ sở của "Khế ước xã hội" dần dần hình thành nên liên minh của những công dân tự do và bình đẳng, hình thành nên chế độ cộng hòa. Rút-xô phê phán quan niệm cho rằng "Khế ước xã hội" là sự ký kết giữa các công dân và những người cầm quyền. Theo ông, đó là sự thỏa thuận giữa các chủ thể bình đẳng về chế độ quản lý, về người đại diện cho mình. Khi chấp hành các điều khoản của khế ước, khi phục tùng cộng đồng, cá nhân không phụ thuộc vào một cá nhân cụ thể nào cả và vì vậy cá nhân vẫn tự do như trước khi tham gia khế ước. Điều quan trọng là, sự tự do và bình đẳng của các thành viên tham gia khế ước tạo thành sự thống nhất của nhân dân, tạo nên sức mạnh có chất lượng mới của cộng đồng.

Ngày nay trong điều kiện có sự hòa nhập, đan xen của các nền kinh tế, các dòng văn hóa, khi nhiều vấn đề quốc tế đòi hỏi phải có sự hợp tác, nỗ lực chúng mới giải quyết được, tư tưởng khế ước xã hội càng cần được nghiên cứu và ứng dụng.

Chủ quyền của Nhà nước pháp quyền, đến lượt mình, là hiệu lực pháp lý của các quyết định Nhà nước có phạm vi hoạt động trên toàn bộ lãnh thổ đất nước, bao trùm toàn bộ dân cư đất nước. Chính cơ sở pháp quyền và sự biểu hiện hình thức bằng sự ghi nhận trong các văn bản pháp luật làm cho việc áp dụng sức mạnh bạo lực của Nhà nước, khi cần thiết, mang tính cưỡng chế pháp quyền. Tất nhiên sự cưỡng chế từ phía các cơ quan Nhà nước, từ phía những người có chức quyền đang thi hành công vụ chỉ có thể coi là pháp quyền và có hiệu lực trong khuôn khổ thẩm quyền của họ.

Củng cố chủ quyền Nhà nước và khẳng định sự thống trị của pháp luật thể hiện qua hai quá trình có liên hệ mật thiết với nhau. Chủ quyền Nhà nước đòi hỏi phải có một loại hình tổ chức pháp lý để thực hiện tính tối cao của quyền lực Nhà nước, phải quy định địa vị pháp lý và trình tự làm việc của tất cả các cơ quan Nhà nước, phải quy định địa vị pháp lý của cá nhân, của các tổ chức xã hội, của tất cả các thành phần trong hệ thống chính trị xã hội. Tóm lại, phải quy định một trật tự pháp lý cho toàn bộ các lĩnh vực sinh hoạt Nhà nước, chính trị, xã hội. Sự thống trị của pháp luật, đến lượt mình,

chỉ có thể thực hiện bằng cách thông qua hoạt động của toàn bộ hệ thống cơ quan Nhà nước. Đương nhiên, các cơ quan Nhà nước đó được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc pháp quyền và chúng có chức năng bảo đảm việc thực hiện các yêu cầu pháp luật trên tất cả các hướng hoạt động khác nhau của mình (lập pháp, hành pháp và xét xử).

Nhìn một cách tổng quát, chủ quyền của Nhà nước pháp quyền là sự kết hợp giữa tính tối cao của chính quyền Nhà nước và sự thống trị của pháp luật ở đây cần nhấn mạnh rằng, yêu cầu về sự thống trị của các đạo luật, của pháp chế, dù quan trọng đến đâu, cũng chưa đầy đủ cho một cấu trúc Nhà nước pháp quyền. Ở đây đòi hỏi sự thống trị của chính các đạo luật pháp quyền, của chính pháp chế pháp quyền. Về cả tên gọi các đạo luật, cũng như về nội dung, các đạo luật và tương ứng với chúng là pháp chế phải thể hiện được tư tưởng pháp luật pháp quyền, không vi phạm các nguyên tắc và nền tảng của pháp luật pháp quyền. Ngược lại với điều đó, các đạo luật và pháp chế có thể trở thành những phương tiện tiến hành và nguy hiểm cho chế độ chuyên chế vô pháp luật.

Nhà nước pháp quyền - đó là Nhà nước phục vụ, đáp ứng những nhu cầu, đòi hỏi của xã hội pháp quyền, tức là bảo đảm cho sự thống trị của pháp luật và không cho phép sự can thiệp hành chính vào các quá trình tự điều chỉnh trong xã hội. Sự đa dạng về lợi ích kinh tế đòi hỏi phải có sự bình đẳng và công bằng. Thị trường đòi hỏi những cơ chế tự điều chỉnh từ phía các công cụ chính trị để thích nghi với nó. Loài người đã có không ít kinh nghiệm, thậm chí có lúc phải trả giá rất đắt cho việc can thiệp hoặc không can thiệp đúng lúc của Nhà nước vào các quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Những người theo học thuyết tự do cổ điển cho rằng: Cơ sở tiến bộ của văn minh loài người chính là tính tích cực, chủ động, sáng tạo của các cá nhân. Phúc lợi chung hình thành nên từ sự thỏa mãn tối đa các nhu cầu và quyền lợi cá nhân và Nhà nước không được cản trở việc thực hiện những dự kiến, kế hoạch cá nhân trong đời sống xã hội theo nguyên tắc đào thải, chọn lọc tự nhiên<sup>1</sup>. Theo logic đó, nếu Nhà nước can thiệp vào các lĩnh vực của đời sống xã hội với danh nghĩa bảo vệ quyền lợi chung hoặc bảo vệ quyền lợi một bộ phận xã hội nào đó thì về tổng quát việc làm đó phải thực sự phục vụ quyền lợi chung. Cần tránh tình trạng, Nhà nước dưới chiêu bài bảo vệ quyền lợi số đông, tùy tiện xâm phạm quyền lợi cá nhân. Trong Nhà nước dân chủ pháp quyền hợp hiến, từng cá nhân, quyền và tự do của cá

---

1. L. Mamút: *Chủ nghĩa Nhà nước và chủ nghĩa vô Chính phủ như các kiểu nhận thức chính trị* (giai đoạn trước Mác), tiếng Nga, Nxb Khoa học, M. 1989, tr. 67-71.



nhân là giá trị cao nhất. Tuy vậy, trong những hoàn cảnh lịch sử cần thiết, quyền và tự do cá nhân phải phục tùng quyền lợi Nhà nước, quyền lợi xã hội.

Việc phân biệt rạch ròi Nhà nước và xã hội trong học thuyết của chủ nghĩa tự do cổ điển có nguồn gốc từ quan điểm chính trị tư sản thời kỳ đầu cách mạng tư sản. Khi đó Nhà nước đồng nghĩa với chế độ quân chủ chuyên chế, còn xã hội chính là "đẳng cấp thứ ba", chính "đẳng cấp thứ ba" đó đã là nhân danh nhân dân. Xã hội được giải phóng khỏi sự độc tài, chuyên chế và đã xuất hiện như "sự thống trị của tự do và bình đẳng". Chính trong xã hội đó xảy ra sự giải phóng con người về kinh tế và tinh thần, còn Nhà nước thì được xem như bộ máy trấn áp có nhiệm vụ áp đặt cho xã hội những điều mà xã hội không muốn. Trên khuynh hướng đó tất yếu nảy sinh một vấn đề: làm thế nào để có được trật tự xã hội trong vương quốc của tự do và bình đẳng đó, nếu người ta tước mất của Nhà nước chức năng pháp luật hóa các quan hệ xã hội. Người ta tìm thấy câu trả lời cho nó trong các quan điểm về sự tự điều chỉnh của xã hội tự do.

Những định hướng cơ bản của học thuyết về một xã hội tự điều chỉnh là:

a) Xã hội là một tổng thể các cá nhân luôn vươn tới sự thỏa mãn các quyền lợi riêng của mình. Trong quá trình đó, những cá nhân này có thể va chạm, mâu thuẫn với những cá nhân khác, tất nhiên, cũng theo đuổi quyền lợi riêng của mình. Tình trạng cân bằng các quyền lợi của các cá nhân nói trên được gọi là trật tự xã hội.

b) Trong quá trình va chạm, mâu thuẫn quyền lợi, các cá nhân sẵn sàng nhượng bộ nhau cho đến mức quyền lợi của họ chưa bị đe dọa tới mất cân bằng. Điều đó được khẳng định giống như việc thỏa thuận giá cả ngoài chợ tự do.

c) Con người vốn có khả năng cùng nhau tìm ra cách giải quyết những vấn đề do cuộc sống đặt ra về kinh tế, về chính trị, về tôn giáo, v.v...

d) Những quyền lợi chung có tác dụng liên kết, tập hợp con người mạnh hơn các yếu tố phân rẽ, chia rẽ họ.

Nếu trong một xã hội mà các lực lượng chia rẽ, phân hóa (ví dụ như mâu thuẫn giai cấp, thù địch giữa các tôn giáo) mạnh hơn những lực lượng có sức tập hợp con người (ví dụ tăng trưởng về kinh tế, hoạt động nhân đạo) thì điều đó chứng tỏ rằng xã hội đó không có sức sống, không có triển vọng, dấu rằng trong xã hội đó có các quyền lợi, các quan hệ, các lực lượng được điều chỉnh bằng sức mạnh trấn áp.

đ) Chủ nghĩa lạc quan nhân văn thời kỳ Phục hưng cho rằng: con người theo bản tính tự nhiên vốn thông minh, nhân hậu, là một thực thể xã hội luôn vươn tới phúc lợi chung và sự tự hoàn thiện về tinh thần<sup>1</sup>.

Tuy vậy, trên thực tế trung tâm ảnh hưởng tới quá trình tự điều chỉnh của xã hội công nghiệp thế kỷ XIX lại không phải là các yếu tố nêu trên (nhiều trong số đó mang tính không tưởng) mà lại là những tiền đề vật chất sống động hơn.

Cần nhấn mạnh rằng, xã hội công nghiệp của thế kỷ XIX có cơ cấu xã hội mang tính giai cấp rõ rệt. Giai cấp tư sản phát triển dần lên, trở thành giai cấp thống trị về mặt kinh tế và điều đó tất yếu dẫn tới sự thống trị về mặt chính trị. Giai cấp tư sản trở thành giai cấp cầm quyền. Quá trình tự điều chỉnh của xã hội đó được diễn ra như một sự áp đặt kinh tế đối với tầng lớp vô sản công nghiệp. Công nhân phải làm việc trong điều kiện bị trả lương thấp. Điều đó có lợi cho việc tích lũy của nhà tư bản và khách quan cũng phù hợp với sự tăng trưởng kinh tế của xã hội. Chính sự tăng trưởng kinh tế đòi hỏi phải chi phí tối thiểu trong quá trình sản xuất lao động làm thuê của công nhân không lành nghề rất dễ bị thay thế bởi lực lượng lao động mới ở nông thôn ra, bởi bộ phận công nhân thất nghiệp đang chờ việc.

Quá trình tự điều chỉnh của xã hội công nghiệp ở thời kỳ này diễn ra trong sự áp đặt của một bộ phận xã hội có quyền lực đối với bộ phận khác. Chính giai cấp tư sản đã buộc giai cấp công nhân phải thực hiện ý chí của giai cấp tư sản, mặc cho sự chống đỡ, đấu tranh của giai cấp vô sản. Mặt khác, cuộc đấu tranh giai cấp do giai cấp vô sản tiến hành đã dẫn tới hàng loạt cuộc cách mạng và chính những cuộc khởi nghĩa, những cuộc cách mạng đó cũng là yếu tố buộc giai cấp tư sản giảm bớt mức độ bóc lột.

Tất nhiên, trong những điều kiện nói trên, chính quyền Nhà nước không còn là lực lượng thù địch với giai cấp tư sản nữa. Nhà nước đó, trong quá trình công nghiệp hóa và dân chủ hóa, đã dần dần phục vụ quyền lợi của giai cấp tư sản. Nhưng cũng sẽ không hoàn toàn có cơ sở, khi cho rằng Nhà nước tư sản thế kỷ XIX đã thay thế hoàn toàn quyền lợi chung của cả xã hội bằng quyền lợi riêng của giai cấp mình. Trong khi bảo vệ quyền lợi của giai cấp tư sản, Nhà nước đó không thể không thực hiện những chức năng chung, bắt đầu từ việc bảo vệ trật tự pháp luật cho đến hình thành nên cơ sở kinh tế xã hội (giao thông, thông tin, văn hóa và các yếu tố hạ tầng cơ sở khác). Ở đây có sự phụ thuộc trực tiếp của sự tăng trưởng kinh tế vào mức độ bóc lột

---

1. Carl Bober: *Xã hội công khai và kẻ thù của nó*, tập 2, tiếng Nga, Nxb Quý quốc tế "Sáng kiến hòa bình", M. 1992.

lao động làm thuê. Chính cuộc cách mạng khoa học - kỹ thuật đó, đến lượt mình, lại góp phần quan trọng tạo ra sự thay đổi về cơ cấu và chất lượng của lực lượng sản xuất, tạo ra cơ sở vật chất - kỹ thuật bảo đảm cho mức sống cao ở các nước công nghiệp phát triển.

Cần nói rằng, trong thời kỳ hình thành xã hội công nghiệp, Nhà nước bảo vệ sự thống trị kinh tế của giai cấp tư sản và chính vì điều đó nó được gọi là "người gác đêm" của chủ nghĩa tư bản. Tuy vậy, quá trình tự điều chỉnh của xã hội được xem xét không phải chỉ ở góc độ biểu hiện quyền lực giai cấp và sự áp đặt phải lao động bằng phương pháp kinh tế. Trong quá trình mâu thuẫn và đấu tranh giữa các đại diện của chính giai cấp thống trị, sự phát triển cơ chế tự điều chỉnh có ý nghĩa đặc biệt đối với việc hình thành chính quyền Nhà nước hợp hiến<sup>1</sup>.

Xã hội công nghiệp ra đời, đồng thời được xem như một xã hội pháp quyền, tức một Nhà nước mà trong đó tất cả mọi người đều bình đẳng về mặt hình thức. Song, sự khác nhau căn bản về mặt kinh tế giữa giai cấp tư sản và giai cấp vô sản đã dẫn tới sự bất bình đẳng quá lớn về mặt thực tế giữa hai giai cấp nói trên, sự phụ thuộc kinh tế của những người vô sản với giới chủ. Tuy nhiên, khi chính quyền còn phân tán, chưa tập trung vào trong tay một nhóm tư sản nhất định, sự va chạm, mâu thuẫn quyền lợi giữa các chủ tư hữu tư liệu sản xuất được tự điều chỉnh thông qua con đường chọn lọc tự nhiên. Mà điều đó lại cho phép khẳng định, hình thành những hình thức sản xuất, kinh doanh hiệu quả. Nhà nước hoạt động vì quyền lợi của toàn xã hội trong chừng mực khi nó không cản trở quá trình tự điều chỉnh đó và duy trì sự thống trị của pháp luật trong quan hệ xã hội.

Kết luận này được kiểm nghiệm qua thực tế là, vào thế kỷ XIX, người ta thấy có mối liên hệ trực tiếp giữa tốc độ tăng trưởng về kinh tế và đặc điểm của chế độ chính trị trong một nước. Ở các nước, mà trong đó, cơ chế tự điều chỉnh phát triển và hoạt động của Nhà nước phù hợp với những nguyên tắc của chủ nghĩa tự do hợp hiến (ví dụ ở Mỹ), thì nhịp độ công nghiệp hóa và mức độ tăng trưởng về kinh tế cao hơn so với ở nước khác (ví dụ ở Đức), nơi mà Nhà nước chính trị kiểm soát chặt chẽ hơn các lĩnh vực của xã hội.

Trong các cơ chế quan trọng nhất của quá trình tự điều chỉnh, yếu tố hàng đầu là thị trường tự do (cơ chế kinh tế). Ngoài ra, quá trình tự điều chỉnh của xã hội còn có thể được xem xét ở góc độ khác, cụ thể là: sử dụng

---

1. *Lịch sử các học thuyết chính trị pháp quyền*, tiếng Nga, Nxb Luật học, M. 1988, tr. 405-429.

như thế nào các chế định quyền lực nhằm thỏa mãn các nhu cầu, quyền lợi cá nhân.

Ở đây, muốn nói tới Tòa án, một cơ quan làm công tác "xét xử khách quan". Tòa án không phụ thuộc vào chính quyền cũng như các lực lượng quan liêu, nó chỉ chấp hành pháp luật (cơ chế pháp lý). Và cơ chế thứ ba của quá trình tự điều chỉnh đó là chế độ nghị viện (cơ chế chính trị). Thông qua chế độ bầu cử, cơ quan quyền lực Nhà nước, các giai cấp, các tầng lớp xã hội thể hiện quyền lợi và ý chí của mình.

Cách giải thích như vậy về chức năng của Tòa án và nghị viện hình như mâu thuẫn với nguyên tắc phân biệt xã hội và Nhà nước, làm lẫn lộn các lĩnh vực chung và riêng. Nhưng cách lý giải như vậy hoàn toàn phù hợp với cách phân biệt xã hội và Nhà nước trong chủ nghĩa tự do cổ điển, vì Nhà nước ở đây được chủ nghĩa tự do cổ điển nhắc đến không phải là Nhà nước nói chung, mà là Nhà nước quân chủ cực quyền. Trong Nhà nước đó, sự không giới hạn của chính quyền quân chủ và sự tùy tiện, độc đoán mang tính cảnh sát là những đặc trưng rõ nhất. Ở những trường hợp đó nếu nghị viện tồn tại và hoạt động là nhằm hạn chế quyền lực và sự quan liêu của những lực lượng nhất định. Tương tự như vậy, ở đây không muốn nói các "Tòa án của nhà vua", mà là Tòa án độc lập (độc lập với Tòa án trên) có khả năng hạn chế sự tùy tiện, độc đoán theo kiểu cảnh sát, có khả năng bảo vệ các chế định tự điều chỉnh của xã hội và chống lại sự can thiệp hành chính Nhà nước vào các quan hệ xã hội. Tất nhiên, những đặc điểm trên của các chế định quyền lực được chủ nghĩa tự do cổ điển xem như những điều kiện và khả năng của xã hội chống lại sự can thiệp mang tính hành chính.

Tuy vậy, Tòa án (cũng như công tác xét xử của Tòa án) về nghị viện có thể được xem xét không chỉ dưới lăng kính của chủ nghĩa tự do cổ điển. Ở đây muốn nói tới phân chia quyền lực như những hình thức, biện pháp tổ chức quyền lực Nhà nước mà trong đó vừa có được quá trình tự điều chỉnh, vừa có được sự thống trị của pháp luật. Chủ nghĩa nghị viện chứa đựng trong mình không chỉ cơ chế tác động của các quyền lợi xã hội vào Nhà nước, các chế định quyền lực vào mục đích tự điều chỉnh, nó còn chứa đựng cả cơ chế tác động qua lại của chính xã hội. Đó chính là mối liên hệ qua lại giữa Nhà nước như một bộ máy điều hành với xã hội (vừa tự điều chỉnh vừa chịu sự điều hành của Nhà nước). Vì các cơ quan nghị viện là một loại hình cơ quan quyền lực do dân bầu ra, hay nói cách khác, nghị viện là cơ quan do cả xã hội sinh ra và nó phụ thuộc vào xã hội. Sự tự điều chỉnh của xã hội ở đây thể hiện thông qua các phản ứng của nghị viện trước các hiện tượng xã hội (chiến tranh, hòa bình, khủng hoảng hoặc tăng trưởng kinh tế trong

nước, v.v...) qua việc giải thể trước thời hạn một nghị viện này bằng nghị viện khác (hoặc một bộ phận đại biểu này bằng bộ phận đại biểu khác) có khả năng nhạy cảm hơn trong việc thể hiện quyền lợi chung của xã hội, hoặc ít nhất cũng là quyền lợi của đa số trong xã hội.

Về luận điểm độc lập của Tòa án đối với quyền lực xã hội, có thể có ý kiến không đồng tình, ai cũng biết rằng, Tòa án không thể độc lập hoàn toàn trước dư luận xã hội và các phương tiện thông tin đại chúng. Nhưng sự phụ thuộc này của Tòa án thể hiện chủ yếu khi công tác xét xử động chạm đến quyền lợi chung, khi mà một trong những bên tham gia phiên tòa là người có chức vụ hoạt động nhân danh Nhà nước hoặc nhân dân. Trong những trường hợp như thế, sự tác động của quyền lực xã hội đối với việc xét xử của Tòa án cũng là một biểu hiện của sự tự điều chỉnh. Quá trình và kết quả chịu tác động mạnh mẽ của những quyền lợi xã hội đang thống trị lúc bấy giờ.

Nếu việc xét xử chỉ động chạm đến những mâu thuẫn của quyền lợi cá nhân thì không có sự ảnh hưởng của quyền lực xã hội thông qua dư luận xã hội và các phương tiện thông tin đại chúng (nếu quá trình xét xử vì lý do nào đó không động chạm đến quyền lợi xã hội). Ở đây, sự độc lập của Tòa án, sự bình đẳng trước Tòa án của các bên tranh tụng là một trong những bảo đảm của chế độ pháp trị. Nếu sự bình đẳng đó của các bên tranh tụng không được bảo đảm trong quá trình xét xử thì quá trình chọn lọc tự nhiên (về hình thức hiệu quả nhất của sản xuất và kinh doanh) sẽ bị phá vỡ. Tính pháp luật và nguyên tắc tự điều chỉnh có thể bị vi phạm và xã hội lâm vào tình trạng trì trệ. Vì thế, trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, Tòa án như một yếu tố tất yếu trong cơ chế pháp lý của quá trình tự điều chỉnh. Tòa án đó tách khỏi guồng máy phong kiến và trở thành độc lập trước cả quyền lực xã hội trong các nước công nghiệp. Đối với xã hội, một tình trạng như vậy của Tòa án là có lợi hơn, mặc dù chính quyền bằng cách này hay cách khác vẫn tìm cách buộc Tòa án phục tùng quyền lợi của mình. Có thể nói rằng, mức độ độc lập của Tòa án trước chính quyền nói lên mức độ thống trị về mặt hình thức của pháp luật trong mỗi nước tư bản cụ thể<sup>1</sup>.

Trong quá trình phát triển của xã hội công nghiệp, tính chất của sự thống trị kinh tế tư bản luôn luôn thay đổi. Quyền lực xã hội được tập trung dần dần vào trong tay một số nhóm tư bản và Nhà nước theo chiều hướng đó cũng không còn là một chế định phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội khách quan. Khi mà quyền lực của giai cấp tư sản chưa đủ mạnh thì chính giai cấp tư sản lại cần có sự thống trị của pháp luật, cần có sự cạnh tranh

---

1. T.G. Morsacova: *Cải cách tòa án*, tiếng Nga, Nxb Khoa học, M. 1990.

bình đẳng giữa các cá nhân, và lúc đó Nhà nước chủ yếu làm nhiệm vụ duy trì trật tự xã hội, và cũng vì thế nó đã hoàn thành chức năng của mình. Hoạt động của Nhà nước lúc đó phù hợp với quyền lợi chung của toàn xã hội. Nhưng khi một số nhóm tư bản tập trung được chính quyền vào tay mình vào đầu thế kỷ XX, khi xảy ra hiện tượng độc quyền trong sản xuất và tiêu thụ, thì việc không can thiệp của Nhà nước vào các lĩnh vực của xã hội (ở mức độ mà cuộc sống đòi hỏi) được coi như sự đe dọa đối với sự cạnh tranh tự do, chế độ pháp trị, cơ chế tự điều chỉnh. Tư bản độc quyền về bản chất khách quan không ưa cạnh tranh tự do của các chủ thể bình đẳng. Chủ nghĩa độc quyền đồng nghĩa với sự áp đặt và vì thế nó làm suy giảm khả năng cạnh tranh của các hình thức kinh tế. Theo logic đó, tư bản độc quyền không chủ trương duy trì cơ chế tự điều chỉnh của xã hội. Dưới góc độ lịch sử - xã hội, tư bản độc quyền mâu thuẫn với quyền lợi của cả xã hội và xã hội có thể sử dụng những cơ chế nhất định chống lại quyền lực của tư bản độc quyền nhằm giữ cho xã hội phát triển bình thường<sup>1</sup>.

Hoàn toàn có cơ sở khẳng định rằng, sự không can thiệp của Nhà nước vào các lĩnh vực của xã hội khi trong xã hội đó tồn tại chủ yếu là những quan hệ tự do cạnh tranh, một mặt, đã tác động tốt cho sự phát triển kinh tế - xã hội và điều đó phù hợp với quyền lợi toàn xã hội, mặt khác, điều đó cũng khách quan đặt nền tảng cho sự xuất hiện tư bản độc quyền. Bộ phận tư bản độc quyền đó dần dần tập trung quyền lực xã hội vào tay mình, nó ngăn cản quá trình cạnh tranh tự do và đa dạng của các cá nhân. Điều đó tất yếu dẫn tới việc suy giảm quá trình sản xuất xã hội, dẫn tới khủng hoảng, chiến tranh thế giới và xâm lăng đế quốc. Loài người đã phải trả giá đắt cho sự trì trệ về tư tưởng và thực tế phát triển của "chủ nghĩa tự do cổ điển" trong hoàn cảnh lịch sử - xã hội đã thay đổi<sup>2</sup>.

Thực tế phát triển lịch sử ở thế kỷ XX chứng tỏ rằng, mặc dù chủ nghĩa tư bản độc quyền chủ trương ngăn cản, hạn chế, phá hoại cơ chế tự điều chỉnh của xã hội, sử dụng vào mục đích đó cả các chế định Nhà nước (đánh đồng quyền lực xã hội với bộ máy nhà nước), nhưng những nguyên tắc nền tảng của quá trình tự điều chỉnh vẫn mạnh hơn. Khuynh hướng phát triển kinh tế hiệu quả và quyền lợi toàn xã hội nói chung vẫn vượt lên và tồn tại. Ở một số nước phương Tây, nơi mà cơ chế tự điều chỉnh phát triển mạnh,

---

1. G.N. Manov: *Nhà nước pháp quyền và những vấn đề lớn của thời đại ngày nay*; trong cuốn: *Xã hội công dân và Nhà nước pháp quyền - Những tiền đề hình thành*, tiếng Nga, Nxb Viện Nhà nước và pháp luật Liên Xô, M. 1991, tr. 10-19.

2. X. Brocan: *Chủ nghĩa đa nguyên và các mâu thuẫn xã hội*, tiếng Nga, Nxb Tiến bộ, M. 1990.

Nhà nước thực hiện vai trò hỗ trợ cho sự phát triển của xã hội, phản ứng của Nhà nước nhằm hạn chế tập trung quyền lực xã hội vào trong tay một số nhóm tư bản độc quyền. Bằng cách đó, Nhà nước góp phần phát triển những cơ chế tự điều chỉnh mới của xã hội. Ngược lại, ở các nước mà cơ chế tự điều chỉnh kém phát triển, xuất hiện sự đánh đồng quyền lực xã hội với bộ máy nhà nước và điều đó trong những hoàn cảnh lịch sử nhất định dẫn tới sự xuất hiện chế độ độc tài phát xít (ví dụ ở Ý và Đức vào những năm 1920-1940). Kết quả chiến tranh thế giới lần thứ hai dẫn tới việc chấm dứt sự tồn tại của chế độ phát xít. Điều đó không cho phép chúng ta tìm ra quy luật già cỗi và tan rã của chủ nghĩa cực quyền trong trạng thái tự nhiên của nó. Sự đổ vỡ của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu, nơi mà chế độ hành chính, quan liêu, mệnh lệnh phát triển mạnh, cũng là những vấn đề cần phải nghiên cứu một cách có hệ thống.

Một đặc trưng quan trọng của Nhà nước pháp quyền tư sản là tính tối cao về mặt hình thức của các đạo luật pháp quyền, trong đó phải nhắc tới Hiến pháp như đạo luật cơ bản của đất nước. Nhà nước pháp quyền tư sản có vẻ như đặt ra tình trạng mà trong đó không phải Nhà nước đứng trên pháp luật, mà là pháp luật đứng trên Nhà nước. Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền tư sản phải ghi nhận, quy định mức độ tự do của công dân và bằng cách đó có vẻ như là không cho phép bất kỳ cơ quan, công chức hoặc cá nhân nào vi phạm tự do đó. Tính tối cao hình thức của luật thể hiện qua các đòi hỏi sau:

- Tất cả các đạo luật (và hoạt động lập pháp thông qua chúng) phải phù hợp với Hiến pháp và các văn bản cao nhất của cơ quan lập pháp.
- Các văn bản dưới luật (và hoạt động thông qua chúng) phải phù hợp với luật.
- Các văn bản áp dụng luật và hoạt động của các cơ quan, công chức trong quá trình áp dụng luật phải phù hợp với luật và các văn bản dưới luật.
- Các hoạt động cá nhân phải phù hợp với luật và văn bản dưới luật.

Tóm lại, "tính tối cao" về mặt hình thức của pháp luật tư sản được thể hiện có vẻ như là thông qua các yêu cầu trên và nhờ đó mà hình thành nên chế độ pháp chế và trật tự pháp luật tư sản.

Tính tối cao của luật thừa nhận sự bình đẳng của mọi người, của công chức nhà nước, của các cơ quan, tổ chức trước pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền, tất cả các công dân chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi của mình. Còn Nhà nước thì phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về các quyết định và hoạt động của mình trước từng công dân và trước toàn thể nhân

dân. Ở đây muốn nói tới trách nhiệm pháp lý qua lại giữa Nhà nước và công dân. Luật - đó là nền tảng của Nhà nước pháp quyền, là người bảo vệ tự do và bình đẳng của công dân, là cái bảo đảm cho trật tự và tính tổ chức trong xã hội, là cái bảo đảm cho việc thực hiện công bằng xã hội. Những điều này, chỉ có thể thực hiện được vững chắc trong kiểu Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trong khi tiếp tục phát triển và làm rõ hơn khái niệm và cấu trúc Nhà nước pháp quyền phương Tây, chúng ta cần chú ý hơn về mối quan hệ giữa luật và pháp luật, chú ý hơn tới nội dung của chúng. Luật là hình thức tồn tại của pháp luật và nó sẽ mất đi tính chất pháp quyền nếu nó không phù hợp với các nguyên tắc và nền tảng cơ bản của pháp luật. Những nguyên tắc đó, đến lượt mình phải thể hiện được các giá trị cao cả như "tự do", "bình đẳng", "công bằng", "nhân quyền", v.v... Bản chất Nhà nước pháp quyền xuất phát từ luận điểm cho rằng, Nhà nước không thể thông qua các đạo luật bất kỳ, mà chỉ có thể thông qua các đạo luật phù hợp với tiến bộ xã hội và các giá trị nhân văn chung mà loài người tích lũy và phát triển. Chỉ trong trường hợp đó, luật được coi là đạo luật pháp quyền<sup>1</sup>.

Chính vì những lẽ đó, có một mối đe dọa đối với xã hội là khả năng đặt pháp luật và luật không đúng chỗ của nó, hoặc coi thường chúng, hoặc gán cho chúng những khả năng mà chúng không có. Một đạo luật sẽ không có sức mạnh gì cả nếu sau đó không phải là cả một hệ thống cơ quan nhà nước đầy quyền lực. Vấn đề Nhà nước pháp quyền, theo Mansev, là vấn đề tổ chức mối liên hệ qua lại giữa con người và chính quyền trên cơ sở pháp luật. Trước khi xây dựng Nhà nước pháp quyền phải giải quyết một loạt vấn đề liên quan tới hoàn thiện pháp luật.

Một đặc trưng quan trọng nữa của Nhà nước pháp quyền theo quan niệm phương Tây là sự hiện diện một Hiến pháp tư sản ổn định và hệ thống pháp luật chuyên ngành. Ngay trong Hiến pháp phải khẳng định các nguyên tắc tối cao của pháp luật, quy định cả cơ chế thực hiện sự thống trị của pháp luật. Một Hiến pháp mà trong đó không có những quy định như trên, tự nó không thể trở thành đạo luật tối cao. Không quy định, không ghi nhận trong Hiến pháp tính chất pháp quyền của quyền lực Nhà nước, thực chất là bắt đầu mở đường cho sự tùy tiện và lạm quyền. Một Hiến pháp nửa vời, không

---

1. V. Xavixki, I. Ledác: *Cấu trúc Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, trong cuốn: *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa - Từ mô hình đến hiện thực*, tiếng Nga, Nxb Luật học, M. 1990, tr. 184-185.



dứt khoát và không rõ ràng tất yếu sẽ dẫn tới sự lộn xộn trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Luật luôn luôn phải có tác động trực tiếp lên các chủ thể quan hệ pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền rất cần phải có một cơ chế mà theo nó thì tất cả các văn bản các Bộ, các ngành, nếu chúng mâu thuẫn với luật, hoặc chúng vi phạm quyền và tự do của công dân, phải được coi là không có hiệu lực phải hủy bỏ. Thẩm quyền quyết định vấn đề trên nên giao cho Tòa án. Tòa án sẽ giải quyết các vấn đề trên trong trình tự khiếu nại các văn bản trái pháp luật, hoặc trong quá trình xét xử, khi động chạm đến các loại văn bản tương tự.

Dưới góc độ cơ cấu - tổ chức, Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có sự phân công, phân định rõ ràng các chức năng và lĩnh vực hoạt động của các cơ quan nhà nước. Mỗi loại hình cơ quan (lập pháp, hành pháp và tòa án) phải giữ đúng vị trí của mình trong hệ thống cơ quan nhà nước và tiến hành các công việc quản lý, điều hành, xét xử theo đúng luật về tổ chức và hoạt động của chúng.

Cơ quan hành pháp (Chính phủ và các cơ quan điều hành trực thuộc Chính phủ) phải chịu sự giám sát của cơ quan quyền lực và phải hoạt động đúng với chức năng và thẩm quyền của mình. Các cơ quan Tòa án phải độc lập với các cơ quan nhà nước khác và tiến hành công tác xét xử chỉ theo luật pháp. Bản thân sự phân chia quyền lực mang trong mình cơ chế tổ chức - pháp lý về mối liên hệ và ràng buộc lẫn nhau giữa các loại hình cơ quan nhà nước nhằm mục đích vừa đảm bảo cho mỗi loại hình cơ quan nhà nước độc lập với các loại hình cơ quan khác, vừa tạo điều kiện cho mỗi loại hình cơ quan thực hiện đúng chức năng của mình. Trong cấu trúc đó, quyền lực Nhà nước như "chủ quyền thống nhất của nhân dân" tìm thấy cách biểu hiện mình một cách có tổ chức - phân chia quyền lực được xem như kết quả và chỉ số phát triển pháp luật và Nhà nước của phương Tây, là tiền đề cần thiết cho chế độ pháp chế và sự thống trị của pháp luật trong xã hội tư sản. Ở đây có hai khía cạnh cần nhấn mạnh trong cấu trúc phân chia quyền lực.

Thứ nhất: Đó là sự phân công quyền lực Nhà nước giữa các cơ quan nhà nước. Không một cơ quan nào trong ba loại hình cơ quan nhà nước có thể thu tóm toàn bộ quyền lực Nhà nước trong tay. Không cho phép lấn át chức năng giữa các cơ quan. Như vậy, theo quan điểm của phương Tây trong Nhà nước pháp quyền không tồn tại thứ quyền lực vô giới hạn mà không bị ràng buộc bởi hiến pháp và pháp luật. Phân chia quyền lực được xem là phương tiện đảm bảo cho quyền lực Nhà nước tồn tại trong khuôn khổ của một xã

hội được gọi là "nhân đạo", nó là cơ chế bảo vệ các quyền và tự do hợp hiến của cá nhân.

Thứ hai: Sự phân chia quyền lực không phải là tuyệt đối, sự phân chia ấy đồng thời là sự thống nhất của quyền lực Nhà nước theo những nguyên tắc chung của "xã hội nhân đạo". Phân chia quyền lực không phải là một trạng thái biệt lập, khô cứng, máy móc của các loại hình cơ quan nhà nước, mà là một cơ chế sinh động nhằm đạt được sự thống nhất trong quá trình rất phức tạp của sự vận hành quyền lực Nhà nước. Sự thống nhất quyền lực có ý nghĩa quan trọng đối với một đất nước, đặc biệt khi trong nước có những tình trạng khẩn cấp. Sự thống nhất đó đạt được thông qua quá trình thương lượng, tranh luận (thậm chí có lúc gay gắt). Trong toàn bộ quá trình vận hành quyền lực Nhà nước, không bao giờ được để toàn bộ quyền lực Nhà nước bị thu tóm vào trong tay một số cá nhân hoặc một cơ quan nhà nước. Nếu để xảy ra tình trạng trên thì các thiết chế quan trọng khác như sự kiểm sát lẫn nhau, sẽ không thể hoạt động được và theo đó sẽ không có Nhà nước pháp quyền theo quan điểm phương Tây.

Quyền lực của cơ quan lập pháp không phải là tuyệt đối. Quyền lực trong cơ quan lập pháp phải phù hợp với các nguyên tắc của pháp luật, của Hiến pháp. Đồng thời quyền lực đó chịu sự kiểm sát của nhân dân thông qua chế độ thẩm vấn đại biểu, thông qua chế độ bầu cử. Quyền lực đó không tuyệt đối còn vì chúng nằm trong hệ thống quyền lực Nhà nước, nó song song tồn tại cùng các loại hình quyền lực khác. Trong Nhà nước pháp quyền phương Tây đòi hỏi phải có những phương tiện và cơ chế pháp lý để giải quyết các tranh chấp giữa các loại hình cơ quan nhà nước. Tòa án Hiến pháp ra đời với chức năng ấy. Không có cơ chế giải quyết các tranh chấp đó bằng thương lượng sớm muộn cũng dẫn tới việc giải quyết chúng bằng bạo lực. Cuộc khủng hoảng chính trị ở Liên bang Nga dẫn tới xung đột vũ trang ở Mátxcova tháng 10 năm 1993 là một ví dụ cho luận điểm nêu trên. Trong cuộc sống bình thường của một đất nước, hàng ngày cơ quan hành pháp thông qua một số lượng lớn các văn bản thi hành luật. Xét về mặt khối lượng, công việc được giải quyết và phạm vi tiếp xúc với công dân, cơ quan hành pháp được xếp ở hàng đầu. Có khuynh hướng là cơ quan hành pháp luôn có nhu cầu mở rộng thẩm quyền của mình và nếu không có một cơ chế kìm hãm hiệu quả thì cơ quan hành pháp có thể lấn át chức năng của cơ quan lập pháp và cả của cơ quan Tòa án. Tổ chức và hoạt động của cơ quan hành pháp phải đặt trên cơ sở pháp lý vững chắc, các cơ quan đó không được phép tự mở rộng thẩm quyền của mình và không được phép đòi hỏi các công dân thực hiện điều này hay điều khác, khi điều đó không quy định trong

pháp luật. Văn bản của các Bộ, các ngành, các địa phương phải được rà soát để chúng không mâu thuẫn với luật. Các văn bản hướng dẫn thi hành luật do cơ quan hành pháp thông qua phải được hạn chế, tránh tình trạng có quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành luật cho cùng một luật, trong đó các văn bản hướng dẫn thi hành lại mâu thuẫn nhau. Khi hướng dẫn thi hành luật, các cơ quan hành pháp không được quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của cơ quan lập pháp. Việc hạn chế và ràng buộc cơ quan hành pháp được tiến hành thông qua chế độ báo cáo và chịu trách nhiệm của chúng trước cơ quan lập pháp. Trên thực tế, nhiều khi việc báo cáo và chịu sự kiểm sát của cơ quan hành pháp trước cơ quan quyền lực Nhà nước mang tính hình thức. Chỉ khi nào cả cơ quan quyền lực Nhà nước, cả cơ quan hành pháp ý thức được trách nhiệm chính trị của mình thì các biện pháp như nghe báo cáo thường kỳ của thành viên chính phủ, đồng ý hay không đồng ý bổ nhiệm các thành viên chính phủ, mới có tác dụng thực tế.

Tòa án, loại hình cơ quan thứ ba trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Trong bộ máy nhà nước, chỉ có Tòa án mới thực hiện việc xét xử. Về mặt hình thức, đây là một bảo đảm quan trọng quyền và tự do của công dân, cũng là một cơ chế bảo đảm quan trọng đối với tính chất giai cấp của chế độ Nhà nước pháp quyền nói chung. Theo cơ chế này, Tòa án không được phép tiến hành các chức năng của cơ quan lập pháp và hành pháp. Đồng thời, các cơ quan đó, đến lượt mình, không được thực thi các chức năng của Tòa án. Trong Nhà nước pháp quyền tư sản, về mặt hình thức, mọi công dân có quyền khiếu nại trước Tòa án về hoạt động của cơ quan hành pháp (hành động của công chức cũng như hoạt động của cơ quan hành pháp). Trong luận thuyết về Nhà nước pháp quyền của phương Tây, một yếu tố quan trọng được nhấn mạnh là bảo đảm tính độc lập của Tòa án trước các loại hình cơ quan nhà nước khác (thực chất cũng chỉ mang nặng tính hình thức). Theo các học giả phương Tây, phương án tối ưu nhằm đạt được những điều kiện ấy là bổ nhiệm thẩm phán suốt đời hoặc ít ra là trên một quãng thời gian dài, trả lương cả cho thẩm phán. Sự bổ nhiệm thẩm phán phải được tiến hành bởi các cơ quan quyền lực Nhà nước tối cao.

Sự thống trị của pháp luật đòi hỏi Tòa án phải đứng ra làm trọng tài khi người vi phạm pháp luật không chỉ là cơ quan hành pháp, mà còn là cơ quan lập pháp. Dù không thay thế chức năng của cơ quan lập pháp, Tòa án Hiến pháp có khả năng đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp trong hoạt động lập pháp của cơ quan lập pháp. Sự có mặt và hoạt động hiệu quả của Tòa án Hiến pháp, trong nhiều trường hợp, cho phép khắc phục kịp thời tình trạng khủng hoảng Hiến pháp, cho phép giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn

giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, cho phép loại trừ việc thông qua những văn bản trái với Hiến pháp. Trong lúc đóng vai trò trọng tài, Tòa án Hiến pháp trung thành với Hiến pháp, với những nguyên tắc pháp luật pháp quyền và bằng cách đó góp phần khẳng định sự thống trị của pháp luật.

Phân chia quyền lực không chỉ là đặc trưng tổ chức - pháp lý, mà còn là đặc trưng xã hội - chính trị của Nhà nước pháp quyền tư sản. Đặc trưng thứ hai theo quan niệm pháp luật tư sản sẽ cho phép liên kết các yếu tố không phải lúc nào cũng thống nhất: quyền lực và tự do, luật và pháp luật, Nhà nước và xã hội. Phân chia quyền lực là một điều kiện tất yếu, là một mức độ và quy mô của quá trình dân chủ hóa đời sống chính trị theo kiểu tư sản. Tất cả những điều đó gắn liền với khía cạnh thứ hai của việc phân chia quyền lực - đó là sự phân bố quyền lực giữa các giai cấp và các nhóm xã hội, đó là vấn đề cái gọi là sự tham gia của các nhóm, các tầng lớp xã hội trong xã hội tư sản vào quá trình thực hiện quyền lực Nhà nước, đó là vấn đề "phát hiện" và "đại diện" quyền lợi của các lực lượng khác nhau trong xã hội tư sản.

Trong cấu trúc Nhà nước pháp quyền tư sản, một vấn đề rất quan trọng là tính chất pháp quyền của mối liên hệ qua lại giữa cá nhân, Nhà nước và xã hội. Ở đây đòi hỏi phải có cái gọi là một "sự thừa nhận pháp lý đầy đủ và sự đảm bảo các quyền của cá nhân và của xã hội". Không có các cá nhân phát triển một cách "tự do" sẽ không có "xã hội tự do", "phát triển". Theo các luật gia phương Tây, giữa Nhà nước, xã hội và cá nhân luôn tồn tại các mối quan hệ "đan chéo" phụ thuộc lẫn nhau, chi phối lẫn nhau và điều đó đòi hỏi phải được phản ánh rõ ràng trong cấu trúc Nhà nước pháp quyền của họ. Nhà nước pháp quyền theo họ chính là một hình thức tiến bộ cho phép bảo đảm các quyền của tất cả các chủ thể trong phạm vi trật tự pháp luật chung, dĩ nhiên là trật tự kiểu phương Tây.

Theo học giả phương Tây, các quyền và các nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể có mối liên hệ chặt chẽ và chi phối lẫn nhau: nếu những nguyên tắc pháp luật chung như bị coi thường trong một mắt xích này, thì chúng sẽ bị vi phạm trong các mắt xích khác của chuỗi dài các quan hệ xã hội. "Trật tự pháp luật", "Nhà nước pháp quyền" và các đạo luật của nó không chấp nhận sự vi phạm pháp luật dưới bất cứ hình thức nào, do bất cứ chủ thể nào. Sự thống trị của pháp luật tư sản đòi hỏi phải trừng phạt bất kỳ sự vi phạm pháp luật nào. Trong Nhà nước pháp quyền tư sản, một mặt đòi hỏi phải quy định ghi nhận bằng pháp luật cho họ tất cả những gì là pháp quyền, mặt khác phải nghiêm cấm tất cả những gì trái với pháp luật tư sản. Chỉ trong

mối tương quan như vậy thì các quan hệ đa dạng giữa các chủ thể (giữa Nhà nước tư sản với cá nhân, giữa các cá nhân với nhau, v.v...) mới mang tính pháp lý rõ ràng và được đảm bảo phát triển bình thường.

Phương Tây cho rằng, Nhà nước pháp quyền - đó là một quá trình chính trị pháp lý sống động, kéo dài. Vì vậy, nếu không có một trình độ phát triển cao của xã hội, của dân cư về văn hóa pháp luật và ý thức pháp luật thì việc hình thành và củng cố Nhà nước pháp quyền theo kiểu của họ sẽ rất khó khăn. Họ cho rằng phải tiến hành rộng rãi công tác giáo dục pháp luật cho các công dân nhằm làm cho các công dân đó vừa đủ trình độ bảo vệ "các quyền" và "tự do" của mình, vừa biết tôn trọng "quyền" và "tự do" của người khác, biết và tuân thủ pháp luật, biết sống trong các trạng thái của một xã hội dân chủ tư sản. Họ cho rằng phải xây dựng một hệ tư duy pháp lý phù hợp với những nguyên tắc của pháp luật pháp quyền tư sản. Việc xây dựng và củng cố Nhà nước pháp quyền làm cho xã hội đánh giá ngày càng cao những tri thức pháp luật và khả năng vận dụng chúng trong cuộc sống cũng rất được coi trọng.

Văn hóa pháp luật trong xã hội phương Tây được hình thành không phải chỉ trên cơ sở thông tin đầy đủ luật pháp hiện hành của nó, mà các học giả của nó còn cho rằng nó còn bao gồm cả tri thức khoa học và kinh nghiệm về những giá trị nhân đạo chung của loài người, trong đó có pháp luật. Họ cho rằng pháp luật ở đây được xem như một yếu tố, một bộ phận của văn hóa nhân loại, như một giá trị văn hóa độc lập, đồng thời pháp luật lại được xem như một "công cụ giữ gìn" và "bảo vệ" nên văn hóa nhân loại. Vì những lẽ đó, theo các học giả phương Tây, việc củng cố nền tảng pháp quyền trong các quan hệ, giao lưu quốc tế, tuyên truyền các tư tưởng pháp quyền dân chủ phải trở thành quy tắc xử sự của con người trong Nhà nước pháp quyền tư sản.

Cơ cấu Nhà nước pháp quyền cho phép ứng dụng vào pháp luật của một nước những quy phạm của pháp luật quốc tế và quyền con người. Thừa nhận và khẳng định các quyền và tự do cơ bản của cá nhân là điều kiện quan trọng cho việc hình thành Nhà nước pháp quyền. Chính vì thế, cấu trúc Nhà nước pháp quyền không chỉ là sự ấn định những biện pháp thực tế và những nguyên tắc thành lập Nhà nước đó, nó còn là cột mốc lịch sử trong nhận thức mới của nhân dân về vai trò, vị trí của Nhà nước trong đời sống xã hội.

Khái quát lại những gì đã nêu trên đây, có thể thâu tóm những đặc điểm cơ bản trong luận thuyết của phương Tây về Nhà nước pháp quyền kiểu tư sản theo một trình tự như sau:

- Sự "thống trị" của pháp luật trong đời sống Nhà nước, sự ràng buộc của pháp luật pháp quyền đối với Nhà nước.

- Tính tối cao của Hiến pháp và các luật cơ bản do cơ quan lập pháp thông qua.

- Tính chất pháp quyền của mối quan hệ giữa cá nhân (công dân) với cơ quan nhà nước (công chức nhà nước), tương tự như vậy là tính pháp quyền trong các mối quan hệ của cơ quan nhà nước với các tập thể lao động, với các tổ chức tự nguyện của công dân, của các cơ quan, tổ chức khác, giữa các công dân với nhau.

- Có sự phân chia quyền lực nhà nước thành lập pháp, hành pháp và tư pháp, có sự hiện diện của cơ chế phối hợp giữa ba loại hình cơ quan ấy.

- Mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp - do tính chất quan trọng của chúng - phải được điều chỉnh bằng những quy phạm Hiến pháp - đạo luật cơ bản cao nhất có hiệu lực tác động trực tiếp.

- Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước phải chứa đựng các nguyên tắc, các quy phạm pháp quyền quy định các chức năng của cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

- Hiến pháp, các đạo luật và toàn bộ pháp luật phải xây dựng trên cơ sở thừa nhận những giá trị dân chủ và nhân đạo chung của nhân loại.

- Thường xuyên hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm một nền pháp luật ổn định và hoàn thiện.

- Giáo dục pháp luật, nâng cao văn hóa pháp lý và ý thức pháp luật như những điều kiện quan trọng trong việc hình thành Nhà nước pháp quyền.

Trong quá trình nghiên cứu các đặc điểm mang tính bản chất của Nhà nước pháp quyền kiểu phương Tây, kết hợp với sự xuất hiện các vấn đề thực tiễn trong quá trình hình thành Nhà nước pháp quyền đó, chúng ta có thể tìm thấy những đặc trưng mới của Nhà nước pháp quyền thuộc loại này.

Tất cả các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền kể trên có mối liên hệ mật thiết với khái niệm pháp chế, với sự bảo đảm thực hiện chế độ pháp chế trong cuộc sống hàng ngày. Bản thân tư tưởng Nhà nước pháp quyền, ở mức độ nào đó được chuẩn bị trong lý luận về pháp chế ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây.

Trong học thuyết Nhà nước pháp quyền phương Tây, Nhà nước được xem xét như một công cụ điều hòa xã hội, như phương tiện giải quyết các mâu thuẫn xã hội, như cơ chế quản lý công việc chung của xã hội. Là phương tiện thỏa hiệp, điều hòa và nhân nhượng giữa các lực lượng, các giai cấp trong xã

hội, Nhà nước do giai cấp tư sản lập nên không phải vì thế mà từ chối việc sử dụng các biện pháp bạo lực và trấn áp. Tuy nhiên, việc sử dụng các biện pháp bạo lực và trấn áp của họ được che đậy dưới chiêu bài là phải dựa trên cơ sở pháp luật, ví dụ sử dụng các biện pháp đó nhằm bảo vệ trật tự xã hội tư sản, hoặc trong cuộc đấu tranh chống tội phạm trong xã hội tư sản. Với quan niệm truyền thống Nhà nước là bộ máy cưỡng chế, rõ ràng là Nhà nước tư sản chưa bao giờ từ bỏ hoàn toàn chức năng đó, nhưng theo phương Tây nó được coi là chức năng thứ hai. Còn chức năng thứ nhất của Nhà nước pháp quyền phải là công cụ thỏa hiệp, điều hòa, nhân nhượng giữa các lực lượng trong xã hội phương Tây.

Bất kỳ Nhà nước nào trong hoạt động của mình cũng phải thực hiện những nhiệm vụ nhất định nhưng Nhà nước nào cũng bị chi phối bởi các yếu tố:

a) *Kiểu Nhà nước (bản chất của Nhà nước)*. Đây là vấn đề quan trọng của các khoa học xã hội và là vấn đề cơ bản trong mọi thời đại còn tồn tại giai cấp. Vì vậy, nó là đối tượng của cuộc đấu tranh tư tưởng gay gắt từ xưa đến nay. Đồng thời, bản chất Nhà nước cũng là một trong những vấn đề khó nhất và trở thành trung tâm của mọi vấn đề chính trị và mọi tranh luận chính trị. Những người đại diện cho triết học, sử học, chính trị học, kinh tế học và chính luận tư sản đã đưa ra nhiều lý thuyết cố tình làm cho vấn đề rắc rối thêm nhằm mục đích biện hộ cho sự thống trị của giai cấp bóc lột, xóa nhòa bản chất giai cấp của Nhà nước. Nhưng dầu che đậy và xuyên tạc đến đâu, Nhà nước trước sau vẫn là bộ máy để duy trì sự thống trị của giai cấp này đối với các giai cấp khác. Đối với bộ máy Nhà nước tư sản nói chung, bộ máy tư pháp trong đó có Tòa án tư sản nói riêng, như tên gọi của nó là công cụ của giai cấp tư sản nhằm trước hết và chủ yếu duy trì sự thống trị của giai cấp tư sản. Vì thế khi vận dụng các quan niệm của học thuyết Nhà nước pháp quyền như nói trên vào tổ chức và xây dựng bộ máy nhà nước, giai cấp tư sản không thể không lựa chọn và vận dụng các tư tưởng, quan niệm trước hết và chủ yếu phục vụ cho lợi ích giai cấp mình. Do đó, khi áp dụng các kinh nghiệm thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền của các nước tư sản, cần phải phân tích, xem xét trong mối quan hệ với lợi ích của giai cấp cầm quyền.

b) *Hình thức cai trị, hình thức tổ chức Nhà nước và chế độ chính trị là cách thức tồn tại của Nhà nước*. Nếu kiểu Nhà nước là khái niệm nói lên bản chất giai cấp, chỉ rõ quyền lực Nhà nước thuộc về ai, phục vụ lợi ích cho giai cấp nào thì hình thức cai trị, hình thức tổ chức và chế độ chính trị (gọi là hình thức Nhà nước) nói lên cách thức tổ chức quyền lực Nhà nước, phương

thức cai trị và quản lý nhà nước. Về nguyên tắc, hình thức nhà nước bao giờ cũng phụ thuộc vào bản chất của Nhà nước. Tuy vậy, cùng một kiểu nhà nước tức là có cùng một bản chất giai cấp, nhưng hình thức tổ chức nhà nước có thể khác nhau. Hoặc cũng cùng một cách thức tổ chức nhà nước, nhưng đất nước này thì phát triển, nhưng đất nước khác lại trì trệ.

Cũng như bản chất nhà nước, hình thức nhà nước thường được quy định trong Hiến pháp - đạo luật gốc của một Nhà nước. Vì mục đích phải che giấu bản chất của mình, trong Hiến pháp của các nước tư bản thường không quy định vấn đề bản chất, nhưng hình thức nhà nước lại được quy định rất cụ thể. Sự quy định hình thức nhà nước trong Hiến pháp của các nước tư bản cũng rất khác nhau. Vì vậy, xây dựng Nhà nước pháp quyền không tách rời với việc tìm kiếm các hình thức nhà nước thích hợp.

c) *Các điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội và văn hóa trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể* đều là những nhân tố chi phối hoạt động của Nhà nước. Vì vậy, xây dựng Nhà nước pháp quyền không tách rời với các điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội và văn hóa cụ thể của mỗi nước.

d) *Tình hình thế giới và khu vực* cũng là những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động nhà nước. Vì vậy, tính toán các ảnh hưởng này cũng là một đòi hỏi khách quan trong hoạt động của Nhà nước nói chung và xây dựng Nhà nước pháp quyền nói riêng.

Từ các điều kiện nêu trên, mỗi Nhà nước pháp quyền phương Tây trong giới hạn hoạt động của mình bao giờ cũng phải giải quyết các nhiệm vụ sau:

- Đảm bảo trật tự pháp luật kiểu tư sản.
- Bảo vệ quyền sở hữu, các quyền khác và tự do của công dân. Trong đó tư hữu và tự do tư sản là thiêng liêng, bất khả xâm phạm.
- Tạo nên môi trường thuận lợi cho hoạt động kinh tế tư bản chủ nghĩa.
- Tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển văn hóa, y tế, giáo dục trong xã hội tư sản.
- Làm công tác nhân đạo, giúp đỡ cho bộ phận dân cư khó khăn nhất (người nghèo, người tàn tật, trẻ em mồ côi, v.v...) trong xã hội tư sản.
- Đảm bảo an ninh kinh tế của đất nước.
- Đảm bảo an ninh quốc phòng.

Vấn đề xác định phạm vi hoạt động của Nhà nước thường xuyên xuất hiện trong bất cứ xã hội nào. Dưới góc độ bảo đảm các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền tư sản, bảo vệ quyền và quyền lợi hợp pháp của công dân về mặt hình thức thì những quy định của pháp luật về nghĩa vụ của các cơ



quan nhà nước và công chức phải bồi thường cho công dân, nếu những thiệt hại của công dân là do hành động trái pháp luật của công chức nhà nước gây ra. Cũng có một ý nghĩa tương tự như vậy là cái quy định hình thức về quyền của công dân khiếu nại các hành vi trái pháp luật của những người có chức, có quyền trong bộ máy nhà nước phương Tây. Theo các luật gia phương Tây, thì sẽ không đúng, nếu có ai đó cho rằng việc quy định bằng pháp luật giới hạn hoạt động của cơ quan nhà nước chỉ bắt nguồn từ chỗ bản thân các cơ quan nhà nước có khả năng lạm dụng quyền hành. Theo họ, sự cần thiết phải quy định bằng pháp luật giới hạn hoạt động của cơ quan nhà nước còn xuất phát từ cái gọi là việc không can thiệp của Nhà nước vào đời sống cá nhân của công dân, từ chỗ bản thân Nhà nước có những nhiệm vụ và chức năng nhất định và cũng còn từ nội dung của các nguyên tắc của một Nhà nước pháp quyền kiểu phương Tây.

Có thể xem những nhiệm vụ nói trên mà các Nhà nước thực hiện là chức năng xã hội của Nhà nước. Theo Mác và Ăngghen thì chức năng xã hội là cơ sở để thực hiện chức năng thống trị về mặt chính trị. Một giai cấp nhất định chỉ có thể duy trì được sự thống trị của mình như là một tất yếu lịch sử chừng nào nền thống trị ấy còn có khả năng thực hiện được các chức năng xã hội mà thời đại lịch sử đòi hỏi ở nó. Do đó, các giai cấp thống trị đều tìm cách "kết hợp" chức năng thống trị với chức năng xã hội của Nhà nước, chừng nào họ còn có thể làm được việc đó.

Các Nhà nước tư sản cũng chú ý thực hiện chức năng xã hội đặc biệt là trong các Nhà nước tư sản hiện đại. Tuy thế, không phải vì thực hiện chức năng xã hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền mà bản chất Nhà nước tư sản đã thay đổi. Nhà nước pháp quyền tư sản trước sau vẫn là công cụ trong tay giai cấp tư sản, duy trì sự thống trị của giai cấp mình đối với đại đa số nhân dân lao động.

Để hiểu rõ hơn vai trò, vị trí và chức năng của Nhà nước pháp quyền phương Tây, chúng ta phải tìm hiểu thêm một khái niệm có mối quan hệ rất chặt chẽ với Nhà nước pháp quyền tư sản, đó là khái niệm "xã hội công dân".

Khái niệm "xã hội công dân" lần đầu tiên được dùng trong tác phẩm "chính trị" của Arixtốt và nó trở thành một thuật ngữ phổ biến trong thời kỳ bùng nổ cách mạng tư sản ở thế kỷ thứ XVI. Điều đáng chú ý là, nhà triết học cổ đại Arixtốt đưa ra thuật ngữ "xã hội công dân" nhằm đối lập với quan niệm của Platôn về một Nhà nước lý tưởng mà trong đó sở hữu tư nhân bị thủ tiêu, nơi thực hiện chế độ vợ chung, con chung và nhiều quan hệ chung khác. Arixtốt kịch liệt phản đối chế độ công hữu tài sản mà Platôn đưa ra, ông cho rằng chế độ công hữu của Platôn hạn chế tính năng động trong mỗi

con người. Theo lẽ tự nhiên, Arixtốt nhấn mạnh, con người trước hết chỉ quan tâm đến cái gì thuộc về mình, ít quan tâm tới cái chung hoặc chỉ quan tâm tới cái chung trong mức độ mà sở hữu chung đó liên quan, động chạm đến quyền lợi riêng của cá nhân đó. Về sau, các nhà tư tưởng của chế độ tư hữu thường viện dẫn luận điểm này của Arixtốt nhằm bảo vệ chế độ tư hữu.

Arixtốt phân biệt các hình thức khác nhau của cộng đồng con người: gia đình, dòng họ, làng xóm, Nhà nước, xã hội. Đồng thời nhà triết học cổ đại cũng thấy rõ sự cần thiết phải hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào một số lĩnh vực thuộc đời sống riêng của công dân như gia đình hoặc đời sống tinh thần riêng của công dân (tôn giáo, tín ngưỡng). Sự thống nhất trong một gia đình cũng như trong một Nhà nước phải được hiểu theo nghĩa tương đối, chứ không thể là tuyệt đối. Mặt khác, Arixtốt không đồng tình với thái độ đem Nhà nước đối lập với xã hội công dân, ông coi đó như là sự cực đoan. Arixtốt phê phán một đạo luật cực đoan ở thành phố Phivơ mà theo đạo luật đó thì chỉ có những ai trong suốt mười năm không tham gia các hoạt động buôn bán mới có quyền giữ các chức vụ trong Nhà nước<sup>1</sup>.

Như vậy, khái niệm "xã hội công dân" đã xuất hiện từ thời cổ đại, tuy quan niệm về các yếu tố cấu thành xã hội công dân ở các nhà tư tưởng có khác nhau. Nhà triết học vĩ đại người Đức Hêghen trong nhiều tác phẩm của mình, đặc biệt trong tác phẩm "Triết học pháp quyền" đã dành nhiều công sức nghiên cứu xã hội công dân. Hêghen nhìn thấy vị trí của xã hội công dân như một cái gì đó nằm giữa gia đình và Nhà nước. Ông khẳng định rằng, sự xuất hiện của xã hội công dân muộn hơn nhiều so với sự ra đời của Nhà nước. Xã hội công dân là sản phẩm của thời đại mới, nó đảm bảo mối quan hệ mới giữa con người với con người thông qua các chế định pháp luật, thông qua các nhu cầu và quyền lợi rất khác nhau. Xã hội công dân là một hình thức liên kết, thỏa mãn các mục đích cá nhân bằng những phương tiện văn minh, nó góp phần biến con người thành chủ thể có văn hóa. Theo Hêghen, xã hội công dân là cộng đồng của những công dân có văn hóa, họ có các mục đích, các quyền lợi không giống nhau, nhưng họ có đủ trí tuệ và cơ chế để thỏa thuận, điều hòa, giải quyết và bảo đảm các quyền lợi đó. Trong quan niệm của Hêghen, xã hội công dân không xóa bỏ được sự bất bình đẳng của các thành viên trong xã hội, bởi vì trình độ học vấn và kỹ năng, kỹ xảo lao động của mọi người không giống nhau. Đòi hỏi sự bình đẳng ở hoàn cảnh như vậy là trái với văn hóa và tự nhiên.

---

1. *Lịch sử các học thuyết chính trị và pháp quyền*, tiếng Nga, Nxb Luật học, M. 1988, tr. 45-74.

Những yếu tố của xã hội công dân mà Arixtốt và Hêghen nhắc tới đó là nhà, là gia đình, là dòng họ, là làng xóm, là nếp sống văn hóa, là trật tự xã hội, là truyền thống, là lao động, v.v... Tuy ở mức độ khác nhau, các yếu tố đó đều chứa đựng nhiều giá trị nhân văn mà loài người đã tích tụ.

Theo Giôn Lócđơ, xã hội công dân ở mức độ nào đó vẫn mang tính chất chính trị. Việc phân cực giữa xã hội công dân và Nhà nước pháp quyền luôn gặp phải khó khăn trong một số khía cạnh. Chủ nghĩa tự do cổ điển châu Âu xem xét xã hội công dân, thứ nhất, như một lĩnh vực kinh tế (bao gồm sở hữu tư nhân và thị trường) và nó hoạt động theo nguyên tắc cạnh tranh không có sự can thiệp của Nhà nước. Thứ hai, đó là quyền tự do của con người trong việc tổ chức và duy trì các hiệp hội của mình, đó là thẩm quyền của các tổ chức tự quản trong tất cả các lĩnh vực, chứ không phải chỉ trong lĩnh vực kinh tế, kinh doanh. Thứ ba, bảo đảm sự hợp tác giữa xã hội công dân và Nhà nước pháp quyền, Nhà nước bảo vệ các nguyên tắc tổ chức của các tổ chức phi chính phủ. Các học giả phương Tây theo luận thuyết này cho rằng: sẽ không hợp lý khi Nhà nước có xu hướng bao trùm lên xã hội công dân, ngược lại cũng sẽ là cực đoan khi đem xã hội công dân đối lập với Nhà nước. Theo họ, Nhà nước cần quy định cơ sở pháp lý cho hoạt động bình thường của xã hội công dân, Nhà nước cần hỗ trợ để các yếu tố mới của xã hội công dân hình thành và phát triển. Họ kết luận là: Để xã hội công dân và Nhà nước hoạt động bình thường, không nên đem đối lập chúng với nhau, mà phải tìm kiếm sự hợp tác, hỗ trợ lẫn nhau. Khi đánh giá về vấn đề này Các Mác coi xã hội công dân như một thành tựu vĩ đại của loài người, một hình thức tổ chức xã hội đầu tiên trong lịch sử đem lại cho mọi thành viên trong xã hội một quy chế chính trị bình đẳng như nhau.

Xã hội công dân đối lập với trạng thái của xã hội tự nhiên khi loài người đang hình thành, nơi mà mọi người luôn trong tình trạng đối địch lẫn nhau. G. Rútô đã đánh giá việc chuyển đổi từ trạng thái tự nhiên mông muội sang Nhà nước, sang xã hội dân sự như một bước tiến quan trọng của văn minh nhân loại. Ông coi đó như niềm hi vọng tốt đẹp của con người. Không phải ngẫu nhiên, sau nhiều suy nghĩ, nghiên ngẫm về vấn đề trên, Hêghen cho rằng, xã hội công dân là kết tinh của văn hóa và lao động. Khi phân tích nội dung của khái niệm "xã hội công dân", nhà chính trị học Pháp A. Migranen cho rằng, xã hội công dân là tổng hòa các quan hệ phi chính trị, trong đó bao gồm cả quan hệ kinh tế, quan hệ tôn giáo, quan hệ đạo đức, quan hệ gia đình, v.v... Đó là toàn bộ đời sống xã hội trong lĩnh vực tự quản của những công dân tự do và các tổ chức tự quản của họ. Lĩnh vực tự quản đó nằm ngoài sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan Nhà nước. Tuy vậy, tính

phi chính trị của các hoạt động nói trên chỉ là tương đối, mặc dù nó không mang tính Nhà nước. Giữa các đảng phái chính trị, các tổ chức, các hiệp hội vẫn tồn tại các quan hệ dân sự khác<sup>1</sup>.

Theo luận thuyết phương Tây thì giữa các chế định của xã hội công dân và Nhà nước tồn tại những quan hệ chính trị đặc thù. Bước quá độ từ lĩnh vực của xã hội công dân vào chính trị, vào hoạt động Nhà nước, sự tham gia chính trị của các thành viên bình đẳng trong xã hội công dân làm cho họ thành công dân tự do. Họ xem như là sự giải phóng về mặt chính trị, điều thường xảy ra trong thời kỳ cách mạng. Theo họ mức phát triển cao của xã hội công dân cho phép chuyển hóa quyền lực chính trị bằng con đường ít thiệt hại nhất cho xã hội, đồng thời nó bảo đảm cơ sở dân chủ cho sự hoạt động của chính quyền đó. Các học giả tư sản luôn nêu lên chiêu bài là, sự yếu kém, sự không phát triển của xã hội công dân, sự nghèo nàn của các thể chế dân chủ và văn hóa trong xã hội dẫn tới tình trạng: Nhà nước là lực lượng duy nhất trong các chương trình cải cách xã hội và điều lo ngại nhất lúc này là Nhà nước đó lại phát triển theo hướng cực đoan. Theo họ, một trong những biểu hiện cực đoan đó là quyền lực trung ương được phát triển lên tới mức chưa từng có, sự áp đặt từ trên xuống trở thành phổ biến và tương đương với chúng là sự hạ thấp vai trò, vị trí tự quản của địa phương. Nên cơ sở lập luận kinh tế, họ cho rằng ở các nước phát triển thì nền tảng của xã hội công dân nằm trong kinh tế, còn ở các nước đang phát triển, chúng nằm trong các phong tục, tập quán, truyền thống và tôn giáo. Theo họ các yếu tố của xã hội công dân góp phần làm cho Nhà nước giữ được trạng thái cân bằng, giữ cho Nhà nước không phát triển theo hướng cực đoan và nhờ đó tạo nên môi trường hoạt động "tự do" cho cá nhân.

Theo các học giả phương Tây, các quyền và tự do của công dân, tài sản của họ là nền tảng của xã hội công dân. Xã hội công dân và Nhà nước pháp quyền bắt đầu từ các công dân, từ các quyền lợi và tự do của họ. Arixtốt, người đầu tiên nói về xã hội công dân đã nêu: "Trong một chế độ Nhà nước bị tha hóa, người tốt là một công dân tồi, còn trong một Nhà nước pháp quyền thì khái niệm một người tốt và khái niệm một công dân tốt trùng hợp với nhau"<sup>2</sup>.

Nhà triết học Trung Quốc cổ đại Khổng Tử đã nói: độ cao của con người được đo không phải từ gót chân lên tới đỉnh đầu, mà từ đầu tới trời. Con

---

1. A. Aphanaxiep - M. Phêrô: *Kinh nghiệm của thuật ngữ tư duy mới*, tiếng Nga, Nxb Tiến bộ, M. 1992, tr. 37.

2. Arixtốt: *Chính trị*, tiếng Nga, M. 1911, tr. 106.

người là thước đo của mọi giá trị, mọi chân lý, là cơ sở để đánh giá một Nhà nước, một nền pháp luật, một xã hội là tiến bộ hay không. Quan điểm này thể hiện được sự kính trọng đối với con người - giá trị cao nhất của nền văn minh. Chính trong sự kính trọng và quan tâm tới con người, tới cá nhân, chúng ta tìm thấy những nguyên tắc của chủ nghĩa nhân văn hiện đại, của xã hội công dân và Nhà nước pháp quyền. Những nguyên tắc đó, tuyên bố ra thì dễ, nhưng đưa vào cuộc sống thì rất khó, đặc biệt trong lĩnh vực sở hữu. Trong các cuộc cách mạng, vấn đề quan trọng nhất là vấn đề chính quyền, vấn đề quan trọng thứ hai là vấn đề sở hữu. Nhưng xét đến cùng thì vấn đề sở hữu lại có tác dụng quyết định đến sự tồn tại của một chính quyền, một chế độ Nhà nước.

Xã hội công dân hình thành và phát triển trên cơ sở bùng nổ của sở hữu tư nhân. Tuyên ngôn của cách mạng Pháp năm 1789 về quyền con người và quyền công dân đã thừa nhận sở hữu tư nhân như một quyền thiêng liêng và bất khả xâm phạm. Sở hữu tư nhân trong thời kỳ cách mạng tư sản có hai mặt tác dụng: nó phân hóa con người thành giai cấp đối kháng, thù địch, làm bùng cháy trong con người lòng tham lam, ích kỷ, thói đạo đức giả và nhiều tính xấu khác, mặt khác nó còn đã đánh thức dậy trong mỗi cá nhân mối quan tâm đặc biệt đến sản xuất kinh doanh, đến việc làm giàu. Tư hữu đã giúp cho việc hình thành nên các điều kiện kinh tế - tài chính của xã hội công dân tư sản. Mác vốn căm thù chế độ tư hữu là vậy, nhưng ông vẫn ủng hộ chế độ sở hữu đó khi bàn về phương thức sản xuất châu Á. Sự trì trệ, lạc hậu trong kinh tế, trong chính trị, trong quản lý xã hội, đời sống thấp kém, triển vọng xã hội không sáng sủa của xã hội phong kiến châu Á, tất cả có nguyên nhân sâu xa, theo Mác là không có sở hữu tư nhân về đất đai ở vùng châu Á rộng lớn đó. Kể từ khi Hêghen viết: "Mặc dù rất phong phú của cải, xã hội công dân vẫn không đủ giàu tới mức có thể chống lại được nghèo nàn, đói khổ"<sup>1</sup> cho đến nay đã có những biến đổi cực kỳ to lớn: sự giàu có ở các nước công nghiệp phát triển theo kiểu phương Tây chứng tỏ rằng, ở đó đã hình thành nên kiểu xã hội công dân tư sản và xã hội công dân đó trong chừng mực nhất định đã giải quyết được nhiều vấn đề kinh tế và xã hội như bảo đảm mức sống cao, bảo hiểm xã hội được chú trọng và có hiệu quả, y tế và giáo dục phát triển. Xã hội đó về hình thức bề ngoài có vẻ như đã có khả năng điều hòa quyền lợi giữa các giai cấp trong một nước, một dân tộc, hạn chế được các xung đột xã hội. Có thể nói là những người vô sản ở xã hội công dân tư sản đương đại có những thay đổi nhất định, họ không còn hoàn toàn

---

1. Hêghen: *Triết học pháp quyền, Tuyển tập*, tập 4, tiếng Nga, Nxb Tư tưởng, 1959, tr. 255.

là những người vô sản trong thời kỳ tiền tích lũy tư bản. Hiện nay, ở các nước tư bản chủ nghĩa nhiều công nhân có tiền gửi ở ngân hàng, một số có cổ phần trong các xí nghiệp, và như vậy, bằng nhiều mảnh khõe, giai cấp tư sản đã cố tạo ra hình ảnh là ngoài tiền lương, công nhân còn như có vẻ có thêm thu nhập do lãi suất của xí nghiệp đem lại. Tuy nhiên thực chất, chế độ tư bản hiện nay vẫn là chế độ xã hội dựa trên cơ sở bóc lột giai cấp công nhân và nhân dân lao động, cho dù đã có những thay đổi đáng kể trong chế độ xã hội đó so với trước.

Những kinh nghiệm xây dựng và phát triển của xã hội công dân và Nhà nước pháp quyền kiểu tư sản có thể giúp cho chúng ta những kinh nghiệm nhất định, nhất là tránh được những điểm hạn chế về mặt bản chất của nó; và ngày càng chứng tỏ tính đúng đắn của nguyên tắc phát triển bình đẳng và kết hợp hài hòa giữa các loại sở hữu - sở hữu tư nhân, sở hữu tập thể và sở hữu Nhà nước, trong đó sở hữu nhà nước phải là chủ đạo hướng dẫn toàn xã hội, mà Đảng ta đang vận dụng.

Sự xóa bỏ vội vàng sở hữu tư nhân ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây do những điều kiện lịch sử kinh tế - xã hội lúc đó đã ấn định có thể đã làm chậm sự phát triển kinh tế, thủ tiêu tính năng động cá nhân và một số mầm mống của xã hội công dân kiểu xã hội chủ nghĩa. Thậm chí ở nhiều nước, thực tế đó cùng với sự bao vây phá hoại của hệ thống đế quốc đã làm nền kinh tế khủng hoảng trầm trọng. Tuy nhiên, kinh nghiệm cũng cho thấy rằng, ở các nước mà sở hữu nhà nước bị xóa bỏ phần lớn thì kết quả phát triển kinh tế cũng tồi tệ, cực đoan trong quan niệm về sở hữu, hoặc theo hướng này, hoặc theo hướng kia đều không có triển vọng. Thực tế phát triển kinh tế của một số nước trên thế giới cho thấy rằng, sẽ hợp lý và hiệu quả khi sở hữu nhà nước chiếm khoảng 20 - 30% tổng sở hữu xã hội. Trong đó khoảng 2/3 thuộc về sở hữu nhà nước ở cấp địa phương. Cũng theo kinh nghiệm trên, sở hữu tư nhân chiếm khoảng 20 - 30%. Còn lại là khoảng 40 - 50% là sở hữu tập thể dưới nhiều dạng: sở hữu của công ty cổ phần, sở hữu hợp tác xã, sở hữu của hiệp hội, v.v... Ở nhóm thứ ba này, chủ sở hữu không phải là một người, mà là một nhóm người. Tất nhiên, sự xê dịch phần trăm sở hữu ở từng nước có thể khác nhau phụ thuộc vào điều kiện lịch sử, song sự xê dịch đó ở một số nước có biên giới của nó và sự vượt quá biên giới đó sớm muộn cũng sẽ dẫn tới tình trạng tiêu cực. Theo một số nhà nghiên cứu thì có thể cơ cấu hợp lý cho việc chuyển sang cơ chế thị trường là khoảng 20 - 35% sở hữu nhà nước, 20 - 25% sở hữu tư nhân, khoảng 40 - 50% là sở hữu tập thể ở các dạng khác nhau<sup>1</sup>.

---

1. V. Keyderov: *Xã hội công dân, các chế định dân chủ và tiềm năng trí thức*, tiếng Nga, Nxb Học viện Quản lý Liên bang Nga, M. 1993, tr. 75.

Sở hữu là sự kết hợp mang tính mâu thuẫn của hai thái cực trong mối quan hệ chung và riêng. Chủ nghĩa không giới hạn của chủ sở hữu đã đem đến không ít thiệt hại cho xã hội và chính xã hội loài người đã học được cách hạn chế điều đó. Trong pháp luật La Mã, lúc đầu người ta cũng ghi nhận quyền tuyệt đối của chủ sở hữu trong việc sử dụng và định đoạt tài sản của mình, thậm chí có quyền giết nô lệ. Về sau các quyền đó bị hạn chế dần. Tính cực đoan của quyền sở hữu tuyệt đối cũng đã gây nên nhiều thiệt hại trong việc sử dụng sức lao động ở thời kỳ tích lũy tư bản. Điều đó sau này mới được hạn chế bởi các luật lệ về công xưởng.

Mặt khác, tuyệt đối hóa sở hữu công cộng tới mức cực đoan, duy ý chí ở nhiều nước xã hội chủ nghĩa cũ cũng đã không đem lại hiệu quả kinh tế. Tình trạng vô trách nhiệm, làm ăn không hiệu quả đã trở thành phổ biến. Một trong những nguyên nhân cơ bản là tài sản không được quản lý chặt chẽ, sở hữu không gắn với con người cụ thể.

Có thể nói rằng, giữa hai trạng thái cực đoan - quá chung hoặc quá riêng - tồn tại hàng trăm, hàng ngàn hình thức sở hữu có tính chất đan xen. Việc điều chỉnh đối với hoạt động của chủ sở hữu được tiến hành bằng nhiều biện pháp khác nhau như biện pháp kinh tế, biện pháp pháp luật, v.v... nhưng các biện pháp đó phải tuân thủ một nguyên tắc: phát huy cao nhất tính năng động kinh tế của cá nhân. Thuế là đòn bẩy quan trọng nhằm khuyến khích hay hạn chế phát triển kinh doanh. Ví dụ, ở Thụy Điển vào những năm 70 của thế kỷ XX, Nhà nước đã đánh thuế cao vốn đầu tư vào các công trình công cộng. Việc làm đó khiến các nhà đầu tư phải chuyển hướng đầu tư, thậm chí phải đưa vốn ra nước ngoài làm ăn, nơi mà biểu thuế thấp hơn. Biện chứng của sự kết hợp cơ cấu và tỷ lệ giữa các loại hình sở hữu không chấp nhận những biểu đồ xơ cứng, không tuân thủ những công thức giáo điều. Biện chứng đó đòi hỏi phải nghiên cứu tình hình thực tế một cách nghiêm túc, nên tránh việc định kiến rồi mới bắt tay vào nghiên cứu. Hiệu quả kinh tế - xã hội là thước đo cao nhất của cơ cấu sở hữu trong xã hội ở trong một giai đoạn nhất định trên cơ sở phù hợp mục tiêu tiến bộ xã hội của loài người.

Đương thời, Xanh Ximông cho rằng, xã hội có hai loại kẻ thù đáng nguyên rủa như nhau: đó là tình trạng vô chính phủ và chế độ chuyên chế, độc tài. Xã hội công dân thời cách mạng tư sản như một sự chín muồi các quan hệ cho phép loại trừ được cả hai trạng thái nói trên. Hêghen khi phân tích xã hội công dân đã dựa vào hai nguyên tắc cơ bản: một là, các cá nhân trong hoạt động thực tế chỉ theo đuổi và tuân thủ các quyền lợi của mình, hai là, giữa các cá nhân đó hình thành nên các mối quan hệ xã hội mà trong

đó mỗi cá nhân chỉ phụ thuộc vào bản thân mình. Ở đây khái niệm xã hội công dân được Hêghen hiểu, trước tiên, như cơ cấu kinh tế tư bản chủ nghĩa. Trong lời nói đầu cuốn "Góp phần phê phán kinh tế - chính trị học" Mác viết rằng, các quan hệ pháp luật và hình thức Nhà nước "bắt nguồn từ những điều kiện sinh hoạt vật chất mà toàn bộ đã được Hêghen, theo cách của người Anh và Pháp thế kỷ thứ XVIII, gọi gộp chúng lại là "xã hội công dân"<sup>1</sup>. Trong tiếng Đức, thuật ngữ "xã hội công dân" có thể hiểu theo hai cách: xã hội công dân như một cơ cấu các quan hệ sở hữu tư nhân và xã hội công dân như các quan hệ kinh tế thị trường mà trong đó các chủ thể hoạt động thông qua cạnh tranh bình đẳng, thông qua các quá trình khác nhưng không có sự can thiệp của Nhà nước. Như vậy, từ "công dân" ở đây không chỉ là tính từ đơn thuần cho khái niệm "xã hội", cụm từ "xã hội công dân" chỉ có nghĩa khi trong xã hội đó hình thành các quan hệ cho phép cá nhân thể hiện đầy đủ khả năng sáng tạo của mình trong tất cả các lĩnh vực, khi tự do cá nhân được phát triển thực sự. Chỉ với những ý nghĩa đó, hai khái niệm "xã hội" và "xã hội công dân" cũng đã khác nhau nhiều. Khái niệm "xã hội công dân" hẹp hơn nhiều so với khái niệm "xã hội" và xã hội công dân cũng ra đời muộn hơn nhiều so với xã hội nói chung.

Đặc trưng chính trị quan trọng của xã hội công dân kiểu tư sản là Nhà nước pháp quyền kiểu tư sản. Không thể hình dung nên xã hội công dân mà trong đó không có Nhà nước pháp quyền và cũng không thể có Nhà nước pháp quyền, nếu Nhà nước đó không phục vụ xã hội công dân mang bản chất của giai cấp nhất định. Giữa chúng có mối quan hệ qua lại và tương hỗ lẫn nhau. Trong nhận thức lý luận, việc đề cao quá mức hoặc xã hội công dân, hoặc Nhà nước pháp quyền có thể dẫn tới việc đem đối lập kinh tế với chính trị và điều đó có thể dẫn tới những hậu quả xã hội xấu.

---

1. C. Mác - Ph. Ăngghen: *Toàn tập*, tập 13, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1993, tr. 14.



## B. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM TRONG LỊCH SỬ

---

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện đại sẽ được xây dựng không phải trên một miếng đất trống, mà là sự tiếp tục của Nhà nước Việt Nam trong lịch sử, là sự phát triển của các Nhà nước dân chủ nhân dân và xã hội chủ nghĩa hiện tại trên một tầm cao mới. Trong các tiền đề cho việc xây dựng và phát triển Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì tiền đề lịch sử là rất quan trọng. Khi trả lời cho câu hỏi: "Vì sao mà làm quốc sử?", Phạm Công Trứ đã viết: "Vì sử chủ yếu là để ghi chép sự việc. Có chính trị của một đời tất phải có sử của một đời. Mà ngòi bút chép sử giữ nghị luận rất nghiêm, ca ngợi đời thịnh trị thì sáng tỏ ngang với mặt trời, mặt trăng, lên án kẻ loạn tặc thì gay gắt như sương thu lạnh buốt. Người thiện biết có thể bắt chước, người ác biết có thể tự răn, quan hệ đến việc chính trị không phải là không nhiều"<sup>1</sup>. Ông cha ta đã làm nên lịch sử vẻ vang của dân tộc, lại còn cố gắng ghi chép lại lịch sử đó với mong muốn hậu thế sẽ tìm ra ở trong đó những kết luận có ích cho cuộc sống. Với tinh thần "gạn đục, khơi trong" mà Hồ Chủ tịch vẫn dạy, chúng ta hãy trở lại với lịch sử phát triển Nhà nước và pháp luật Việt Nam.

Theo những kết quả nghiên cứu khoa học mới nhất, Việt Nam là một trong những cái nôi của loài người<sup>2</sup>. Những dấu vết của người - vượn như răng của người - vượn ở hang Thẩm Khuyên và Thẩm Hai tỉnh Lạng Sơn, công cụ bằng đá của người - vượn ở núi Đọ tỉnh Thanh Hóa, ở Hàng Gòn và Dầu Giây trong vùng Xuân Lộc tỉnh Đồng Nai cho chúng ta thấy vào thời Cánh Tân, con người đã sinh sống ở nhiều nơi và từ miền Nam lên miền Bắc nước ta.

---

1. Phạm Công Trứ: *Đại Việt sử ký tạc biên - Đại Việt sử ký toàn thư*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1993, tr. 96.

2. Hà Văn Tấn: *Việt Nam thời nguyên thủy - Lịch sử Việt Nam*, tập 4, (chủ biên Phan Huy Lê), Nxb Đại học và Giáo dục chuyên nghiệp, H. 1991, tr. 13-38.

Ở hang Thẩm Ôm trên miền tây tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh đã tìm thấy răng người Thẩm Ôm vừa có những đặc điểm của người - vượn, vừa có đặc điểm của người hiện đại. Tương tự như vậy, trong hang Hùm thuộc tỉnh Hoàng Liên Sơn cũng tìm được răng người có đặc điểm hiện đại. Điều đó cho phép các nhà sử học đưa ra giả thuyết: Phải chăng người Thẩm Ôm là người vượn cuối cùng và người Hang Hùm là người hiện đại đầu tiên ở Việt Nam. Nếu đúng như vậy thì người hiện đại đã xuất hiện ở Việt Nam rất sớm, cách chúng ta hơn chục vạn năm<sup>1</sup>.

Trong khoảng thời gian rất dài người cổ Việt Nam cư trú ở các vùng rừng núi và sinh sống bằng săn bắn, hái lượm. Nhưng theo các phát hiện mới của khảo cổ học thì nông nghiệp đã nảy sinh trong lòng văn hóa Hòa Bình. Bằng phương pháp phân tích bào tử phấn hoa, người ta tìm thấy phấn hoa họ rau đậu trong một số hang như Sùng Sàm (Hà Sơn Bình), Thẩm Khương (Lai Châu). Các bộ lạc Hòa Bình đã thực hiện một bước nhảy có ý nghĩa to lớn trong đời sống nhân loại: Phát minh nông nghiệp. Có thể nói: "Đông Nam Á là một trong những trung tâm phát sinh nông nghiệp sớm nhất của nhân loại. Việt Nam nằm trong trung tâm đó và các bộ lạc nguyên thủy Việt Nam đã có đóng góp to lớn vào phát minh quan trọng đó"<sup>2</sup>.

Trong thời kỳ thứ nhất của phát minh nông nghiệp, khi người ta mới chỉ biết trồng các loại rau củ thì sản phẩm nông nghiệp còn rất ít và chúng chưa đóng vai trò quyết định trong việc đảm bảo đời sống của con người. Phải đợi đến giai đoạn thứ hai của phát minh ấy, khi con người biết trồng lúa thì trong đời sống các bộ lạc mới thực sự có bước chuyển biến lớn lao. Hiện nay, người ta chưa xác định được thời gian xuất hiện nền văn minh trồng lúa ở Việt Nam, chỉ ước tính vào khoảng cuối thời kỳ đồ đá mới (khoảng 5-6 nghìn năm cách ngày nay) thì hầu hết các bộ lạc nguyên thủy ở Việt Nam đều đã tiến đến giai đoạn nông nghiệp trồng lúa.

Trong sản xuất, công cụ lao động đóng vai trò quyết định đến năng suất, hiệu quả. Điều đáng chú ý trong đời sống kinh tế các bộ lạc ở Việt Nam là sự xuất hiện đồng và thuật luyện kim. Điều đó đã xảy ra ở các bộ lạc Phùng Nguyên cách đây khoảng 4.000 năm. Chính nhờ sự xuất hiện loại hình công cụ lao động mới đó, các bộ lạc Phùng Nguyên đã trở thành các bộ lạc tiên

---

1, 2. Hà Văn Tấn: *Sđd*, tr. 6, 20.

tiến đương thời và họ đã góp phần quan trọng trong việc hình thành nền văn minh Sông Hồng.

Trải qua hàng chục vạn năm tồn tại và phát triển, bằng lao động sáng tạo, tổ tiên nguyên thủy của chúng ta đã từng bước tạo dựng nên cơ đồ Việt Nam. Chính những kỳ tích của tổ tiên chúng ta - biết đến nông nghiệp cách đây hơn một vạn năm, biết chế tạo đá cách đây khoảng một vạn năm, biết đến hợp kim đồng thau cách đây khoảng bốn nghìn năm, v.v... đã chuẩn bị cho thời kỳ phát triển mới của dân tộc ta - thời đại Hùng Vương rực rỡ với sự hình thành Nhà nước Việt Nam đầu tiên.

Lịch sử hình thành và phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam từ thời đại Hùng Vương cho đến hôm nay thường được các nhà nghiên cứu chia thành các giai đoạn như sau:

- Sự hình thành Nhà nước đầu tiên trong lịch sử Việt Nam (thời đại Hùng Vương - Nhà nước Văn Lang, Âu Lạc).
- Nhà nước và pháp luật Việt Nam thời kỳ đấu tranh giành độc lập dân tộc (179 trước công nguyên đến đầu thế kỷ X).
- Nhà nước và pháp luật thời kỳ độc lập tự chủ (từ thế kỷ X đến thế kỷ XIX).
- Nhà nước và pháp luật dưới thời thuộc Pháp (1858-1945).
- Nhà nước và pháp luật Việt Nam dân chủ nhân dân và xã hội chủ nghĩa từ Cách mạng tháng Tám 1945 đến nay<sup>1</sup>.

Trên cơ sở nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển Nhà nước và pháp luật Việt Nam có thể nêu ra một số đặc điểm của quá trình đó. Ở đây, chỉ nêu ra những đặc điểm, mà theo đó nó có thể sẽ ảnh hưởng (hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp) đến quá trình hình thành và phát triển Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện đại. Những đặc điểm đó là:

a) Nhà nước và pháp luật Việt Nam ra đời rất sớm.

---

1. Vũ Thị Phụng: *Lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1993; Đinh Gia Trinh: *Sơ thảo lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam (từ nguồn gốc đến thế kỷ XI)*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1968; *Sơ thảo lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam (từ Cách mạng tháng Tám đến nay)*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1993.

b) Trong việc hình thành Nhà nước Việt Nam, ngoài những nguyên nhân thông thường (xã hội phân hóa, xuất hiện giàu nghèo, đấu tranh giai cấp, v.v...) có hai lý do đặc biệt: Thứ nhất là: Nhu cầu tự vệ chung, đoàn kết chống ngoại xâm. Thứ hai là: Nhu cầu làm thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp.

c) Sự phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam luôn chịu sự ảnh hưởng sâu sắc của Nhà nước và pháp luật nước ngoài.

d) Sự phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam chịu ảnh hưởng lớn của Nho giáo, pháp luật, không đóng vai trò thống trị trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội.

đ) Nhà nước và pháp luật thường xuyên được sử dụng như công cụ của giai cấp phong kiến và ngoại bang nhằm thống trị và bóc lột nhân dân lao động.

e) Tuy vậy, Nhà nước phong kiến cũng có nhiều cố gắng trong việc xây dựng và phát triển pháp luật.

g) Pháp luật sớm đưa vào phạm vi điều chỉnh của mình những vấn đề của đời sống kinh tế - xã hội, chứ không phải chỉ phát triển Luật Hình sự.

h) Pháp luật đã cố gắng phản ánh những truyền thống dân tộc tốt đẹp như cần cù, thông minh, nhân ái, công bằng xã hội, v.v...

Ở từng giai đoạn nhất định, Nhà nước phong kiến có định hướng tìm tòi các giải pháp nhằm hoàn thiện bộ máy nhà nước (thi cử để tuyển chọn công chức, đề ra luật pháp chống tham nhũng, v.v...).

k) Đạo đức, phong tục, tập quán giữ vai trò quan trọng trong việc điều tiết các quan hệ xã hội.

l) Nhà nước Việt Nam chưa kinh qua thời kỳ dân chủ tư sản.

Trong quá trình nghiên cứu kỹ hơn lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam, chắc chắn chúng ta sẽ phát hiện thêm các đặc điểm có ảnh hưởng tới suy nghĩ về cấu trúc Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện đại. Riêng một số đặc điểm Nhà nước và pháp luật hiện nay, sẽ được đề cập khi bàn về các tiền đề hiện đại cho việc hình thành Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sau đây chúng ta sẽ dừng lại một số đặc điểm nêu trên để có những kết luận cụ thể hơn.

Nhà nước và pháp luật Việt Nam xuất hiện rất sớm. Cùng với sự phát triển của lực lượng sản xuất, quá trình phân hóa xã hội cũng diễn ra từ từ

và vào cuối thời Hùng Vương trong xã hội Việt Nam đã có tình trạng phân biệt về của cải và thân phận con người. Tất nhiên, theo các tài liệu mộ táng đã được khảo cổ xác nhận thì sự phân hóa theo hai cực chưa thật sâu sắc. Ở giai đoạn cuối của thời đại Hùng Vương trong xã hội tồn tại ba tầng lớp:

- Tầng lớp quý tộc.
- Tầng lớp nô tỳ.
- Tầng lớp dân tự do của công xã nông thôn.

Thời đại Hùng Vương, theo các truyền thuyết, kéo dài khoảng 2000 năm trước công nguyên. Bên cạnh nguyên nhân chính là đối kháng và đấu tranh giai cấp, đã xuất hiện những nguyên nhân thúc đẩy nhanh hơn quá trình hình thành Nhà nước, đó là nhu cầu thủy lợi và tự vệ.

Thiên nhiên Việt Nam với địa hình, đất đai, khí hậu, vốn mang trong mình những thử thách lớn đối với con người. Thời đại Hùng Vương là lúc con người tích cực chinh phục thiên nhiên, mở mang lãnh thổ cho sản xuất nông nghiệp ở vùng châu thổ sông Hồng. Với khí hậu nắng lắm mưa nhiều, công việc trị thủy luôn luôn đòi hỏi những chi phí lớn về người và của (các con đê ở các sông thuộc miền Bắc nước ta tuy được xây dựng sau này nhưng chúng cũng là chỉ số nói lên công sức to lớn mà tổ tiên chúng ta bỏ ra nhằm chinh phục thiên nhiên). Nền tảng kinh tế nước ta thời đó là nông nghiệp trồng lúa nước. Điều đó càng đòi hỏi phải xây dựng một hệ thống thủy lợi tưới tiêu hoàn chỉnh. Chính công việc vĩ đại đó, nhưng lại xảy ra hàng ngày, hàng tháng, hàng năm, đã được nhân dân ta phản ánh qua truyện thần thoại "Sơn Tinh - Thủy Tinh" đó là sự tập hợp của nhiều người, nhiều gia đình, nhiều công xã trong sự nghiệp trị thủy. Việc quản lý công việc đó, đến lượt mình đòi hỏi sự xuất hiện của vai trò tổ chức quyền lực nhà nước như Mác nói: "Nó kiên quyết đòi hỏi sự can thiệp của quyền lực tập trung của chính phủ, do đó mà có cái chức năng kinh tế mà tất cả các chính phủ châu Á đều buộc phải thực hiện, cụ thể là chức năng tổ chức các công trình công cộng"<sup>1</sup>.

Nước ta ở vào một vị trí vừa thuận tiện cho việc giao lưu kinh tế, văn hóa nhưng cũng là nơi lăm đụng độ và dễ bị tiến công từ nhiều phía. Trong Đại Việt sử ký toàn thư có chép, Nước Văn Lang "Đông giáp biển Nam Hải, Tây đến Ba Thục, Bắc đến Hồ Động Đình, Nam giáp nước Hồ Tôn, tức nước

---

1. C. Mác: *Bàn về các xã hội tiền tư bản*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1975, tr. 57.

Chiêm Thành"<sup>1</sup>. Ở vào vị trí như thế, yêu cầu tự vệ, chống các mối đe dọa từ bên ngoài đến vì thế, cũng sớm được đặt ra và ngày càng bức thiết. Truyền thuyết dân gian cũng phản ánh nhiều cuộc xung đột gay gắt, nhiều cuộc chiến đấu ác liệt chống các thứ "giặc" được gọi là "giặc Man", "giặc Ân", "giặc Hồ Tôn", "giặc Mũi Đỏ", "giặc Thục"... Khảo cổ học cũng cho chúng ta những cứ liệu quan trọng về giả thiết này. Nếu như vũ khí chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong toàn bộ hiện vật khai quật được ở giai đoạn Phùng Nguyên (ở Văn Điển là 0,28%, ở Phùng Nguyên là 0,84%, ở Lũng Hòa là 2,91%) thì tỷ lệ đó tăng vọt lên ở giai đoạn Đông Sơn (ở Vinh Quang là 50,6%, ở Thiệu Dương là 59,8%, ở Đông Sơn là 63,29%). Không những tỷ lệ vũ khí tăng lên rõ rệt, mà chủng loại vũ khí cũng trở nên phong phú, đa dạng<sup>2</sup>. Nhu cầu tự vệ chống ngoại xâm không chỉ thúc đẩy sự ra đời của Nhà nước sớm hơn, mà còn góp phần sớm hình thành Nhà nước trung ương tập quyền. Bởi vì, chỉ có sức mạnh to lớn của cả nước, dưới sự lãnh đạo của một Nhà nước trung ương (chứ không phải Nhà nước phong kiến cát cứ địa phương), mới cho phép ông cha ta giành và giữ gìn độc lập dân tộc.

Trong Đại Việt sử ký toàn thư có đoạn: "Hùng Vương lên ngôi, đặt quốc hiệu là Văn Lang... chia nước làm 15 bộ"<sup>3</sup>... Hùng Vương là người đứng đầu cả nước về quyền lực, cha truyền con nối được 18 đời. Dưới Vua và giúp việc cho Vua là các Lạc hầu. Dưới Lạc hầu là Lạc tướng. Đứng đầu các bộ lạc là Lạc tướng. Ở buổi ban đầu này, cấu trúc Nhà nước còn rất đơn sơ, nó chưa có bộ máy đồ sộ như chúng ta thường quan niệm.

Về mặt thời gian, các nhà sử học cho rằng, nước Văn Lang, với tư cách là một Nhà nước phôi thai ra đời vào khoảng thế kỷ VII trước công nguyên<sup>4</sup>.

Còn về mặt pháp luật, hiện nay không có một tài liệu nào về pháp luật thành văn thời kỳ hình thành Nhà nước Văn Lang. Phải sau này, sau khởi nghĩa Hai Bà Trưng, Mã Viện mới tâu lên vua Hán rằng: "Luật Việt khác luật Hán hơn mười việc". Lời nói trên đây của Mã Viện cho thấy "luật Việt" của chúng ta đã có trước khi kẻ thù phương Bắc đặt chân lên nước ta và

---

1. Đào Duy Anh: *Đất nước Việt Nam qua các đời*, Nxb Thuận Hóa, Huế, 1994, tr. 17.  
Ngô Sĩ Liên: *Đại Việt sử ký toàn thư*, tập 1, Nxb Khoa học xã hội, H. 1993, tr. 133.

2. Phan Huy Lê: *Quá trình hình thành nước Văn Lang*, trong cuốn *Lịch sử Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1991, tr. 90.

3. Ngô Sĩ Liên: *Sđđ*, tr. 133.

4. Phan Huy Lê: *Sđđ*, tr. 93.

chúng tỏ người Việt có cách sống, cách ứng xử khác với người Hán. Tuy vậy, theo ý kiến của các nhà nghiên cứu, "luật Việt" ở đây chỉ là các luật tục, tập quán mang tính pháp luật (chứ chưa phải là luật thành văn). Song "luật" đó là chung cho người Lạc Việt, chứ không phải là luật riêng của địa phương nào<sup>1</sup>.

Có mối liên hệ nào chăng giữa sự xuất hiện rất sớm của Nhà nước và pháp luật Việt Nam với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện đại? Có một chiều dài lịch sử như vậy, Nhà nước và pháp luật Việt Nam chứng tỏ một sức sống dồi dào, một khả năng thích ứng với hoàn cảnh lịch sử.

Chính trong quá trình tồn tại và phát triển đó, Nhà nước Việt Nam (xã hội Việt Nam) đã chắt lọc, hun đúc nên những truyền thống vẻ vang của mình. Cho nên trong quá trình xây dựng Nhà nước và pháp quyền hiện đại, việc quan trọng đầu tiên là phải biết giữ và phát huy truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam, của Nhà nước và pháp luật Việt Nam. Coi thường các truyền thống đó, chỉ đề cao học thuyết này học thuyết kia từ bên ngoài là mở đầu của sự thất bại. Trong lịch sử đã có những giai đoạn mà pháp luật được tôn trọng và chấp hành nghiêm, mà một trong các lý do dẫn tới điều đó là sự tôn trọng truyền thống dân tộc. Có người còn nêu lên rằng: "Một điều đáng lưu ý là luật thời Lê tuy được soạn thảo ra nhằm điều chỉnh hành vi xã hội theo định hướng của chính quyền, nhưng chứa đựng rất nhiều những giá trị phản ánh những phong tục, tập quán, những truyền thống của dân tộc" và "những nhà làm luật thời Hồng Đức đã đứng vững trên lập trường dân tộc và thấu hiểu các phong tục, tập quán phổ biến trong dân chúng"<sup>2</sup>.

Mặt khác, bề dày lịch sử của Nhà nước và pháp luật Việt Nam cũng tạo ra tính bảo thủ, tính "ỳ" của một cơ cấu tổ chức. Đối với một con người, cũng như một tổ chức, bảo thủ là cản trở lớn trong việc tiếp thu cái mới (từ bên trong cũng như từ bên ngoài). Kinh nghiệm phát triển các nước cho thấy, ở những nước mà phong tục, tập quán, truyền thống giữ vai trò quan trọng trong đời sống xã hội thì việc tiếp thu cái mới (công nghệ mới, kỹ thuật mới, phong cách lao động công nghiệp) thường gặp nhiều khó khăn.

Muốn phát triển phải có những biện pháp đặc biệt. Nước Nhật đã đem lại một ví dụ điển hình. Khi định hướng cho quá trình công nghiệp hóa theo

---

1. Vũ Thị Phụng: *Sđd*, tr. 15.

2. Vũ Minh Giang: *Xây dựng lối sống theo pháp luật nhìn từ góc độ lịch sử truyền thống*. Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 3 năm 1993, tr. 16.

kiểu châu Âu, Nhật đã cử nhiều người sang Đức học luật và quyết định đưa dần hệ thống pháp luật của Đức vào Nhật. Tất nhiên, hệ thống pháp luật đó được Nhật hóa thông qua các văn bản pháp quy của Nhật<sup>1</sup>. Trước khi diễn ra cuộc cải cách Minh trị (1868) xã hội Tokyogawa đã từng trải qua một giai đoạn rèn luyện kỹ luật bằng pháp luật<sup>2</sup>. Ở các quốc gia trẻ, sự nhạy cảm với cái mới thường cao hơn. Thực chất của quá trình tiếp thu cái mới bao gồm hai mặt: bỏ cái cũ đi và nhận cái mới vào. Càng ít bị ràng buộc bởi cái cũ thì sự tiếp nhận cái mới diễn ra càng nhanh<sup>3</sup>.

Để đuổi kịp các nước tiên tiến trên thế giới về mặt kinh tế, Việt Nam phải phát triển mạnh khoa học kỹ thuật, tiếp thu công nghệ mới, cơ chế quản lý mới, phát triển mạnh nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường dưới sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đó là một trong các nhiệm vụ chính của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hôm nay. Để làm được việc đó, Nhà nước phải có những biện pháp nhằm khắc phục sự bảo thủ, trì trệ trong bản thân bộ máy nhà nước.

Cuộc cải cách hành chính đối với bộ máy nhà nước hiện nay theo tinh thần Nghị quyết 8 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII, là một trong những cố gắng theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Hãy trở lại với vấn đề tự vệ và thủy lợi như những nguyên nhân hình thành nên Nhà nước Việt Nam đầu tiên. Như đã nói ở trên, tự vệ và thủy lợi là những yếu tố khách quan, chúng nảy sinh và phát triển không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của các bộ tộc người Việt Nam lúc bấy giờ. Và chúng đặt ra những đòi hỏi rất khắc nghiệt: nếu giải quyết được thì dân tộc Việt Nam có thể tồn tại và phát triển, không giải quyết được thì sẽ bị đồng hóa, bị tiêu diệt. Ở đây, ngay trong hai nguyên nhân ấy cũng có mối quan hệ rất mật thiết. Để tồn tại và phát triển phải biết tự vệ. Để tự vệ tốt phải có sức mạnh về người và của. Để có sức mạnh ấy phải có một nền kinh tế phát triển, mà nền kinh tế nước ta lúc bấy giờ mới chỉ là nền nông nghiệp trồng lúa nước. Để nông nghiệp trồng lúa phát triển, phải làm tốt công việc thủy lợi. Như

---

1. Can Bober: *Sđđ*, tr. 65.

2. Vũ Minh Giang: *Sđđ*, tr. 17.

3. Ở Mỹ có quan niệm chia các nhà lãnh đạo thành "các nhà lãnh đạo theo kiểu truyền thống" và "các nhà lãnh đạo mang tinh thần kinh doanh". Xem: David Dsborne - Ted Gaebler: *Sáng tạo lại chính phủ*, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế TW, H. 1995, tr. 257.



vậy, tự vệ và thủy lợi đều là những nhiệm vụ quan trọng đối với Nhà nước Việt Nam đầu tiên. Cần phải nói thêm rằng, hai nhiệm vụ đó luôn luôn tồn tại như những sứ mạng thiêng liêng của các Nhà nước Việt Nam trong lịch sử. Nhưng cái cần nhấn mạnh ở đây là: ngay từ buổi sơ khai của mình, Nhà nước Việt Nam đã biết đón nhận và giải quyết tốt những chức năng có ý nghĩa chung với cả cộng đồng Việt Nam, với cả xã hội Việt Nam. Lúc bấy giờ và đặc biệt sau này, Nhà nước Việt Nam luôn thực hiện chức năng duy trì và bảo vệ quyền lợi của một giai cấp nhất định. Nhưng không ai phủ nhận được rằng, trong bản chất tự nhiên của Nhà nước Việt Nam đã có những phẩm chất vươn tới phục vụ quyền lợi chung của cả dân tộc, của toàn thể nhân dân.

Nhà nước pháp quyền hiện đại ở nước ta phải là một Nhà nước có khả năng giải quyết những vấn đề chung của cả xã hội Việt Nam, của toàn thể nhân dân Việt Nam. Không mơ hồ về bản chất công - nông của Nhà nước ta hiện nay, chúng ta đồng thời phải nhấn mạnh yếu tố dân tộc; yếu tố cộng đồng, yếu tố toàn dân của Nhà nước đó. Nhìn từ góc độ lịch sử, chúng ta có thể thấy rằng, Nhà nước Việt Nam trong lịch sử vốn có tiềm năng giải quyết những vấn đề chung của dân tộc.

Điều đó phải được nghiên cứu và ứng dụng nhiều hơn trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện đại. Luận điểm này ở tầm khái quát thì dễ tiếp thu. Nhưng khi ứng dụng vào thực tế thì lại không đơn giản. Chẳng hạn, ở nước ta hiện nay, quyền lợi của giai cấp công nhân về cơ bản hoàn toàn phù hợp với lợi ích dân tộc, giữa hai loại hình quyền lợi đó không có mâu thuẫn gay gắt. Nhưng thế không có nghĩa là trong việc hoạch định chính sách quốc gia, trong việc ban hành pháp luật, trong các hoạt động quản lý nhà nước khác thì hai loại hình quyền lợi trên tự khắc sẽ hòa hợp với nhau. Ví dụ, giải quyết vấn đề vay vốn ở Ngân hàng Nhà nước hiện nay ra sao, ưu tiên ai và chưa ưu tiên ai. Vấn đề càng quan trọng vì nguồn vốn tín dụng ở nước ta hiện nay còn khan hiếm. Tiêu chuẩn cao nhất để cho vay phải là hiệu quả kinh tế của việc dùng vốn - tạo ra lãi suất, tạo ra việc làm cho người lao động, đóng góp vốn vào các hoạt động từ thiện, nhân đạo, v.v..., chứ không phải là vị trí pháp lý hoặc thành phần xuất thân (nếu với cá nhân). Khẩu hiệu "dân giàu, nước mạnh" của Đảng và Nhà nước ta hiện nay là một định hướng rất đúng. "Dân" ở đây được hiểu là mọi người Việt Nam - bất luận có xuất xứ và lai lịch như thế nào - đều có quyền làm giàu trong khuôn khổ pháp luật. Tạo ra hành lang pháp lý cho sự tự do làm

giàu đó chính là nghĩa vụ của Nhà nước pháp quyền. Lịch sử dân tộc Việt Nam gắn liền với các cuộc đấu tranh của nhân dân ta nhằm giành và giữ độc lập, bảo toàn lãnh thổ thiêng liêng của Tổ quốc. Cũng chính vì thế, sự phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam chịu sự tác động rất lớn của các mô hình Nhà nước và pháp luật nước ngoài.

Đối với dân tộc Việt Nam, những biến động lịch sử của hơn mười thế kỷ dưới ách đô hộ của phong kiến phương Bắc đã nhắc nhở nhân dân ta rút ra bài học lớn: Muốn tồn tại và phát triển phải biết kết hợp hài hòa giữa truyền thống và cách tân. Kết luận đó vẫn giữ nguyên giá trị đối với ngày nay.

Nhìn từ góc độ lịch sử hình thành và phát triển của xã hội Việt Nam, của Nhà nước và pháp luật Việt Nam, có thể nhận thấy có một số vấn đề cần chú ý khi tiến hành xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện đại.

a) Xã hội Việt Nam, con người Việt Nam có ý thức tiếp cận và tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại. Yếu tố đó là bước thuận lợi cho việc tiếp nhận một cách có chọn lọc một số cơ sở lý luận của học thuyết về Nhà nước pháp quyền - một học thuyết hình thành từ lâu ở nước ngoài. Sự tiếp thu có chọn lọc những yếu tố tích cực của học thuyết Nhà nước pháp quyền hôm nay cũng có thể coi là nằm trong quá trình giao lưu văn hóa chung của loài người. Thật vậy, trong thời kỳ Bắc thuộc ở nước ta luôn luôn diễn ra hai quá trình, đó là quá trình "Hán hóa" và "Việt hóa". Cuối cùng, quá trình Việt hóa đã mạnh hơn và dân tộc ta đã giữ được bản sắc dân tộc của mình, đồng thời làm giàu hơn các giá trị văn hóa dân tộc bằng cách tiếp thụ và Việt hóa các giá trị nhân văn từ nước ngoài, ngay từ phía kẻ thù của mình. Trong giao lưu văn hóa, yếu tố quyết định cho sự thành hay bại là bản lĩnh của mỗi nền văn hóa. Bản lĩnh ở đây được hiểu như tổng hòa các yếu tố tích cực của một nền văn hóa, nó bao gồm sức sống của nền văn hóa đó trong không gian và thời gian, tính ưu việt của nó trước các nền văn hóa khác, trình độ và sự nhạy cảm của văn hóa... Sự yếu kém về bản lĩnh của một nền văn hóa không cho phép nền văn hóa đó tham gia cạnh tranh với các nền văn hóa khác. Lịch sử đã chứng minh rằng, trong quá trình giao lưu văn hóa, nền văn hóa Việt Nam đã thể hiện rõ bản lĩnh của mình. Quy luật chung đó đúng với cả lĩnh vực phát triển Nhà nước và pháp luật Việt Nam. Sự ra đời và tồn tại của Bộ luật Hồng Đức là một ví dụ. Trong bộ luật đó, yếu tố "ngoại nhập" không phải là ít, nhưng chúng đã được Việt hóa và được nhân dân ta chấp nhận. Trong giao lưu văn hóa, có hai thái độ cần phải tránh. Thứ nhất là thái độ *kỳ thị với các hiện tượng văn hóa nước ngoài*, điều này có thể xảy ra cả ở các nước phát triển lẫn các nước chậm phát triển. Nguyên nhân đó ở các

nước phát triển là sự tự tôn, ngạo mạn thái quá, còn ở các nước lạc hậu thì lại là sự tự ti dân tộc. Thái độ trên đây thường dẫn tới sự đóng cửa trong việc giao lưu văn hóa. Thứ hai là thái độ *sự sùng ngoại quá mức* dẫn tới miệt thị văn hóa dân tộc. Thái độ thứ hai cũng nguy hiểm cho việc giao lưu văn hóa. Vì coi thường văn hóa dân tộc nên người ta không hiểu hết các đặc trưng của nó, không tính tới yếu tố đặc thù của nó (khi du nhập văn hóa nước ngoài) có thể làm hại đến vốn văn hóa quý báu của dân tộc mình. Sự tiếp nhận và vận dụng một cách có chọn lọc những điểm tích cực trong học thuyết Nhà nước pháp quyền của các nước trên thế giới, nếu muốn thành công phải được tiến hành trên cơ sở tôn trọng những giá trị văn hóa Việt Nam, tìm cơ chế thích hợp cho sự vận hành cấu trúc Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, theo kiểu Việt Nam, trong điều kiện hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

b) Lối sống chưa quen trong việc tuân theo pháp luật của người Việt được hình thành trong những hoàn cảnh lịch sử cụ thể là cản trở lớn cho sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện tại. Pháp luật thành văn xuất hiện ở nước ta chính trong thời kỳ Bắc thuộc. Pháp luật đó của Nhà nước phong kiến Trung Quốc đồng thời là công cụ nô dịch, áp bức và đồng hóa người Việt. Người Việt Nam đứng trước sự lựa chọn, hoặc là chấp hành nghiêm chỉnh luật pháp của các triều đại phong kiến phương Bắc hoặc là chống lại chúng. Sự lựa chọn thứ nhất đồng nghĩa với các quá trình "Hán hóa", đồng nghĩa với sự diệt vong dân tộc. Sự lựa chọn thứ hai là con đường sống của dân tộc, mặc dù sự lựa chọn đó là "đổ thêm dầu vào lửa", là "chọc tức" kẻ thù. Nhân dân ta chọn con đường thứ hai và chấp nhận những thử thách khắc nghiệt hơn.

Đời này qua đời khác, người Việt truyền cho nhau cái ý chí không tuân thủ pháp luật của kẻ thù phương Bắc. Sự không chấp hành luật pháp, sự vi phạm chúng trong con mắt cộng đồng Việt Nam là lẽ sống, là hành động cao thượng. Trong các thư tịch cổ của Trung Quốc thường ghi nhận một thực trạng "hay phản loạn", "bất tuân" của người Việt đối với luật pháp của chính quyền đô hộ. Thay cho sự chấp hành luật pháp của Nhà nước đô hộ, người Việt ứng xử với nhau theo các tục lệ làng xã của mình. Thời kỳ Bắc thuộc hơn một nghìn năm là quãng thời gian đủ để hình thành một tập quán sống theo lệ làng, chứ không theo luật pháp. Trong các thế kỷ tiếp theo, sau khi nước nhà giành được độc lập, như đã nói ở trên, Nhà nước và pháp luật phong kiến nhiều giai đoạn là vũ khí áp bức và bóc lột nhân dân lao động. Chính điều đó tạo thêm lòng căm thù và thái độ tiêu cực của quần chúng

chúng đối với pháp luật. Vì vậy, có thể nói rằng, cho đến tận ngày nay, trong nhân dân ta vẫn tồn tại thói quen sống không theo pháp luật. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đòi hỏi phải khắc phục triệt để tình trạng trên. Đồng thời với việc hoàn chỉnh hệ thống pháp luật xây dựng một hệ thống pháp luật thật sự phản ánh đúng quyền lợi của nhân dân và tăng cường công tác giáo dục, tuyên truyền pháp luật là những hướng quan trọng trên con đường xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Lịch sử dân tộc cũng cho chúng ta những tấm gương tích cực. Ở thế kỷ XV, nhà Lê nhờ tiến hành hàng loạt biện pháp tích cực: xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, thống nhất thực hiện pháp luật trong cả nước, tăng cường giáo huấn pháp luật đã tạo ra một thời kỳ hưng thịnh của nền pháp luật Việt Nam, tạo ra kỷ cương của đất nước<sup>1</sup>.

c) Làng xã Việt Nam với những đặc trưng của nó sẽ là điểm quan trọng trong chiến lược xây dựng Nhà nước pháp quyền. Cho đến tận hôm nay, nước ta vẫn là một nước nông nghiệp, phần lớn dân cư nước ta sống ở các làng xã Việt Nam. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền chỉ có thể thực hiện thông qua con người, thông qua các cá nhân, các công dân. Làng xã là đơn vị hành chính cơ sở, là nơi diễn ra sự tác động của Nhà nước vào tuyệt đại bộ phận dân cư nước ta. Vì vậy chiến lược xây dựng Nhà nước pháp quyền phải bắt đầu từ làng xã, dựa vào làng xã, phát huy triệt để những thế mạnh của làng xã. Trải qua hàng vạn biến đổi thăng trầm trong lịch sử, các làng xã Việt Nam có xu hướng khép kín thành những đơn vị có bờ cõi riêng, có phong tục tập quán riêng (tất nhiên không phải là tuyệt đối). Tính chất khép kín của làng xã Việt Nam, một mặt tạo ra bước thuận lợi cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền kiểu mới, mặt khác có thể gây cản trở lớn cho quá trình đó. Yếu tố thuận lợi ở đây là môi trường tự quản đã xuất hiện và tồn tại trong các làng xã Việt Nam. Thật vậy, trong nhiều thế kỷ, quan hệ của Nhà nước với làng xã chỉ biểu hiện tập trung ở hai nghĩa vụ của làng xã đối với Nhà nước: bảo đảm đóng đủ sưu thuế và cung cấp đủ quân điều. Các vấn đề còn lại của làng xã là do làng xã tự định liệu, tự giải quyết. Nếp sống đó lâu rồi thành một tập quán. Nhà nước pháp quyền kiểu mới của ta là Nhà nước khuyến khích cao độ chế độ tự quản của công dân, của các tổ chức của họ, của địa phương. Trái với cơ chế quan liêu hành chính mệnh lệnh - nơi mà Nhà nước phải can thiệp vào mọi ngóc ngách của đời sống xã hội - ở Nhà nước pháp quyền trong tương lai thì tự quản là định hướng phát triển của xã

---

1. Vũ Minh Giang: *Sđd*, tr. 16.

hội. Tự quản là con đường tốt nhất nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo của cá nhân, của các tập thể lao động, của nhân dân lao động.

Mặt khác, tính tự trị, sự khép kín của các làng xã cũng sẽ là cản trở rất lớn trên con đường xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện đại. Bởi vì trong các làng xã Việt Nam trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, các lệ làng có vị trí và vai trò rất quan trọng trong đời sống của làng. Các lệ làng được văn bản hóa thành các hương ước như "bộ luật" của làng. Các quan hệ xã hội trong làng được điều chỉnh chủ yếu bằng các hương ước. Các nhà nước phong kiến luôn luôn tìm cách cai trị đến tận làng xã, đưa pháp luật của Nhà nước vào làng xã. Nhưng trên thực tế, luật pháp của Nhà nước xuống đến làng xã đã bị suy yếu đi rất nhiều, chúng bị hương ước hóa và tính thống nhất của pháp luật trong cả nước bị vi phạm nghiêm trọng. Quả thực là: "Phép vua thua lệ làng". Tìm kiếm những giải pháp, những cơ chế để khắc phục tình trạng trên là một hướng nghiên cứu quan trọng của khoa học pháp lý Việt Nam. Để phá vỡ chu trình khép kín của làng xã phải có sự tác động của nhiều yếu tố, chứ không phải chỉ có yếu tố pháp luật.

Có thể, có một số hướng chính tác động vào làng xã nhằm tạo ra mặt bằng pháp lý thống nhất trong cả nước.

Thứ nhất, làm cho cơ chế kinh tế thị trường phát triển mạnh ở nông thôn, làm cho mối giao lưu giữa các làng xã, giữa làng xã với đô thị ngày càng phát triển. Ví dụ: chú ý phát triển hệ thống giao thông giữa các vùng nông thôn, kể cả đồng bằng và miền núi, đặc biệt chú ý các đầu mối giao thông nối liền các vùng nông nghiệp với các vùng công nghiệp, với đô thị. Mạng lưới giao thông phát triển mạnh (như ở các nước phát triển hiện nay) sẽ làm cho các sản phẩm nông nghiệp trở thành hàng hóa và làm cho hàng hóa công nghiệp dễ dàng xâm nhập vào nông thôn. Cơ chế kinh tế có yếu tố quyết định tạo nên mặt bằng giao lưu trong cả nước. Sự giao lưu kinh tế thống nhất trong cả nước sẽ kéo theo sự giao lưu văn hóa - tinh thần trong phạm vi toàn quốc, trong đó có lĩnh vực pháp luật. Việc xây dựng các khu kinh tế, các khu công nghiệp, các đô thị ở các vùng nông nghiệp cũng là biện pháp hữu hiệu nhằm xóa bỏ sự cách biệt giữa nông thôn và thành thị, phá bỏ dần cơ chế tự cung, tự cấp còn tồn tại ở nhiều làng xã Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, phải tăng cường pháp chế và công tác quản lý nhà nước đến tận làng xã. Các làng xã luôn có xu hướng bảo vệ và duy trì cơ chế tự quản của mình. Tuy vậy, xu hướng đó sẽ bị hạn chế mạnh nếu Nhà nước kiên quyết áp

dụng luật pháp của mình thống nhất trong cả nước. Nhà Lê ở thế kỷ XV đã thiết lập được kỷ cương chung nhờ kiên quyết áp dụng luật pháp nhà nước vào các làng xã. Thứ ba, phải tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật ở nông thôn, ở các làng xã nước ta. Đưa thêm chương trình giáo dục pháp luật vào các cấp phổ thông. Phần lớn các công dân tương lai của đất nước được sinh ra và lớn lên ở nông thôn, thông qua nhà trường, chúng ta có thể làm thay đổi nhiều quan niệm của thế hệ trẻ về vai trò và vị trí của pháp luật, của Nhà nước pháp quyền kiểu mới. Các phương tiện thông tin đại chúng, nhất là truyền hình, báo chí cũng có tiềm năng rất lớn trong việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật ở nông thôn. Tóm lại, mỗi bước chuyển biến của làng xã Việt Nam theo khuynh hướng pháp trị đều là đóng góp tích cực cho sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam<sup>1</sup>.

Có một vấn đề mà chúng ta không thể không nói tới khi bàn về Nhà nước pháp quyền, về chế độ pháp trị, đó là sự ảnh hưởng của Nho giáo đối với sự hình thành và phát triển Nhà nước và pháp luật Việt Nam. Như đã nêu ở phần trên: Do chịu ảnh hưởng to lớn của Nho giáo, pháp luật trong lịch sử không trở thành yếu tố thống trị trong việc điều tiết các quan hệ xã hội. Tuy vậy, chúng ta không nên hiểu nhận định trên một cách cứng nhắc và chỉ thấy mặt tiêu cực trong ảnh hưởng của Nho giáo đối với pháp luật Việt Nam.

Có một hiện tượng phát triển của pháp luật Việt Nam trong lịch sử cần được trao đổi thêm khi bàn về ảnh hưởng của Nho giáo.

Thế kỷ thứ XV được coi là cột mốc quan trọng trong tiến trình phát triển của pháp luật Việt Nam. Các vua Lê, từ Lê Thái Tổ đến Lê Thánh Tông đã dành nhiều chú ý cho việc xây dựng pháp luật. Sự ra đời của các công trình luật pháp tiêu biểu như: Bộ Quốc triều hình luật gồm 6 quyển (1483); Luật thư gồm 6 quyển (1440-1442), Quốc triều luật lệnh (1440-1442); Lê triều quan chế (1471), v.v... đã góp phần tạo nên hệ thống pháp luật phong kiến Việt Nam. Song song với việc ban hành các văn bản pháp luật, triều Lê tiến hành áp dụng luật kiên quyết và thống nhất trong cả nước. Nhờ đó nhà Lê đã tạo ra một thời kỳ hưng thịnh của luật pháp và kỷ cương cho nước nhà. Như vậy, ở vào cùng một thời điểm lịch sử, khi Nho giáo đạt tới sự hưng thịnh nhất ở Việt Nam thì pháp luật của Nhà nước phong kiến Việt Nam cũng phát triển tới đỉnh cao. Giải thích sự trùng lặp đó như thế nào đây cho khoa học?

---

1. Bùi Xuân Đính: *Lệ làng phép nước*, Nxb Pháp lý, H. 1985.

Có một số lý do như sau:

Thứ nhất, Nhà nước phong kiến trung ương tập quyền Việt Nam phát triển tới đỉnh cực thịnh ở thế kỷ XV. Sự phát triển cực thịnh của Nhà nước và xã hội Việt Nam lúc bấy giờ được biểu hiện bằng sự phát triển rực rỡ trong nhiều lĩnh vực khác nhau như kinh tế, chính trị, văn hóa. Những thành tựu trong việc phát triển bộ máy tổ chức nhà nước và pháp luật cũng nằm trong quy luật hưng thịnh chung đó. Thứ hai, dưới triều Lê, nền giáo dục nước nhà nói chung và việc thi cử nói riêng phát triển tới quy mô chưa từng có trong lịch sử. Ví dụ, riêng khoa thi hội năm Ất Mùi (1475) có hơn 3.000 cống sĩ dự thi và dưới thời Lê Thánh Tông, số thí sinh trúng tuyển đạt tỷ lệ cao nhất so với tất cả các triều đại trong lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam. Nhờ tầng lớp nho sĩ đông đảo, các lĩnh vực của đời sống tinh thần cũng phát triển - văn học nghệ thuật, lịch sử, triết học, v.v... Chính các nhà nho Việt Nam là người biên soạn, xây dựng các văn bản pháp luật. Ví dụ, Luật thư gồm 6 quyển do nhà nho nổi tiếng Nguyễn Trãi soạn, Quốc triều luật lệnh do nhà nho Phan Phù Tiên soạn. Như vậy, chúng ta phải thừa nhận một thực tế là, Nho giáo và các nhà nho đã có những đóng góp quan trọng cho việc phát triển pháp luật Việt Nam, cũng vì thế khi đánh giá sự ảnh hưởng của Nho giáo đối với sự phát triển pháp luật ở Việt Nam, chúng ta nên có cách nhìn khách quan và nhiều chiều.

Thứ ba, vào thời điểm lịch sử mà chúng ta đang bàn tới, ở Việt Nam không có cuộc đấu tranh giữa hai đường lối pháp trị và đức trị. Giai cấp phong kiến Việt Nam lúc bấy giờ tuy tiếp thu Nho giáo và coi trọng lễ nghĩa, nhưng đồng thời nó cũng biết sử dụng pháp luật như công cụ cần thiết trong việc trị nước.

Tóm lại, luật pháp Việt Nam ra đời cùng với Nho giáo, phát triển cùng với Nho giáo và vì thế nó chịu ảnh hưởng rất lớn của Nho giáo. Chẳng hạn, về mặt nội dung, luật pháp của các triều đại phong kiến Việt Nam phải bảo vệ triệt để sự bền vững và quyền uy cao nhất của ngôi vua. Không phải ngẫu nhiên mà luật pháp quy định phạm vào ngôi vua tức là phạm tội lớn nhất. Trong 10 tội ác lớn được ghi trong luật thì tội thứ nhất là mưu phản, tội thứ hai là mưu đại nghịch, tội thứ ba là mưu theo giặc. Cũng tương tự như vậy, luật pháp bảo vệ và đề cao lễ, cũng theo các bộ luật thời Lê thì trong 10 tội lớn nhất, tội thứ tư là mưu giết ông bà, cha mẹ, chú bác, tội thứ sáu là bất kính, tội thứ bảy là bất hiếu, tội thứ tám là bất mục, tội thứ chín là bất nghĩa.

Sau này, khi Nhà nước phong kiến Việt Nam đi vào suy vong thì xuất hiện hai khuynh hướng rõ rệt: trọng lễ và coi nhẹ pháp luật. Điều đó biểu hiện ra ở nhiều góc cạnh của cuộc sống. Trong lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam chưa hề có một đạo luật nào cấm phụ nữ tái giá. Song, trên thực tế đã có biết bao nhiêu phụ nữ ở vậy thờ chồng khi chồng chết, trong số phụ nữ đó thậm chí có nhiều người còn rất trẻ. Ở đây chỉ có thể hiểu được điều đó khi thấy rõ sức mạnh của lễ giáo phong kiến, của đạo đức Nho giáo đã đè nặng lên người phụ nữ Việt Nam như thế nào.

Như vậy, trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay, chúng ta phải tìm cách khắc phục những ảnh hưởng tiêu cực của Nho giáo đối với chế độ pháp trị. Thực ra, khái niệm "pháp luật", cũng như khái niệm "pháp trị" đã thay đổi rất nhiều trong mấy nghìn năm qua. Nếu như trước đây pháp luật được hiểu như những biện pháp để trừng trị những kẻ phạm tội (như Luật Hình sự bây giờ), thì ngày nay pháp luật là tổng hợp các quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội (trong đó có quan hệ hình sự).

Song cũng cần phải thừa nhận cách hiểu pháp luật theo nghĩa rộng và hiện đại như vậy không phải đã khá phổ biến trong các tầng lớp dân cư nước ta hiện nay, ngoại trừ các nhà chuyên môn, những người được đào tạo quy củ và có trình độ nhất định về pháp lý. Phần lớn dân cư nước ta sống ở nông thôn, sự hiểu biết của họ về pháp luật còn rất hạn chế. Đối với họ (và cả đối với một bộ phận không nhỏ trong dân cư thành thị), khái niệm "pháp luật" nhiều khi chỉ được hiểu một cách đơn giản là gồm toàn những chuyện bắt phạt bắt giam, xét xử, trừng trị, tù tội, v.v...; lối nhìn đầy định kiến này dĩ nhiên ảnh hưởng rất lớn đến tình cảm và thái độ tôn trọng pháp luật của người dân.

Trong khi lễ, nghĩa thông qua giáo dục trong gia đình đã tác động rất mạnh lên nhiều thế hệ công dân nước ta; chắc chắn rằng, trong mỗi gia đình Việt Nam thế hệ đi trước bao giờ cũng giáo dục, dạy dỗ thế hệ đi sau phải sống cho phải đạo, cho đúng lễ, nghĩa trong các quan hệ cha con, vợ chồng, anh em bằng hữu. Mặt khác, việc thuyết giáo cho con em phải sống theo pháp luật ít xảy ra trong các gia đình Việt Nam. Các ông bố, bà mẹ Việt Nam có thể nói với con cái hàng giờ, thậm chí hàng ngày về lễ giáo, về đức hạnh, về tôn ti trật tự, nhưng họ khó có thể bỏ tức cho con cái nửa giờ về pháp luật. Đó là ở gia đình. Còn ở nhà trường, trong nhiều năm qua chúng ta không tổ chức giảng dạy cho học sinh về pháp luật. Việc giảng dạy pháp



luật trong các trường phổ thông mới bắt đầu những năm gần đây. Trong khi đó ở nhiều trường phổ thông đã xuất hiện các khẩu hiệu "Tiên học lễ, hậu học văn". Như vậy, lại một lần nữa (sau gia đình) chữ lễ tác động mạnh mẽ vào hàng triệu con em chúng ta, và chúng ta cũng tin rằng, nó cũng tác động mạnh mẽ vào hàng vạn giáo viên. Ở đây không phải là chúng ta phản đối khẩu hiệu đó. Khẩu hiệu đó là đúng và cần thiết có mặt ở nơi trường sở. Cái mà chúng ta muốn bàn là mối tương quan giữa lễ và luật. Cũng có thể có người cho rằng, lễ ở đây là đạo đức xã hội chủ nghĩa chứ không phải là lễ trong Nho giáo. Đối với một người làm công việc nghiên cứu khoa học thì việc phân biệt lễ và đạo đức xã hội chủ nghĩa cũng còn là khó khăn, huống chi khi chúng ta dùng chữ "lễ" thì làm sao chúng ta có thể buộc học sinh hiểu lễ theo nghĩa khác nào đó. Đối với đại đa số quần chúng, chữ "lễ" ở đây được hiểu là cái gì đó trừu tượng bao gồm cả đạo đức, truyền thống, phong tục, tập quán và tôn giáo - như những chuẩn mực phải theo khi ứng xử trong các quan hệ thầy trò, cha con, anh em, bạn bè... Nếu chỉ nhìn bề ngoài, thì ở các trường phổ thông "lễ" được đề cao hơn luật. Quá trình ở trường lớp tất yếu được tiếp tục ngoài xã hội. Chúng ta không hề có kiến nghị bỏ khẩu hiệu "Tiên học lễ, hậu học văn", mà chỉ muốn nêu rằng, ở các trường nên có thêm khẩu hiệu "Sống và làm việc theo pháp luật". Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền không phải chỉ dừng lại ở các khẩu hiệu, nhưng các khẩu hiệu chính là định hướng xã hội về một vấn đề gì đó ở một thời điểm nào đó.

Như đã nói ở trên, có nhiều nguyên nhân tạo nên lối sống không theo pháp luật của người Việt Nam. Mỗi nguyên nhân đòi hỏi các biện pháp khác nhau để khắc phục tình trạng trên. Chẳng hạn, việc không tuân thủ pháp luật là do pháp luật là của ngoại bang, của kẻ thù xâm lược hay của giai cấp bóc lột, thì khi hiểu rõ kẻ thù ngoại bang không còn nữa, giai cấp bóc lột đã bị cải tạo và pháp luật của chúng cũng đã bị thủ tiêu, chắc chắn sẽ xuất hiện tình cảm và thái độ khác đối với pháp luật mới của nhân dân lao động. Trong khi đó, để khắc phục thực trạng lối sống theo lễ chứ không theo luật lại khó khăn hơn. Vấn đề nằm ở chỗ, trong nhận thức của hàng triệu người, "lễ" và "luật" là những giá trị, những phạm trù khác nhau. Trong mấy trăm năm qua, xã hội Việt Nam đặt "lễ" cao hơn "luật", "trọng lễ hơn luật" và đã quen sống theo lễ chứ không theo luật. Chừng nào trong nhận thức của các thành viên xã hội vẫn cho rằng, lễ cao hơn luật, lễ thiêng liêng hơn luật, lễ giá trị hơn luật, thì định hướng ứng xử mọi việc theo lễ (chứ không theo

pháp luật) vẫn mạnh hơn. Không khắc phục được tình trạng đó, thì chế độ pháp trị, Nhà nước pháp quyền rất khó xây dựng được.

Để có những bước đi cụ thể nhằm thay đổi tương quan giữa "lẽ" và "luật", cần phải phân biệt sự tác động vào chúng từ hai góc độ: tổng quát và cục bộ.

a) *Tổng quát*: Ở đây muốn nói tới chiến lược xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với tất cả những bước đi đồng bộ của nó. Một khi chúng ta tiến hành hàng loạt biện pháp nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền như tuyên truyền, giáo dục về vai trò quan trọng của pháp luật trong đời sống xã hội, như củng cố và hoàn thiện hệ thống pháp luật, nâng cao vai trò của cơ quan pháp luật, bảo đảm thực hiện pháp luật và tăng cường pháp chế, thực hiện sự đảm bảo các quyền và tự do của công dân bằng pháp luật v.v., thì chính các biện pháp đó sẽ khách quan đề cao vai trò của pháp luật trong xã hội. Các quan hệ xã hội sinh ra và tồn tại khách quan với ý chí của con người và chừng nào còn xã hội, còn quan hệ xã hội thì chừng ấy vẫn phải nghĩ tới việc điều chỉnh các quan hệ đó bằng cách này hay cách khác.

Trong mấy trăm năm qua, Nhà nước phong kiến Việt Nam chủ trương điều chỉnh các quan hệ xã hội bằng lẽ (chứ không bằng luật), và ở mức độ nào đó nó đã thành công trong việc áp đặt lẽ vào xã hội Việt Nam. Ngày nay, chúng ta phải làm một việc có thể nói là ngược lại, tức là đưa luật vào xã hội Việt Nam, làm cho luật trở thành thống trị trong điều tiết các quan hệ xã hội. Về mặt này, chúng ta có cách đi của chúng ta, nhưng chúng ta cũng không nên coi thường kinh nghiệm của chế độ phong kiến trong việc áp đặt lẽ vào xã hội Việt Nam. Cũng có thể có người cho rằng, lẽ giáo ngấm dần vào xã hội Việt Nam qua mấy trăm năm, còn việc xây dựng Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải được tiến hành nhanh hơn. Tất nhiên, những gì có thể làm cho chế độ pháp trị và Nhà nước pháp quyền xuất thân sớm hơn ở nước ta, chúng sẽ được tiến hành. Tuy vậy, chúng ta không nên quên rằng, các Nhà nước pháp quyền ở phương Tây hiện nay cũng đã được xây dựng trong vòng mấy trăm năm. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, dù có thuận lợi đến đâu thì nó cũng đòi hỏi phải có một khoảng thời gian không phải là ngắn ngủi.

b) *Ở góc độ cục bộ* mà thực chất là mối quan hệ trực tiếp giữa "lẽ" và "luật", để pháp luật chiếm địa vị thống trị trong việc điều tiết các quan hệ xã hội, chúng ta phải nâng cao vai trò, vị trí của pháp luật. Mặt khác, chúng ta nên nghiên cứu, phân tích, đánh giá lại lẽ giáo phong kiến hiện còn đang tồn

tại trong xã hội Việt Nam. Trên cơ sở đó cố gắng phân biệt ra đâu là lễ giáo mang tính tiêu cực, lạc hậu, thậm chí phản động để đấu tranh nhằm hạn chế và đi đến xóa bỏ chúng, ví dụ: lễ của Nho giáo coi thường phụ nữ, đưa người phụ nữ xuống địa vị thấp kém so với đàn ông. Đồng thời với quá trình đó, chúng ta phải chọn lọc, phân loại, tập hợp được các loại lễ giáo phù hợp với các truyền thống và đạo đức tốt đẹp của dân tộc, các lễ giáo chứa đựng nội dung nhân văn. Ví dụ: nếu lễ giáo nào dạy con người ta phải yêu thương và kính trọng ông bà, bố mẹ thì tại sao chúng ta lại không ủng hộ. Đối với các lễ giáo thuộc nhóm thứ hai, chẳng những chúng ta phải tuyên truyền, cổ động cho chúng, mà còn phải tìm cách đưa chúng vào nội dung của pháp luật. Nói cách khác, các lễ giáo đó đáp ứng được đòi hỏi của cuộc sống, phù hợp với cuộc sống và chúng có quyền tồn tại như các giá trị tinh thần khác. Một đạo luật chứa đựng những lễ nghĩa như vậy là phù hợp với lẽ tự nhiên, đạo luật đó thực chất là đạo luật pháp quyền.

Trên con đường xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, chúng ta còn phải bàn nhiều về ảnh hưởng của Nho giáo nói chung, của lễ nói riêng đến chế độ pháp trị.

Trong quá trình nghiên cứu vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, có một vấn đề luôn được đặt ra là vì sao cho đến tận hôm nay chế độ pháp trị vẫn chưa được thiết lập ở Việt Nam? Theo chúng tôi, không phải chỉ có một nguyên nhân nào đó, dù nguyên nhân ấy có quan trọng đến mức nào, mà có rất nhiều nguyên nhân dẫn tới thực trạng đó. Mỗi nguyên nhân, ở những thời điểm lịch sử khác nhau, có những ảnh hưởng khác nhau đến sự hình thành và phát triển chế độ pháp trị ở Việt Nam. Song tất cả các nguyên nhân ấy tạo thành sức mạnh tổng hợp ngăn cản sự phát triển chế độ pháp trị ở Việt Nam. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hôm nay không thể không tính tới việc khắc phục các nguyên nhân ấy. Có thể liệt kê các nguyên nhân đó thành một hệ thống như sau:

- a) Việt Nam chịu ảnh hưởng lớn của Nho giáo với tư tưởng đức trị, lễ trị.
- b) Tinh thần phản kháng của nhân dân Việt Nam trong việc không chấp hành luật pháp của ngoại bang.
- c) Ảnh hưởng tính cát cứ của làng xã Việt Nam.
- d) Trong nhiều giai đoạn lịch sử pháp luật không có sự phát triển thống nhất.

d) Kinh tế Việt Nam kém phát triển.

e) Hệ thống pháp luật Việt Nam phát triển chưa hoàn thiện, nhiều ngành luật mới xuất hiện trong thời gian gần đây.

g) Văn hóa pháp lý trong dân cư chưa cao, hiểu biết của nhân dân về pháp luật còn hạn chế, lý luận về Nhà nước và pháp luật chưa phát triển, sách báo và tài liệu khoa học về pháp luật còn thiếu, tỷ lệ cán bộ pháp lý có trình độ đại học tính trên đầu dân số vào loại thấp so với nhiều nước trên thế giới.

h) Tốc độ đô thị hóa thấp, đại bộ phận dân cư vẫn sinh sống ở nông thôn. Sự phát triển của pháp luật thường gắn liền với sự phát triển đô thị.

i) Các cuộc chiến tranh làm ngắt quãng sự phát triển của pháp luật.

Một số nguyên nhân đã được đề cập ở phần trên, ở đây chỉ dừng lại phân tích thêm một nguyên nhân nữa. Đó là, trong nhiều giai đoạn lịch sử, pháp luật Việt Nam không có sự phát triển thống nhất.

Sự thống nhất của pháp luật được hiểu theo nhiều góc cạnh, ở đây chỉ đề cập sự thống nhất của pháp luật Việt Nam trong không gian và thời gian. Kể từ khi xuất hiện pháp luật thành văn ở Việt Nam, lẽ ra nên pháp luật đó phải phát triển như một hệ thống pháp luật Việt Nam thống nhất, như một dòng chảy trong thời gian và bao trùm toàn bộ lãnh thổ Việt Nam. Tuy vậy, qua việc nghiên cứu lịch sử hình thành, phát triển Nhà nước và pháp luật Việt Nam, chúng ta thấy có một số hiện tượng như sau:

- Đất nước Việt Nam nhiều lần bị phân chia thành các lãnh thổ khác nhau với cơ cấu tổ chức Nhà nước và chế độ pháp luật khác nhau.

- Trong cùng một thời điểm lịch sử, trên cùng một lãnh thổ tồn tại các chế độ pháp luật khác.

- Có những thời điểm lịch sử ở Việt Nam tồn tại pháp luật thuộc các hệ thống chính trị khác nhau.

- Phong tục, tập quán là những nguồn luật nhất định nước ta bao gồm nhiều dân tộc khác nhau với những phong tục tập quán khác nhau, đó cũng là yếu tố cản trở sự thống nhất của pháp luật Việt Nam<sup>1</sup>.

Thế kỷ thứ XV là thời kỳ mà pháp luật phong kiến Việt Nam phát triển hưng thịnh tới đỉnh cao. Nhưng bước sang thế kỷ thứ XVI, triều đại nhà Lê

---

1. Bùi Xuân Đính: *Luật tục các dân tộc ít người và việc áp dụng pháp luật*, trong cuốn: *Xã hội và pháp luật*, Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật, H. 1994, tr. 207-219.

đi vào con đường suy vong, triều đại đó không giải quyết được các nhiệm vụ mà lịch sử đề ra, đất nước bị các tập đoàn phong kiến tranh giành, xâu xé. Các cuộc khởi nghĩa của nông dân cũng liên tiếp nổ ra.

Trong bối cảnh phức tạp đó, Mạc Đăng Dung đã nổi lên lật đổ nhà Lê và lập ra nhà Mạc (1527). Sáu năm sau (1533), kể từ khi họ Mạc lên ngôi, một cựu thân nhà Lê là Nguyễn Kim nổi lên ở Thanh Hóa với chiêu bài "Phù Lê diệt Mạc", Nguyễn Kim chiếm hầu hết vùng Thanh Hóa, Nghệ An và lập ra chính quyền riêng. Năm 1545, sau khi Nguyễn Kim chết, con rể của Nguyễn Kim là Trịnh Kiểm thu tóm toàn bộ quyền hành và thực hiện cuộc chiến chống nhà Mạc ngày càng quyết liệt hơn. Đây là thời kỳ phân tranh mà trong lịch sử cũ gọi là thời kỳ Nam - Bắc triều.

Năm 1592, họ Trịnh đánh bại tập đoàn họ Mạc, họ Mạc phải chạy lên vùng Cao Bằng. Trước đây, để tập hợp lực lượng chống họ Mạc, Nguyễn Kim có tái lập nhà Lê, đưa Lê Duy Ninh lên làm vua (Lê Trang Tông) vào năm 1533. Nay họ Mạc đã thất bại thì họ Trịnh lấn át vua Lê và thu tóm mọi quyền bính vào tay mình. Con trai của Nguyễn Kim là Nguyễn Hoàng phải xin vào trấn thủ các vùng Thuận Hóa, Quảng Nam để từ đó xây dựng lực lượng chống lại họ Trịnh. Từ năm 1627, đất nước ta rơi vào cuộc xung đột vũ trang của hai tập đoàn phong kiến Trịnh - Nguyễn. Cuộc nội chiến đó kéo dài gần nửa thế kỷ và kết quả là từ năm 1672, đất nước bị phân chia thành Đàng Trong và Đàng Ngoài. Sông Gianh trở thành giới tuyến chia cắt đất nước. Phải đến khi xuất hiện một triều đại mới, triều đại Tây Sơn (1778 - 1802) đất nước ta mới chấm dứt họa ngăn cách, phân ly<sup>1</sup>.

Như vậy, từ khoảng đầu thế kỷ thứ XVI, đến cuối thế kỷ thứ XVIII, đất nước ta bị phân chia thành các lãnh thổ khác nhau với cơ cấu tổ chức Nhà nước và chế độ pháp luật khác nhau. Về tổ chức Nhà nước có sự khác biệt và phức tạp giữa Nam triều và Bắc triều, giữa Đàng Trong và Đàng Ngoài. Sự phức tạp trong cơ cấu tổ chức Nhà nước biểu hiện ra, ví dụ ở Đàng Ngoài, Nhà nước quân chủ về danh nghĩa là của vua Lê nhưng toàn bộ quyền bính lại nằm trong tay chúa Trịnh. Ở trung ương, song song tồn tại với triều đình của vua Lê là phủ chúa Trịnh. Về danh nghĩa, các văn bản là do vua Lê ký, nhưng các văn bản đó là do phủ chúa chuẩn bị và quyết định. Nhìn bề ngoài, người ta tưởng có hai chính quyền Nhà nước song song tồn tại, nhưng bên trong thì quyền lực Nhà nước thuộc về chúa Trịnh, nhà Lê chỉ còn là bù

---

1. *Biên niên lịch sử cổ trung đại Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, H. 1987, tr. 379.

nhìn. Nhà vua chỉ được hưởng các nghi lễ đế vương khi thiết triều và tiếp sứ thần nước ngoài. Khi trong nước tồn tại một bộ máy nhà nước, những chi phí cho bộ máy đó là gánh nặng cho nhân dân lao động. Nay song song tồn tại hai bộ máy mà tiền của để duy trì chúng đều từ sưu thuế mà ra, cho nên thời kỳ vua Lê chúa Trịnh chính là một trong những thời kỳ đen tối của lịch sử dân tộc. Mặc dù đều là chính quyền Nhà nước phong kiến, nhưng trong cơ cấu tổ chức bộ máy giữa Đàng Trong và Đàng Ngoài cũng có sự khác nhau. Chẳng hạn, ở Đàng Ngoài chính quyền trung ương tổ chức ra 6 bộ, năm 1675 Trịnh Tạc quy định như sau:

- Bộ Lại phụ trách về quan lại.
  - Bộ Hộ phụ trách về quản lý dân, ruộng đất, thuế, kho tàng, muối và sắt.
  - Bộ Lễ phụ trách về lễ nghi, âm nhạc, tế tự, giáo dục, thi cử, thiên văn, bói toán, v.v...
  - Bộ Binh phụ trách về quân đội và các vấn đề liên quan đến chiến tranh.
  - Bộ Hình phụ trách về pháp luật, xét xử.
  - Bộ Công phụ trách về xây dựng, bảo vệ đê điều, rừng, giao thông.
- Còn ở Đàng Trong, trong thời kỳ đầu ở bộ máy trung ương chỉ có ba ty:
- Ty Xá sai phụ trách hành chính tư pháp do Đô Tri đứng đầu.
  - Ty Tướng thân lại phụ trách về tài chính như thu thuế, phát lương bổng do Cai ba đứng đầu.
  - Ty Lệnh sử, phụ trách về nghi lễ, tế tự do Nha úy đứng đầu.

Khi nói về sự khác biệt trong cơ cấu tổ chức Nhà nước giữa Đàng Trong và Đàng Ngoài, chúng ta cũng cần nhấn mạnh rằng, sự khác biệt đó chỉ là tương đối. Vì rằng, những người đứng đầu các chính quyền đó đều ít nhiều gắn bó với triều đình nhà Lê, chịu sự ảnh hưởng về mô hình tổ chức chính quyền của nhà Lê và các Nhà nước mà họ tổ chức ra cũng nằm trong khuôn khổ Nhà nước phong kiến Việt Nam. Cái khác biệt lớn nhất là quyền lợi của các tập đoàn phong kiến đó không thể dung hòa được với nhau.

Còn về pháp luật, trong suốt mấy trăm năm từ cuối thế kỷ thứ XVI đến cuối thế kỷ thứ XVIII, nền lập pháp Việt Nam gần như dậm chân tại chỗ. Ngoài một số điều luật mới ở Đàng Ngoài, còn nhìn chung trong cả nước không có công trình lập pháp nào đáng kể. Có thể nói đây là một sự ngất ngưởng khá lớn trong tiến trình phát triển của pháp luật Việt Nam.

Để duy trì trật tự xã hội, các chính quyền thời đó kể cả Nam triều, Bắc triều, kể cả Đàng Trong, Đàng Ngoài đều áp dụng chế độ pháp luật của nhà

Lê từ thế kỷ XV. Tuy vậy, việc áp dụng pháp luật diễn ra rất tùy tiện. Trong bối cảnh xã hội phức tạp, tội phạm thì tăng, án kiện thì ứ đọng, quan lại tham nhũng, xét xử bất công, nhà tù hà khắc, tất cả những điều đó làm cho lòng dân ngày càng oán hận. Nếu như ở thế kỷ thứ XV, nhà Lê đã tạo ra được một thời kỳ áp dụng pháp luật thống nhất trong cả nước, thì ở các thế kỷ XVI, XVII, XVIII việc áp dụng pháp luật mang nặng tính chất cát cứ địa phương.

Như đã nói ở trên, sự không thống nhất trong quá trình phát triển của luật pháp Việt Nam còn biểu hiện ra ở chỗ: trong cùng một thời kỳ lịch sử, trên cùng một lãnh thổ tồn tại các chế độ pháp luật khác nhau. Ở đây, muốn nói đến thời kỳ thực dân Pháp đô hộ nước ta.

Ngày 1 tháng 9 năm 1858, thực dân Pháp dùng lực lượng vũ trang đánh chiếm bán đảo Sơn Trà (Đà Nẵng). Sau hơn 20 năm can thiệp vũ trang, vào giữa những năm 80 của thế kỷ XIX, thực dân Pháp về cơ bản hoàn thành việc thôn tính Việt Nam. Thực dân Pháp chia nước ta thành ba xứ: Nam Kỳ, Bắc Kỳ và Trung Kỳ, thực hiện chính sách chia để trị.

Tình hình phát triển pháp luật dưới thời kỳ Pháp thuộc rất phức tạp.

Ở Nam Kỳ, trong thời kỳ đầu khi Pháp mới xâm lược cũng tồn tại hai loại pháp luật là pháp luật của Pháp và pháp luật của nhà Nguyễn. Trong quá trình xét xử, tòa án áp dụng pháp luật của Pháp đối với các công dân Pháp. Còn những người không phải là công dân Pháp mà phạm pháp thì bị xét xử theo pháp luật của nhà Nguyễn. Từ khi Nam Kỳ trở thành đất thuộc địa (1874) thì ở Nam Kỳ chỉ còn tồn tại pháp luật của thực dân Pháp, pháp luật của nhà Nguyễn không còn hiệu lực nữa.

Còn ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ, trong một thời gian dài luôn luôn song song tồn tại hai loại pháp luật: pháp luật của thực dân Pháp và pháp luật của Nhà nước phong kiến Việt Nam.

Các văn bản pháp luật của Pháp có hiệu lực, chẳng hạn ở Bắc Kỳ, cũng chia thành nhiều loại. Văn bản có giá trị pháp lý cao nhất là sắc lệnh của tổng thống Pháp về quy chế chính trị, về tổ chức bộ máy chính quyền của Pháp ở Đông Dương, về việc áp dụng các văn bản pháp luật của chính quốc vào Việt Nam. Ở hàng thứ hai là các nghị định của Toàn quyền Đông Dương, nghị định của Thống sứ Bắc Kỳ.

Trong khi đó, Bộ luật Gia Long của nhà Nguyễn vẫn được dùng để xét xử người bản xứ trong một thời kỳ nhất định. Về sau, hoàng đế Việt Nam đã soạn thảo và ban hành các bộ luật mới trong sự thỏa thuận với chính quyền Pháp. Các bộ luật được ban hành vào nửa đầu thế kỷ XX, bao gồm: Bộ Dân

luật Bắc Kỳ, Bộ Hình luật Bắc Kỳ, Bộ luật Tố tụng Bắc Kỳ. Ngoài ra, hoàng đế Việt Nam còn ban bố các Dụ ở Bắc Kỳ để bổ sung các vấn đề chưa được quy định trong các bộ luật.

Để thực hiện chế độ áp dụng luật, ở Bắc Kỳ cũng tồn tại hai loại tòa án: Tòa án của Pháp để xét xử những người là công dân Pháp, và Tòa án An Nam để xét xử các thân dân của nhà vua. Tóm lại, ở Bắc Kỳ dưới thời Pháp thuộc cùng một lúc tồn tại hai hệ thống chính quyền, hai hệ thống pháp luật. Song, cũng phải nói thêm rằng trong khi xé nhỏ, phân tán nước ta dưới nhiều góc độ về lãnh thổ, về cơ cấu Nhà nước, về pháp luật để dễ bề cai trị, thực dân Pháp lại chủ động quản lý thống nhất các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam. Đặc biệt là từ năm 1887, khi có chế độ Toàn quyền Đông Dương thì sự quản lý thống nhất đó được thu tóm vào trong tay viên Toàn quyền. Thêm một kết luận rút ra là, thực dân Pháp hiểu rõ ràng sự thống nhất về lãnh thổ, về tổ chức Nhà nước, về pháp luật là sức mạnh của nhân dân Việt Nam. Chúng chủ động giành lấy sự quản lý tập trung thống nhất và tạo ra sự phân rã, tản mạn, không thống nhất về phía nhân dân ta, trong đó có cả lĩnh vực Nhà nước và pháp luật.

Tám mươi năm đô hộ của thực dân Pháp cũng chính là thời kỳ nước ta bị phân chia thành các lãnh thổ khác nhau với chế độ pháp luật khác nhau, điều mà trước đó đã xảy ra vào thời kỳ Nam - Bắc triều và thời kỳ Đàng Trong, Đàng Ngoài.

Thực tế phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam trong những thập kỷ vừa qua cũng lại là một giai đoạn phân tán, chia cắt. Từ năm 1954, nước ta bị chia làm hai miền.

Ở miền Bắc, xuất hiện chế độ Nhà nước và pháp luật mới mang bản chất và định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong khi đó, ở miền Nam, ngoài chính quyền và pháp luật cách mạng của Mặt trận Dân tộc giải phóng miền Nam, từ tháng 6 năm 1969 của Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam, đã tồn tại một hệ thống chính quyền của chế độ ngụy quyền Sài Gòn. Trong khi xây dựng và củng cố chế độ ngụy quyền Sài Gòn nhằm thực hiện chính sách thực dân kiểu mới ở miền Nam Việt Nam, Mỹ đã du nhập vào miền Nam các chế độ chính trị pháp quyền tư sản. Trên thực tế, trong một thời kỳ nhất định, ở nước ta đã tồn tại các loại pháp luật của hai hệ thống chính trị khác nhau là xã hội chủ nghĩa và tư bản chủ nghĩa. Sau khi miền Nam được hoàn toàn giải phóng (1975), nhân dân ta đã tiến hành hàng loạt biện pháp nhằm thống nhất nước nhà, trong đó có lĩnh vực Nhà nước và pháp luật.



Như vậy, trong lịch sử nước ta có nhiều giai đoạn không thuận lợi cho sự phát triển thống nhất hệ thống pháp luật Việt Nam. Đến lượt mình, chính sự hạn chế phát triển ấy của pháp luật lại có ảnh hưởng không tốt tới các quá trình phát triển kinh tế, chính trị, xã hội khác. Trước đây, chúng ta thường quan niệm: pháp luật chỉ là một yếu tố thượng tầng kiến trúc và được chính quyền sử dụng nhằm thực hiện đường lối chính trị của mình. Còn hạ tầng cơ sở có tính chất quyết định đối với sự phát triển xã hội là kinh tế. Ngày nay, có thêm nhiều ý kiến khác về vai trò, vị trí của pháp luật. Nói về vai trò, vị trí của pháp luật phương Tây, có học giả viết: "Pháp luật phải vừa phản ánh quá trình phát triển kinh tế - chính trị, vừa là động lực của quá trình đó. Chẳng hạn, nếu không có các ngành luật như Luật Hiến pháp, Luật Công nghiệp, Luật Hợp đồng, Luật Sở hữu và các ngành luật khác các ngành luật đó hình thành ở các nước Tây Âu từ thế kỷ thứ XII đến thế kỷ thứ XV - đã chắc gì xuất hiện những thay đổi lớn lao trong kinh tế và chính trị ở các nước châu Âu vào các thế kỷ XVII- XIX, những thay đổi mà hiện nay các nhà lý luận gắn nó với chủ nghĩa tư bản"<sup>1</sup>.

Như người ta vẫn nói "phúc và họa không đến trong một ngày", nghĩa là mọi cái đều có mối quan hệ nhân quả của nó. Cũng như các hiện tượng xã hội khác, trong lĩnh vực Nhà nước và pháp luật có mối liên hệ, ràng buộc, chi phối, ảnh hưởng lẫn nhau giữa quá khứ, hiện tại và tương lai. Với ý nghĩa ấy, sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hôm nay càng có ý nghĩa to lớn không những chỉ đối với thế hệ chúng ta, mà còn đối với các thế hệ người Việt Nam sau này.

---

1. Garold Berman: *Truyền thống pháp luật phương Tây - thời kỳ hình thành*, tiếng Nga, Nxb Đại học Tổng hợp, M. 1994, tr. 56.

Phần thứ ba.

**CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH - VẤN ĐỀ CẤP BÁCH ĐỔI MỚI  
VÀ HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM**

Bản sao lưu trữ



## A. QUAN ĐIỂM, CHỦ TRƯỞNG VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC TRONG NHỮNG NĂM QUA

---

Cùng với sự ra đời của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa tháng 9 năm 1945, một nền hành chính nhà nước kiểu mới đã được hình thành. Trong những năm qua, ở mỗi giai đoạn lịch sử - cụ thể của đất nước, căn cứ vào yêu cầu của nhiệm vụ, hệ thống hành chính Nhà nước Việt Nam có những bước điều chỉnh và phát triển thích hợp, góp phần quan trọng vào thắng lợi của cách mạng, vào xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Từ năm 1986, đất nước bước vào thời kỳ thực hiện đường lối đổi mới toàn diện, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bước chuyển đó đã mang lại những thành tựu to lớn, có ý nghĩa rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội. Song song với quá trình này, nền hành chính nhà nước cũng có những đổi mới. Cải cách nền hành chính nhà nước được đặt ra như một đòi hỏi khách quan của thực tiễn, của quy luật phù hợp giữa kiến trúc thượng tầng và cơ sở hạ tầng. Cải cách hành chính nhà nước đã góp phần tích cực bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, giữ vững ổn định chính trị, tăng cường khả năng hội nhập quốc tế của đất nước và từng bước cải thiện đời sống của nhân dân. Cải cách hành chính đã trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước, được xác định là trọng tâm, là khâu đột phá của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Song, nhìn chung cải cách hành chính trong thời gian qua vẫn chưa theo kịp yêu cầu đổi mới, nhất là đổi mới kinh tế. Nền hành chính nhà nước về cơ bản vẫn mang nặng những dấu ấn của nền hành chính được thiết lập trong cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp. Bộ máy hành chính nhà nước vẫn công kênh, nhiều tầng nấc, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả. Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều bất cập...

Để khắc phục những thiếu sót, sửa chữa những khuyết tật, xây dựng một nhà nước vững mạnh, trong sạch, hiện đại; bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả đáp ứng các yêu cầu quản lý đất nước trong bối cảnh quốc tế và trong nước có nhiều biến động, xuất hiện thời cơ và thuận lợi mới cũng như nguy cơ và thách thức mới, thì yêu cầu bức thiết là phải tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước, mà trọng tâm là tiến hành cải cách hành chính.

Cải cách hành chính ở Việt Nam là công việc mới mẻ, diễn ra trong điều kiện thiếu kiến thức và kinh nghiệm về quản lý hành chính nhà nước trong thời kỳ mới, có nhiều vấn đề phải vừa làm, vừa tìm tòi rút kinh nghiệm. Vì vậy, việc hình thành quan niệm và những nguyên tắc cơ bản chỉ đạo công cuộc cải cách hành chính cũng như việc đề ra những nội dung, phương hướng, chủ trương, giải pháp thực hiện trong từng giai đoạn là một quá trình tìm tòi sáng tạo không ngừng, là một quá trình nhận thức liên tục, thống nhất trong tiến trình đổi mới được khởi đầu từ Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986.

Đại hội Đảng lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam họp năm 1986 đã mở ra một thời kỳ phát triển mới có tính chất bước ngoặt của Việt Nam, thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước, lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, với mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh, đi lên chủ nghĩa xã hội. Ý thức được vai trò của Nhà nước trong việc xoá bỏ cơ chế kế hoạch hóa quan liêu bao cấp, thiết lập cơ chế quản lý mới, Nghị quyết của Đại hội đã đề ra chủ trương *"thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước"*, theo phương hướng: xây dựng và thực hiện một cơ chế quản lý nhà nước thể hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động ở tất cả các cấp. Tăng cường bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương và cơ sở thành một hệ thống thống nhất, có sự phân định rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phân biệt chức năng quản lý hành chính - kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ, phù hợp với đặc điểm tình hình kinh tế, xã hội<sup>1</sup>. Mục tiêu cải cách là nhằm xây dựng *"bộ máy nhà nước có đủ năng lực"* để thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu: thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật, chính sách cụ thể; xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội và cụ thể hóa chiến lược đó thành những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; quản lý hành

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật, H. 1986, tr. 118.

chính - xã hội và hành chính - kinh tế, điều hành các hoạt động kinh tế, xã hội trong toàn xã hội theo kế hoạch, giữ vững pháp luật, kỷ cương nhà nước và trật tự xã hội, giữ vững quốc phòng và an ninh; kiểm tra việc thực hiện kế hoạch của Nhà nước, phát hiện những mất cân đối và đề ra những biện pháp để khắc phục.

Về các giải pháp cụ thể để cải cách bộ máy nhà nước, Nghị quyết xác định phải: "*Thực hiện một quy chế làm việc khoa học, có hiệu suất cao; xây dựng bộ máy gọn nhẹ, có chất lượng cao với một đội ngũ cán bộ có phẩm chất chính trị và năng lực quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội*"<sup>1</sup>.

Như vậy tuy cải cách bộ máy nhà nước được Nghị quyết đặt ra như một chủ trương có tính chất chiến lược, nhưng cải cách bộ máy hành chính nhà nước lúc đó về thực chất vẫn đủ được coi như là một biện pháp tình thế với chủ trương: "Sắp xếp lại các Bộ, Ủy ban nhà nước, Tổng cục và tinh giản bộ máy quản lý hành chính nhà nước của các Bộ"<sup>2</sup>, theo tinh thần:

- Bộ máy quản lý hành chính của các Bộ không được can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp;

- Giảm bớt những tổ chức trung gian như Vụ, Cục, Phòng, Ban; chuyển mạnh sang cách làm việc theo lối chuyên gia.

Đồng thời với việc kiểm điểm hai năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VI, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khóa VI (tháng 3-1989) đã đề cập việc đổi mới hệ thống chính trị với định hướng: *phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, trên cơ sở đó, đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Đảng, Nhà nước và các đoàn thể quần chúng. Về mặt Nhà nước đòi hỏi đặt ra là phải thực hiện đúng đắn quyền lực của mình; quản lý mọi mặt hoạt động của xã hội bằng pháp luật theo đường lối, chính sách của Đảng.*

Mục tiêu đề ra là: Phấn đấu trong ba năm tới, Nhà nước có bước tiến lớn về năng lực quản lý, điều hành hoạt động, có hiệu quả. Theo đó phạm vi và nội dung đổi mới nền hành chính được đề cập một cách bao quát hơn. Cụ thể:

*Thứ nhất:* Gắn nhiệm vụ đổi mới hệ thống hành chính với nhiệm vụ phát triển kinh tế. Đổi mới bộ máy hành chính để bảo đảm cải cách kinh tế, mà tinh thần xuyên suốt là:

- Cơ quan chính quyền các cấp phải chấm dứt sự điều hành hành chính quan liêu đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh của đơn vị kinh tế. Chức

---

1. *Sđd*, tr. 119.

2. *Sđd*, tr. 120.

năng quản lý nhà nước về kinh tế phải nhằm thực hiện các yêu cầu: Tạo môi trường và hành lang cho các đơn vị kinh tế phát triển sản xuất kinh doanh năng động, có trật tự đúng pháp luật; hướng các hoạt động kinh tế đi theo quỹ đạo của kế hoạch vĩ mô, bảo đảm cho nền kinh tế phát triển cân đối; giải quyết đúng đắn các mối quan hệ về lợi ích;

- Thực hiện đúng chức năng, quyền hạn của hệ thống quản lý hành chính các cấp; Nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế bằng pháp luật, bằng hệ thống chính sách, quy chế;

- Sắp xếp lại các Bộ, các Ủy ban nhà nước, Tổng cục một cách hợp lý, gọn nhẹ, cắt bỏ những bộ phận trung gian không cần thiết; phân biệt cơ quan quản lý nhà nước với tổ chức kinh tế kỹ thuật, bảo đảm thực hiện đúng chức năng nghiên cứu và quy định các vấn đề về pháp luật, chính sách, về quy hoạch và kế hoạch để quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội ở tầm vĩ mô, thực hiện thanh tra, kiểm soát của Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội.

*Thứ hai:* Đi liền với chấn chỉnh tổ chức, coi trọng việc đổi mới phương thức hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước các cấp để bảo đảm sự thích ứng với sự phát triển của các quan hệ kinh tế - xã hội trong tình hình mới. Với Nghị quyết Trung ương lần thứ 6 khóa VI, Đảng chính thức đề ra chủ trương đổi mới tổ chức và lề lối làm việc của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ).

Có thể nói, Nghị quyết Trung ương lần thứ 6 khóa VI là bước tiếp nối và cụ thể hóa những quan điểm chỉ đạo được đề ra tại Đại hội VI, đã đánh dấu một bước tiến rất xa trong nhận thức và quan niệm về vai trò, chức năng của bộ máy hành chính trong điều kiện cơ chế kinh tế mới. Theo định hướng chung đó, từ sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, tổ chức và hoạt động của hệ thống bộ máy hành chính từ Trung ương đến địa phương đã có những chuyển biến rõ rệt, từng bước chuyển mạnh sang thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo pháp luật, khắc phục dần sự can thiệp trực tiếp vào điều hành hoạt động sản xuất, kinh doanh của cơ sở; công tác xây dựng thể chế, công tác cán bộ được quan tâm nhiều hơn; cơ cấu tổ chức bộ máy các cơ quan từ Chính phủ đến chính quyền địa phương được sắp xếp lại một bước theo hướng gọn nhẹ, giảm đầu mối. Chính vì vậy, mặc dù thuật ngữ "*cải cách hành chính*" chưa được nói đến, nhưng trên thực tế trong những năm 1986 đến 1991, Việt Nam đã thực hiện có kết quả, nhiều công việc mà xét về mặt nội dung đó chính là những nhiệm vụ sau này được khái quát thành ba bộ phận chủ yếu của công tác cải cách hành chính.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII (tháng 6-1991) đã tiến hành tổng kết 5 năm thực hiện đổi mới, đề ra Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII đã đề ra chủ trương tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước; sửa đổi Hiến pháp, cải tiến tổ chức và hoạt động của Quốc hội, sửa đổi cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ, của chính quyền địa phương các cấp.

Tinh thần nổi bật của Nghị quyết Đại hội VII là gắn nhiệm vụ cải cách bộ máy nhà nước với đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Đảng và các đoàn thể quần chúng. Nói cách khác, cải cách bộ máy nhà nước lần đầu tiên được đặt trong một chỉnh thể thống nhất là đổi mới hệ thống chính trị, trên tinh thần lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước và mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân.

Căn cứ vào những kinh nghiệm và bài học rút ra sau 5 năm đổi mới, thực hiện cải cách bộ máy nhà nước, Nghị quyết Đại hội lần thứ VII Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định mục tiêu có tính chất chiến lược cho cả chặng đường 10 năm (1991 đến 2000) là *"đặt trọng tâm cải cách nhằm vào hệ thống hành chính với nội dung chính là xây dựng một hệ thống hành pháp và quản lý hành chính nhà nước thông suốt từ Trung ương xuống cơ sở, có đủ quyền lực, năng lực, hiệu lực"*<sup>1</sup>.

Như vậy, cải cách bộ máy hành chính từ chỗ trước đây chủ yếu được coi là biện pháp tình thế, sai đâu sửa đấy, chỗ nào bất hợp lý thì tập trung các biện pháp khắc phục đến nay được xác định là nhiệm vụ trọng tâm và được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị. Việc đưa ra khái niệm hệ thống hành chính; không hòa đồng các vấn đề của cải cách bộ máy nhà nước với cải cách hành chính nhằm khẳng định tính độc lập tương đối của hệ thống hành chính, để từ đó tập trung nghiên cứu, tổng kết thực tiễn đưa ra những quan điểm, nguyên tắc riêng của cải cách hành chính đặt trong tổng thể của cải cách bộ máy nhà nước và đổi mới hệ thống chính trị, khẳng định bước tiến về lý luận, nhận thức về nền hành chính nhà nước.

Phương hướng thực hiện cải cách đối với từng bộ phận trong hệ thống hành chính được xác định cụ thể như sau:

- Các Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực trong phạm vi cả nước. Chức năng quản lý ngành kinh tế - kỹ thuật đối với

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000, Nxb Sự thật, H. 1991, tr. 43.



tất cả các đơn vị thuộc mọi thành phần kinh tế bao gồm việc xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành, v.v... giảm bớt các Bộ chuyên ngành, tăng cường sự điều phối hoạt động giữa các Bộ;

- Cơ quan chính quyền nhà nước ở các cấp địa phương dựa trên hệ thống thống nhất về luật pháp, chính sách và theo định hướng của kế hoạch nhà nước để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội đối với mọi tổ chức, cá nhân hoạt động trên lãnh thổ, bảo đảm thi hành pháp luật nghiêm minh, chăm lo đời sống nhân dân, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở địa phương, củng cố an ninh - quốc phòng;

- Giảm bớt cấp hành chính từ Trung ương đến cơ sở, thu gọn chức năng và bộ máy cấp huyện. Xác định hợp lý quy mô và địa giới các cấp hành chính.

Ngoài ra, vấn đề ngân sách nhà nước, cải cách tổ chức và quy chế hoạt động của các loại công sở, tinh giản biên chế, cải cách thủ tục và nghiệp vụ hành chính, hiện đại hóa kỹ thuật hành chính cũng được coi là một trong những nội dung của cải cách hệ thống hành chính.

Như vậy, có thể thấy, chủ trương cải cách hành chính do Nghị quyết Đại hội VII đề ra tuy chủ yếu mới dừng ở phạm vi cải cách bộ máy hành chính với tính cách là một hệ thống, nhưng về mặt nội dung cải cách được xác định tương đối cụ thể và toàn diện, có tính hệ thống, mục tiêu, phương hướng rõ ràng hơn.

Nói cách khác, Nghị quyết Đại hội VII đã đặt nhiệm vụ cải cách bộ máy nhà nước trên một tầm cao mới, có tính hệ thống và toàn diện hơn, mà trọng tâm là bộ máy hành chính.

Để có cơ sở tuyển chọn đúng, sử dụng có hiệu quả công chức làm việc trong các cơ quan hành chính, sự nghiệp của Nhà nước, từng bước xây dựng đội ngũ công chức có nghiệp vụ thành thạo góp phần xây dựng bộ máy quản lý nhà nước vững mạnh, ngày 25 tháng 5 năm 1991 Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị định số 169/HĐBT về công chức nhà nước. Mặc dù, Nghị định chỉ dừng lại ở việc quy định một số vấn đề có tính chất nguyên tắc như khái niệm công chức, đối tượng và phạm vi (và trên thực tế Hội đồng Bộ trưởng lúc đó chưa ban hành các loại quy chế đối với các loại công chức như quy định), nhưng việc ban hành văn bản này đã thể hiện một cách nhìn nghiêm túc và kịp thời về vị trí, vai trò của vấn đề công chức, công vụ trong cải cách hành chính nhà nước, nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu đổi mới công tác quản lý hành chính nhà nước trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

Thực hiện chủ trương của Nghị quyết Đại hội VII, tháng 4 năm 1992 Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Hiến pháp mới - Hiến pháp 1992 nhằm thể chế hóa đường lối đổi mới của Đảng về xây dựng đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thay thế Hiến pháp 1980.

Liên quan đến hệ thống hành chính, Hiến pháp 1992 đã khôi phục lại vị trí của Chính phủ: "*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" (Điều 109).

Việc xác định lại vị trí của Chính phủ là kết quả của việc trở lại quan điểm và nhận thức đầy đủ hơn về phân công phối hợp giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong tổng thể quyền lực thống nhất của Nhà nước. Với vị trí này, hành pháp cũng tức là nền hành chính trở thành một ngành độc lập tương đối, trong sự phân công phối hợp với hai ngành lập pháp (Quốc hội) và tư pháp (Tòa án, Viện kiểm sát), tạo sự tương đồng với các quan niệm, cũng như quy định về Chính phủ ở các nước trên thế giới.

Mặc dù chức năng cơ bản của Chính phủ theo Hiến pháp 1992 so với Hiến pháp 1980 không có sự thay đổi đáng kể, nhưng nội dung nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng là:

- Từ bỏ các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến công tác kế hoạch hóa tập trung, trực tiếp của Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân, chuyển sang các nhiệm vụ quản lý vĩ mô thông qua việc xây dựng và thực hiện các chính sách phát triển về kinh tế - xã hội;

- Đưa vấn đề chống quan liêu, tham nhũng thành nhiệm vụ cụ thể của Chính phủ;

- Ổn định các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong khuôn khổ Hiến pháp, khi không tiếp tục ghi nhận điều khoản của Hiến pháp 1980 quy định cho phép Quốc hội có thể giao cho Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn khác mà không cần thiết phải sửa đổi Hiến pháp.

Một trong những thay đổi quan trọng nhất của Hiến pháp 1992 là thay đổi về cơ chế hoạt động của Chính phủ, thể hiện trên hai vấn đề cơ bản sau đây:

*Thứ nhất:* Thiết lập vị trí, vai trò mới của Thủ tướng Chính phủ trong cơ chế hoạt động của Chính phủ. Thực hiện chế độ thủ trưởng đối với Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, mở rộng phạm vi thẩm quyền và đề cao trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ trong việc quyết định một số vấn đề quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành pháp. Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Các thành viên Chính phủ chịu

trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội. Sự kết hợp giữa trách nhiệm tập thể với việc đề cao quyền hạn và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng và mỗi thành viên Chính phủ là sự cụ thể hóa nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước - một nguyên tắc Hiến định.

*Thứ hai:* Chuyển chức năng của Bộ sang thực hiện chức năng quản lý vĩ mô. Đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng trong việc thực hiện quản lý nhà nước về lĩnh vực thuộc ngành mình được phân công; bảo đảm quyền tự chủ trong sản xuất - kinh doanh của các đơn vị kinh tế.

Với những thay đổi về cơ chế trên đây, tổ chức và hoạt động của Chính phủ trở nên năng động hơn, mềm dẻo hơn và nhờ đó ngày càng đáp ứng tốt hơn yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành, tập trung thống nhất và thông suốt trong điều kiện và hoàn cảnh mới.

Căn cứ vào Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII và trên cơ sở Hiến pháp 1992, tại kỳ họp của Quốc hội khóa IX tháng 12 năm 1991, Chính phủ đã đưa ra một số giải pháp cho giai đoạn từ 1991-1995. Cụ thể như:

- Tiếp tục tập trung làm rõ chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ, các Bộ, cơ quan hành chính các cấp đối với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Tiến hành soát xét lại chức năng, nhiệm vụ để từng bước sắp xếp, điều chỉnh lại cơ cấu tổ chức các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan hành chính các cấp bảo đảm cơ cấu gọn, nhẹ, tập trung đầu mối, nhưng hoạt động có chất lượng, đủ sức điều hành theo cơ chế mới;

- Cùng với việc cải cách bộ máy hành chính cần đổi mới cơ chế, chính sách tuyển chọn, sử dụng, đãi ngộ với cán bộ trong cơ quan hành chính.

Đưa nhiệm vụ đấu tranh, khắc phục tệ quan liêu, cửa quyền cùng với tệ tham nhũng đang rất phổ biến và nghiêm trọng trong các cơ quan nhà nước cũng như việc thiết lập trật tự, kỷ cương theo cơ chế mới vào phần nội dung các chủ trương, biện pháp của công tác cải cách bộ máy nhà nước.

Tiếp theo đó, trong Báo cáo tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa IX (tháng 12-1992), Chính phủ đã đưa ra một số quan điểm và nhận thức thể hiện cách nhìn nhận cụ thể thiết thực hơn về nội dung, giải pháp tiến hành cải cách hành chính, trên tinh thần tiếp thu và vận dụng một số giá trị riêng có của nền hành chính phát triển như:

- Để thực hiện mục tiêu của cải cách hành chính là: Xây dựng nền hành chính có *hiệu lực, hiệu quả*. Chống mọi biểu hiện phân tán, cục bộ, địa

phương, bản vị, phải hướng tới một nền hành chính dân chủ, sát với nhân dân, giải quyết nhanh chóng mọi công việc theo yêu cầu của nhân dân.

- Về nguyên tắc, nền hành chính quốc gia phải được "thể chế hóa và quy định bằng hệ thống luật pháp hành chính để điều chỉnh các quan hệ hình thành trong quá trình quản lý nhà nước".

Đây chính là quan điểm về tính pháp quyền của nền hành chính hiện đại.

Từ năm 1994 đến nay, cải cách hành chính đã bắt đầu được tổ chức triển khai trên thực tế và trở thành một trong những ưu tiên hàng đầu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam.

Nghị quyết Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ của Đảng Cộng sản Việt Nam họp tháng 1 năm 1994 đã xác định những chủ trương và giải pháp lớn đưa Việt Nam chuyển sang một thời kỳ phát triển mới, thời kỳ đẩy tới một bước công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Nghị quyết của Hội nghị này đã chính thức hóa về mặt chủ trương việc xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam với những giá trị và đặc trưng cơ bản sau đây:

- Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa;

- Bảo vệ quyền con người, các quyền cơ bản của công dân;

- Tổ chức để nhân dân tham gia xây dựng đất nước;

- Thiết lập trật tự kỷ cương.

Theo đó, Nghị quyết đề ra phương hướng chung là tiếp tục đổi mới và tăng cường hệ thống hành pháp cả về tổ chức, cán bộ, cơ chế hoạt động, phát huy vai trò điều hành của bộ máy hành pháp. Như vậy, về mặt nội dung, công tác cải cách hành chính về cơ bản vẫn được xác định bao gồm cả ba phương diện thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và công chức, công vụ, nhưng vấn đề tổ chức bộ máy vẫn là khâu trọng tâm.

Kinh nghiệm cho thấy, cải cách hành chính là nhiệm vụ rất rộng lớn và phức tạp. Chính vì vậy, trong quá trình tổ chức thực hiện cần có sự lựa chọn để xác định trọng tâm, trọng điểm cho từng giai đoạn cụ thể thì mới bảo đảm có kết quả.

Xuất phát từ tình hình thực tiễn, Chính phủ đã quyết định lựa chọn thủ tục hành chính là khâu đột phá của công tác cải cách hành chính, bắt đầu

bằng việc ban hành Nghị quyết số 38/CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ về cải cách thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Yêu cầu của Nghị quyết là phải đạt được một bước chuyển biến căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước với nhau; giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức xã hội; giữa cơ quan nhà nước với công dân. Theo tinh thần đó, Nghị quyết xác định các trọng tâm công việc là:

- Rà soát những quy định hiện hành về thủ tục hành chính, phí, lệ phí nhằm bãi bỏ những thủ tục được ban hành không đúng thẩm quyền; sửa đổi, bổ sung những thủ tục không phù hợp với thực tế, gây trở ngại cho hoạt động của các cơ quan, đơn vị và gây phiền hà cho dân.

- Tiếp tục đổi mới quy chế làm việc trong nội bộ các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương, nhằm bảo đảm sự chỉ đạo tập trung, thống nhất và vận hành thông suốt của bộ máy hành chính; khắc phục tệ quan liêu, phiền hà, trì trệ.

- Thực tế đã chứng minh việc lựa chọn đó là hoàn toàn đúng đắn và cần thiết. Bằng việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 38/CP, chẳng những đã loại bỏ được nhiều thủ tục phiền phức, rườm rà gây khó khăn cho doanh nghiệp và nhân dân, mà quan trọng hơn là nhờ việc cải cách thủ tục hành chính, đã làm bộc lộ rõ hơn những bất hợp lý của nền hành chính trước các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nhất là trong điều kiện mở cửa hội nhập khu vực và quốc tế.

Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII) tháng 1 năm 1995 đánh dấu một bước phát triển mới trong nội dung định hướng cải cách hành chính ở Việt Nam. Hệ thống quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo cơ bản được hoàn thiện thêm; nội dung và phương hướng thực hiện cải cách đã được thể hiện một cách tương đối cơ bản, toàn diện và có cơ sở khoa học. Chính vì vậy, có thể coi đây là Nghị quyết chuyên đề về cải cách hành chính.

Tư tưởng chủ yếu của Nghị quyết này về cải cách nền hành chính là:

- Coi cải cách nền hành chính nhà nước là yêu cầu bức xúc, là *trọng tâm của việc xây dựng hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

- Mục tiêu của cải cách hành chính là nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước *hiện đại hóa để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước*, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội.

Ba bộ phận chủ yếu hợp thành cải cách nền hành chính được khẳng định là: *Cải cách thể chế hành chính, chấn chỉnh tổ chức bộ máy và quy chế hoạt động của hệ thống hành chính, và xây dựng đội ngũ cán bộ công chức hành chính.* Mỗi một bộ phận này đều có những nội dung cải cách cụ thể nhưng có quan hệ mật thiết với nhau.

Vấn đề về tài chính công cũng đã được đề cập trong nội dung của cải cách thể chế hành chính, với tinh thần là hoàn chỉnh thể chế quản lý tài chính công và tài sản công.

Ý nghĩa to lớn của Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII) về cải cách hành chính thể hiện ở hai khía cạnh:

*Một là, cải cách hành chính trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối đổi mới toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam, là một trong những ưu tiên hàng đầu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước Việt Nam;*

*Hai là, Nghị quyết đã xác định đúng đắn ở mức độ tổng quát về mục tiêu, quan điểm, nội dung, phương hướng tạo ra những nhân tố động lực cơ bản cho việc đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính trong những năm tiếp theo.*

Nghị quyết Đại hội lần thứ VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam tiếp tục khẳng định cải cách hành chính là trọng tâm của việc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước trong những năm trước mắt. Nghị quyết đã nhấn mạnh công cuộc cải cách hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật và tiến hành đồng bộ trên các mặt: cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Đặc biệt, cải cách hành chính đã được Nghị quyết xác định là một trong những *giải pháp cơ bản* để thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu chủ yếu của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 1996-2000.

- Với tinh thần đẩy mạnh việc triển khai nội dung cải cách hành chính được đề ra trong Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII) *một cách tích cực theo chương trình, kế hoạch*, Nghị quyết Đại hội VIII nhấn mạnh nhiệm vụ xây dựng hệ thống pháp luật phù hợp với cơ chế mới; cải tiến quy trình xây dựng và ban hành văn bản pháp quy của Chính phủ, đồng thời tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính và sắp xếp lại bộ máy hành chính từ Trung ương đến địa phương, hợp nhất một số cơ quan quản lý chuyên ngành về kinh tế trên cơ sở xác định rõ và thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước của các Bộ, ngành.

Một số bổ sung quan trọng trong định hướng nội dung cải cách được Nghị quyết đề ra là:

- Phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp hành chính;
- Tiếp tục nghiên cứu để cụ thể hóa sự phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan của Chính phủ với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Đổi mới chế độ công chức và công vụ, bao gồm cả quy chế thi tuyển hoặc kiểm tra sát hạch khi tuyển dụng và đề bạt chức vụ; tăng cường bồi dưỡng, đào tạo mới và trẻ hóa đội ngũ cán bộ, công chức. Bố trí lại hoặc đưa ra khỏi bộ máy những người không đủ năng lực thực thi nhiệm vụ; kiên quyết xử lý và sa thải những người thoái hóa, biến chất; tăng cường biện pháp và phối hợp lực lượng đẩy mạnh đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, cửa quyền trong bộ máy quản lý nhà nước và các tổ chức kinh tế nhà nước;
- Thành lập Tòa án hành chính;
- Thực hiện xã hội hóa đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực dịch vụ.

Thực hiện chủ trương này, năm 1997, Chính phủ đã có Nghị quyết đề ra những nguyên tắc cơ bản cho vấn đề thực hiện xã hội hóa một số lĩnh vực hoạt động kinh tế - văn hóa - xã hội. Và đến năm 1999 Nghị quyết này được cụ thể hóa bằng một Nghị định về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với ba lĩnh vực quan trọng là: giáo dục, y tế và văn hóa, thể thao (Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19-8-1999).

Quan điểm của Việt Nam về xã hội hóa đối với một số hoạt động sự nghiệp dịch vụ công, cũng như cổ phần hóa một số bộ phận doanh nghiệp Nhà nước, không đồng nghĩa với tư nhân hóa và càng không phải là tư hữu hóa. Xã hội hóa với phương châm cơ bản là "Nhà nước và nhân dân cùng làm", trong đó Nhà nước có vai trò nòng cốt, thực hiện quản lý nhà nước; không làm thay dân, cũng không khoán trắng cho dân.

Hội nghị lần thứ 3 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (khóa VIII) họp tháng 6 năm 1997 đã bàn và ra Nghị quyết về phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Tiếp tục thực hiện cải cách hành chính là một trong những chủ trương và giải pháp lớn được nhấn mạnh trong Nghị quyết quan trọng lần này của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhằm mục tiêu vừa cơ bản vừa cấp bách hàng đầu là giữ vững và phát huy bản chất tốt đẹp của Nhà nước, ngăn chặn và đẩy lùi tình trạng suy thoái đạo đức, tham nhũng, lãng phí, quan liêu, sách nhiễu nhân dân còn diễn ra nghiêm trọng trong bộ máy nhà

nước. Nghị quyết cụ thể hóa các chủ trương quan trọng của Nghị quyết Đại hội VIII đã đề ra. Tinh thần cơ bản là:

- Mở rộng dân chủ và tính công khai trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Mở rộng mạnh mẽ quyền dân chủ của dân đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nhấn mạnh nhu cầu thể chế hóa, bảo đảm một môi trường công khai để nhân dân kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước, trước hết là việc công khai hóa về sử dụng ngân sách của các cơ quan nhà nước với một số biện pháp chủ yếu như: Mở rộng dân chủ trực tiếp ở cấp cơ sở; nâng cao vai trò của Quốc hội, và đặc biệt là đối với Hội đồng nhân dân các cấp ở địa phương; đề cao hoạt động kiểm toán và thanh tra tài chính; quy định nghĩa vụ của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã, phường định kỳ 6 tháng, một năm phải báo cáo công khai với dân về các công việc phải làm, tình hình sử dụng tài chính; phát triển các hình thức tự quản theo khu dân cư, khôi phục truyền thống hương ước...;

- Thực hiện phân cấp mạnh mẽ trách nhiệm và thẩm quyền hành chính cho các cấp chính quyền địa phương, trước nhất là giữa cấp Trung ương với cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Nghị quyết đưa ra những nguyên tắc chung về hướng phân cấp về đổi mới quan hệ hành chính giữa các cấp hành chính phù hợp với tinh thần phân cấp mới, và về phối hợp hoạt động hướng dẫn cũng như thanh tra thực hiện thể chế giữa các cấp chính quyền trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp. Chính quyền cấp tỉnh có thẩm quyền lớn hơn trong ba lĩnh vực: quy hoạch, kế hoạch địa phương; tài chính ngân sách và tổ chức bộ máy hành chính địa phương;

- Trên cơ sở xác định rõ chức năng quản lý của Nhà nước trong cơ chế thị trường và đổi mới sự phân cấp, tiếp tục điều chỉnh hợp lý tổ chức bộ máy của các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và bộ máy chính quyền địa phương.

Trong việc xây dựng chiến lược về cán bộ cho thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2020, Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VIII) đã chỉ rõ phương hướng, mục tiêu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức từ Trung ương đến cơ sở, đặc biệt đối với người đứng đầu, với các yêu cầu về phẩm chất, năng lực, bản lĩnh chính trị vững vàng; đồng bộ về cơ cấu bảo đảm sự chuyển tiếp liên tục và vững vàng giữa các thế hệ cán bộ. Và một trong những nội dung quan trọng của chủ trương tiếp tục thực hiện cải cách hành chính là việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực. Nghị quyết coi đó là yếu tố quyết định đến chất lượng bộ máy nhà nước. Cán bộ lãnh đạo phải được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức toàn diện; được bố trí, điều động theo nhu cầu và lợi ích của đất nước. Trong Nghị quyết, Đảng chủ trương xúc tiến ban hành thể chế và tổ chức thực hiện việc kê khai và



kiểm tra về tài sản; quy định chặt chẽ các chế độ về sử dụng ô tô, trang bị nơi làm việc, nhà và đất ở với tinh thần tiết kiệm, công bằng, chống lãng phí, chống đặc quyền, đặc lợi.

Thực hiện Nghị quyết Trung ương 3, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 26 tháng 2 năm 1998, tạo cơ sở pháp lý để xây dựng đội ngũ cán bộ có phẩm chất, năng lực, trình độ cho cả hệ thống chính trị, theo các yêu cầu của giai đoạn phát triển mới của đất nước. Pháp lệnh đã quy định chế độ tuyển dụng qua thi tuyển công khai, dân chủ được áp dụng thay thế cho chế độ xét tuyển trước đó, nhằm chọn được người có đủ phẩm chất, tài năng vào bộ máy nhà nước; những việc cán bộ, công chức không được làm; chế độ ngạch bậc, xử lý vi phạm đối với cán bộ, công chức.

Có thể nói, Nghị quyết Trung ương lần thứ 3 (khóa VIII) đã đánh dấu một bước chuyển mới trong nhận thức về cải cách hành chính. Nếu như trước đó, cải cách hành chính chủ yếu xuất phát từ các yêu cầu của việc đẩy mạnh công cuộc đổi mới kinh tế và phục vụ cho nhu cầu phát triển kinh tế, tháo gỡ khó khăn tạo môi trường cho các hoạt động kinh tế, thì tới thời điểm này, nhiệm vụ cải cách hành chính không chỉ dừng lại ở đó, mà *cải cách hành chính còn là yêu cầu bảo đảm cho việc thực hiện dân chủ hóa đời sống chính trị của xã hội*, nhằm phát huy tốt hơn nữa, nhiều hơn nữa quyền làm chủ của nhân dân.

Để tăng cường chỉ đạo công tác cải cách hành chính trước các yêu cầu của tình hình mới, tháng 10 năm 1998, Chính phủ đã thành lập Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu. Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính có chức năng tư vấn cho Thủ tướng trong việc quyết định chương trình, kế hoạch chỉ đạo công tác cải cách hành chính hàng năm và trong từng thời kỳ, và những vấn đề khác về cải cách hành chính, đồng thời giúp Thủ tướng Chính phủ phối hợp các nguồn lực quản lý của Chính phủ để thực hiện cải cách hành chính. Việc thành lập Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ thể hiện một quyết tâm cao của Chính phủ trong việc đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính trước các thách thức đang đặt ra. Thực tế cũng cho thấy là từ khi có Ban Chỉ đạo, công tác chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ đã từng bước đi vào nề nếp, có chất lượng và hiệu quả hơn.

Nghị quyết Trung ương 6 (lần 2) và đặc biệt là Nghị quyết Trung ương 7 tháng 8 năm 1999 (khóa VIII) của Đảng Cộng sản Việt Nam đã biểu thị một quyết tâm chính trị rất lớn về việc tiếp tục tiến hành cải cách hành chính, đặt cải cách hành chính trong tổng thể của đổi mới hệ thống chính trị.

Từ việc kiểm điểm tình hình và rút kinh nghiệm thực tiễn, Đảng đã đi đến khẳng định trong điều kiện một Đảng cầm quyền, sự đổi mới chưa đồng bộ các tổ chức trong hệ thống chính trị là trở ngại lớn của công cuộc cải cách hành chính trong thời gian qua. Không thể tiến hành cải cách riêng nền hành chính tách rời sự đổi mới tổ chức và phương thức lãnh đạo của Đảng, đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của các đoàn thể nhân dân. Cũng không thể cải cách hành chính một cách biệt lập mà không đồng thời đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của các cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp.

Từ nhận thức đó, Nghị quyết Trung ương 7 (khóa VIII) đã đề ra chủ trương tiến hành sắp xếp lại tổ chức, bộ máy Đảng và các tổ chức trong hệ thống chính trị gắn liền với cải cách hành chính theo hướng tinh gọn, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Đồng thời, với việc kiên quyết sắp xếp một bước bộ máy các tổ chức trong hệ thống chính trị, thực hiện giảm biên chế, cải cách chính sách tiền lương.

Nhiệm vụ chấn chỉnh tổ chức bộ máy hành chính được xác định như sau:

- Rà soát và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức các Bộ và cơ quan ngang Bộ, cơ quan chính quyền địa phương theo hướng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực bao quát các thành phần kinh tế. Tinh giản các tổ chức trực thuộc Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, trước hết cần giảm ngay các đầu mối không hợp lý. Sắp xếp, tinh giản các đơn vị trực thuộc các Bộ, cắt bỏ những khâu trùng lặp về chức năng.

- Trên cơ sở điều chỉnh chức năng, thẩm quyền của Chính phủ và các Bộ, cần xác định cơ cấu tổ chức Chính phủ cho phù hợp với yêu cầu của thời kỳ mới.

- Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các luật về tổ chức Chính phủ và tổ chức chính quyền địa phương; bổ sung các quy định về cải tiến chế độ làm việc, quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan trực thuộc Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, chính quyền các cấp; về phân cấp thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương; thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, tính tự quản cộng đồng, truyền thống tốt đẹp của làng xã và tăng cường năng lực cho bộ máy chính quyền cơ sở; thí điểm quy chế dân bầu trực tiếp trưởng thôn, bản, ấp.

Đồng thời, Nghị quyết đề ra một số chủ trương mới nhằm tạo động lực cho cải cách hành chính như: thí điểm việc khoán biên chế và khoán chi phí hành chính; thực hiện chế độ thuê, khoán hoặc hợp đồng một số loại dịch vụ trong cơ quan hành chính; tiến hành từng bước việc phân định rõ biên chế trong bộ máy hành chính với biên chế trong các đơn vị sự nghiệp, kinh tế,

dịch vụ công; thí điểm việc xã hội hóa một số lĩnh vực dịch vụ, y tế, giáo dục, khoa học và hoạt động văn hóa, thể thao. Mặt khác, đặt nhiệm vụ phải khẩn trương ban hành các chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức dôi ra, bảo đảm thực hiện tốt việc tinh giản bộ máy và biên chế.

Xuất phát từ thực tiễn công tác chỉ đạo, điều hành, Chính phủ đã sớm nhận thấy yêu cầu bức thiết phải cải cách hành chính, từng bước đưa nhiệm vụ cải cách hành chính đi vào chiều sâu nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc do nền hành chính gây ra, làm cản trở đến tiến trình cải cách kinh tế và mở rộng hợp tác quốc tế hội nhập khu vực và thế giới. Trong những năm qua, cải cách hành chính luôn là một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong chương trình công tác của Chính phủ. Các quan điểm mới về chỉ đạo cải cách hành chính của Đảng được triển khai thực hiện một cách tích cực, và về phần mình Chính phủ cũng chú ý đến việc kịp thời tổng kết, rút kinh nghiệm từ thực tiễn để đề ra phương châm chỉ đạo công tác cải cách hành chính phù hợp. Những phương châm này đã được thể hiện khá rõ trong các bản báo cáo của Chính phủ trước các kỳ họp của Quốc hội khóa IX và khóa X. Đó là:

- Kết hợp cải cách kinh tế với cải cách hành chính một cách chặt chẽ với nhau *trong một chương trình tổng thể, trong từng chính sách và biện pháp cụ thể để tạo ra sự thúc đẩy lẫn nhau giữa cải cách kinh tế và cải cách hành chính*. Các chủ trương, biện pháp cải cách kinh tế phải tạo thuận lợi và thúc đẩy cải cách hành chính, thiết lập và giữ vững trật tự kỷ cương trong các hoạt động kinh tế, nâng cao năng lực quản lý nhà nước về kinh tế, cũng như các chủ trương, biện pháp cải cách hành chính phải có tác dụng thúc đẩy cải cách kinh tế, hoàn thiện cơ chế kinh tế. Tư tưởng này hình thành ngay từ năm 1994 khi Chính phủ bắt tay vào cải cách hành chính, mà khâu đột phá là cải cách thủ tục hành chính. Thực tiễn cho thấy một số nội dung cải cách quan trọng như cải cách tài chính ngân hàng, cải cách doanh nghiệp nhà nước, v.v... không thể thực hiện được nếu ngay từ đầu không có sự kết hợp giữa các nội dung, yêu cầu cải cách kinh tế và cải cách hành chính. Đương nhiên, cải cách hành chính có những yêu cầu rộng lớn hơn và có liên quan đến các vấn đề đổi mới hệ thống chính trị và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

- *Cải cách hành chính vừa phải đáp ứng được yêu cầu của nhân dân, vừa phải bảo đảm công tác quản lý nhà nước*. Theo đó, cần chú ý khắc phục tình trạng khi xây dựng, ban hành thể chế và thủ tục hành chính, cũng như việc tổ chức thực hiện các cơ quan nhà nước quá chú trọng đến việc quản lý của

Nhà nước, không chú ý đến việc tạo thuận lợi và bảo đảm quyền lợi của dân, thậm chí đẩy phần khó khăn cho công dân, tổ chức.

- Tổ chức và hoạt động của nền hành chính phải đồng thời hướng vào mục tiêu phục vụ quá trình hợp tác và hội nhập. Cụ thể là, phải đặt cải cách hành chính vào phạm vi ảnh hưởng của những nhân tố khách quan đang diễn ra trong bối cảnh quốc tế nói chung như vấn đề mở rộng dân chủ, gắn hành chính với cơ chế thị trường, xu thế hội nhập, quốc tế hóa trên nhiều lĩnh vực.

- Chống tham nhũng, buôn lậu, lãng phí của công muốn có hiệu quả cần phải được đặt trong nội dung cải cách hành chính, gắn với hàng loạt biện pháp về cải cách thể chế và thủ tục hành chính, chấn chỉnh bộ máy và áp dụng chế độ công vụ, quy chế công chức, thiết lập toà án hành chính... Có như vậy, mới có điều kiện đưa cuộc đấu tranh chống tiêu cực đi vào chiều sâu với những biện pháp ngăn chặn từ gốc.

- Trong điều kiện của Việt Nam, cải cách hành chính và cải cách doanh nghiệp, trước hết là doanh nghiệp nhà nước không thể tách rời. Cụ thể là, điều chỉnh từng bước bộ máy hành chính phải trên cơ sở xác định rõ chức năng, thẩm quyền của chính quyền từng cấp đối với các doanh nghiệp trong cơ chế mới. Ở đây, quan điểm *bỏ chế độ "chủ quản" của cơ quan hành chính đối với doanh nghiệp* được đề ra năm 1995 là một ví dụ điển hình.

*Phân biệt chức năng quản lý nhà nước với chức năng hoạt động dịch vụ công.* Chỉ trên cơ sở có sự phân biệt rõ các cơ quan hành chính công quyền với các đơn vị sự nghiệp về tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động, thì mới có thể thực hiện có kết quả chủ trương xã hội hóa một số lĩnh vực như hoạt động văn hóa, xã hội, v.v... là những lĩnh vực mà lâu nay Nhà nước vẫn bao biện làm thay, vừa không có hiệu quả vừa là môi trường duy trì bệnh quan liêu, bao cấp, ỷ lại, trông chờ vào kinh phí của Nhà nước.

*Cải cách căn bản chế độ công vụ, bảo đảm tính chuyên nghiệp, liên tục và ổn định của nền hành chính nhà nước,* là đòi hỏi cấp bách và thường xuyên, là điều kiện quan trọng bảo đảm hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm trong thực tiễn đổi mới đất nước, đặc biệt là cải cách hành chính từ năm 1986-2000, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã đánh giá thành tựu của tiến trình cải cách nền hành chính, đồng thời đề ra chủ trương biện pháp nhằm đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước trong giai đoạn từ năm 2000-2010.

Trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX đã xác định: để đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế cần chú trọng những vấn đề cơ bản sau:

*Một là, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng.*

Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

Cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước gắn liền với xây dựng, chỉnh đốn Đảng, đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn; nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan nhà nước.

*Hai là, cải cách thể chế và phương thức hoạt động của Nhà nước.*

Kiện toàn tổ chức, đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật. Quốc hội làm tốt chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, quyết định và phân bổ ngân sách nhà nước, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, trước mắt tập trung vào những vấn đề bức xúc như sử dụng vốn và tài sản nhà nước, chống tham nhũng, quan liêu.

Khẩn trương nghiên cứu, đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 phù hợp với tình hình mới.

Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hóa. Điều chỉnh chức năng và cải tiến phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ. Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ theo hướng Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công.

Phân công, phân cấp, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng

nguyên tắc tập trung dân chủ; tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân; kiện toàn các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân và bộ máy chính quyền cấp xã, phường, thị trấn.

Cải cách tổ chức, nâng cao chất lượng và hoạt động của các cơ quan tư pháp, nâng cao tinh thần trách nhiệm của cơ quan và cán bộ tư pháp trong công tác điều tra, bắt, giam giữ, truy tố, xét xử, thi hành án, không để xảy ra những trường hợp oan, sai. Viện kiểm sát nhân dân thực hiện tốt chức năng công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp.

Sắp xếp lại hệ thống tòa án nhân dân, phân định hợp lý thẩm quyền của tòa án các cấp. Tăng cường đội ngũ thẩm phán và hội thẩm nhân dân cả về số lượng và chất lượng. Tổ chức lại cơ quan điều tra và cơ quan thi hành án theo nguyên tắc gọn đầu mối. Thành lập cảnh sát tư pháp.

Thực hiện tinh giản biên chế trong các cơ quan nhà nước.

***Ba là, phát huy dân chủ, giữ vững kỷ luật, kỷ cương, tăng cường pháp chế.***

Nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, hoàn thiện những quy định về bầu cử, ứng cử, về tiêu chuẩn và cơ cấu các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân trên cơ sở thật sự phát huy dân chủ. Tăng thêm tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách. Thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng Luật trưng cầu ý dân.

Chăm lo cho con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người; tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

Đổi mới cơ chế, xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo của công dân.

Phát huy dân chủ đi đôi với giữ vững kỷ luật, kỷ cương, tăng cường pháp chế, quản lý xã hội bằng pháp luật, tuyên truyền, giáo dục toàn dân, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật.

***Bốn là, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực.***

Hoàn thiện chế độ công vụ, quy chế cán bộ, công chức, coi trọng cả năng lực và đạo đức; bảo đảm tính nghiêm túc, trung thực trong thi tuyển cán bộ, công chức. Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, trước hết là cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý, về đường lối, chính sách, về kiến thức và kỹ năng quản

lý hành chính nhà nước. Sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức theo đúng chức danh, tiêu chuẩn. Định kỳ kiểm tra, đánh giá chất lượng cán bộ, công chức, kịp thời thay thế những cán bộ, công chức yếu kém và thoái hóa. Tăng cường cán bộ cho cơ sở. Có chế độ, chính sách đào tạo, bồi dưỡng, đãi ngộ đối với cán bộ xã, phường, thị trấn.

***Năm là, đấu tranh chống tham nhũng.***

Tăng cường tổ chức và cơ chế, tiếp tục đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy nhà nước và toàn bộ hệ thống chính trị, ở các cấp, các ngành, từ Trung ương đến cơ sở. Gắn chống tham nhũng với chống lãng phí, quan liêu, buôn lậu, đặc biệt chống các hành vi lợi dụng chức quyền để làm giàu bất chính.

Bổ sung, hoàn thiện các cơ chế, chính sách, quy chế, quy định của Đảng và Nhà nước về quản lý kinh tế - tài chính, quản lý tài sản công, không để sơ hở cho kẻ xấu lợi dụng.

Tiếp tục xóa bỏ các thủ tục hành chính phiền hà, nhất là ở những lĩnh vực, những khâu dễ xảy ra tham nhũng, sách nhiễu. Thanh tra, kiểm tra, kiểm kê, kiểm soát bảo đảm tính minh bạch trong việc sử dụng ngân sách nhà nước, tài sản công, tài chính Đảng, đoàn thể, tài chính các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ do nhân dân đóng góp và do nước ngoài tài trợ.

Các đảng viên và chi bộ đảng, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân, các cơ quan thông tin đại chúng và toàn xã hội có trách nhiệm giám sát, kiểm tra cán bộ, công chức, phát hiện, tố cáo, lên án những kẻ tham nhũng. Xử lý nghiêm minh theo pháp luật và theo Điều lệ Đảng những cán bộ, đảng viên, công chức ở bất cứ cấp nào, lĩnh vực nào lợi dụng chức quyền để tham nhũng. Có những biện pháp cụ thể bảo vệ và khen thưởng những người kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng.

Cải cách cơ bản chế độ tiền lương, nâng cao đời sống người hưởng lương, chống đặc quyền đặc lợi.

Thường xuyên giáo dục cán bộ, đảng viên, công chức về chính trị, tư tưởng, đạo đức cách mạng.

Cụ thể hóa và thực hiện nghiêm những điều cấm đối với cán bộ, công chức, trước hết là cán bộ chủ chốt, cán bộ quản lý. Cán bộ lãnh đạo các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp nhà nước kê khai tài sản của cá nhân và gia đình mình (nhà đất, cơ sở sản xuất, kinh doanh, cổ phiếu...). Kịp thời kiểm tra và kết luận, có biện pháp xử lý những cán bộ, công chức có tài sản bất minh.

Xem xét trách nhiệm hình sự hoặc có hình thức kỷ luật thích đáng đối với những người đứng đầu cơ quan, đơn vị ở nơi xảy ra những vụ tham nhũng lớn, gây hậu quả nghiêm trọng.

Để tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch vững mạnh, trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội từ năm 2001-2010, chủ trương lãnh đạo của Đảng chỉ rõ:

*Thứ nhất, đổi mới thể chế.*

Hình thành về cơ bản và vận hành thông suốt, có hiệu quả thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đổi mới thể chế và thủ tục hành chính, tập trung trước hết vào xóa bỏ những quy định mang nặng tính hành chính quan liêu, bao cấp, gây phiền hà, sách nhiễu nhân dân, kìm hãm sự phát triển lực lượng sản xuất. Xây dựng và thực hiện chương trình đổi mới thể chế trong từng năm. Bảo đảm các văn bản pháp quy có nội dung đúng đắn, nhất quán, khả thi. Chỉ đạo sát từ khâu soạn thảo, thông qua đến phổ biến, thực hiện và tổng kết.

Đổi mới phương thức và quy trình xây dựng thể chế, cải tiến sự phối hợp giữa các ngành, các cấp có liên quan, coi trọng sử dụng các chuyên gia liên ngành và dành vai trò rất quan trọng cho tiếng nói của nhân dân, của doanh nghiệp. Đặc biệt tăng cường việc chỉ đạo, kiểm tra, nâng cao kỷ luật và hiệu lực thi hành pháp luật trong bộ máy nhà nước và trong xã hội.

*Thứ hai, kiện toàn hợp lý tổ chức bộ máy nhà nước.*

Trên cơ sở tách chức năng quản lý nhà nước với hoạt động kinh doanh, xúc tiến việc đổi mới tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động và quy chế làm việc của các cơ quan nhà nước. Thực hiện mạnh mẽ việc phân cấp trong hệ thống hành chính đi đôi với nâng cao tính tập trung, thống nhất trong việc ban hành thể chế. Quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của từng cấp, từng tổ chức, từng cá nhân. Đề cao trách nhiệm cá nhân, khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh. Khắc phục tình trạng trùng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu kiện của dân. Nâng cao vai trò của tòa hành chính trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính.

Tách cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp. Khuyến khích và hỗ trợ các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận mà vì nhu cầu và lợi ích của nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức thực hiện một số dịch vụ công với sự giám sát của cộng đồng như vệ sinh môi trường, tham gia giữ gìn trật tự trị an xóm, phường...



Xúc tiến nhanh và có hiệu quả việc hiện đại hóa công tác hành chính, đặc biệt là ứng dụng công nghệ thông tin. Kiện toàn bộ máy và tinh giản biên chế một cách cơ bản. Có chính sách giải quyết thoả đáng người dôi ra.

*Thứ ba, nâng cao phẩm chất, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức.*

Đẩy mạnh đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức với chương trình, nội dung sát hợp; chú trọng đội ngũ cán bộ xã, phường. Đổi mới và đưa vào nền nếp việc thực hiện quy chế tuyển chọn, đề bạt, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu. Thực hiện nguyên tắc người phụ trách công việc có quyền hạn và trách nhiệm trong việc tuyển chọn, sử dụng cán bộ, công chức dưới quyền. Thanh lọc những kẻ tham nhũng, vô trách nhiệm; chuyển đổi công tác những người không đủ năng lực.

Thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, bảo đảm cho dân tiếp xúc dễ dàng các cơ quan công quyền, có điều kiện kiểm tra cán bộ, công chức, nhất là những người trực tiếp làm việc với dân.

*Thứ tư, ngăn chặn và đẩy lùi tham nhũng, quan liêu.*

Nghiêm trị những kẻ tham nhũng, vô trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng; người lãnh đạo cơ quan để xảy ra tham nhũng cũng phải bị xử lý về trách nhiệm. Bảo vệ những người kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng; khen thưởng người phát hiện đúng những vụ tham nhũng. Thực hiện các biện pháp ngăn chặn tham nhũng, quan liêu:

- Đổi mới và hoàn thiện thể chế, thủ tục hành chính, kiên quyết chống tệ cửa quyền, sách nhiễu, "xin - cho" và sự tắc trách, vô kỷ luật trong công việc. Thực hiện nghiêm những điều cấm đối với cán bộ, công chức đã quy định trong pháp luật.

- Tăng cường quản lý, kiểm tra, ngăn chặn lãng phí, tham nhũng tiền và tài sản công, nhất là trong khu vực doanh nghiệp nhà nước.

- Thực hiện quy chế dân chủ và công khai tài chính ở cơ sở, và các cấp chính quyền; thực hiện chế độ kê khai tài sản đối với cán bộ lãnh đạo các cấp, các ngành. Phát huy vai trò của các đoàn thể nhân dân và phương tiện thông tin đại chúng.

- Cải cách tiền lương đi đôi với tăng cường giáo dục và kiểm tra việc thực hiện công vụ của cán bộ, công chức.

Thực hiện đường lối chủ trương lãnh đạo của Đảng, các cấp ủy đảng, chính quyền từ Trung ương đến địa phương đã đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính trên nhiều lĩnh vực và thu được nhiều thành tựu quan trọng. Song trước yêu cầu đổi mới phát triển kinh tế ở địa phương, quá trình cải

cách hành chính đã đặt ra nhiều vấn đề cấp bách đòi hỏi Đảng phải có chủ trương, quan điểm chỉ đạo cụ thể.

Ngày 18 tháng 3 năm 2002, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá IX) đã ra Nghị quyết về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn. Nghị quyết hội nghị chỉ rõ:

*Một là, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cơ sở.*

Chính quyền cơ sở có chức năng, nhiệm vụ tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, các mục tiêu kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng ở cơ sở; thực hiện việc quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn theo thẩm quyền được giao; hướng dẫn và giám sát các hoạt động tự quản của dân, tạo thuận lợi cho dân và doanh nghiệp làm ăn theo pháp luật. Cấp trên không dồn cho cơ sở những công việc thuộc chức năng cấp trên phải làm và không buộc cơ sở phải làm tất cả mọi việc về quản lý hành chính nhà nước.

Phân cấp rành mạch cả nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện cho chính quyền cấp cơ sở trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ đê điều, thủy nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hóa phục vụ cho nhân dân trong xã, phường, thị trấn. Chính quyền cấp cơ sở được cấp trên ủy quyền thực hiện trên địa bàn việc thu một số loại thuế, quản lý tài nguyên, thực hiện chính sách xã hội bằng kinh phí ngân sách, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh...

Chính quyền phường không quản lý toàn diện các hoạt động sản xuất, đời sống dân cư trên địa bàn như chính quyền xã, thị trấn, song có nhiệm vụ rất quan trọng trong quản lý đô thị. Cần phân định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm và tạo điều kiện để chính quyền phường thực hiện quy hoạch, quản lý đất đai, nhà ở, hộ tịch, vệ sinh môi trường, trật tự đô thị.

Thôn, làng, ấp, bản, sóc là địa bàn quan trọng để phát huy các hình thức tự quản của cộng đồng dân cư trên cơ sở quan hệ truyền thống gắn bó trong đời sống vật chất và văn hóa. Khu phố hoặc tổ dân phố cũng có điều kiện và khả năng thực hiện một số hoạt động tự quản như giúp đỡ nhau sản xuất, giảm nghèo, bảo thọ, xây dựng đời sống văn hóa, phòng chống các tệ nạn xã hội, giữ gìn trật tự, vệ sinh, môi trường... Thôn, khu phố hoặc tổ dân phố không phải là một cấp hành chính. Trưởng thôn, trưởng khu phố hoặc tổ trưởng dân phố do dân trực tiếp bầu vừa là người đại diện cho dân, vừa là người đại diện cho chính quyền xã, phường, thị trấn để thực hiện một số

nhiệm vụ hành chính tại thôn, khu phố, tổ dân phố. Ở những nơi đông đồng bào dân tộc thiểu số phải coi trọng vai trò của già làng, vận động nhân dân bầu già làng có điều kiện làm trưởng thôn, trưởng bản.

Hoàn thiện quy chế dân chủ ở cơ sở, sửa đổi những quy định không phù hợp, bổ sung điều kiện và phương tiện để đưa việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở vào nền nếp thường xuyên.

*Hai là, đổi mới hoạt động của Hội đồng nhân dân.*

- Hội đồng nhân dân quyết định mục tiêu kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng tại cơ sở, những công việc mà xã, phường, thị trấn được phân cấp và những việc đáp ứng yêu cầu tự quản của cộng đồng dân cư ở cơ sở; bầu và phê chuẩn các chức danh hành chính theo luật định; giám sát hoạt động của cơ quan hành chính và những công việc do cấp trên thực hiện trên địa bàn, nhất là việc sử dụng đất đai, quỹ công, tài sản công, kể cả các quỹ do dân đóng góp, bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

- Đổi mới cơ chế bầu cử, bảo đảm cho dân đề cử, ứng cử, lựa chọn các đại biểu Hội đồng nhân dân thực sự là người đại diện cho dân; tăng thêm số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân so với hiện nay; tăng tỷ lệ thích đáng đại biểu Hội đồng nhân dân là người ngoài Đảng; tăng số kỳ họp và nâng cao chất lượng các kỳ họp Hội đồng nhân dân.

- Các đại biểu Hội đồng nhân dân, ngoài việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong các kỳ họp hội đồng, còn được phân công tham gia các hoạt động thường xuyên, gắn bó với dân như tổ chức giám sát của Hội đồng nhân dân, của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, ban thanh tra nhân dân, tổ hòa giải, các tổ chức tự quản của dân...

*Ba là, nâng cao hiệu lực của cơ quan hành chính.*

- Đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan hành chính xã, phường, thị trấn.

+ Đối với những nhiệm vụ kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, những công việc được phân cấp và những việc tự quản của cộng đồng dân cư, Chủ tịch Ủy ban nhân dân đưa ra Hội đồng nhân dân bàn, quyết định chủ trương, sau đó tổ chức thực hiện.

+ Đối với những công việc được cấp trên ủy quyền, cơ quan hành chính tổ chức thực hiện theo đúng quy định của cấp trên.

+ Đối với công việc tự quản của thôn và các tổ chức tự quản khác, cơ quan hành chính hướng dẫn, hỗ trợ và giám sát việc tuân thủ pháp luật.

+ Đối với các khiếu kiện của dân, phải đề cao trách nhiệm giải quyết theo thẩm quyền, không để dây dưa kéo dài.

- Về tổ chức cơ quan hành chính:

Giữ chế độ Ủy ban nhân dân, nhưng thu gọn số thành viên. Quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể Ủy ban nhân dân, của chủ tịch Ủy ban nhân dân và các thành viên trong Ủy ban nhân dân. Kiện toàn bộ máy giúp việc gồm văn phòng Ủy ban nhân dân và ba khối công việc: khối kinh tế - tài chính (kể cả kế toán), khối văn hóa - xã hội và khối nội dung (đối với phường, có thể vận dụng quy định chung để tổ chức các khối công việc cho phù hợp).

- Về điều kiện và phương tiện làm việc:

Tạo điều kiện cho chính quyền cơ sở chủ động về ngân sách, mở rộng các khoản thu, bảo đảm cho những cơ sở ở trình độ phát triển trung bình có thể tự cân đối được chi thường xuyên. Thực hiện quy chế định kỳ kiểm toán nhà nước, công khai thu, chi ngân sách cho dân biết.

Xây dựng trụ sở làm việc phục vụ chung cho các cơ quan trong hệ thống chính trị ở cơ sở, nhất là ở miền núi và các vùng có khó khăn. Phấn đấu đến năm 2005 các xã, phường, thị trấn đều có trụ sở làm việc. Trang bị các phương tiện làm việc cần thiết và từng bước hiện đại hóa theo yêu cầu tin học hóa hệ thống quản lý hành chính nhà nước. Bảo đảm tốt hệ thống truyền thanh, nhà bưu điện - văn hóa để nhân dân tiếp nhận thông tin và hội họp...

Về vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ cơ sở, Nghị quyết hội nghị xác định: Hệ thống chính trị ở cơ sở có cán bộ chuyên trách và cán bộ không chuyên trách.

Cán bộ chuyên trách là những cán bộ phải dành phần lớn thời gian lao động làm việc công để thực hiện trách nhiệm được giao, bao gồm:

- Cán bộ giữ chức vụ qua bầu cử gồm: cán bộ chủ chốt của cấp ủy đảng, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, những người đứng đầu Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội.

- Cán bộ chuyên môn được Ủy ban nhân dân tuyển chọn gồm: công an trưởng, xã đội trưởng, cán bộ văn phòng, địa chính, tài chính - kế toán, tư pháp, văn hóa - xã hội. Số lượng cán bộ chuyên trách do Chính phủ quy định.

Cán bộ chuyên trách ở cơ sở có chế độ làm việc và được hưởng chính sách về cơ bản như cán bộ, công chức nhà nước; khi không còn là cán bộ chuyên

trách mà chưa đủ điều kiện để hưởng chế độ hưu trí, được tiếp tục tự đóng bảo hiểm xã hội hoặc hưởng phụ cấp một lần theo chế độ nghỉ việc. Cán bộ, công chức cơ sở có đủ điều kiện được thi tuyển vào ngạch công chức ở cấp trên. Pháp lệnh Cán bộ, công chức hiện hành cần được sửa đổi theo hướng bao gồm cả cán bộ, công chức cơ sở.

Cán bộ không chuyên trách là những người chỉ tham gia việc công trong một phần thời gian lao động. Căn cứ hướng dẫn của Trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định khung về số lượng và mức phụ cấp cho cán bộ không chuyên trách trong hệ thống chính trị ở cấp cơ sở (kể cả trường thôn). Như vậy, với chủ trương đổi mới hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở ở xã, phường, thị trấn của Đảng là một bước cải cách quan trọng nhằm tiếp tục kiện toàn, hoàn thiện, góp phần nâng cao hiệu lực quản lý của các cấp chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu đổi mới và phát triển kinh tế đất nước.

Từ ngày 18 đến ngày 25 tháng 4 năm 2006, Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức Đại hội lần thứ X. Đây là một sự kiện chính trị quan trọng của toàn Đảng, toàn quân, toàn dân; là một dịp để Đảng ta kiểm điểm lại quá trình lãnh đạo đổi mới đất nước và tình hình cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong 20 năm qua, đồng thời xác định những quan điểm, đường lối tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính trong những năm tới.

Trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, do đồng chí Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh trình tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X khẳng định: *Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*. Cần xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật. Xây dựng và hoàn thiện thể chế giám sát, kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền.

Theo phương hướng đó, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, của Chính phủ, của các cơ quan tư pháp, đẩy mạnh cải cách hành chính và cải cách tư pháp, tăng cường hiệu lực và hiệu quả các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

*Tăng cường phòng ngừa và chống tham nhũng, lãng phí* là đòi hỏi bức xúc của xã hội, là quyết tâm chính trị của Đảng ta, nhằm xây dựng một bộ

máy lãnh đạo và quản lý trong sạch, vững mạnh, khắc phục một trong những nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta.

Đảng bộ và chính quyền các cấp phải thi hành một cách kiên quyết và đồng bộ hệ thống các biện pháp phòng, chống tham nhũng, lãng phí, bao gồm: bổ sung, hoàn thiện các quy định về quản lý kinh tế - tài chính, về thanh tra, kiểm tra; tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, sắp xếp tổ chức bộ máy gọn nhẹ; bảo đảm công khai, minh bạch các hoạt động kinh tế, tài chính trong các cơ quan, đơn vị; tiếp tục đổi mới chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức. Khẩn trương và nghiêm chỉnh thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; bổ sung, sửa đổi Luật Khiếu nại và tố cáo. Xử lý kiên quyết, kịp thời, công khai người tham nhũng bất kể ở chức vụ nào, đương chức hay đã nghỉ hưu, tịch thu, sung công tài sản có nguồn gốc từ tham nhũng; xử lý nghiêm những người bao che cho tham nhũng, hoặc lợi dụng việc tố cáo tham nhũng để vu khống, làm hại người khác; có cơ chế khuyến khích và bảo vệ những người tích cực đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực; biểu dương và nhân rộng những gương cần kiệm, liêm chính, chí công vô tư. Thực hiện tốt Quy chế dân chủ ở cơ sở; phát huy vai trò của cơ quan dân cử, của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và của nhân dân trong việc giám sát cán bộ, công chức và cơ quan công quyền; phát hiện, đấu tranh với các hành vi tham nhũng, lãng phí.

Như vậy, trong quá trình đổi mới phát triển kinh tế đất nước, Đảng ta từng bước đổi mới hệ thống chính trị, nhằm xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, đảm bảo quyền lực thuộc về nhân dân. Sau khi đạt được một số thành tựu quan trọng, bước đầu hình thành nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thì những khuyết tật của bộ máy nhà nước bắt đầu bộc lộ rõ và trở thành những nhân tố kìm hãm tiến trình đổi mới, đặc biệt là đổi mới kinh tế, mà trực tiếp và đáng kể nhất là từ những khuyết điểm, yếu kém của nền hành chính nhà nước. Càng đi sâu cải cách kinh tế, mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa và sự phát triển nhanh chóng của xu thế hội nhập khu vực và thế giới, càng làm gay gắt các yêu cầu phải cải cách bộ máy nhà nước, đặc biệt là cải cách nền hành chính. Vì vậy, quan điểm về cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước đã được hình thành và từng bước được bổ sung, hoàn thiện.

Nhìn chung, nhận thức, tư tưởng về cải cách hành chính ở Việt Nam hình thành và phát triển cùng với quá trình đổi mới tư duy về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng. Cùng với quá trình nhận thức về vai trò và chức năng của Nhà nước trong

nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, các quan điểm và nguyên tắc cải cách hành chính được hình thành và phát triển một cách nhất quán và liên tục, từng bước được bổ sung hoàn thiện và nhanh chóng hình thành hệ thống quan điểm cơ bản tương đối đầy đủ về nền hành chính và cải cách hành chính. Gắn với những bước đi, hình thức và cách làm phù hợp để đạt được mục tiêu đề ra cho từng giai đoạn.

Cải cách nền hành chính là một bộ phận được đặt trong cải cách bộ máy nhà nước, có mối quan hệ khăng khít với các bộ phận cấu thành nên hệ thống chính trị của Việt Nam trong điều kiện một Đảng cầm quyền là Đảng Cộng sản Việt Nam. Các quan điểm và nguyên tắc cơ bản về cải cách hành chính được đặt trên nền tảng những quan điểm, phương hướng chung về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhiều vấn đề lớn và cơ bản về cải cách hành chính phải xuất phát từ nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và chi phối mạnh bởi các yếu tố chính trị từ Đảng cầm quyền, mặc dù vẫn giữ tính độc lập tương đối. Việc xác định nội dung, nhiệm vụ cải cách hành chính được định hướng theo mục tiêu xây dựng một nền hành chính phát triển phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam, trên cơ sở đề cao phát huy đặc điểm, truyền thống, tính cách và bản sắc Việt Nam, nhằm xây dựng một nền hành chính dân chủ, đáp ứng được đòi hỏi của nhân dân và yêu cầu của công tác quản lý nhà nước; thích ứng với xu thế toàn cầu hóa, mở rộng và tăng cường hợp tác với các nước và các tổ chức quốc tế trên cơ sở độc lập tự chủ và cùng có lợi.

Cải cách hành chính lúc đầu chỉ là những biện pháp tình thế xử lý những bất hợp lý cụ thể của bộ máy hành chính, rồi trở thành chủ trương có tính chất giải pháp để thực hiện cải cách bộ máy nhà nước nhằm tạo động lực cho đổi mới kinh tế (năm 1991). Năm 1994, cải cách hành chính được Chính phủ tổ chức triển khai thực hiện; từ năm 1995 nó đã chính thức trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối đổi mới toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong sự hình thành các quan điểm, nguyên tắc cơ bản chỉ đạo công cuộc cải cách hành chính, cũng như các bước đi, nhịp độ tiến hành cải cách ở Việt Nam trước tiên và chủ yếu xuất phát từ các yêu cầu đổi mới kinh tế. Do vậy, đến lượt nó, nền hành chính được định hướng mạnh mẽ trước hết vào việc phục vụ nhân dân và doanh nghiệp phát triển kinh tế, tháo gỡ những vướng mắc tạo môi trường thuận lợi cho các hoạt động kinh tế phát triển. Điều này xuất phát từ thực tế cho thấy yếu tố kìm hãm lớn nhất đối với quá trình đổi mới kinh tế chính là từ những khuyết tật của nền hành chính còn mang nặng dấu ấn của cơ chế hình thành lên nó - cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp.

Cùng với quá trình phát triển kinh tế, các yêu cầu đòi hỏi phải hoàn thiện chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa để phát huy hơn nữa quyền làm chủ của nhân dân, nhất là mở rộng mạnh mẽ quyền dân chủ của dân đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước được đặt ra như một tất yếu. Yêu cầu này đề ra cho cải cách hành chính nhiệm vụ quan trọng là phải xây dựng các thiết chế bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm công khai hóa các hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước, phát huy dân chủ từ cơ sở, tạo không khí xã hội lành mạnh.

Cùng với quá trình đổi mới đất nước, những quan điểm, chủ trương về cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước ta đã trở thành một bộ phận quan trọng của đường lối đổi mới; một trong những ưu tiên hàng đầu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, và là nhiệm vụ trọng tâm trong chương trình công tác của Chính phủ. Do đó, để nâng cao năng lực quản lý của Nhà nước và hiệu lực của các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh đáp ứng yêu cầu đổi mới và hội nhập phát triển kinh tế quốc tế trong giai đoạn hiện nay.

Bản sao lưu trữ



## **B. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA TRONG THỜI GIAN QUA**

---

### **I. TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA TRONG THỜI GIAN QUA**

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ VI năm 1986, Đảng ta đã chỉ rõ nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng khủng hoảng kinh tế chính là công tác tổ chức, nhất là tổ chức bộ máy hành chính nhà nước còn yếu kém. Đồng thời, đề ra chủ trương thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước, nhằm xây dựng và thực hiện một cơ chế quản lý nhà nước thể hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, xây dựng bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương thành một hệ thống, có sự phân định rành mạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phân biệt chức năng quản lý hành chính - kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, kết hợp quản lý theo địa phương và lãnh thổ, phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội. Thực hiện chủ trương này, bộ máy nhà nước ta từng bước chuyển sang thực hiện chức năng quản lý nhà nước, khắc phục dần sự can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế cơ sở. Tổ chức bộ máy nhà nước đã được sắp xếp lại một bước theo hướng gọn nhẹ, giảm bớt đầu mối. Trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội mới phát sinh trong nền kinh tế thị trường, bước đầu tạo khung pháp lý thuận lợi cho các nhà đầu tư hoạt động, như Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (năm 1987), Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân (năm 1990), Luật Phá sản doanh nghiệp (năm 1993) và một loạt các văn bản dưới luật điều chỉnh các quan hệ liên quan đến hoạt động kinh doanh... Đặc biệt, việc ban hành Hiến pháp 1992 là một sự kiện quan trọng làm cơ sở pháp lý cho toàn bộ hoạt động của các chủ thể pháp luật cũng như các công dân, tổ chức thực hiện các quyền về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội... cũng như hình thành một nền tảng pháp lý mới cho tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trên cơ sở đó mà Luật Tổ chức Chính phủ (năm 1992) và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân

dân các cấp (năm 1994) được ban hành... Tuy nhiên, ở giai đoạn này tổ chức và biên chế của bộ máy nhà nước vẫn còn quá công kênh, nặng nề, đúng như Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VII đã chỉ rõ: khuyết điểm lớn là chưa thực hiện được cuộc cải cách cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước mà Đại hội VI đã đề ra. Bộ máy hành chính hầu như chưa có sự chuyển động, trên thực tế hoạt động quản lý, điều hành của bộ máy hành chính đã gây không ít khó khăn trở ngại cho các tổ chức và công dân. Những quy định thủ tục trong quan hệ giữa Nhà nước và các tổ chức, công dân, giữa các cơ quan nhà nước với nhau trở thành vấn đề nổi cộm, bức xúc. Đó chính là cơ sở thực tế để Chính phủ ban hành Nghị quyết 38/CP (4-5-1994).

Công cuộc cải cách hành chính ở nước ta thực sự trở thành vấn đề trọng tâm kể từ sau Đại hội VII của Đảng, với quy mô rộng và có chiều sâu hơn. Một trong những sự kiện quan trọng trong thời gian này là Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ VIII, khoá VII (tháng 1-1995), với Nghị quyết về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mà trọng tâm là cải cách hành chính. Từ đó, tiến trình cải cách được tập trung vào các yếu tố cơ bản của nền hành chính nhà nước, đó là thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và cán bộ công chức.

*Để cải cách thể chế và thủ tục hành chính*, Nhà nước tiếp tục ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật quan trọng như Luật Đầu tư nước ngoài (năm 1996), Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (năm 1994), Luật Doanh nghiệp nhà nước (năm 1995), Luật Ngân sách nhà nước (năm 1998), Bộ luật Dân sự (năm 1995), Bộ luật Lao động (năm 1994)... Thể chế mới đã giải phóng và phát triển sức sản xuất, tạo ra một cơ chế thuận lợi tự chủ cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, phân định về cơ bản giữa hành chính và doanh nghiệp, giữa quản lý nhà nước với kinh doanh. Năng lực sản xuất của xã hội được giải phóng một bước.

Đồng thời với đổi mới thể chế kinh tế, Nhà nước ta còn từng bước hoàn thiện thể chế dân chủ của nhân dân, hình thành hệ thống thể chế cung cấp dịch vụ phục vụ nhân dân trên các lĩnh vực dân sinh, phúc lợi xã hội phù hợp với thời kỳ chuyển sang kinh tế thị trường. Bên cạnh đó, chúng ta còn tiếp tục ban hành các chính sách về y tế, giáo dục, văn hóa, xã hội, xóa đói giảm nghèo, chính sách đối với các đối tượng khó khăn và thiệt thòi... Các chính sách mới về dịch vụ giáo dục dân trí, chăm sóc sức khỏe, đời sống tinh thần và hỗ trợ phát triển, về xã hội hóa để khai thác sức dân, huy động các hội, tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân vào cung cấp các dịch vụ cho dân cũng được quan tâm, ban hành.

Hệ thống thể chế về tổ chức nhân sự và cơ chế hoạt động của bộ máy hành chính cũng được tiếp tục hoàn thiện. Pháp lệnh cán bộ công chức, Quy chế làm việc của Chính phủ và các văn bản pháp luật quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn tổ chức bộ máy của các cơ quan quản lý vĩ mô và chính quyền địa phương đã góp phần nâng cao và hoàn thiện tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của Chính phủ và bộ máy hành chính các cấp.

Cùng với việc đổi mới hệ thống văn bản pháp luật, chúng ta đã chú trọng đổi mới quy định xây dựng thể chế từ khâu phát hiện nhu cầu thực tiễn, đề xuất lập kế hoạch, soạn thảo đến ban hành. Điển hình cho hoạt động này là việc ban hành Luật, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó quy định rõ thẩm quyền, thủ tục, trình tự ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Để tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ mới, Chính phủ đã tập trung vào công tác hệ thống hóa, rà soát văn bản. Trong 7.059 văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và các Bộ thì có 2.014 văn bản cần hủy bỏ, 1.107 văn bản cần sửa đổi, bổ sung; trong số 54.806 văn bản của chính quyền cấp tỉnh thì có 9.985 văn bản cần hủy bỏ và 1.276 văn bản cần sửa đổi, bổ sung.

Nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nhân dân, tạo ra một cơ chế thuận lợi cho các tổ chức và công dân khi liên hệ với cơ quan nhà nước, trong các năm 1994, 1995, 1996, 1997, Nhà nước ta vẫn tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính. Thời gian này các hoạt động cải cách tập trung vào quy trình thủ tục, đặc biệt hướng vào 7 lĩnh vực trọng điểm: thành lập và đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp đầu tư trực tiếp của nước ngoài; xuất, nhập khẩu, nhập cảnh, cấp phép xây dựng, chứng nhận quyền sử dụng đất tại đô thị; cấp phát vốn ngân sách nhà nước; khiếu nại, tố cáo. Đồng thời với việc rà soát, chúng ta còn phát hiện, loại bỏ và sửa đổi nhiều thủ tục hành chính không phù hợp. Đáng chú ý là, trong quá trình cải cách thủ tục hành chính đã xuất hiện mô hình thí điểm mang lại kết quả tích cực, tác động đến những ý tưởng về cải cách tổ chức bộ máy, sử dụng tài chính công như mô hình "một cửa, một dấu" cấp quận, huyện của thành phố Hồ Chí Minh, mô hình "một cửa" ở các địa phương khác. Do đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính nên ngành Hải quan đã rút ngắn được 2/3 thời gian làm thủ tục và giải phóng được 90% số tờ khai hàng ngày. Thủ tục thẩm định và cấp phép cho các dự án đầu tư nước ngoài đã được đơn giản đến mức tối đa như: thời gian cấp phép cho một dự án chỉ còn không quá 30 ngày (kể từ khi nhận được hồ sơ hợp lệ); cắt giảm nhiều loại giấy tờ, hồ sơ trùng chéo; miễn trừ những loại phí và lệ phí không hợp lý; được trực tiếp tuyển dụng lao động

khi có điều kiện, v.v... Kết quả đổi mới trên đây được các nhà đầu tư nước ngoài nhiệt liệt hoan nghênh.

Thủ tục thành lập doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh vốn được coi là phức tạp, phiền hà nhất, nhưng sau một thời gian cải cách đã tiến bộ hơn nhiều. Trước đây muốn có được giấy phép thành lập doanh nghiệp phải qua 13-14 "cửa ải" với thời gian từ 3 tháng đến một năm, thì nay chỉ cần 5-6 loại giấy tờ được giải quyết trong thời gian chưa đầy một tháng với nguyên tắc "một cửa", v.v...

Kết quả thực hiện Nghị quyết 38/CP còn được thể hiện trong việc đổi mới quan hệ công tác và lễ lối làm việc trong các cơ quan hành chính như tách biệt dần quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh; từng bước phân cấp quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương và cơ sở; phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cơ quan quản lý nhà nước thuộc các Bộ, ngành, lĩnh vực trong việc giải quyết những vướng mắc, kiến nghị của địa phương. Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở đều sửa đổi quy chế làm việc, quy trình tiếp dân và triển khai thực hiện quy chế dân chủ.

Trong đó có nhiều địa phương thực hiện mô hình "một cửa, một dấu", "một dấu mới" như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Quảng Ninh, Nghệ An, Khánh Hòa, Đồng Tháp, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bạc Liêu, v.v...

Cải cách thể chế hành chính được tiến hành mạnh mẽ hơn trong năm 2000. Trong năm Chính phủ đã quyết định bãi bỏ 111 giấy phép và chuyển 34 giấy phép thành điều kiện kinh doanh. Do đơn giản hóa các thủ tục thành lập doanh nghiệp, nên 10 tháng đầu năm 2000 đã có 7.700 cơ sở sản xuất - kinh doanh được thành lập, với tổng số vốn đăng ký đầu tư là 7.700 tỷ đồng, tăng tương ứng so với bình quân 5 năm trước là 5,5 và 5,13 lần.

Trong tiến trình cải cách, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống tổ chức hành chính được quan tâm đổi mới để phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Bộ máy quản lý hành chính nhà nước các cấp đã dần dần chuyển sang thực hiện chức năng quản lý nhà nước cả về mặt nhận thức lẫn hoạt động thực tiễn. Chức năng quản lý vĩ mô của Chính phủ và các Bộ, ngành được làm rõ hơn và tập trung nhiều hơn vào hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật. Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, ngành xây dựng và thực hiện chiến lược quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội của cả nước và từng ngành, từng vùng, lãnh thổ, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành và tổ chức thực hiện; phân biệt và tách

chức năng quản lý nhà nước ra khỏi quản lý sản xuất kinh doanh, làm đúng vai trò chức năng của các cơ quan công quyền, giảm bớt sự can thiệp không đúng chức năng, thẩm quyền vào quá trình sản xuất, kinh doanh mà điển hình là việc tổ chức và hoạt động của các tổng công ty 90, 91 và đặc biệt là việc ban hành Luật Doanh nghiệp nhà nước (năm 1995).

Thông qua nội dung của Luật Đầu tư nước ngoài (sửa đổi) năm 1996 cũng như Luật Doanh nghiệp nhà nước và các văn bản pháp luật khác, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã phân cấp cho các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm định và cấp giấy phép đầu tư (kinh doanh) các dự án thuộc nhóm B, C của nhà đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp nhà nước; thành lập các hội, tổ chức phi chính phủ...

Các cơ quan hành chính địa phương cũng chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý hành chính, tập trung vào công tác xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, thực hiện quy chế dân chủ, sắp xếp lại cơ quan chuyên môn, các doanh nghiệp nhà nước theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

Cùng với việc phân định thẩm quyền, sắp xếp lại chức năng của hệ thống các cơ quan hành chính, chúng ta đã sắp xếp theo hướng tinh gọn bộ máy của Chính phủ, giảm số Bộ từ 27 xuống còn 23. Đáng chú ý là việc hợp nhất 8 Bộ và Ủy ban nhà nước thành 3 Bộ mới (Bộ Nông nghiệp, Bộ Lâm nghiệp và Bộ Thủy lợi thành Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Bộ Công nghiệp nặng, Bộ Công nghiệp nhẹ và Bộ Năng lượng thành Bộ Công nghiệp; Ủy ban kế hoạch nhà nước và Ủy ban nhà nước và đầu tư nước ngoài thành Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Một số cơ quan của Chính phủ đã được đưa về trực thuộc Bộ quản lý (Cục Lưu trữ nhà nước về Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương về Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban về người Việt Nam ở nước ngoài về Bộ Ngoại giao). Ở địa phương đã thống nhất chỉ còn cơ quan Tài chính - Vật giá. Đặc biệt, việc sắp xếp lại các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực địa chính và quản lý nhà ở các đô thị thành Sở Địa chính và Nhà đất ở thành phố Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh là một kết quả quan trọng. Điều cần nhấn mạnh ở đây là: kết quả của việc sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ đã khẳng định tính đúng đắn của mô hình tổ chức "Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực". Ý nghĩa quan trọng của mô hình này là không chỉ làm giảm đầu mối tổ chức của Chính phủ, mà còn là mô hình hợp lý của các Bộ, phù hợp với cơ chế về quản lý kinh tế - xã hội và là hướng đi cho cải cách tổ chức trong thời gian tới.

Đi đôi với các hoạt động trên là việc sắp xếp lại một số tổ chức theo ngành dọc như Tổng cục Thuế, tổ chức lại hai Tổng cục thuộc Bộ Tài chính là Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng cục Đầu tư và phát triển; thành lập mới một số tổ chức như Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ủy ban chứng khoán nhà nước, Kiểm toán nhà nước...

Các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp đã giảm số đầu mối từ trên 30 xuống còn khoảng 20 cơ quan ở cấp tỉnh, từ trên 20 phòng, ban cấp huyện xuống còn khoảng 10 phòng ban. Đặc biệt, những địa phương làm tốt như thành phố Hồ Chí Minh đã giảm từ 58 đầu mối cấp thành phố xuống còn 31 đầu mối; từ 21 phòng ban cấp huyện xuống còn 11 phòng (với quận), 13 phòng (với huyện) và giảm được 472 cán bộ; từ 12 ban cấp xã, phường với 8.460 biên chế xuống còn 3 ban với 6.352 biên chế, giảm 20/8 biên chế.

Thực hiện Quyết định 207/TTg ngày 25 tháng 10 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ về rà soát chức năng nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ VII (khóa VIII), tính đến ngày 22 tháng 9 năm 2000, Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ đã thẩm định được đề án của 32 Bộ, ngành và 50 tỉnh, thành phố. Theo các đề án đó, đối với 32 bộ, ngành giảm được 36 vụ, cục, 14 viện, 16 trường, 15 trung tâm, trong 2 năm 2001-2002 giảm 8,15% biên chế, đối với 50 tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương, giảm 116 sở, 557 phòng thuộc sở, 1.284 phòng thuộc huyện, 1.284 tổ chức sự nghiệp, 1.597 tổ chức tư vấn, giảm biên chế trong 2 năm (2001-2002) là 14,2%. Từ tháng 10 năm 2000, Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định phê duyệt các đề án đã duyệt. Tính đến tháng 1 năm 2000, Chính phủ đã giải thể, điều chỉnh 42 tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành chuyển những công việc này về cho các Bộ, Tổng cục phụ trách.

Để tạo lập khung pháp lý cơ bản về quản lý cán bộ công chức, năm 1998, Nhà nước ta đã ban hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Nhà nước đã có những hoạt động đổi mới cơ bản trong quản lý, sử dụng cán bộ, công chức theo quy định về tuyển chọn, đánh giá, thi nâng ngạch, khen thưởng, kỷ luật, đề bạt đến đào tạo, phát triển cán bộ, công chức. Hầu hết cán bộ, công chức mới đều được tuyển chọn theo phương pháp thi tuyển.

Hệ thống chính sách, chế độ đãi ngộ đối với cán bộ công chức đã được thay đổi theo hướng tích cực, cụ thể là quan tâm nhiều hơn đến thu nhập của cán bộ, công chức bằng việc cải cách từng bước tiền lương; bước đầu phân biệt tiền lương theo đặc điểm, tính chất lao động khác nhau của cán

bộ, công chức; thiết kế hệ thống bảng lương riêng cho công chức thuộc ngành hành chính sự nghiệp căn cứ vào chức danh, tiêu chuẩn các ngạch công chức.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng đã tập trung vào nâng cao kiến thức quản lý mới và kỹ năng làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức. Số lượng cán bộ, công chức cũng như cán bộ cơ sở được đào tạo, bồi dưỡng hàng năm tăng lên đáng kể. Nội dung chương trình đào tạo đã có những cải tiến, hướng trọng tâm vào những kiến thức cơ bản, cần thiết đối với cán bộ, công chức như: lý luận chính trị, quản lý hành chính nhà nước, quản lý kinh tế trong cơ chế thị trường, tin học, ngoại ngữ... Hệ thống các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong thời kỳ đổi mới và cải cách hành chính đã được kiện toàn và tăng cường. Ngoài hai Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Học viện Hành chính quốc gia, còn có 62 trường chính trị, hành chính cấp tỉnh, gần 30 trường thuộc các Bộ, ngành và 6.000 trung tâm đào tạo cấp huyện. Đội ngũ giảng viên các trường đã được tăng cường đáng kể về số lượng và nâng cao dần về chất lượng.

Tiến trình cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước trong những năm qua có ý nghĩa quan trọng, đánh dấu đổi mới của nền hành chính nhà nước Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Những kết quả mà hoạt động đó mang lại đã tạo cơ sở pháp lý và thực tiễn cho các hoạt động cải cách tiếp theo. Đồng thời, đó là căn cứ để khẳng định chủ trương của Đảng và Nhà nước ta về cải cách hành chính là đúng đắn và cần thiết.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đã đạt được, công cuộc cải cách hành chính còn vừa chậm, vừa thiếu kiên quyết và thiếu đồng bộ, chưa theo kịp yêu cầu đổi mới, nhất là đổi mới kinh tế. Nền hành chính về cơ bản vẫn mang nặng những dấu ấn của nền hành chính thời bao cấp; bộ máy hành chính nhà nước vẫn hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả. Đánh giá cụ thể trên các mặt như sau:

*Về thể chế hành chính:* Do tiến hành chậm, không đồng bộ, thiếu kiên quyết, nên trên thực tế chúng ta mới chỉ cải cách được một số thủ tục hành chính đơn giản và mới chỉ thực hiện được ở một số nơi. Nhìn chung, thủ tục hành chính vẫn còn rất rườm rà, phức tạp, vừa sơ hở, lỏng lẻo trong quản lý nhà nước, vừa gây phiền hà cho nhân dân, chưa phục vụ tốt yêu cầu chính đáng của nhân dân.

*Về bộ máy hành chính* vẫn còn nhiều yếu kém như: công kênh, nhiều nấc trung gian, đông người mà hiệu quả thấp, chưa đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đổi mới kinh tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền dân chủ; có lúc, có

nơi thiếu chủ động trong việc phục vụ nhu cầu chính đáng, hợp pháp của nhân dân.

Việc giảm các đầu mối ở các cơ quan hành chính nhà nước, về thực chất cần kiểm tra lại, bởi lẽ, trên thực tế có thể mới giảm trên danh nghĩa đầu mối và thực hiện sắp xếp lại, còn công việc của ai người đó vẫn làm; thậm chí giảm đầu mối nhưng biên chế vẫn tăng, chẳng hạn ở thành phố Hồ Chí Minh, ở cấp thành phố giảm từ 58 xuống còn 31 đầu mối nhưng biên chế lại tăng từ 1.865 người lên 2.639 người (tăng 774 biên chế).

Về cán bộ công chức, tuy đã có những tiến bộ nhất định nhưng đội ngũ cán bộ, công chức chưa ổn định, tính chuyên nghiệp và trình độ chuyên môn nghiệp vụ chưa cao so với các nước trên thế giới, chưa đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp đổi mới của đất nước. Một bộ phận cán bộ, công chức còn quan liêu, tham nhũng, hách dịch, cửa quyền, thiếu tinh thần trách nhiệm phục vụ nhân dân.

Nói tóm lại, cải cách hành chính mới đạt được tiến bộ bước đầu, nhìn chung, cải cách hành chính vẫn chưa theo kịp yêu cầu đổi mới, chưa trở thành tiền đề và thúc đẩy cải cách kinh tế. Nền hành chính vẫn mang nặng những dấu ấn của nền hành chính theo cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp. Vì vậy, việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính là một yêu cầu hết sức bức xúc trong giai đoạn mới. Chỉ có đẩy mạnh cải cách hành chính, chúng ta mới có thể thực sự đưa sự nghiệp đổi mới tiến vào một giai đoạn mới, giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

## II. CÁC RÀO CẢN TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ NGUYÊN NHÂN

Cải cách hành chính là một nội dung rất quan trọng của sự nghiệp đổi mới toàn diện đất nước ta trong những năm gần đây. Đặc biệt, kể từ khi có Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 (khoá VII), công cuộc cải cách hành chính đã trở thành một nhiệm vụ chính trị mang tầm chiến lược luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VIII rồi tiếp đến Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 3, lần thứ 7 (khoá VIII) đã tập trung vào xem xét, giải quyết nhiệm vụ chiến lược này một cách cương quyết, khoa học và nhất quán theo tinh thần của Nghị quyết Trung ương 8 (khoá VII). Để triển khai thực hiện các nghị quyết của Đảng, Chính phủ đã ra Nghị quyết số 38/CP và nhiều văn bản pháp quy khác nhằm thúc đẩy nhanh tiến trình cải cách. Nhờ có những chủ trương, biện pháp kịp thời,



đúng đắn đó, công cuộc cải cách hành chính ở nước ta trong những năm qua đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận, góp phần tích cực vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, nếu xem xét một cách nghiêm túc thì đến nay nhiều mục tiêu về cải cách hành chính đề ra vẫn chưa đạt được; bộ máy quản lý nhà nước vẫn cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả, nhiều thủ tục hành chính còn rườm rà, chưa phù hợp, gây cản trở cho hoạt động sản xuất kinh doanh, làm nản lòng các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Đáng chú ý là những gì chưa đạt được cũng như những tồn tại trong cải cách hành chính đã được Đảng, Quốc hội, Chính phủ nhiều lần đề cập đến, nhưng sự chuyển biến vẫn chưa được là bao nhiêu; chức năng quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước chưa được phân định rành mạch và phát huy đầy đủ. Cải cách hành chính tiến hành chậm, thiếu kiên quyết. Công tác tổ chức, cán bộ chậm đổi mới, bộ máy còn cồng kềnh, chồng chéo, kém hiệu quả.

Đã có nhiều cuộc hội thảo về cải cách hành chính tập hợp một số ý kiến của các nhà khoa học, các nhà quản lý, các chuyên gia trong và ngoài nước nhằm tìm ra những giải pháp tháo gỡ, đẩy nhanh tiến trình cải cách hành chính.

Trong thời gian qua, Đảng, Nhà nước, Quốc hội đều thống nhất, ủng hộ và tạo mọi điều kiện để triển khai thực hiện cải cách hành chính. Nhưng tại sao cải cách hành chính vẫn không tiến triển theo đúng kế hoạch, mục tiêu mà Đảng ta đã đề ra? Những lực cản gì đã làm cho tiến trình cải cách hành chính chậm chạp? Tìm ra lời giải đúng cho câu hỏi trên là một vấn đề khó khăn cả về mặt lý luận cũng như thực tiễn. Theo ý kiến của nhiều nhà quản lý và nhà khoa học thì cải cách hành chính ở nước ta là một công việc còn rất mới mẻ, chưa có tiền lệ, chưa có nhiều kinh nghiệm thực tế. Mọi sự vội vàng, áp đặt chủ quan sẽ không đem lại kết quả; mọi sự sao chép, vay mượn từ bên ngoài cũng sẽ trở nên khập khiễng. Vì vậy, tìm ra đúng những nguyên nhân có luận cứ khoa học và thực tiễn những khó khăn, hạn chế và tồn tại trong cải cách hành chính thời gian qua là vấn đề hết sức quan trọng, là căn cứ để xác định phương hướng và giải pháp thúc đẩy tiến trình cải cách hành chính trong thời gian tới.

Các nhà khoa học, các nhà quản lý và kể cả các nhà lãnh đạo Đảng và Nhà nước đã chỉ ra rất nhiều những nguyên nhân gây cản trở, ách tắc tiến trình cải cách hành chính trong những năm vừa qua.

Có nhiều cách tiếp cận, phân tích những nguyên nhân, lực cản đối với cải cách hành chính trong thời gian qua. Theo cách tiếp cận quen thuộc nhất, mang tính truyền thống thì những nguyên nhân, lực cản trong cải cách hành chính có thể được xếp theo hai nhóm: nhóm nguyên nhân chủ quan và nhóm nguyên nhân khách quan.

Nhóm nguyên nhân khách quan có thể là: do nền kinh tế của chúng ta vừa mới chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, bộ máy hành chính còn chịu sự ảnh hưởng nặng nề của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp cũ; do những bất cập giữa yêu cầu về sự chuyển đổi nhanh về kinh tế - xã hội với khả năng thích ứng chậm của nền hành chính; do hạ tầng cơ sở của nền hành chính còn thấp, hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, trang bị cơ sở vật chất cho hành chính văn phòng còn hạn hẹp...; do tình trạng mặt bằng dân ta còn thấp...

Nhóm nguyên nhân chủ quan thường đề cập tới những yếu tố sau: do năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức còn hạn chế; do trình độ lý luận, trình độ nhận thức về cải cách hành chính của một bộ phận cán bộ, công chức chưa đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi trong thực tiễn; do sự bảo thủ về quyền lợi của một số cán bộ có chức, có quyền... Nói tóm lại, những nguyên nhân chủ quan phần lớn đều xuất phát từ phía con người, do con người - nhân tố chính, vừa là chủ thể quyết định quá trình cải cách hành chính, vừa là đối tượng bị quá trình cải cách hành chính điều chỉnh.

*Cách tiếp cận thứ hai* khi tìm những nguyên nhân và rào cản đối với cải cách hành chính là đi thẳng vào xem xét các nguyên nhân cụ thể, không kể đó là nguyên nhân chủ quan hay khách quan. Phương pháp này có sự khoáng đạt hơn, cho nên được các nhà phân tích sử dụng rộng rãi. Tuy nhiên, khi sử dụng phương pháp này đòi hỏi người phân tích phải chỉ ra đâu là nguyên nhân cơ bản, nguyên nhân chủ yếu, đâu là nguyên nhân thứ yếu để có những giải pháp tương ứng khắc phục.

*Theo cách tiếp cận thứ ba*, khi xem xét, phân tích các nguyên nhân, các nhà phân tích phân loại theo ba nhóm: các nguyên nhân do cơ cấu tổ chức bộ máy; các nguyên nhân do cơ chế vận hành của nền hành chính; các nguyên nhân do con người, tức là do trình độ, năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức. Đây là ba bộ phận cấu thành chủ yếu của nền hành chính. Nếu một trong ba bộ phận này có vấn đề thì sự vận hành của cả guồng máy hành chính sẽ bị ách tắc, gây ảnh hưởng cho tiến trình phát triển của toàn xã hội.

Từ thực tế công cuộc cải cách hành chính những năm qua, chúng ta đã rút ra được khá nhiều bài học, kinh nghiệm trên cơ sở nhìn thẳng vào những tồn tại, yếu kém, phân tích kỹ các nguyên nhân cản trở cải cách hành chính để từ đó đưa ra những biện pháp khắc phục. Tuy nhiên vẫn còn không ít những nguyên nhân chưa có sự nhận dạng đầy đủ, hoặc chưa có sự phân tích, đánh giá thống nhất.

Trên cơ sở tìm tòi, xác định và phân tích có thể rút ra các nguyên nhân cơ bản cản trở tới quá trình cải cách hành chính ở nước ta như sau:

***Thứ nhất là sự lạc hậu về nhận thức đối với cải cách hành chính.***

Xét trên phương diện lý thuyết cũng như thực tiễn, để tiến hành triển khai nhiệm vụ cải cách hành chính đạt hiệu quả cao, trước hết cần có sự đổi mới nhận thức về nhà nước và vấn đề cải cách nền hành chính nhà nước. Đặc biệt trong điều kiện có sự chuyển đổi từ cơ chế tập trung bao cấp sang nền kinh tế theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự quản lý của Nhà nước như ở nước ta hiện nay thì vấn đề trang bị cơ sở lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, về cải cách nền hành chính nhà nước... lại càng trở nên quan trọng và cần thiết.

Đã có nhiều ý kiến thống nhất cho rằng, sở dĩ tiến trình cải cách hành chính ở nước ta còn chậm so với cải cách kinh tế và những cố gắng về cải cách hành chính trong thời gian qua chưa thành công là vì chúng ta chưa có nhận thức đầy đủ về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chưa thấy hết được đặc thù của hệ thống chính trị một đảng duy nhất cầm quyền, chưa có hệ thống lý luận hoàn chỉnh trên cơ sở khoa học và thực tiễn về cải cách hành chính... Nói cách khác, sự lạc hậu về lý luận dẫn đến nhận thức không đầy đủ, không thống nhất về những vấn đề trên vừa là nguyên nhân, đồng thời cũng là lực cản đối với cải cách hành chính trong thời gian qua.

***- Nhận thức về Nhà nước pháp quyền.***

Có luận điểm cho rằng: vấn đề cải cách hành chính phải được bắt đầu từ đổi mới nhận thức về Nhà nước, đặc biệt là Nhà nước pháp quyền trong điều kiện hiện nay. Phải có nhận thức và lý luận đúng về Nhà nước thì mới có thể có những phương pháp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước khoa học, hợp lý, có hiệu quả.

Trong giai đoạn hiện nay, để phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, điều kiện tiên quyết là phải xây dựng và hoàn thiện

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Muốn vậy, cần phải quán triệt đầy đủ những quan điểm mới của Đảng về vấn đề xây dựng nhà nước và cải cách nền hành chính nhà nước.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khóa IX, trình Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X khẳng định: *Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*. Cần xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật. Xây dựng và hoàn thiện thể chế giám sát, kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền.

Theo phương hướng đó, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, của Chính phủ, của các cơ quan tư pháp, đẩy mạnh cải cách hành chính và cải cách tư pháp, tăng cường hiệu lực và hiệu quả các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam là một vấn đề còn rất mới mẻ đối với chúng ta. Do hoàn cảnh lịch sử, chúng ta đã phải duy trì khá lâu nền hành chính theo cơ chế mệnh lệnh, tập trung bao cấp. Cách tư duy và phương pháp quản lý theo cơ chế cũ đã tạo nên sức ỳ rất lớn làm chậm quá trình đổi mới và cản trở tiến trình cải cách hành chính. Mặt khác, cơ sở lý luận về xây dựng Nhà nước pháp quyền, về nền hành chính theo cơ chế mới lại chưa được hoàn chỉnh, việc triển khai thực hiện các nhiệm vụ cải cách thường được tiến hành theo phương châm "vừa làm vừa rút kinh nghiệm", dẫn đến tình trạng chắp vá, không đồng bộ, hiệu quả chưa cao. Cải cách nền hành chính nhà nước chậm so với yêu cầu và tốc độ phát triển kinh tế - xã hội. Thực tiễn những năm qua cho thấy, để đẩy nhanh tốc độ và nâng cao hiệu quả cải cách hành chính, trước hết cần đổi mới tư duy nhận thức về Nhà nước pháp quyền và vai trò của nó trong phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn hiện nay, đồng thời cần phải quán triệt đường lối, nội dung về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước của Đảng ta, nêu rõ sự khác biệt về bản chất Nhà nước của chúng ta - *Nhà nước của dân, do dân, vì dân* với nhà nước pháp quyền tư sản. Để thực hiện được vai trò là Nhà nước "của dân, do dân và vì dân", cải cách hành chính phải tuân thủ theo những nguyên tắc cơ bản sau:

**Thứ nhất là:** Nền hành chính của chúng ta phải lấy chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng trong tổ chức và vận hành.

*Thứ hai là:* Bảo đảm sự thống nhất giữa bản chất giai cấp công nhân với tính nhân dân, tính dân tộc, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, đồng thời chuyên chính với mọi hành động xâm hại tới lợi ích quốc gia.

*Thứ ba là:* Đảm bảo quyền lực hành chính nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quyền lực cũng như giữa các cấp, các ngành, thực hiện có hiệu quả vai trò quản lý nhà nước ở mọi cấp, mọi khâu.

*Thứ tư là:* Giữ vững và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với nền hành chính nhà nước.

Nhận thức đúng và vận dụng đầy đủ, sáng tạo những nguyên tắc trên trong cải cách hành chính sẽ là tiền đề để xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam vững mạnh, có đủ quyền lực, năng lực điều hành quản lý đất nước phát triển nhanh, theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

*- Nhận thức về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường.*

Nói một cách đầy đủ nhưng khái quát hơn, đây là nhận thức về vai trò của Nhà nước đối với việc phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện nền kinh tế thị trường hiện nay.

Xem xét vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế thực chất là xem xét mối quan hệ giữa chính trị với kinh tế.

Đây là mối quan hệ cơ bản nhất trong cấu trúc của mỗi hình thái kinh tế - xã hội. Mối quan hệ này thể hiện sự tương tác giữa hai nhân tố nhà nước (chính trị) và kinh tế. Như Lenin đã nhấn mạnh: "Chính trị là sự biểu hiện tập trung của kinh tế". Điều này nói lên rằng bản chất của nhà nước thể hiện tập trung tính chất, đặc điểm và định hướng phát triển của nền kinh tế. Không những thế, nhà nước còn là động lực thúc đẩy hoặc kìm hãm sự phát triển của nền kinh tế. Điều này được thể hiện rõ trong thực tế cuộc sống: khi nhà nước mạnh, có đường lối chính sách đúng đắn thì nền kinh tế - xã hội sẽ phát triển và ngược lại.

Cũng cần phải thấy rằng, trong lịch sử phát triển của thế giới hiện đại đã có nhiều quan điểm đánh giá thấp hoặc đòi xem xét lại vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế. Đặc biệt sau khi có sự thất bại của các nhà nước "phúc lợi xã hội" ở Bắc Âu, sự sụp đổ của các nhà nước theo nền kinh tế kế hoạch - mệnh lệnh ở Đông Âu, cũng như sự thất bại của một số nhà nước trong khu vực các nước đang phát triển khác.

Tuy nhiên, đa số các quan điểm lại cho rằng sự "xem xét lại" đó không có nghĩa là sự phủ nhận vai trò của nhà nước mà điều quan trọng là phải xem

xét lại đường lối, chiến lược và khả năng của các nhà nước trong quản lý và điều hành các nền kinh tế đó. Một nhà nước mạnh, thực sự do dân vì dân, có nền hành chính hiện đại, có cơ chế điều hành khoa học, hợp lý kết hợp với những chính sách đúng đắn thì nền kinh tế của đất nước đó chắc chắn sẽ phát triển. Ngược lại, một nhà nước với nền hành chính công kênh, cơ chế vận hành phức tạp, đội ngũ công chức yếu kém... tất nhiên sẽ đẩy nền kinh tế - xã hội của đất nước đó vào suy thoái, khủng hoảng.

Từ sự phân tích trên có thể đi đến khẳng định: ở mọi giai đoạn của nền kinh tế thị trường, nhà nước luôn giữ vai trò quyết định trong phát triển kinh tế - xã hội. Vai trò, khả năng của nhà nước trong điều tiết, phát triển nền kinh tế lại phụ thuộc vào cấu trúc và cơ chế vận hành của nền hành chính.

Theo lôgic phát triển xét trên mối quan hệ nhà nước với nền kinh tế, thì cùng với những nấc thang phát triển của nền kinh tế thị trường, tất yếu đòi hỏi phải thường xuyên cải cách nền hành chính nhà nước. Vai trò của mỗi nhà nước có được củng cố và giữ vững hay không phụ thuộc vào khả năng thích ứng của nhà nước đó với nền kinh tế hiện đại thông qua những biện pháp cải cách hành chính. Như vậy, cải cách hành chính là một giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, nâng cao vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

*- Nhận thức đối với cải cách nền hành chính.*

+ Chưa nhận thức và quán triệt sâu sắc quan điểm của Đảng về hệ thống chính trị trong điều kiện một đảng cầm quyền. Chậm tổng kết thực tiễn và nghiên cứu khoa học về tổ chức và lý luận về cải cách hành chính.

Nhận thức nhiệm vụ cải cách hành chính còn đơn giản, chưa thấy hết vị trí và tầm quan trọng của nhiệm vụ này trong xây dựng và hoàn thiện nhà nước.

+ Chưa nhận thức đầy đủ cải cách hành chính là công việc khó khăn, nhạy cảm và phức tạp, đụng chạm đến quyền lợi của các tổ chức và con người, đòi hỏi phải có thời gian khắc phục: Từ đó dẫn đến bệnh chủ quan, duy ý chí chủ nghĩa cá nhân cục bộ bản vị, tư tưởng bao cấp, bình quân chủ nghĩa trong hoạch định chính sách.

Qua phân tích những nhận thức trên, có thể rút ra một số bài học đối với cải cách hành chính như sau:

+ Phải nhận thức được cải cách hành chính là công cuộc đổi mới sâu sắc toàn diện để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của

dân, do dân, vì dân. Muốn cải cách hành chính thành công phải lấy "dân làm gốc", phải hướng vào mục tiêu phục vụ nhân dân, khắc phục mọi phiền hà đối với dân.

+ Quán triệt sâu sắc tinh thần: cải cách hành chính phải đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của Đảng, dựa trên những quan điểm của Đảng về hệ thống chính trị trong điều kiện một đảng cầm quyền.

+ Quán triệt tư tưởng: cải cách hành chính phải đồng bộ, không thể tách rời với đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với xây dựng và quản lý nhà nước.

+ Nhận thức đầy đủ tinh thần: cải cách hành chính là vấn đề phức tạp và nhạy cảm. Đối với tổ chức bộ máy và thể chế vận hành đòi hỏi phải có quyết tâm, nhất trí cao và có tầm nhìn chiến lược. Biến các nghị quyết của Đảng về cải cách hành chính thành quyết tâm chính trị, ý chí nguyện vọng của toàn Đảng, toàn dân.

+ Phải nhận thức được cải cách hành chính là một quá trình lâu dài không thể một sớm một chiều là xong, từ đó xác định được những bước đi vững chắc và cụ thể, cần tổng kết thực tiễn và lý luận về cải cách hành chính.

+ Quán triệt tư tưởng cải cách phải đảm bảo và giữ vững ổn định chính trị - xã hội, giải quyết các nhiệm vụ phải dựa trên cơ sở kinh nghiệm thực tiễn và lý luận khoa học.

+ Nhận thức đầy đủ và quán triệt tư tưởng cải cách hành chính nhằm mục tiêu vì con người, phục vụ con người, trên tinh thần đó tìm những giải pháp và động lực thúc đẩy cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính hướng về mục tiêu phục vụ nhân dân.

### ***Thứ hai là cơ chế điều hành cải cách hành chính.***

Trước hết cần khẳng định rằng: cơ chế điều hành có vai trò rất lớn, quyết định tới hiệu quả và chất lượng của quá trình cải cách hành chính. Nó thể hiện sự đúng đắn trong chiến lược và trong tổ chức triển khai thực hiện chiến lược, cũng như việc sử dụng các phương pháp, các nguyên tắc, các mô hình được cụ thể hóa trên từng bước đi của tiến trình cải cách hành chính. Những tồn tại, yếu kém trong cơ chế điều hành cũng là nguyên nhân, rào cản làm chậm tiến trình cải cách hành chính trong thời gian qua.

Để chỉ đạo, điều hành quá trình cải cách hành chính có kết quả, Chính phủ đã thành lập Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính do Thủ tướng Chính phủ

làm Trưởng ban. Điều này thể hiện sự quan tâm của Đảng và Nhà nước ta đối với công tác cải cách hành chính, đồng thời cũng nói lên tầm quan trọng, tính bức xúc của công tác này. Nhờ có sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ, trực tiếp là Ban Cải cách hành chính, nên tiến trình cải cách hành chính của chúng ta trong thời gian qua đã thu được những kết quả rất đáng ghi nhận. Những kết quả của cải cách hành chính đã góp phần rất lớn thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế, làm lành mạnh hóa đời sống chính trị - văn hóa - xã hội của đất nước ta trong những năm qua.

Tuy nhiên, cải cách hành chính là công việc còn rất mới mẻ đối với chúng ta cho nên những vấn đề về nguyên tắc, về biện pháp tiến hành, về mô hình cải cách.... tức là về *cơ chế điều hành* nói chung vẫn cần phải có sự bổ sung, phân tích rút kinh nghiệm. Thí dụ: có ý kiến cho rằng, cải cách hành chính nếu chỉ tiến hành ở khâu cải cách thủ tục hành chính như cách làm ở một số nơi trong thời gian qua sẽ không thu được hiệu quả cao, mà cần phải cải cách đồng bộ cả về cơ cấu tổ chức bộ máy và về thể chế của nền hành chính nói chung. Một nhận định khác đã đánh giá: thời gian qua cải cách hành chính mới chỉ rộ lên ở một số địa phương và một số bộ, ngành, trong một vài thời điểm, vì vậy chưa mang lại hiệu quả xã hội cao. Một ý kiến khác lại cho rằng: "Không thể dùng hành chính để cải cách hành chính", v.v... Tất nhiên những nhận định trên vẫn chỉ là những ý kiến cá nhân chứ chưa phải là những vấn đề đã được tổng kết, nhưng qua đó đã cho chúng ta thấy rằng cơ chế điều hành cải cách hành chính trong thời gian qua là có vấn đề và cần được tiếp tục bổ sung, hoàn thiện hơn nữa, có như vậy mới nâng cao được hiệu quả của tiến trình cải cách.

Những kết quả đã đạt được, những tồn tại và nguyên nhân cũng như những biện pháp nhằm thúc đẩy tiến trình cải cách hành chính ở nước ta đã được các nhà khoa học thảo luận, phân tích tương đối nhiều trong các cuộc hội thảo. Trong số rất nhiều các nguyên nhân, một số ý kiến tham luận đã đi sâu phân tích *nguyên nhân về cơ chế điều hành cải cách hành chính*. Đây là một trong những nguyên nhân chủ quan, vừa ở tầm vĩ mô, vừa ở tầm vi mô, có tác động và ảnh hưởng rất lớn tới định hướng, tốc độ và kết quả của cải cách hành chính.

Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khoá VI (tháng 3-1989) đã đề cập đến việc đổi mới hệ thống chính trị với định hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ trên cơ sở đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Đảng, Nhà nước và các đoàn thể quần chúng. Theo quan điểm của Đảng ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công hợp lý và phối hợp chặt chẽ giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư



pháp. Sự nghiệp đổi mới yêu cầu phải tiến hành đồng bộ cải cách lập pháp, cải cách tư pháp và cải cách hành chính. Trong ba cuộc cải cách này thì cải cách hành chính được xác định là trọng tâm của xây dựng và kiện toàn bộ máy nhà nước. Mặt khác, xuất phát từ đặc trưng của hệ thống chính trị nước ta có một Đảng duy nhất cầm quyền, do đó cải cách hành chính không thể tách rời việc đổi mới hệ thống chính trị. Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 khoá VIII (tháng 8-1999) đã khẳng định: "*Trong điều kiện một Đảng cầm quyền, sự đổi mới chưa đồng bộ các tổ chức trong hệ thống chính trị là trở ngại lớn của công cuộc cải cách hành chính trong thời gian qua*".

Có thể nói, mối quan hệ giữa bộ máy hành chính nhà nước với các bộ phận khác trong hệ thống chính trị là vấn đề lớn và phức tạp, nếu không được giải quyết đúng đắn và đồng bộ thì sẽ không thể tiến hành cải cách hành chính có kết quả. Đây cũng chính là vấn đề có liên quan tới cơ chế điều hành trong cải cách hành chính.

Nói về nguyên nhân và lực cản đối với cải cách hành chính xét từ góc độ cơ chế điều hành, đồng chí Đỗ Quang Trung - Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ đã nhấn mạnh: "Giải quyết những nội dung của nhiệm vụ cải cách hành chính thiếu đồng bộ, đặc biệt là không đặt vấn đề cải cách tài chính công là nội dung hết sức quan trọng trong cải cách nền hành chính. Chỉ đạo thực hiện thiếu quyết tâm, còn chung chung, chưa có lộ trình và bước đi cụ thể; chưa có một chiến lược về cải cách hành chính; chưa lường trước được khó khăn; chưa tính toán hết điều kiện cơ sở vật chất để thực hiện"<sup>1</sup>.

### ***Thứ ba là, yếu tố con người trong cải cách hành chính.***

Tại Hội thảo quốc tế về cải cách hành chính do UNDP tổ chức tại Hà Nội tháng 9 năm 1996 đã đề cập đến ba yếu tố bảo đảm cho sự thành công của cải cách, đó là:

- Sự quyết tâm của các nhà lãnh đạo trong công cuộc cải cách về mọi mặt của đất nước.

- Đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ cao cấp và trung cấp là những người vừa quyết tâm thực hiện đường lối lãnh đạo của cấp trên, vừa có kiến thức về lý thuyết cũng như trong thực tiễn quản lý hành chính và trong công cuộc cải cách hành chính.

---

1. "*Về cải cách hành chính hiện nay*", Tạp chí Cộng sản số 20 (10-2000).

- Sự đồng tình, mong muốn, đòi hỏi, ủng hộ, tham gia của toàn xã hội đối với công cuộc cải cách.

Như vậy, nói đến sự thành công hay thất bại của cải cách hành chính trước hết phải nói đến yếu tố con người. Yếu tố con người trong cải cách hành chính bao gồm hai bộ phận:

Thứ nhất là, đội ngũ cán bộ, công chức. Đây là chủ thể tiến hành cải cách hành chính, đồng thời là đối tượng của chính cuộc cải cách này.

Thứ hai là, quần chúng nhân dân, những người nhận các dịch vụ của nền hành chính và có tác động nhất định đến nền hành chính.

- Lực cản từ phía đội ngũ cán bộ, công chức.

Một trong những nội dung của cải cách hành chính là đội ngũ cán bộ, công chức-những người trực tiếp tiến hành cải cách hành chính và cũng là đối tượng của cải cách hành chính. Suy cho cùng thì "lực cản" cải cách của thể chế hay tổ chức bộ máy của hệ thống các cơ quan hành chính đều do con người "làm ra" và đó cũng chính là lý do vì sao cải cách hành chính lại khó khăn đến như vậy. Vai trò "lực cản" của yếu tố con người được chứa đựng trong tập tục, tâm lý, thói quen, lợi ích... và chứa đựng trong cả đặc tính dân tộc. Để "chữa trị", ngăn ngừa hiệu quả các "lực cản" ấy, chúng ta không chỉ cần nhận diện được nó mà còn cần thấu hiểu về nó.

Đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước ta hiện nay là một lực lượng khá đông đảo, đang tích cực đóng góp sức mình vào hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử cụ thể của đất nước, đội ngũ cán bộ công chức được hình thành và phát triển từ nhiều nguồn khác nhau, năng lực và trình độ chuyên môn nghiệp vụ không đồng đều. Hiện tượng vừa thừa vừa thiếu cán bộ trong các cơ quan nhà nước không chỉ mang tính phổ biến ở thời kỳ tập trung, bao cấp mà ngay cả trong cơ chế quản lý mới cũng chưa cải thiện được là bao. Chúng ta còn thiếu những cán bộ giỏi và chuyên gia đầu ngành, vì thế, *"nhìn chung đội ngũ cán bộ hiện nay, xét về chất lượng, số lượng và cơ cấu có nhiều mặt chưa ngang tầm với đòi hỏi của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa"*<sup>1</sup>.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ III Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1997, tr. 68-69.

Ông cha ta quan niệm người hiền tài phải bao gồm cả đức và tài. "Dựng nước lấy học làm đầu, cần trị lấy nhân tài làm gốc". Tài thì được thực tế kiểm nghiệm, không chỉ căn cứ vào bằng cấp.

Thế nào là tài, thế nào là đức và có những chuẩn mực nào để "đo" chúng còn là vấn đề cần bàn cãi, tranh luận của không chỉ các nhà khoa học, các nhà quản lý mà ngay cả đối với đội ngũ cán bộ, công chức. Tuy nhiên, chúng ta cũng dễ dàng thống nhất "Vấn đề nhân sự hành chính và đạo đức, tư cách của cán bộ, công chức xuống cấp một cách đáng lo ngại, nó đã và vẫn đang là một trở lực chính trong tiến trình cải cách hành chính"<sup>1</sup>. Chính vì vậy mà "Tình trạng tham ô, lãng phí, quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu, ức hiếp dân không những chưa bị ngăn chặn, giảm bớt mà ngược lại có nơi, có lúc có việc còn trở nên trầm trọng hơn, gây bất bình trong dư luận, làm giảm lòng tin của nhân dân, làm nản lòng những nhà đầu tư, kinh doanh muốn làm ăn hợp pháp và chính đáng, kìm hãm quá trình phát triển của đất nước"<sup>2</sup>. Căn nguyên của căn bệnh trầm trọng này "nằm" ở đâu?

*Thứ nhất*, chủ nghĩa cá nhân như một thứ cỏ dại, xa lạ với đạo đức cách mạng thì nay cùng với nền kinh tế thị trường, nó lại trở dậy như hạn gặp mưa. Không ít cán bộ lãnh đạo quản lý đã quên lời dạy của Hồ Chủ tịch "lo trước thiên hạ, vui sau thiên hạ"<sup>3</sup> cũng như lời cảnh báo, phê phán của Người: "Chủ nghĩa cá nhân đẻ ra trăm thứ bệnh nguy hiểm: quan liêu, mệnh lệnh, bè phái, chủ quan, tham ô, lãng phí... những người này bất kỳ việc gì cũng xuất phát từ lòng tham muốn danh lợi, địa vị cho cá nhân mình, chứ không nghĩ đến lợi ích của giai cấp, của nhân dân"<sup>4</sup>. Do vậy, "một bộ phận cán bộ trong hệ thống chính trị suy thoái về phẩm chất, đạo đức, yếu kém về năng lực và trình độ nghiệp vụ, chuyên môn đang là lực cản, gây nhiều quan ngại trong nhân dân". Hơn nữa, chủ nghĩa cá nhân lại được nuôi dưỡng trong môi trường "có quá nhiều cán bộ quản lý thiếu kiến thức quản lý nhà

---

1. Trần Đình Huỳnh: *Vượt qua lực cản, xây dựng nền hành chính thực sự vì dân*, Hội thảo các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính giai đoạn 2001-2005 tại Học viện Hành chính quốc gia, H. 2000, tr. 63.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ III Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1997, tr. 8-9.

3. Hồ Chí Minh: *Về chủ nghĩa Mác - Lênin, chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1998, tr. 338.

4. Hồ Chí Minh: *Sđd*, tr. 349.

nước, thiếu kỹ năng điều hành"<sup>1</sup> thì đương nhiên hệ quả của căn bệnh này dẫn đến "Thượng bất chính, hạ tắc loạn" và nhiều thứ bệnh hoạn khác của nền hành chính.

*Thứ hai*, cải cách hành chính thực chất là thay đổi phương thức hoạt động quản lý nhà nước nhằm thích ứng với môi trường và đem lại hiệu quả hơn. Đây là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, bởi nó đụng chạm đến quyền lợi, địa vị của đội ngũ cán bộ, công chức trong toàn hệ thống. Sự tác động của cải cách hành chính đến đội ngũ này khá toàn diện: từ nhận thức, tư duy đến hành động; từ quy trình, phương pháp đến kết quả cuối cùng; từ lợi ích cá nhân, lợi ích công đến lợi ích chung, lợi ích xã hội... Cho nên, cải cách hành chính chưa được đội ngũ này tiếp nhận một cách mặn mà. Họ sợ thay đổi, họ sợ bị kiểm soát, sợ mất mát những gì thuộc về lợi ích cá nhân (việc làm, quyền lợi khác). Vì vậy, họ phải "cân, đong, đo, đếm" được gì, mất gì.

*Thứ ba*, phần đông đội ngũ cán bộ, công chức hình thành và phát triển trong cơ chế quản lý tập trung, bao cấp, vì vậy, những thói quen trong cơ chế cũ đã hằn sâu trong tiềm thức không chỉ cán bộ, công chức nói chung mà cả trong đội ngũ cán bộ lãnh đạo. Trong hoạt động công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức của chúng ta hiện nay, tâm lý "xin phép" và hành động theo mệnh lệnh đã làm cho nhiều cấp hành chính bị động, lúng túng trước những vấn đề phát sinh trong cuộc sống hàng ngày. Thói quen dựa dẫm kiểu này để bảo đảm sự "an toàn" cho cá nhân đã bóp chết sự sáng tạo, năng động, nhất là cuộc sống sôi động trong nền kinh tế thị trường.

Cho đến nay, "nền hành chính nước ta mặc dầu có những bước chuyển quan trọng, song về cơ bản vẫn là một nền hành chính thuộc cấu trúc của cơ chế quản lý cũ, còn mang nặng tư duy hành chính cũ, cách làm cũ, cơ chế hành chính cũ"<sup>2</sup>. Cùng với nó là thói hư, tật xấu mới phát sinh từ mặt trái của cơ chế thị trường: vụ lợi thiếu cận, tâm lý háo danh, hư danh đã dẫn tới hiện tượng mua bằng, bán chữ, dùng bằng cấp và lối "học giả" để trang sức, hãnh tiến.

---

1. Nguyễn Văn Thâm: *Thử suy nghĩ về những nguyên nhân ảnh hưởng đến quá trình cải cách hành chính những năm vừa qua*, Hội thảo các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính giai đoạn 2001-2005 tại Học viện Hành chính quốc gia, H. 2000, tr. 188.

2. Bùi Thế Vinh: *Tìm hiểu nguyên nhân và kiến nghị giải pháp góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước*, Hội thảo các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính giai đoạn 2001-2005 tại Học viện Hành chính quốc gia, H. 2000, tr. 109.

*Thứ tư*, là một nước nông nghiệp với khoảng 80% dân số là nông dân, có thể nói rằng, hầu hết các tầng lớp trong xã hội nói chung và cán bộ, công chức nói riêng đều xuất thân từ nông dân. Vì thế, trong mỗi cá thể ấy đều *in đậm cá tính của người nông dân Việt Nam*. Đó là cá tính trọng tình nghĩa gia đình, thầy trò, bạn bè, quê hương... và *chứa đựng cả thói quen làm ăn nhỏ, thích ổn định, lo ngại sự thay đổi*. Trong phẩm chất "thương người như thể thương thân" ấy là biểu hiện của tinh thần nhân bản, nhân văn, nhân loại. Tuy nhiên, khi đã "nặng tình, nhẹ lý", "một người làm quan, cả họ được nhờ" thì giải quyết công việc liên quan đến người thân thường dễ thiên vị, cả nể và dẫn đến vi phạm pháp luật.

- Lực cản từ phía quần chúng nhân dân.

Nhân dân không phải là chủ thể, cũng không phải là đối tượng của cải cách hành chính, nhưng nhân dân lại có vai trò to lớn trong cải cách hành chính. Điều đó thể hiện ở chỗ:

*Thứ nhất*, nhân dân thành lập nên Nhà nước. Ở nước ta, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực đó để thành lập nên Nhà nước, trao quyền lực cho Nhà nước thông qua việc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Nhà nước sử dụng quyền lực đó để quản lý đất nước, phục vụ những nhu cầu chung của xã hội.

*Thứ hai*, nhân dân đóng thuế để duy trì bộ máy nhà nước và các hoạt động của bộ máy đó.

Vì vậy, suy cho cùng, nhân dân chính là lực lượng quan trọng nhất có quyền đòi hỏi Nhà nước tiến hành cải cách hành chính và giám sát việc Nhà nước thực hiện cải cách này nhằm mục tiêu phục vụ nhân dân được tốt hơn.

Tuy nhiên, một khi nhân dân không nhận thức được vai trò và lợi ích của mình trong cải cách hành chính, khi bản thân Nhà nước không biết dựa vào dân để tạo ra động lực cho cải cách hành chính thì sự thiếu hiểu biết và tâm lý tiểu nông, ý thức dân chủ còn thấp kém của người dân lại tạo điều kiện duy trì cơ chế quản lý lạc hậu, quan liêu, bao cấp. Những lực cản về phía nhân dân có thể nêu lên là:

- Do đặc điểm từ một nước phong kiến nửa thuộc địa tiến lên chủ nghĩa xã hội bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa, vì vậy đa số nhân dân, kể cả lớp trẻ và không ít người lao động (thậm chí cả đảng viên, cán bộ, công chức) ý thức dân chủ chưa cao, còn thờ ơ trước vấn đề bầu cử, ứng cử; còn tắc trách trong việc lựa chọn người xứng đáng cho các cơ quan nhà nước; ít quan

tâm và không am hiểu pháp luật. Tập quán pháp luật chậm hình thành do sức ỳ, do thói quen, ý thức coi "lệ làng cao hơn phép nước", lệ vẫn có sức mạnh lấn át luật.

- Tâm lý và lối sống tiểu nông không chỉ ở nông thôn mà ở cả đô thị, đó là kiểu đô thị trong khung cảnh xã hội nông nghiệp mà tàn dư lạc hậu chưa được cải tạo hết, ý thức dân chủ và năng lực dân chủ, văn hóa pháp luật, văn hóa dân chủ chưa phát triển thành nhu cầu văn hóa để định hình trong lối sống của cá nhân, càng chưa thành nền nếp, chuẩn mực trong phương pháp và phong cách làm việc.

- Tâm lý bình quân, thụ động, ỷ lại, trông chờ, thoái thác trách nhiệm, tách rời quyền và nghĩa vụ dù đã bị kinh tế thị trường làm cho lung lay được một phần nhưng vẫn còn tỏ ra có sức bám rễ dai dẳng trong đời sống cá nhân và cộng đồng (cơ chế xin - cho là một ví dụ).

- Người dân không hiểu rõ quyền và nghĩa vụ của mình, ngại ngần không dám đấu tranh cho những quyền lợi chính đáng đó. Hơn thế nữa, nhiều vụ việc khiếu kiện của dân đã không được giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật cũng tạo sức cản đối với người dân. Từ đó, vai trò của nhân dân trong việc kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước đã không được phát huy, tạo điều kiện để duy trì sự trì trệ của nền hành chính.

Tháo gỡ các rào cản về phía con người không chỉ là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ, năng lực, phẩm chất và kỹ năng đáp ứng các đòi hỏi của một nền hành chính có hiệu lực, hiệu quả, mà còn khơi dậy tính tích cực tham gia vào cải cách của quần chúng nhân dân - một lực lượng có vai trò quyết định trong việc tạo động lực cho cải cách hành chính trong giai đoạn tới.

## **C. ĐẶC ĐIỂM, NGUYÊN TẮC VÀ NHỮNG QUAN ĐIỂM CƠ BẢN CHỈ ĐẠO ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY**

---

---

Trong những năm gần đây, cải cách hành chính đã trở thành một vấn đề quan trọng, cấp bách không những được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo triển khai, mà còn được nhân dân nói chung và giới doanh nghiệp nói riêng hết sức chú ý.

Chúng ta tiến hành cải cách hành chính trong điều kiện còn thiếu kiến thức về hành chính học và kinh nghiệm xây dựng một nền hành chính công của dân, do dân, vì dân. Nền hành chính nhà nước mặc dù bị quyết định bởi các điều kiện kinh tế và các yêu cầu của cải cách kinh tế, nhưng lại là một bộ phận của hệ thống chính trị nên cũng chịu sự quyết định bởi nội dung và tiến độ của đổi mới hệ thống chính trị.

Thực tiễn đổi mới trong hơn 10 năm qua đã bộc lộ rõ rằng: chúng ta vẫn chưa có sự nhận thức thống nhất về nhiều vấn đề rất cơ bản về nền hành chính vốn đã có từ trước đến nay, chẳng hạn vấn đề vai trò của Nhà nước trong điều kiện mới, vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền, vấn đề thống nhất quyền lực và sự phân công ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp, v.v... Ngày nay, trong điều kiện mới, lại nảy sinh hàng loạt vấn đề khá phức tạp về tổ chức bộ máy của nền hành chính và của cả hệ thống chính trị. Lý luận cũ không đủ để giải thích và soi sáng thực tiễn hiện tại. Sự tìm tòi, thử nghiệm chưa nhiều, các mô hình sáng tạo ở cơ sở như vấn đề trang trại ở nông thôn, vấn đề phát huy dân chủ ở cơ sở chưa được thảo luận rộng rãi, cởi mở để tạo nên sự thống nhất chung, quyết tâm cao.

Nói một cách công bằng, công cuộc cải cách hành chính cũng đã đạt được những kết quả tích cực đáng khích lệ. Điều đó thể hiện rõ nét trong cải cách thủ tục hành chính bắt đầu được triển khai theo Nghị quyết số 38/CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ, trong việc thực hiện Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VIII), Nghị quyết Trung ương 3 và 7 (khóa VIII), trong xây dựng và thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, công chức, trong đào tạo, bồi dưỡng cán

bộ, công chức, v.v... Tuy nhiên, vẫn phải thấy rằng, cải cách hành chính còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, thậm chí nếu không được đẩy mạnh hơn nữa với những kết quả tích cực hơn, nền hành chính nhà nước sẽ là một trở ngại lớn cho quá trình đi lên của đất nước. Ở đây có một vấn đề được đặt ra: có thực cải cách hành chính là chậm không? Nếu chậm thì chậm ở mức nào: quá chậm hay chậm vừa phải? Và câu hỏi tiếp theo là tại sao lại chậm và giải pháp ra sao? Nói cách khác, sau 7 - 8 năm triển khai cải cách hành chính, đã đến lúc cần nhận diện lại thực chất cải cách hành chính ở nước ta, nhận diện cho được những đặc trưng cơ bản của công cuộc cải cách này để từ đó có những kết luận đúng đắn về tiến độ và những giải pháp thích hợp.

## I. ĐẶC ĐIỂM CỦA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

**1. Cải cách hành chính ở nước ta là cuộc cải cách có nội dung tương đối toàn diện.**

Nếu so sánh với cải cách hành chính ở một số nước như Anh, Pháp, Đức, Niu Dilân, Malaysia, Thái Lan... thì đây là một đặc trưng chỉ riêng cải cách hành chính ở Việt Nam mới có. Sở dĩ như vậy là vì phần lớn các nước đều đã có một hệ thống hành chính tương đối hoàn chỉnh, và điều hết sức quan trọng là về cơ bản hệ thống này phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế - xã hội, đặc biệt là cơ chế kinh tế thị trường. Từ đó dẫn đến chỗ trong quá trình cải cách, các nước chỉ lựa chọn một số vấn đề, một số nội dung đang tỏ ra bất cập để xử lý.

Ví dụ: Cải cách tiền lương công chức ở Cộng hoà liên bang Đức theo hướng tăng lương, đặc biệt tạo ra tiền thưởng căn cứ vào kết quả làm việc của công chức, để qua đó khuyến khích công chức làm việc có hiệu quả, năng suất cao hơn, tạo ra sự cạnh tranh trong hệ thống công vụ. Hoặc như ở Anh, cho dù công việc cải cách có nội dung rộng hơn, ví dụ như hướng vào hành chính dịch vụ, gần dân, cải cách phương thức hoạt động của các cơ quan (giống như cải cách các tổ chức sự nghiệp ở nước ta theo hướng mở rộng quyền chủ động của thủ trưởng cơ quan, giao khoán kinh phí kèm theo yêu cầu nhiệm vụ phải thực hiện).

Như vậy, ở những nước trên, công cuộc cải cách hiện đang tập trung vào một số loại vấn đề. Trong khi đó, nội dung cải cách hành chính ở nước ta tương đối toàn diện, thể hiện trên các nội dung:



- Cải cách thể chế hành chính.
- Cải cách bộ máy hành chính.
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.
- Cải cách tài chính công.

Trong tình hình cụ thể của nước ta hiện nay, mỗi nội dung trên, khi triển khai, lại bao gồm rất nhiều vấn đề, vấn đề nào cũng hết sức cơ bản, đòi hỏi phải giải quyết sớm. Xử lý, giải quyết vấn đề nào trước, vấn đề nào sau, hay xử lý đồng bộ cùng một lúc, v.v... đều buộc phải cân nhắc, tính toán.

Vậy, điều gì chi phối đặc điểm này của công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam? Sơ bộ có thể thấy đặc điểm này bị quyết định bởi nội dung và quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý nền kinh tế, từ quản lý theo cơ chế tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nói một cách đơn giản hơn thì một nền kinh tế theo mô hình A không thể thích ứng với một hệ thống hành chính thiết kế theo mô hình B, mà phải là mô hình A', và điều quan trọng là mô hình A' đó bị chi phối mạnh bởi mô hình A.

Điều cần chú ý nữa ở đây là bản thân nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta cũng chưa hoàn chỉnh. Chúng ta vẫn đang trong quá trình xây dựng và dự kiến đến năm 2010 mới cơ bản định hình xong các thể chế của nền kinh tế thị trường.

*Từ đặc điểm này dẫn đến hai hệ quả sau:*

- Cải cách hành chính ở nước ta là cả một quá trình lâu dài vì với nội dung rộng lớn như vậy không thể làm được trong một thời gian ngắn. Sẽ là không tưởng khi yêu cầu trong một vài năm nữa có thể hoàn thành về cơ bản công cuộc cải cách này. Nếu tiến hành một cách tích cực thì ít nhất phải 10 năm nữa, khi những cơ chế căn bản của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã được định hình, lúc đó mới có thể hy vọng rằng, về cơ bản, hệ thống hành chính được cải cách đã phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế - xã hội. Đây cũng là một trong những cơ sở để đánh giá thực chất công cuộc cải cách hành chính ở nước ta chậm đến mức độ nào và nguyên nhân ở đâu.

- Nội dung cải cách khá rộng, thời gian tiến hành lại lâu dài, do đó công cuộc cải cách hành chính ở nước ta sẽ khó khăn và phức tạp.

## **2. Cải cách hành chính được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, cải cách bộ máy nhà nước nói chung.**

Căn cứ vào yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước, Đảng và Nhà nước ta xác định rằng, trong tiến trình cải cách Nhà nước Việt Nam phải tiến hành đồng bộ: cải cách lập pháp, cải cách tư pháp và cải cách hành chính, trong đó cải cách hành chính được xác định là trọng tâm của công cuộc xây dựng và kiện toàn Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Nếu so sánh với cải cách hành chính ở các nước khác thì đây cũng là một đặc trưng hết sức riêng của cải cách hành chính ở nước ta. Điều hết sức quan trọng ở đây là bảo đảm sự đồng bộ của các cuộc cải cách này, nếu không được như vậy sẽ xảy ra tình trạng níu kéo, cản trở bước đi của từng cuộc cải cách.

*Từ đặc điểm này dẫn đến hai hệ quả sau:*

- Cải cách hành chính ở nước ta có được một thuận lợi hết sức cơ bản so với các nước khác, đó là hệ thống chính trị của nước ta là hệ thống một đảng duy nhất cầm quyền. Vấn đề chỉ là ở chỗ chúng ta có biết cách tận dụng hết thuận lợi này thông qua việc đề ra các giải pháp cụ thể trong thiết kế bộ máy, bố trí nhân sự, v.v... hay không mà thôi.

- Việc chuyển tải những chủ trương, đường lối của Đảng thành những thể chế pháp lý, tổ chức, v.v... trong cải cách hành chính một mặt đòi hỏi những kỹ năng, trình độ nhất định về mặt kỹ thuật lập pháp, kỹ thuật hành chính, nhưng mặt khác lại đòi hỏi bản thân những nội dung được chuyển tải phải rõ và phù hợp với thực tiễn cuộc sống.

## **3. Cải cách hành chính nước ta còn thiếu những động lực cần thiết thúc đẩy tiến trình cải cách.**

Cải cách hành chính nước ta với nội dung rộng lớn, tác động đến tất cả các bộ phận của hệ thống hành chính, trước hết là tới con người, đó là cán bộ, công chức đang làm việc trong hệ thống này từ Trung ương đến cơ sở. Do điều kiện lịch sử cụ thể của đất nước ta, đội ngũ cán bộ, công chức hình thành và phát triển từ nhiều nguồn khác nhau, năng lực và trình độ không đồng đều. Mặc dù trong nhiều năm qua, đội ngũ này cùng với nhân dân lao động trong cả nước đã góp phần tạo nên những thành tựu to lớn trong phát triển đất nước. Nhưng, nhìn chung, đội ngũ cán bộ, công chức nước ta đang ở trong tình trạng bất cập với yêu cầu.

Cải cách hành chính đòi hỏi những thay đổi, trước hết là thay đổi tư duy, phong cách, lề lối làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, những thay đổi cần thiết (do cải cách hành chính tạo ra) trong quan hệ giữa cơ quan hành chính với dân, trong thẩm quyền, phân cấp, v.v... đang làm cho một bộ phận cán bộ, công chức cảm thấy bị "thua thiệt" về mặt quyền lợi, đặc biệt là thông qua việc xóa bỏ cơ chế "xin - cho". Trong khi đó, những người tích cực cải cách, muốn cải cách mạnh hơn, sau những bước cải cách nhất định, cũng chưa nhận thấy rõ những gì mình được hưởng. Chẳng hạn, sáp nhập tổ chức, giải thể tổ chức, giảm biên chế nhưng lương vẫn như vậy, vẫn phải cáng đáng thêm công việc của những người được sắp xếp, v.v... Vậy thì rốt cuộc có ai hưởng hái cải cách? Đây là vấn đề đang đặt ra đòi hỏi phải nghiên cứu và quan tâm thích đáng.

*Từ đặc điểm này dẫn đến hai hệ quả sau:*

- Trong tiến trình cải cách hành chính, cần xây dựng những chế độ, chính sách thích hợp đối với cán bộ, công chức, sao cho vừa thể hiện rõ trách nhiệm của cán bộ, công chức trong công việc, vừa đáp ứng dần yêu cầu của cuộc sống, vừa chú ý đến quyền lợi của các bộ phận bị đưa ra khỏi bộ máy hành chính, vừa chú ý đến bộ phận tiếp tục ở lại làm việc.

- Nhanh chóng cải cách căn bản chế độ tiền lương, có chính sách, chế độ khuyến khích vật chất đối với cán bộ, công chức nói chung và cán bộ, công chức hành chính nói riêng.

#### **4. Cải cách hành chính Việt Nam chịu ảnh hưởng khá lớn của điều kiện xã hội và tâm lý người dân Việt Nam.**

Về xã hội, cải cách hành chính ở nước ta đang được tiến hành trong điều kiện một xã hội nông nghiệp lạc hậu, cổ truyền, tàn dư của xã hội phong kiến đẳng cấp chưa được cải tạo hết, lại không trải qua trường học dân chủ, ý thức dân chủ và năng lực dân chủ không tương xứng, văn hóa pháp luật, văn hóa dân chủ chưa phát triển thành nhu cầu văn hóa để định hình trong lối sống của cá nhân - công dân - công chức, càng chưa thành nền nếp, chuẩn mực trong phương pháp và phong cách công tác ở cơ quan, công sở.

Thói quen của tâm lý, ý thức xã hội lạc hậu, coi lệ làng cao hơn phép nước, trong một số trường hợp "lệ" vẫn có sức mạnh lấn át luật.

Tính tự phát tiểu tư sản và lối sống nông dân còn rất mạnh, không chỉ ở nông thôn mà ở cả đô thị, đó là kiểu đô thị trong khung cảnh xã hội nông

ng nghiệp, do xã hội Việt Nam còn đang trong bước chuyển từ nông nghiệp sang công nghiệp.

Tính tự do vô chính phủ, những hành động và phản ứng đòi dân chủ, nhưng lại ở bên ngoài chuẩn mực luật pháp, thành ra sự vi phạm pháp luật, dù là tự phát, không có ý thức cũng dẫn tới những hành động phản dân chủ, gây ra những mất ổn định chính trị - xã hội.

Về con người, một bộ phận không nhỏ trong đội ngũ cán bộ, công chức và trong nhân dân còn mang nặng tâm lý bình quân, thụ động, ỷ lại, trông chờ, thoái thác trách nhiệm, tách rời quyền và nghĩa vụ dù đã bị kinh tế thị trường làm cho lung lay một phần, nhưng vẫn còn tỏ ra có sức bám rễ dai dẳng trong đời sống cá nhân và cộng đồng (cơ chế xin - cho là một ví dụ). Cùng với nó là những tệ nạn mới phát sinh từ mặt trái của cơ chế thị trường: thói vụ lợi, thực dụng, thiển cận đi liền với tâm lý háo danh, hư danh đã dẫn tới hiện tượng mua bằng, bán chữ, dùng bằng cấp và lối "học giả" để trang sức, để thành đạt, hãnh tiến. Coi thường và vi phạm pháp luật thường đi liền với những sai lệch chuẩn mực đạo đức. Những kẻ có quyền, có chức nhưng thoái hóa đã lợi dụng những kẽ hở trong quản lý để mưu lợi và làm giàu bất chính, gây hại cho xã hội. Việc đẩy mạnh cải cách trong giai đoạn tới không thể không giải quyết triệt để những hiện tượng đó.

## II. NGUYÊN TẮC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

Cải cách hành chính là sự biến đổi có tính chất cơ bản, tập trung vào những nội dung chủ yếu của hệ thống hành chính. Song cải cách hành chính không có nghĩa là phủ định những thành tựu đã có, những ưu điểm của mô hình hành chính truyền thống, mà nó là sự tiếp thu và vận dụng sáng tạo những nội dung của hành chính phát triển trên thế giới trong thời đại ngày nay. Cải cách hành chính vừa là vấn đề lý luận phức tạp, vừa là vấn đề thực tiễn nóng bỏng, do đó nó chỉ đạt hiệu quả cao khi được nghiên cứu một cách toàn diện: từ quan điểm, nguyên tắc cải cách đến việc lập chiến lược một cách nhất quán, dài hạn, có kế hoạch kỹ lưỡng và bước đi cụ thể.

### 1. Khái niệm chung về nguyên tắc cải cách hành chính.

Nguyên tắc được hiểu là "những quy định, phép tắc, tiêu chuẩn làm cơ sở, chỗ dựa để xem xét, làm việc"<sup>1</sup>. Theo nghĩa đó có thể hiểu: *Nguyên tắc cải*

---

1. Nguyễn Như Ý (chủ biên): *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb Văn hóa Thông tin, H. 1998.

*cách hành chính là những luận điểm cơ bản có giá trị chỉ đạo việc lựa chọn nội dung, phương pháp, cách thức, bước đi phù hợp... của tiến trình cải cách hành chính nhằm đạt được mục tiêu cải cách hành chính do Đảng và Nhà nước đề ra.*

Cũng giống như việc xác định bất kỳ một hệ thống nguyên tắc nào, việc xây dựng các nguyên tắc cải cách hành chính cũng được hình thành trên cơ sở các quy luật khách quan, trên kết quả nghiên cứu sâu sắc các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước, dựa trên bản chất chế độ chính trị xã hội trong thời gian, không gian và hoàn cảnh cụ thể. Có thể nêu lên một số cơ sở xuất phát sau đây:

- Xuất phát từ quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam về nền hành chính nhà nước nói chung và cải cách nền hành chính nói riêng.

- Xuất phát từ đặc điểm của nền hành chính Việt Nam và những điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước ảnh hưởng đến tiến trình cải cách nền hành chính.

- Xuất phát từ các lý thuyết về nền hành chính và những bài học kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn cải cách hành chính ở các nước trên thế giới và trong khu vực.

- Xuất phát từ những thành tựu, nguyên nhân và những bài học kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn cải cách hành chính trong những năm đổi mới vừa qua.

Từ việc xác định những cơ sở xuất phát của hệ thống nguyên tắc cải cách hành chính cho thấy rằng, trên thực tế không có một hệ thống nguyên tắc cải cách hành chính nào bất di bất dịch có thể áp dụng chung cho mọi quốc gia, mọi dân tộc trên thế giới. Cũng không có một hệ thống nguyên tắc cải cách hành chính nào có thể áp dụng trong những điều kiện kinh tế - xã hội không giống nhau ở những giai đoạn lịch sử khác nhau của một quốc gia. Điều đó có nghĩa là, việc xác định hệ thống nguyên tắc cải cách hành chính chỉ mang tính chất tương đối, nó không phải là thứ vũ khí vạn năng để có thể phá bỏ mọi rào cản trong tiến trình cải cách hành chính ở mọi giai đoạn lịch sử, ở mọi quốc gia, dân tộc.

Với ý nghĩa đó, để đạt mục tiêu: "Xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hóa để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát

triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội"<sup>1</sup>, trong quá trình tiến hành cải cách hành chính nhà nước giai đoạn hiện nay, cần thực hiện tốt một số vấn đề có tính nguyên tắc sau đây:

- *Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tiến trình cải cách hành chính.*

- *Xây dựng một nền hành chính quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, tổ chức và hoạt động phù hợp với pháp luật.*

- *Cải cách nền hành chính nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.*

- *Tiến hành cải cách một cách đồng bộ trên cơ sở thực hiện từng bước đi vững chắc.*

- *Tiến trình cải cách hành chính phải gắn liền với cải cách nền kinh tế của đất nước.*

## **2. Các nguyên tắc của tiến trình cải cách hành chính.**

a) *Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tiến trình cải cách hành chính.*

Nguyên tắc tập trung dân chủ được xem là nguyên tắc cơ bản, nền tảng và quan trọng nhất trong tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị nói chung và bộ máy Nhà nước ta nói riêng.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá VII (tháng 6-1991) đã khẳng định: "Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước theo phương hướng: Nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật dưới sự lãnh đạo của Đảng, *tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ...*".

Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta, tập trung dân chủ là một trong những nguyên tắc hiến định. Điều 6 Hiến pháp 1992 quy định: "Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ". Với ý nghĩa như vậy, cải cách hành chính là một hoạt động do Nhà nước thực hiện dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản cũng phải dựa trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị Trung ương lần thứ VIII khoá VII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1994, tr. 29.

Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong cải cách hành chính sẽ bảo đảm sự thống nhất trong tổ chức và hành động của bộ máy nhà nước, phát huy đồng bộ và kết hợp chặt chẽ sức mạnh của cả cơ quan hành chính Trung ương lẫn cơ quan hành chính địa phương, của cả hệ thống bộ máy hành chính và từng tổ chức cấu thành nó trong việc thực hiện các nhiệm vụ do tiến trình cải cách nền hành chính đặt ra. Ngược lại, nếu xa rời nó, xã hội tất yếu sẽ rơi vào tình trạng hoặc là vô chính phủ, hoặc là độc đoán chuyên quyền.

Quán triệt nguyên tắc này trong cải cách nền hành chính nhà nước phải thể hiện trên nhiều mặt, từ xây dựng pháp luật đến các hoạt động tổ chức thực hiện cụ thể. Tuy nhiên, biểu hiện cơ bản nhất vẫn thể hiện ở cách tổ chức và phân công quyền lực giữa các cơ quan nhà nước, ở sự phân cấp giữa chính quyền Trung ương và địa phương, ở chế độ giao quyền và tự cứu trách nhiệm giữa cá nhân với tập thể. Nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ thường được thể hiện ở các chế định pháp lý về bầu cử, bổ nhiệm, ra quyết định, mối quan hệ giữa cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới, giữa cá nhân phụ trách với tập thể lãnh đạo. Trong mỗi cơ quan nhà nước khác nhau thì nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ biểu hiện cũng khác nhau do phụ thuộc vào nhiệm vụ, chức năng của từng cơ quan.

Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong cải cách hành chính thể hiện ở những nội dung sau:

- Cải cách hành chính hướng tới việc hình thành một Chính phủ thực hiện đúng chế độ làm việc và ban hành các văn bản quản lý có chất lượng cao, thực hiện đúng chế độ tập thể lãnh đạo và chế độ người đứng đầu hành chính.

- Trong tiến trình cải cách hành chính, một mặt phải giữ vững quyền tập trung quản lý những vấn đề cơ bản trong tay Nhà nước ở Trung ương (Chính phủ, các Bộ), mặt khác phải phát huy dân chủ một cách mạnh mẽ cho cấp dưới bằng cách giao đầy đủ quyền và trách nhiệm giải quyết cho cấp nào, nơi nào có điều kiện am hiểu và thực hiện tốt nhất. Nghĩa là, giao cho các cấp, các ngành quyền chủ động, sáng tạo và linh hoạt trong tổ chức, quản lý và điều hành các nhiệm vụ cải cách hành chính thuộc phạm vi ngành mình, cấp mình. Phát huy trách nhiệm và tính năng động, chủ động của địa phương, khắc phục khuynh hướng phân tán cục bộ và tập trung quan liêu.

- Tăng cường dân chủ trên cơ sở ban hành và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Vấn đề dân chủ không chỉ được nêu trong các nghị quyết của Đảng, chủ trương chính sách của Nhà nước, mà phải được ghi trong pháp luật. Hệ

thống pháp luật trên các lĩnh vực phải thể hiện được vai trò khuyến khích mọi công dân, mọi tổ chức phát huy hết năng lực độc lập, sáng tạo, tự chủ trong đời sống theo chuẩn mực chung của pháp luật. Dân được tự do làm việc, hoạt động trên cơ sở pháp luật.

Để thực hiện nguyên tắc này, trong tiến trình cải cách hành chính trước mắt cần phải luật hóa các điều kiện, yếu tố để thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ. Trong đó, khâu trọng yếu, bức xúc hiện nay là pháp luật phải quy định cụ thể, chi tiết quyền của cán bộ, công chức nhà nước ở mọi cấp, mọi ngành, mọi cơ quan nhà nước; công chức chỉ có thể làm những gì mà pháp luật cho phép. Đồng thời, luật cũng quy định kỷ cương xử phạt thật nghiêm ngặt khi công chức làm những điều mà luật không cho. Đây là điều kiện để loại trừ tính tùy tiện, lạm quyền tiến tới xóa bỏ cơ chế "xin cho" đối với cán bộ, công chức nhà nước trong thực thi công vụ.

Trong tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nói chung và cải cách hành chính nói riêng, hai mặt tập trung và dân chủ là một thể thống nhất, không đối lập nhau, không hạn chế nhau. Trong quá trình thực hiện nguyên tắc này, quá nhấn mạnh mặt tập trung hoặc quá nhấn mạnh mặt dân chủ đều là biểu hiện của sự vận dụng sai lệch và méo mó nguyên tắc tập trung, dân chủ. Đảng và Nhà nước ta đang ra sức khắc phục bệnh tập trung, quan liêu, đồng thời chống rất mạnh bệnh tự do, tùy tiện, phân tán cục bộ địa phương, vô tổ chức vô kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và tiến trình cải cách hành chính nói riêng.

*b) Tiến trình cải cách hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật và được bảo đảm bằng pháp luật.*

Công cuộc cải cách nền hành chính Nhà nước Việt Nam hướng tới xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân - một Nhà nước mà trong đó mọi tổ chức và hoạt động của nó đều phải dựa trên pháp luật, tuân thủ pháp luật và quản lý xã hội bằng pháp luật. Qua thực tiễn lãnh đạo cách mạng Việt Nam trong hơn 10 năm đổi mới, Đảng ta khẳng định: "Trong những năm trước mắt, công cuộc cải cách hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật và tiến hành đồng bộ trên các mặt: cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính"<sup>1</sup>.

Nguyên tắc này đặc biệt quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính ở nước ta, bởi vì chỉ quản lý nhà nước bằng pháp luật mới bảo đảm cho Nhà

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996, tr. 181.



nước ta giữ vững được bản chất giai cấp, quyền lực nhà nước mới thống nhất và tập trung nơi nhân dân và nguyên tắc tập trung dân chủ mới có điều kiện bảo đảm trở thành hiện thực. Quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước nói chung và cải cách hành chính nói riêng, về thực chất là quá trình tăng cường vai trò của pháp luật, làm cho pháp luật giữ được địa vị tối cao trong đời sống xã hội và Nhà nước. Trong tổ chức và vận hành bộ máy hành chính nhà nước, pháp luật phải được thực hiện thống nhất, nghiêm minh đối với mọi cá nhân và tổ chức. Hiện tượng quản lý xã hội bằng "chỉ thị", bằng thư tay phải được loại trừ.

Thực hiện nguyên tắc này trong tiến trình cải cách hành chính thể hiện ở một số nội dung sau:

Nguyên tắc này đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước chỉ được lập ra và hoạt động trong khuôn khổ pháp luật quy định về địa vị pháp lý, quy mô và thẩm quyền của nó. Nghĩa là: bất kỳ một tổ chức hay cá nhân nào cũng không được tự ý lập ra các cơ quan hành chính nhà nước; các cơ quan hành chính nhà nước không được thực hiện các hoạt động quản lý, điều hành vượt quá thẩm quyền của mình (ví dụ: cấp đất khi không có thẩm quyền được giao, phạt vi phạm hành chính quá mức quy định...); đồng thời cũng không được buông lỏng, bỏ trống một số lĩnh vực thuộc thẩm quyền của tổ chức hoặc cá nhân (ví dụ: trong giao thông, trong quản lý đất đai, trong quản lý thuế...).

Các cơ quan hành chính nhà nước phạm phải sai lầm hoặc vi phạm pháp luật phải truy cứu trách nhiệm trước những sai lầm đó, nếu gây thiệt hại cho công dân hoặc tổ chức thì phải bồi thường. Trong thời gian qua, việc "xử lý nội bộ", "xử lý hành chính" thường bị lạm dụng dẫn đến chỗ bỏ qua, không chịu trách nhiệm trước những thiệt hại của công dân và tổ chức do sai lầm từ phía tổ chức và nhân viên hành chính nhà nước.

- Cải cách hành chính phải thực hiện theo hướng tất cả những gì công dân và tổ chức không được làm đều phải thể hiện thành các điều cấm trong các văn bản pháp luật. Những gì luật không cấm, công dân và các tổ chức có thể phát huy sáng tạo để khai thác.

*c) Cải cách nền hành chính nhà nước phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.*

Cải cách hành chính nhà nước là quá trình mang tính tự giác cao, mang tính định hướng chính trị rõ ràng, đó là quá trình hình thành và củng cố một nền hành chính xã hội chủ nghĩa gần dân, thân dân, sáng suốt và mạnh

mẽ. Sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước sẽ bảo đảm tính tự giác và tính định hướng chính trị của nền hành chính nhà nước. Vì vậy, giữ vững và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với tiến trình cải cách hành chính nhà nước là vấn đề có tính nguyên tắc để bảo đảm xây dựng một nền hành chính mang bản chất xã hội chủ nghĩa, bảo đảm bản chất giai cấp. Có thể nói, tính giai cấp công nhân của nền hành chính Nhà nước ta thể hiện ở điểm cốt lõi nhất là nó được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Thực hiện nguyên tắc này đòi hỏi:

- Đảng phải thể hiện năng lực chính trị của mình bằng việc: vạch ra định hướng chính trị đúng đắn, tuyên truyền, vận động, thuyết phục mọi cá nhân và tổ chức trong xã hội nhận thức và tự giác thực hiện các chủ trương cải cách hành chính do Đảng đề ra chứ không phải dựa vào uy quyền, mệnh lệnh để áp đặt, cưỡng chế.

- Với tư cách là Đảng cầm quyền, Đảng phải giáo dục, lựa chọn đảng viên ưu tú của mình tham gia vào các cơ quan hành chính nhà nước, tham gia vào những "mặt trận" khó khăn, phức tạp nhất trong công cuộc cải cách hành chính đất nước để đưa cuộc cải cách hành chính của Việt Nam mau chóng đạt đến thành công.

- Tiến hành cải cách thể chế hành chính theo hướng sao cho mọi văn bản pháp luật đều bắt nguồn từ đường lối, quan điểm chính trị của Đảng, cụ thể hóa đường lối chính sách của Đảng và phục vụ nhiệm vụ chính trị của Đảng. Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, do đó mọi chủ trương, chính sách lớn của Đảng phải được thể chế hóa thành những quy định của Nhà nước và được thực hiện chủ yếu qua nền hành chính nhà nước.

Để thực hiện tốt nguyên tắc này, trong những năm trước mắt cần đổi mới vai trò lãnh đạo của Đảng theo hướng: mọi quan điểm, tư tưởng, ý đồ, mục tiêu của Đảng phải được thể hiện ngay trong văn bản pháp luật, trong chính sách của Nhà nước và quá trình tổ chức quần chúng thực hiện. Bên cạnh đó, phải:

- Xây dựng tính gương mẫu về mọi mặt của đảng viên là cán bộ, công chức hành chính trong việc thực hiện phương châm: "Sống và làm việc theo pháp luật".

- Đẩy mạnh công tác chống tham nhũng, làm trong sạch đội ngũ đảng viên, cán bộ, công chức quản lý, lãnh đạo trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Tạo điều kiện để quần chúng đánh giá đảng viên và lựa chọn những đảng viên ưu tú, thực sự vì dân trở thành cán bộ, công chức hành chính nhà nước.

*d) Tiến trình cải cách hành chính phải gắn liền với sự đổi mới về kinh tế.*

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, sự tương tác giữa kinh tế với chính trị mang tính quy luật. Ngay từ những năm đầu xây dựng nhà nước Xô-viết, Lênin đã khẳng định: "Chính trị là biểu hiện tập trung của kinh tế. Chính trị không thể không chiếm địa vị hàng đầu so với kinh tế". Điều đó có thể hiểu là: từ chính sách, thể chế, tổ chức, cán bộ đến hoạt động quản lý hàng ngày của Nhà nước phải đáp ứng nhu cầu kinh tế, phản ánh quy luật kinh tế.

Trong những năm đổi mới vừa qua, đất nước ta đã bước ra khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế và đi vào thời kỳ phát triển ổn định theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nhưng cũng chính trong giai đoạn nền kinh tế có mức tăng trưởng cao nhất thì những biểu hiện yếu kém, trì trệ của bộ máy quản lý hành chính nhà nước ở các cấp, các ngành bắt đầu bộc lộ: bộ máy quản lý công kênh, hoạt động kém hiệu quả, cơ chế quản lý cứng nhắc, thủ tục hành chính rườm rà... Những mặt yếu kém đó đã gây không ít trở ngại, ách tắc trong điều hành quản lý, ảnh hưởng ngày càng rõ tới mức tăng trưởng và phát triển nền kinh tế. Để đáp ứng được những yêu cầu phát triển kinh tế trong giai đoạn mới, Đảng Cộng sản Việt Nam chủ trương tiến hành cải cách kinh tế đi đôi với cải cách nền hành chính. Đây là hai quá trình có mối liên hệ, phụ thuộc lẫn nhau, vừa hỗ trợ thúc đẩy nhau, vừa cản trở, níu kéo nhau. Nền hành chính lạc hậu, trì trệ sẽ là lực cản đối với sự phát triển kinh tế. Ngược lại, nền hành chính phát triển, hiện đại, thông thoáng sẽ là tiền đề hỗ trợ thúc đẩy nhanh sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Mối quan hệ giữa trình độ phát triển của nền kinh tế với nền hành chính là quan hệ đồng thuận. Vì vậy, khi nền kinh tế phát triển tất yếu phải tiến hành đổi mới, cải cách nền hành chính, xây dựng bộ máy quản lý hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, có đủ năng lực điều hành, quản lý nền kinh tế của đất nước.

Tuy cải cách hành chính và cải cách kinh tế có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ đến mức, thậm chí mỗi biện pháp cải cách hành chính xét trên góc độ này là đổi mới kinh tế nhưng xét trên góc độ khác lại là hành chính. Nhưng chúng cũng có những điểm riêng biệt như sau:

Đổi mới, cải cách kinh tế có tính chất cơ bản, phức tạp, toàn diện hơn cải cách hành chính nhưng lại có mặt thuận lợi hơn, đó là cải cách kinh tế đem lại lợi ích thiết thực ngay trước mắt, giải phóng sức sản xuất, tăng năng suất và hiệu quả kinh tế nâng cao đời sống..., nó do Đảng, Nhà nước đề xướng, khai phá, mở lối, nhưng nó lại do dân làm, do những đơn vị và những người hoạt động kinh tế quốc doanh hay tư nhân tích cực chủ động làm vì lợi ích bản thân mình trước tiên.

Còn cải cách hành chính cũng do Đảng và Nhà nước đề xướng nhưng trước tiên là do các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức thực hiện, mặc dù có sự tham gia tích cực của nhân dân. Nói cách khác, cải cách hành chính là do bộ máy hành chính nhà nước tự sửa đổi mình, có khi đụng chạm đến những quyền lợi cục bộ của cá nhân cán bộ, công chức nhà nước.

Ở Việt Nam, trong những năm qua, tính năng động và bản chất dân chủ của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi và tạo tiền đề về vật chất kinh tế - xã hội cho sự hình thành tính năng động và dân chủ của nền hành chính nhà nước. Song, tình trạng quan liêu, mất dân chủ của nền hành chính nhà nước, sự chậm trễ, kém hiệu quả trong việc đổi mới nền hành chính nhà nước không được khắc phục đã có tác động tiêu cực lớn tới phát triển kinh tế và cản trở việc giải quyết nhiều vấn đề xã hội bức xúc, trở thành lực cản to lớn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Điều đó cho thấy rằng, không chỉ tùy theo thành quả mà còn phải nắm bắt kịp thời nhu cầu của đổi mới kinh tế mà từng bước đổi mới nền hành chính nhà nước. Nghĩa là, trong một số phương diện, đổi mới hành chính nhà nước phải đóng vai trò mở đường, làm bà đỡ cho đổi mới kinh tế, phát triển kinh tế. Với ý nghĩa đó, cải cách hành chính có thể đi trước đổi mới kinh tế trong một giới hạn nhất định. Song, xét một cách tổng thể, tiến trình cải cách hành chính phải gắn liền với cải cách kinh tế của đất nước thì mới đạt được hiệu quả to lớn và vững bền.

*e) Tiến hành cải cách hành chính một cách đồng bộ trên cơ sở thực hiện từng bước đi vững chắc.*

*- Cải cách hành chính phải được tiến hành đồng bộ.*

Theo tư tưởng chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam về công tác cải cách hành chính, công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam phải được tiến hành một cách đồng bộ cả về nội dung và phương thức triển khai.

*Đồng bộ về nội dung:* Trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 (khoá VII), Đảng ta khẳng định, cải cách hành chính phải được tiến hành trên cả ba phương diện: cải cách về thể chế của nền hành chính, sắp xếp lại tổ chức bộ

máy các cơ quan hành chính nhà nước và xây dựng đội ngũ công chức nhà nước vững mạnh. Tư tưởng trên hết sức đúng đắn và phù hợp cả về lý luận lẫn thực tiễn của nền hành chính nước ta, bởi vì:

Về mặt lý luận, ba nội dung trên vốn là ba bộ phận cấu thành nên hành chính nhà nước, chúng có quan hệ mật thiết với nhau, thống nhất với nhau, tác động qua lại lẫn nhau và cùng tồn tại trong một hệ thống là nền hành chính nhà nước.

Về mặt thực tiễn, trong nền hành chính Nhà nước Việt Nam hiện nay, ở cả ba phương diện nói trên đều có những mặt tồn tại cần khắc phục, do đó cải cách hành chính với mục tiêu khắc phục những yếu kém, hạn chế của nền hành chính thì không thể không tiến hành trên cả ba phương diện.

Có thể nói, tiến hành cải cách đồng bộ cả ba nội dung thể chế, bộ máy và con người là một yêu cầu khách quan, đúng cả về phương diện lý luận lẫn thực tiễn. Thời gian qua, hiện tượng không đồng bộ giữa các nội dung trong cải cách hành chính vẫn còn những tồn tại cần khắc phục. Theo báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội tại kỳ họp thứ 8 thì: "cải cách hành chính có tiến bộ về đổi mới thể chế, nhưng chậm chuyển biến về bộ máy và con người". Chính sự không đồng bộ ấy đã là một trong những nguyên nhân quan trọng làm chậm tiến trình cải cách nền hành chính đất nước thời gian qua. Vì vậy, để đẩy nhanh tốc độ cải cách hành chính, trong thời gian tới Đảng và Nhà nước cần xây dựng một chiến lược tổng thể với những bước đi thích hợp nhằm khắc phục tình trạng bị động, thiếu đồng bộ trong cải cách hành chính thời gian qua.

*Bên cạnh sự đồng bộ về nội dung, bảo đảm sự đồng bộ về phương thức triển khai, cải cách hành chính cũng là một vấn đề mà Đảng và Nhà nước cần có sự quan tâm thích đáng. Để thực hiện sự đồng bộ phương thức triển khai cải cách hành chính, trên cơ sở tiến hành đồng bộ ba nội dung trên, cần tiến hành cải cách hành chính cả ở tầm vĩ mô lẫn vi mô, cả những việc lớn đến việc nhỏ; cả trong nhận thức lẫn trong tổ chức thực hiện; cả trong việc hoạch định các chương trình, kế hoạch lẫn việc áp dụng những bài bản, kỹ năng để thực hiện các chương trình, kế hoạch; cải cách cả trong lĩnh vực hành chính lẫn trong các lĩnh vực hoạt động nghiệp vụ, chuyên môn khác...*

Ở Việt Nam trong thời gian qua, có nhiều biểu hiện thiếu đồng bộ về phương thức tiến hành cải cách hành chính. Ví dụ: nhiều cán bộ, công chức làm công tác cải cách hành chính ở cơ sở (tầm vi mô) hiện nay vẫn nặng tâm lý chờ đợi chủ trương của cấp trên (tầm vĩ mô), chờ đợi chương trình, kế hoạch từ cấp trên giao xuống, nhiều người tỏ ra lúng túng, chưa biết phải

làm như thế nào, bắt đầu từ đâu. Thậm chí có nhiều việc trong tầm tay, không mấy tốn kém công sức, tiền bạc nhưng cũng không được xem xét và xúc tiến triển khai. Tâm lý chờ đợi vào cấp trên, sự bất cập về nhận thức và năng lực thực hiện của một số cán bộ thừa hành là biểu hiện của sự thiếu đồng bộ trong phương thức tiến hành cải cách hành chính, làm hạn chế các đường lối chủ trương phát huy hiệu quả trong cuộc sống.

- *Cải cách hành chính theo từng bước vững chắc.*

Trên thế giới có hai phương thức cải cách chủ yếu là: liệu pháp "sốc" và phương thức "theo từng bước vững chắc".

Đảng và Nhà nước ta chủ trương cải cách hành chính theo phương thức làm từng bước, dần dần, vững chắc, không dùng phương pháp đột biến. Bởi vì: kinh nghiệm của một số nước cho thấy, cải cách theo phương thức đột biến bằng liệu pháp "sốc" đã để lại những bài học đau đớn, đưa tới sự mất ổn định chính trị, sự rối loạn và bất mãn trong nhân dân, bản thân các nhà cải cách cũng rơi vào tình thế bị động, lỡ đà và có thể trượt vào con đường làm đổ vỡ cả chế độ. Bên cạnh đó, chúng ta cũng nhận thấy rằng: công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam hết sức khó khăn, phức tạp và kinh nghiệm cải cách hành chính của chúng ta chưa nhiều, do đó trong quá trình tiến hành cải cách đồng bộ lại phải xác định từng bước đi rõ ràng, cụ thể, chắc chắn. Điều này đòi hỏi, cùng với việc quán triệt mục tiêu cải cách hành chính lâu dài do Đảng xác định, phải tìm ra những bước đi thích hợp cho từng cấp, từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương. Thành quả đạt được ít hay nhiều tùy sức, nhưng làm được gì cũng phải bảo đảm không phải làm lại, hoặc nếu có làm lại cũng không nhiều, không cơ bản. Điều quan trọng là xác định được tính hợp lý của từng quy trình: mỗi quy trình gồm nhiều bước, mỗi bước đi có mục tiêu nhỏ, các mục tiêu nhỏ hướng tới mục tiêu lớn. Đồng thời, trong tiến trình cải cách hành chính cũng cần xác định các trọng tâm ưu tiên, những khâu đột phá cần làm trước theo một kế hoạch và chiến lược lâu dài.

Qua phân tích nội dung các nguyên tắc cải cách hành chính, chúng ta thấy rằng, các nguyên tắc cải cách hành chính không tồn tại một cách biệt lập mà có sự tác động qua lại lẫn nhau. Hiệu quả của việc vận dụng một nguyên tắc sẽ có tác động nhất định tới hiệu quả của các nguyên tắc khác. Đồng thời, trong quá trình thực hiện các nguyên tắc, nên tùy theo điều kiện cụ thể của địa phương, cơ quan và đơn vị mà có thể vận dụng một cách sáng tạo, linh hoạt, mềm dẻo... sẽ đạt được kết quả tốt hơn.

### III. NHỮNG QUAN ĐIỂM CƠ BẢN CHỈ ĐẠO ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính theo mục tiêu đề ra là công việc nặng nề, phức tạp phải tiến hành từng bước, liên tục trong nhiều năm, không thể nóng vội, giản đơn. Những nhược điểm của bộ máy hành chính hiện nay còn để kéo dài có căn nguyên xã hội và lịch sử, không thể khắc phục trong một thời gian ngắn. Các giải pháp khắc phục có thể liên quan đến lợi ích cục bộ, cá nhân của nhiều người, nhiều tổ chức, nếu làm nóng vội sẽ gây xáo động và tạo ra sự phản ứng bất lợi về nhiều mặt. Thêm vào đó, việc xây dựng một hệ thống các cơ quan hành chính phù hợp với cơ chế quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước đặt ra nhiều vấn đề mà chúng ta chưa có kiến thức và kinh nghiệm giải quyết, cần phải có thời gian tìm tòi, thử nghiệm, tổng kết.

Bộ máy hành chính cấp Trung ương là một bộ phận của hệ thống chính trị được sự lãnh đạo của Đảng. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy này liên quan mật thiết với việc đổi mới hệ thống chính trị. Có những vấn đề đã được xác định trong các Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII và lần thứ VIII, Nghị quyết Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ và trong Hiến pháp có thể tiến hành ngay. Có những vấn đề còn phải nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, chưa thể giải quyết ngay được.

Vì vậy, Hội nghị Trung ương lần thứ 8 (khóa VII) cũng như Đại hội Đảng lần thứ VIII đã đề ra mục tiêu và quan điểm chỉ đạo đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính một cách nhất quán lâu dài, nhưng về chủ trương, nhiệm vụ chỉ đề cập đến những vấn đề thiết thực, cấp bách, đáp ứng yêu cầu bức xúc và phù hợp với khả năng, điều kiện thực tế, nhằm tiến hành cải cách một bước bộ máy hành chính trong khuôn khổ Hiến pháp hiện hành, tạo cho được chuyển biến bước đầu, gây được niềm tin và làm đà cho các bước nối tiếp sau Đại hội Đảng lần thứ VIII. Thông qua thực tiễn xây dựng và kiện toàn chính quyền nhân dân trong hơn nửa thế kỷ qua, đặc biệt là trong quá trình đổi mới, Hội nghị Trung ương lần thứ 8 (khóa VII) và Đại hội lần thứ VIII của Đảng đã tổng kết 5 quan điểm cơ bản có tính nguyên tắc về xây dựng Nhà nước<sup>1</sup>. Những quan điểm này cũng là cơ sở để xây dựng

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ VIII Ban Chấp hành Trung ương khóa VII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1995, tr. 23-27.

những quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính ở nước ta hiện nay:

**1. Xây dựng Nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân<sup>1</sup>.**

Nhà nước Việt Nam từ sau Cách mạng tháng Tám đến nay, trải qua nhiều giai đoạn với những nhiệm vụ lịch sử khác nhau, luôn luôn là một Nhà nước của dân, do dân và vì dân, một Nhà nước đại đoàn kết dân tộc, dưới sự lãnh đạo của Đảng tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam; phấn đấu vì sự nghiệp xây dựng và bảo vệ độc lập dân tộc, đưa đất nước đi lên theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Từ Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa tới Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước ta luôn luôn thể hiện sự thống nhất hữu cơ giữa bản chất giai cấp công nhân với tính dân tộc, tính nhân dân. Ngày nay, vấn đề có ý nghĩa nguyên tắc quan trọng hàng đầu là xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đồng thời phải giữ vững và phát huy bản chất tốt đẹp này.

Bản chất giai cấp công nhân của Nhà nước thể hiện ở chỗ: Nhà nước của nhân dân dưới sự lãnh đạo của giai cấp công nhân, thông qua Đảng tiên phong; từ pháp luật, cơ chế, chính sách cho đến những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước đều quán triệt tư tưởng, quan điểm của giai cấp công nhân nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân, của dân tộc. Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước là tổ chức, tập hợp mọi lực lượng để quản lý đất nước phát triển đi lên theo con đường xã hội chủ nghĩa và bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quán triệt bản chất giai cấp của Nhà nước chính là kiên định vai trò lãnh đạo của Đảng, lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng và kim chỉ nam cho hành động, kiên định con đường xã hội chủ nghĩa. Quá trình đổi mới phải tỉnh táo và kiên trì đấu tranh với những quan điểm mơ hồ về giai cấp, đi chệch định hướng xã hội chủ nghĩa trong quản lý nhà nước, quản lý kinh tế và soạn thảo pháp luật cơ chế, chính sách...

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996, tr. 44.



Cũng có những ý kiến lo ngại rằng, nhấn mạnh tính giai cấp của Nhà nước, chấp nhận chuyên chính vô sản là sa vào biệt phái, hẹp hòi, là thiên về bạo lực, trấn áp.

Không đúng, Nhà nước do Đảng của giai cấp công nhân lãnh đạo với hai nhiệm vụ chiến lược nói trên mới thực sự là Nhà nước đại biểu cho dân tộc, cho nhân dân. Nhà nước có chức năng trấn áp, chuyên chính với các thế lực thù địch chống lại Tổ quốc, chống lại nhân dân, đồng thời chức năng cơ bản được đặt lên hàng đầu là tổ chức và xây dựng xã hội mới theo định hướng xã hội chủ nghĩa vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

Bản chất giai cấp công nhân và tính dân tộc gắn liền với tính nhân dân sâu sắc. Nhà nước Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, quyền hành của bộ máy nhà nước là của nhân dân giao cho. Nhà nước do dân lập nên, do dân bầu ra, giám sát và có thể bãi miễn. Đó là Nhà nước hoạt động vì dân, lấy việc phục vụ nhân dân làm mục tiêu cao nhất của mình. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: "Chúng ta phải hiểu rằng, các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc đến các làng đều là công bộc của dân, nghĩa là để gánh việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân như trong thời kỳ dưới quyền thống trị của Pháp, Nhật..."<sup>1</sup>. Người đã nhiều lần nghiêm khắc phê phán tệ quan liêu, mệnh lệnh, xa rời nhân dân, luôn giáo dục đạo đức cách mạng "cần, kiệm, liêm, chính", "chí công, vô tư" cho cán bộ, đảng viên trong bộ máy Đảng và Nhà nước.

Trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, với nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, cơ cấu xã hội Việt Nam bao gồm nhiều giai cấp, tầng lớp khác nhau: công nhân, nông dân, trí thức, tiểu chủ, tư sản... Cơ sở chính trị của Nhà nước là khối đại đoàn kết toàn dân. Mọi công dân đều bình đẳng về nghĩa vụ và quyền lợi theo pháp luật. Tuy có sự khác nhau về lợi ích riêng, về chính kiến, về tín ngưỡng, v.v... nhưng mọi người Việt Nam đều có tiếng nói chung, lợi ích chung trong sự nghiệp dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh. Nhà nước đoàn kết, tập hợp mọi lực lượng, tạo điều kiện cho mọi người, mọi tầng lớp phát huy khả năng của mình đóng góp vào sự nghiệp chung đó.

Nền tảng của khối đại đoàn kết toàn dân là liên minh công, nông và trí thức. Đảng và Nhà nước chăm lo củng cố vững chắc nền tảng ấy, có chính

---

1. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 4, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1995, tr. 56.

sách xây dựng giai cấp công nhân, nông dân và tầng lớp trí thức lớn mạnh, phát huy sức mạnh to lớn của họ trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

**2. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp<sup>1</sup>.**

Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hệ thống chính trị bao gồm Đảng, Nhà nước và các đoàn thể nhân dân. Mục tiêu bao trùm của đổi mới hệ thống chính trị là bảo đảm phát huy quyền làm chủ của nhân dân trên mọi lĩnh vực. Từ sự lãnh đạo của Đảng, công tác quản lý nhà nước đến hoạt động của các đoàn thể phải thể hiện ý chí, nguyện vọng của dân, phục vụ lợi ích của dân, dựa vào sức mạnh của dân.

Trong quyền làm chủ của nhân dân, điều quan trọng nhất là bảo đảm quyền lực nhà nước thật sự thuộc về nhân dân. Nhân dân vừa là cội nguồn, vừa là chủ thể của quyền lực nhà nước. Nhà nước được nhân dân trao cho quyền lực, chịu sự giám sát của nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân quản lý mọi mặt đời sống xã hội. Sức mạnh của Nhà nước bắt nguồn từ sức mạnh của nhân dân, của khối đại đoàn kết toàn dân. Phải xây dựng Nhà nước vững mạnh, trong sạch, gần dân, sát dân, thể hiện đúng ý chí, nguyện vọng của dân, bảo đảm quyền lực của nhân dân được thực thi trong cuộc sống.

Việc tổ chức hợp lý hệ thống quyền lực nhà nước theo nguyên tắc quyền lực thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là một đặc trưng cơ bản của Nhà nước Việt Nam. Xuất phát từ nguyên tắc "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân", quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia, được nhân dân giao cho Quốc hội là cơ quan được lập nên do phổ thông đầu phiếu, trực tiếp. Đồng thời có sự phân công giữa ba quyền, như cách nói của Ph. Ăngghen, đó là phân công lao động theo kiểu công nghiệp trong thực hiện quyền lực nhà nước và nhằm chống chuyên quyền, độc đoán. Phân công nhưng không "phân lập", cắt khúc, đối chọi nhau, kiểm chế nhau, mà có sự phối hợp, hỗ trợ nhau tạo thành sức mạnh tổng hợp của quyền lực nhà nước.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996, tr. 45.

Như vậy, việc đổi mới, kiện toàn bộ máy nhà nước cần được tiến hành toàn diện, đồng bộ trên cả ba lĩnh vực: lập pháp, hành pháp và tư pháp, trên cơ sở quyền lực nhà nước tối cao thống nhất thuộc về Quốc hội, có sự phân công, phân nhiệm giữa Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao để mỗi cơ quan thi hành có hiệu lực chức năng, quyền hạn của mình với sự phối hợp và hiệp đồng chặt chẽ giữa các cơ quan đó.

### **3. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam<sup>1</sup>.**

Trong những năm qua, trên cơ sở cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, chúng ta đã ban hành Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung và ban hành mới nhiều văn bản pháp luật quan trọng, tiến hành cải cách một bước nền hành chính nhà nước, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đồng thời các đoàn thể chính trị, xã hội cũng từng bước được đổi mới về nội dung, phương thức hoạt động và đạt hiệu quả thiết thực. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước vẫn còn tình trạng vừa phân tán, cục bộ, địa phương chủ nghĩa, vừa tập trung quan liêu, ô mồm quá mức. Hiệu lực quản lý, điều hành của Nhà nước chưa xuyên suốt, chưa tập trung, thống nhất cao, trong khi đó, tính chủ động, năng động, ý thức trách nhiệm của từng địa phương cũng chưa được phát huy đầy đủ. Khuynh hướng phân tán, cục bộ địa phương chủ nghĩa đã diễn ra ở nhiều mức độ với những biểu hiện như: không nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật và nghị quyết chỉ thị của cấp trên; lợi dụng những kẽ hở, những chỗ chưa đồng bộ của pháp luật, của cơ chế, chính sách trong quá trình đổi mới để khai thác làm lợi cho ngành, địa phương mình và làm tổn hại đến lợi ích chung; coi "phép nước không bằng lệ làng", tự ý đề ra những chính sách, quy định của địa phương trái với chính sách chung, có ngành ra thông tư trái với quy định của Chính phủ, v.v... Mặt khác, khuynh hướng tập trung quan liêu vẫn tồn tại với những biểu hiện như: nhấn mạnh vai trò, quyền hành của cá nhân, của thủ trưởng, không tôn trọng sự lãnh đạo của tập thể; cấp trên can thiệp quá sâu vào công việc của cấp dưới, có những thủ tục phiền hà, quan liêu, gây ra sự sách

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996, tr. 45.

hiều, tiêu cực đối với cấp dưới và công dân; quản lý thiên về mệnh lệnh, hành chính, không biết sử dụng các đòn bẩy kinh tế, nhẹ về giáo dục, thuyết phục; một số cơ quan hành chính không tự giác chịu sự giám sát của cơ quan đại biểu của nhân dân; có ngành bảo vệ pháp luật có lúc chỉ nhấn mạnh tính "độc lập", chỉ đạo theo hệ thống dọc, không tôn trọng sự kiểm tra, giám sát của hội đồng nhân dân địa phương, v.v...

Vì vậy, sự kết hợp đúng đắn giữa tập trung và dân chủ là yếu tố quyết định sức mạnh tổ chức và hiệu lực của bộ máy nhà nước. Nó tạo ra sự thống nhất về tổ chức và hành động, phát huy đồng thời và kết hợp chặt chẽ sức mạnh của cả tập thể và từng cá nhân, của cả nước và từng địa phương, từng cơ sở, của cả hệ thống bộ máy nhà nước và từng tổ chức. Thường xuyên đấu tranh khắc phục những biểu hiện lệch lạc của cả hai khuynh hướng: tập trung quan liêu và phân tán, cục bộ.

Trên lĩnh vực tổ chức, sự kết hợp đúng đắn giữa tập trung và dân chủ phải được quán triệt trong các luật, nghị định, quy chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và phải được quy định cụ thể, sát hợp với tính chất, chức năng của từng tổ chức, từng lĩnh vực hoạt động.

Đối với Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là những cơ quan dân cử, đại biểu cho ý chí của nhân dân, hoạt động chủ yếu là ở các kỳ họp, nguyên tắc tập trung dân chủ đòi hỏi quan trọng nhất là thực hiện sự lãnh đạo tập thể, các dự luật và nghị quyết phải được bàn bạc dân chủ tập thể, được biểu quyết theo đa số. Đối với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội cũng như vậy. Trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội có quy định trách nhiệm cá nhân nhưng không áp dụng chế độ thủ trưởng. Điều mấu chốt là cần có các biện pháp nâng cao chất lượng của sự lãnh đạo tập thể. Đối với Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp (bao gồm các bộ, các sở) là các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước quản lý và điều hành công việc hàng ngày, phải tổ chức chỉ đạo tập trung, thống nhất từ trên xuống dưới, xuyên suốt, nhanh nhạy; phải thực hiện chế độ thủ trưởng, đề cao trách nhiệm cá nhân trong điều hành công việc, đi đôi với bàn bạc, quyết định tập thể về những chủ trương quan trọng. Chống tệ độc đoán, chuyên quyền, thiếu tinh thần tập thể khi bàn bạc quyết định những vấn đề quan trọng, đồng thời chống tình trạng vô trách nhiệm, đùn đẩy, dựa dẫm tập thể, không quy rõ trách nhiệm và quyền hạn cá nhân trong quản lý, chỉ đạo, điều hành công việc.

**4. Tăng cường pháp chế, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức xã hội chủ nghĩa<sup>1</sup>.**

Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, theo pháp luật. Đó là cơ sở chủ yếu để điều chỉnh các quan hệ cơ bản trong xã hội: giữa công dân với công dân, giữa công dân với Nhà nước, giữa Nhà nước với các tổ chức xã hội, v.v... Bản thân Nhà nước cũng được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ những quy định của pháp luật; mà trước hết là những người đứng đầu các cơ quan nhà nước phải tuân thủ nghiêm ngặt những quy định của pháp luật. Để Nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý xã hội yêu cầu phải:

- Không ngừng tăng cường nền pháp chế xã hội chủ nghĩa phù hợp với đòi hỏi của thời kỳ đổi mới, trên cả ba lĩnh vực: xây dựng pháp luật, chấp hành pháp luật và bảo vệ pháp luật.

- Tiếp tục bổ sung hoàn chỉnh pháp luật đáp ứng đòi hỏi quản lý nhà nước đối với nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường, đối với việc mở cửa ra bên ngoài; bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ công dân về kinh tế, chính trị, xã hội, lao động, dân sự; đấu tranh chống các tệ nạn xã hội; hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước; cải tiến nền hành chính quốc gia; cải cách tư pháp; tăng cường an ninh, quốc phòng, nhằm bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa.

- Phải coi trọng giáo dục nâng cao đạo đức xã hội chủ nghĩa, kết hợp biện pháp hành chính và giáo dục tư tưởng, nâng cao dân trí. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật phải trở thành đạo đức hàng đầu, thành nếp sống tốt đẹp của mọi người. Kiên quyết đấu tranh chống tình trạng coi thường pháp luật, kỷ cương phép nước không nghiêm. Pháp luật không phải chỉ để dùng cho người dân mà mọi cơ quan nhà nước, tổ chức đảng, mọi đảng viên, cán bộ đều phải tuân thủ và gương mẫu chấp hành pháp luật. Nghiêm cấm từng ngành, từng địa phương tự ý đặt ra luật lệ trái với pháp luật. Điều đó hoàn toàn không hạn chế việc phát huy tính năng động, sáng tạo của các ngành, địa phương trong quá trình chấp hành pháp luật nhà nước và đường lối của Đảng.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996, tr. 45.

- Cán bộ, công chức nhà nước phải nêu gương đạo đức. Nhà nước quản lý xã hội không chỉ bằng uy quyền pháp luật, làm cho dân sợ, mà bằng tấm gương đạo đức của cán bộ, công chức nhà nước, làm cho dân phục, dân tin mà nghe theo, làm theo. Chủ tịch Hồ Chí Minh rất coi trọng vai trò của pháp luật. Trong những năm làm Chủ tịch nước, Người đã chỉ đạo soạn thảo hai bản Hiến pháp, hàng chục đạo luật, đã ban hành mấy trăm sắc lệnh để quản lý đất nước. Đồng thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh là tấm gương đạo đức cao cả, về lòng yêu nước, thương dân, lòng nhân ái, bao dung, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư, qua đó nhân dân vô cùng quý mến, tin cậy, tự giác làm theo những chủ trương của Người, của Đảng và Nhà nước đề ra. Đó chính là truyền thống tốt đẹp, kết hợp pháp luật với đạo đức của dân tộc từ lịch sử lâu đời, được kết tinh ở Chủ tịch Hồ Chí Minh. Phát huy truyền thống đó, cán bộ, công chức nhà nước phải luôn ghi nhớ và trau dồi đạo đức cách mạng theo lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh, kiên quyết đấu tranh chống tệ nạn quan liêu, mệnh lệnh, tham nhũng, đặc quyền, đặc lợi, xa rời nhân dân. Đi đôi với giáo dục chính trị tư tưởng, cần bồi dưỡng những truyền thống đạo đức tốt đẹp trong nhân dân, xây dựng con người mới, gia đình văn hóa, cần tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật trong nhân dân, làm cho mọi người hiểu và làm theo pháp luật.

- Phải dựa vào quần chúng, lấy quần chúng giáo dục quần chúng, qua phong trào quần chúng mà ngăn chặn, đấu tranh chống vi phạm, tội phạm. Phát huy vai trò của các đoàn thể nhân dân cùng với chính quyền cơ sở để hòa giải các tranh chấp trong nội bộ nhân dân.

**5. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, dựa trên cơ sở đổi mới và chỉnh đốn Đảng, bao gồm đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng<sup>1</sup>.**

Do thành quả đấu tranh cách mạng lâu dài của nhân dân ta dưới sự lãnh đạo của Đảng, Đảng Cộng sản Việt Nam trở thành Đảng cầm quyền, và chính điều đó là đặc trưng cơ bản của Nhà nước Việt Nam. Thiếu vai trò lãnh đạo của Đảng, Nhà nước không còn mang bản chất giai cấp công nhân. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, từ pháp luật, cơ chế, chính sách đến mọi hoạt động đối nội, đối ngoại của Nhà nước đều theo đường lối chính trị đúng đắn,

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996, tr. 45.

cách mạng và khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, bảo đảm sự kiên định đi theo con đường xã hội chủ nghĩa, giữ vững bản chất tốt đẹp Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Sự lãnh đạo của Đảng thể hiện trên mọi mặt như: tuyên truyền, giáo dục, động viên quần chúng, xây dựng cơ sở chính trị vững chắc cho Nhà nước; phối hợp và phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, tạo điều kiện cho Nhà nước hoàn thành thuận lợi mọi nhiệm vụ của mình. Rõ ràng dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước càng phát huy được vai trò, hiệu lực và hiệu quả hoạt động. Mặt khác, Đảng lãnh đạo xã hội thông qua Nhà nước, phát huy vai trò và hiệu lực quản lý xã hội của Nhà nước, có nghĩa là đường lối của Đảng đi vào cuộc sống, trở thành hiện thực trong xã hội. Vì vậy, việc tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng và xây dựng Nhà nước có mối quan hệ thống nhất, biện chứng với nhau.

Hiện nay, các thế lực thù địch đang ra sức xuyên tạc, vu cáo vai trò lãnh đạo của Đảng, hòng chia rẽ Đảng với Nhà nước và nhân dân; chúng tuyên truyền tư tưởng chính trị đa nguyên, đa đảng, phi chính trị hóa quân đội và công an, mưu đồ dần từng bước tạo lập lực lượng chính trị đối lập ngay trong cơ quan quyền lực nhà nước. Vì vậy, hơn lúc nào hết cần khẳng định và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, đấu tranh vạch trần các luận điệu thù địch hoặc những nhận thức, quan điểm mơ hồ, lệch lạc về vai trò lãnh đạo của Đảng.

Xuất phát từ những quan điểm cơ bản đối với việc kiện toàn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, tiến trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp Trung ương cần thấu suốt tư tưởng chỉ đạo dưới đây:

*Một là*, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp Trung ương là một bộ phận trọng yếu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, gắn với đổi mới và chỉnh đốn Đảng.

Quan điểm này nhấn mạnh sự thống nhất hữu cơ giữa xây dựng Đảng, kiện toàn Nhà nước và đổi mới bộ máy hành chính trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền. Không thể có Đảng mạnh, Nhà nước mạnh thì bộ máy hành chính hoạt động yếu kém, và ngược lại. Vì vậy, đổi mới và chỉnh đốn Đảng vừa là một mục tiêu, vừa là điều kiện rất cơ bản của công cuộc đổi mới bộ máy hành chính. Đổi mới bộ máy hành chính phải kết hợp chặt chẽ với chỉnh đốn Đảng, trước hết là đối với tổ chức đảng và cán bộ, đảng viên trong bộ máy tổ chức của Chính phủ và các cơ quan hành chính; đồng thời đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, khắc phục

cách nhìn tách rời, phân biệt máy móc bên Đảng, bên chính quyền. Mặt khác, đổi mới bộ máy hành chính không phải là công việc riêng của tổ chức chính quyền, mà phải có sự lãnh đạo sát sao của các cấp ủy đảng từ Trung ương đến các cấp địa phương và các đảng ủy, đảng đoàn, ban cán sự đảng và cán bộ, đảng viên trong các tổ chức chính quyền.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ và các cơ quan hành chính cũng phải kết hợp chặt chẽ với đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, của Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, bảo đảm sự phân công rành mạch và phối hợp chặt chẽ với các cơ quan này nhằm nâng cao hiệu lực trong việc thực thi cả ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

*Hai là*, xây dựng bộ máy hành chính bảo đảm tính dân chủ, phục vụ đắc lực nhân dân và giữ vững trật tự, kỷ cương xã hội theo pháp luật.

Chính phủ và các cơ quan hành chính phải bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân trên thực tế, bằng cơ chế và hình thức thích hợp với điều kiện cụ thể; phải phục vụ tận tụy, công tâm, đáp ứng yêu cầu thường ngày và quyền lợi hợp pháp của người dân; đồng thời đòi hỏi mọi người tuân theo pháp luật, làm đầy đủ nghĩa vụ công dân; tăng cường các công cụ, biện pháp bảo đảm trật tự, kỷ cương xã hội, phát hiện và xử lý nghiêm minh các hành vi phạm pháp. Đó cũng là những yếu tố bảo vệ dân chủ, đáp ứng nguyện vọng bức xúc hiện nay của nhân dân. Đổi mới bộ máy hành chính phải giải quyết những vấn đề nêu trên mới được nhân dân ủng hộ, mới khơi dậy và phát huy được sức dân vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước.

*Ba là*, đổi mới bộ máy hành chính phải phục vụ đắc lực công cuộc đổi mới và đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Quan điểm này thể hiện sự vận dụng quy luật về mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng và kiến trúc thượng tầng. Cơ sở kinh tế đổi mới và phát triển đòi hỏi khuôn khổ thể chế phải thích ứng và làm thay đổi chức năng của bộ máy nhà nước, trước hết là Chính phủ và các cơ quan hành chính; từ đó, cơ cấu tổ chức và con người của hệ thống hành chính cũng phải đổi mới cho phù hợp.

Đất nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa không thể dựa vào sự hình thành và mở rộng thị trường một cách tự phát mà phải có vai trò hướng dẫn, hỗ trợ và điều tiết của Nhà nước, trực tiếp là của Chính phủ và các cơ quan hành chính, do Đảng lãnh đạo. Hiện nay, một trở lực đang kìm hãm tiến trình đổi mới và phát triển kinh tế là nền hành chính chưa được



đổi mới đồng bộ, bộ máy công kênh, vận hành không thông suốt, một số cán bộ, công chức yếu kém cả về trình độ, năng lực và phẩm chất. Giai đoạn mới của sự phát triển đất nước đòi hỏi bức bách là phải tiến hành cải cách kinh tế và cải cách hành chính không những song song với nhau mà còn đan quện vào nhau.

*Bốn là*, mọi chủ trương đổi mới bộ máy hành chính đều phải xuất phát từ yêu cầu của cuộc sống, sát với điều kiện thực tế, nhằm thu được kết quả thiết thực, tác động tích cực tới các lĩnh vực của đời sống xã hội. Hiện nay, nhân dân ta tin tưởng vào đường lối đổi mới, hoan nghênh chủ trương đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhân dân không đòi hỏi và mong đợi vấn đề được giải quyết trong một thời gian ngắn, nhưng không chấp nhận kiểu nói nhiều mà không làm, hoặc làm ít. Vì vậy, phải lựa chọn những việc cấp bách, thiết thực, khả thi để tập trung thực hiện trong thời gian trước mắt. Đối với những vấn đề đang gây bất bình, nhức nhối trong xã hội, những nạn tham nhũng, các tệ nạn xã hội, tình trạng thiếu trật tự, kỷ cương, v.v... cần phải có thái độ kiên quyết, bền bỉ đấu tranh, ngăn chặn. Tuy nhiên, mức độ tiến hành và giải quyết còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố phức tạp, không thể vì sức ép của dư luận mà tiến hành một cách giản đơn, nóng vội, thoát ly điều kiện và khả năng thực tế.

## D. ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

---

### I. ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CẤP TRUNG ƯƠNG

1. Đổi mới, hoàn thiện cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội.

a) Vị trí, vai trò, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.

Yếu tố quan trọng nhất xác định vị trí, vai trò của Quốc hội trong bộ máy nhà nước là *tính chất* của cơ quan này. Tính chất của Quốc hội đã được Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định là "*cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" (Điều 83). Quốc hội thống nhất mọi quyền lực nhà nước của nhân dân (nhân dân ủy quyền duy nhất cho Quốc hội), là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh của đất nước (những vấn đề trọng đại), những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Vị trí, tính chất này của Quốc hội là phù hợp trong cơ chế thống nhất quyền lực nhà nước mà đường lối của Đảng và Hiến pháp đã xác định.

Vị trí của Quốc hội nước ta được xác định như Hiến pháp năm 1992 bắt nguồn từ nguyên tắc căn bản nhất của tổ chức bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa: nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước (hay còn gọi là nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa), còn phân quyền là cách tổ chức cơ chế quyền lực nhà nước, thích hợp với điều kiện tổ chức quyền lực nhân dân trong xã hội tư bản, ở đó nhân dân bao gồm nhiều giai cấp, tầng lớp đa dạng, với các lợi ích khác nhau. Phân quyền giúp ngăn chặn sự chiếm đoạt quyền lực của lực lượng này để từ đó áp chế lực lượng khác (điều này để thấy khi đảng này nắm chính phủ thì đảng khác nắm nghị viện) nhưng chứa đựng nhiều hạn chế mà quan trọng nhất là nó không bảo đảm được quyền lực thực sự thuộc về nhân dân. Trong chế độ xã hội chủ nghĩa, về cơ bản, nhân dân là thống

nhất, bao gồm những giai cấp lao động dưới sự lãnh đạo của giai cấp công nhân với đảng tiên phong của nó thì cần thiết phải có một cơ quan (thiết chế) đại diện quyền lực thống nhất đó. Sự phân quyền là không cần thiết, nếu có lập ra cũng không có cơ sở để tồn tại. Đương nhiên, không phải tất cả mọi công việc đều dồn hết vào cơ quan đại diện quyền lực mà cần có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Vì những lẽ đó, quan điểm của Đảng về việc tổ chức cơ chế quyền lực nhà nước và quy định của Hiến pháp năm 1992 về cơ chế này: "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân" (Điều 6) và "Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam" (Điều 83) là quan điểm khoa học, phù hợp với thực tiễn tổ chức quyền lực của nước ta.

Yếu tố thứ hai là việc xác định *nhiệm vụ, quyền hạn* của Quốc hội. Điều 83 và Điều 84 của Hiến pháp xuất phát từ chỗ Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thống nhất mọi quyền lực nhà nước của nhân dân, đã quy định những nhiệm vụ quyền hạn lớn cho Quốc hội đúng với tính chất của nó. Đây là những quyền hạn cần thiết để đảm bảo cho Quốc hội thể hiện như là một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và có thực quyền. Đồng thời, Hiến pháp năm 1992 thực hiện một sự phân công thích hợp đối với Quốc hội là trong điều kiện hiện tại, Quốc hội chủ yếu tập trung vào hai lĩnh vực: lập pháp và giám sát. Để thực hiện tốt hai chức năng này, Quốc hội đã có sự tổ chức lại về cơ cấu như thành lập Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Hội đồng và Ủy ban, tăng cường số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách, đổi mới phương thức hoạt động, nhất là hoạt động giám sát.

Bên cạnh đó, cũng phải thấy rằng có một số nhiệm vụ, quyền hạn quy định cho Quốc hội còn nặng về tính hình thức, nhất là những nhiệm vụ, quyền hạn về quyết định những vấn đề cơ bản của đất nước như: quyết định đại xá; trực tiếp quyết định vấn đề chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược, quyết định thay đổi các thành viên khác của Chính phủ trong thời gian giữa hai kỳ họp là những nhiệm vụ, quyền hạn trước đây giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội cùng Chủ tịch nước thực hiện. Nên chăng những nhiệm vụ, quyền hạn như quyết định đại xá thì Quốc hội chỉ quy định việc đại xá (và cả đặc xá), còn việc quyết định nên giao cho Chủ tịch nước; việc quyết định chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và quyết định thay đổi thành viên khác của Chính phủ trong thời gian giữa hai kỳ họp vẫn nên để cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội cùng Chủ tịch nước (hoặc Chủ tịch nước cùng Thủ

tướng) thực hiện... Bởi vì, đây là những nhiệm vụ, quyền hạn không cần thiết đến mức Quốc hội phải trực tiếp quyết định (vì sau đó Quốc hội còn được báo cáo hoặc phê chuẩn) và đó là những việc cần phải giải quyết kịp thời mà không nên chờ đến kỳ họp tới hoặc không phải lúc nào cũng có thể triệu tập Quốc hội ngay được.

Trước mắt, cần tăng cường hơn nữa chức năng lập pháp của Quốc hội, bảo đảm ban hành nhanh chóng có chất lượng các đạo luật. Về mặt này, cần hướng Quốc hội hoạt động nhiều hơn vào việc lập và quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; xác định rõ hơn phạm vi thẩm quyền nội dung lập pháp của Quốc hội, cần sớm khắc phục tình trạng có nhiều vấn đề đúng ra phải được điều chỉnh bằng luật lại để quy định bằng pháp lệnh và nghị định; thành lập các cơ cấu thích hợp của Quốc hội (như Ban soạn thảo, Ủy ban thẩm tra) để trực tiếp soạn thảo và thẩm tra các dự án luật, tránh tình trạng giao cho nhiều cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự án luật như hiện nay. Cần thiết tăng cường các quyền hạn về giám sát cho Quốc hội, nhất là trong bối cảnh cần phải trao thêm quyền cho cơ quan hành pháp, những chức danh cao cấp khác của Nhà nước trong việc quyết định các vấn đề song phương và đa phương trên bình diện quốc tế. Cần tăng cường cải tiến hơn nữa hoạt động xét báo cáo, chất vấn đối với các cơ quan nhà nước khác và người có chức vụ; đẩy mạnh hình thức giám sát bằng các đoàn công tác của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội; tăng cường kiểm tra các văn bản của Chính phủ và của các cơ quan nhà nước cấp cao khác, bãi bỏ chúng khi trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xem xét và quy định rõ hơn thẩm quyền của Quốc hội trong việc phê chuẩn các điều ước quốc tế như các điều ước quốc tế về an ninh quốc gia, biên giới, lãnh thổ, thuế quan và nhất là các điều ước quốc tế có nội dung trái với quy định của luật; cần bổ sung quy định cho Quốc hội quyền phê chuẩn quy hoạch tổng thể bộ máy hành chính nhà nước, tổng biên chế cán bộ, công chức vì đây là những vấn đề rất quan trọng liên quan đến toàn bộ bộ máy nhà nước, đến hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Vị trí của Quốc hội còn thể hiện trong mối quan hệ *phân công, phối hợp* quyền lực giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước. Sự phân công quyền hạn cho Quốc hội cũng như cho các cơ quan nhà nước chủ yếu là do bản chất pháp lý và đặc trưng riêng của từng loại cơ quan nhà nước. Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước là yếu tố không thể thiếu.

Sự phối hợp giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước trong cơ chế quyền lực ở nước ta nhằm mục đích thực hiện đầy đủ và đúng đắn các quyền trong

nội hàm quyền lực của nhân dân. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã xây dựng cơ chế phối hợp quyền lực giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước trên các lĩnh vực. Tuy nhiên, cần hoàn chỉnh hơn nữa sự phối hợp đó theo hướng:

- *Trong lĩnh vực lập pháp*: luật do Quốc hội thông qua nhưng việc soạn thảo thường là do Chính phủ quản lý, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến và quyết định việc lấy ý kiến nhân dân trước khi trình Quốc hội thông qua và cuối cùng là được Chủ tịch nước công bố. Quy trình này, một mặt, có thể xem xét rút gọn hơn, mặt khác phải bảo đảm huy động tối đa trí tuệ của toàn thể Quốc hội và cả bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị và nhân dân, nhất là những đạo luật lớn, quan trọng, cốt yếu, liên quan đến nhiều mặt của đời sống kinh tế, xã hội. Khác với nhiều nước, quy định lập pháp ở nước ta không thể là công việc của một số chuyên gia. Nhưng lại phải thấy rằng, không thể phủ nhận tính chuyên môn, chuyên nghiệp trong hoạt động xây dựng pháp luật. Trong quy trình soạn thảo, ban hành một đạo luật cần có sự phân công rõ ràng trách nhiệm giữa các cơ quan, tổ chức tham gia về nội dung, kỹ thuật thể hiện của đạo luật đó. Tránh tình trạng một đạo luật không được ban hành kịp thời phục vụ định hướng phát triển do Đảng đề ra, phục vụ yêu cầu bức xúc của xã hội, hoặc được ban hành không có tính khả thi, chất lượng kém mà không biết do ai.

- *Trong lĩnh vực quyết định các vấn đề cơ bản về đối nội và đối ngoại*: theo quy định hiện hành, các quyết định của Quốc hội về vấn đề chiến tranh và hoà bình, đại xá; quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tổng động viên hoặc động viên các bộ, ban bố tình trạng khẩn cấp do Chủ tịch nước ra lệnh hoặc công bố là phù hợp, thể hiện được tính long trọng và chặt chẽ khi quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước. Tuy nhiên, nếu như các Hiến pháp trước đây đều quy định cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội quyết định về việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và trình Quốc hội phê chuẩn (trường hợp cần thiết theo yêu cầu của Chủ tịch nước, Quốc hội họp bất thường để quyết định), quy định cho Chủ tịch nước được ban bố tình trạng khẩn cấp<sup>1</sup>, thì nay các quyền này của Ủy ban Thường vụ Quốc hội bị bãi bỏ, việc ban bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước chỉ được thực hiện khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được lại dẫn đến tình trạng dồn việc về cho Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội mà trước đây chúng ta đã phê

---

1. Trước đây, cả Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước đều cùng được thực hiện quyền này (xem: khoản 10 Điều 91; khoản 6 Điều 103 Hiến pháp năm 1992 chưa sửa đổi, bổ sung).

phán. Hơn nữa, bên cạnh việc bảo đảm tính cẩn trọng khi quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước rất cần sự phối hợp chặt chẽ giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước cấp cao nhưng phải bảo đảm tính kịp thời. Việc bỏ những quyền trên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước sẽ có ảnh hưởng không nhỏ đến việc điều hành đất nước vốn rất cần có các quyết định nhanh nhạy và kịp thời.

- *Trong việc tổ chức các cơ quan nhà nước cấp cao*, Quốc hội bầu Chủ tịch nước theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; bầu Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo đề nghị của Chủ tịch nước; phê chuẩn việc bổ nhiệm các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng và Chủ tịch nước bổ nhiệm. Việc miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội quyết định tại kỳ họp. Đối với việc miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao cũng do Quốc hội quyết định; các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ<sup>1</sup>. Sự phối hợp này là cần thiết, thể hiện sự gắn bó giữa Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã bỏ quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thời gian Quốc hội không họp được quyết định việc phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên khác của Chính phủ mà để cho Quốc hội quyết định tại kỳ họp, theo chúng tôi là một thay đổi không thành công vì nó làm hạn chế quyền điều hành của Thủ tướng Chính phủ đối với các thành viên Chính phủ, vốn rất cần phải xử lý kịp thời những tình huống phát sinh. Có lẽ vẫn nên giữ lại như trước: Thủ tướng đề nghị - Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định - Chủ tịch nước nhất trí - báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Nếu muốn chặt chẽ hơn thì thay vì chỉ phải báo cáo Quốc hội sẽ quy định Quốc hội phê chuẩn quyết định đó tại kỳ họp gần nhất.

- *Trong việc bãi bỏ văn bản sai trái*: Quốc hội bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án

---

1. Trước đây, trong thời gian Quốc hội không họp thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc miễn nhiệm, cách chức các thành viên Chính phủ đó nhưng phải được Chủ tịch nước nhất trí và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Từ sửa đổi bổ sung Hiến pháp năm 2001 mới bỏ điểm này (TG).

nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội bãi bỏ. Sự phối hợp này cần được đẩy mạnh và thực hiện có hiệu lực, hiệu quả trên thực tế.

- *Trong việc giám sát hoạt động* của các cơ quan nhà nước cấp cao khác: Quốc hội xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Để Quốc hội kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước một cách hữu hiệu hơn, theo chúng tôi, cần quy định cho phép Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm ngay đối với các chức danh chịu sự kiểm soát của Quốc hội như Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao mà không phải bỏ phiếu tín nhiệm rồi tiến hành qua nhiều khâu mới xử lý được như quy định hiện hành; thiết lập bổ sung một số cơ cấu giám sát mới như Ủy ban giám sát thuộc Quốc hội để giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước khác, đặc biệt đối với các cơ quan hoạt động tư pháp.

#### *b) Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của Quốc hội.*

Cơ cấu tổ chức của Quốc hội/ Nghị viện ở nghĩa chung nhất là cấu trúc nội tại bên trong, được lập ra để thực hiện (hoặc giúp thực hiện) các chức năng, nhiệm vụ chung của Quốc hội/ Nghị viện. Cơ cấu tổ chức các cơ quan này là một trong những yếu tố bảo đảm hiệu quả hoạt động của chúng.

Bộ máy hành chính phục vụ Quốc hội, Nghị viện xét về bản chất không phải là cơ cấu tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nghị viện. Nhưng để có thể vận hành hoạt động của mình với tính cách là một cơ quan, các Nghị viện không thể không có bộ máy hành chính phục vụ. Cơ quan này được tổ chức khác nhau ở từng nước và cũng được coi là một cơ cấu của Nghị viện<sup>1</sup>.

---

1. Mishel Ameler (Pháp): *Nghị viện*, bản tiếng Nga, Nxb Tiến bộ, M. 1967, tr. 141,157.

Ở nước ta, khác với Nghị viện tư sản và cơ quan quyền lực nhà nước ở một số nước xã hội chủ nghĩa liên bang trước đây (ví dụ: Liên Xô, Nam Tư), Quốc hội nước ta chỉ có cơ cấu một viện, hay nói cách khác, trong tổ chức Quốc hội nước ta không có cơ cấu viện như ở số đông các nước. Nguyên nhân của lựa chọn này, như đã đề cập ở trên, là để bảo đảm Quốc hội thể hiện ý chí tập trung của đông đảo nhân dân, có thực quyền, tránh sa vào căn bệnh tranh luận, cãi vã suông thường thấy ở hai viện của Nghị viện tư sản mà các nhà kinh điển Mác - Lênin đã không ít lần phê phán.

*Khác biệt quan trọng nhất của cơ cấu tổ chức của Quốc hội nước ta (và của các nước xã hội chủ nghĩa khác) so với Nghị viện các nước là Quốc hội nước ta tổ chức theo mô hình "tập thể hành động", vừa lập pháp, vừa hành pháp nên không hoạt động thường xuyên (không theo chế độ chuyên nghiệp). Từ đó đặt ra yêu cầu phải có một cơ quan tồn tại thường xuyên để tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội; thực hiện những nhiệm vụ đáng lẽ thuộc Quốc hội nhưng phải giải quyết ngay cho kịp thời (sau đó báo cáo lại hoặc trình Quốc hội phê chuẩn) hoặc những nhiệm vụ được Quốc hội giao. Vì vậy, một cơ quan thường trực được thành lập mà các nước khác không có hoặc hầu như không giống. Cơ quan này ở nước ta được tổ chức khác nhau theo các Hiến pháp. Tại Hiến pháp năm 1946 (Hiến pháp đầu tiên) có Ban Thường vụ Nghị viện với thành phần gồm Nghị trưởng, Phó Nghị trưởng, 12 Ủy viên chính thức và 3 Ủy viên dự khuyết. Nghị trưởng và Phó Nghị trưởng kiêm chức Trưởng và Phó Trưởng Ban thường vụ. Nhiệm vụ và quyền hạn của Ban Thường vụ lúc này còn hạn chế, chỉ là biểu quyết những dự án sắc luật của Chính phủ, triệu tập Nghị viện và kiểm soát, phê bình Chính phủ. Hiến pháp năm 1959 quy định thành lập Ủy ban Thường vụ Quốc hội với thành phần gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các Ủy viên. Ủy ban Thường vụ Quốc hội được quy định thực hiện nhiều nhiệm vụ, quyền hạn giữa hai kỳ họp Quốc hội (18 việc) nhưng không có việc Chủ tịch điều khiển các phiên họp như trong Hiến pháp năm 1946. Để làm việc này, các kỳ họp lập ra Đoàn Chủ tịch cho mỗi kỳ họp. Trong Hiến pháp năm 1980, bên cạnh cơ quan thường trực của Quốc hội (lúc này gọi là Hội đồng nhà nước với một số điều chỉnh về tính chất) đã lập ra Chủ tịch Quốc hội và Phó Chủ tịch Quốc hội để điều khiển các phiên họp; điều hòa, phối hợp hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội; chứng thực luật và những nghị quyết đã được thông qua; thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội. Đến Hiến pháp hiện hành đã trở lại các tổ chức tương tự trong Hiến pháp năm 1946 (với những điều chỉnh nhất định trong thành phần và*



thẩm quyền). Như vậy, ở nước ta, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là một cơ cấu tổ chức quan trọng của Quốc hội.

Ngoài đặc trưng lớn quyết định việc tổ chức cơ cấu một viện và có cơ quan thường trực của Quốc hội trên đây thì Quốc hội nước ta, với tính cách là cơ quan hội nghị, cũng cần thiết phải có các cơ quan điều khiển các hoạt động của Quốc hội và cơ quan trợ giúp trong quá trình bàn bạc, xem xét thông qua các đạo luật, quyết định. Do đó, Quốc hội nước ta cũng có các cơ quan như Chủ tịch Quốc hội (Nghị trưởng) để điều khiển các kỳ họp và giữ mối liên hệ với các đại biểu và các Hội đồng<sup>1</sup> và Ủy ban để giúp Quốc hội hoạt động, có thêm các hình thức sinh hoạt như các Đoàn đại biểu Quốc hội và các Tổ đại biểu Quốc hội.

Như vậy, cơ cấu tổ chức của Quốc hội là một hệ thống cơ quan được thành lập trong nội bộ Quốc hội, được giao thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định hoặc giúp Quốc hội hoạt động nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả các chức năng, quyền hạn của Quốc hội. Hiến pháp năm 1992 kế thừa và phát triển việc tổ chức Quốc hội qua các Hiến pháp đã quy định cơ cấu tổ chức của Quốc hội bao gồm các cơ quan: Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch Quốc hội, Hội đồng toàn tộc) và các Ủy ban của Quốc hội. Khác với các nước, bộ máy hành chính phục vụ Quốc hội nước ta là Văn phòng Quốc hội không được coi là một cơ cấu của Quốc hội.

*Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch Quốc hội* là hai cơ quan khác nhau trong Quốc hội nhưng có sự gắn bó mật thiết với nhau. Như đã nói trên, do đặc thù của Quốc hội nước ta là hoạt động không thường xuyên nên cần phải có một cơ quan thường trực để tổ chức các hoạt động chuẩn bị, chủ trì các kỳ họp. Hơn nữa, có những việc Quốc hội chưa thể giải quyết xong tại kỳ họp (như chất vấn) hoặc nảy sinh trong thời gian giữa hai kỳ họp (như vấn đề chiến tranh và hòa bình) hoặc phải là cơ quan thường xuyên mới làm được (như giám sát Chính phủ) đòi hỏi phải có một cơ quan thường trực. Cơ quan này có chức năng chuẩn bị và chủ trì các kỳ họp, thực hiện những quyền hạn về bản chất là thuộc Quốc hội nhưng được phân giao cho thực hiện giữa hai kỳ họp.

Mặt khác, để điều khiển các phiên họp, Quốc hội nước ta cũng như ở các nước đã tổ chức ra những hình thức thích hợp. Thời kỳ Hiến pháp năm 1946 là bầu ra Nghị trưởng và Phó Nghị trưởng. Hiến pháp năm 1959 quy định thành lập Chủ tịch đoàn để điều khiển cuộc họp. Từ Hiến pháp năm 1980 đến nay thành lập lại chế định Chủ tịch Quốc hội (gồm Chủ tịch và các

---

1. Hiện nay chỉ có một hội đồng là Hội đồng Dân tộc.

Phó Chủ tịch). Như vậy, cơ quan lãnh đạo (theo nghĩa điều hành) của Quốc hội nước ta là Chủ tịch Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch Quốc hội đã có những thời kỳ kết hợp với nhau, có giai đoạn tách riêng nhau (thời kỳ Hiến pháp năm 1959 và năm 1980) và nay lại kết hợp trở lại. Theo Điều 90 Hiến pháp năm 1992 và Điều 6 Luật Tổ chức Quốc hội thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội gồm có: Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các ủy viên đó Chủ tịch Quốc hội làm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Quốc hội làm Phó Chủ tịch.

Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan này là: Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước cấp cao khác; giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp; chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội; quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược (khi Quốc hội không thể họp được); quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ, ban bố tình trạng khẩn cấp... Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội, ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội; lãnh đạo công tác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội.

Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan được lập ra nhằm chủ yếu để giúp Quốc hội hoạt động. Tổ chức và hoạt động của các cơ quan này có một số khác biệt theo từng Hiến pháp. Tại Hiến pháp năm 1946 chưa quy định thành lập các ủy ban. Từ Hiến pháp năm 1959 quy định thành lập các loại ủy ban khác nhau để giúp Quốc hội hoạt động. Hiện tại, theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội, Quốc hội thành lập Hội đồng Dân tộc và bảy ủy ban của Quốc hội là:

- Ủy ban pháp luật;
- Ủy ban kinh tế và ngân sách;
- Ủy ban quốc phòng và an ninh;
- Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;
- Ủy ban về các vấn đề xã hội;
- Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường;
- Ủy ban đối ngoại.

Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một dự án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định.

Chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là nghiên cứu, thẩm tra các dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác, những báo cáo được Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị những vấn đề trong phạm vi hoạt động của mình.

Có thể thấy, cơ cấu tổ chức của Quốc hội nước ta về cơ bản đã tương đối hoàn chỉnh, ổn định, bảo đảm đáp ứng yêu cầu hoạt động của một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Để đáp ứng tốt hơn yêu cầu hoạt động của Quốc hội, theo chúng tôi, trước mắt cần hoàn thiện hơn nữa tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội. Hạn chế của các Ủy ban hiện nay được nhiều học giả chỉ ra là: số lượng chưa bao quát các mặt hoạt động của Quốc hội (nhất là lĩnh vực hoạt động giám sát đối với Chính phủ và các cơ quan tư pháp); chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban còn chưa được xác định rõ, còn có sự chồng chéo, và chưa có những bảo đảm thực hiện (như quyền giám sát quy định cho Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban là quyền riêng của Hội đồng, Ủy ban hay chỉ là giúp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát. Để khắc phục những hạn chế này, có lẽ cần nghiên cứu thành lập thêm các ủy ban mới mà trước hết là Ủy ban tư pháp để giám sát (và giúp Quốc hội giám sát) hoạt động tư pháp, một lĩnh vực đang được tăng cường hiện nay, tiến tới mỗi một ủy ban phụ trách một hoặc một số lĩnh vực nhất định có quan hệ gần gũi nhau chứ không nên để một ủy ban phải phụ trách nhiều lĩnh vực như hiện nay. Cũng có thể nghiên cứu để thành lập trong Quốc hội Ủy ban giám sát Hiến pháp, Ủy ban Kiểm toán, Thanh tra Quốc hội, v.v... Phân định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi phụ trách của từng Ủy ban, tránh tình trạng trùng lặp (như Ủy ban pháp luật và Ủy ban quốc phòng và an ninh cùng đều thực hiện việc giám sát thi hành án phạt tù). Xu thế chung của Nghị viện thế giới là chuyển hoạt động của Nghị viện về các ủy ban, coi các ủy ban là những "Nghị viện mini" thì vấn đề tăng cường vai trò của các ủy ban là rất cần thiết và phù hợp với xu thế chung.

Về lâu dài, khi Quốc hội nước ta ngày càng chuyển mạnh sang hoạt động thường xuyên với số đại biểu chuyên trách ngày càng nhiều thêm (đây cũng là xu thế tất yếu, hiện tại số đại biểu Quốc hội chuyên trách đã chiếm 1/4)

thì phải đặt ra vấn đề tổ chức lại Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Quốc hội và Chủ tịch Quốc hội sẽ đảm nhận tất cả các chức năng đó. Một số nhiệm vụ khác (có tính chất của người đứng đầu Nhà nước, đại diện cho nước như tuyên bố chiến tranh, quyết định tổng động viên, ban bố tình trạng khẩn cấp) thì chuyển sang cho Chủ tịch nước đảm nhiệm

*c) Tiếp tục hoàn thiện phương thức hoạt động của Quốc hội.*

Phương thức hoạt động của Quốc hội là những hình thức, cách thức hoạt động để thông qua đó các cơ quan này thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Quốc hội nước ta là một cơ quan tập thể gồm các đại biểu được nhân dân bầu ra có địa vị pháp lý như nhau. Quốc hội không thể hoạt động theo phương thức nào khác ngoài cách làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Do vậy, kỳ họp Quốc hội là phương thức hoạt động chủ yếu của Quốc hội. Ngoài ra, những chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội còn được thực hiện thông qua hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của tất cả các hoạt động đó (Điều 4 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001).

Kỳ họp Quốc hội là những lần tập trung Quốc hội theo quy định của pháp luật để tiến hành xem xét và quyết định những công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Theo quy định hiện hành, Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ. Ngoài ra, theo yêu cầu của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất 1/3 tổng số đại biểu Quốc hội hoặc theo quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì có thể triệu tập kỳ họp bất thường để giải quyết những vấn đề cấp bách nảy sinh.

Thế thức tiến hành kỳ họp được quy định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và trong Nội quy kỳ họp Quốc hội.

Theo Điều 64 Luật Tổ chức Quốc hội, kỳ họp do Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập. Kỳ họp thường lệ phải được triệu tập chậm nhất là 30 ngày trước ngày khai mạc; kỳ họp bất thường phải được triệu tập chậm nhất là 7 ngày.

Kỳ họp được diễn ra dưới nhiều phiên họp. Chủ yếu nhất là các phiên họp toàn thể Quốc hội (phiên họp trừ bị, phiên khai mạc, các phiên họp làm việc, phiên bế mạc). Các hình thức họp theo tổ đại biểu, họp các trưởng đoàn, các Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội cũng có thể coi là các dạng phiên họp làm việc trong kỳ họp.

Hoạt động của các cơ cấu của Quốc hội như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội, hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội cũng được coi là các hình thức hoạt động của Quốc hội. Trong đó có cơ quan được thực hiện một số nhiệm vụ được Quốc hội giao giữa hai kỳ họp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội), có người thực hiện các hoạt động đại biểu tại Quốc hội và ở địa phương (đại biểu Quốc hội), cũng có cơ quan chỉ là giúp Quốc hội hoạt động (Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội) và có cơ cấu chỉ là hình thức sinh hoạt của đại biểu được bầu theo từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (Đoàn đại biểu Quốc hội).

Tóm lại, Quốc hội nước ta có những phương thức hoạt động đa dạng. Tuy vậy, hình thức hoạt động đúng nghĩa, chủ yếu là các kỳ họp với các phiên họp toàn thể để quyết định các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình.

Trong những năm qua, phương thức hoạt động của Quốc hội đã có nhiều cải tiến, đặc biệt là cách thức xem xét thông qua các dự án luật tại kỳ họp, việc tổ chức các phiên họp. Tuy nhiên, trong từng phương thức, từng khâu của hoạt động Quốc hội vẫn còn nhiều vấn đề cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện. Tại kỳ họp, cần cải tiến hơn nữa cách thức xem xét các báo cáo của Chính phủ và các cơ quan tư pháp; thủ tục chất vấn, trả lời chất vấn và trình tự bỏ phiếu tín nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Đối với việc xem xét báo cáo của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao cần chuyển theo hướng xem xét thực trạng hoạt động, cách thức điều hành, tổ chức công việc của các cơ quan báo cáo để qua đó uốn nắn hoạt động của họ chứ không phải nghe báo cáo thành tích hoặc về kết quả hoạt động của ngành, lĩnh vực. Cần có sự tổ chức điều tra, làm sáng tỏ những vấn đề cần thiết để Quốc hội và các đại biểu Quốc hội đóng góp ý kiến được thiết thực hơn. Đối với việc chất vấn, cần phân biệt rõ hơn chất vấn với các câu hỏi nhằm để biết thông tin và mang tính sát hạch người được hỏi để tập trung vào chất vấn, loại bỏ những câu hỏi thông thường; quy định rõ hơn phạm vi quyền của đại biểu Quốc hội được chất vấn và trách nhiệm trả lời của người có liên quan, tránh vin vào những lý do chủ quan để trốn tránh việc trả lời. Trong vấn đề này, cần thiết lập cơ chế thẩm tra của các ủy ban lâm thời để làm rõ vụ việc và quyết định trách nhiệm. Việc bỏ phiếu tín nhiệm hiện được coi là phương thức cụ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội và đại biểu Quốc hội, nhưng với thủ tục như hiện nay là rất khó thực hiện (vì cần có ít nhất 20% đại biểu đề nghị tại một kỳ họp, thông qua sự xem xét của Ủy ban Thường vụ Quốc hội rồi mới quyết định). Hơn nữa, khi người được bỏ phiếu tín nhiệm không đạt tín nhiệm của quá nửa tổng số đại biểu thì phải tiến hành bãi nhiệm, miễn

nhiệm theo quy định chung thì lại thêm một lần xem xét. Đó là chưa tính đến việc xảy ra khả năng hai kết quả bỏ phiếu khác nhau. Do vậy, nên quy định theo hướng bỏ phiếu bất tín nhiệm. Các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong hoạt động của mình không hoàn thành nhiệm vụ, để xảy ra sai phạm sẽ bị Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm. Người bị bất tín nhiệm đương nhiên bị bãi nhiệm, miễn nhiệm theo hình thức trách nhiệm tương ứng.

Quốc hội khoá XI thiết lập chế độ đại biểu chuyên trách (chiếm 1/4 tổng số đại biểu Quốc hội) nên đã hình thành hình thức hoạt động của số đại biểu này là Hội nghị đại biểu chuyên trách. Hình thức hoạt động này đã và đang được đánh giá cao. Do đó, cần thiết phải chính thức hoá hình thức Hội nghị đại biểu chuyên trách như là một hình thức làm việc mới của Quốc hội.

*d) Quyền giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật.*

Một là, phạm vi, yêu cầu và hình thức giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật

*\* Phạm vi, mức độ quyền giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật.*

Trên thế giới, khi đề cập quyền giám sát của Nghị viện nói chung, quyền giám sát đối với văn bản pháp luật nói riêng chỉ xem xét trong khuôn khổ cơ chế kim chế và đối trọng, nghĩa là quyền giám sát của Nghị viện chỉ thực hiện đối với những văn bản nhất định của các đối tượng nhất định với hậu quả pháp lý hạn chế (không phải lúc nào cũng được bãi bỏ văn bản của các nhánh quyền lực khác, thậm chí ngược lại, văn bản của Nghị viện bị Nguyên thủ quốc gia, Tòa án hiến pháp phủ quyết và bãi bỏ). Ở nước ta, quyền giám sát văn bản pháp luật của Quốc hội xuất phát từ vị trí "*cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*" của Quốc hội trong bộ máy nhà nước. Một trong những chức năng thể hiện tính cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội là "*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*", "thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội" (Điều 83, Điều 84 Hiến pháp). Như vậy, quyền giám sát của Quốc hội bao trùm tất cả các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và sự giám sát đó là cao nhất, tuyệt đối và các cơ quan bị giám sát nhất thiết phải chấp hành. Quyền giám sát văn bản pháp luật của Quốc hội là một khía cạnh của quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

Tuy nhiên, hiện nay khi nói về quyền giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật còn có nhiều ý kiến khác nhau về đối tượng, phạm vi cũng như mức độ của quyền này. Có ý kiến dựa trên quy định của Luật Ban hành

văn bản quy phạm pháp luật cho rằng, Quốc hội chỉ giám sát văn bản quy phạm pháp luật và cũng chỉ giám sát việc ban hành. Ý kiến khác hiểu là Quốc hội giám sát cả khi ban hành lẫn khi đã đưa ra thi hành. Ý kiến thứ ba khẳng định Quốc hội có quyền giám sát không chỉ đối với văn bản quy phạm mà đối với cả văn bản áp dụng pháp luật do những cơ quan, người có chức vụ nhất định ban hành. Cách hiểu thứ ba là phù hợp hơn cả, đúng với tinh thần và nội dung của quyền giám sát tối cao của Quốc hội: Quốc hội giám sát đối với toàn bộ văn bản pháp luật nói chung, kể cả văn bản quy phạm lẫn văn bản áp dụng và cả khi soạn thảo lẫn khi thi hành (có sự phân công và ủy quyền theo từng cấp độ văn bản).

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mà Quốc hội trực tiếp hay gián tiếp thực hiện quyền giám sát hiện nay theo Điều 81 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) bao gồm:

- Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;
- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;
- Nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ;
- Quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ;
- Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; quyết định, chỉ thị, thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các tổ chức chính trị - xã hội;
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân;
- Quyết định của Ủy ban nhân dân.

Các văn bản áp dụng pháp luật thuộc quyền giám sát của Quốc hội là những văn bản được ban hành bởi Quốc hội hay các cơ quan có thẩm quyền khác khi quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước như quyết định việc tuyên bố chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược, quyết định tổng động viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, quyết định phê chuẩn hoặc gia nhập điều ước quốc tế của Chủ tịch nước, v.v...

*\* Yêu cầu và nội dung giám sát văn bản pháp luật.*

- Giám sát tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất (thứ bậc) của văn bản pháp luật

Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật thể hiện theo các nguyên tắc sau:

- + Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất;
  - + Văn bản pháp luật được ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, đúng thứ bậc hiệu lực pháp lý trong hệ thống pháp luật;
  - + Văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.
- Giám sát những sơ hở, thiếu sót của văn bản pháp luật trong quá trình áp dụng.

Văn bản pháp luật được ban hành phải bảo đảm tính toàn diện, nếu không sẽ "vênh" đối với các văn bản khác; phải tránh các sơ hở, lỗ hổng có thể lợi dụng để "vi phạm pháp luật một cách hợp pháp" (như lợi dụng sơ hở của các quy định về hoàn thuế trong Luật Thuế giá trị gia tăng (thuế VAT) để hoàn thuế không; của Luật Thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam để trốn thuế (theo một chuyên gia Nhật Bản thuộc tổ chức JICA tại cuộc hội thảo "Áp dụng thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam", Hà Nội ngày 6-8-2002, là "đã khơi mào cho hành vi trốn thuế và thực tế chỉ đánh vào những người không thể trốn thuế"<sup>1</sup>). Ở các nước khác còn đề cập đến việc giám sát nguy cơ phát sinh tội phạm của văn bản<sup>2</sup>.

Ngoài ra, hoạt động giám sát của Quốc hội còn phải hướng tới việc *xem xét tính tuân thủ Hiến pháp và pháp luật* (khi ra quyết định áp dụng pháp luật), *tính hiệu quả của các văn bản* (để khẳng định chất lượng), *tính phù hợp của các pháp lệnh, nghị định độc lập* (để nâng lên thành luật)...

#### \* Hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội

Sự giám sát của Quốc hội có tính chất bao trùm và cao nhất. Tuy nhiên, để phù hợp với điều kiện hoạt động của mình Quốc hội chỉ tập trung giám sát đối với văn bản của các cơ quan nhà nước cấp cao (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) và thông qua các cơ cấu của mình giám sát đến các cơ quan đặc thù (như Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát Hội đồng nhân dân cấp tỉnh). Vì vậy, khi xem xét hoạt động giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật, *trước hết* là đề cập tới hoạt động của Quốc hội và các cơ cấu bên trong của Quốc hội đối với văn bản của các cơ

---

1. Báo Tuổi trẻ, ngày 8-8-2002.

2. Borodin X. V, Lunêp V.V: *Về giám định tính tội phạm của luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật (Nga) số tháng 6-2002.



quan mà Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội có thẩm quyền giám sát trực tiếp theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Hai là, đề cập đến các hình thức thích hợp khác mà Quốc hội thông qua đó để giám sát theo kiểu "ủy quyền" hay còn gọi là "phân công, phân nhiệm". Đó là vai trò giám sát của Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân cũng như của Hội đồng nhân dân các cấp đối với văn bản của các cơ quan, tổ chức theo quy định. Các cơ quan này chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Bên cạnh đó, vai trò giám sát nhất định trong lĩnh vực này của các tổ chức chính trị - xã hội là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên.

*Các hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội:*

- Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội trực tiếp thực hiện quyền giám sát.

+ Giám sát đối với văn bản pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là một quá trình từ lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến soạn thảo, thông qua và công bố. Việc giám sát được thực hiện ngay trong quá trình đó.

Trong giai đoạn soạn thảo, các cơ quan, tổ chức trình dự án (cơ quan chủ trì, ban soạn thảo, tổ biên tập) có trách nhiệm phải bảo đảm yêu cầu hợp hiến, hợp pháp đối với dự thảo văn bản.

Chính phủ có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể những dự án luật, dự án pháp lệnh do Chính phủ trình để quyết định việc trình dự án luật ra trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh ra Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đối với những dự án luật, dự án pháp lệnh do cơ quan nhà nước khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình, thì Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản; Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan khác thuộc Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản về dự án luật, pháp lệnh mà nội dung liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ quản lý ngành, lĩnh vực của mình; Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định các dự án luật, pháp lệnh để Chính phủ xem xét trước khi quyết định trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc để Chính phủ tham gia ý kiến đối với những dự án do cơ quan nhà nước khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có quyền tham gia ý kiến vào dự án luật, pháp lệnh.

Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội được thực hiện bởi các cơ quan thẩm tra do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Cơ quan thẩm tra là Hội đồng Dân

tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc các Ủy ban lâm thời. Cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan soạn thảo báo cáo về những vấn đề thuộc nội dung của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được cơ quan thẩm tra yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm tra. Đối với những dự án, dự thảo do Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra thì Ủy ban pháp luật của Quốc hội tham gia nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết. Các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trong trường hợp có ý kiến khác thì báo cáo Quốc hội quyết định.

Dự án luật, pháp lệnh còn có thể được đưa ra lấy ý kiến nhân dân, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội. Các ý kiến này được tập hợp, nghiên cứu, tiếp thu để chỉnh lý dự án.

*Trong giai đoạn thông qua dự án, có sự phối hợp giữa Đoàn thư ký kỳ họp với cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo trong việc tiếp thu ý kiến chỉnh lý dự án. Dự kiến chỉnh lý được báo cáo với Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước khi trình Quốc hội quyết định.*

Quốc hội tổ chức các phiên họp theo tổ và phiên họp toàn thể tại hội trường để xem xét, thông qua dự án luật nghị quyết. Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua pháp lệnh, nghị quyết tại phiên họp tập thể Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trong quá trình này, việc xem xét bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản tiếp tục được cân nhắc, hoàn chỉnh.

*Trong giai đoạn công bố, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc hội tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì có quyền trình Quốc hội quyết định trong kỳ họp gần nhất.*

Theo quy định của Hiến pháp và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quyền hạn và hoạt động thực tế của Quốc hội trong nội dung giám sát này là tự mình sửa đổi, bổ sung các đạo luật (kể cả Hiến pháp) do Quốc hội ban hành nếu không còn phù hợp; xem xét, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản do Quốc hội ban hành trái Hiến pháp theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối

cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên, đại biểu Quốc hội; xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội (Điều 83, Điều 84).

+ *Giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.*

Các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ được ban hành cũng phải trải qua quá trình xem xét, thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất. Đó là:

*Đối với nghị quyết, nghị định của Chính phủ:* tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, nghị định, cơ quan soạn thảo gửi dự thảo tới Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan, tổ chức hữu quan, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để tham gia ý kiến, Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định các dự thảo nghị quyết, nghị định trước khi trình Chính phủ.

*Đối với quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ:* tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, cơ quan soạn thảo gửi lấy ý kiến các thành viên Chính phủ, Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan. Bộ Tư pháp có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản.

*Quốc hội* thực hiện quyền giám sát tối cao đối với các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành. Theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên, đại biểu Quốc hội, Quốc hội xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

*Ủy ban Thường vụ Quốc hội* tự mình hoặc theo đề nghị của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với pháp lệnh và nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó (Điều 82 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

+ *Giám sát văn bản pháp luật của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.*

Để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản này trong quá trình soạn thảo, tùy theo tính chất và nội dung, dự thảo văn bản có thể gửi lấy ý kiến các cơ quan hữu quan. Với nghị quyết của Hội đồng thẩm phán, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao quyết định gửi lấy ý kiến Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân địa phương, Tòa án quân sự và cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan. Dự thảo quyết định, chỉ thị, thông tư do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định gửi lấy ý kiến của Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Viện kiểm sát nhân dân địa phương, Viện kiểm sát quân sự và cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan.

Đối với loại văn bản này, Quốc hội cũng phải có trách nhiệm giám sát việc ban hành. Theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên, đại biểu Quốc hội, Quốc hội xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo đề nghị của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc của đại biểu Quốc hội hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh và nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó.

+ *Giám sát văn bản pháp luật của chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân).*

Đối với các văn bản của Hội đồng nhân dân (các nghị quyết) thì trách nhiệm thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp và cả tính hợp lý theo quy định của pháp luật hiện hành là thuộc về các ban của Hội đồng nhân dân mà trước hết và chủ yếu là của Ban pháp chế (Điều 58, Điều 75 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân).

Đối với văn bản của Ủy ban nhân dân (các quyết định, chỉ thị) thì việc thẩm định tính pháp lý của các dự thảo, về nguyên tắc, thuộc trách nhiệm của các cơ quan tư pháp địa phương (Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp).

Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái Hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

- *Vai trò giám sát văn bản pháp luật của Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Hội đồng nhân dân các cấp.*

Theo quy định tại Điều 83 Hiến pháp năm 1992: "*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*", Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao không chỉ đối với văn bản của các cơ quan nhà nước cấp cao (Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao) mà còn đối với văn bản của các cơ quan nhà nước khác như các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân. Việc giám sát hoạt động của các cơ quan này nói chung và giám sát văn bản pháp luật nói riêng được phân giao (phân cấp, phân tầng) cho các cơ quan khác nhau thực hiện. Trước hết, vai trò giám sát của *Chủ tịch nước* đối với văn bản của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân, vai trò kiểm tra của *Chính phủ* và hệ thống hành chính nhà nước đối với các văn bản do các cơ quan cấp dưới ban hành như Thủ tướng Chính phủ có quyền "đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên", "đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ" (Điều 114 Hiến pháp năm 1992). *Tòa án nhân dân* được pháp luật quy định: khi xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính mà phát hiện các văn bản quy phạm pháp luật sai trái, là nguyên nhân gây ra vụ án thì Tòa án nhân dân có quyền đề nghị cơ quan có thẩm quyền sửa chữa, bãi bỏ. *Viện kiểm sát nhân dân* trong một thời gian dài (từ Hiến pháp năm 1959 đến trước khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992) thực hiện việc giám sát đối với các cơ quan hành chính nhà nước từ bộ trở xuống, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn

vị vũ trang và công dân với tính cách là một hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Sau khi sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 (năm 2001) đã bãi bỏ chức năng này của Viện kiểm sát. *Hội đồng nhân dân* bãi bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp, những nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp. Việc giúp Hội đồng nhân dân kịp thời và chủ động bãi bỏ những văn bản trái pháp luật hoặc không còn phù hợp thuộc trách nhiệm của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn trong đó chủ yếu là các cơ quan tư pháp.

*- Vai trò giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên.*

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định Mặt trận Tổ quốc được quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật (Điều 12). Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định việc Quốc hội giám sát xử lý văn bản trái pháp luật theo đề nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên (Điều 81).

Hai là, những vấn đề đang đặt ra và phương hướng hoàn thiện.

Theo nhận xét chung, có thể khẳng định kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật còn rất hạn chế. Số liệu thực tiễn chỉ rõ: các văn bản mà Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội phát hiện sai trái và bãi bỏ không nhiều. Một ví dụ điển hình về vấn đề này là tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá VIII (tháng 12/1991) đã ra nghị quyết đình chỉ hiệu lực của Pháp lệnh thuế nhà đất do Hội đồng nhà nước ban hành và giao cho cơ quan này tiếp tục xem xét điều chỉnh những điều chưa hợp lý trong Pháp lệnh này. Tuy nhiên, nếu xét toàn cục thì đây là vấn đề lớn. Tình trạng các văn bản được ban hành chất lượng còn chưa cao, phải liên tục chỉnh sửa, bổ sung; các văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan mà Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội có trách nhiệm giám sát trực tiếp như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có nhiều sai sót như nội dung quy định vượt thẩm quyền, sai về hình thức văn bản... mà chưa được phát hiện và xử lý kịp thời còn nhiều. Tình hình đó đòi hỏi phải xây dựng và kiện toàn cơ chế thực hiện quyền giám sát nói chung và giám sát đối với lĩnh vực này của Quốc hội. Trên quan điểm tổng thể, cần tập trung vào các khâu sau:

*\* Hoàn thiện cơ chế thẩm định và thẩm tra dự án, dự thảo văn bản pháp luật.*

Thẩm định và thẩm tra dự án, dự thảo văn bản pháp luật là một khâu quan trọng trong quá trình giám sát việc ban hành văn bản pháp luật, đặc biệt là văn bản quy phạm pháp luật. Pháp luật nước ta đã quy định các quy

định thẩm định và thẩm tra cụ thể đối với các loại văn bản pháp luật khác nhau tùy thuộc vào vị trí, tính chất của từng văn bản. Đối với các văn bản do Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trực tiếp ban hành thì cơ quan thẩm định là Bộ Tư pháp và cơ quan thẩm tra do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định thường là Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc các Ủy ban lâm thời.

Vấn đề đặt ra hiện nay là tính pháp lý của các ý kiến thẩm định hoặc thẩm tra chưa được quy định rõ, đôi khi chỉ mang nặng tính hình thức và cơ quan chủ trì soạn thảo có toàn quyền tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định, do đó tác dụng (ảnh hưởng) của các ý kiến thẩm định, thẩm tra đối với cơ quan chủ trì soạn thảo là không nhiều. Thực tế này chứng tỏ chúng ta đang lãng phí một kênh giám sát rất có ưu thế đối với văn bản. Mặt khác, chất lượng thẩm định, thẩm tra không phải lúc nào cũng đáp ứng yêu cầu, nhiều khía cạnh của vấn đề chưa được tính đến, cho nên có khá nhiều văn bản ở cấp độ cao như luật, pháp lệnh vừa mới ban hành đã phải đặt vấn đề sửa đổi. Để khắc phục tình trạng này, có lẽ tổ chức lại hoạt động thẩm định trong Bộ Tư pháp, nghiên cứu việc thành lập Hội đồng quốc gia về thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, tăng cường các cơ quan thẩm tra của Quốc hội, có cơ chế thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội, các công ty luật và các nhà chuyên môn vào công tác này.

*\* Cải tiến thủ tục Quốc hội xem xét bãi bỏ văn bản trái Hiến pháp và pháp luật Nghiên cứu thành lập các thiết chế chuyên trách giúp Quốc hội trong việc này.*

Quy định hiện hành về trình tự xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hay toàn bộ văn bản pháp luật trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa tỏ ra có hiệu quả trong thực tế áp dụng. Nên chăng chỉ tập trung vào một vài đầu mối (chẳng hạn Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội) thực hiện việc đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ văn bản.

Cần đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân trong việc giám sát văn bản pháp luật được ban hành ở các cấp độ khác nhau. Các cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình phải thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hoá các văn bản pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển của đất nước thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành. Cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân có

quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản pháp luật.

Cần xem xét vấn đề thành lập *một cơ cấu thuộc Quốc hội để xem xét (giám sát) có tính chuyên sâu các văn bản pháp luật*, có thể tự mình hoặc đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ văn bản sai trái, bởi nếu để cho nhiều cơ quan có thẩm quyền đề nghị như hiện nay thì hiệu quả không cao. Cơ quan này có thể là Ủy ban giám sát Hiến pháp thuộc Quốc hội.

*\*Tăng cường vai trò của Tòa án nhân dân và Hội đồng nhân dân với tính cách là những hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội.*

Việc giám sát văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước từ cấp Bộ trở xuống được giao cho nhiều cơ quan nhưng thời gian trước đây chủ yếu là do Viện kiểm sát nhân dân thực hiện (công tác kiểm sát chung). Hiện nay, chức năng này của Viện kiểm sát nhân dân đã bãi bỏ nên cần thiết phải xem xét đẩy mạnh và tăng cường hơn nữa vai trò của những hình thức thích hợp khác mà hiện nay chưa được quan tâm đầy đủ là Tòa án nhân dân và Hội đồng nhân dân các cấp.

- *Đối với Tòa án nhân dân:* cần bổ sung vai trò của Tòa án nhân dân trong việc xem xét văn bản quy phạm pháp luật sai trái bị kiện.

Cơ chế giám sát văn bản pháp luật, nhất là văn bản quy phạm, bằng Tòa án nhân dân còn rất hạn chế. Hiện tại, chỉ khi xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính Tòa án phát hiện các văn bản quy phạm pháp luật sai trái, là nguyên nhân gây ra vụ án thì có quyền đề nghị cơ quan có thẩm quyền sửa chữa, bãi bỏ. Riêng đối với quyết định hành chính bị kiện ra Tòa án thì Tòa án chỉ có quyền tuyên bố là trái hoặc không trái pháp luật, không có quyền sửa chữa hoặc hủy bỏ. Thiết nghĩ đã đến lúc cần tăng cường vai trò của Tòa án trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật. Về mặt tổ chức nhà nước, điều này hoàn toàn phù hợp vì hệ thống Tòa án nhân dân, đứng đầu là Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội thành lập, chịu trách nhiệm trước Quốc hội, có thể và có khả năng thực hiện quyền giám sát việc ban hành văn bản pháp luật. Hiện tại, để thay thế cho hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát, cần chủ trương đẩy mạnh và tăng cường vai trò của Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp trong công tác này. Tuy nhiên, các cơ cấu này thiếu tính chuyên nghiệp để làm việc đó nên kết quả còn nhiều hạn chế. Bởi vậy, cần phải có một cơ chế chuyên nghiệp mới thay thế. Xét trên tất cả các mặt, Tòa án nhân dân có thể và cần phải đóng vai trò chủ yếu trong việc thực hiện quyền này. Điều này phù hợp với



xu thế tăng cường vai trò của Toà án trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

- *Đối với Hội đồng nhân dân các cấp*: cần nâng cao hơn nữa vai trò của Hội đồng nhân dân trong hoạt động giám sát văn bản pháp luật ở địa phương.

Hội đồng nhân dân từ trước đến nay vẫn được quyền giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương (Điều 1 và Chương III Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân). Hiện nay, khi hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân không còn thì việc giám sát này càng trở nên trực tiếp hơn. Bởi vậy, cần phải đẩy mạnh và tăng cường hơn nữa vai trò giám sát văn bản của Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang ở địa phương, song trước hết và chủ yếu là giám sát hệ thống văn bản pháp luật đó các cơ quan chính quyền địa phương ban hành.

Để bảo đảm hiệu quả và hiệu lực của sự giám sát của Hội đồng nhân dân cần quy định cụ thể hơn trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc thẩm định và thẩm tra văn bản pháp luật; đổi mới cơ chế xem xét và đề nghị Hội đồng nhân dân bãi bỏ văn bản sai trái.

*\* Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong việc giám sát văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước các cấp ban hành.*

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên phải tham gia thực sự vào việc đóng góp ý kiến vào dự án luật, pháp lệnh, các dự án nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, văn bản của Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao; đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tương ứng xem xét đình chỉ hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật sai trái.

## **2. Thiết chế chủ tịch nước.**

### *a) Thiết chế chủ tịch nước trong cơ chế quyền lực nhà nước.*

Trong hệ thống bộ máy nhà nước của các nước hiện đại hầu như đều có một thiết chế đặc biệt với những tên gọi như Vua, Hoàng đế, Tổng thống, Đoàn Chủ tịch, Hội đồng liên bang, Hội đồng nhà nước, Chủ tịch nước. Những cơ cấu này có vị trí khác nhau trong bộ máy nhà nước của từng nước, song có một điểm chung là đóng vai trò người đứng đầu Nhà nước, đại diện

cho Nhà nước về đối nội và đối ngoại. Thiết chế đó có tên gọi chung là *Nguyên thủ quốc gia* - người đứng đầu nhà nước. Ở nước ta, theo Hiến pháp năm 1946, năm 1959 và năm 1992, Nguyên thủ quốc gia tồn tại dưới hình thức Chủ tịch nước. Tuy nhiên, vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong từng bộ máy nhà nước qua các Hiến pháp đó có những điểm khác biệt nhất định.

Xét về bản chất pháp lý, nguyên thủ quốc gia là một chế định đặc trưng của bộ máy nhà nước tư sản. Cách mạng tư sản thắng lợi xác lập chế độ đại nghị thì về nguyên tắc, Nghị viện là cơ quan nắm quyền lực nhà nước, đồng thời là người "thay mặt nhà nước", "đứng đầu nhà nước", tức nguyên thủ quốc gia", thay thế cho nhà chuyên chế trước đây trong nhà nước phong kiến. Tuy nhiên, giai cấp tư sản do nhiều nguyên nhân, trong đó có việc muốn sử dụng vị thế của Vua phục vụ cho mục đích chính trị của mình, đã không hoàn toàn xoá bỏ ngai vàng phong kiến mà vẫn để Vua tồn tại để trị vì nhưng không cai trị". Những nước tư bản được coi là tiến bộ có hình thức nhà nước cộng hòa thì lại tạo lập ra một cơ cấu mới là Tổng thống, có vị trí tương tự như Vua - Vua hiến định. Vua, Tổng thống được coi là nguyên thủ quốc gia song không còn chuyên chế (nguyên thủ) theo đúng nghĩa của từ này. Chức năng nguyên thủ quốc gia do ba cơ quan: Nghị viện, Chính phủ và Nguyên thủ quốc gia cùng thực hiện. Nguyên thủ quốc gia (Vua, Tổng thống) nói chung có vai trò thực tế rất hạn chế trong cơ chế nhà nước tư sản. Một số quốc gia thiết lập chế độ đại nghị "bảo thủ" (ở các nước gọi là cộng hoà tổng thống) thì Tổng thống được quy định có nhiều quyền hành hơn, vừa đứng đầu Nhà nước, vừa đứng đầu quyền hành pháp, song vẫn tuân theo nguyên tắc trên, tức là cùng với Nghị viện thực hiện chức năng nguyên thủ quốc gia. Vị trí của các nguyên thủ quốc gia kiểu này giống như Vua trong chế độ quân chủ nghị nguyên tồn tại ở giai đoạn đầu của chế độ nhà nước tư sản. Nhìn chung, sự hiện diện của nguyên thủ quốc gia ở các nước tư bản với nhiều vẻ khác nhau, song cũng đóng một vai trò nhất định trong việc tổ chức quyền lực nhà nước, đặc biệt là vai trò biểu tượng cho dân tộc, liên kết phối hợp các nhánh quyền lực, thể hiện quan điểm thoả hiệp giữa các cấp ở các nước tư bản.

Đến nhà nước xã hội chủ nghĩa, bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ tập quyền (nguyên tắc thống nhất quyền lực), mọi quyền lực nhà nước thống nhất (tập trung) vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân (Xô-viết tối cao, Quốc hội), về nguyên tắc thiết chế nguyên thủ quốc gia riêng là không cần thiết, thậm chí là không dung hợp. Chức năng nguyên thủ quốc gia lúc này thống nhất trong các chức năng của Xô-viết tối cao và Quốc hội, tất cả đều do cơ quan này thực hiện (như thành lập Chính

phủ, quyết định các chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại, các vấn đề trọng đại của đất nước như chiến tranh, hoà bình, v.v...). Giữa hai kỳ họp Xô-viết tối cao thì do Đoàn Chủ tịch (ở Liên Xô cũ), Hội đồng nhà nước (Cộng hoà dân chủ Đức cũ), v.v... thực hiện theo sự phân giao của Xô-viết tối cao, Quốc hội và phải báo cáo hoặc trình các cơ quan này phê chuẩn. Đoàn Chủ tịch, Hội đồng nhà nước ở các nước xã hội chủ nghĩa được coi là nguyên thủ quốc gia tập thể. Một số nước xã hội chủ nghĩa khác do truyền thống lịch sử của mình, còn lưu giữ thiết chế Chủ tịch nước (cá nhân) thì Chủ tịch nước tuy cũng được coi là nguyên thủ quốc gia (đứng đầu nhà nước) song không phải là riêng biệt, độc lập như Vua, Tổng thống ở các nước tư bản mà là cơ quan phái sinh từ cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và cùng với cơ quan này thực hiện các chức năng nguyên thủ.

Như vậy, chế định nguyên thủ quốc gia trong cơ chế nhà nước tư bản có thể được miêu tả bằng một mắt xích nằm giữa lập pháp và hành pháp, tức giữa Nghị viện và Chính phủ. Đứng trên quan điểm của chế độ đại nghị, chế định này phải nghiêng về phía cơ quan lập pháp, tức cơ quan đại diện quyền lực nhà nước được nhân dân trao quyền trước hết. Song do nhiều nguyên nhân mà cách tổ chức chế định này ở các nước khác nhau cũng có những khác biệt. Có nơi nguyên thủ quốc gia nghiêng về lập pháp, nơi khác lại nghiêng về hành pháp (có thể thấy đây là vị trí chao đảo giữa lập pháp và hành pháp). Việc tăng cường vị trí pháp lý của nguyên thủ quốc gia không thể khác hơn là sự xâm lấn quyền hạn của Nghị viện hay của Chính phủ. Trong cơ chế nhà nước xã hội chủ nghĩa, cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân thống nhất tất cả các quyền và điều này bảo đảm thực sự quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, khắc phục được tính dân chủ hình thức như trong cơ chế nhà nước tư sản. Sự hiện diện các biểu hiện "nguyên thủ quốc gia" (Đoàn Chủ tịch, Hội đồng nhà nước, Chủ tịch nước) trước hết là để bảo đảm thực hiện các hoạt động nhà nước có tính long trọng, nghi lễ và để phối hợp hoạt động của các cơ quan trong cơ chế nhà nước. Vị trí thứ hai này của "nguyên thủ quốc gia" trong chế độ xã hội chủ nghĩa tương đối khác nhau, tùy thuộc vào từng nước. Chế định nguyên thủ quốc gia trong cơ chế Nhà nước Việt Nam, về cơ bản mang những tính chất là "người đứng đầu nhà nước", "thay mặt nước về đối nội và đối ngoại" đã chứng tỏ là một thiết chế không thể thiếu, có ý nghĩa quan trọng trong cơ chế nhà nước ở nước ta.

*b) Thiết chế Chủ tịch nước trong cơ chế quyền lực nhà nước đổi mới.*

Vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước của nước ta theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) về cơ bản là phù hợp, song

để hoàn thiện vị trí của Chủ tịch nước trong cơ chế quyền lực nhà nước đang tiếp tục đổi mới hiện nay, cần tiếp tục nghiên cứu, làm rõ hơn thêm một số điểm sau đây:

- Chủ tịch nước được xác định là người đứng đầu Nhà nước, nhưng về chức năng, nhiệm vụ không hoàn toàn giống như nguyên thủ quốc gia ở các nước khác. Do đó, cần nghiên cứu tăng cường vị trí của Chủ tịch nước như: giao cho Chủ tịch nước quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại luật (nhằm mục đích bảo đảm sự cẩn trọng khi thông qua luật); quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược; quyết định tổng động viên (những quyền này hiện đang thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nếu chuyển cho Chủ tịch nước sẽ phù hợp hơn với vị trí của Nguyên thủ quốc gia). Đặc biệt, cần mở rộng phạm vi tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế và các thoả thuận quốc tế nhân danh Nhà nước Việt Nam không chỉ "với người đứng đầu Nhà nước khác" như Hiến pháp hiện hành quy định để tạo thuận lợi cho việc thực hiện chính sách đối ngoại mềm dẻo của Nhà nước theo hướng đổi mới, mở cửa và hội nhập với thế giới; tăng cường quyền của Chủ tịch nước trong việc phê chuẩn các điều ước quốc tế.

Chỉ những điều ước quốc tế có quan hệ trực tiếp tới chủ quyền, an ninh quốc gia, lãnh thổ, vị thế, chính sách của Nhà nước khi tham gia các tổ chức quốc tế quan trọng... mới cần phải để Quốc hội phê chuẩn.

- Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Chủ tịch nước công bố nghị quyết của Quốc hội tương tự như đối với luật; công bố hoặc đề nghị xem xét lại nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tương tự như đối với pháp lệnh. Tuy nhiên, quyền này của Chủ tịch nước phải được quy định ở tầm Hiến pháp.

- Với việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (năm 2001), Ủy ban Thường vụ Quốc hội không còn thẩm quyền phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược trong thời gian Quốc hội không họp nên Chủ tịch nước không còn tham dự vào vấn đề này. Đồng thời, Hiến pháp quy định cho Chủ tịch nước có thêm một quyền mới: quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ theo đề nghị (trình) của Thủ tướng. Việc bỏ quyền thay đổi các thành viên khác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với Chính phủ trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội đã cản trở điều đó (thực chất là cản trở quyền điều hành cần phải được đề cao của Thủ tướng). Tương tự, việc không quy định thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (có sự liên quan đến Chủ tịch

nước) quyết định chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược cũng như Chủ tịch nước chỉ được quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được là chưa hợp lý, khó đảm bảo tính kịp thời của việc giải quyết vấn đề có tầm quan trọng quốc gia. Những thẩm quyền này nên giao cho Chủ tịch nước sẽ vừa bảo đảm kịp thời, vừa có tính long trọng là hợp lý hơn cả.

- Điều 105 Hiến pháp quy định cho Chủ tịch nước quyền tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và khi xét thấy cần thiết thì có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ. Đối với các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Chủ tịch nước tham dự để nắm bắt và có ý kiến về các vấn đề có liên quan (nhất là khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng được Quốc hội giao hay khi thông qua các nghị quyết, pháp lệnh). Điều này là phù hợp và cần thiết, thể hiện sự gắn bó giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Riêng đối với phiên họp của Chính phủ mà Chủ tịch nước chỉ "tham dự" e rằng không thích hợp lắm. Trong cơ chế quyền lực nhà nước nói chung, nguyên thủ quốc gia, thực tế cũng như hình thức, đều được coi là người đứng đầu hành pháp. Điều đó thể hiện ở quyền của nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm Thủ tướng, quyết định chấp nhận hoặc giải tán Chính phủ. Bình thường, mọi việc của Chính phủ đều do Thủ tướng điều hành, nhưng khi có vấn đề phát sinh cần có sự hiện diện của nguyên thủ quốc gia thì nguyên thủ quốc gia sẽ nắm quyền điều hành đối với Chính phủ. Đối với Chính phủ nước ta, mặc dù có những nét đặc thù, nhưng cơ bản vẫn mang những đặc điểm chung đó thể hiện qua việc Chủ tịch nước giới thiệu Thủ tướng để Quốc hội bầu, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ... Vậy, cần thể hiện nội dung này theo hướng Chủ tịch nước chỉ tham dự phiên họp của Chính phủ trong các trường hợp thật cần thiết và khi đó Chủ tịch nước sẽ là người chủ tọa phiên họp.

### **3. Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Chính phủ.**

*a) Vị trí, vai trò của của Chính phủ trong cơ chế quyền lực nhà nước giai đoạn hiện nay.*

Chính phủ trong cơ chế quyền lực nhà nước của nước ta được tổ chức vừa mang những nét chung, vừa có những nét đặc thù, riêng biệt theo từng giai đoạn của sự phát triển nhà nước. Một điểm chung có tính nguyên tắc là Chính phủ ở nước ta luôn phải là cơ quan chấp hành của Quốc hội do Quốc hội lập ra, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Hiến pháp

năm 1992 thể hiện sự nhận thức lại vị trí, vai trò của Chính phủ, đưa Chính phủ trở về địa vị cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta (không phải của Quốc hội) là rất có ý nghĩa nhưng không làm thay đổi bản chất đó của Chính phủ. Cách hiểu "Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tức Chính phủ là *cơ quan hành pháp cao nhất* của quyền lực nhà nước...", "*Chính phủ nắm quyền hành pháp cao nhất*" và "chức năng chấp hành các quyết định của Quốc hội" và "chức năng hành chính nhà nước cao nhất của quốc gia là thống nhất, tức là chức năng của *quyền hành pháp cao nhất*"<sup>1</sup> là không phù hợp với tinh thần và lời văn của Hiến pháp.

Gần đây, có tác giả đặt lại vấn đề cho rằng: quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (tức Quốc hội) là không chính xác; cần phải xác định Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất của Nhà nước<sup>2</sup>, nghĩa là Chính phủ đứng đầu quyền hành pháp, không bị ràng buộc bởi tính chấp hành trước Quốc hội. Quan niệm này cần được nghiên cứu thêm.

Hiện tại, Chính phủ đã được xây dựng theo hướng tập trung vào lĩnh vực hành chính nhà nước, quản lý điều hành đất nước một cách chủ động. Bên cạnh tính chất là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Chính phủ được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta, tức là cơ quan đứng đầu hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương, thực hiện hoạt động hành chính nhà nước hiện còn mang tính độc lập tương đối, chỉ do các cơ quan hành chính nhà nước điều hành. Theo hướng này đã có những sửa đổi quan trọng trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ như: Thủ tướng do Quốc hội bầu và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội; Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội, v.v... là những bảo đảm cho sự tăng cường hoạt động hành chính nhà nước của Chính phủ.

Tuy nhiên, bên cạnh sự kiểm soát chặt chẽ đối với hoạt động hành chính, phải phân giao cho chúng đầy đủ quyền hạn tương xứng, độc lập và chủ động. Để đáp ứng yêu cầu của giai đoạn mới, thích ứng với quá trình hội nhập, hợp tác, yêu cầu đặt ra là tăng cường thẩm quyền của Chính phủ trong việc quyết định các chương trình, dự án quốc gia; đàm phán, ký kết các

---

1. Phùng Văn Tửu, Nguyễn Niên, Ngô Văn Thâu, Đoàn Trọng Truyền: *Bình luận Hiến pháp năm 1992*, Nxb Sự thật, H. 1992.

2. Nguyễn Cảnh Hợp: *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án PTS Luật học, M. 1995, tr. 37.

điều ước quốc tế với Chính phủ các nước; tăng cường thẩm quyền của Chính phủ trong việc lãnh đạo nền hành chính, tổ chức bộ máy, biên chế, tiền lương, chế độ đãi ngộ.

Cần thiết phải tăng cường vai trò của Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, đặc biệt là trong các hoạt động đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên; phê chuẩn việc bầu Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; phê chuẩn việc bãi nhiệm, miễn nhiệm các thành viên khác của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

*b) Về cách thức thành lập, thay đổi thành viên Chính phủ và tính đại biểu của thành viên Chính phủ.*

Hiến pháp năm 1992 (khi chưa sửa đổi, bổ sung) đã có một bước tiến mới về cách thức thành lập và thay đổi thành viên Chính phủ. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu theo đề nghị của Chủ tịch nước, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ do Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng, Chủ tịch nước căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội ra quyết định bổ nhiệm (các điều 84, 103 và 114). Trong thời gian Quốc hội không họp thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, sau đó báo cáo lại Quốc hội. Chủ tịch nước có quyền không đồng ý với quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và yêu cầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại. Nếu quyết định đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc hội tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định trong kỳ họp gần nhất.

So sánh với các mối quan hệ tương tự trong các Hiến pháp trước, có thể thấy quy trình thành lập Chính phủ trong Hiến pháp năm 1992, một mặt, tiếp tục giữ vững những nguyên tắc về tổ chức Chính phủ trong nhà nước xã hội chủ nghĩa Hiến pháp năm 1980, kế thừa những kinh nghiệm tốt của các Hiến pháp năm 1946 và năm 1959, mặt khác, có những đổi mới cần thiết. Đó là: ở Hiến pháp năm 1946 và năm 1959. Chủ tịch nước bổ nhiệm cả Thủ tướng (căn cứ vào nghị quyết của Nghị viện, Quốc hội), thì nay không có việc này; ở Hiến pháp năm 1980 bỏ việc Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng được chọn (đề nghị) các Phó Chủ tịch và Bộ trưởng để Quốc hội phê chuẩn (thành phần

Hội đồng Bộ trưởng đều do Quốc hội chọn bầu) thì nay đã quy định trở lại việc này, khẳng định sự tăng cường vị trí, vai trò của người đứng đầu Chính phủ; ngược lại, trước đây Ban thường vụ Nghị viện, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và cả Hội đồng nhà nước đều có quyền quyết định đề nghị của Thủ tướng về việc thay đổi các thành viên khác của Chính phủ, sau đó trình Quốc hội phê chuẩn, Chủ tịch nước không có quyền phủ quyết, thì nay Chủ tịch nước có quyền đó. Quy định này một mặt vẫn bảo đảm sự kịp thời trong việc xử lý các tình huống phát sinh trong hoạt động quản lý, mặt khác, nhằm bảo đảm sự giám sát của Quốc hội và Chủ tịch nước đối với bộ máy hành chính nhà nước, tránh những xáo trộn không cần thiết trong bộ máy quản lý.

Cách thức và trình tự thành lập cũng như sự thay đổi các thành viên khác của Chính phủ trong thời gian Quốc hội không họp như trên về cơ bản là hợp lý. Việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp tiến hành gần đây (tháng 12-2001) bỏ quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức đối với các thành viên khác của Chính phủ (do duy nhất Quốc hội thực hiện tại kỳ họp); nội quy kỳ họp Quốc hội mới (năm 2002) quy định ngoài sự giới thiệu, đề nghị của Chủ tịch nước đối với chức danh Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, các đại biểu có quyền giới thiệu và ứng cử vào các chức vụ trong Chính phủ là chưa hợp lý vì như vậy sẽ không bảo đảm xử lý kịp thời đối với các trường hợp cần thay đổi Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và không bảo đảm cho sự kiểm soát của Chủ tịch nước đối với Chính phủ.

Vấn đề các thành viên Chính phủ đồng thời phải là đại biểu cơ quan quyền lực nhà nước là một vấn đề có tính nguyên tắc của tổ chức bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa. Sở dĩ cần phải chọn các thành viên Chính phủ là đại biểu để bảo đảm sự gắn bó giữa Chính phủ với Quốc hội (cũng chính là với nhân dân), bảo đảm tính chấp hành và chịu sự giám sát của cơ quan chấp hành - hành chính trước cơ quan quyền lực nhà nước. Các Hiến pháp nước ta trước đây quy định việc này rất nghiêm ngặt (Hiến pháp năm 1946 quy định Thủ tướng và các Bộ trưởng đều phải chọn trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết, trừ các Bộ trưởng tạm thay; Hiến pháp năm 1992 không quy định rõ vấn đề này song thực tiễn tổ chức Chính phủ giai đoạn này cho thấy các thành viên Chính phủ hầu hết đều là đại biểu Quốc hội). Về sau, do đòi hỏi của thực tiễn quản lý năng động, đã có cơ chế giám sát và trách nhiệm chặt chẽ hơn nên yêu cầu thành viên Chính phủ là đại biểu Quốc hội



có chiều hướng giảm đi. Việc Hiến pháp năm 1992 quy định: "Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội" (Điều 110) là kế thừa tinh thần này, tạo điều kiện dễ dàng cho sự thay đổi thành viên Chính phủ, không bị gò bó như trước.

Một số tác giả cho rằng quy định trên đây của Hiến pháp là nhằm "tách dần chức năng lập pháp và giám sát khỏi chức năng hành pháp"<sup>1</sup>, từ đó dẫn đến đề nghị phải quy định các thành viên Chính phủ không là đại biểu Quốc hội. Ý kiến này không hoàn toàn đúng và không phù hợp đối với nguyên tắc tổ chức Chính phủ nước ta.

### *c) Cơ cấu tổ chức và thành viên của Chính phủ.*

Cơ cấu tổ chức Chính phủ ở nước ta thường được hiểu là tập hợp các cơ quan cấu thành Chính phủ, thành viên Chính phủ là các chức danh nhất định hợp thành tập thể Chính phủ.

Về cơ cấu tổ chức, Chính phủ nước ta cũng như ở đa số các nước được cấu thành từ những cơ quan nhất định. Sự hiện diện các cơ quan này theo nghĩa đích thực của cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước là để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước. Trong hoạt động của Chính phủ, các cơ quan này thực hiện hai mặt công tác: tham gia hoạt động của tập thể Chính phủ và thực hiện quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác được giao.

Theo tổ chức hiện hành thì Chính phủ gồm hai loại cơ quan: các Bộ, cơ quan ngang Bộ (Điều 2 Luật Tổ chức Chính phủ) là cơ quan của Chính phủ (Điều 22) và các cơ quan như tổng cục, ban, trung tâm, viện, v.v... là cơ quan thuộc Chính phủ (Điều 31). Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là thành viên Chính phủ còn Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thì không phải là thành viên của Chính phủ. Xét dưới góc độ cấu trúc của Chính phủ là cơ quan quản lý nhà nước cao nhất thì sự phân biệt như trên có nhiều bất cập, thể hiện ở những điểm sau:

- Với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước cao nhất, Chính phủ phải bao quát toàn bộ các ngành, lĩnh vực quản lý, nghĩa là khi bàn bạc và quyết định một vấn đề quản lý nhà nước nào đó, tập thể Chính phủ phải gồm tất cả các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực. Việc quy định Chính phủ chỉ gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ mà không có các cơ quan khác cũng thực hiện chức năng quản lý nhà nước (trước đây, khi chưa sắp xếp lại thì còn rất nhiều cơ quan như Tổng cục Bưu điện, Ban Tôn

---

1. Nguyễn Cửu Việt, Đinh Thiện Sơn: *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Khoa Luật Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội xuất bản, H. 1992, tr. 153.

giáo, Ban Biên giới... hiện còn hai cơ quan là Tổng cục Du lịch, Tổng cục Thống kê) là chưa đầy đủ.

- Là thành viên Chính phủ, được tham gia quyết định các vấn đề quản lý nhà nước, song các cơ quan như Ngân hàng nhà nước, Văn phòng Chính phủ về bản chất không phải cơ quan quản lý nhà nước<sup>1</sup>. Sự tham gia của các cơ quan này với tư cách thành viên trong hoạt động tập thể Chính phủ để quyết định các vấn đề quản lý nhà nước là không phù hợp.

- Có nhiều cơ quan thuộc Chính phủ về bản chất chỉ là các tổ chức sự nghiệp như các học viện, trung tâm, tổng công ty. Việc xếp tất cả chúng vào phạm trù cơ quan thuộc Chính phủ đã làm lẫn lộn giữa các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác với các tổ chức thuần túy sự nghiệp.

Do đó, cần quy định lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm tất cả các cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực công tác. Nếu số lượng này quá đông thì cần hợp nhất theo hướng Bộ quản lý đa ngành<sup>2</sup>. Cần có hình thức quy định bằng luật về thành phần và số lượng các Bộ. Theo hướng này sẽ khắc phục được bất cập đang tồn tại trong việc thành lập cơ quan thuộc Chính phủ là: trong lúc các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực do Quốc hội thành lập thì các cơ quan này lại chỉ do Chính phủ quyết định thành lập, bãi bỏ. Khi đó, tất cả các cơ quan cấu thành Chính phủ đều do Quốc hội thành lập; loại bỏ các cơ quan không phải là cơ quan quản lý nhà nước ra khỏi cơ cấu tổ chức, thành viên của Chính phủ để tránh sự lẫn lộn giữa những cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước với những tổ chức sự nghiệp hay giúp việc đơn thuần.

*Về thành viên Chính phủ*, theo quy định hiện hành Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng;
- Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Chính phủ. Việc đổi tên gọi cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta là Chính phủ và người đứng đầu là Thủ tướng khẳng định sự tăng cường mạnh mẽ vị trí, vai trò của người đứng đầu Chính phủ. Nếu như ở Hiến pháp năm 1980, Chính phủ

---

1. Điều 30 Luật Tổ chức Chính phủ quy định: Văn phòng Chính phủ là bộ máy giúp việc của Chính phủ.

2. Ở nước ta trước đây Chính phủ có thời kỳ chỉ có 13 Bộ (Hiến pháp năm 1946); ở Nhật Bản, trong kế hoạch cải tổ Nội các Nhật Bản được đề ra từ năm 1997, người ta đã quyết tâm đưa từ 22 Bộ xuống còn 13 Bộ trước năm 2001 (Báo Tuổi trẻ, ngày 25-11-1997).

được gọi là Hội đồng Bộ trưởng, còn người đứng đầu là Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng thể hiện cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ kiểu hội đồng (tập thể), thì nay với cơ chế Chính phủ - Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng) có nhiều quyền hạn hơn, giống như chế độ nội các. Phó Thủ tướng được lập ra để giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là thành viên Chính phủ, tham gia thực hiện các nhiệm vụ chung của tập thể Chính phủ và phụ trách ngành hoặc lĩnh vực quản lý nhà nước được giao. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ không phải là thành viên Chính phủ, có chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác trong cả nước, được sử dụng một số nhiệm vụ và quyền hạn quy định cho các thành viên của Chính phủ theo quy định cụ thể của Chính phủ. Đây là sự phát triển tương đối hợp lý trong cơ cấu chức danh của Chính phủ nước ta.

Tuy nhiên, như đã trình bày ở trên, việc không coi một số cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực là thành viên Chính phủ nên người đứng đầu các cơ quan đó không được tham gia biểu quyết trong các hoạt động chung của tập thể Chính phủ sẽ ảnh hưởng đến chất lượng các quyết định quản lý chung của Chính phủ.

*d) Phân định chức trách tập thể, cá nhân và từng chức danh trong Chính phủ.*

Trên thế giới, phụ thuộc vào hình thức hoạt động mà người ta phân ra các chế độ Chính phủ. Ở nơi nào sử dụng thuần túy cách làm việc tập thể là chế độ hội đồng, nơi nào vừa kết hợp tính tập thể vừa đề cao cá nhân người đứng đầu là chế độ nội các, còn Chính phủ nước nào do nguyên thủ quốc gia đồng thời đứng đầu Chính phủ thì cá nhân đó toàn quyền quyết định, các Bộ trưởng chỉ là người trợ tá theo chế độ tổng thống. Ở nước ta, nếu xét theo các tiêu chí đó có thể thấy về mặt hình thức, chế độ Chính phủ nước ta cũng đã trải qua các chế độ tổng thống (Hiến pháp năm 1946), nội các (Hiến pháp năm 1959), hội đồng (Hiến pháp năm 1980) và nay trở lại chế độ nội các. Hoạt động của Chính phủ bao gồm: hoạt động của tập thể Chính phủ (tại phiên họp), của Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng. Điều 6 Luật Tổ chức Chính phủ quy định: "Hiệu quả hoạt động của Chính phủ được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên Chính phủ". Cần phân biệt rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ cấu, bộ phận sao cho có thể bảo đảm phát huy sức mạnh, trí tuệ của tập thể Chính phủ trong việc quyết định các vấn đề quan trọng; đồng thời đề cao vai trò của Thủ tướng với tính cách là người đứng đầu Chính phủ và trách nhiệm cá nhân của mỗi thành viên Chính phủ.

*Tập thể Chính phủ* trong các Hiến pháp năm 1959, năm 1980, nhất là Hiến pháp năm 1980 (Hội đồng Bộ trưởng) có vai trò rất lớn. Hầu hết nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đều được thực hiện thông qua hoạt động của tập thể Chính phủ. Vai trò của các cơ cấu khác của Chính phủ là không đáng kể. Những quy định của Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Bộ trưởng và của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng thể hiện điều đó. Thủ tướng Chính phủ (Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) chưa hoàn toàn là người lãnh đạo, điều hành mà chỉ thể hiện trong các quyền điều hòa, phối hợp, đôn đốc và kiểm tra<sup>1</sup>.

Hiến pháp năm 1992 thực hiện sự tăng cường chế độ thủ trưởng và trách nhiệm cá nhân bằng việc phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể Chính phủ (Điều 112, gồm 11 điểm) và nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ (Điều 114, gồm 6 điểm). Đặc biệt, đã chuyển giao một số nhiệm vụ, quyền hạn trước đây thuộc tập thể Hội đồng Bộ trưởng (và Hội đồng nhân dân tỉnh) sang cho Thủ tướng. Song vai trò của tập thể Chính phủ vẫn tiếp tục chiếm vị trí quan trọng, không bị đưa xuống vị trí thứ yếu hoặc chỉ là cơ quan tư vấn cho Thủ tướng như đối với Chính phủ của đa số các nước tư bản hiện đại. Hiến pháp coi hình thức làm việc tập thể của Chính phủ vẫn quan trọng và cần thiết. Hiến pháp quy định: "Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số" (Điều 115).

Luật Tổ chức Chính phủ mới (Điều 19) quy định những vấn đề quan trọng phải được *Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết* theo đa số:

- Chương trình hoạt động hàng năm của Chính phủ.
- Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ, các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trình Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội; các nghị quyết, nghị định của Chính phủ;
- Dự án chiến lược phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm, các công trình quan trọng, dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương; tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm trình Quốc hội;
- Đề án về chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo trình Quốc hội.

---

1. Điều 107, Điều 110 Hiến pháp năm 1980; Điều 7, 16, 25 Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981.

- Các chính sách cụ thể về phát triển kinh tế - xã hội, tài chính, tiền tệ, các vấn đề quan trọng về quốc phòng, an ninh, đối ngoại;

- Các đề án trình Quốc hội về việc thành lập, sáp nhập, giải thể Bộ, cơ quan ngang Bộ; việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, việc thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;

- Các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

*Thủ tướng Chính phủ* là người đứng đầu Chính phủ. Với chức trách đó, Thủ tướng là người lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Chính phủ. So với vai trò của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng tại Hiến pháp năm 1980 thì Thủ tướng Chính phủ được quy định những nhiệm vụ, quyền hạn lớn, bảo đảm cho Thủ tướng hoạt động với tính cách là người *điều hành* hoạt động của Chính phủ.

Chế độ thủ tướng còn được thể hiện rất rõ qua các nhiệm vụ quyền hạn lớn mà Hiến pháp và luật tăng cường cho Thủ tướng. Bên cạnh những nhiệm vụ, quyền hạn truyền thống mà người đứng đầu Chính phủ vẫn thực hiện từ trước đến nay, Thủ tướng được trao cho thực hiện một số quyền hạn mà trước đây do Hội đồng Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện. Những quyền hạn mới đó là:

- Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và cơ quan ngang Bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ; trình Chủ tịch nước tạm đình chỉ công tác của các chức danh trên trong thời gian Quốc hội không họp;

- Phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên;

- Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản

của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ<sup>1</sup>.

*Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ* có những nhiệm vụ, quyền hạn với hai tư cách: là thành viên Chính phủ và là thủ trưởng bộ máy quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác.

Với tư cách là thành viên Chính phủ, Bộ trưởng có nhiệm vụ tham gia vào hoạt động chung của Chính phủ, gồm:

- Tham gia các phiên họp của Chính phủ với quyền biểu quyết;
- Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;
- Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội báo cáo của Bộ theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội; Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng ủy nhiệm.

Với tư cách là thủ trưởng quản lý ngành, Bộ trưởng lãnh đạo, quyết định và chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực mình phụ trách. Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng gồm:

- Trình Chính phủ kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm của mình, tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch trong phạm vi cả nước;
- Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ. Quyết định các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành thuộc thẩm quyền;
- Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ. Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và các chức vụ tương đương; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và tương đương;
- Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước, tổ chức kinh tế, sự nghiệp ngoài quốc doanh thuộc ngành, lĩnh vực;
- Hướng dẫn và kiểm tra các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

---

1. Trước đây, quyền phê chuẩn việc bầu Ủy ban nhân dân, đình chỉ hoặc bãi bỏ các văn bản của Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thuộc về chính Hội đồng Bộ trưởng; quyền miễn nhiệm thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thuộc về Hội đồng nhân dân cùng cấp.

- Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Sự phân định chức trách trên đây là khá rạch ròi, thể hiện bước phát triển mới trong việc phát huy vai trò của thành viên Chính phủ.

*đ) Cơ chế trách nhiệm của Chính phủ.*

Cơ chế chịu trách nhiệm đề cập ở đây là cơ sở, hình thức và trình tự chịu sự phán xét và gánh chịu chế tài của Chính phủ, các thành viên Chính phủ trước các cơ quan nhà nước cấp cao có thẩm quyền.

Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ quy định: "Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước" (Điều 109, Điều 110 Hiến pháp), "Phó Thủ tướng... Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách (Điều 4 Luật Tổ chức Chính phủ).

So với trước đây, cơ chế trách nhiệm này có nhiều điểm mới phù hợp hơn với yêu cầu tăng cường tính độc lập của Chính phủ và đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong hoạt động quản lý điều hành. Các Hiến pháp trước đây (trừ Hiến pháp năm 1946) đều quy định Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Hội đồng nhà nước). Quy định của Hiến pháp năm 1992 về việc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội mà không chịu trách nhiệm trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội (chỉ phải báo cáo) là phù hợp với vị trí mới của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội lập ra với tính cách là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta thì chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội, còn trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước thì chỉ phải báo cáo để bảo đảm sự giám sát của các cơ quan này. Quy định Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ thay vì chịu trách nhiệm trước Hội đồng Chính phủ, Hội đồng Bộ trưởng như trước đây (Điều 10 Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960, Điều 5 Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981) là một điểm hoàn toàn mới và cũng nhằm mục đích nêu trên. Việc quy chế làm việc của Chính phủ quy định trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng trước Chính phủ (Điều 4) là cần được xem xét. Bên cạnh đó, các thành viên này

còn chịu trách nhiệm trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách (giống như các Hiến pháp trước).

Để hoàn chỉnh hơn chế định này, cần có những quy định rõ hơn các vấn đề sau:

- *Đối với trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội:* cần phải hiểu rõ đây là trách nhiệm chính trị, pháp lý của cả tập thể Chính phủ. Trong lịch sử các Hiến pháp đều quy định hình thức trách nhiệm này song rất chung chung, trừ Hiến pháp năm 1946 là tương đối rõ (Điều 54). Nay cần thiết phải quy định rõ hơn khi nào và những ai có quyền nêu vấn đề trách nhiệm và thủ tục xem xét cũng như hậu quả của trách nhiệm đó là gì?

- *Đối với trách nhiệm của Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ:* cần quy định rõ hơn cơ sở và thủ tục xem xét trách nhiệm đối với Thủ tướng Chính phủ; trình tự tạm quyền và bầu người thay thế cũng như khả năng Thủ tướng mới được thay đổi các thành viên khác của Chính phủ. Đối với các thành viên khác cần làm rõ trường hợp nào Quốc hội sẽ tự nêu vấn đề miễn nhiệm (bất tín nhiệm), khi nào do Thủ tướng đề nghị; nếu là do Thủ tướng đề nghị thì trường hợp nào đề nghị Quốc hội, trường hợp nào đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội<sup>1</sup>.

- *Về trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ:* theo quy định hiện hành, các cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ quyết định việc thành lập, giải thể. Thủ trưởng các cơ quan này do Thủ tướng bổ nhiệm. Trách nhiệm cá nhân của Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ hiện tại được Quy chế làm việc của Chính phủ quy định là trước Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ (Điều 4 mục 4). Nếu xét trên quan hệ thành lập thì điều này là hợp lý, song đứng trên quan điểm chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền thì không hoàn toàn phù hợp. Một quyết định quản lý nhà nước đối với ngành; lĩnh vực của một Bộ trưởng thành viên Chính phủ và của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đều có ý nghĩa tương tự. Vậy cần tạo cơ sở, trình tự chịu trách nhiệm đối với các chủ thể này như nhau, tức là, những cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước cũng phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng và trước Quốc hội.

---

1. Ở đây tác giả vẫn giữ quan điểm nên để cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc thay đổi các thành viên khác của Chính phủ giữa hai kỳ họp Quốc hội và xin lưu ý rằng, việc Hiến pháp quy định cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước tham gia vào quá trình thay đổi các chức danh này trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội là do được Quốc hội giao thực hiện thay chứ không phải sự chịu trách nhiệm trước các cơ quan đó.



## II. ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

### 1. Thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền địa phương - những bất cập cần khắc phục.

Mô hình tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện hành được xác lập từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 và ngày càng được củng cố, bổ sung, hoàn chỉnh cho đến như hiện nay. Tuy mỗi giai đoạn có những nét đặc thù (nhất là ở giai đoạn đầu) song về cơ bản đó là mô hình chính quyền địa phương kiểu Xô-viết gọi là chế độ *Hội đồng nhân dân*. Trong đó, cơ quan chính quyền địa phương lấy nền tảng là Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân vừa đại diện cho nhân dân địa phương, vừa đại diện cho cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân thành lập ra Ủy ban hành chính (Ủy ban nhân dân) là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trước khi thành lập Thường trực Hội đồng nhân dân (ở cấp tỉnh và huyện) và Ban thư ký (sau này thay bằng Chủ tịch Hội đồng nhân dân và sau cùng cũng là Thường trực Hội đồng nhân dân ở cấp xã) thì Ủy ban nhân dân còn được coi là cơ quan thường trực của Hội đồng nhân dân nghĩa là cơ quan có chức năng tổ chức hoạt động của Hội đồng nhân dân. Thời kỳ trước Hiến pháp năm 1959, có một số loại đơn vị hành chính (bộ, huyện) không có Hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban hành chính do các Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp bầu ra.

Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta không theo tính chất của các loại đơn vị hành chính (cơ bản, trung gian) như trước đây và như ở đa số các nước hiện nay mà chủ yếu dựa theo cấp bậc hành chính. Các đơn vị hành chính, mặc dù có nhiều loại nhưng được phân thành 3 cấp: cấp tỉnh gồm có tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (có thời kỳ còn có đặc khu); cấp huyện gồm có huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã và cấp xã gồm xã, phường và thị trấn. Cách thức tổ chức và thẩm quyền của các cơ quan hành chính ở các loại đơn vị hành chính trong cùng một cấp gần giống nhau và rất ít sự khác biệt.

Nhìn chung, tổ chức cơ quan chính quyền địa phương dưới hình thức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở tất cả các cấp đơn vị hành chính; trong đó, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, Hội đồng nhân dân chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và trước chính quyền nhà nước cấp trên; Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của

Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, do Hội đồng nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên... được nhìn nhận là hình thức phù hợp để vừa bảo đảm lợi ích của nhân dân địa phương, vừa bảo đảm lợi ích của Nhà nước.

*Tuy nhiên, mô hình tổ chức bộ máy chính quyền địa phương như trên đã và đang đưa đến những bất cập và hạn chế sau đây:*

Chế độ Hội đồng nhân dân, chế độ Xô-viết là cách thức tổ chức chính quyền địa phương kiểu mới thay thế cho chế độ hành chính cai trị trước đây. Hội đồng nhân dân phải là cơ quan chính quyền nhà nước có toàn quyền ở địa phương, vừa chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, vừa chịu trách nhiệm trước chính quyền nhà nước cấp trên. Hội đồng thành lập ra cơ quan chấp hành để thực hiện các hoạt động thường xuyên giữa hai kỳ họp. Mọi sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền địa phương là phải theo kênh Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, khi quy định tổ chức Ủy ban hành chính (sau này là Ủy ban nhân dân) là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trực thuộc hai chiều, vừa chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên thì Ủy ban nhân dân có tính độc lập, không còn thuộc vào Hội đồng nhân dân như lý luận nêu ra. Đây chính là nguyên nhân của tình trạng các nghị quyết của Hội đồng nhân dân không được tổ chức thực hiện tốt; vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân chưa có cơ sở pháp lý để phát huy. Nhằm khắc phục tình trạng này, Thường trực Hội đồng nhân dân đã được thành lập. Tuy nhiên, từ khi có cơ quan (bộ phận) này thì mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân càng ngày càng xa hơn so với mô hình lý luận truyền thống: Ủy ban nhân dân tồn tại như một cơ quan hành chính nhà nước chỉ thực hiện những hoạt động hành chính do cấp trên phân cấp, còn Hội đồng nhân dân lại muốn có bộ máy giúp việc để thực hiện các hoạt động của mình. Cách tổ chức như hiện nay tạo nên khó khăn trong việc thực hiện quan hệ hành chính giữa cơ quan hành chính với cơ quan quyền lực cùng cấp và với cả cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

- Với mô hình tổ chức cơ quan chính quyền như nhau ở tất cả các loại đơn vị hành chính đã tạo ra một hệ thống bộ máy chính quyền rập khuôn, không phân biệt được sự khác nhau trong tổ chức quyền lực và quản lý hành chính

nhà nước ở đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo; đánh đồng vai trò, chức năng của tỉnh với thành phố trực thuộc Trung ương, huyện với quận, thị xã, xã với phường và thị trấn. Cách tổ chức như vậy không phát huy được vai trò của cơ quan đại diện quyền lực ở những đơn vị hành chính cơ bản cũng như vai trò chỉ huy điều hành của bộ máy hành chính ở những cấp trung gian vốn rất cần một sự tập trung cao để bảo đảm liên kết chặt chẽ giữa Trung ương và địa phương. Đồng thời, gây ra sự chia tách giữa cơ quan quyền lực nhà nước với cơ quan chấp hành - hành chính.

- Việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước đối với chính quyền địa phương nặng về phê duyệt, báo cáo, giám hộ của cấp trên mà giảm đi tính năng động, sáng tạo vốn có của địa phương. Tổ chức quản lý địa phương là sự thực thi pháp luật một cách chủ động, sáng tạo trên cơ sở pháp luật. Chỉ khi làm sai pháp luật thì mới phải chịu xử lý, mà cách xử lý tốt nhất phải là thông qua xét xử của Tòa án. Cần phải đổi mới sự kiểm soát đối với bộ máy chính quyền địa phương bằng con đường pháp luật và thông qua việc xét xử tại các Tòa án, chứ không nên chỉ bằng sự phê duyệt, chỉ đạo... trừ những trường hợp thật đặc biệt.

- Cuối cùng, mô hình tổ chức chính quyền địa phương nước ta đã không tận dụng những ưu thế của cách tổ chức hình quyền tự quản. Mô hình chính quyền tự quản hiện nay đang được thế giới coi là một trong các hình thức thực hiện quyền lực nhân dân có hiệu quả và đang được nhiều nước áp dụng. Trung Quốc là một nước xã hội chủ nghĩa đang vận dụng mô hình chính quyền tự quản đối với các đơn vị hành chính khu tự trị dân tộc<sup>1</sup>.

Do vậy, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương là một yêu cầu cần thiết. Việc đổi mới này không chỉ phù hợp với những biến đổi trong đời sống kinh tế - xã hội, mà còn là một trong những nhu cầu của công cuộc đổi mới, cải cách nền hành chính quốc gia. Bởi lẽ, chính quyền địa phương là nơi trực tiếp thực hiện mọi đường lối chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, là nơi nhân dân có thể thông qua đó thực hiện quyền dân chủ của mình và bày tỏ, đòi hỏi được đáp ứng các nguyện vọng của họ. Vì vậy, muốn thực hiện được nhiệm vụ nặng nề đó, không còn con đường nào khác là phải tiến hành đổi mới một cách toàn diện mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các cấp chính quyền địa phương.

---

1. *Hiến chương châu Âu về tự quản địa phương; Hiến pháp Trung Quốc, Chương 3 mục 6.*

**2. Quan điểm về đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương nước ta hiện nay.**

*Thứ nhất*, cần thiết lập một hệ thống cơ quan chính quyền địa phương đa dạng tùy thuộc vào nhu cầu quản lý, tính chất của từng loại đơn vị hành chính; bỏ cách phân loại đơn vị hành chính theo cấp mà theo tính chất cơ bản (đơn vị theo điểm dân cư) và trung gian (nhân tạo). Ở các đơn vị hành chính trung gian cần thiết lập bộ máy chính quyền gọn nhẹ, có chức năng chính là triển khai quyền lực nhà nước xuống các lãnh thổ; ở đơn vị hành chính cơ bản phải thể hiện rõ rệt tổ chức quyền lực nhân dân, tự chủ và tự quản. Theo hướng đó cần đề cao tính tập trung ở các đơn vị hành chính có tính chất trung gian, đồng thời tăng cường tính chủ động cho các chính quyền cấp xã, thành phố. Tiêu chí là ở chỗ các cơ quan chính quyền đều phải tham gia đích thực vào việc giải quyết các công việc của nhân dân chứ không phải ở chỗ có hay là không có Hội đồng nhân dân.

Cần thiết phải có sự phân biệt cách tổ chức chính quyền ở tỉnh với thành phố trực thuộc Trung ương. Thành phố trực thuộc Trung ương nên bỏ bớt các huyện ngoại thành để chỉ còn mang tính đô thị thuần túy, hoặc chia thành một thành phố lớn và một tỉnh bao quanh như một số nước vẫn làm (Pari, Mátxcova).

Các huyện, quận, phường không nên để là cấp có kế hoạch, ngân sách như hiện nay, mà chỉ là cấp trung gian, chuyển tiếp giữa tỉnh và xã, không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban hành chính thay cho công việc của Ủy ban nhân dân hiện nay.

Áp xã xuống các thôn (xã nhất thôn) để bảo đảm tính quân cư của đơn vị hành chính xã vốn được xác định là đơn vị hành chính cơ bản.

*Thứ hai*, cần thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương và giữa cơ quan chính quyền địa phương với các cơ quan nhà nước cấp trên. Trong mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân (nơi có Hội đồng) với cơ quan chấp hành của nó cần bảo đảm sự gắn kết giữa hai cơ quan này, nghĩa là không nên để cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc cấp trên. Các chức năng quản lý hành chính vẫn giao cho Hội đồng nhân dân và cơ quan chấp hành của nó thực hiện nhưng trên tinh thần tự chủ, dưới sự giám sát của một cơ cấu đại diện của cấp trên hoặc cơ chế tự giám sát bằng pháp luật. Xem xét khả năng bỏ một số quy định về việc trực thuộc của các chính quyền địa phương cấp dưới đối với cấp trên. Mọi cấp chính quyền đều hoạt động theo quy định của pháp

luật. Trong trường hợp chính quyền địa phương làm sai pháp luật phải được xét xử bằng các cơ quan tài phán, trước hết là các Tòa hành chính đã được thành lập. Việc tăng cường tính chủ động của chính quyền địa phương phải đồng thời tăng cường sự chịu trách nhiệm của họ trước pháp luật. Đây là một trong những yêu cầu quan trọng của Nhà nước pháp quyền.

*Thứ ba*, nghiên cứu chuyển một số cấp Hội đồng nhân dân mà trước hết là Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính cơ bản (xã, thị trấn...) sang chế độ chính quyền tự quản, là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân, trước chính quyền cấp trên và chịu trách nhiệm trước pháp luật; thay mặt cho nhân dân quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng, những công việc mà Nhà nước không cần hoặc cũng không có điều kiện thực hiện được. Có ý kiến cho rằng điều này sẽ dẫn đến hạn chế vai trò của cơ quan chính quyền và phá vỡ tính thống nhất của hệ thống cơ quan nhà nước. Thực tế, trong mô hình chính quyền tự quản, cách tổ chức chính quyền địa phương thể hiện tính tự chủ và chủ động cao, thích hợp với những nơi mà việc quản lý đòi hỏi các tính chất đó. Thiết kế lại bộ máy hành chính ở đây dưới hình thức Thị trưởng, Xã trưởng là người đứng đầu Hội đồng tự quản, đồng thời chính là người đứng đầu cơ quan chấp hành của Hội đồng đó. Các chức danh này do chính Hội đồng bầu ra hoặc có thể do dân cư bầu trực tiếp.

### III. GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC, CÁC ĐOÀN THỂ NHÂN DÂN VÀ GIÁM SÁT TRỰC TIẾP CỦA NHÂN DÂN ĐỐI VỚI BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

**1. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân đối với bộ máy nhà nước.**

*a) Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân đối với các cơ quan nhà nước.*

Mặt trận Tổ quốc là liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài (Điều 1 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam). Như vậy, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là *một tổ chức liên minh chính trị* không có hội viên mà chỉ có thành viên. Thành viên của Mặt trận hiện tại

gồm thành viên là tổ chức chính trị như Đảng Cộng sản Việt Nam, là tổ chức chính trị - xã hội (còn được gọi là đoàn thể nhân dân như Công đoàn, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, là các tổ chức xã hội khác và là các cá nhân tiêu biểu của các giai cấp và các tầng lớp xã hội các dân tộc, các tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tán thành, thực hiện Điều lệ và Chương trình của Mặt trận, tự nguyện xin gia nhập và được Mặt trận Tổ quốc trực tiếp công nhận.

Vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân đã được ghi nhận tại nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước. Nghị quyết hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII) nêu rõ: "*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân ở nước ta bao gồm rộng rãi các giai cấp, các tầng lớp, tạo thành cơ sở chính trị, chỗ dựa vững chắc của Nhà nước. Nhà nước phải dựa vào Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, tôn trọng và tạo mọi điều kiện để nhân dân trực tiếp hoặc thông qua đoàn thể của mình tham gia xây dựng, quản lý và bảo vệ Nhà nước. Cải cách bộ máy nhà nước còn bao hàm một nội dung quan trọng là tăng cường mối quan hệ mật thiết giữa Nhà nước với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Mặt trận và các đoàn thể tham gia xây dựng và quản lý, giám sát và bảo vệ Nhà nước. Nhà nước dựa vào Mặt trận và các đoàn thể để phát huy quyền làm chủ và sức mạnh có tổ chức của nhân dân. Đó cũng chính là sức mạnh của Nhà nước*". Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ viên chức nhà nước" (Điều 9).*

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được Quốc hội khóa X thông qua tại kỳ họp thứ 5 (ngày 12-6-1999) đã thể chế hóa những quan điểm của Đảng về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cụ thể hóa Điều 9 Hiến pháp năm 1992 về vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc tham gia xây dựng và giám sát bộ máy nhà nước.

Tính chất, đối tượng và hình thức giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được quy định tại Điều 12 của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam:

*Về tính chất*, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra trong nội bộ bộ máy nhà nước.

*Về đối tượng giám sát*, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật.

*Về hình thức thực hiện*, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được thực hiện dưới các hình thức: động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát; tham gia giám sát cùng với các cơ quan quyền lực nhà nước; thông qua hoạt động của mình, tổng hợp ý kiến của nhân dân và các tổ chức thành viên kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biểu dương, khen thưởng những cơ quan, cán bộ, công chức hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình, xem xét, giải quyết, xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật.

Có thể thấy đặc trưng cơ bản của hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên đối với các cơ quan nhà nước là giám sát không mang tính quyền lực nhà nước, không có quyền xử lý đối với các cơ quan nhà nước khác hay người chịu trách nhiệm, mà đó là giám sát mang tính nhân dân hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra trong nội bộ bộ máy nhà nước. Hình thức thực hiện quyền giám sát của Mặt trận cũng rất đặc thù: Mặt trận động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình, trực tiếp tham gia với cơ quan nhà nước trong hoạt động giám sát và thông qua hoạt động của mình, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của nhân dân, của các thành viên, trên cơ sở đó nghiên cứu, xác minh để kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết và xử lý. Hậu quả của sự giám sát của Mặt trận chính là những kiến nghị "có sức nặng" bởi sự tập hợp ý kiến của các tầng lớp nhân dân đến cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết, xử lý. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tạo điều kiện để Mặt trận giám sát, xem xét và trả lời trong thời hạn theo quy định của pháp luật.

Một điểm cần phân biệt rõ về chủ thể thực hiện quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam bao gồm cả các tổ chức thành viên, do đó, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền và trách nhiệm giám sát thì các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc cũng có quyền và trách nhiệm giám sát đó. Khi thực hiện vai trò này, Mặt trận nói chung và các thành viên tuân theo nguyên tắc "hiệp thương dân chủ, phối hợp và thống nhất hành động" (Điều 3 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam). Các tổ chức thành viên của Mặt trận hiệp thương phối hợp và thống nhất hành động để thực hiện chương trình hành động và nhiệm vụ chung đã được bàn bạc thỏa thuận, trong đó có nhiệm vụ giám sát hoạt động của cơ quan nhà

nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức nhà nước. Tuy nhiên, mỗi tổ chức thành viên của Mặt trận đều là những tổ chức độc lập, được tổ chức và hoạt động theo điều lệ của tổ chức mình. Điều 4 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã quy định: "Khi phối hợp và thống nhất hành động các thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tuân theo điều lệ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; đồng thời các tổ chức thành viên của Mặt trận vẫn giữ tính độc lập của tổ chức mình". Các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội là thành viên của Mặt trận Tổ quốc có thể thực hiện quyền giám sát của mình thông qua hoạt động phối hợp giữa các tổ chức là thành viên trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đồng thời có quyền giám sát một cách độc lập. Chẳng hạn, đối với Công đoàn, theo Điều 10 Hiến pháp năm 1992 thì: "Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền lợi của cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác; tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế...".

Tóm lại, quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức nhà nước đã được thể chế hoá một bước. Hoạt động này nhằm mục đích xây dựng và bảo vệ Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả bảo đảm Nhà nước ta thực sự là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và thực sự là công cụ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp và chính đáng của nhân dân. Đó chính là bản chất của chế độ xã hội ta.

*b) Nội dung giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân đối với các cơ quan nhà nước.*

Mặt trận Tổ quốc triển khai thực hiện hoạt động giám sát đối với các cơ quan nhà nước trên các lĩnh vực sau:

*- Giám sát hoạt động xây dựng pháp luật.*

Giám sát hoạt động lập pháp của Quốc hội và lập quy của các cơ quan nhà nước khác là một mặt giám sát chủ yếu của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên. Theo nghĩa rộng, sự giám sát trong lĩnh vực này bao hàm từ việc góp ý kiến, tham gia các Ban soạn thảo đến việc xem xét kiến nghị sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật cần thiết. Những năm gần đây, trung bình mỗi năm Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia góp ý kiến khoảng 20 dự án luật, pháp lệnh và nghị định. Nhiều dự án luật, pháp lệnh được mời tham gia các Ban soạn thảo, Tổ biên tập như Bộ luật



Dân sự, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, Luật về hội, Luật Khiếu nại, tố cáo, v.v... Mặt trận Tổ quốc các cấp cũng đã có nhiều kiến nghị đối với các cấp có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản pháp luật. Sự giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên góp phần làm giảm những sai sót, sơ hở trong xây dựng và ban hành pháp luật, tăng tính khả thi của văn bản pháp luật nói riêng và cả hệ thống pháp luật nói chung.

*- Giám sát hoạt động tư pháp.*

Việc giám sát trong lĩnh vực hoạt động tư pháp chủ yếu là giám sát quá trình thực hiện pháp luật về tố tụng.

Bộ luật Tố tụng hình sự quy định: "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền và nghĩa vụ tham gia tố tụng hình sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự góp phần đấu tranh phòng ngừa tội phạm, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân". Trong các giai đoạn của tố tụng hình sự, nếu Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận phát hiện những hành vi trái pháp luật của cơ quan tiến hành tố tụng thì có quyền kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền quy định tại Bộ luật Tố tụng hình sự. Các cơ quan đó phải xem xét, giải quyết và trả lời cho Mặt trận và các tổ chức thành viên của Mặt trận đã kiến nghị biết. Bộ luật Tố tụng dân sự quy định: "*Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam... có quyền kiến nghị Tòa án cấp trên xem xét những việc làm trái pháp luật của Tòa án cấp dưới. Tòa án phải xem xét, giải quyết và trả lời người đã kiến nghị*".

Trong những năm gần đây, thông qua việc tập hợp ý kiến, kiến nghị và nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân trong cả nước, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã lựa chọn, xem xét và kiến nghị nhiều vụ án mà Tòa án cấp sơ thẩm đã xử nhưng bị cáo, đương sự và ý kiến của đông đảo nhân dân vẫn kiến nghị kêu oan và đã được Tòa án, Viện kiểm sát cấp có thẩm quyền xem xét giải quyết.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn thông qua việc lựa chọn giới thiệu Hội thẩm nhân dân để Hội đồng nhân dân bầu và thông qua việc theo dõi giúp đỡ Hội thẩm nhân dân mà giám sát hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân. Hiện nay, nhiều tỉnh tổ chức Đoàn hội thẩm nhân dân được Hội đồng nhân dân và Mặt trận Tổ quốc tạo điều kiện hoạt động.

*- Giám sát việc giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo.*

Trong lĩnh vực này, Mặt trận Tổ quốc đã giám sát thông qua việc tiếp dân và tham gia giải quyết đối với những đơn thư khiếu nại, tố cáo có liên

quan đến những đối tượng đó. Mặt trận Tổ quốc trực tiếp vận động đến các bộ phận của Mặt trận Tổ quốc và những trường hợp vi phạm nghiêm trọng quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc hàng năm tiếp hàng trăm lượt người dân và đã có hàng chục bản kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét giải quyết dứt điểm đối với những vụ kiện đang tồn tại nhiều năm. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các địa phương đều tổ chức tiếp dân tại trụ sở và tham gia Ban tiếp dân và Ban chỉ đạo việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của chính quyền địa phương. Hàng năm, Mặt trận Tổ quốc các cấp địa phương đã có hàng ngàn bản kiến nghị của mình yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, dứt điểm đối với những vụ việc nghiêm trọng và kéo dài.

*- Giám sát đối với hoạt động của đại biểu dân cử.*

Trong lĩnh vực này, sự giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên nhằm vào hoạt động của các đại biểu dân cử và các cơ quan đại diện bảo đảm thực hiện đầy đủ quyền lực mà nhân dân đã ủy quyền. Hàng năm, Mặt trận Tổ quốc tổ chức các cuộc tiếp xúc trước và sau mỗi kỳ họp đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân để đại biểu được tiếp xúc với cử tri và qua đó Mặt trận Tổ quốc tập hợp những ý kiến và kiến nghị của cử tri, trên cơ sở đó mà có kiến nghị với các cơ quan nhà nước hữu quan xem xét giải quyết và trả lời cho cử tri được biết. Cũng thông qua việc tiếp xúc cử tri mà Mặt trận Tổ quốc các cấp đã nắm được những hoạt động của đại biểu để kịp thời nhận xét, góp ý kiến với Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Quy chế phối hợp công tác giữa Ủy ban Mặt trận Tổ quốc với Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được ban hành ở nhiều nơi đã tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và việc giám sát của đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

*- Giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật.*

Mặt trận Tổ quốc giám sát việc thi hành chính sách, pháp luật chủ yếu thông qua các hoạt động thực tiễn của Mặt trận trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt trận Tổ quốc vận động nhân dân thi hành chính sách, pháp luật thông qua các phong trào "Đền ơn đáp nghĩa", "Xóa đói giảm nghèo", "Toàn dân bảo vệ an ninh Tổ quốc". Các chương trình giúp nhau làm kinh tế, xây dựng nhà tình nghĩa, nhà tình thương, chăm sóc giáo dục trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, nhất là cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng cuộc sống mới ở khu dân cư" với 5 nội dung toàn diện bao hàm nhiều mục tiêu đã được hầu hết các khu dân cư trong cả nước hưởng ứng. Thông

qua các cuộc vận động mà Mặt trận Tổ quốc đã phát hiện những chính sách, pháp luật có được thực thi không, pháp luật có phù hợp với thực tiễn không. Trên cơ sở đó, Mặt trận Tổ quốc đã đề nghị với Nhà nước xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành chính sách, pháp luật cho phù hợp với thực tiễn của đời sống xã hội.

## **2. Giám sát trực tiếp của nhân dân đối với bộ máy nhà nước.**

### *a) Quyền giám sát của nhân dân đối với cơ quan nhà nước.*

Nhân dân là nguồn gốc của quyền lực nhà nước. Ngoài việc ủy quyền cho các thiết chế đại diện thay mặt thực hiện quyền lực nhà nước của mình và tham gia giám sát hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước thông qua các tổ chức, đoàn thể quần chúng, nhân dân còn trực tiếp thực hiện việc giám sát đối với cơ quan nhà nước. Đây là một hình thức quan trọng trong việc bảo đảm và phát huy dân chủ, thực thi đầy đủ quyền lực nhân dân.

Điều 53 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận những vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước...*". Điều 74 quy định: "*Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước...*". Trong các văn bản pháp luật khác quy định quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, quy định về tổ chức thanh tra nhân dân ở cơ sở như là một hình thức giám sát của nhân dân.

### *b) Nội dung giám sát của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước.*

*- Giám sát được hình thức kiến nghị đối với cơ quan nhà nước.*

Nhận thức được ý nghĩa tích cực khi công dân tham gia vào hoạt động của Nhà nước và xã hội, Nhà nước đã khuyến khích công dân góp ý kiến của mình đối với Nhà nước. Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên ghi rõ quyền kiến nghị của công dân. Phát huy tính tích cực của mình, trong những năm qua nhiều người đã đến các cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân cũng như qua các phương tiện thông tin đại chúng, đặc biệt là các kiến nghị gửi tới các kỳ họp Quốc hội để kiến nghị, đề đạt với Nhà nước về các chính sách quản lý nhà nước, quản lý xã hội (như chính sách xã hội, giáo dục, tôn giáo, môi trường), đề xuất các biện pháp cụ thể về việc hoàn chỉnh chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyết định về những vấn đề lớn của đất nước như dự án đường Hồ Chí Minh, thủy điện Sơn La, v.v...

- *Giám sát thông qua việc khiếu nại, tố cáo.*

Thông qua việc khiếu nại, tố cáo mà công dân vừa bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, vừa thực hiện giám sát đối với cơ quan nhà nước (nhất là việc tố cáo). Luật khiếu nại, tố cáo quy định cụ thể đối tượng, thủ tục xem xét giải quyết khiếu nại và tố cáo của công dân: "*Công dân có quyền khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quyết định hoặc việc làm trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý hành chính nhà nước hoặc nhân viên nhà nước xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình*", "*Công dân có quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân hoặc cá nhân thuộc cơ quan, tổ chức đó gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, của tập thể và lợi ích hợp pháp của công dân*". So với khiếu nại, tính giám sát trong quyền tố cáo của công dân nổi bật hơn. Phạm vi, đối tượng của tố cáo được quy định khá rộng. Tuy nhiên, việc tố cáo trong nhiều trường hợp không có liên quan trực tiếp đến lợi ích của công dân như đối với khiếu nại nên trên thực tế ít có các tố cáo vì việc chung.

- *Giám sát hoạt động của các đại biểu dân cử.*

Giám sát hoạt động đại biểu của mình trong các cơ quan quyền lực nhà nước là một đặc trưng của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa nước ta mà ở nhiều nước khác không có. Đó là một bảo đảm để các đại diện mà nhân dân ủy quyền phải thực hiện các ủy nhiệm được giao phó và cử ta có thể yêu cầu thay thế họ nếu họ tỏ ra không còn xứng đáng với sự tín nhiệm. Pháp luật quy định: đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri. Đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân có thể bị cử tri bãi miễn.

Hình thức giám sát đối với đại biểu dân cử thường là:

- Thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu. Tại đó, đại biểu phải báo cáo hoạt động của cơ quan đại diện và báo cáo việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình.

- Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng như báo chí, truyền thanh, truyền hình để biết về khả năng cũng như tính tích cực của các đại biểu mà mình bầu ra thể hiện qua việc tham gia thảo luận, quyết định các vấn đề tại kỳ họp (nhất là qua truyền hình trực tiếp).

- *Giám sát thông qua hình thức tổ chức thanh tra nhân dân ở cơ sở.*

Thanh tra nhân dân ở cơ sở là một hình thức thích hợp để nhân dân tham gia giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước ở cơ sở. Trong nhiệm vụ

của tổ chức Thanh tra nhân dân, ngoài việc thực hiện thanh tra theo ủy quyền của Thủ trưởng đơn vị đối với những vấn đề phát sinh trong cơ quan, tổ chức (giúp Thủ trưởng) còn có việc nhận đơn từ, kiến nghị của cán bộ, viên chức về các chính sách, quyết định của Thủ trưởng đơn vị có liên quan đến họ, sau đó phối hợp với Ban chấp hành công đoàn cơ sở để đề xuất các biện pháp giải quyết. Về mặt này, Thanh tra nhân dân đóng vai trò giám sát đối với cơ quan, đơn vị.

Trong những năm qua vai trò này của Thanh tra nhân dân đã được phát huy và có nhiều đóng góp. Tuy nhiên, gần đây, hoạt động này của Thanh tra nhân dân có chiều hướng đi xuống. Các cơ quan, tổ chức có liên quan như Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn các cấp đang có những biện pháp để tăng cường hoạt động này như là một kênh phát huy quyền dân chủ của nhân dân.

### **3. Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân và của nhân dân đối với bộ máy nhà nước.**

*a) Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân đối với các cơ quan nhà nước.*

Các nghị quyết của Đại hội và Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng các khoá gần đây đều luôn luôn nhấn mạnh việc tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương (khóa VII) đã nêu: *"Đổi mới tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân cho phù hợp với quá trình đổi mới kinh tế - xã hội"*. Báo cáo kiểm điểm nửa đầu nhiệm kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (tháng 2-2004) nhấn mạnh: *"Đổi mới cơ chế, chính sách nhằm bảo đảm những điều kiện cần thiết và thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể nhân dân các cấp thực hiện tốt chức năng của mình, đề cao vai trò giám sát, hướng mạnh về cơ sở..."*. Trong việc giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ công chức nhà nước, Mặt trận và các tổ chức thành viên cần phải được tăng cường về thẩm quyền, cơ chế tham gia và đổi mới mạnh mẽ phương thức hoạt động thì mới có thể đảm đương được vai trò của mình trong thời kỳ mới.

Có thể nêu một số giải pháp nhằm tăng cường vai trò giám sát của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân là:

- Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân đối với bộ máy nhà nước tuy được Hiến pháp quy định và được Đảng và Nhà nước đề cao, song trên thực tế, cơ chế để Mặt trận thực hiện quyền giám

sát của mình chưa được quy định rõ và đầy đủ. Nhiều vi phạm, thất thoát đã xảy ra trong các cơ quan nhà nước, các công trình, dự án lớn, nhân dân bức xúc, Mặt trận Tổ quốc các cấp biết nhưng do chưa được quy định, phân công nên cũng không biết chỉ đạo, tham gia như thế nào, đến đâu. Do vậy, cần nghiên cứu ban hành  *cơ chế giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân*, trong đó quy định đầy đủ thẩm quyền, thủ tục, trình tự thực hiện quyền giám sát đó cũng như hậu quả pháp lý của việc giám sát. Với văn bản này, cần phải tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân thành hoạt động thường xuyên, liên tục thay cho việc giám sát chủ yếu theo các công việc của cơ quan và đại biểu dân cử (kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân, báo cáo công tác của đại biểu, v.v...). Ở đây phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa giám sát của Mặt trận, đoàn thể với giám sát của nhân dân. Nhân dân cần chủ động đề xuất với Mặt trận để giám sát, còn Mặt trận cũng phải chủ động lấy ý kiến của nhân dân. Với ý nghĩa đó, cần tổ chức lại hệ thống Thanh tra nhân dân theo hướng không còn là tổ chức vừa "thanh tra giúp Thủ trưởng", vừa là "giám sát nhân dân đối với cơ quan, Thủ trưởng" mà chỉ còn là một hình thức giám sát nhân dân ở cơ sở.

- *Cần đổi mới phương thức phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với cơ quan nhà nước* (Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước, các Bộ, ngành, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân). Trước khi tham gia ý kiến đối với các văn bản pháp luật cần lấy ý kiến của nhân dân đại diện cho vùng, miền. Lắng nghe ý kiến của những người tiêu biểu đại diện cho các giới, các thành phần xã hội, ý kiến của cán bộ ở cơ sở; trên cơ sở đó tổng hợp ý kiến để tham gia với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành chính sách, pháp luật. Như vậy, việc tham gia góp ý kiến sẽ có tính thuyết phục hơn.

- *Cần tăng cường sự phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với các cơ quan có chức năng giám sát, thanh tra, kiểm tra* để thực hiện quyền giám sát của mình, đồng thời cán bộ Mặt trận cần phải đi sâu, sát với các tầng lớp nhân dân để lắng nghe ý kiến phản ánh của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước.

- *Cần phải phối hợp chặt giữa các thành viên Mặt trận Tổ quốc* nhằm thống nhất hành động trên cơ sở những mục tiêu chung, tạo ra sức mạnh tổng hợp, đấu tranh quyết liệt, nhất là trước những vụ vi phạm, thất thoát, tham nhũng lớn.

- *Tăng cường mạng lưới hoạt động của Mặt trận Tổ quốc ở cơ sở*. Hiện nay ở thôn, làng, bản, ấp, tổ dân phố đều có các tổ chức hội như: Hội Người cao tuổi, Hội Cựu chiến binh, Phụ nữ, Thanh niên... Do vậy, cần tăng cường hoạt động của Ban công tác Mặt trận ở cơ sở và hướng công tác Mặt trận

Tổ quốc xuống cơ sở để thống nhất hành động của các hội quần chúng, tập hợp những người tiêu biểu có uy tín, thông qua họ để động viên nhân dân phát huy quyền làm chủ, đấu tranh với những biểu hiện tham nhũng ở các cấp chính quyền, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh; giải quyết dứt điểm các "điểm nóng" có thể xảy ra.

- Mặt trận Tổ quốc các cấp cần tăng thêm người tiêu biểu, người ngoài Đảng trong Ủy ban Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời, tăng cường cán bộ chuyên trách có năng lực, có trình độ chuyên môn cao và mở rộng đội ngũ cộng tác viên là những chuyên gia giỏi (dưới hình thức Hội đồng tư vấn hoặc Ban tư vấn).

b) Tăng cường và phát huy hơn nữa các hình thức giám sát trực tiếp của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước.

Để phát huy hơn nữa hoạt động kiến nghị của nhân dân cần sớm ban hành *Luật Dân nguyện*, quy định rõ trách nhiệm và thủ tục xem xét thực hiện các kiến nghị của nhân dân.

Đánh giá việc thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo cho thấy người dân chủ yếu chỉ thực hiện quyền khiếu nại mà ít tố cáo. Có lẽ, tố cáo phần nhiều là không liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người tố cáo, hơn nữa cách thức xem xét xử lý các tố cáo hiện còn gây nhiều nghi ngại. Để đẩy mạnh hoạt động này, Nhà nước cần có quy định cụ thể hơn nữa để nhân dân thực hiện quyền tố cáo như có thủ tục xem xét tố cáo một cách kịp thời, bảo vệ người tố cáo.

Để phát huy vai trò giám sát của nhân dân đối với đại biểu dân cử cần mở rộng phạm vi tiếp xúc cử tri (không bó hẹp trong đại diện cử tri như hiện nay), tăng thời lượng truyền hình trực tiếp các kỳ họp Quốc hội và Hội đồng nhân dân, mở rộng khả năng nhân dân được dự các phiên họp của các cơ quan đại diện. Đặc biệt cần phải thực hiện chế độ *ủy nhiệm của cử tri*; quy định rõ các điều kiện khi nào thì cơ quan dân cử thực hiện việc miễn nhiệm đại biểu, khi nào thì đưa ra cho cử tri bãi miễn.

Trước mắt, cần tập trung phát huy quyền giám sát nhân dân ở cơ sở. Tổ chức Thanh tra nhân dân ở cơ sở nhất là ở phường, xã cần được đẩy mạnh hoạt động thanh tra trong các lĩnh vực liên quan đến dân sinh, dân chủ, lợi ích của người dân, giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật tại địa phương; giám sát việc lựa chọn bầu các chức vụ trong thôn xóm, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Gắn liền với nội dung này cần đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân ở cơ sở theo quy định của Luật Thanh tra mới được ban hành.

## IV. ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TRÊN MỘT SỐ LĨNH VỰC CỤ THỂ

### 1. Cải cách thủ tục hành chính.

*a) Những thành tựu và hạn chế trong cải cách thủ tục hành chính.*

*\* Những thành tựu đạt được trong cải cách thủ tục hành chính.*

Ngày 4 tháng 5 năm 1994, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 38/CP về cải cách một bước nền hành chính nhà nước, lấy cải cách thủ tục hành chính trong 8 lĩnh vực liên quan trực tiếp tới doanh nghiệp và nhân dân làm khâu đột phá.

Sau gần 6 năm thực hiện, công cuộc cải cách thủ tục hành chính đã đạt được một số thành tựu nhất định trong cả 8 lĩnh vực (thành lập và đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp; đầu tư trực tiếp nước ngoài; xuất, nhập khẩu; xuất, nhập cảnh; cấp phép xây dựng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại đô thị; cấp phát vốn ngân sách nhà nước; khiếu nại, tố cáo; công chứng, hộ tịch, hộ khẩu). Ở mức độ khái quát, có thể đánh giá cải cách thủ tục hành chính đạt được một số thành tựu như sau:

- Thủ tục hành chính đã bước đầu được cải cách theo hướng phục vụ nhân dân, vì sự thuận tiện của nhân dân.

Đây là một thành tựu quan trọng. Trong hầu hết các lĩnh vực có cải cách, nói chung thủ tục hành chính được đổi mới theo hướng vì sự thuận tiện cho nhân dân và doanh nghiệp, từng bước xóa bỏ tình trạng thủ tục hành chính chỉ dành sự thuận lợi cho cơ quan nhà nước, đầy khó khăn cho nhân dân. Điều này thể hiện ở một số điểm cụ thể như:

*Thứ nhất*, những công việc của dân và doanh nghiệp trong một lĩnh vực hầu hết được quy về một đầu mối (do chỉ một cơ quan nhận yêu cầu và tổ chức giải quyết). Những thủ tục nào có thể bỏ hoặc thu gọn lại đều được bãi bỏ hoặc thu gọn.

Điển hình nhất là việc cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh. Trước khi ban hành Thông tư số 05/1998/TTLN-KHĐT-TP tháng 8 năm 1998, theo Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Công ty và các văn bản hướng dẫn thi hành, chủ doanh nghiệp muốn thành lập một doanh nghiệp phải thực hiện cả 2 thủ tục xin phép thành lập và thủ tục đăng ký kinh doanh ở hai đầu mối khác nhau (thủ tục xin phép thành lập thực hiện ở Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thủ tục đăng ký kinh doanh thực hiện



ở Sở Kế hoạch - Đầu tư). Mỗi thủ tục lại phải qua nhiều cửa, vì thế để thành lập được doanh nghiệp, nhà đầu tư phải qua hàng chục cửa với hàng chục con dấu và thời gian kéo dài hàng năm trời. Việc ban hành Thông tư liên ngành số 05/1998/TTLN-KHĐT-TP đã cải cách đáng kể các thủ tục phiền hà, mà nội dung quan trọng nhất là hợp nhất hai thủ tục xin phép thành lập doanh nghiệp và thủ tục đăng ký kinh doanh làm một, quy về một đầu mối giải quyết hồ sơ thành lập và đăng ký kinh doanh cho nhà đầu tư là Sở Kế hoạch - Đầu tư, rút ngắn thời gian giải quyết công việc cho nhà đầu tư chỉ còn khoảng 15 đến 30 ngày. Tuy nhiên, vì đây chỉ là thông tư hướng dẫn thi hành các đạo luật doanh nghiệp cũ, nên các quy định của thông tư không thể vượt ra khỏi những hạn chế to lớn trong cơ chế quản lý nhà nước mà các Luật Doanh nghiệp tư nhân và Luật Công ty đưa ra. Nhiều quy định bất hợp lý về thủ tục thành lập và đăng ký kinh doanh vẫn chưa được bãi bỏ hoàn toàn, chẳng hạn như thủ tục xin phép thành lập doanh nghiệp, quy định về vốn pháp định. Để khắc phục những bất cập đó, nhu cầu bức xúc đặt ra là Quốc hội phải sửa đổi cơ bản hai đạo luật kể trên. Đáp ứng đòi hỏi này, tháng 6 năm 1999, Quốc hội đã thông qua Luật Doanh nghiệp thay thế cả hai đạo luật trên. Đạo luật này có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2000. Hiện nay, thủ tục thành lập và đăng ký kinh doanh đối với doanh nghiệp được thực hiện theo quy định của đạo luật này. Theo Luật Doanh nghiệp mới và Nghị định số 02/2000/ND-CP (ngày 3-2-2000) của Chính phủ, nhà đầu tư muốn thành lập doanh nghiệp chỉ cần đăng ký kinh doanh và làm thủ tục đăng ký tại một cửa duy nhất là Phòng Đăng ký kinh doanh (Sở Kế hoạch - Đầu tư) Thêm vào đó, ngày 3-2-2000, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 19/2000/QĐ-TTg về việc bãi bỏ 84 loại giấy phép không cần thiết hiện đang tồn tại trong các ngành quản lý nhà nước. Bằng quyết định này và các văn bản được ban hành sau đó, có thể nói, Nhà nước đã giảm một lượng công việc về thủ tục hành chính không cần thiết cho các nhà đầu tư trong tất cả các ngành kinh tế quốc dân. Theo thông tin từ Tổ công tác thi hành Luật Doanh nghiệp của Thủ tướng Chính phủ, Tổ công tác đang nghiên cứu để đề xuất Thủ tướng tiếp tục bãi bỏ khoảng gần 200 loại giấy phép của các ngành các cấp trong thời gian tới nhằm làm thông thoáng hơn nữa môi trường đầu tư, kinh doanh của nước ta. Có thể nói, những kết quả và những quan điểm của Nhà nước ta kể trên là những tín hiệu đáng mừng cho giới đầu tư - kinh doanh của Việt Nam.

Tiếp đến phải kể đến việc Chính phủ mới ban hành Nghị định số 165/1999/NĐ-CP và Nghị định số 08/2000/NĐ-CP về giao dịch có bảo đảm và thực hiện việc đăng ký giao dịch có bảo đảm tại một hệ thống cơ quan

thống nhất trong phạm vi toàn quốc. Hệ thống cơ quan này được ra đời nhằm đáp ứng nhu cầu đăng ký giao dịch ngày càng lớn, đa dạng và phong phú khi nền kinh tế thị trường Việt Nam ngày một sôi động. Bằng việc đơn giản hóa thủ tục đăng ký giao dịch bảo đảm này, chắc chắn sẽ tạo điều kiện để các quan hệ kinh tế dân sự trong đời sống xã hội vận hành một cách an toàn và hiệu quả; đáp ứng đòi hỏi của công cuộc đổi mới kinh tế - xã hội ngày một đi vào chiều sâu ở Việt Nam.

*Thứ hai*, hạn chế tối đa việc ban hành các thủ tục hành chính của cấp chính quyền địa phương. Ví dụ, theo Điều 2, Nghị định số 02/2000/NĐ-CP kể trên, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không được ban hành các quy định về đăng ký kinh doanh áp dụng riêng cho ngành hoặc địa phương mình. Thêm nữa, các thủ tục, trình tự giải quyết công việc cho nhân dân và doanh nghiệp hầu hết đều được quy định một cách rõ ràng nhất quán trong phạm vi toàn quốc. Trong hầu hết các lĩnh vực có cải cách hành chính, đến nay, Chính phủ đều đã ban hành được văn bản quy định về thủ tục giải quyết công việc của nhân dân và doanh nghiệp. Các Bộ, ngành đều đã có các quy định cụ thể hóa hướng dẫn thi hành.

*Thứ ba*, hồ sơ giấy tờ có liên quan tới việc giải quyết công việc của nhân dân hầu hết đều được mẫu hóa một cách thống nhất (chỉ do các cơ quan ở cấp Trung ương quy định mẫu). Điều này hạn chế tối đa hiện tượng cơ quan thẩm định hồ sơ viện cớ hồ sơ chưa rõ ràng, đầy đủ để hạch sách, tham nhũng của người dân.

*Thứ tư*, trình tự, lệ phí giải quyết công việc ở hầu hết các cơ quan đều được công khai hóa tại trụ sở làm việc của cơ quan giải quyết công việc cho nhân dân và doanh nghiệp. Thêm nữa, cán bộ, công chức tiếp dân để giải quyết công việc của nhân dân về cơ bản đã được bố trí đủ và thường trực, để tránh sự gián đoạn trong giải quyết các công việc của nhân dân. Trong các hướng dẫn thi hành các văn bản có liên quan tới thủ tục hành chính của nhân dân mà các Bộ ban hành, hầu hết đều có quy định yêu cầu tất cả các cơ quan có trách nhiệm giải quyết công việc của nhân dân phải bố trí đầy đủ số cán bộ cần thiết để tiếp dân, bố trí thời gian giải quyết công việc của dân cho phù hợp.

- Nhà nước đã bãi bỏ nhiều thủ tục, nội dung kiểm soát không hợp lý, đặt niềm tin về sự làm ăn chân chính của công dân và đội ngũ doanh nghiệp, nâng cao ý thức tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của công dân và doanh nghiệp về công việc làm ăn của mình.

Điều này thể hiện một tư duy mới về quản lý nhà nước. Chúng ta có thể lấy rất nhiều ví dụ trong các lĩnh vực để chứng minh nhận định này. Ở đây, chỉ xin đơn cử hai lĩnh vực tiêu biểu:

Thứ nhất, trong lĩnh vực thành lập và đăng ký doanh nghiệp. Trước đây, khi lập hồ sơ xin phép thành lập hoặc đăng ký kinh doanh, pháp luật đòi hỏi nhiều loại thông tin trong hồ sơ như sơ yếu lý lịch của nhà đầu tư, tình trạng sức khỏe, đơn xin phép thành lập, vốn, v.v... đều phải có sự xác nhận của các cơ quan nhà nước. Hiện nay, những sự xác nhận kiểu như vậy về cơ bản đã bị bãi bỏ.

Thứ hai, trong lĩnh vực xuất, nhập khẩu, hiện nay, Nhà nước cho phép các chủ hàng tự kê khai hàng hóa và số thuế phải nộp, Hải quan chỉ kiểm tra, giám sát quá trình này và nói chung chỉ kiểm tra cụ thể khi có biểu hiện nghi vấn có vi phạm.

- Cơ quan Trung ương đã đặt niềm tin nhiều hơn vào cơ quan địa phương, cơ quan cấp trên đã tin tưởng vào cơ quan cấp dưới nhiều hơn. Các cơ quan Trung ương đã mạnh dạn giao nhiều quyền hơn cho các cơ quan địa phương, cơ quan cấp trên đã mạnh dạn trao quyền cho cơ quan cấp dưới, nhất là các công việc mang tính sự vụ, cụ thể.

Những kết quả nêu trên là nguyên nhân của những thành tựu quan trọng hơn nữa, đó là bộ máy hành chính đã bước đầu củng cố, lấy lại niềm tin của nhân dân và doanh nghiệp vào bộ máy nhà nước. Nhà nước đã bước đầu thực sự sát cánh cùng nhân dân và doanh nghiệp đấu tranh chống đói nghèo, vươn lên giàu có, vì sự phát triển phồn vinh của đất nước với mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

*\* Những tồn tại và hạn chế của cải cách thủ tục hành chính.*

Tuy công cuộc cải cách thủ tục hành chính đã đạt được một số thành tựu quan trọng kể trên, song hiện nay những hạn chế của tiến trình cải cách được thể hiện ở các điểm sau đây:

- Cải cách thủ tục hành chính trong thời gian qua vẫn nặng về giải pháp tình thế, thiếu tính tổng thể.

Thủ tục hành chính là biểu hiện tập trung nhất của hoạt động nhà nước can thiệp vào nền kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, hiện nay, bài toán về mức độ và phương pháp can thiệp phù hợp của Nhà nước trong từng lĩnh vực quản lý cụ thể hầu như chưa được giải đáp một cách thỏa đáng. Tâm tư duy và tổng kết thực tiễn xây dựng chính sách vĩ mô vẫn nằm trong tình trạng bất cập, nặng về đề phòng, trói buộc, thiếu sự chủ động, thông thoáng. Vì vậy, thủ tục hành chính nhìn chung chưa ổn định, chưa đủ sức hấp dẫn, giải

quyết và khai thác mọi nguồn lực trong nước, trong dân và quốc tế, luôn bị động trước yêu cầu phát triển nhanh của đời sống thực tiễn. Các biện pháp cải cách thủ tục hành chính trong thời gian qua vẫn mang tính thử nghiệm, phương châm cải cách về cơ bản vẫn là vừa làm vừa rút kinh nghiệm, vừa học hỏi. Vì thế, Chính phủ chưa hoạch định được một chiến lược tổng thể về cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính nói riêng. Điều này làm cho tiến trình cải cách gặp nhiều lúng túng, bị động trước đòi hỏi của xã hội.

- Chất lượng dịch vụ công mà Nhà nước cải cách cho nhân dân còn thấp, chưa đáp ứng được lòng mong mỏi của nhân dân và giới doanh nghiệp.

Hiện tượng tham nhũng, hạch sách, thái độ thờ ơ của cán bộ, công chức đối với công việc của dân còn phổ biến. Người dân đi đến cơ quan để thực hiện quyền của mình vẫn bị đối xử như những người cần đi nhờ vả, đi xin. Thêm nữa, phương tiện hiện đại cho một nền hành chính công hoạt động hiệu quả còn quá thiếu, vì thế năng suất giải quyết các công việc của dân còn chậm.

- Cải cách thủ tục hành chính chưa tương xứng trong tất cả các lĩnh vực. Những khuyết tật trong nền hành chính gây ra những biến dạng trong sự vận hành của thủ tục hành chính mới.

Hiện tại, không phải mọi lĩnh vực cải cách hành chính đều đạt được những thành tựu cơ bản như đã nêu ở phần trước, mà sự thực còn nhiều lĩnh vực như khiếu nại, tố cáo, hộ khẩu, hộ tịch, đầu tư nước ngoài, v.v... mức độ cải cách thủ tục hành chính vẫn chưa đáp ứng được với yêu cầu của xã hội. Những yếu kém trong phẩm chất đạo đức, trình độ chuyên môn của cán bộ, công chức Nhà nước đang là vật cản lớn làm cho những thủ tục hành chính mới khó đi vào đời sống thực tế hoặc khi đi vào trong đời sống thực tế bị nhiều biến dạng. Chẳng hạn, trong lĩnh vực xuất, nhập khẩu, để thông qua một côngtenơ hàng, chuyện doanh nghiệp vẫn phải bồi dưỡng cho cán bộ hải quan còn khá phổ biến. Cơ quan hải quan nghỉ ngày thứ bảy và chủ nhật nên làm chậm việc lưu thông hàng hóa cho các chủ hàng xuất, nhập khẩu. Ở lĩnh vực công chứng, hiện tượng nhân viên tự ý đặt ra các lệ nghỉ giữa giờ, không tiếp dân hiện cũng đang rất phổ biến. Việc mẫu hóa các giấy tờ trong hồ sơ giải quyết công việc của dân trong nhiều lĩnh vực còn chưa được thực hiện đồng bộ.

Những tồn tại kể trên, đang có khuynh hướng làm cản trở tiến trình cải cách thủ tục hành chính ở Việt Nam, do đó đòi hỏi Nhà nước cần có biện pháp cấp bách để khắc phục.

*b) Nguyên nhân tồn tại, yếu kém trong cải cách thủ tục hành chính.*

*\* Nguyên nhân khách quan.*

Thứ nhất, do tính chất mới của bản thân đối tượng quản lý. Sự nghiệp đổi mới kinh tế diễn ra chưa lâu, các quy luật của nền kinh tế xã hội theo cơ chế thị trường mới bước đầu bộc lộ và nhận thức còn chưa đầy đủ, vì thế sự lạc hậu trong việc tìm ra phương thức quản lý phù hợp là điều dễ hiểu.

Thứ hai, do tính mới mẻ của hoạt động cải cách thủ tục hành chính phù hợp với một cơ chế kinh tế mới. Đây thực sự là một công việc chưa có tiền lệ ở nước ta, vì thế, trong những bước đi đầu tiên, có những vấp vấp nhất định là khó tránh. Thêm nữa, thói quen quản lý theo kiểu cũ còn ăn sâu trong đại bộ phận các cán bộ, công chức quản lý nhà nước - vốn là người được đào tạo, kinh qua cơ chế cũ nên mức độ đổi mới, thích nghi với cơ chế mới không thể là công việc của một sớm một chiều.

Thứ ba, trình độ lý luận của giới khoa học và các nhà chính trị vẫn chưa đáp ứng đầy đủ với đòi hỏi của thực tiễn. Mặc dù, giới khoa học đã rất cố gắng, song hiện tại, nhiều vấn đề lý luận về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế, nhất là vấn đề mức độ và phương thức can thiệp hợp lý của Nhà nước đối với nền kinh tế; về vai trò của giới doanh nhân với sự phát triển kinh tế - xã hội, về lý thuyết thiết kế bộ máy Nhà nước một cách hiệu quả vẫn còn chưa thống nhất.

*\* Nguyên nhân chủ quan.*

Thứ nhất, công tác chỉ đạo, điều hành trong việc cải cách thủ tục hành chính chưa kịp thời. Hiện tượng này không chỉ diễn ra ở địa phương mà diễn ra ở ngay cả cấp Chính phủ và Bộ. Đơn cử một ví dụ, Những bất cập của các thủ tục hành chính trong lĩnh vực thành lập và đăng ký kinh doanh đối với doanh nghiệp đã tạo nên bức xúc từ nhiều năm và từ năm 1994, Chính phủ đã chỉ đạo các ban, ngành nghiên cứu và ban hành thủ tục mới để thể hiện tinh thần đổi mới, song phải tới cuối năm 1998, các văn bản kiểu ấy mới được ban hành. Hoặc trong nhiều lĩnh vực cũng tương tự như vậy, chẳng hạn ngay gần đây, từ đầu năm 1998 Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ thị cho ngành Công an, Ngoại giao phối hợp với nhau để sửa đổi quy định về xuất, nhập cảnh đối với người nước ngoài cũng như đối với công dân Việt Nam để thay thế các văn bản ban hành từ năm 1995 hiện đang có nhiều bất cập.

Điều đó cho thấy, các cơ quan có liên quan chưa thấy hết được tầm quan trọng và tính cấp thiết của công tác cải cách thủ tục hành chính đối với đòi

hỏi của nhân dân và của đất nước hiện nay. Sự yếu kém về nhận thức này đòi hỏi phải sớm khắc phục.

Thứ hai, công tác tổng kết kinh nghiệm thực tiễn, phát triển lý luận giải đáp và dẫn đường cho thực tiễn còn chưa được chú trọng đúng mức. Ngay cả giới khoa học cũng gặp nhiều lúng túng khi giải đáp các vấn đề của thực tiễn phát sinh trong cải cách thủ tục hành chính. Nguồn lực (thời gian, công sức, tiền bạc...) dành cho hoạt động cải cách thủ tục hành chính còn chưa tương xứng. Đơn cử một ví dụ, hiện tại, ở mỗi tỉnh chỉ có một Phòng Đăng ký kinh doanh (thuộc Sở Khoa học và Đầu tư) với số cán bộ, công chức là 3 đến 4 người, được trang bị một máy tính, hầu hết chưa nối mạng, vậy mà pháp luật trao cho phòng này nhiệm vụ đăng ký kinh doanh cho hàng trăm doanh nghiệp mỗi năm và theo dõi tình hình hoạt động của hàng ngàn doanh nghiệp trên địa bàn. Rõ ràng, với biên chế và nguồn lực như thế, đòi hỏi một chất lượng cao trong hoạt động quản lý là điều khó có thể thực hiện được.

Thứ ba, đội ngũ cán bộ, công chức về cơ bản còn yếu và thiếu cả về trình độ chuyên môn đến phẩm chất đạo đức, chính trị.

Thứ tư, chế độ đãi ngộ cho cán bộ, công chức còn nhiều bất hợp lý làm cho công cuộc cải cách hành chính thiếu động lực; đội ngũ cán bộ, công chức không thiết tha lắm đối với cải cách.

*c) Phương hướng đổi mới và một số kiến nghị về cải cách thủ tục hành chính.*

Thứ nhất, tiếp tục dành các nguồn lực thỏa đáng nghiên cứu, giải đáp bài toán về mức độ và phương thức can thiệp của Nhà nước vào các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Về vấn đề này, không thể có câu trả lời chung cho tất cả các ngành, các lĩnh vực, cũng không thể có câu trả lời chung cho tất cả các giai đoạn phát triển khác nhau của đất nước. Tuy vậy, đây là bài toán không thể không giải đáp bởi lẽ sự can thiệp, quản lý của Nhà nước vào đời sống kinh tế - xã hội là tiền đề phát sinh của thủ tục hành chính. Nếu bài toán này chưa được giải đáp một cách cơ bản thì việc thiết kế các thủ tục hành chính sẽ không thể có căn cứ chắc chắn về tính phù hợp của nó đối với đời sống thực tiễn. Đây là nguyên nhân cơ bản của tình trạng thủ tục hành chính thường hay bị rơi vào hai thái cực là kiểm soát quá chặt chẽ, cứng nhắc, phi hiệu quả hoặc buông lỏng quá mức. Trên cơ sở lời giải của bài toán này cần tổng rà soát lại một lần nữa tất cả các lĩnh vực có sự kiểm soát của Nhà nước bằng thủ tục hành chính, đặc biệt là các lĩnh vực: Kiểm soát quá trình gia nhập hoặc rút khỏi một thị trường cụ thể nào đó của các doanh nghiệp; kiểm soát các thị trường mà các nhà đầu tư nước ngoài có thể tiếp cận (thị trường

đất đai, bất động sản, thị trường hàng hóa, dịch vụ, thị trường vốn, thị trường khoa học, công nghệ, thị trường thông tin, hoạt động xuất, nhập khẩu); kiểm soát lĩnh vực xuất, nhập cảnh; kiểm soát thị trường bất động sản trong nước, đặc biệt là thị trường bất động sản ở đô thị lớn; kiểm soát các hoạt động của người dân và doanh nghiệp có liên quan tới môi trường, tài nguyên khoáng sản, văn hóa xã hội... Mạnh dạn xã hội hóa những lĩnh vực mà nếu để cho nhân dân làm sẽ hiệu quả hơn Nhà nước. Để thực hiện khuyến nghị thứ nhất này được tốt, trước tiên Nhà nước cần mạnh dạn đầu tư tài chính cho giới khoa học chủ chốt để phục vụ hoạt động sáng tạo của giới khoa học này. Khi thực hiện các giải pháp mà giới khoa học đưa ra, cần kiên trì và kiên quyết thực hiện đến cùng những cải cách hợp lý và hiệu quả.

Thứ hai, cần phải tiếp tục nghiên cứu giải đáp bài toán về mối quan hệ lợi ích hài hòa giữa từng nhân viên với tập thể, giữa cơ quan nhà nước với nhân dân, tạo cơ sở xây dựng một chính sách thưởng phạt thỏa đáng, khích lệ tinh thần làm việc của các cán bộ công chức, tăng tính hiệu quả và chất lượng của các dịch vụ công. Từ lời giải của vấn đề này, Nhà nước cần xây dựng chế độ công chức hợp lý. Những vấn đề vĩ mô như: Bộ máy nhà nước thực sự đóng góp được gì và được bao nhiêu trong sự phát triển của xã hội và với những đóng góp đó, bộ máy này xứng đáng được xã hội (nhân dân) phân bổ bao nhiêu nguồn lực là hiệu quả nhất mà không lãng phí. Phải luôn luôn quan niệm rằng chi đúng và chi đủ cho bộ máy nhà nước, chi hợp lý cho bộ máy nhà nước cũng là chi cho đầu tư phát triển.

Thứ ba, nghiên cứu áp dụng công nghệ quản lý theo kiểu doanh nghiệp vào sự vận hành của bộ máy nhà nước để cải thiện "tính ý" của bộ máy hành chính nhà nước. Chúng ta nói nhiều tới vấn đề dịch vụ công, vậy liệu trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, phương thức quản lý kiểu doanh nghiệp có thể được áp dụng hay không, nếu có thì áp dụng đến mức độ nào. Đầu vào của bộ máy hành chính nhà nước là gì, đầu ra của bộ máy này là gì, công nghệ hoạt động của nó ra sao để bộ máy vận hành hiệu quả nhất. Giải quyết được thỏa đáng vấn đề này chắc chắn chúng ta sẽ thu được những kết luận mang tính kim chỉ nam cho công cuộc cải cách thủ tục hành chính hiện nay ở Việt Nam. Thực ra, biến tướng của cách tiếp cận này chính là chủ trương khoán biên chế và lương mà hiện nay Nhà nước ta đang cho phép một số cơ quan thí điểm thực hiện.

Thứ tư, cần quan tâm đúng mức hơn đối với những người chịu thiệt thòi từ cải cách thủ tục hành chính nói riêng và cải cách hành chính nói chung. Những người này bao giờ cũng là những người có xu hướng ngăn cản tiến trình cải cách thủ tục hành chính. Do đó, để cải cách thủ tục hành chính

thành công, Nhà nước không thể không xác định rõ những nhóm nào là những người chịu thiệt thòi từ tiến trình cải cách, từ đó có giải pháp phù hợp. Trong thực tế, cải cách thủ tục hành chính làm giảm bớt sự độc quyền của nhiều cán bộ, công chức cải thiện được tình trạng bất bình đẳng giữa cán bộ, công chức với người dân và doanh nghiệp, nhưng đồng nghĩa với nó là khả năng làm giảm thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức. Áp dụng thủ tục hành chính mới cũng có nghĩa, nhiều cán bộ, công chức sẽ phải sống chủ yếu dựa trên đồng lương trong bảng lương của mình. Điều này thực sự là nỗi e ngại lớn cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính do mức độ bất hợp lý trong chế độ tiền lương của chúng ta hiện nay (mặc dù từ ngày 1-1-2000, mức lương tối thiểu đã được nâng lên từ 144.000 đồng/tháng lên 180.000 đồng/tháng, từ ngày 1-1-2001 được nâng lên 210.000 đồng/tháng và thời giờ làm việc đã giảm xuống từ 48 giờ/tuần còn 40 giờ/tuần). Vì vậy, cần nghiên cứu để tiếp tục tăng lương thỏa đáng cho các cán bộ, công chức trong thời gian tới là một yêu cầu cấp thiết. Giải quyết vấn đề này, cần quán triệt nguyên tắc về cải cách chế độ tiền lương của bảng đề ra trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7, khóa VIII là: Tiền lương phải gắn liền với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trả lương đúng cho người lao động chính là thực hiện đầu tư cho sự phát triển, nâng cao năng suất lao động và hiệu suất công tác; góp phần làm lành mạnh, trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức, bảo đảm giá trị thực của tiền lương và từng bước cải thiện theo sự phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ năm, tiếp tục mở rộng cải cách thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực có sự kiểm soát của Nhà nước theo hướng giảm thiểu sự kiểm soát phi hiệu quả và không cần thiết, nhưng vẫn bảo đảm được vai trò quản lý của Nhà nước. Rút ngắn tối đa thời gian giải quyết các hồ sơ công việc của công dân và doanh nghiệp, phù hợp với trình độ và năng suất giải quyết công việc trên cơ sở nguồn lực hiện tại. Các loại giấy tờ trong hồ sơ của công dân hoặc doanh nghiệp có nội dung cần thẩm định thì đều phải được mẫu hóa thống nhất trong cả nước, để người dân biết rõ những công việc cần làm khi lập hồ sơ. Mẫu giấy tờ này phải được thiết kế trên cơ sở mức độ kiểm soát của Nhà nước đối với các chủ thể nộp hồ sơ. Mọi thủ tục, trình tự, lệ phí, lịch làm việc, giải quyết các công việc của dân và của doanh nghiệp đều phải được niêm yết công khai tại trụ sở làm việc của cơ quan để dân chủ động bố trí kế hoạch. Cần trang bị và bố trí đủ cán bộ thường trực để giải quyết công việc của dân. Riêng với các thủ tục có liên quan chặt chẽ với hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp như làm thủ tục hải quan, làm thủ tục đăng ký kinh doanh, nên duy trì chế độ làm việc vào cả ngày thứ bảy và chủ nhật.



Thứ sáu, cần xây dựng cơ chế có hiệu quả để kiểm tra việc cán bộ, công chức tiếp và giải quyết công việc của dân, xử lý thật nghiêm người có các biểu hiện nhũng nhiễu, hách dịch trong quan hệ với dân, khen thưởng kịp thời những người có thành tích tốt trong công tác.

Thứ bảy, trong vấn đề phân công nhiệm vụ quyền hạn giữa các cấp, các ngành chúng ta cần triệt để tuân theo nguyên tắc chuyên môn hóa và lợi thế so sánh. Cấp, ngành nào có lợi thế hơn trong việc quản lý những công việc nào thì kiên quyết và mạnh dạn trao cho cấp đó làm. Cụ thể, cần tiếp tục trao nhiều quyền hơn cho chính quyền địa phương trong tất cả các lĩnh vực, trong việc giải quyết các công việc sự vụ cụ thể, bởi lẽ trong mối tương quan giữa chính quyền địa phương và chính quyền Trung ương, rõ ràng là, chính quyền địa phương có ưu thế về gần dân, sát dân hơn, nên việc giải quyết công việc cho dân và doanh nghiệp có tính sự vụ, cụ thể, nên để chính quyền địa phương giải quyết, chính quyền Trung ương chỉ nên giám sát việc thực hiện các công việc này và kịp thời uốn nắn các sai phạm của chính quyền địa phương. Pháp luật cần quy định rõ, chỉ Chính phủ mới có thẩm quyền ban hành thủ tục hành chính để điều chỉnh mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước và nhân dân, doanh nghiệp, hạn chế tối đa việc ban hành các thủ tục hành chính của chính quyền địa phương và của ngay cả các Bộ, ngành ở Trung ương.

Thực tiễn lịch sử của không chỉ Việt Nam mà của nhiều nước trên thế giới đều chứng minh rằng, mọi hoạt động quản lý hành chính là một bộ phận cấu thành trong guồng máy vận hành của xã hội. Vì vậy, bất kỳ hoạt động quản lý hành chính phi hiệu quả nào cũng đều trực tiếp hoặc gián tiếp cản trở sự phát triển của xã hội. Điều này gợi ý rằng, khi cải cách thủ tục hành chính, vấn đề nâng cao hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính phải được đặt lên hàng đầu. Việc thực hiện thành công quá trình cải cách hành chính theo hướng phục vụ dân, phục vụ doanh nghiệp ở Việt Nam thực sự góp phần to lớn thúc đẩy sự phát triển phồn vinh của đất nước và sự hội nhập quốc tế của Việt Nam.

## **2. Cải cách hành chính theo cơ chế một cửa, một dấu.**

### **a) Nhận xét tổng quan.**

Cơ chế một cửa, một dấu là sáng kiến đặt ra khi thực hiện Nghị quyết số 38/CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức.

Thực tế cho thấy, điều vướng mắc nhất trong quá trình thực hiện việc cải cách thủ tục hành chính là tổ chức bộ máy chưa được kịp thời điều chỉnh tương ứng. Vì vậy, ở các địa phương khác nhau đã có cách làm khác nhau. Điển hình là việc thí điểm mô hình một cửa, một dấu. Nếu ở thành phố Hồ Chí Minh, việc thực hiện "một cửa, một dấu" dẫn đến hệ quả là giải thể và thu hồi con dấu của các phòng, ban thuộc quận, huyện, thì ở các tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, Quảng Ninh, Nghệ An, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, v.v... chỉ lập tổ chức liên ngành lâm thời gồm đại diện biệt phái của các phòng, ban làm một đầu mối tiếp dân và xử lý công việc của các tổ chức và công dân.

Ở các địa phương thực hiện mô hình "một cửa" theo hướng tập trung các đầu mối giải quyết thủ tục hành chính từ các phòng chuyên môn về một đầu mối tại Ủy ban nhân dân quận/huyện; thành lập Tổ "tiếp nhận - trả hồ sơ" và thực hiện 3 công khai:

- Công khai các quy định của từng loại thủ tục hành chính;
- Công khai thời gian và quy trình giải quyết đối với từng loại hồ sơ;
- Công khai lệ phí giải quyết hồ sơ.

Quá trình giải quyết thủ tục hành chính được thực hiện theo chu trình khép kín.

Mô hình "một cửa" không đặt vấn đề giải thể và thu hồi con dấu của các phòng, ban thuộc cấp quận, huyện mà chỉ thành lập các tổ chức liên ngành lâm thời gồm đại diện biệt phái của các phòng, ban làm một đầu mối giải quyết công việc. Sự hợp lý được nhân dân đồng tình ở đây là: nhân dân chỉ đến tiếp xúc với một đầu mối; nộp đơn ở đó và theo giấy hẹn đến nhận lại kết quả cũng ở đó, còn việc làm như thế nào là việc của nội bộ các cơ quan nhà nước với nhau.

Mô hình "một cửa" đã đáp ứng được yêu cầu của cải cách hành chính là giải quyết nhanh, dứt điểm các công việc của dân, ít tác động đến tổ chức bộ máy nhà nước. Nhưng nếu mô hình này trở thành phương thức hoạt động lâu dài của cơ quan chính quyền nhà nước thì sẽ đặt ra nhiều vấn đề pháp lý cần phải được nghiên cứu, lý giải một cách thấu đáo.

Mô hình "một cửa, một dấu" được triển khai trên các quận/ huyện của thành phố Hồ Chí Minh trong thời gian qua đã giúp các cơ quan hành chính cấp quận/ huyện xác định rõ hai chức năng chính, đó là: Thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo phân công, theo chức năng và giải quyết các yêu cầu của nhân dân và các tổ chức trong xã hội theo thẩm quyền. Bằng sự phân định này, tại "một cửa" đã giải quyết được một số lượng lớn hồ sơ thủ tục hành chính, rành mạch về quy định, thời hạn và lệ phí.

- Số lượng hồ sơ giải quyết thủ tục hành chính đã tăng cả về số lượng và chất lượng giải quyết (đúng thời hạn đạt 99,7% cho tất cả 22 quận/ huyện);
- Số lượng đơn khiếu nại giảm đáng kể so với trước khi tiến hành cải cách.

Việc tách hoạt động sự nghiệp ra khỏi chức năng quản lý nhà nước đã làm cho chức năng quản lý nhà nước được tập trung hơn về trách nhiệm và thẩm quyền. Việc rút con dấu các phòng đã tập trung quyền lực về quản lý nhà nước cho lãnh đạo ủy ban, mà trước đó quyền này bị phân tán ở các phòng thuộc ủy ban, khắc phục được tình trạng giải quyết công việc quá thẩm quyền.

Các phòng ban được tăng cường chức năng tham mưu, giúp việc cho ủy ban, ủy ban tập trung vào các hoạt động quản lý theo đúng luật pháp.

Mọi hoạt động về văn thư, hành chính, quản trị, tài chính của các phòng đều được quy về một mối do văn phòng ủy ban nhân dân đảm nhiệm. Nguyên tắc này đã tạo điều kiện cho việc theo dõi, kiểm tra, giám sát các hoạt động về hành chính văn thư thống nhất, đặc biệt là các quy trình về công văn (đi - đến) được thực hiện theo một chuẩn thống nhất, bảo đảm tính chặt chẽ, giải quyết được vấn đề tùy tiện về con dấu, về quy định và hình thức văn bản trong quản lý nhà nước tại cấp quận/ huyện.

*b) Thực trạng cải cách hành chính theo mô hình "một cửa" và "một cửa, một dấu".*

*\* Thực trạng cải cách hành chính theo mô hình một cửa.*

Triển khai thực hiện Nghị quyết số 38/CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ một số tỉnh đã triển khai thí điểm việc cải cách thủ tục hành chính theo mô hình "một cửa". Theo đó, Ủy ban nhân dân một số tỉnh/ thành phố trực thuộc Trung ương chỉ đạo ủy ban nhân dân các quận/ huyện/ thị xã và một số sở, ban, ngành có nhiều bức xúc liên quan đến giải quyết công việc cho tổ chức và công dân triển khai thí điểm. Mô hình này là: Khi tổ chức và công dân có nhu cầu giải quyết một công việc nào đó, chỉ cần đến liên hệ với một đầu mối và nhận lại kết quả cũng tại đầu mối đó còn việc giải quyết thuộc trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước với nhau. Tại đây niêm yết công khai các thủ tục hành chính, hồ sơ cần và đủ, thời gian giải quyết, phí, lệ phí phải nộp...

Ở tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu đã chỉ đạo tất cả ủy ban nhân dân cấp huyện và hầu hết các sở, ban, ngành của tỉnh triển khai đề án "*Cải cách hành chính theo mô hình một cửa*" và đã được nhân dân đồng tình, ủng hộ. Bởi vì, người dân không phải đi lại nhiều lần (trước đây phải đi lại từ 5 đến 7 lần,

nay chỉ phải đi lại hai lần); không phải đến nhiều nơi để liên hệ (trước đây phải đến 4 - 5 cửa thì nay chỉ phải đến một cửa), đỡ tốn kém mà thời gian giải quyết lại nhanh hơn (rút ngắn được từ 7 đến 15 ngày cho mỗi loại thủ tục). Hầu hết các địa phương giải quyết được từ 90 đến 97% khối lượng hồ sơ nhận trong tháng, khắc phục được tình trạng tồn đọng công việc, nâng cao ý thức trách nhiệm và trình độ chuyên môn của cán bộ, công chức và tạo điều kiện cho nhân dân phát huy quyền làm chủ của mình. Ví dụ, Sở Xây dựng đã thực hiện tiếp nhận và giao trả hồ sơ (một cửa) trong việc mua bán, chuyển nhượng nhà; cấp giấy phép sửa chữa xây dựng nhà, cho người nước ngoài thuê nhà...

Ở thành phố Đà Nẵng đã tập trung chỉ đạo cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa ở một số lĩnh vực như:

- Tập trung các cơ quan có liên quan (Địa chính - Nhà đất, Xây dựng, Thuế, Kho bạc, Văn phòng Ủy ban nhân dân thành phố) đến công tác cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở theo Nghị định số 60/CP vào một địa điểm, để tạo điều kiện thuận tiện cho tổ chức và công dân đến liên hệ. Trung bình một hồ sơ được giải quyết trong thời hạn không quá 45 ngày.

- Thực hiện việc phân cấp trong cấp giấy phép xây dựng và sửa chữa nhà ở;

- Thực hiện chế độ một cửa trong cấp giấy phép thành lập doanh nghiệp, giấy phép đầu tư nước ngoài, giấy phép kinh doanh;

- Thành lập hội đồng giải quyết các vụ việc tồn đọng và nhà đất...

*\* Thực trạng cải cách hành chính theo mô hình một cửa một dấu ở các quận/ huyện thành phố Hồ Chí Minh.*

Quá trình tổ chức triển khai cơ chế "một cửa, một dấu" cấp quận/ huyện của thành phố Hồ Chí Minh đã trải qua các giai đoạn:

- Từ tháng 3 năm 1995 đến 12 năm 1995: Ủy ban nhân dân thành phố xây dựng đề án, xin phép và được phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ đồng ý cho tiến hành thí điểm mô hình "một cửa, một dấu" cấp quận/ huyện. (Công văn số 6914 về cải cách hành chính, ngày 30-10-1995 của Văn phòng Chính phủ).

- Từ tháng 12 năm 1995 đến 10 năm 1996: Tiến hành triển khai tại ba đơn vị điểm: quận 1, quận 5 và huyện Củ Chi; sơ kết, đánh giá những kết quả bước đầu và tiếp tục triển khai những bước đi theo chiều sâu, rà soát các chức năng, thủ tục, mối quan hệ để sắp xếp, chấn chỉnh lại các hoạt động cho đúng với quy định của pháp luật; của cấp trên, phân công lại về chức năng, quyền hạn, trách nhiệm cho các đơn vị thành viên của ủy ban.

- Từ tháng 6 năm 1997 tiến hành triển khai cơ chế "một cửa, một dấu" tại tất cả các quận/ huyện thành phố (Công văn số 2331 của Văn phòng Chính phủ về cải cách hành chính ngày 13-5-1997 và Quyết định số 972/1997/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 15-11-1997).

- Từ cuối 1997 bắt đầu tiến hành thí điểm cơ chế "một cửa, một dấu" toàn diện tại các quận/ huyện của thành phố Hồ Chí Minh. Theo mô hình này chỉ sử dụng dấu quốc huy duy nhất của ủy ban trong mọi hoạt động, điều hành; chủ tịch ủy nhiệm (hoặc không ủy nhiệm) cho một số trưởng phòng ký một số loại văn bản thuộc lĩnh vực chuyên môn. Riêng công việc thuộc thẩm quyền của ủy ban nhân dân do chủ tịch, phó chủ tịch và một số ủy viên ủy ban ký giải quyết và đóng dấu quốc huy theo sự phân công của chủ tịch.

Kết quả đạt được từ cơ chế "một cửa, một dấu" tại cấp quận/ huyện của thành phố Hồ Chí Minh như sau:

- Tăng cường hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp quận/ huyện;

- Tổ chức bộ máy sắp xếp lại theo đúng chức năng, nhiệm vụ phù hợp với phương thức tổ chức hoạt động mới;

- Giảm được các công việc trùng lặp như văn thư lưu trữ, tài chính - kế toán, hành chính quản trị; tạo ra mối quan hệ trong phối hợp công việc của các đơn vị giúp việc được chặt chẽ, đồng bộ, nhanh gọn, đúng với chức năng; tạo điều kiện giảm biên chế, tăng năng suất lao động;

- Tổ chức quy trình giải quyết thủ tục hành chính tập trung, vừa giảm bớt phiền hà cho nhân dân; vừa tránh được tiêu cực, nhũng nhiễu; loại bỏ bớt một số quy định rườm rà, phức tạp, không còn phù hợp qua việc soát xét các thủ tục hành chính hiện hành ở các cấp chính quyền phường/ xã, Ủy ban nhân dân quận/ huyện;

- Hạn chế sự tùy tiện trong giải quyết, xử lý công việc, tránh việc tiếp xúc giữa người dân và cán bộ trực tiếp giải quyết, xử lý hồ sơ.

- Thủ tục hành chính công khai, nhanh, gọn, bảo đảm đúng thời hạn, kiểm tra chặt chẽ quy trình giải quyết thủ tục hành chính tại một đầu mối.

- Thông qua việc rà soát, xem xét lại các quy định thủ tục và quy định trong thủ tục hành chính đã phát hiện ra những vấn đề vướng mắc về cơ chế, mối quan hệ về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa các cơ quan quản lý nhà nước giữa phường/ xã và quận/ huyện, giữa quận/ huyện và sở, ban ngành; giữa địa phương với Trung ương; được nghiên cứu và đã đề xuất sửa đổi, tháo gỡ.

- Hình thành khu hành chính tập trung tại Ủy ban nhân dân quận/huyện, đã từng bước hiện đại hóa công sở, xây dựng và đưa công nghệ thông tin vào quy trình hoạt động quản lý của ủy ban, đặc biệt là khâu tiếp nhận - trả hồ sơ nhân dân.

Đội ngũ cán bộ, công chức đã từng bước nâng cao trình độ, năng lực chuyên môn và phẩm chất, trách nhiệm; đặc biệt là năng lực, kiến thức về pháp luật và phương thức tổ chức thực hiện công việc trong lĩnh vực hành chính nhà nước. Quy trình quan hệ công việc được tổ chức khoa học, chặt chẽ, giúp lãnh đạo ủy ban có điều kiện kiểm tra, giám sát đội ngũ cán bộ, công chức; mặt khác tạo điều kiện khuyến khích sự phấn đấu vươn lên của từng cán bộ trong hoàn thành công việc được giao.

*\* Những thành công và khó khăn trong quá trình thực hiện.*

Thứ nhất, thành công của các mô hình.

- Nhân dân đã thay đổi về nếp nghĩ, thói quen trong quan hệ giữa chính quyền và nhân dân;

- Bộ máy tổ chức các sở, ban, ngành, các cấp địa phương đã từng bước được sắp xếp lại, củng cố, kiện toàn theo hướng tinh, gọn và năng động. Ví dụ: Trước năm 1995 ở các huyện của tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có 16 phòng, ban chuyên môn nay còn 11-13 phòng, ban; ở thành phố Đà Nẵng đến nay còn có 23 đầu mối và ở quận/huyện có từ 9 đến 10 đầu mối...;

- Giảm bớt hiện tượng nhũng nhiễu, phiền hà người dân thông qua việc tách riêng khâu nhận hồ sơ và khâu thụ lý hồ sơ. Người thụ lý hồ sơ không tiếp xúc với dân, như vậy quan hệ giữa người nộp và người thụ lý hồ sơ độc lập nhau;

- Các quy trình thủ tục rõ ràng, công khai được niêm yết tại nơi tiếp dân đã giúp người dân một tâm trạng thoải mái, giải tỏa được những thắc mắc do sự thiếu minh bạch, rõ ràng trước đây, giảm bớt một số thủ tục không cần thiết nhờ sự rà soát lại quy định cho từng loại thủ tục;

- Giúp cho người dân tránh được sự tốn kém về thời gian, vật chất không chỉ mang ý nghĩa hiệu quả cao cho dân, mà còn là yếu tố thể hiện phong cách và ý thức phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước đối với nhân dân;

- Phương thức tổ chức "một cửa", công khai, thuận tiện, đã tạo sự gần gũi hơn nữa cơ quan chính quyền với nhân dân, tạo điều kiện cho người dân được tham gia giám sát các hoạt động giải quyết thủ tục hành chính

của cơ quan chính quyền theo hướng "dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra";

- Cơ chế "một cửa, một dấu" đòi hỏi phải sắp xếp lại tổ chức bộ máy Ủy ban nhân dân cấp quận/ huyện theo hướng chuyển cơ cấu từ phòng chuyên môn thành cơ cấu Tổ chuyên viên, nhằm vừa tăng cường chức năng tham mưu giúp việc cho Ủy ban về quản lý nhà nước theo ngành, tách chức năng sự nghiệp ra khỏi chức năng quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân, chuyển giao các hoạt động về sự nghiệp cho các đơn vị chuyên trách.

*\* Những khó khăn, vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện.*

Việc thực hiện cơ chế "một cửa" và "một cửa, một dấu" gặp phải một số khó khăn, vướng mắc như sau:

- Đây là một mô hình mới vừa làm vừa rút kinh nghiệm, nên địa phương gặp rất nhiều lúng túng khi triển khai thực hiện và ở mỗi tỉnh, mỗi địa phương tổ chức thực hiện một cách khác nhau;

- Do sự phân cấp chưa mạnh và chưa rõ ràng, rành mạch trên từng lĩnh vực giữa Trung ương, tỉnh/ thành phố và quận/ huyện, nên chính quyền địa phương còn bị động, bị ràng buộc bởi nhiều quan hệ không phải dễ dàng thoát ra được để thực hiện một cách mạnh mẽ cải cách hành chính.

- Lãnh đạo chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm cao đối với việc giải quyết công việc theo thẩm quyền, thông qua bộ máy giúp việc, nhưng quyền hạn trong sắp xếp lại bộ máy, công tác cán bộ còn bị hạn chế, khó có điều kiện để chủ động và sáng tạo trong công tác cán bộ và sắp xếp bộ máy giúp việc.

- Việc tổ chức tại các đơn vị sự nghiệp còn chậm, gây trở ngại cho hoạt động của cơ chế "một cửa, một dấu".

- Chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, ban ngành trong tỉnh và giữa các sở, ban ngành với địa phương nên việc giải quyết công việc còn chậm;

- Chế độ, chính sách đối với công chức nhà nước và công vụ theo mô hình mới chưa có gì thay đổi. Nếu không đổi mới chế độ chính sách đãi ngộ theo hướng khuyến khích, thu hút nhân tài thì sẽ là khó khăn lớn cho việc thực hiện mô hình "một cửa, một dấu" về lâu dài. Mô hình tổ chức hoạt động có thể hợp lý, khoa học, đồng bộ, song không có đội ngũ cán bộ có đủ năng lực, trình độ và phẩm chất thì cũng khó có được hiệu quả cho hoạt động quản lý nhà nước;

- Hệ thống pháp luật của Nhà nước chưa đồng bộ, thống nhất; nhiều thủ tục hành chính do các cơ quan ở Trung ương từ lâu đến nay không còn phù hợp lại chưa được sửa đổi mà địa phương vẫn phải thực hiện cũng tạo nên khó khăn khi thực hiện cải cách.

*c) Phương hướng tiếp tục cải cách hành chính theo mô hình "một cửa, một dấu".*

\* Tầm quan trọng của mô hình.

- Những kết quả đạt được của mô hình cải cách "một cửa" và nhất là mô hình "một cửa, một dấu" cấp quận/ huyện thành phố Hồ Chí Minh đã khẳng định tính đúng đắn, tất yếu của cải cách thủ tục hành chính theo yêu cầu của Nhà nước đề ra đối với các cơ quan quản lý Nhà nước tại địa phương; phù hợp với mục tiêu cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước; hợp với lòng dân, từng bước đáp ứng và hỗ trợ cho phát triển kinh tế xã hội. Mô hình này vừa là bước khởi đầu, lại vừa là khâu then chốt cho các bước tiếp theo của tiến trình cải cách hành chính.

- Mô hình "một cửa, một dấu" cấp quận/ huyện của thành phố Hồ Chí Minh đã tách và chuyển giao chức năng sự nghiệp sang cho các đơn vị sự nghiệp chuyên trách; sắp xếp lại cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân quận/ huyện thành các "Tổ chuyên viên" để giúp việc cho lãnh đạo Ủy ban.

- Mô hình này đã khẳng định được nguyên lý phân cấp là: những việc gì địa phương làm tốt hơn, sát với thực tiễn hơn thì giao cho địa phương làm trên cơ sở tăng cường chức năng hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của cơ quan cấp trên.

- Mô hình này đã góp phần tinh giản bộ máy, nâng cao năng lực và hiệu quả trong hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức, có chính sách thu hút, khuyến khích, trọng dụng đối với đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, có phẩm chất, đạo đức tốt và trung thành với sự nghiệp đất nước, sàng lọc, loại ra khỏi bộ máy những người kém phẩm chất, kém năng lực, làm trì trệ cho hoạt động của bộ máy.

\* *Một số kiến nghị cụ thể.*

Trên cơ sở kinh nghiệm được rút ra từ việc thực hiện cơ chế "một dấu, một cửa" ở thành phố Hồ Chí Minh, xin có một số kiến nghị như sau:

- Cho phép thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục thực hiện thí điểm cơ chế "một cửa, một dấu" ở tất cả các quận, huyện của thành phố, nhằm nâng cao



chất lượng dịch vụ công ở các cấp chính quyền, từng bước hiện đại hóa công sở và đưa công nghệ thông tin vào các hoạt động quản lý nhà nước.

- Triển khai "khoản biên chế và chi phí quản lý hành chính" theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ tại các đơn vị thí điểm. Nghiên cứu để tìm giải pháp tích cực, hữu hiệu cho việc triển khai một cách có hiệu quả tại tất cả các cơ quan thuộc bộ máy hành chính của thành phố.

- Nghiên cứu, xây dựng các phương án nhằm mục tiêu tiếp tục tinh giản bộ máy, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động, thu hút và khuyến khích năng lực làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 (khóa VIII). Tăng cường công tác đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức, bảo đảm đáp ứng nhu cầu của hoạt động quản lý nhà nước hiệu lực, hiệu quả.

- Nghiên cứu xây dựng đề án sắp xếp tổ chức bộ máy và biên chế các cơ quan hành chính nhà nước cấp thành phố, quận/ huyện, phường/ xã trên cơ sở xác định rõ vai trò chức năng của bộ máy hành chính, trách nhiệm, và nghĩa vụ của từng cấp, từng cơ quan, thiết lập mối quan hệ đồng bộ, chặt chẽ giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính. Phân định rõ chức năng quản lý Nhà nước với chức năng sự nghiệp, mối quan hệ giữa quản lý nhà nước theo ngành và theo lãnh thổ nhằm phân công, phân cấp mạnh cho cấp dưới. Từng bước giải quyết, khắc phục tình trạng chồng chéo, ách tắc, cản trở lẫn nhau; tình trạng "quá tải", kém hiệu quả trong hoạt động hành chính nhà nước, đồng thời tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của cấp trên đối với cấp dưới.

- Nghiên cứu và tiến hành thí điểm một số hoạt động dịch vụ công ích theo phương thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm", chuyển một số dịch vụ cho tư nhân, nhằm phát huy các tiềm năng và tiềm lực của xã hội, góp phần nâng cao hiệu quả về dịch vụ cho đời sống, xã hội, đáp ứng nhu cầu ngày càng phát triển của nhân dân.

### **3. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách tài chính công.**

#### *a) Mối quan hệ giữa cải cách hành chính với cải cách tài chính công.*

Cải cách hành chính là một quá trình tiến hành những sửa đổi, cải tiến mang tính cơ bản và có hệ thống đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Tùy theo điều kiện cụ thể của từng bước và trong từng thời kỳ, nội dung của cải cách hành chính có phạm vi và mức độ khác nhau. Ở nước ta,

công cuộc cải cách hành chính bắt đầu được triển khai từ khoảng giữa những năm 90 thế kỉ XX, với sự ra đời của Nghị quyết 38/CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong giải quyết công việc của công dân, tổ chức. Đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 khóa VII tháng 1 năm 1995 đã đặt cải cách hành chính thành một nội dung quan trọng trong sự nghiệp đổi mới toàn diện ở nước ta và xác định cải cách hành chính là trọng tâm của công cuộc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thực tế đã cho thấy chỉ có thể thực hiện cải cách hành chính thành công khi tiến hành đồng thời với việc cải cách tài chính công. Mối quan hệ khăng khít giữa cải cách hành chính với cải cách tài chính công thể hiện ở các mặt sau:

- Việc thực thi hoạt động của bộ máy nhà nước gắn liền với cơ chế tài chính hỗ trợ cho các hoạt động đó.

- Việc phân cấp quản lý hành chính phải tương ứng với sự phân cấp quản lý ngân sách nhà nước để bảo đảm kinh phí cho hoạt động có hiệu quả ở mỗi cấp.

- Các cấp chính quyền trong bộ máy hành chính đều có trách nhiệm và quyền hạn có ý nghĩa quyết định trong quản lý tài chính công ở phạm vi quản lý của mình.

- Các thể chế về tài chính công có tác dụng chi phối hoạt động của các cơ quan nhà nước theo ý định của Chính phủ.

- Tỷ trọng và cơ chế chi tiêu kinh phí ngân sách để trả lương cho đội ngũ cán bộ, công chức (cán bộ, công chức) trong bộ máy nhà nước có tác động quan trọng đến việc phát huy năng lực của cán bộ, công chức trong công việc.

- Thông qua tài chính công, Nhà nước thực hiện giám sát bằng đồng tiền đối với mọi hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Từ những mối quan hệ hữu cơ nói trên, có thể thấy rằng công cuộc cải cách hành chính không thể tách rời với cải cách tài chính công. Xét trên phạm vi rộng, cải cách tài chính công là cải cách các hoạt động thu và chi bằng tiền của Nhà nước, thông qua đó tác động đến toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên các lĩnh vực.

Trên phạm vi hẹp, vai trò của tài chính công đối với cải cách hành chính được xem xét thông qua các tác động trực tiếp của tài chính công tới bản

thân bộ máy hành chính nhà nước, cụ thể là tới cách thức tổ chức bộ máy, cơ cấu tổ chức, quan hệ phân cấp trong bộ máy, cơ chế tài chính bên trong bộ máy, tiền lương công chức... Những tác động nói trên gắn liền với các nội dung của cải cách hành chính mà chúng ta đang tiến hành.

*b) Nội dung cơ bản của cải cách tài chính công.*

Cải cách tài chính công tác động trực tiếp vào công cuộc cải cách hành chính. Trên thực tế, trong những năm qua, các bước cải cách về tài chính công đã được triển khai nhằm hỗ trợ cho cải cách hành chính. Có thể khái quát những nội dung cơ bản của cải cách tài chính công gắn với yêu cầu của cải cách hành chính như sau: Nhà nước ta đã ban hành *Luật Ngân sách Nhà nước* năm 1996, sau đó đã sửa đổi, bổ sung và ban hành mới tháng 12 năm 2002. *Luật Ngân sách Nhà nước* ra đời đã tạo ra cơ sở pháp lý cho hoạt động thu, chi ngân sách ở mỗi cấp và phân định thẩm quyền quản lý ngân sách phục vụ cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền. Tuy nhiên, qua thực tiễn thực thi *Luật Ngân sách Nhà nước* vẫn phát sinh những vấn đề mà *Luật* chưa bao quát hết hoặc chưa phù hợp với những điều kiện cụ thể. Trong đó nổi lên hai vấn đề cơ bản như sau:

- Việc lập dự toán chi tiêu ngân sách chủ yếu vẫn dựa trên các yếu tố đầu vào, chẳng hạn phân bổ kinh phí cho y tế theo số giường bệnh đối với các cơ sở y tế Trung ương và theo số dân đối với các địa phương, dự trù kinh phí hành chính theo số cán bộ, công chức... Điều đó không những dẫn đến sự mất công bằng ngày càng lớn trong xã hội, mà còn không khuyến khích các cơ quan hành chính sự nghiệp quan tâm đến kết quả đầu ra trong hoạt động của mình.

- Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước chưa thực sự tạo ra quyền chủ động cho các cấp chính quyền địa phương trong việc tăng cường thực hiện chức năng của mình trên địa bàn. Việc phân chia các nguồn thu giữa Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương làm cho ngân sách cấp dưới vẫn có xu hướng lệ thuộc khá lớn vào ngân sách cấp trên. Điều đó một mặt không khuyến khích mỗi cấp chính quyền khai thác các nguồn thu trên địa bàn, mặt khác làm cho các cấp không chủ động về chi tiêu, không mạnh dạn đầu tư vào những lĩnh vực có tác dụng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình.

Việc lập dự toán cũng như quyết toán ngân sách còn mang tính hình thức, đối phó, chưa phù hợp với thực tế, do đó giữa hoạt động tài chính

thực tế so với dự toán cũng như quyết toán của từng đơn vị không thống nhất; còn không ít khoản thu, chi nằm ngoài dự toán. Việc điều chỉnh dự toán và chỉnh sửa quyết toán ngân sách diễn ra tương đối phổ biến. Trong khâu chấp hành ngân sách cũng xảy ra tình trạng kinh phí được rút không đều, đầu năm thường chậm trễ, đến cuối năm lại chi tiêu dồn dập, kém hiệu quả.

Hệ thống định mức chi tiêu ngân sách cho hoạt động của các đơn vị trong bộ máy nhà nước vừa thừa lại vừa thiếu, nhiều định mức chưa phù hợp với điều kiện thực tế, không gắn nguồn lực tài chính với trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của các cơ quan, đơn vị. Trong một số lĩnh vực như chi phí hành chính, các định mức chi tiết cứng nhắc đã trói buộc hoạt động của các cơ quan, đồng thời tạo ra sự luồn lách, đối phó để vừa đáp ứng yêu cầu chi tiêu thực tế, vừa tuân thủ về mặt hình thức các định mức chi tiêu theo quy định. Nhìn chung, việc sử dụng kinh phí ngân sách cho hoạt động của bộ máy tài chính vẫn chưa có hiệu quả.

Trong những năm qua, Nhà nước ta đã có nhiều cố gắng tìm tòi đổi mới cơ chế tài chính trong các cơ quan, đơn vị Nhà nước thụ hưởng kinh phí từ ngân sách, tạo quyền chủ động lớn hơn cho các đơn vị hành chính - sự nghiệp trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Đặc biệt, chủ trương khoán biên chế và kinh phí hành chính (theo Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg ngày 17-12-2001 của Thủ tướng Chính phủ) và chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu (theo Nghị định số 10/2002/NĐ-CP) đã tạo ra cơ chế tài chính cho phép các đơn vị này chủ động hơn trong việc tổ chức sắp xếp lại bộ máy và lao động hợp lý theo hướng tinh giản biên chế, nâng cao hiệu quả hoạt động và tăng thu nhập cán bộ, công chức, viên chức. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, qua khảo sát 107 cơ quan hành chính thí điểm khoán biên chế và kinh phí hành chính tại các tỉnh, thành phố, trong năm 2002 đã giảm được 7% biên chế, tiết kiệm được 13,4% tổng kinh phí khoán, thu nhập tăng 55.000đ/người/tháng. Các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo cơ chế mới trên cơ sở đa dạng hóa hoạt động, tăng cường hạch toán, kế toán đã tăng thu trên 16% so với dự toán ban đầu. Tuy nhiên, phạm vi và các kết quả nêu trên vẫn mới ở dạng thí điểm, chưa tạo ra sự thống nhất về nhận thức và cách làm.

Nhà nước đã dành một phần ngân sách để thực hiện cải tiến tiền lương công chức. Các cơ quan chức năng của Nhà nước đã nghiên cứu đề

xuất kiến nghị về việc cải cách tiền lương cho cán bộ, công chức. Tuy nhiên, vì nhiều lý do, mà cơ bản nhất là quan điểm cho rằng ngân sách không đủ kinh phí, nên cho đến nay chúng ta vẫn không thể thay đổi về cơ bản chế độ tiền lương. Các cải tiến chỉ mang tính chất tạm thời, chấp vá, do đó vẫn chưa thể khắc phục được bất hợp lý cơ bản trong hệ thống lương hiện hành (được áp dụng từ năm 1993). Chế độ lương này vẫn mang nặng tính bình quân, cào bằng giữa những người làm việc có hiệu quả với những người làm việc kém, chưa tạo đầy đủ động lực vật chất để người lao động hết lòng vì công việc.

Thực trạng trên cho thấy, bên cạnh những tiến bộ đạt được, vẫn còn nhiều vấn đề cần tiếp tục giải quyết nhằm làm cho các đổi mới về quản lý tài chính công có tác động mạnh hơn vào công cuộc cải cách hành chính.

*c) Một số giải pháp tăng cường quản lý tài chính công trong thời gian tới.*

*Thứ nhất*, phân cấp rõ ràng về quản lý ngân sách, bảo đảm cho các cấp chính quyền địa phương có sự chủ động lớn hơn về nguồn thu và chi ngân sách, trên cơ sở đó chủ động bố trí và thực hiện kế hoạch hoạt động. Cần tiến tới phân cấp cho từng cấp chính quyền có nguồn thu độc lập. Khi có được nguồn thu độc lập, ổn định theo khu vực quản lý của mình, mỗi cấp sẽ tích cực và chủ động hơn trong việc bồi dưỡng và khai thác nguồn thu. Khoản thu độc lập có tính ổn định cao sẽ giúp chính quyền địa phương chủ động bố trí các khoản chi tiêu cố định của mình, không bị lệ thuộc quá nhiều vào cấp trên.

Việc phân bổ tỷ lệ điều tiết theo từng sắc thuế giữa Trung ương và địa phương làm cho việc tính toán trở nên khá phức tạp và không khuyến khích địa phương thu các sắc thuế do Trung ương được hưởng hoặc có tỷ lệ phân bổ cho địa phương thấp. Vì vậy, có thể sử dụng một tỷ lệ điều tiết chung giữa Trung ương và địa phương tính trên tổng số thu từ tất cả các loại thuế. Tỷ lệ này có thể được điều chỉnh theo từng vùng để tạo ra sự phân bổ ngân sách hợp lý giữa các vùng phù hợp với định hướng phát triển của vùng đó. Tỷ lệ thu có thể được quyết định ba năm một lần để tạo ra sự chủ động cho địa phương trong bố trí các khoản chi.

*Thứ hai*, tăng cường quản lý chu trình ngân sách. Quản lý tốt hơn chu trình ngân sách giúp cho các cơ quan, đơn vị khớp giữa kế hoạch hoạt động với kế hoạch tài chính, từ đó có đầy đủ và kịp thời các nguồn lực tài chính để chủ động thực thi các nhiệm vụ. Cần đổi mới các hoạt động từ lập dự toán

ngân sách, cho đến chấp hành và quyết toán ngân sách có tính khoa học và phù hợp hơn với thực tế. Cụ thể là cần tiếp tục đổi mới các căn cứ và quy trình lập các dự toán ngân sách, hoàn thiện thủ tục và cơ chế chấp hành ngân sách, cũng như đổi mới phương thức quyết toán ngân sách. Đặc biệt, cần chuyển các định mức phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực từ dựa trên đầu vào sang căn cứ vào đầu ra.

*Thứ ba*, hoàn thiện các chế độ, định mức chi tiêu. Các định mức chi tiêu hợp lý giúp các cơ quan, đơn vị tính toán chính xác hơn các nguồn lực tài chính cần thiết cũng như có căn cứ khoa học để chi tiêu kinh phí một cách tiết kiệm và thích hợp. Cần tiếp tục hoàn thiện các định mức chi tiêu cụ thể - đặc biệt trong lĩnh vực hành chính - trên cơ sở khách quan và sát hợp hơn với thực tế, theo hướng tạo ra sự chủ động cho cơ quan, đơn vị và khuyến khích tiết kiệm.

*Thứ tư*, tăng cường tính chủ động về tài chính của các đơn vị hành chính sự nghiệp trên cơ sở gắn chi tiêu tài chính với việc cải tiến cơ chế quản lý của các đơn vị này. Việc khoán biên chế và chi phí hành chính đối với các cơ quan hành chính và quyền tự chủ về tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu cần được hoàn chỉnh và áp dụng mở rộng trong thời gian tới.

*Thứ năm*, mở rộng và hoàn thiện kiểm toán ngân sách, góp phần chấn chỉnh kỷ luật tài chính công, phát hiện và ngăn chặn tình trạng lãng phí, tham nhũng. Tăng cường cả kiểm toán nội bộ và kiểm toán của cơ quan nhà nước, làm cho kiểm toán trở thành một hoạt động thường xuyên của các cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước. Hoạt động kiểm toán phải góp phần đánh giá tính kinh tế, hiệu quả trong sử dụng các nguồn lực tài chính của Nhà nước, kịp thời phát hiện và ngăn chặn các hành vi lãng phí, tham nhũng, từ đó chấn chỉnh kỷ luật tài chính trong các cơ quan, đơn vị.

*Thứ sáu*, tăng cường sử dụng ngân sách có hiệu quả, trên cơ sở dành một khoản chi thỏa đáng cho tiền lương trên cơ sở tiếp tục cải cách chế độ tiền lương cán bộ, công chức gắn với kết quả thực thi nhiệm vụ. Yêu cầu quan trọng bậc nhất trong cải cách tiền lương là xây dựng được một hệ thống thang bảng lương và cơ chế nâng lương hợp lý có tác dụng khuyến khích những người làm việc có hiệu quả.

Những cải cách nói trên về tài chính công sẽ tác động trực tiếp đến hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, làm tăng tính tự chủ của các

đơn vị gắn với sự chủ động về tài chính; tạo ra cơ chế tài chính khuyến khích các đơn vị chỉ tiêu có hiệu quả, hướng vào kết quả đầu ra và tiết kiệm ngân sách, trên cơ sở đó tăng thu nhập cho người lao động. Đó chính là những động lực thúc đẩy các cơ quan trong bộ máy nhà nước đổi mới về tổ chức, phương thức hoạt động và nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn, đáp ứng các yêu cầu đang đặt ra của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

Bản sao lưu trữ

**Phần thứ tư**  
**MỘT SỐ VĂN BẢN PHÁP LUẬT**  
**VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Bản sao lưu trữ





## A. NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG VỀ PHƯƠNG HƯỚNG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

---

### QUYẾT ĐỊNH SỐ 136/2001/QĐ-TTg NGÀY 17-9-2001 CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

*Phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước  
giai đoạn 2001 - 2010*

#### THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 30 tháng 9 năm 1992;*

*Căn cứ Nghị quyết của Chính phủ số 06/2001/NQ-CP ngày 6 tháng 6 năm 2001 tại phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 5 năm 2001;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ,*

#### QUYẾT ĐỊNH

**Điều 1.** Phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

**Điều 2.** Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

PHAN VĂN KHẢI

# CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2001 - 2010

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg  
ngày 17 tháng 9 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ)*

## I. THỰC TRẠNG NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG THUẬN LỢI, KHÓ KHĂN ĐỐI VỚI CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2001 - 2010

### 1. Thực trạng nền hành chính nhà nước

Thực hiện Nghị quyết Đại hội VII, Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Nghị quyết Đại hội VIII, các Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 6 (lần 2) và Trung ương 7 (khóa VIII), công cuộc cải cách hành chính trong 10 năm qua (1991 - 2000) đã góp phần quan trọng vào sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Những kết quả rõ nét, có ý nghĩa của cải cách hành chính thời gian qua là:

- Chức năng và hoạt động của các cơ quan trong hệ thống hành chính từ Chính phủ, các Bộ, ngành Trung ương đến Ủy ban nhân dân các cấp đã có nhiều thay đổi tiến bộ, tập trung nhiều hơn vào quản lý nhà nước;

- Từng bước đổi mới thể chế hành chính trên các lĩnh vực, trước hết là hình thành thể chế kinh tế phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp được sắp xếp, điều chỉnh tinh giản hơn trước; bộ máy hành chính từ Trung ương đến cơ sở vận hành phát huy tác dụng, hiệu quả tốt hơn;

- Việc quản lý, sử dụng cán bộ, công chức được đổi mới một bước theo các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức: từ khâu tuyển chọn, đánh giá, thi nâng ngạch, khen thưởng, kỷ luật đến đào tạo, bồi dưỡng. Chế độ, chính sách tiền lương bước đầu được cải cách theo hướng tiền tệ hóa.

Tuy nhiên, nền hành chính nhà nước còn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp, chưa đáp ứng được những yêu cầu của cơ chế quản lý mới cũng như yêu cầu phục vụ nhân dân trong điều kiện mới, hiệu lực, hiệu quả quản lý chưa cao:

- Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xác định thật rõ và phù hợp; sự phân công, phân cấp giữa các ngành và các cấp chưa thật rành mạch;

- Hệ thống thể chế hành chính chưa đồng bộ, còn chồng chéo và thiếu thống nhất; thủ tục hành chính trên nhiều lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp; trật tự, kỷ cương chưa nghiêm;

- Tổ chức bộ máy còn chồng chéo, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính vừa tập trung quan liêu lại vừa phân tán, chưa thông suốt; chưa có những cơ chế, chính sách tài chính thích hợp với hoạt động của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức làm dịch vụ công;

- Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; phong cách làm việc chậm đổi mới; tệ quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân tiếp tục diễn ra nghiêm trọng trong một bộ phận cán bộ, công chức;

- Bộ máy hành chính ở các địa phương và cơ sở chưa thực sự gần bó với dân, không nắm chắc được những vấn đề nổi cộm trên địa bàn, lúng túng, bị động khi xử lý các tình huống phức tạp.

Tình hình trên đây do nhiều *nguyên nhân* gây ra. *Trước hết*, nhận thức của cán bộ, công chức về vai trò và chức năng quản lý của Nhà nước, về xây dựng bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nhà nước trong tình hình mới, điều kiện mới chưa thật rõ ràng và chưa thống nhất, còn nhiều vấn đề về lý luận và thực tiễn chưa được làm sáng tỏ, còn nhiều chủ trương, chính sách, quy định của pháp luật ra đời trong cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp chưa được kịp thời sửa đổi, thay thế. *Thứ hai*, việc triển khai các nhiệm vụ về cải cách hành chính chưa được tiến hành đồng bộ với đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị do Đảng lãnh đạo, cải cách hành chính chưa gần bó chặt chẽ với đổi mới hoạt động lập pháp và cải cách tư pháp. *Thứ ba*, cải cách hành chính gặp trở ngại lớn do đụng chạm đến lợi ích cục bộ của nhiều cơ quan hành chính, nhiều cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước ở Trung ương và địa phương; ảnh hưởng của cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp còn đè nặng lên nếp nghĩ, cách làm của không ít cán bộ, công

chức; cuộc cải cách chưa được chuẩn bị tốt về mặt tư tưởng. *Thứ tư*, các chế độ, chính sách về tổ chức và cán bộ, về tiền lương còn nhiều điều chưa phù hợp, chưa tạo ra động lực thúc đẩy công cuộc cải cách. *Thứ năm*, là những thiếu sót trong công tác chỉ đạo của Chính phủ, các Bộ, ngành Trung ương và Ủy ban nhân dân các địa phương trong việc tiến hành cải cách hành chính; sự chỉ đạo thực hiện các chủ trương đã đề ra thiếu kiên quyết và chưa thống nhất.

## **2. Bài học về cải cách hành chính**

Từ thực tiễn tiến hành cải cách hành chính 10 năm qua, trên cơ sở những kết quả đã đạt được và những khuyết điểm, có thể rút ra mấy bài học chung sau đây:

- Cải cách hành chính là nhiệm vụ rộng lớn, liên quan đến nhiều lĩnh vực, phải được tiến hành đồng bộ trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, gắn với xây dựng và chỉnh đốn Đảng, gắn với cải cách bộ máy nhà nước nói chung;

- Kết hợp chặt chẽ cải cách hành chính với cải cách kinh tế trong từng bước đi và trong từng lĩnh vực, trên từng địa bàn, tạo ra sự ăn khớp và thúc đẩy lẫn nhau giữa cải cách hành chính và đổi mới cơ chế quản lý kinh tế;

- Cải cách hành chính là công việc nhạy cảm, khó khăn, đòi hỏi các cơ quan chỉ đạo có quan điểm, nguyên tắc nhất quán, có chương trình hành động thiết thực trong từng thời gian; sự lãnh đạo, chỉ đạo cuộc cải cách phải tập trung, thống nhất với quyết tâm và ý chí cải cách mạnh mẽ;

- Cải cách hành chính phải được triển khai đồng bộ từ trên xuống, từ dưới lên, coi trọng, khuyến khích những sáng kiến, thử nghiệm của địa phương và cơ sở, xác định được khâu đột phá trong từng giai đoạn, tìm ra được động lực cụ thể thúc đẩy các hoạt động cải cách;

- Cải cách hành chính phải xuất phát từ thực tiễn Việt Nam với đặc điểm, truyền thống, bản sắc Việt Nam; đồng thời tham khảo, học hỏi kiến thức, kinh nghiệm của các nước về tổ chức và hoạt động quản lý để vận dụng thích hợp.

## **3. Thuận lợi và khó khăn đối với cải cách hành chính trong thời gian tới**

10 năm mở đầu của thế kỷ XXI sẽ là giai đoạn có *nhều cơ hội và thuận lợi* để đẩy mạnh hơn nữa tiến trình cải cách hành chính:

- Những bài học thực tiễn về cải cách hành chính 10 năm qua là cơ sở tốt cho những quyết định mới về cải cách hành chính trong thời gian tới;

- Yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tạo ra sự thúc đẩy mạnh mẽ đối với cải cách nền hành chính gắn với quá trình cải cách kinh tế. Quá trình hội nhập khu vực và quốc tế tiếp tục mở rộng cơ hội cho sự hợp tác, trao đổi và học tập kinh nghiệm về cải cách hành chính giữa Việt Nam với các nước.

Tuy nhiên, cuộc cải cách hành chính cũng đứng trước *nhiều khó khăn, thách thức*:

- Thách thức lớn nhất đối với yêu cầu xây dựng hệ thống hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, quản lý có hiệu lực, hiệu quả là những yếu kém kéo dài của bộ máy hành chính nhà nước, tệ quan liêu, nạn tham nhũng, sự thoái hóa về phẩm chất, đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức;

- Phạm vi và quy mô rộng lớn của cải cách hành chính đòi hỏi phải tiến hành một cách liên tục, với quyết tâm cao, vừa làm vừa nghiên cứu, tổng kết thử nghiệm những mô hình tổ chức và quản lý mới. Các cơ quan hành chính nhà nước phải phấn đấu tự đổi mới, tự cải cách mình để thực hiện cho được mục tiêu xây dựng một nền hành chính dân chủ và từng bước hiện đại hóa, thực hiện được đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường được pháp chế, kỷ cương nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Cải cách hành chính được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị và cải cách bộ máy nhà nước nói chung. Trên thực tế còn nhiều vấn đề quan trọng, có ý nghĩa quyết định đối với việc xác định nội dung và phương thức tiến hành cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, cần phải tiếp tục nghiên cứu để có kết luận rõ;

- Sức ỳ của cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp còn ảnh hưởng khá nặng đến nếp nghĩ, phong cách làm việc của một bộ phận cán bộ, công chức, trong khi đó cuộc cải cách lại được tiến hành trong điều kiện còn thiếu kiến thức và kinh nghiệm quản lý nhà nước trong cơ chế kinh tế mới, trước yêu cầu xây dựng hệ thống hành chính nhà nước dân chủ và hiện đại.

## **II. MỤC TIÊU CỦA CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2001 - 2010 VÀ QUAN ĐIỂM CẢI CÁCH**

### **1. Mục tiêu**

Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 là: xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch,

vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Những mục tiêu cụ thể của Chương trình là:

*1.1. Hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính, cơ chế, chính sách phù hợp với thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trước hết là các thể chế về kinh tế, về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính.*

Tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, khắc phục tính cục bộ trong việc chuẩn bị, soạn thảo các văn bản; đề cao trách nhiệm của từng cơ quan trong quá trình xây dựng thể chế; phát huy dân chủ, huy động trí tuệ của nhân dân để nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật.

*1.2. Xóa bỏ về cơ bản các thủ tục hành chính mang tính quan liêu, rườm rà, gây phiền hà cho doanh nghiệp và nhân dân; hoàn thiện các thủ tục hành chính mới theo hướng công khai, đơn giản và thuận tiện cho dân.*

*1.3. Các cơ quan trong hệ thống hành chính được xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng; chuyển được một số công việc và dịch vụ không cần thiết phải do cơ quan nhà nước thực hiện cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận.*

*1.4. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gọn nhẹ, hợp lý theo nguyên tắc Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện.*

Bộ máy của các Bộ được điều chỉnh về cơ cấu trên cơ sở phân biệt rõ chức năng, phương thức hoạt động của các bộ phận tham mưu, thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công.

*1.5. Đến năm 2005, về cơ bản xác định xong và thực hiện được các quy định mới về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương; định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị và nông thôn.*

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện được tổ chức lại gọn nhẹ, thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước theo nhiệm vụ và thẩm quyền được xác định trong Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi). Xác định rõ tính chất, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc của chính quyền cấp xã.

1.6. Đến năm 2010, đội ngũ cán bộ, công chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, chuyên nghiệp, hiện đại. Tuyệt đại bộ phận cán bộ, công chức có phẩm chất tốt và đủ năng lực thi hành công vụ, tận tụy phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước và phục vụ nhân dân.

1.7. Đến năm 2005, tiền lương của cán bộ, công chức được cải cách cơ bản, trở thành động lực của nền công vụ, bảo đảm cuộc sống của cán bộ, công chức và gia đình.

1.8. Đến năm 2005, cơ chế tài chính được đổi mới thích hợp với tính chất của cơ quan hành chính và tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công.

1.9. Nền hành chính nhà nước được hiện đại hóa một bước rõ rệt. Các cơ quan hành chính có trang thiết bị tương đối hiện đại phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước kịp thời và thông suốt. Hệ thống thông tin điện tử của Chính phủ được đưa vào hoạt động.

**2. Cuộc cải cách hành chính đặt trong khuôn khổ các quan điểm và chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về đổi mới hệ thống chính trị và cải cách bộ máy nhà nước**

- Cải cách và hoàn thiện nền hành chính nhà nước gắn liền với xây dựng, chỉnh đốn Đảng, đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng, nhằm giữ vững và phát huy bản chất của giai cấp công nhân, xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng.

- Nền hành chính phải được tổ chức thành một hệ thống thống nhất ổn định, hoạt động thông suốt, trên cơ sở phân công, phân cấp và chế độ trách nhiệm rành mạch, có kỷ cương nghiêm ngặt, cơ quan hành chính và cán bộ, công chức nhà nước chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân. Áp dụng các cơ chế, biện pháp hữu hiệu ngăn ngừa những hành vi mất dân chủ, tự do, tùy tiện, quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu, gây phiền hà cho dân.

- Các chủ trương, giải pháp cải cách hành chính phải gắn liền chặt chẽ với bước đi của đổi mới kinh tế, với yêu cầu phát triển đất nước trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, hình thành và hoàn thiện các yếu tố của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giữ vững trật tự, kỷ cương trong các hoạt động kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống của nhân dân.

- Cải cách hành chính là nhiệm vụ rộng lớn, phức tạp đòi hỏi có tầm nhìn bao quát với những giải pháp đồng bộ, kết hợp chặt chẽ cải cách hành chính với đổi mới hoạt động lập pháp, cải cách tư pháp.



- Cải cách hành chính phải được tiến hành từng bước vững chắc, có trọng tâm, trọng điểm, lựa chọn khâu đột phá trong từng giai đoạn cụ thể.

### III. NỘI DUNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2001 - 2010

#### 1. Cải cách thể chế

*1.1. Xây dựng và hoàn thiện các thể chế, trước hết là thể chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước*

Trong 5 năm tới, chú trọng một số thể chế then chốt sau đây:

- Thể chế về thị trường vốn và tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường lao động, thị trường dịch vụ.

- Thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính, trước hết là tổ chức và hoạt động của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp.

- Thể chế về quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân, như: thu thập ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng, trưng cầu dân ý, xử lý các hành vi trái pháp luật của cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước trong khi thi hành công vụ; thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành chính và của Tòa án trong việc giải quyết khiếu kiện của nhân dân.

- Thể chế về thẩm quyền quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng; phân biệt rõ quyền của chủ sở hữu, quyền quản lý hành chính nhà nước và quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp.

*1.2. Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

- rà soát và hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật theo từng lĩnh vực, loại bỏ những quy định pháp luật không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp. Phát huy hiệu quả của cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản quy phạm pháp luật.

- Tăng cường năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khắc phục tình trạng luật, pháp lệnh chờ nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành.

- Để nâng cao chất lượng và tránh tình trạng thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cần thiết phải nghiên cứu đổi mới phương thức, quy trình xây dựng pháp luật từ khâu đầu cho đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội.

- Ban hành các quy định bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật, tổ chức tốt việc lấy ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân, của những người là đối tượng điều chỉnh của văn bản trước khi ban hành.

- Các văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng Công báo hoặc yết thị, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ngay sau khi ký ban hành để công dân và các tổ chức có điều kiện tìm hiểu và thực hiện.

### *1.3. Bảo đảm việc tổ chức thực thi pháp luật nghiêm minh của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức*

- Cung cấp cho cán bộ, công chức đầy đủ thông tin về chính sách, pháp luật của Nhà nước để vận dụng, giải quyết công việc theo chức trách và thẩm quyền.

- Thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, chế độ thông tin công khai cho dân về chủ trương, chính sách của Nhà nước, của chính quyền địa phương; chế độ cán bộ lãnh đạo chủ chốt của các ngành ở Trung ương và địa phương định kỳ trực tiếp gặp gỡ, đối thoại giải quyết các vấn đề do doanh nghiệp và nhân dân đặt ra.

- Phát huy hiệu lực của các thiết chế thanh tra, kiểm sát và tài phán để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, giữ gìn kỷ cương xã hội. Phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan thanh tra và Tòa hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện của dân đối với các cơ quan và cán bộ, công chức.

- Mở rộng dịch vụ tư vấn pháp luật cho nhân dân, cho người nghèo, người thuộc diện chính sách và đồng bào dân tộc ít người, vùng sâu, vùng xa. Tạo điều kiện cho các luật sư hoạt động tư vấn có hiệu quả theo pháp luật.

### *1.4. Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính*

- Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính nhằm bảo đảm tính pháp lý, hiệu quả, minh bạch và công bằng trong khi giải quyết công việc hành chính. Loại bỏ những thủ tục rườm rà, chồng chéo dễ bị lợi dụng để tham nhũng, gây

khó khăn cho dân. Mở rộng cải cách thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực, xóa bỏ kịp thời những quy định không cần thiết về cấp phép và thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, kiểm dịch, giám định.

Mẫu hóa thống nhất trong cả nước các loại giấy tờ mà công dân hoặc doanh nghiệp cần phải làm khi có yêu cầu giải quyết các công việc về sản xuất, kinh doanh và đời sống.

- Ban hành cơ chế kiểm tra cán bộ, công chức tiếp nhận và giải quyết công việc của dân; xử lý nghiêm người có hành vi sách nhiễu, hách dịch, vô trách nhiệm; khen thưởng những người hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

- Mở rộng thực hiện cơ chế "một cửa" trong việc giải quyết công việc của cá nhân và tổ chức ở các cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Cơ quan hành chính các cấp có trách nhiệm giải quyết công việc của cá nhân và tổ chức phải niêm yết công khai, đầy đủ mọi thủ tục, trình tự, lệ phí, lịch công tác tại trụ sở làm việc.

- Quy định cụ thể và rõ ràng trách nhiệm cá nhân trong khi thi hành công vụ. Việc xác định quyền hạn và trách nhiệm của cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ phải đi liền với việc đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức.

## **2. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính**

*2.1. Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp cho phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong tình hình mới*

- Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ tập trung thực hiện chức năng xây dựng, ban hành thể chế, kế hoạch, chính sách, quản lý vĩ mô đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, chỉ đạo và kiểm tra thực hiện.

- Phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; trách nhiệm của tập thể và trách nhiệm cá nhân trong cơ quan hành chính các cấp.

- Định rõ vai trò, chức năng và trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp phù hợp với yêu cầu đổi mới sự phân cấp quản lý hành chính giữa Trung ương và địa phương, gắn với các bước phát triển của cải cách kinh tế.

*2.2. Từng bước điều chỉnh những công việc mà Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương đảm nhiệm để khắc phục những chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ.*

*Chuyển cho các tổ chức xã hội, tổ chức phi Chính phủ hoặc doanh nghiệp làm những công việc về dịch vụ không cần thiết phải do cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp thực hiện.*

*2.3. Đến năm 2005, về cơ bản ban hành xong và áp dụng các quy định mới về phân cấp Trung ương - địa phương, phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương, nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương, tăng cường mối liên hệ và trách nhiệm của chính quyền trước nhân dân địa phương. Gắn phân cấp công việc với phân cấp về tài chính, tổ chức và cán bộ. Định rõ những loại việc địa phương toàn quyền quyết định, những việc trước khi địa phương quyết định phải có ý kiến của Trung ương và những việc phải thực hiện theo quyết định của Trung ương.*

#### *2.4. Bố trí lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ*

- Xây dựng cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ làm chức năng quản lý nhà nước. Trên cơ sở xác định, điều chỉnh chức năng của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại, về mối quan hệ giữa các ngành, các lĩnh vực trong tình hình mới mà định lại số lượng và cơ cấu các Bộ, cơ quan ngang Bộ, làm cho bộ máy của Chính phủ gọn nhẹ, chức trách rõ ràng, làm việc khoa học, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Điều chỉnh tổ chức các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước cho phù hợp với cơ cấu của Chính phủ. Đổi tên một số Bộ, cơ quan ngang Bộ cho phù hợp với nội dung và phạm vi trách nhiệm quản lý nhà nước.

- Giảm mạnh các cơ quan thuộc Chính phủ và tổ chức trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Chỉ duy trì một số ít cơ quan thuộc Chính phủ có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ phục vụ cho công việc quản lý vĩ mô của Chính phủ.

- Định rõ tính chất, phương thức hoạt động của các tổ chức tư vấn do Thủ tướng Chính phủ thành lập. Chỉ thành lập các tổ chức này khi Chính phủ có yêu cầu chỉ đạo tập trung những nhiệm vụ quan trọng liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Các tổ chức này không có bộ máy chuyên trách và biên chế riêng, bộ phận thường trực đặt tại Bộ hoặc cơ quan ngang Bộ có liên quan nhiều nhất.

- Trên cơ sở xác định đúng chức năng quản lý nhà nước và phạm vi quản lý của mỗi Bộ, cơ quan ngang Bộ, tách chức năng quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ đối với toàn ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước với việc chỉ đạo, điều hành các tổ chức sự nghiệp có tính chất dịch vụ công trực thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ.

### *2.5. Điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ*

- Tách chức năng quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước với chức năng điều hành các tổ chức sự nghiệp công trực thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; theo đó, tách tổ chức hành chính với tổ chức sự nghiệp công để hoạt động theo các cơ chế riêng, phù hợp, có hiệu quả.

- Cơ cấu lại tổ chức bộ máy bên trong của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, làm cho bộ máy tinh gọn, hợp lý, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mỗi cơ quan; định rõ tính chất và các loại hình tổ chức trực thuộc để tham mưu và thực thi pháp luật.

### *2.6. Cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương*

- Quy định các tiêu chí cụ thể đối với từng loại đơn vị hành chính ở nước ta để đi đến ổn định, chấm dứt tình trạng chia, tách nhiều như thời gian qua.

- Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa Trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị với chính quyền ở nông thôn; tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở từng cấp căn cứ vào quy định của Hiến pháp (sửa đổi) và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi).

- Sắp xếp, tổ chức lại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp theo hướng trách nhiệm rõ ràng, phân công rành mạch, bộ máy gọn nhẹ, tăng cường tính chuyên nghiệp, giải quyết nhanh công việc của cá nhân và tổ chức.

### *2.7. Cải tiến phương thức quản lý, lề lối làm việc của cơ quan hành chính các cấp*

- Xác định rõ các nguyên tắc làm việc và quy chế phối hợp trong sự vận hành bộ máy hành chính. Định rõ phạm vi, thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị về kết quả hoạt động của bộ máy do mình phụ trách.

- Loại bỏ những việc làm hình thức, không có hiệu quả thiết thực, giảm hội họp, giảm giấy tờ hành chính. Tăng cường trách nhiệm và năng lực của cơ quan hành chính trong giải quyết công việc của cá nhân và tổ chức.

### *2.8. Thực hiện từng bước hiện đại hóa nền hành chính*

- Triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của hệ thống hành chính nhà nước; áp dụng các công cụ, phương pháp quản lý tiên tiến, hiện đại trong các cơ quan hành chính nhà nước.

- Tăng cường đầu tư để đến năm 2010, các cơ quan hành chính có trang thiết bị tương đối hiện đại, cơ quan hành chính cấp xã trong cả nước có trụ sở và phương tiện làm việc bảo đảm nhiệm vụ quản lý; mạng tin học diện rộng của Chính phủ được thiết lập tới cấp xã.

### **3. Đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức**

#### **3.1. Đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức**

Đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức phù hợp với quá trình phát triển kinh tế - xã hội và cải cách hành chính:

- Tiến hành tổng điều tra, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức nhằm xác định chính xác số lượng, chất lượng của toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức, trên cơ sở đó quy hoạch, xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, quản lý đội ngũ cán bộ, công chức. Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu cán bộ, công chức để từng bước chuyển sang quản lý cán bộ, công chức bằng hệ thống tin học ở các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và ở địa phương;

- Sửa đổi, bổ sung hệ thống ngạch, bậc, các quy định hiện hành về tiêu chuẩn nghiệp vụ, chức danh cán bộ, công chức. Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh phù hợp với thực tiễn Việt Nam, với yêu cầu công tác chuyên môn của từng đối tượng, làm căn cứ cho việc đánh giá năng lực của cán bộ, công chức;

- Xác định cơ cấu cán bộ, công chức hợp lý gắn với chức năng, nhiệm vụ trong các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và ở địa phương, làm cơ sở cho việc định biên và xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức. Cải tiến phương pháp định biên làm căn cứ cho việc quyết định về số lượng, chất lượng và cơ cấu cán bộ, công chức phù hợp với khối lượng và chất lượng công việc của từng cơ quan hành chính;

- Hoàn thiện chế độ tuyển dụng cán bộ, công chức, thực hiện quy chế mới về đánh giá, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức để nâng cao chất lượng hoạt động công vụ. Cơ chế thi tuyển phải bảo đảm tính dân chủ, công khai, chọn đúng người đủ tiêu chuẩn vào bộ máy nhà nước, chú ý bảo đảm một tỷ lệ thích đáng cán bộ, công chức nữ trong các ngành, lĩnh vực khác nhau;

- Xây dựng quy định thống nhất về tinh giản biên chế trong cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp ở Trung ương và địa phương để thực hiện được việc thường xuyên đưa ra khỏi bộ máy những cán bộ, công chức không đủ năng lực, trình độ, những người vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức nghề nghiệp,

tạo điều kiện đổi mới, trẻ hóa, nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức;

- Đổi mới, nâng cao năng lực của các cơ quan và cán bộ làm nhiệm vụ quản lý cán bộ, công chức, công vụ phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ của thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa;

- Sửa đổi việc phân cấp trách nhiệm quản lý cán bộ, công chức. Mở rộng quyền và trách nhiệm quản lý cán bộ, công chức của chính quyền địa phương. Phân cấp quản lý về nhân sự đi liền với phân cấp về nhiệm vụ và phân cấp về tài chính.

### *3.2. Cải cách tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ*

Cải cách tiền lương theo quan điểm: coi tiền lương là hình thức đầu tư trực tiếp cho con người, đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội, góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức và hoạt động công vụ. Những việc chính là:

- Nâng mức lương tối thiểu cho cán bộ, công chức đủ sống bằng lương. Cải cách hệ thống thang lương, bảng lương trên cơ sở xem xét tính chất và đặc điểm lao động của các loại cán bộ, công chức; điều chỉnh bội số và hệ số tiền lương trong các thang, bảng lương;

- Chậm nhất đến năm 2005, thực hiện xong cải cách cơ bản chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, thực hiện tiền tệ hóa đầy đủ tiền lương, điều chỉnh tiền lương tương ứng với nhịp độ tăng thu nhập trong xã hội;

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ phụ cấp ngoài tiền lương theo ngạch, bậc, theo cấp bậc chuyên môn, nghiệp vụ cán bộ, công chức cho cán bộ, công chức làm việc trong điều kiện khó khăn, nguy hiểm, độc hại;

- Ban hành và thực hiện chế độ tiền thưởng đối với cán bộ, công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ và các chế độ đãi ngộ khác ngoài tiền lương đối với cán bộ, công chức.

### *3.3. Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức*

- Đánh giá lại công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, xây dựng và triển khai kế hoạch về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước theo từng loại: cán bộ, công chức làm nhiệm vụ tham mưu hoạch định chính sách; cán bộ, công chức các ngạch hành chính, sự nghiệp và cán bộ chính quyền cơ sở.

- Tiếp tục đổi mới nội dung chương trình và phương thức đào tạo, bồi dưỡng, chú trọng nâng cao kiến thức, kỹ năng hành chính cho đội ngũ cán

bộ, công chức theo chức trách, nhiệm vụ đang đảm nhận. Mỗi loại cán bộ, công chức có chương trình, nội dung đào tạo và bồi dưỡng phù hợp.

Kết hợp đào tạo chính quy với các hình thức đào tạo không chính quy, đào tạo trong nước và gửi đi đào tạo ngoài nước. Khuyến khích cán bộ, công chức tự học có sự giúp đỡ của Nhà nước.

- Tổ chức lại hệ thống cơ sở đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức; điều chỉnh sự phân công giữa các cơ sở đào tạo. Tạo điều kiện để Học viện Hành chính quốc gia, các trường đào tạo cán bộ của các tỉnh, thành phố có thể chủ động đào tạo một bộ phận nhân lực phục vụ bộ máy hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương.

#### *3.4. Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức cán bộ, công chức*

- Tăng cường các biện pháp giáo dục cán bộ, công chức về tinh thần trách nhiệm, ý thức tận tâm, tận tụy với công việc. Xây dựng tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp cán bộ, công chức. Tôn vinh nghề nghiệp, danh dự của người cán bộ, công chức.

- Ban hành và thực hiện nghiêm Quy chế công vụ, gắn với thực hiện Quy chế dân chủ trong các cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện triệt để nguyên tắc công khai hóa hoạt động công vụ, nhất là trong các công việc có quan hệ trực tiếp với công dân, trong lĩnh vực tài chính, ngân sách; bảo đảm thực hiện kỷ cương của bộ máy, nâng cao trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật của đội ngũ cán bộ, công chức.

- Đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Thực hiện chế độ kiểm toán và các chế độ bảo vệ công sản và ngân sách nhà nước.

### **4. Cải cách tài chính công**

*4.1. Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương và các ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách.*

*4.2. Bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc ở địa phương; quyền quyết định của các Bộ, Sở, Ban, ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách.*



*4.3. Trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công, trong 2 năm 2001 và 2002 thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, xóa bỏ chế độ cấp kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng cách tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chi tiêu theo mục tiêu của cơ quan hành chính, đổi mới hệ thống định mức chi tiêu cho đơn giản hơn, tăng quyền chủ động của cơ quan sử dụng ngân sách.*

#### *4.4. Đổi mới cơ bản cơ chế tài chính đối với khu vực dịch vụ công*

- Xây dựng quan niệm đúng về dịch vụ công. Nhà nước có trách nhiệm chăm lo đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân, nhưng không phải vì thế mà mọi công việc về dịch vụ công đều do cơ quan nhà nước trực tiếp đảm nhận. Trong từng lĩnh vực định rõ những công việc mà Nhà nước phải đầu tư và trực tiếp thực hiện, những công việc cần phải chuyển để các tổ chức xã hội đảm nhiệm.

Nhà nước có các chính sách, cơ chế tạo điều kiện để doanh nghiệp, tổ chức xã hội và nhân dân trực tiếp làm các dịch vụ phục vụ sản xuất và đời sống dưới sự hướng dẫn, hỗ trợ và kiểm tra, kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước.

- Xóa bỏ cơ chế cấp phát tài chính theo kiểu "xin - cho", ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có điều kiện như trường đại học, bệnh viện, viện nghiên cứu, v.v... trên cơ sở xác định nhiệm vụ phải thực hiện, mức hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước và phần còn lại do các đơn vị tự trang trải.

*4.5. Thực hiện thí điểm để áp dụng rộng rãi một số cơ chế tài chính mới, như:*

- Cho thuê đơn vị sự nghiệp công, cho thuê đất để xây dựng cơ sở nhà trường, bệnh viện; chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đối với cán bộ, công chức chuyển từ các đơn vị công lập sang dân lập;

- Cơ chế khuyến khích các nhà đầu tư trong nước, nước ngoài đầu tư phát triển các cơ sở đào tạo dạy nghề, đại học, trên đại học, cơ sở chữa bệnh có chất lượng cao ở các thành phố, khu công nghiệp; khuyến khích liên doanh và đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào lĩnh vực này;

- Thực hiện cơ chế khoán một số loại dịch vụ công cộng như: vệ sinh đô thị, cấp, thoát nước, cây xanh công viên, nước phục vụ nông nghiệp...;

- Thực hiện cơ chế hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan hành chính.

*4.6. Đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước, xóa bỏ tình trạng nhiều đầu mối thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch về tài chính công, tất cả các chỉ tiêu tài chính đều được công bố công khai.*

## **IV. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

### **1. Các giải pháp chủ yếu**

#### *1.1. Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành*

Cải cách hành chính đòi hỏi sự đổi mới sâu sắc trong tư duy, nhận thức về tổ chức thực hiện cải cách. Qua những bài học sâu sắc về cải cách hành chính thời gian qua, cần tăng cường công tác chỉ đạo, triển khai cải cách hành chính từ Trung ương một cách quyết liệt. Để thực hiện được Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 cần có quyết tâm chính trị của các cấp lãnh đạo cao của Đảng và Nhà nước, của những người đứng đầu các cơ quan hành chính các cấp.

#### *1.2. Thực hiện cải cách hành chính đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị*

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 phải được tổ chức thực hiện đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị. Đảng lãnh đạo toàn bộ hoạt động của Nhà nước, trong đó bộ máy hành pháp là công cụ quan trọng thực hiện đường lối, chính sách của Đảng. Sự đổi mới tổ chức và hoạt động của Đảng, trước hết là đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với cải cách hành chính. Sự chỉ đạo cải cách hành chính phải gắn chặt với sự chỉ đạo đổi mới hoạt động lập pháp và cải cách tư pháp.

#### *1.3. Thực hiện cải cách hành chính đồng bộ từ Trung ương tới địa phương*

Thực hiện đồng bộ cải cách hành chính ở các ngành, các cấp; trước hết tập trung làm mạnh ở các Bộ, ngành Trung ương, từ đó tạo tiền đề động viên, thúc đẩy cải cách hành chính của chính quyền địa phương. Cần khắc phục sự thụ động, không khẩn trương của các Bộ, ngành Trung ương trong việc sửa đổi những thể chế không còn phù hợp; trong việc phân cấp cho chính quyền địa phương.

Xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính trong phạm vi mình phụ trách. Từ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đến các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp phải thực sự dành công sức chỉ đạo và tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm vụ về cải cách hành chính đã đề ra, coi đó là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên trong toàn bộ hoạt động chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp.

#### *1.4. Bố trí đủ nguồn tài chính và nhân lực*

Để thực hiện được Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, cần phải huy động và bố trí đủ cán bộ có năng lực cho việc chuẩn bị và thực hiện các nhiệm vụ đã đề ra. Nâng cao năng lực nghiên cứu và chỉ đạo của các cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện nhiệm vụ cải cách hành chính.

Bố trí nguồn lực tài chính cần thiết từ ngân sách nhà nước để xây dựng và thực hiện các chương trình hành động cụ thể đã xác định.

#### *1.5. Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền*

Cải cách hành chính không chỉ là công việc riêng của hệ thống hành chính mà là yêu cầu chung của toàn xã hội. Vì vậy, cần tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến thông tin để mọi cán bộ, công chức và người dân nhận thức đúng về cải cách bộ máy nhà nước và cải cách hành chính. Cần có những biện pháp thiết thực để thực hiện quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính.

## **2. Các giai đoạn thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010**

Chương trình tổng thể 10 năm được chia làm 2 giai đoạn:

- *Giai đoạn 1 (2001 - 2005):* nhiệm vụ trọng tâm là:

+ Xác định rành mạch chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan hành chính từ Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tới Ủy ban nhân dân các cấp;

+ Thực hiện xong về cơ bản việc phân cấp chức năng và thẩm quyền về quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương; giữa các cấp chính quyền địa phương;

+ Đổi mới cơ chế hoạt động và quản lý tài chính công đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp;

+ Thực hiện xong về cơ bản việc cải cách chế độ tiền lương cán bộ, công chức theo tinh thần Nghị quyết Đại hội IX của Đảng.

Các giải pháp chính trong hai năm 2001 - 2002:

+ Tiếp tục hoàn thiện thể chế tổ chức bộ máy nhà nước thông qua sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước;

+ Các Bộ, ngành Trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiếp tục triển khai thực hiện việc rà soát chức năng, nhiệm vụ, xác định cơ cấu tổ chức và thực hiện tinh giản biên chế theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 207/1999/QĐ-TTg ngày 25 tháng 10 năm 1999 và Nghị quyết của Chính phủ số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000;

+ Có chính sách giải quyết thoả đáng số người dôi ra;

+ Cuối năm 2002, chuẩn bị xong đề án cải cách cơ bản tiền lương cán bộ, công chức để có thể thực hiện từ năm 2003;

+ Xây dựng và đưa vào thực hiện các cơ chế mới về tổ chức và hoạt động của trường đại học, bệnh viện, viện nghiên cứu khoa học;

+ Trình Quốc hội khóa mới (khóa XI) trong năm 2002 phê chuẩn cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã được đổi mới theo tinh thần cải cách hành chính.

- *Giai đoạn 2 (2006 - 2010)*: Trên cơ sở các kết quả đã đạt được trong giai đoạn 1, tiếp tục điều chỉnh, hoàn chỉnh, làm cho bộ máy của Chính phủ và toàn bộ hệ thống quản lý hành chính nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện được mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

### **3. Các chương trình hành động thực hiện Chương trình tổng thể**

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 được thực hiện thông qua các chương trình hành động cụ thể sau đây:

#### **3.1. Chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật**

- *Nội dung chủ yếu:*

+ Đổi mới quy trình, thủ tục chuẩn bị và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, phương thức hợp tác và phân công giữa các cơ quan có liên quan trong chuẩn bị và ban hành văn bản;

+ Huy động sự tham gia của chuyên gia, nhân dân và các bộ phận chủ yếu có liên quan đến các quy định nêu trong văn bản vào quá trình xây dựng và thông qua văn bản;

+ Sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và các Nghị định có liên quan; xây dựng và ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương;

+ Tăng cường năng lực các cơ quan, tổ chức trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- *Thời gian thực hiện:* 2001 - 2010, chia 2 giai đoạn là: 2001 - 2005 và 2006 - 2010.

- *Cơ quan chủ trì:* Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ.

**3.2. Chương trình nghiên cứu xác định vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước**

- *Nội dung chủ yếu:*

+ Xác định vai trò, chức năng của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ theo hướng tập trung vào thực hiện quản lý nhà nước vĩ mô toàn xã hội;

+ Rà soát chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành Trung ương để khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp; loại bỏ dần các công việc không nhất thiết do cơ quan nhà nước làm;

+ Nghiên cứu xác định lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

+ Tinh giản các cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước;

+ Xác định cơ cấu hợp lý, gọn nhẹ các tổ chức bên trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

+ Xác định vai trò, chức năng của chính quyền địa phương các cấp, phân biệt rõ tính chất, phương thức quản lý của chính quyền ở đô thị và chính quyền ở nông thôn;

+ Nghiên cứu và thực hiện sự phân cấp Trung ương và địa phương trên các ngành và lĩnh vực;

+ Xác định cơ cấu tổ chức bộ máy phù hợp của chính quyền các cấp.

- *Thời gian thực hiện:* 2001 - 2010, chia 2 giai đoạn là: 2001 - 2005 và 2006 - 2010.

- *Cơ quan chủ trì:* Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ và Văn phòng Chính phủ.

**3.3. Chương trình tinh giản biên chế**

Chương trình này được tiếp tục thực hiện trong giai đoạn 2001 - 2002 căn cứ vào Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính

phủ về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp.

*Cơ quan chủ trì:* Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ.

**3.4. Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức**

*- Nội dung chủ yếu:*

+ Đánh giá lại, sửa đổi việc phân loại, ban hành tiêu chuẩn cán bộ, công chức;

+ Thực hiện phân cấp quản lý nhân sự;

+ Đổi mới phương thức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức;

+ Xác định nội dung, chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức phù hợp, tập trung vào công chức hành chính và cán bộ chính quyền cơ sở;

+ Xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, bao gồm kế hoạch chung của Chính phủ, kế hoạch của các Bộ, ngành và chính quyền địa phương;

+ Tổ chức lại hệ thống đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trên cơ sở phân công và phân cấp hợp lý;

+ Xây dựng các công cụ quản lý nguồn nhân lực với sự trợ giúp của công nghệ tin học.

*- Thời gian thực hiện:* 2001 - 2010, chia 2 giai đoạn là: 2001 - 2005 và 2006 - 2010.

*- Cơ quan chủ trì:* Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ và Học viện Hành chính quốc gia.

**3.5. Chương trình cải cách tiền lương**

*- Nội dung chủ yếu:*

+ Nâng mức lương tối thiểu;

+ Cải cách hệ thống thang bảng lương phù hợp với các đối tượng là cán bộ, công chức hành chính, sự nghiệp;

+ Hợp lý hóa ngạch, bậc;

+ Áp dụng các chế độ khuyến khích ngoài lương;

+ Chế độ thưởng cho cán bộ, công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ.

*- Thời gian thực hiện:* 2001 - 2005.

*- Cơ quan chủ trì:* Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ.

### **3.6. Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công**

#### **- Nội dung chủ yếu:**

+ Xác lập tiêu chí mới về xây dựng và phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính theo kết quả đầu ra và chất lượng hoạt động, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao;

+ Thực hiện chế độ khoán chi trong cơ quan hành chính;

+ Xây dựng cơ chế tài chính phù hợp với các tổ chức thực hiện chức năng dịch vụ công và đơn vị sự nghiệp nhằm bảo đảm tính độc lập tương đối và vai trò tự chủ của các tổ chức này trong hoạt động, giảm dần chi từ ngân sách nhà nước tiến tới thực hiện chế độ tự quản tài chính.

- Thời gian thực hiện: 2001 - 2005.

- Cơ quan chủ trì: Bộ Tài chính.

### **3.7. Chương trình hiện đại hóa nền hành chính**

#### **- Nội dung chủ yếu:**

+ Đổi mới phương thức điều hành của hệ thống hành chính;

+ Hiện đại hóa công sở, bảo đảm trang thiết bị và điều kiện làm việc tương đối hiện đại cho các cơ quan hành chính;

+ Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp;

+ Tiếp tục nâng cấp và mở rộng mạng tin học diện rộng của Chính phủ đến 4 cấp chính quyền;

+ Chính quyền cấp xã có trụ sở và phương tiện làm việc đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ quản lý.

- Thời gian thực hiện: 2001 - 2010, chia 2 giai đoạn là: 2001 - 2005 và 2006 - 2010.

- Cơ quan chủ trì: Văn phòng Chính phủ.

## **4. Trách nhiệm tổ chức thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010**

**4.1. Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo chung việc triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.**

**4.2. Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, hướng dẫn triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.**

4.3. Các cơ quan được giao chủ trì các chương trình hành động cụ thể chịu trách nhiệm xây dựng chương trình, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, làm đầu mối phối hợp với các cơ quan có liên quan để thực hiện.

4.4. Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Văn phòng Chính phủ xây dựng kế hoạch huy động các nguồn lực trong nước và nước ngoài theo yêu cầu thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

4.5. Các Bộ, ngành Trung ương và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ Chương trình tổng thể này và sự chỉ đạo, hướng dẫn của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch cải cách hành chính 5 năm và hàng năm, định kỳ hàng năm báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ.

Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm theo dõi tiến độ thực hiện, định kỳ báo cáo tình hình và kết quả thực hiện với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ .

THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ  
PHAN VĂN KHAI



**QUYẾT ĐỊNH SỐ 178/2003/QĐ-TTg**  
**NGÀY 3-9-2003 CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Phê duyệt Đề án Tuyên truyền*

*Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010*

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**QUYẾT ĐỊNH**

**Điều 1.** Phê duyệt Đề án Tuyên truyền Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

**Điều 2.** Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ có trách nhiệm theo dõi, chỉ đạo và hướng dẫn các cơ quan có liên quan ở Trung ương và địa phương triển khai thực hiện Đề án này.

**Điều 3.** Quyết định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

**Điều 4.** Các đồng chí thành viên Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  
**PHAN VĂN KHẢI**

**ĐỀ ÁN TUYÊN TRUYỀN CHƯƠNG TRÌNH  
TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC  
GIAI ĐOẠN 2001 - 2010**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 178/2003/QĐ-TTg  
ngày 3 tháng 8 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ)*

**PHẦN I  
MỤC TIÊU, YÊU CẦU TUYÊN TRUYỀN  
CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC  
GIAI ĐOẠN 2001 - 2010**

**I. MỤC TIÊU**

1. Cán bộ, công chức, các tầng lớp nhân dân có nhận thức đầy đủ, rõ ràng và thống nhất về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, cụ thể là:

- Thực trạng nền hành chính nhà nước; những thuận lợi, khó khăn trong công cuộc cải cách hành chính.

- Mục tiêu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

- Nội dung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

- Quan điểm, kế hoạch cụ thể và biện pháp tổ chức thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

- Nhiệm vụ của các cấp, các ngành và của toàn dân trong việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

2. Cán bộ, công chức có thái độ tích cực, động cơ đúng đắn, thực sự tham gia hăng hái vào công cuộc cải cách hành chính nhà nước và kế hoạch triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

Đội ngũ cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý, công chức viên chức thực sự là những người có vai trò quyết định đến sự thành công của công cuộc cải cách hành chính.

Khơi dậy ý thức tự giác rèn luyện, tu dưỡng, đề cao tinh thần trách nhiệm, chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính, tạo sự chuyển biến trong nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

3. Các cấp ủy đảng, tổ chức chính quyền các cấp, các ngành, các cơ quan đoàn thể cũng như đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo, công chức hành chính hành động nhất quán để tạo ra động lực và bước phát triển mới trong công cuộc cải cách hành chính.

## II. YÊU CẦU

1. Thực hiện công tác tuyên truyền có hiệu quả và theo đúng lộ trình đã xác định trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

2. Phổ biến, tuyên truyền kịp thời, đầy đủ, thường xuyên, liên tục, rộng khắp, nhiều tuyến, nhiều chiều, phù hợp với nhu cầu, đặc điểm và nhiệm vụ của từng đối tượng, trên từng địa bàn, từng ngành, từng địa phương.

3. Gắn công tác tuyên truyền với việc thực hiện các Chương trình hành động thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước; lồng ghép việc tuyên truyền cải cách hành chính nhà nước với việc phổ biến, tuyên truyền, giáo dục về các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, về đổi mới hệ thống chính trị, cải cách lập pháp, cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; gắn việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ chính trị, chương trình phát triển kinh tế - xã hội cụ thể với các hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật, xiết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

4. Đáp ứng có hiệu quả nhu cầu hiểu biết của cán bộ, công chức và mọi tầng lớp nhân dân những kiến thức cơ bản về cải cách bộ máy nhà nước và cải cách hành chính nhà nước, góp phần nâng cao dân trí, phát triển và hoàn thiện toàn diện con người mới xã hội chủ nghĩa, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

**PHẦN II**  
**ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG, HÌNH THỨC VÀ CÁC BIỆN PHÁP**  
**TUYÊN TRUYỀN CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH**  
**HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2001 - 2010**

**I. ĐỐI TƯỢNG TUYÊN TRUYỀN**

Đối tượng tuyên truyền về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, gồm toàn thể đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống chính trị Việt Nam và mọi tầng lớp nhân dân.

**II. NỘI DUNG TUYÊN TRUYỀN**

**1. Đối với đội ngũ cán bộ, công chức**

Nội dung trọng tâm của công tác tuyên truyền đối với đội ngũ cán bộ, công chức:

- Nội dung Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, đổi mới và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công.

- Nội dung cụ thể của 7 chương trình hành động thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước; kế hoạch hàng năm của Chính phủ về cải cách hành chính.

- Những vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; vai trò của Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước các cấp, các ngành trong quản lý kinh tế - xã hội; tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước: chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; chính quyền địa phương các cấp; quy chế làm việc của Chính phủ, của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp; quy chế công vụ và chế độ trách nhiệm của cán bộ, công chức; kinh nghiệm của nước ngoài về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

- Các mô hình, cơ chế đang thí điểm trong quá trình cải cách hành chính, các điển hình tốt trong cải cách hành chính ở Trung ương và địa phương.

- Những cơ quan, đơn vị, địa phương thực hiện tốt và chưa tốt công tác cải cách hành chính.

- Những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, nguyên nhân cần khắc phục trong quá trình thực hiện cải cách hành chính nhà nước.

Ngoài những vấn đề chung như đã nêu ở trên, nội dung tuyên truyền có trọng tâm phù hợp với đặc thù của từng loại đối tượng cán bộ, công chức, cụ thể là:

a) Đối với người lãnh đạo các cấp ủy đảng, tổ chức chính trị - xã hội:

- Tuyên truyền, phổ biến, quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng, Nhà nước về đổi mới từng bước hệ thống chính trị, bảo đảm sự đồng bộ giữa cải cách kinh tế, cải cách hành chính, cải cách tư pháp và đổi mới phương thức, nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

- Xác định rõ vai trò, trách nhiệm lãnh đạo của các cấp ủy đảng, của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp, người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội đối với nhiệm vụ triển khai công tác cải cách hành chính ở từng cấp, ngành, lĩnh vực từng đơn vị đến từng cán bộ, đảng viên, đoàn viên, hội viên.

b) Đối với cán bộ, công chức hành chính:

- Phổ biến, quán triệt nội dung các vấn đề liên quan đến kế hoạch và nhiệm vụ cụ thể triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

- Tuyên truyền, giáo dục về quyền và nghĩa vụ cũng như trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật, đạo đức công vụ của người cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Tuyên truyền, phổ biến các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn công chức, chế độ tuyển dụng, khen thưởng, kỷ luật, chế độ đào tạo, bồi dưỡng, đề bạt đối với công chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Tuyên truyền, phổ biến Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động ở cơ quan.

c) Đối với cán bộ cấp cơ sở:

- Tuyên truyền những quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp cơ sở.

- Trách nhiệm của cán bộ cơ sở trong giải quyết công việc của công dân, tổ chức.

- Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

- Những mô hình tốt về cải cách hành chính ở cấp cơ sở.

d) Đối với viên chức sự nghiệp:

- Chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước về xã hội hóa, tình hình thực hiện.
- Quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm của viên chức sự nghiệp.
- Tiêu chuẩn viên chức sự nghiệp, chế độ tuyển dụng, khen thưởng, kỷ luật và các chế độ, chính sách có liên quan.
- Cơ chế tổ chức, nhân sự và tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp nhà nước.
- Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động ở cơ quan.

đ) Đối với cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước:

- Vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế theo quan điểm của Đảng.
- Nội dung cải cách kinh tế kết hợp với cải cách hành chính.
- Quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm của cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước.
- Quy chế thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước.

## **2. Tuyên truyền cho mọi tầng lớp nhân dân**

- Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước; 7 chương trình hành động thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.
- Các kết quả đạt được qua quá trình thực hiện cải cách hành chính nhà nước.
- Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong mối quan hệ với cơ quan hành chính nhà nước.
- Thủ tục hành chính trong giải quyết công việc giữa cơ quan hành chính nhà nước với công dân trên các lĩnh vực: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký kinh doanh, công chứng, hộ tịch, hộ khẩu, xuất nhập cảnh, xử phạt vi phạm hành chính, khiếu nại, tố cáo...
- Trách nhiệm của cán bộ, công chức trong giải quyết các công việc của công dân.

## **III. MỘT SỐ HÌNH THỨC, BIỆN PHÁP CHUNG TUYÊN TRUYỀN VỀ CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

1. Huy động và sử dụng mọi phương tiện thông tin đại chúng như các đài phát thanh, đài truyền hình, các báo viết ở Trung ương và địa phương, các

tạp chí, tập san chuyên ngành trong việc tuyên truyền, phổ biến về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước. củng cố, phát triển, mở rộng đội ngũ làm công tác tuyên truyền phổ biến cải cách hành chính.

2. Tổ chức biên soạn và phát hành rộng rãi các tài liệu, tờ gấp thông tin về cải cách hành chính, thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước phù hợp với từng mục tiêu, yêu cầu, nội dung tuyên truyền, phổ biến đến từng loại đối tượng.

3. Tổ chức tập huấn, bồi dưỡng, phổ biến và quán triệt nội dung, kế hoạch thực hiện nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước cho đội ngũ cán bộ, công chức.

4. Đưa nội dung cải cách hành chính nhà nước, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước một cách thích hợp vào chương trình giảng dạy chuyên đề hoặc ngoại khóa của hệ thống các trường đại học, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp.

5. Đưa nội dung thông tin về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước một cách thích hợp vào chương trình họp báo định kỳ của Chính phủ.

### PHẦN III TỔ CHỨC THỰC HIỆN

#### I. CƠ QUAN CHỈ ĐẠO

Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ có trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cùng với các cơ quan có liên quan triển khai thực hiện công tác phổ biến, tuyên truyền Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước đến các cấp, các ngành và toàn xã hội.

#### II. CƠ QUAN ĐẦU MỐI TỔNG HỢP

Bộ Nội vụ, cơ quan thường trực công tác cải cách hành chính của Chính phủ có nhiệm vụ làm đầu mối tổng hợp trong các hoạt động liên quan đến

công tác phổ biến, tuyên truyền Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

### **III. NHIỆM VỤ CỦA CÁC BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ, CƠ QUAN THUỘC CHÍNH PHỦ, ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP**

1. Theo Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước và các chương trình hành động thực hiện Chương trình tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và trên cơ sở Đề án này, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm bám sát tình hình và nhiệm vụ cải cách hành chính của Bộ, ngành, cấp mình, chủ động xây dựng và tổ chức thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến về công tác cải cách hành chính.

2. Chủ động phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các cơ quan thông tin đại chúng, mạng lưới thông tin cơ sở để tổ chức tuyên truyền về cải cách hành chính, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

3. Chú trọng phổ biến, quán triệt, tổ chức và hướng dẫn thực hiện công tác cải cách hành chính của Bộ, ngành, cấp mình đến từng cơ quan, đơn vị, tổ chức trực thuộc.

4. Huy động, bố trí và sử dụng cán bộ làm công tác liên quan trực tiếp đến cải cách hành chính, lựa chọn đội ngũ cán bộ có năng lực và trình độ hiểu biết về Nhà nước và pháp luật, về hành chính nhà nước thực hiện và theo dõi việc tuyên truyền, phổ biến về cải cách hành chính nhà nước.

5. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để lồng ghép thích hợp công tác tuyên truyền Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước vào công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đã được xác định trong Chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật từ năm 2003 - 2007 ban hành kèm theo Quyết định số 13/2003/QĐ-TTg ngày 17 tháng 1 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ.

6. Sáu tháng và một năm, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện và đề ra phương hướng tiếp tục công tác tuyên truyền phổ biến về cải cách hành chính gửi về Bộ Nội vụ để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ.



Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi quản lý trực tiếp chỉ đạo và chịu trách nhiệm cá nhân về tổ chức công tác phổ biến, tuyên truyền cải cách hành chính và Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

Ngoài nhiệm vụ chung, các Bộ, cơ quan, tổ chức dưới đây có các nhiệm vụ cụ thể sau:

a) Bộ Nội vụ:

- Theo dõi, tổng hợp, đánh giá định kỳ hàng năm về tình hình thực hiện công tác tuyên truyền, kịp thời đề xuất phương hướng báo cáo Thủ tướng Chính phủ, Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ điều chỉnh, bổ sung các biện pháp, hình thức tuyên truyền thích hợp.

- Tổ chức họp báo cung cấp thông tin về tình hình thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

- Tổ chức hội thảo, tập huấn kịp thời cho các đối tượng có liên quan trong công tác tuyên truyền cải cách hành chính theo từng chuyên đề, phù hợp với yêu cầu triển khai kế hoạch thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

b) Bộ Văn hóa - Thông tin:

Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ chỉ đạo các cơ quan báo chí, phát thanh, truyền hình tăng cường thông tin tuyên truyền về cải cách hành chính nhà nước, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

c) Bộ Giáo dục và Đào tạo:

Chỉ đạo việc tăng cường công tác giảng dạy và học tập về Nhà nước và pháp luật, về hành chính nhà nước và cải cách hành chính nhà nước trong hệ thống các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp.

d) Đài Truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, các đài phát thanh và truyền hình địa phương:

Đài Truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam mở chuyên mục phát sóng định kỳ về cải cách hành chính nhà nước, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước mỗi tuần một lần, thời lượng phát sóng mỗi lần ít nhất 15 phút.

Thông tấn xã Việt Nam chỉ đạo các phân xã trong và ngoài nước, các đơn vị trực thuộc tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền về cải cách hành chính, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước.

Các đài phát thanh và truyền hình địa phương thực hiện phát sóng định kỳ, thường xuyên các chương trình có nội dung liên quan tới công tác cải cách hành chính ở địa phương và toàn quốc, mỗi tuần phát sóng một lần, thời lượng mỗi lần ít nhất 15 phút.

đ) Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia, các viện nghiên cứu, trường đại học:

Tăng cường công tác nghiên cứu lý luận về Nhà nước và pháp luật, hành chính nhà nước, cải cách hành chính nhà nước và việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

e) Các trường hành chính, chính trị thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

Tăng cường công tác nghiên cứu, giảng dạy về cải cách hành chính nhà nước, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

g) Các báo viết, tạp chí, tập san ở Trung ương; các báo viết, tạp chí, tập san của Bộ, ngành; các báo viết của địa phương:

Mở chuyên trang, chuyên mục về tình hình thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

#### **IV. KINH PHÍ THỰC HIỆN TUYÊN TRUYỀN**

Kinh phí cho công tác tuyên truyền Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 do ngân sách nhà nước đảm bảo. Các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm lập dự toán kinh phí thực hiện nhiệm vụ tuyên truyền trong dự toán ngân sách hàng năm gửi cơ quan tài chính cùng cấp để tổng hợp trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định theo phân cấp quản lý ngân sách nhà nước hiện hành.

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ  
PHAN VĂN KHẢI**

**NGHỊ QUYẾT SỐ 08/2004/NQ-CP  
NGÀY 30-6-2004 CỦA CHÍNH PHỦ**

*Về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước  
giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*

Công cuộc đổi mới đất nước, sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xu hướng mở cửa, hội nhập quốc tế tạo ra những tiền đề và đòi hỏi phải đổi mới, tăng cường phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương nhằm phát huy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý, thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Để đẩy mạnh cải cách hành chính, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước hiện nay, cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, tập trung vào phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh) trên các lĩnh vực chủ yếu nhất: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức. Trên cơ sở đó, để tiếp tục phân cấp quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp (tỉnh - huyện - xã).

**I. TÌNH HÌNH PHÂN CẤP GIỮA CHÍNH PHỦ  
VÀ CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH HIỆN NAY**

Quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phân cấp quản lý, những năm qua Chính phủ đã có nhiều giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới, tăng cường phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát

triển kinh tế - xã hội của địa phương; quyết định các dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài; phân bổ và điều hành ngân sách địa phương; quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp; quản lý các hoạt động sự nghiệp và quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, cán bộ công chức. Từ việc thí điểm phân cấp nhiều hơn cho Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh trong một số lĩnh vực, đã rút ra những bài học bổ ích để tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh.

Những kết quả đạt được về phân cấp những năm vừa qua đã phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương; khai thác các nguồn lực góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ tốt hơn nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân.

Tuy nhiên, quá trình đổi mới phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp vừa qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý:

- Phân cấp nhưng chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ; kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm; chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương.

- Chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước. Chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân cấp.

- Phân cấp nhiệm vụ cho cấp dưới, nhưng chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và các nhu cầu cụ thể của mình.

- Một số nội dung phân cấp đã được pháp luật quy định nhưng chậm được triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để. Mặt khác, các quy định phân cấp hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn.

Những hạn chế, bất cập trên đây do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng chủ yếu là do các nguyên nhân: nhận thức, quan điểm về các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán, lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán. Trong tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến

tổ chức thực hiện; chưa chú trọng tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới.

## II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM PHÂN CẤP

### 1. Mục tiêu

Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, giữa chính quyền địa phương các cấp nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền nhà nước, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

### 2. Các quan điểm, nguyên tắc

a) Quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra; đồng thời phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

b) Tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ, ngành với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền cấp tỉnh đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ.

c) Bảo đảm nguyên tắc hiệu quả, việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện; phân cấp phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp.

d) Phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, với từng loại hình đô thị, nông thôn, với xu thế hội nhập khu vực và quốc tế.

đ) Phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức, nhân sự và các điều kiện cần thiết khác; phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan.

e) Bảo đảm quyền và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định, thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp; chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính; đồng thời phát huy dân chủ rộng rãi để nhân dân tham gia quản lý nhà nước.

g) Phân cấp phải thể hiện được sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật gắn với đổi mới cơ chế và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở.

h) Đối với những vấn đề đã phân cấp, chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện; các bộ, ngành Trung ương có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn và kiểm tra, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật hoặc trái với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực thì xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét.

### III. NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG CHỦ YẾU

#### 1. Phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển

##### a) Về phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quyết định quy hoạch cấp quốc gia, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; quy hoạch các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược; quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế; quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên); quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Các Bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ.

Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ

thể phát triển ngành trên địa bàn; quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định. Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

#### **b) Về phân cấp quản lý đầu tư**

Căn cứ tính chất, phạm vi hoạt động, lĩnh vực đầu tư, quy mô và nguồn vốn đầu tư mà thực hiện phân cấp cụ thể, không lệ thuộc vào nhóm A, B hoặc C, không áp dụng cơ chế ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới. Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương và cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và khả năng quản lý của địa phương.

### **2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước**

Phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước của các cấp. Chính phủ điều hành ngân sách trung ương do Quốc hội phê chuẩn. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập dự toán, điều chỉnh, phân bổ, quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt. Căn cứ Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu ngân sách trong trường hợp không trái quy định của pháp luật; quyết định một số loại, mức lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của địa phương.

Điều chỉnh lại các nguồn thu và tăng tỷ lệ để lại cho địa phương theo hướng để các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt mức phát triển trung bình của cả nước tự cân đối được chi thường xuyên theo định mức của Chính phủ.

### **3. Phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước**

Phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của các cấp về đất đai, tài nguyên theo hướng:

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh. Chính

quyền địa phương các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về quản lý nhà nước đối với đất đai, tài nguyên trên địa bàn (trừ những trường hợp có quy định riêng của Chính phủ); chịu trách nhiệm quản lý sự biến động đất đai và thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất trên địa bàn.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập quy hoạch, quyết định kế hoạch sử dụng đất; quyết định hạn mức giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất của địa phương trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được Chính phủ phê duyệt; quyết định giá đất cụ thể theo khung giá các loại đất do Chính phủ quy định.

Phân định rõ quyền quản lý, sử dụng tài sản của các cấp (gắn với trách nhiệm), theo đó có loại tài sản cấp quốc gia, có loại tài sản cấp tỉnh, có loại tài sản cấp huyện, có loại tài sản cấp xã. Tài sản của cấp nào do cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, định đoạt theo quy định của pháp luật.

#### **4. Phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước**

Phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của mỗi cấp chính quyền đối với doanh nghiệp nhà nước tùy theo quy mô, đặc điểm, tính chất và tầm quan trọng của mỗi loại hình doanh nghiệp nhà nước.

Chính phủ quản lý thống nhất thể chế, chính sách, tạo môi trường thuận lợi và quyết định hỗ trợ trong những trường hợp cần thiết đối với doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức kinh tế khác. Chính quyền cấp tỉnh quyết định việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước do địa phương trực tiếp quản lý theo đề án tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc.

Thủ tướng Chính phủ thông qua đề án thành lập công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; quyết định thành lập các tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp đặc biệt quan trọng; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập các loại doanh nghiệp nhà nước còn lại.

Đổi mới về tổ chức và hoạt động của cơ cấu quản trị doanh nghiệp nhà nước cho phù hợp với cơ cấu góp vốn và cơ cấu đại diện chủ sở hữu, bảo đảm đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc hoặc Giám đốc đối với doanh nghiệp không có Hội đồng quản trị và phải có cơ cấu tổ chức giám sát phù hợp, có hiệu quả.



## **5. Phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công**

Chính phủ thống nhất quản lý chiến lược, quy hoạch, thể chế, chính sách và thanh tra, kiểm tra các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; chỉ đạo các Bộ, ngành tổ chức cung ứng các dịch vụ công thiết yếu nhất, quan trọng trên phạm vi cả nước và những dịch vụ công mà chính quyền địa phương không có khả năng, điều kiện thực hiện.

Phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh quyết định:

- Quy hoạch mạng lưới tổ chức, quyết định thành lập và quản lý các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công trên địa bàn như: giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, văn hóa, thể dục thể thao, dịch vụ công ích vệ sinh, môi trường, nước sạch... và các dịch vụ phục vụ sản xuất (khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công...);

- Các chủ trương, biện pháp cụ thể để khuyến khích phát triển và đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công ở các lĩnh vực giáo dục đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, văn hóa, thể dục thể thao... để phục vụ tốt hơn nhu cầu của nhân dân địa phương. Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công về kế hoạch, tài chính, nhân lực, tổ chức, cán bộ.

Chuyển giao cho chính quyền cấp tỉnh trực tiếp quản lý các đơn vị sự nghiệp hiện do các Bộ, ngành đang quản lý, trừ một số đơn vị sự nghiệp đặc thù, phức tạp, có tính chất quan trọng, chính quyền địa phương chưa đủ khả năng, điều kiện quản lý.

Chính quyền các thành phố chịu trách nhiệm quản lý các dịch vụ công cộng trên địa bàn đô thị; trực tiếp thực hiện các hoạt động đầu tư, xây dựng, khai thác, sử dụng, duy tu, bảo dưỡng, kiểm tra theo quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt; bảo đảm trật tự an toàn giao thông, vệ sinh môi trường...; quyết định chủ trương khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật và phát triển các loại hình dịch vụ vận tải hành khách công cộng trên địa bàn.

## **6. Phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công chức**

Trên cơ sở các quy định khung của Chính phủ, chính quyền cấp tỉnh quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (trừ một số cơ quan chuyên môn do Chính phủ quy định thống nhất) và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp huyện, phù hợp với tình hình, đặc điểm cụ thể của mỗi địa phương; quyết định việc điều chỉnh một số nhiệm vụ cụ thể giữa các sở, ban, ngành của cấp

tỉnh và cấp huyện (không phải là những nhiệm vụ cơ bản, chủ yếu theo chức năng của mỗi cơ quan chuyên môn).

Căn cứ vào các định mức, tiêu chuẩn biên chế do Chính phủ quy định, chính quyền cấp tỉnh xác định tổng biên chế hành chính của địa phương trình Chính phủ quyết định; quyết định tổng biên chế sự nghiệp của tỉnh; quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế cán bộ, công chức hành chính cho từng cơ quan, đơn vị thuộc tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện; quyết định các chế độ khuyến khích, thu hút nhân tài, nhân lực có trình độ cao về làm việc tại địa phương; quyết định cụ thể số lượng cán bộ chuyên trách, công chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã theo quy định khung của Chính phủ; quyết định số lượng và mức phụ cấp đối với cán bộ không chuyên trách cấp xã phù hợp với đặc điểm, tính chất và khả năng ngân sách của mỗi địa phương.

Căn cứ vào yêu cầu nhiệm vụ, tiêu chuẩn chức danh và quy trình cán bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức, từ chức đối với người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và đơn vị sự nghiệp thuộc cấp tỉnh, không phải thoả thuận với các Bộ, ngành liên quan.

#### IV. TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với những việc được phân cấp quản lý nhà nước.

2. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tiến hành rà soát các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, đối chiếu với Nghị quyết này, xác định cụ thể những việc cần tiếp tục phân cấp cho chính quyền địa phương; những việc đã phân cấp theo quy định của pháp luật nhưng chưa thực hiện hoặc thực hiện chưa tốt, những việc cần kiến nghị sửa đổi bổ sung luật, pháp lệnh hiện hành, gửi Bộ Nội vụ tổng hợp trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Thời gian thực hiện: quý III năm 2004.

3. Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ đề xuất những nội dung phân cấp đòi hỏi phải sửa đổi bổ sung luật, pháp lệnh, báo cáo Chính phủ để kiến nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho sửa đổi, bổ sung các luật, pháp lệnh có liên quan.

Thời gian thực hiện: quý III năm 2004.

4. Trên cơ sở hướng dẫn của Bộ Nội vụ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cụ thể hóa Nghị quyết, xây dựng dự thảo nghị định về phân cấp quản lý thuộc ngành, lĩnh vực trình Chính phủ ban hành và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền để thực hiện các nhiệm vụ phân cấp đã được pháp luật quy định.

Thời gian thực hiện: từ nay đến hết quý IV năm 2004.

5. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ hướng dẫn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức triển khai thực hiện các nghị định về phân cấp quản lý nhà nước giữa các cấp chính quyền địa phương.

Thời gian thực hiện: quý I năm 2005.

6. Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ, Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ giúp Chính phủ chỉ đạo, kiểm tra việc triển khai thực hiện Nghị quyết này. Đề xuất kiến nghị xử lý kịp thời những vướng mắc trong quá trình thực hiện phân cấp. Đến cuối năm 2005 tiến hành tổng kết việc thực hiện Nghị quyết.

TM. CHÍNH PHỦ

Thủ tướng

PHAN VĂN KHẢI

**CHỈ THỊ SỐ 09/2005/CT-TTg**  
**NGÀY 5-4-2005 CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  
*Về tiếp tục đẩy mạnh công tác cải cách hành chính*

Năm 2004, công tác cải cách hành chính tiếp tục là khâu trọng tâm và ưu tiên hàng đầu trong chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; đã có bước tiến rõ nét hơn và thu được một số kết quả tích cực trên cả 4 nội dung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, nhất là về xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế và hành chính phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng vào thực hiện thắng lợi nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, so với yêu cầu và mục tiêu đề ra, nhìn chung công tác cải cách hành chính vẫn còn bộc lộ nhiều khuyết điểm, yếu kém, tiến độ cải cách còn chậm, hiệu quả thấp, chưa đồng bộ. Tình trạng quy định và thực hiện các thủ tục hành chính trên nhiều lĩnh vực, nhất là trong quan hệ với dân và doanh nghiệp vẫn còn phức tạp, phiền hà, chậm được khắc phục cơ bản. Công tác quản lý, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa có chuyển biến đáng kể. Việc triển khai phân cấp cụ thể trên từng ngành, lĩnh vực và công tác xã hội hóa thực hiện chậm và còn nhiều yếu kém. Yêu cầu về điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả chưa được tuân thủ nghiêm túc cả ở Trung ương và địa phương, số lượng các đầu mối trực thuộc tăng lên. Đổi mới quản lý tài chính công chưa theo kịp với cải cách trên các lĩnh vực khác.

Nguyên nhân chủ yếu của tình hình trên đây là công tác chỉ đạo, điều hành cải cách hành chính ở các cấp, các ngành chưa tập trung và thật sự quyết liệt; chưa đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, nhất là trong việc thanh tra, kiểm tra thi hành công vụ, xiết chặt và duy trì kỷ luật, kỷ cương hành chính trong bộ máy.

Để tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính đồng bộ, sâu rộng và có hiệu quả hơn trên các lĩnh vực, mà trọng tâm và yêu cầu cấp bách là tập trung

vào cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính, tạo cho được chuyển biến cơ bản trong quan hệ giữa cơ quan hành chính với dân và doanh nghiệp, nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải quán triệt và triển khai thực hiện nghiêm túc các giải pháp về đẩy mạnh cải cách hành chính được Chính phủ quyết định tại Nghị quyết số 01/2005/NQ-CP ngày 14 tháng 1 năm 2005, đồng thời từ nay đến hết năm 2005 thực hiện tốt một số công việc cụ thể sau đây:

1. Tổng rà soát và sửa đổi, đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý được phân công. Tập trung trước hết đối với một số lĩnh vực đang có nhiều bức xúc là: đăng ký hộ tịch, hộ khẩu, công chứng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, cấp phép xây dựng, thi tuyển cán bộ, công chức, đăng ký kinh doanh, thuế, hải quan.

a) Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải đích thân trực tiếp chỉ đạo sâu sát, quyết liệt công tác rà soát, sửa đổi các thủ tục hành chính và coi đây là trọng tâm công tác chỉ đạo, điều hành của mình trong năm 2005. Đối với những lĩnh vực có nhiều bức xúc nói trên, các Bộ, ngành cần ưu tiên tập trung lực lượng cán bộ có trình độ, năng lực, thành lập các nhóm công tác để tiến hành.

Các Bộ, ngành, địa phương báo cáo Thủ tướng Chính phủ kết quả rà soát, tự loại bỏ, sửa đổi thủ tục hành chính trước tháng 9 năm 2005. Những thủ tục hành chính cần loại bỏ hoặc sửa đổi thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thì các Bộ, ngành xây dựng đề án trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định chậm nhất là tháng 12 năm 2005.

Việc sửa đổi cũng như quy định mới về thủ tục hành chính phải đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện đối với dân và doanh nghiệp; loại bỏ những khâu trung gian, những giấy tờ không cần thiết, rút ngắn tối đa thời gian thực hiện. Các thủ tục tự đặt ra không đúng thẩm quyền phải được hủy bỏ; xử lý trách nhiệm đối với người ban hành. Các thủ tục hành chính trên từng ngành, lĩnh vực được hệ thống hóa hoặc được quy định tập trung thống nhất vào một văn bản. Việc thực hiện thủ tục hành chính phải bảo đảm công khai, minh bạch; đồng thời thiết lập cơ chế kiểm tra, giám sát cán bộ, công chức trong việc tiếp nhận và xử lý công việc của dân và doanh nghiệp.

b) Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ, Tổ trưởng Tổ công tác liên ngành xử lý các vướng mắc và kiến nghị của doanh nghiệp về thủ tục

hành chính được thành lập theo Quyết định số 23/2005/QĐ-TTg ngày 26 tháng 1 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo khẩn trương xúc tiến các công việc cụ thể của Tổ công tác này tại một số địa phương.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân các thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu huy động lực lượng cán bộ có trình độ, năng lực từ các sở, ban, ngành của địa phương tham gia và phối hợp với Tổ công tác rà soát để sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền ban hành của địa phương không còn phù hợp, gây vướng mắc đối với các hoạt động của doanh nghiệp.

Từ kết quả xử lý những vướng mắc và kiến nghị cụ thể của doanh nghiệp. Tổ công tác kịp thời đề xuất, kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ những sửa đổi, bổ sung về cơ chế, chính sách, thể chế quản lý vĩ mô có liên quan nhằm tháo gỡ những vướng mắc, rào cản về thủ tục hành chính đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, cải thiện môi trường đầu tư.

c) Văn phòng Chính phủ tiếp tục hợp tác chặt chẽ với báo chí, phát hiện và lựa chọn một số vụ việc điển hình về thủ tục hành chính gây phiền hà cho dân và doanh nghiệp; cử đoàn công tác đến tận nơi kiểm tra, làm rõ bản chất sự việc, kiến nghị các biện pháp khắc phục và xử lý nghiêm những cán bộ, công chức vi phạm pháp luật, gây những phiền hà, đồng thời nghiên cứu, kiến nghị với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ những sửa đổi, bổ sung về cơ chế, chính sách có liên quan.

Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra các Bộ, ngành, chính quyền địa phương thực hiện công việc trên đây; hàng quý có báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

2. Tiếp tục triển khai và tổ chức thực hiện tốt cơ chế "một cửa" theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4 tháng 9 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ tại các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; sơ kết, rút kinh nghiệm, hoàn thiện và phát huy hiệu quả, tác dụng thực chất của cơ chế này ở cấp tỉnh và cấp huyện; triển khai áp dụng rộng khắp tại cấp xã.

Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ tiến hành sơ kết việc thực hiện Quyết định trên đây của Thủ tướng Chính phủ trước tháng 9 năm 2005.

Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ trong quý II năm 2005 nghiên cứu, đề xuất lựa chọn một số Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để xây dựng và thực hiện đề án áp dụng cơ chế "một cửa" trong giải quyết công việc.

3. Căn cứ Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30 tháng 6 năm 2004 của Chính phủ, các Bộ, ngành trong quý II năm 2005 phải khẩn trương hoàn thành và trình Chính phủ các đề án phân cấp quản lý nhà nước cho địa phương trên các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi được phân công.

Trên cơ sở những nội dung quản lý nhà nước được Chính phủ quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương trên từng ngành, lĩnh vực, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong quý IV năm 2005 rà soát những nhiệm vụ đã phân cấp và quyết định thực hiện phân cấp những công việc thuộc phạm vi quản lý của mình cho cấp huyện, cấp xã.

Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan chỉ đạo và hướng dẫn cụ thể công việc này.

4. Đẩy mạnh và kiên quyết thực hiện chủ trương xã hội hóa, chuyển hoạt động của các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công sang cơ chế dịch vụ phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

a) Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan hoàn chỉnh dự thảo Nghị quyết của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh xã hội hóa trên các lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa - thông tin, thể dục thể thao thay thế Nghị quyết số 90/CP ngày 21 tháng 8 năm 1997 của Chính phủ, trình Chính phủ ban hành trong tháng 4 năm 2005.

b) Trong tháng 4 năm 2005, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan chỉnh lý, trình Chính phủ các nghị định về thực hiện cơ chế tự chủ đối với bệnh viện, trường đại học, cao đẳng và dạy nghề và viện nghiên cứu khoa học.

c) Bộ Tài chính trong tháng 5 năm 2005 trình Chính phủ ban hành các nghị định của Chính phủ thay thế Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 và Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16 tháng 1 năm 2002.

5. Bộ Nội vụ và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội tiếp tục phổ biến, hướng dẫn việc chuyển xếp lương mới; phối hợp với các Bộ, ngành liên quan ban hành xong các thông tư hướng dẫn chế độ tiền lương mới; trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giải quyết những vấn đề vướng mắc, phát sinh trong quá trình thực hiện lương mới trong quý II năm 2005, điều chỉnh tiền lương tối thiểu trong quý III năm 2005.

6. Ban hành đồng bộ khuôn khổ thể chế và thực hiện thanh tra, kiểm tra công vụ; tiếp tục chấn chỉnh và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở các cấp.

Trong tháng 4 năm 2005, Bộ Nội vụ trình Chính phủ ban hành Nghị định về thanh tra công vụ; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan ban hành đầy đủ các văn bản hướng dẫn thi hành Nghị định này.

Các Bộ, ngành và chính quyền địa phương xây dựng kế hoạch và tổ chức tiến hành các cuộc thanh tra, kiểm tra công vụ theo phạm vi lĩnh vực và đối tượng được phân công, tập trung chủ yếu vào các lĩnh vực: đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chuyển quyền sử dụng đất; cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, đăng kiểm, cấp giấy phép điều khiển phương tiện giao thông; cấp phép đầu tư cho các dự án, đăng ký kinh doanh; thủ tục hải quan, xuất nhập khẩu; quy trình, thủ tục quản lý thuế; đăng ký hộ tịch, hộ khẩu, công chứng, chứng thực. Việc thanh tra, kiểm tra công vụ phải làm rõ được trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị để xảy ra những vụ việc vi phạm kỷ luật hành chính, tiêu cực, tham nhũng của cán bộ, công chức, kiến nghị các biện pháp xử lý nghiêm minh; đồng thời phát hiện và đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung những cơ chế, chính sách, thể chế có liên quan.

7. Các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổng kết và báo cáo Thủ tướng Chính phủ việc thực hiện giai đoạn I Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 trước tháng 8 năm 2005.

Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ hướng dẫn, đôn đốc việc thực hiện công việc này.

Trong tháng 10 năm 2005, Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ báo cáo Chính phủ về tổng kết tình hình và kết quả thực hiện giai đoạn I và nội dung, kế hoạch, triển khai giai đoạn II (2006 - 2010). Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

8. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xây dựng kế hoạch, chương trình hành động và hợp tác chặt chẽ với báo chí, các phương tiện thông tin đại chúng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong việc thực hiện những nội dung công việc liên quan thuộc phạm vi trách nhiệm của mình.

Văn phòng Chính phủ phối hợp với Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ theo dõi, đôn đốc và kiểm tra việc triển khai thực hiện Chỉ thị này ở các Bộ, ngành, địa phương.

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  
**PHAN VĂN KHẢI**



## B. MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ

---

### NGHỊ QUYẾT SỐ 38/CP NGÀY 4-5-1994 CỦA CHÍNH PHỦ

*Về cải cách một bước thủ tục hành chính  
trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức*

Hiện nay, thủ tục hành chính, trước hết là thủ tục tiếp nhận và giải quyết công việc của công dân và tổ chức do nhiều ngành, nhiều cấp quy định, vừa thiếu tính đồng bộ, vừa rườm rà phức tạp, thường xuất phát từ yêu cầu thuận tiện của cơ quan có trách nhiệm giải quyết công việc mà chưa quan tâm đầy đủ đến nguyện vọng và sự thuận tiện cho dân.

Nhiều cơ quan nhà nước chưa chấp hành đúng các quy định về việc tiếp nhận và giải quyết công việc của dân hoặc đùn đẩy trách nhiệm giải quyết công việc giữa các cơ quan, cuối cùng công việc không ai giải quyết; thậm chí tự đặt ra các thủ tục, các khoản phí, lệ phí không đúng thẩm quyền hoặc thu phí và lệ phí quá mức quy định; không niêm yết công khai cho nhân dân biết các quy định về thủ tục hành chính của Nhà nước; không bố trí cán bộ đủ trình độ và phẩm chất làm công việc tiếp nhận và giải quyết công việc.

Không ít công chức nhà nước khi tiếp và giải quyết công việc của dân có thái độ thiếu tôn trọng nhân dân, cửa quyền, ban ơn, thậm chí sách nhiễu, đòi hối lộ. Tình hình giải quyết công việc như vậy không những làm mất nhiều thời gian, công sức, tiền bạc của các cơ quan, đơn vị, của nhân dân, mà là nguyên nhân chính làm tệ tham nhũng phát triển, gây bất bình và làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Nhà nước. Vì vậy, cải cách thủ tục hành chính là một đòi hỏi bức xúc, đáp ứng yêu cầu chính đáng của nhân dân. Đây cũng là một nội dung quan trọng của cải cách một bước nền hành chính quốc gia.

Yêu cầu đặt ra là phải đạt được bước chuyển biến căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước, giữa cơ quan nhà nước và các cơ quan, đơn vị khác; giữa cơ quan nhà nước với nhân dân trong việc tiếp nhận và giải quyết công việc.

Chính phủ quyết định tiến hành ngay từ quý II năm 1994 một số công việc sau đây:

1. Trước hết, các thành viên Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương phải tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 40/TTg ngày 29 tháng 10 năm 1992 của Thủ tướng Chính phủ quy định một số điểm trong quan hệ làm việc giữa các đồng chí phụ trách bộ máy hành chính các cấp, với các nội dung chính sau đây:

a) Luật Tổ chức Chính phủ và Quy chế làm việc của Chính phủ đã xác định các Phó Thủ tướng là người giúp Thủ tướng, nhân danh Thủ tướng chỉ đạo, điều hành, chịu trách nhiệm trực tiếp giải quyết công việc thuộc lĩnh vực công tác được phân công, xem đó là được ủy nhiệm của Thủ tướng. Các Bộ trưởng quan hệ thường xuyên với Thủ tướng, trực tiếp gặp và làm việc với Thủ tướng khi có công việc cần thiết, nhưng khi làm việc với Phó Thủ tướng thì phải chấp hành ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng và coi đó là ý kiến thay mặt Thủ tướng.

Tinh thần nói trên cũng cần được thể hiện trong quan hệ làm việc giữa Bộ trưởng với Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và giữa các đồng chí phụ trách các cấp hành chính trong tỉnh (thành phố) nhằm tăng cường trách nhiệm cá nhân, bảo đảm sự chỉ đạo tập trung, thống nhất, khắc phục tệ quan liêu, phiền hà, trì trệ.

b) Trong quan hệ làm việc giữa Bộ trưởng và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các Bộ trưởng phải trực tiếp làm việc với các Chủ tịch (hoặc Phó Chủ tịch được Chủ tịch ủy nhiệm) Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương để giải quyết công việc trực tiếp, nhanh và đủ trách nhiệm các vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ trưởng trong thời gian ngắn nhất, chấm dứt tình trạng Bộ trưởng, Thứ trưởng buộc Chủ tịch (Phó Chủ tịch) Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phải làm việc trước với từng Vụ, Cục thuộc Bộ, sau đó Bộ trưởng mới giải quyết công việc. Trường hợp đề nghị của tỉnh và thành phố có liên quan đến nhiều Bộ thì Bộ chuyên ngành phải làm đầu mối bàn với các Bộ liên quan khác, không nên để Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phải đi đến từng Bộ để xin ý kiến giải quyết của Bộ trưởng sau đó mới đến Bộ trưởng chuyên ngành giải quyết.

c) Đối với những việc vượt quá thẩm quyền của Bộ trưởng thì Chủ tịch (hoặc Phó Chủ tịch) Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương làm việc với Thủ tướng (hoặc Phó Thủ tướng). Trong trường hợp này,

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm đứng ra tổ chức để Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng làm việc trực tiếp với Chủ tịch (hoặc Phó Chủ tịch) Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương.

Những quy định nói ở điểm b và c nói trên cũng được thực hiện đối với Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ.

d) Trong quan hệ làm việc giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh (thành phố) với Giám đốc các Sở, các Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện (quận) cũng phải xử lý công việc theo tinh thần nói trên.

e) Trong quan hệ làm việc giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện (quận) với Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã (phường) cũng phải quán triệt tinh thần nói trên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện (quận) phải dành phần lớn thời gian đi sát các xã (phường) để giải quyết công việc tại chỗ, giảm đến mức thấp nhất việc giải quyết công việc thông qua hội nghị.

2. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức một đợt soát xét lại toàn bộ các quy định hiện hành về thủ tục hành chính, về phí và lệ phí thuộc lĩnh vực mình phụ trách, kể cả những quy định do cấp dưới ban hành nhằm bãi bỏ ngay những quy định thủ tục hành chính không đúng thẩm quyền và bổ sung, sửa đổi những thủ tục không phù hợp với thực tế, đã và đang trở ngại cho hoạt động của các cơ quan, đơn vị khác và gây phiền hà cho nhân dân.

Nếu có những quy định do cấp trên ban hành xét thấy cần phải sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ thì báo cáo, kiến nghị để cơ quan đã ban hành xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ. Công việc này phải được tiến hành trong tất cả các khâu và các lĩnh vực mà trọng tâm là thủ tục cấp giấy phép xuất khẩu, nhập khẩu, đầu tư, xây dựng, sửa chữa nhà cửa, cấp đất; đăng ký kinh doanh, hành nghề; sở hữu và sử dụng phương tiện giao thông; hộ khẩu; xuất cảnh, nhập cảnh; trước bạ mua bán chuyển nhượng các loại tài sản; cho vay vốn; công chứng; thanh tra doanh nghiệp.

Đối với những thủ tục đã quy định trước, nay còn phù hợp nhưng được quy định phân tán ở nhiều văn bản, nay cần được hệ thống hóa lại bằng một văn bản thống nhất theo thẩm quyền của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ để thuận tiện cho việc thi hành và kiểm tra, giám sát. Những thủ tục liên quan đến nhiều Bộ, ngành thì Bộ có chức năng quản lý Nhà nước chính có trách nhiệm phối hợp để ban hành quy định liên Bộ.

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải trực tiếp kiểm tra và chỉ đạo triển khai công việc này ngay từ quý II năm 1994, coi đây là một trong những công tác trọng tâm của Bộ, ngành và địa phương từ nay đến cuối năm 1994.

Sau khi các thủ tục hành chính được soát xét lại, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, trong phạm vi quản lý của mình, phải công bố công khai hệ thống các văn bản quy định thủ tục mới bằng nhiều hình thức để mọi cơ quan, đơn vị, mọi người dân được biết và thực hiện. Hoàn thành việc sửa đổi, bổ sung loại thủ tục nào thì kịp thời công bố ngay loại thủ tục đó, nhưng chậm nhất công việc này phải xong trong năm 1994. Đồng thời, thông qua công tác kiểm tra, soát xét các thủ tục hành chính của ngành mà kiện toàn ngay các bộ phận tiếp nhận, giải quyết công việc của các cơ quan, đơn vị khác, của công dân, kiên quyết xử lý và đưa những cán bộ vi phạm hoặc không đủ tiêu chuẩn ra khỏi vị trí công tác đó.

3. Ngoài luật, pháp lệnh và các văn bản pháp quy của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ, chỉ có Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ mới có thẩm quyền quy định các thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý của mình và chịu trách nhiệm trước Chính phủ về các quy định đó. Việc quy định mới hoặc bổ sung, sửa đổi, bãi bỏ các quy định về thủ tục hành chính đã có phải được thể hiện bằng văn bản, bảo đảm tính đồng bộ; chính xác, không được trái với luật, pháp lệnh và các văn bản pháp quy của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ. Các quy định về thủ tục hành chính phải đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện và phải được công bố công khai để mọi cơ quan, đơn vị và nhân dân biết.

Đối với một số quy định thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền của Bộ, ngành Trung ương, nhưng cần phải có quy định riêng để phù hợp với đặc điểm của một số địa phương thì các Bộ, ngành Trung ương có văn bản ủy quyền cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành quy định. Các quy định này của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phải có sự thống nhất của Bộ, ngành quản lý về lĩnh vực đó và phải được công bố công khai như quy định thủ tục hành chính của Bộ, ngành.

4. Các Bộ, các ngành và các địa phương có trách nhiệm thực hiện nghiêm chỉnh Quyết định số 276/CT ngày 28 tháng 7 năm 1992 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ) về việc thống nhất quy định, quản lý các loại phí, lệ phí trong cả nước. Nghiêm cấm các cơ quan và công chức nhà nước tự đặt ra các khoản phí, lệ phí ngoài những quy định trong Quyết định này.

Bộ Tài chính có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan hữu quan thống nhất hướng dẫn chế độ quản lý đối với từng khoản thu phí, lệ phí.

5. Tại địa điểm tiếp nhận hồ sơ, giấy tờ, đơn thư và giải quyết công việc của dân phải niêm yết công khai các quy định, thủ tục giải quyết từng loại công việc (sau khi đã được các Bộ, ngành soát xét, sửa đổi, bổ sung theo tinh thần trên đây). Phải xác định rõ từng loại việc do cơ quan nào là đầu mối giải quyết công việc đến cùng. Nếu có quy định về phí, lệ phí thì cũng phải được niêm yết công khai.

Những công chức được giao nhiệm vụ tiếp xúc, nhận hồ sơ và giải quyết việc của dân phải là những người có chuyên môn, liêm khiết, có tác phong, thái độ nghiêm chỉnh, đeo thẻ có ảnh ghi rõ họ tên, chức danh công tác và chỉ được giải quyết công việc tại công sở.

Khi nhận hồ sơ yêu cầu giải quyết công việc của dân, phải có phiếu hẹn thời gian trả lời. Những công việc đã có đủ hồ sơ, thủ tục thì cơ quan có thẩm quyền phải giải quyết kịp thời theo quy định của pháp luật, không được trì hoãn dưới bất kỳ hình thức nào, kể cả trường hợp không giải quyết được cũng phải nói rõ lý do để dân biết. Nếu hồ sơ thủ tục chưa đầy đủ thì phải hướng dẫn cụ thể để đương sự không phải đi lại nhiều lần. Những công việc liên quan đến nhiều bộ phận trong cơ quan thì Thủ trưởng cơ quan phải đề ra quy chế phối hợp giải quyết trong nội bộ cơ quan để công dân, tổ chức có yêu cầu giải quyết công việc chỉ phải làm việc với một công chức được giao nhiệm vụ làm đầu mối tiếp xúc, nhận hồ sơ và giải quyết công việc.

6. Người yêu cầu giải quyết công việc có quyền khiếu nại, tố cáo với Thủ trưởng phụ trách trực tiếp, với Thủ trưởng cơ quan cấp trên hoặc kiện trước tòa án những việc làm sai trái, gây phiền hà của công chức nhà nước như không theo đúng thủ tục, có thái độ cửa quyền, hống hách hoặc vờ vĩnh khi giải quyết công việc. Người đứng đầu tổ chức được giao nhiệm vụ giải quyết công việc và cá nhân công chức trực tiếp giải quyết công việc nếu vi phạm đều phải bị xử lý kỷ luật kịp thời, nghiêm minh; trước mắt, không để cán bộ có vi phạm các quy định trên làm công tác đó; mặt khác, cần xử lý theo pháp luật những người lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để làm rối trật tự, kỷ cương, vu cáo làm mất uy tín người thi hành công vụ và cơ quan nhà nước.

7. Để việc soát xét lại hệ thống thủ tục hành chính hiện hành cũng như quy định mới hoặc bổ sung, sửa đổi, bãi bỏ thủ tục hành chính được nhanh chóng, giao Văn phòng Chính phủ chủ trì phối hợp với các ngành tổ chức tiếp thu ý kiến các cơ quan, đoàn thể về những thủ tục hành chính đã lỗi thời hoặc trái với luật pháp, gây phiền hà cho các cơ quan, đơn vị, cho nhân

dân và tạo kẽ hở cho những người xấu lợi dụng. Thư góp ý của các cơ quan, đơn vị và của nhân dân về những thủ tục hành chính cần sửa đổi, bãi bỏ gửi về Văn phòng Chính phủ không phải trả cước phí bưu điện. Văn phòng Chính phủ chịu trách nhiệm tổng hợp, phân loại ý kiến đóng góp và thông báo cho các Bộ, ngành liên quan xử lý.

8. Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ chủ trì có sự phối hợp với Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Tổng Thanh tra Nhà nước giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo các ngành, các địa phương trong việc thực hiện Nghị quyết này.

Đề nghị các cơ quan Trung ương của các đoàn thể, các phương tiện thông tin đại chúng phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành Trung ương và Ủy ban nhân dân các cấp tuyên truyền sâu rộng các chủ trương trên đây nhằm thực hiện nghiêm túc có hiệu quả Nghị quyết này.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**Thủ tướng**

**VÔ VĂN KIỆT**

**THÔNG TƯ SỐ 96/BT NGÀY 31-5-1994**  
**CỦA BỘ TRƯỞNG, CHỦ NHIỆM VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ**  
*Hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 38/CP của Chính phủ*  
*về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc*  
*của công dân và tổ chức*

Ngày 4 tháng 5 năm 1994, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 38/CP về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Thông tư này hướng dẫn một số việc về tổ chức triển khai thi hành Nghị quyết trên.

**I. SỰ CẦN THIẾT VÀ MỤC TIÊU, YÊU CẦU**  
**CỦA NGHỊ QUYẾT**

Thủ tục hành chính là cơ sở và là điều kiện cần thiết để cơ quan nhà nước giải quyết công việc của công dân và các tổ chức theo pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người và cơ quan có công việc cần giải quyết. Hiện nay, thủ tục hành chính do nhiều cơ quan nhà nước các cấp ban hành rất rườm rà, không rõ ràng, thiếu thống nhất, không công khai và tùy tiện thay đổi luôn. Thủ tục hành chính như vậy gây phiền hà và làm giảm lòng tin của nhân dân đối với cơ quan nhà nước, gây trở ngại cho giao lưu và hợp tác giữa ta với người nước ngoài, gây ra tệ cửa quyền, sách nhiễu và tham nhũng. Nghị quyết số 38/CP của Chính phủ coi cải cách một bước các thủ tục hành chính là yêu cầu bức xúc của Nhà nước và nhân dân; là một trong những công tác trọng tâm của các Bộ, ngành, địa phương từ nay đến cuối năm 1994; là khâu đột phá của công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia.

Mục tiêu và yêu cầu của cải cách một bước thủ tục hành chính là phải đạt được *chuyển biến căn bản trong quan hệ về thủ tục giải quyết công việc của công dân và tổ chức, cụ thể là phải phát hiện và xóa bỏ những thủ tục hành chính thiếu đồng bộ, chồng chéo, rườm rà, phức tạp, đã và đang gây trở ngại*

trong việc tiếp nhận và xử lý công việc giữa cơ quan nhà nước với nhau, giữa cơ quan nhà nước với công dân và tổ chức, *xây dựng và thực hiện được các thủ tục giải quyết công việc đơn giản, rõ ràng, thống nhất đúng pháp luật và công khai*, vừa tạo thuận tiện cho công dân và tổ chức có yêu cầu giải quyết công việc, vừa có tác dụng ngăn chặn tệ của quyền, sách nhiễu và tham nhũng trong công chức nhà nước, đồng thời vẫn bảo đảm được trách nhiệm quản lý nhà nước, giữ vững kỷ cương pháp luật.

## II. NHỮNG CÔNG VIỆC CẦN LÀM ĐỂ THỰC HIỆN NGHỊ QUYẾT

### 1. Tuyên truyền phổ biến Nghị quyết

Các Bộ, ngành ở Trung ương, các Ủy ban nhân dân địa phương có nhiệm vụ bằng mọi hình thức thích hợp, tổ chức tuyên truyền phổ biến Nghị quyết của Chính phủ, làm cho mọi cơ quan, tổ chức, công dân thấy được sự cần thiết, mục tiêu yêu cầu nội dung của Nghị quyết để mọi người hành động theo Nghị quyết.

Việc tuyên truyền phổ biến Nghị quyết phải làm thường xuyên, liên tục bằng các hình thức và biện pháp thiết thực, có tác dụng cổ vũ động viên mỗi cơ quan, tổ chức công dân tích cực tham gia việc cải cách thủ tục hành chính, tránh việc làm phô trương hình thức, quá tốn kém hoặc chỉ lo tuyên truyền phổ biến chung không có hiệu quả cụ thể.

Tại trụ sở cơ quan Văn phòng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố và các cơ quan khác từ Trung ương đến cơ sở cần có hòm thư để các tổ chức và công dân góp ý kiến xung quanh việc thi hành Nghị quyết số 38/CP của Chính phủ.

Cơ quan thông tin đại chúng cần có các chuyên mục để thường xuyên, liên tục đưa tin về công việc cải cách thủ tục hành chính, tạo điều kiện để tổ chức và công dân thực hiện và giám sát việc thực hiện Nghị quyết thông qua các hình thức thích hợp như nêu kiến nghị để cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ thủ tục và các khoản phí, lệ phí không phù hợp; biểu dương những cơ quan, tổ chức và cá nhân làm tốt việc cải cách thủ tục hành chính, giải quyết tốt các việc của công dân và tổ chức, phản ánh, phê phán những cơ quan, công chức nhà nước trì trệ, bảo thủ không chịu cải cách những thủ tục hành chính đang gây phiền hà cho dân hoặc có thái độ của quyền, đòi và nhận hối lộ, sách nhiễu nhân dân, phê phán hành động lợi dụng việc chống các thủ tục phiền hà để làm điều sai trái.



## **2. Tổ chức việc soát xét các thủ tục hành chính**

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Thủ trưởng các cơ quan nhà nước khác từ Trung ương đến cơ sở, trong phạm vi thẩm quyền của mình chịu trách nhiệm soát xét tất cả các thủ tục hành chính và các khoản phí, lệ phí đang áp dụng.

### **A. SOÁT XÉT CÁC THỦ TỤC GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC**

Căn cứ chế độ làm việc theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và các văn bản pháp quy của Chính phủ ban hành để tiến hành việc soát xét phát hiện những quy định trái pháp luật, rườm rà cần bãi bỏ; những vấn đề cần có quy định mới hoặc những thủ tục hành chính tuy vẫn phù hợp nhưng tản mạn ở nhiều văn bản nay cần thống nhất vào một văn bản để dễ thực hiện. Trọng điểm soát xét, ngoài các nội dung nói ở Điều 1 Nghị quyết số 38/CP, cần chú ý thủ tục trong các việc:

**1. Chuẩn bị và ra các quyết định:** Phải khắc phục cho được tình trạng chậm trễ, thiếu chính xác, thiếu phối hợp, thiếu toàn diện, không đồng bộ, mâu thuẫn, chồng chéo, không đúng thẩm quyền hoặc không phù hợp thực tế.

**2. Quyết định công việc theo đúng thẩm quyền và trách nhiệm:** Không tùy tiện quyết định việc vượt quá thẩm quyền đã quy định, cũng không buông trách nhiệm và thẩm quyền, đưa lên xin ý kiến cấp trên những việc thuộc trách nhiệm và thẩm quyền của mình. Cấp trên không quyết định công việc thuộc trách nhiệm và thẩm quyền của cấp dưới.

**3. Quy trình xử lý công việc thuộc phạm vi, trách nhiệm quyền hạn của cơ quan phải giải quyết:** Phải khắc phục tình trạng để cơ quan, tổ chức hoặc công dân có yêu cầu giải quyết công việc phải gõ nhiều cửa, qua nhiều bộ phận trong cơ quan mới được giải quyết, hoặc do cách làm việc phân tán, không qua một đầu mối quản lý để cấp dưới "tranh thủ" xin giải quyết sai chế độ.

**4. Hội họp để bàn và xử lý công việc:** Phải khắc phục tình trạng chỉ xử lý công việc bằng cách hội họp, họp nhiều mà không quyết định được công việc, hoặc quyết định không rõ ràng, dứt khoát, có mâu thuẫn.

**B. SOÁT XÉT CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH  
TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC CỦA CÔNG DÂN VÀ CÁC TỔ CHỨC**

1. Các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở (xã, phường, v.v...) theo thẩm quyền của mình phải tổ chức soát xét toàn bộ những thủ tục hành chính đang áp dụng để giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Trước mắt, tập trung soát xét thủ tục về các vấn đề có quan hệ đến đời sống và công việc thường ngày của công dân và tổ chức như:

- Thủ tục về cấp giấy phép xuất nhập khẩu và quá cảnh hàng hóa, cấp thị thực xuất nhập cảnh và các thủ tục hải quan, kiểm tra ở sân bay, bến cảng, các cửa khẩu về đầu tư và cấp giấy phép đầu tư, thẩm định các dự án đầu tư; về liên doanh với nước ngoài, cho người nước ngoài thuê nhà, thuê đất, thuê chỗ ở.

- Thủ tục cấp đăng ký kinh doanh hành nghề, xin phép xây dựng, cải tạo, sửa chữa, thuê, mua bán, chuyển nhượng nhà cửa, về sử dụng đất, chuyển nhượng, thừa kế quyền sử dụng đất.

- Thủ tục về công chứng, hộ tịch, hộ khẩu, xin nhập học, khám chữa bệnh tại bệnh viện; đăng ký chủ quyền và cấp giấy phép sử dụng các loại xe có động cơ; trước bạ mua bán tài sản; cho vay vốn, thanh tra doanh nghiệp, kiểm lâm kiểm soát thị trường, trật tự giao thông và các phương tiện vận tải hàng hóa.

- Ngoài các thủ tục được quy định thành văn bản, cần đặc biệt chú ý xem xét những thủ tục tuy không thành văn bản nhưng đang được áp dụng trong thực tế.

2. Cùng với việc soát xét các thủ tục về giải quyết công việc của công dân và tổ chức, phải soát xét lại các việc sau đây:

- Việc chấp hành nghiêm pháp luật của Nhà nước. Xóa bỏ ngay các khoản phí và lệ phí do cấp không có thẩm quyền (ghi trong Quyết định số 276-CT ngày 28-7-1992 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) đặt ra.

- Việc tổ chức tiếp dân và tổ chức nhận và giải quyết công việc của dân: tại địa điểm tiếp dân phải có bảng niêm yết công khai các thủ tục giải quyết từng việc, những giấy tờ cần thiết phải có đủ và thời hạn giải quyết nếu việc nào cần có phí hoặc lệ phí thì phải niêm yết công khai. Những công việc liên quan đến nhiều bộ phận trong cơ quan thì phải tổ chức lại dây chuyền giải quyết công việc cho hợp lý, tránh để dân phải đi lại nhiều cửa, nhiều bộ phận trong một cơ quan mới giải quyết được một việc. Những nơi có đông người đến yêu cầu giải quyết công việc thì cơ quan phải tăng số người để giải

quyết, không để dân phải chờ đợi lâu. Người được giao nhiệm vụ tiếp dân phải ăn mặc chỉnh tề, đeo thẻ có ảnh và ghi rõ họ tên và chức danh. Tại bàn làm việc phải có bảng ghi rõ họ tên và chức vụ người được phân công giải quyết công việc của dân. Người tiếp và giải quyết công việc của dân có trách nhiệm nhận các giấy tờ của dân để giải quyết đúng thẩm quyền và đúng thời hạn quy định, nếu cần có thời gian xem xét thì phải ghi vào phiếu và hẹn ngày giải quyết. Nếu người tiếp dân không đủ tư cách và trình độ thì phải thay ngay người khác.

3. Các thủ tục hành chính, phí và lệ phí khi soát xét phải căn cứ vào luật pháp của Nhà nước và các quy định về thẩm quyền ban hành thủ tục hành chính ghi trong Điều 3 Nghị quyết số 38/CP và thẩm quyền quy định phí và lệ phí ghi ở Quyết định số 276-CT để phân tích đánh giá phân loại.

- *Loại phải bãi bỏ*: gồm những thủ tục hành chính, phí và lệ phí do các cấp không có thẩm quyền quy định, hoặc do các cấp có thẩm quyền quy định nhưng nội dung trái pháp luật hoặc không còn phù hợp thực tế, đã và đang gây phiền hà cho tổ chức và công dân.

- *Loại phải sửa đổi*: gồm những thủ tục ban hành đúng thẩm quyền và phù hợp với yêu cầu quản lý, nhưng nội dung rườm rà phức tạp hoặc những khoản phí và lệ phí cao quá mức cần thiết cần phải sửa đổi để bớt phiền hà cho đối tượng chấp hành (như bớt một số "cửa" phải qua, bớt một số giấy tờ phải có, giảm mức phí, lệ phí...).

- *Loại cần được hợp pháp hóa*: gồm những thủ tục trước đây do cấp không có thẩm quyền (đối chiếu với quy định ở Điều 3 Nghị quyết số 38/CP) đặt ra, nhưng nay xét thấy cần thiết thì trình cấp có thẩm quyền quy định để hợp pháp hóa.

- *Loại cần hợp nhất thành một văn bản*: gồm những thủ tục cần thiết ban hành đúng thẩm quyền, nhưng do quy định phân tán ở nhiều văn bản nay cần thống nhất vào một văn bản để dễ hiểu, dễ thi hành thống nhất.

- *Loại cần giữ nguyên*: gồm những thủ tục ban hành đúng thẩm quyền, nội dung phù hợp thực tế, cách thể hiện trong văn bản đơn giản, rõ ràng, mọi người dễ hiểu và dễ thi hành thống nhất.

Việc xem xét để xác định những thủ tục giấy tờ, cách làm việc, những khoản phí và lệ phí nào cần bãi bỏ, sửa đổi hoặc giữ nguyên phải được cân nhắc thận trọng, lấy ý kiến dân chủ, bao gồm ý kiến của cơ quan, cán bộ có trách nhiệm giải quyết công việc và ý kiến của tổ chức hoặc công dân bị tác động bởi thủ tục giấy tờ đó. Việc trao đổi lấy ý kiến có thể thông qua một trong các hình thức như trao đổi trực tiếp; góp ý qua thư; mở hội nghị hoặc

qua phương tiện thông tin đại chúng; công bố trên báo chí về một số thủ tục dự kiến bãi bỏ, sửa đổi hoặc sẽ ban hành mới để trao đổi góp ý kiến, v.v... do cơ quan tổ chức việc soát xét hoặc cấp có thẩm quyền quy định thủ tục hành chính quyết định cách làm phù hợp.

4. Thẩm quyền xử lý các thủ tục hành chính đã phân loại được thực hiện như sau:

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực nào thì chịu trách nhiệm xử lý thủ tục hành chính về các vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực ấy. Những thủ tục hành chính liên quan đến nhiều Bộ, ngành thì Bộ, ngành có chức năng chính phải thảo luận thống nhất với các Bộ, ngành liên quan để ban hành thành quy định liên Bộ. Trong trường hợp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan quản lý ngành ở Trung ương ủy nhiệm cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định một số thủ tục thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xem xét, quyết định.

Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định việc xử lý các thủ tục hành chính do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành; xem xét để đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xử lý các thủ tục hành chính do Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành.

Trong đợt soát xét này, việc các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xử lý các thủ tục hành chính theo phân loại trên hoặc ủy nhiệm cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định một số thủ tục đều phải gửi về Văn phòng Chính phủ, đồng gửi Bộ Tư pháp để các cơ quan này xem xét góp ý trước khi thực hiện.

Các cơ quan không có thẩm quyền quy định thủ tục hành chính (theo quy định của Điều 3 Nghị quyết số 38/CP) thì kiến nghị cấp trên xử lý những thủ tục hành chính cơ quan mình đang thực hiện nhưng xét thấy không hợp lý, cần bổ sung sửa đổi hoặc bãi bỏ. Nếu thủ tục đó do cơ quan mình ban hành trước đây nay thuộc loại phải bãi bỏ thì có thể tự bãi bỏ và báo cáo lên trên không nhất thiết phải chờ cấp trên bãi bỏ.

5. Sau khi được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt việc xử lý, phải công bố công khai các thủ tục hành chính, các khoản phí và lệ phí đã được điều chỉnh để mọi người biết và thực hiện. Trong khi đang tiến hành việc soát xét để xử lý các thủ tục hành chính, các cơ quan và cán bộ có trách nhiệm xử lý công việc của tổ chức và công dân vẫn phải đảm bảo công việc được tiến hành bình thường, không một ai được tự ý làm trái các thủ tục trong khi chưa có quy định mới do cơ quan có thẩm quyền công bố.

### III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN

#### A. CÁC BƯỚC TIẾN HÀNH

1. Sau 30 ngày, kể từ ngày nhận được Thông tư này, các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải làm xong và báo cáo cho Thủ tướng Chính phủ, đồng gửi Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Tổng Thanh tra Nhà nước và Bộ trưởng Bộ Tài chính phương án triển khai thực hiện Nghị quyết số 38/CP với những nội dung chính như sau:

- Cách tổ chức phổ biến tuyên truyền và kết quả việc tuyên truyền phổ biến Nghị quyết số 38/CP của Chính phủ.

- Dự kiến kế hoạch thi hành Nghị quyết số 38/CP trong Bộ, ngành và địa phương.

- Danh mục các vấn đề đã có thủ tục, trong đó nêu rõ những thủ tục được tập trung soát xét xử lý ngay, những thủ tục sẽ xem xét vào các tháng cuối năm 1994.

Các báo cáo và kế hoạch thực hiện của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải gửi cho Văn phòng Chính phủ và Bộ quản lý ngành có liên quan sớm hơn thời hạn trên 5 ngày để các cơ quan này tổng hợp chung.

2. Đến trước ngày 30 tháng 9 năm 1994, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương gửi cho Thủ tướng Chính phủ báo cáo sơ kết thực hiện Nghị quyết số 38/CP và dự kiến các việc sẽ làm đến hết năm 1994.

Đến trước ngày 20 tháng 12 năm 1994, các cơ quan trên gửi cho Thủ tướng Chính phủ báo cáo tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 38/CP trong năm 1994 và dự kiến công việc phải làm tiếp trong năm 1995.

Các báo cáo này, ngoài việc nêu kết quả soát xét và xử lý các thủ tục hành chính, phải đề xuất được kiến nghị về chấn chỉnh tổ chức và phong cách làm việc do đợt soát xét thủ tục đặt ra.

#### B. TỔ CHỨC CHỈ ĐẠO THỰC HIỆN

1. Trách nhiệm tổ chức chỉ đạo thực hiện Nghị quyết số 38/CP thuộc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính và Tổng Thanh tra Nhà nước, ngoài trách nhiệm tổ chức chỉ đạo thực hiện Nghị quyết về các vấn đề thuộc Bộ quản lý nhà nước như các Bộ khác, còn có nhiệm vụ giúp Thủ tướng Chính phủ theo dõi, đôn đốc kiểm tra các Bộ, ngành, các Ủy ban nhân dân địa phương thực hiện Nghị quyết số 38/CP.

2. Lập hai tổ công tác liên Bộ do Văn phòng Chính phủ chủ trì để giúp Chính phủ đôn đốc kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết này và cùng các cơ quan trực tiếp xem xét, chấn chỉnh một số thủ tục hành chính quan trọng, cấp bách ở một số Bộ và ở 2 thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

Thành viên của các tổ chức này gồm các cán bộ cấp Vụ hoặc tương đương cấp Vụ do Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Nội vụ, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Tổng Thanh tra Nhà nước và Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ lựa chọn và giao trách nhiệm.

Ở các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp, ngoài việc cử một Phó Thủ trưởng phụ trách vấn đề này, cần tổ chức một bộ phận (với thành phần tương đương như trên) để giúp Thủ trưởng cơ quan thường xuyên theo dõi, đôn đốc kiểm tra việc thi hành Nghị quyết này.

Trên đây là hướng dẫn những việc cần làm để thực hiện Nghị quyết số 38/CP của Chính phủ. Trong quá trình thực hiện, nếu phát sinh vấn đề cần hướng dẫn thêm, các cơ quan phản ánh về Văn phòng Chính phủ để xem xét xử lý tiếp.

**BỘ TRƯỞNG**  
**CHỦ NHIỆM VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ**  
**LÊ XUÂN TRINH**

**QUYẾT ĐỊNH SỐ 181/2003/QĐ-TTg**  
**NGÀY 4-9-2003 CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  
*Về việc ban hành Quy chế thực hiện cơ chế "một cửa"*  
*tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương*

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Nghị quyết số 38/CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức;*

*Căn cứ Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**QUYẾT ĐỊNH**

**Điều 1.** Ban hành kèm theo Quyết định này Quy chế thực hiện cơ chế "một cửa" tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

**Điều 2.** Quyết định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

Bộ trưởng Bộ Nội vụ có trách nhiệm theo dõi và kiểm tra việc thực hiện Quyết định này.

**Điều 3.** Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  
**PHAN VĂN KHÁI**

**QUY CHẾ THỰC HIỆN CƠ CHẾ "MỘT CỬA"**  
**TẠI CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG**  
*(Ban hành kèm theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4-9-2003*  
*của Thủ tướng Chính phủ)*

**CHƯƠNG I**  
**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1.** Quy chế này quy định việc áp dụng, triển khai thực hiện cơ chế "một cửa" và quy trình giải quyết công việc theo cơ chế "một cửa" tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

1. "Một cửa" là cơ chế giải quyết công việc của tổ chức, công dân thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước từ tiếp nhận yêu cầu, hồ sơ đến trả lại kết quả thông qua một đầu mối là "bộ phận tiếp nhận và trả kết quả" tại cơ quan hành chính nhà nước.

2. Việc thực hiện cơ chế "một cửa" nhằm đạt được bước chuyển căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức, công dân, giảm phiền hà cho tổ chức, công dân, chống tệ quan liêu, tham nhũng, cửa quyền của cán bộ, công chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

**Điều 2.** Cơ chế "một cửa" được áp dụng trong các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, cụ thể là: Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (các Sở, Ban, Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân); Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn.

**Điều 3.** Cơ chế "một cửa" được thực hiện theo các nguyên tắc sau:

1. Thủ tục hành chính đơn giản, rõ ràng, đúng pháp luật.
2. Công khai các thủ tục hành chính, phí, lệ phí và thời gian giải quyết công việc của tổ chức, công dân.



3. Nhận yêu cầu và trả kết quả tại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả.
4. Việc phối hợp giữa các bộ phận có liên quan để giải quyết công việc của tổ chức, công dân là trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước.
5. Bảo đảm giải quyết công việc nhanh chóng, thuận tiện cho tổ chức, công dân.

**Điều 4. Cơ chế "một cửa" được thực hiện trong các lĩnh vực sau:**

1. Tại tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: phê duyệt các dự án đầu tư trong nước và nước ngoài, xét duyệt cấp vốn xây dựng cơ bản, cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp, cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất, cho thuê đất, giải quyết chính sách xã hội.

2. Tại quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc cấp tỉnh: cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho các hộ kinh doanh cá thể, cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất, đăng ký hộ khẩu, công chứng và chính sách xã hội.

3. Tại xã, phường, thị trấn: xây dựng nhà ở, đất đai, hộ tịch, chứng thực.

**Điều 5.** Ngoài các quy định tại Điều 4, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào tình hình thực tế ở địa phương quyết định lựa chọn thêm một số lĩnh vực công tác khác để áp dụng cơ chế "một cửa"

## CHƯƠNG II

### TRÁCH NHIỆM TRIỂN KHAI CƠ CHẾ "MỘT CỬA"

**Điều 6.** Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm:

1. Ban hành quyết định về áp dụng cơ chế "một cửa" đối với các lĩnh vực công việc ở các cấp chính quyền địa phương theo quy định tại Điều 4 và Điều 5 của Quy chế này.

2. Quy định thống nhất thủ tục, trình tự giải quyết những loại công việc được áp dụng theo cơ chế "một cửa" trên cơ sở tuân thủ quy định của pháp luật, đồng thời bãi bỏ quy định do địa phương ban hành không cần thiết, gây phiền hà cho tổ chức, công dân.

3. Quy định thời gian giải quyết các loại công việc, phí, lệ phí được thu theo quy định của pháp luật.

**Điều 7.** Thủ trưởng cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm:

1. Ban hành Quy chế làm việc quy định quy trình chuyển hồ sơ, xử lý, trình ký, trả lại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả; trách nhiệm của các bộ phận có liên quan trong thực hiện cơ chế "một cửa"; trách nhiệm của cán bộ, công chức làm việc ở bộ phận tiếp nhận và trả kết quả.

2. Niêm yết công khai các quy định, thủ tục hành chính, phí, lệ phí và thời gian giải quyết các loại công việc tại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả.

3. Bố trí cán bộ, công chức làm việc tại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả: là những cán bộ, công chức có trình độ, năng lực và phẩm chất tốt, có khả năng giao tiếp với tổ chức, công dân. Cán bộ, công chức làm việc ở bộ phận tiếp nhận và trả kết quả phải đeo thẻ cán bộ, công chức, ghi rõ họ tên, chức danh. Trên bàn làm việc của cán bộ, công chức phải có bảng ghi rõ giải quyết loại công việc gì, ví dụ về đất đai, xây dựng, công chứng hoặc đăng ký kinh doanh...

4. Bố trí phòng làm việc của bộ phận tiếp nhận và trả kết quả một cách thích hợp, đủ điều kiện làm việc.

5. Tập huấn về nghiệp vụ và cách giao tiếp cho đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp làm việc ở bộ phận tiếp nhận và trả kết quả.

6. Có các hình thức thông báo, tuyên truyền thích hợp để tổ chức, công dân biết về hoạt động theo cơ chế "một cửa" tại địa phương.

**Điều 8.** Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả ở các sở, ban cấp tỉnh đặt tại Phòng Hành chính tổng hợp, chịu sự quản lý của Phòng Hành chính tổng hợp.

Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả ở cấp huyện đặt tại Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện, chịu sự quản lý của Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả ở cấp xã đặt tại Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã, chịu sự quản lý của Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã.

**Điều 9.** Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm trình Chính phủ quy định phân cấp các công việc thuộc ngành, lĩnh vực cho Ủy ban nhân dân các cấp; quy định rõ thủ tục hành chính trong giải quyết công việc của tổ chức, công dân.

**Điều 10.** Kinh phí triển khai cơ chế "một cửa" do các cơ quan có liên quan lập dự toán, được cấp từ ngân sách nhà nước.

### CHƯƠNG III

## QUY TRÌNH GIẢI QUYẾT CÔNG VIỆC THEO CƠ CHẾ "MỘT CỬA"

**Điều 11.** Tổ chức, công dân có yêu cầu giải quyết công việc trực tiếp liên hệ với bộ phận tiếp nhận và trả kết quả.

**Điều 12.** Cán bộ, công chức làm việc tại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả có trách nhiệm xem xét yêu cầu, hồ sơ của tổ chức, công dân:

1. Tiếp nhận và viết giấy biên nhận hồ sơ, hẹn ngày trả kết quả theo quy định. Nếu hồ sơ chưa đầy đủ theo quy định thì hướng dẫn cụ thể để tổ chức, công dân bổ sung, hoàn chỉnh.

2. Trường hợp yêu cầu của tổ chức, công dân không thuộc phạm vi giải quyết thì hướng dẫn để tổ chức, công dân đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

**Điều 13.** Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả có trách nhiệm chuyển hồ sơ của tổ chức, công dân đến các bộ phận chức năng có liên quan để giải quyết.

**Điều 14.** Các bộ phận liên quan có trách nhiệm giải quyết hồ sơ của tổ chức, công dân do bộ phận tiếp nhận và trả kết quả chuyển đến, trình lãnh đạo có thẩm quyền ký và chuyển về bộ phận tiếp nhận và trả kết quả theo đúng thời gian quy định.

**Điều 15.** Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả nhận lại kết quả giải quyết công việc và trả lại tổ chức, công dân theo đúng thời gian đã hẹn, thu phí, lệ phí đối với những công việc được thu phí, lệ phí theo quy định của pháp luật.

**Điều 16.** Trường hợp giải quyết hồ sơ không đúng thời gian như đã hẹn thì bộ phận tiếp nhận và trả kết quả có trách nhiệm thông báo cho tổ chức, công dân biết lý do và hẹn lại thời gian trả kết quả.

### CHƯƠNG IV

## ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

**Điều 17.** Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm chỉ đạo và tổ chức triển khai thực hiện cơ chế "một cửa" đối với cấp tỉnh và cấp huyện từ ngày 1 tháng 1 năm 2004, đối với cấp xã từ ngày 1 tháng 1 năm 2005; hàng năm tổng kết, đánh giá, gửi báo cáo về Bộ Nội vụ để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

**Điều 18.** Bộ trưởng Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan theo dõi và kiểm tra việc thực hiện Quy chế này.

Trong quá trình triển khai thực hiện, nếu có khó khăn, vướng mắc, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương kịp thời báo cáo về Bộ Nội vụ để xem xét, giải quyết.

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

**PHAN VĂN KHẢI**

Bản sao lưu trữ

**LỆNH SỐ 26/2005/L-CTN**  
**NGÀY 9-12-2005 CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC**  
*Về việc công bố Luật*

**CHỦ TỊCH NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Căn cứ vào Điều 103 và Điều 106 của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10;

Căn cứ vào Điều 91 của Luật Tổ chức Quốc hội;

Căn cứ vào Điều 50 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật,

**NAY CÔNG BỐ**

Luật Phòng, chống tham nhũng.

Đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2005.

**CHỦ TỊCH**  
**NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**TRẦN ĐỨC LƯƠNG**

**LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG  
CỦA NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
SỐ 55/2005/QH11 NGÀY 29-11-2005**

*Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10;*

*Luật này quy định về phòng, chống tham nhũng.*

**CHƯƠNG I  
NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Phạm vi điều chỉnh**

1. Luật này quy định về phòng ngừa, phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong phòng, chống tham nhũng.

2. Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi.

3. Người có chức vụ, quyền hạn bao gồm:

a) Cán bộ, công chức, viên chức;

b) Sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn - kỹ thuật trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân;

c) Cán bộ lãnh đạo, quản lý trong doanh nghiệp của Nhà nước; cán bộ lãnh đạo, quản lý là người đại diện phần vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp;

d) Người được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ có quyền hạn trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ đó.

## **Điều 2. Giải thích từ ngữ**

Trong Luật này, các từ ngữ dưới đây được hiểu như sau:

1. Tài sản tham nhũng là tài sản có được từ hành vi tham nhũng, tài sản có nguồn gốc từ hành vi tham nhũng.
2. Công khai là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị công bố, cung cấp thông tin chính thức về văn bản, hoạt động hoặc về nội dung nhất định.
3. Minh bạch tài sản, thu nhập là việc kê khai tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai và khi cần thiết được xác minh, kết luận.
4. Nhũng nhiễu là hành vi của quyền, hách dịch, gây khó khăn, phiền hà khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ.
5. Vụ lợi là lợi ích vật chất, tinh thần mà người có chức vụ, quyền hạn đạt được hoặc có thể đạt được thông qua hành vi tham nhũng.
6. Cơ quan, tổ chức, đơn vị bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp của Nhà nước và cơ quan, tổ chức, đơn vị khác có sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước.

## **Điều 3. Các hành vi tham nhũng**

1. Tham ô tài sản.
2. Nhận hối lộ.
3. Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản.
4. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi.
5. Lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi.
6. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng với người khác để trục lợi.
7. Giả mạo trong công tác vì vụ lợi.
8. Đưa hối lộ, môi giới hối lộ được thực hiện bởi người có chức vụ, quyền hạn để giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc địa phương vì vụ lợi.
9. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản của Nhà nước vì vụ lợi.
10. Nhũng nhiễu vì vụ lợi.
11. Không thực hiện nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi.
12. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao che cho người có hành vi vi phạm pháp luật vì vụ lợi; cản trở, can thiệp trái pháp luật vào việc kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án vì vụ lợi.

#### **Điều 4. Nguyên tắc xử lý tham nhũng**

1. Mọi hành vi tham nhũng đều phải được phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời, nghiêm minh.

2. Người có hành vi tham nhũng ở bất kỳ cương vị, chức vụ nào phải bị xử lý theo quy định của pháp luật.

3. Tài sản tham nhũng phải được thu hồi, tịch thu; người có hành vi tham nhũng gây thiệt hại thì phải bồi thường, bồi hoàn theo quy định của pháp luật.

4. Người có hành vi tham nhũng đã chủ động khai báo trước khi bị phát hiện, tích cực hạn chế thiệt hại do hành vi trái pháp luật của mình gây ra, tự giác nộp lại tài sản tham nhũng thì có thể được xem xét giảm nhẹ hình thức kỷ luật, giảm nhẹ hình phạt hoặc miễn truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

5. Việc xử lý tham nhũng phải được thực hiện công khai theo quy định của pháp luật.

6. Người có hành vi tham nhũng đã nghỉ hưu, thôi việc, chuyển công tác vẫn phải bị xử lý về hành vi tham nhũng do mình đã thực hiện.

#### **Điều 5. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có chức vụ, quyền hạn**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm sau đây:

a) Tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng;

b) Tiếp nhận, xử lý kịp thời báo cáo, tố giác, tố cáo và thông tin khác về hành vi tham nhũng;

c) Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người phát hiện, báo cáo, tố giác, tố cáo hành vi tham nhũng;

d) Chủ động phòng ngừa, phát hiện hành vi tham nhũng; kịp thời cung cấp thông tin, tài liệu và thực hiện yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong quá trình phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng.

2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm sau đây:

a) Chỉ đạo việc thực hiện các quy định tại khoản 1 Điều này;



b) gương mẫu, liêm khiết; định kỳ kiểm điểm việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ và trách nhiệm của mình trong việc phòng ngừa, phát hiện hành vi tham nhũng, xử lý người có hành vi tham nhũng;

c) Chịu trách nhiệm khi để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách.

3. Người có chức vụ, quyền hạn có trách nhiệm sau đây:

a) Thực hiện nhiệm vụ, công vụ đúng quy định của pháp luật;

b) gương mẫu, liêm khiết; chấp hành nghiêm chỉnh quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng, quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp;

c) kê khai tài sản theo quy định của Luật này và chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của việc kê khai đó.

#### **Điều 6. Quyền và nghĩa vụ của công dân trong phòng, chống tham nhũng**

Công dân có quyền phát hiện, tố cáo hành vi tham nhũng; có nghĩa vụ hợp tác, giúp đỡ cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng.

#### **Điều 7. Trách nhiệm phối hợp của cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án và của cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan**

Cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với nhau và phối hợp với cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan trong việc phát hiện hành vi tham nhũng, xử lý người có hành vi tham nhũng và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận, quyết định của mình trong quá trình thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử vụ việc tham nhũng.

Cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện, cộng tác với cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án trong việc phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng.

#### **Điều 8. Trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên**

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm động viên nhân dân tham gia tích cực vào việc phòng, chống tham nhũng; phát hiện, kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý người có

hành vi tham nhũng; giám sát việc thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

#### **Điều 9. Trách nhiệm của cơ quan báo chí**

Cơ quan báo chí có trách nhiệm tham gia vào việc phòng, chống tham nhũng; hợp tác với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong phòng, chống tham nhũng; khi đưa tin phải bảo đảm chính xác, trung thực, khách quan và phải chịu trách nhiệm về nội dung của thông tin đã đưa.

#### **Điều 10. Các hành vi bị nghiêm cấm**

1. Các hành vi quy định tại Điều 3 của Luật này.
2. Đe dọa, trả thù, trù dập người phát hiện, báo cáo, tố giác, tố cáo, cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng.
3. Lợi dụng việc tố cáo tham nhũng để vu cáo, vu khống cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khác.

## CHƯƠNG II PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG

### *Mục 1*

### CÔNG KHAI, MINH BẠCH TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN, TỔ CHỨC, ĐƠN VỊ

**Điều 11. Nguyên tắc và nội dung công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị**

1. Chính sách, pháp luật và việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật phải được công khai, minh bạch, bảo đảm công bằng, dân chủ.
2. Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của Chính phủ.

#### **Điều 12. Hình thức công khai**

1. Hình thức công khai bao gồm:
  - a) Công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị;
  - b) Niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị;
  - c) Thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan;

- d) Phát hành ấn phẩm;
- đ) Thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng;
- e) Đưa lên trang thông tin điện tử;
- g) Cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

2. Ngoài những trường hợp pháp luật có quy định về hình thức công khai, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai quy định tại khoản 1 Điều này.

### **Điều 13. Công khai, minh bạch trong mua sắm công và xây dựng cơ bản**

1. Việc mua sắm công và xây dựng cơ bản phải được công khai theo quy định của pháp luật.

2. Trường hợp mua sắm công và xây dựng cơ bản mà pháp luật quy định phải đấu thầu thì nội dung công khai bao gồm:

- a) Kế hoạch đấu thầu, mời sơ tuyển và kết quả sơ tuyển, mời thầu;
- b) Danh mục nhà thầu tham gia đấu thầu hạn chế, danh sách các nhà thầu tham gia đấu thầu hạn chế, kết quả lựa chọn nhà thầu;
- c) Thông tin về cá nhân, tổ chức thuộc chủ dự án, bên mời thầu, nhà thầu, cơ quan quản lý hoặc đối tượng khác vi phạm pháp luật về đấu thầu; thông tin về nhà thầu bị cấm tham gia và thông tin về xử lý vi phạm pháp luật về đấu thầu;
- d) Văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu, hệ thống thông tin dữ liệu về đấu thầu;
- đ) Báo cáo tổng kết công tác đấu thầu trên phạm vi toàn quốc của Bộ Kế hoạch và Đầu tư; báo cáo tổng kết công tác đấu thầu của Bộ, ngành, địa phương và cơ sở;
- e) Thẩm quyền, thủ tục tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong đấu thầu.

### **Điều 14. Công khai, minh bạch trong quản lý dự án đầu tư xây dựng**

1. Dự án quy hoạch đầu tư xây dựng phải được lấy ý kiến của nhân dân địa phương nơi quy hoạch.

2. Dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách địa phương phải được Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.

3. Dự án đầu tư xây dựng sau khi được quyết định, phê duyệt phải được công khai để nhân dân giám sát.

## **Điều 15. Công khai, minh bạch về tài chính và ngân sách nhà nước**

1. Các cấp ngân sách, đơn vị dự toán ngân sách phải công khai chi tiết số liệu dự toán và quyết toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê chuẩn, kể cả khoản ngân sách bổ sung.

2. Đơn vị dự toán ngân sách có nguồn thu và các khoản chi từ các khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật phải công khai mục đích huy động, kết quả huy động và hiệu quả việc sử dụng các nguồn huy động.

3. Tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công khai các nội dung sau đây:

- a) Số liệu dự toán, quyết toán;
- b) Khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân (nếu có);
- c) Cơ sở xác định mức hỗ trợ và số tiền ngân sách nhà nước hỗ trợ.

4. Dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước phải công khai các nội dung sau đây:

- a) Việc phân bổ vốn đầu tư trong dự toán ngân sách nhà nước được giao hằng năm cho các dự án;
- b) Dự toán ngân sách của dự án đầu tư theo kế hoạch đầu tư được duyệt, mức vốn đầu tư của dự án được giao trong dự toán ngân sách năm;
- c) Quyết toán vốn đầu tư của dự án hằng năm;
- d) Quyết toán vốn đầu tư khi dự án hoàn thành đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

5. Quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước phải công khai các nội dung sau đây:

- a) Quy chế hoạt động và cơ chế tài chính của quỹ;
- b) Kế hoạch tài chính hằng năm, trong đó chi tiết các khoản thu, chi có quan hệ với ngân sách nhà nước theo quy định của cấp có thẩm quyền;
- c) Kết quả hoạt động của quỹ;
- d) Quyết toán năm được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

6. Việc phân bổ, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước cho các dự án, chương trình mục tiêu đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt phải công khai cho cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan và nhân dân nơi trực tiếp thụ hưởng biết.

**Điều 16. Công khai, minh bạch việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân**

1. Việc huy động các khoản đóng góp của nhân dân để đầu tư xây dựng công trình, lập quỹ trong phạm vi địa phương phải lấy ý kiến nhân dân và được Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định.

2. Việc huy động, sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân quy định tại khoản 1 Điều này phải được công khai để nhân dân giám sát và phải chịu sự thanh tra, kiểm tra, giám sát theo quy định của pháp luật.

3. Nội dung phải công khai bao gồm mục đích huy động, mức đóng góp, việc sử dụng, kết quả sử dụng và báo cáo quyết toán.

4. Công trình cơ sở hạ tầng tại xã, phường, thị trấn sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân phải công khai các nội dung sau đây:

- a) Nội dung phải công khai quy định tại khoản 3 Điều này;
- b) Dự toán cho từng công trình theo kế hoạch đầu tư được duyệt;
- c) Nguồn vốn đầu tư cho từng công trình;
- d) Kết quả đã huy động của từng đối tượng cụ thể, thời gian huy động;
- đ) Kết quả lựa chọn nhà thầu đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt;
- e) Tiến độ thi công và kết quả nghiệm thu khối lượng, chất lượng công trình và quyết toán công trình.

5. Việc huy động, sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân vì mục đích từ thiện, nhân đạo được thực hiện theo quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều này.

**Điều 17. Công khai, minh bạch việc quản lý, sử dụng các khoản hỗ trợ, viện trợ**

Việc quản lý, phân bổ, sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) được thực hiện theo quy định tại Điều 15 của Luật này. Đối với các khoản viện trợ phi chính phủ phải được công khai cho các đối tượng thụ hưởng biết.

**Điều 18. Công khai, minh bạch trong quản lý doanh nghiệp của Nhà nước**

Doanh nghiệp của Nhà nước có trách nhiệm công khai vốn và tài sản của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, vốn vay ưu đãi, báo cáo tài chính và kết quả kiểm toán, việc trích, lập và sử dụng quỹ của doanh nghiệp, việc tuyển dụng lao động, bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, quản lý của doanh nghiệp và nội dung khác theo quy định của pháp luật.

**Điều 19. Công khai, minh bạch trong cổ phần hóa doanh nghiệp của Nhà nước**

1. Việc cổ phần hóa doanh nghiệp của Nhà nước phải công khai, minh bạch; không được cổ phần hóa khép kín trong nội bộ doanh nghiệp. Doanh nghiệp được cổ phần hóa có trách nhiệm công khai thực trạng tài chính khi xác định giá trị doanh nghiệp.

2. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm công khai giá trị doanh nghiệp được cổ phần hóa và việc điều chỉnh giá trị doanh nghiệp (nếu có).

3. Việc bán cổ phần lần đầu của doanh nghiệp được cổ phần hóa phải thực hiện bằng phương thức bán đấu giá.

**Điều 20. Kiểm toán việc sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thực hiện kiểm toán và chịu sự kiểm toán việc sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước theo quy định của pháp luật về kiểm toán.

2. Báo cáo kiểm toán phải được công khai theo quy định tại Điều 12 của Luật này.

**Điều 21. Công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng đất**

1. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bảo đảm dân chủ và công khai.

2. Trong quá trình lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, cơ quan, tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch đó phải thông báo công khai cho nhân dân địa phương nơi được quy hoạch, điều chỉnh biết.

3. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, việc giải phóng mặt bằng, giá đền bù khi thu hồi đất sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt hoặc điều chỉnh phải được công khai.

4. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quy hoạch chi tiết và việc phân lô đất ở, đối tượng được giao đất làm nhà ở phải được công khai.

**Điều 22. Công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng nhà ở**

1. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục và việc cấp giấy phép xây dựng nhà ở và giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở phải được công khai.

2. Việc hóa giá nhà ở thuộc sở hữu nhà nước, đối tượng được hóa giá nhà ở và các khoản tiền phải nộp khi hóa giá nhà ở phải được công khai.

3. Việc bán nhà ở cho người tái định cư, người có thu nhập thấp và những đối tượng ưu tiên khác phải được công khai.

### **Điều 23. Công khai, minh bạch trong lĩnh vực giáo dục**

1. Việc tuyển sinh, thi, kiểm tra, cấp văn bằng, chứng chỉ phải được công khai.

2. Cơ quan quản lý giáo dục, cơ sở giáo dục có sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước phải công khai việc quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước, việc thu, quản lý, sử dụng học phí, lệ phí tuyển sinh, các khoản thu từ hoạt động tư vấn, chuyển giao công nghệ, các khoản hỗ trợ, đầu tư cho giáo dục và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

### **Điều 24. Công khai, minh bạch trong lĩnh vực y tế**

1. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục và việc cấp, thu hồi chứng chỉ hành nghề y, dược tư nhân, giấy chứng nhận đủ điều kiện hành nghề cho các cơ sở hành nghề y, dược phải được công khai.

2. Cơ quan quản lý y tế, cơ sở khám, chữa bệnh có sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước phải công khai việc thu, quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước, giá thuốc, việc thu, quản lý, sử dụng các loại phí liên quan đến việc khám, chữa bệnh và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

### **Điều 25. Công khai, minh bạch trong lĩnh vực khoa học - công nghệ**

1. Việc xét, tuyển chọn, giao trực tiếp, tài trợ thực hiện nhiệm vụ khoa học - công nghệ và việc đánh giá, nghiệm thu kết quả thực hiện nhiệm vụ khoa học - công nghệ phải được tiến hành công khai.

2. Cơ quan quản lý khoa học - công nghệ, đơn vị nghiên cứu khoa học - công nghệ phải công khai việc quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước, các khoản hỗ trợ, viện trợ, đầu tư, các khoản thu từ hoạt động khoa học - công nghệ.

### **Điều 26. Công khai, minh bạch trong lĩnh vực thể dục, thể thao**

Cơ quan quản lý thể dục, thể thao, Ủy ban Ô-lim-pích Việt Nam, các liên đoàn thể thao, cơ sở thể dục, thể thao có trách nhiệm công khai việc quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước, các khoản thu từ hoạt động và dịch vụ thể dục, thể thao, khoản tài trợ, hỗ trợ, đóng góp của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài cho hoạt động thể dục, thể thao.

**Điều 27. Công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm toán nhà nước**

1. Hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm toán nhà nước phải được tiến hành công khai theo quy định của pháp luật.

2. Văn bản, quyết định sau đây phải được công khai, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác:

- a) Kết luận thanh tra;
- b) Quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định giải quyết tố cáo;
- c) Báo cáo kiểm toán.

**Điều 28. Công khai, minh bạch trong hoạt động giải quyết các công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân**

1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền quản lý trong lĩnh vực nhà, đất, xây dựng, đăng ký kinh doanh, xét duyệt dự án, cấp vốn ngân sách nhà nước, tín dụng, ngân hàng, xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quản lý hộ khẩu, thuế, hải quan, bảo hiểm và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác trực tiếp giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân phải công khai thủ tục hành chính, giải quyết đúng thời hạn, đúng pháp luật và đúng yêu cầu hợp pháp của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân.

2. Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có quyền đề nghị với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết công việc của mình giải thích rõ những nội dung có liên quan. Khi nhận được đề nghị của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải kịp thời giải thích công khai.

3. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải thích chưa thoả đáng hoặc cố tình gây khó khăn, phiền hà thì cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có quyền kiến nghị lên cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó.

**Điều 29. Công khai, minh bạch trong lĩnh vực tư pháp**

Việc thụ lý, điều tra, truy tố, kiểm sát, xét xử, thi hành án phải được công khai theo quy định của pháp luật về tố tụng và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

**Điều 30. Công khai, minh bạch trong công tác tổ chức - cán bộ**

1. Việc tuyển dụng cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác vào cơ quan, tổ chức, đơn vị phải được công khai về số lượng, tiêu chuẩn, hình thức và kết quả tuyển dụng.



2. Việc quy hoạch, đào tạo, bổ nhiệm, chuyển ngạch, luân chuyển, điều động, khen thưởng, cho thôi việc, cho thôi giữ chức vụ, miễn nhiệm, bãi nhiệm, kỷ luật, hưu trí đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác phải được công khai trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người đó làm việc.

### **Điều 31. Quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức**

1. Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình theo quy định của pháp luật.

2. Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu phải cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho cơ quan, tổ chức yêu cầu biết và nêu rõ lý do.

### **Điều 32. Quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân**

1. Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi mình làm việc cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó.

2. Công dân có quyền yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú cung cấp thông tin về hoạt động của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn đó.

3. Trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, người được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho người yêu cầu biết và nêu rõ lý do.

### **Điều 33. Công khai báo cáo hằng năm về phòng, chống tham nhũng**

1. Hằng năm, Chính phủ có trách nhiệm báo cáo Quốc hội về công tác phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước; Ủy ban nhân dân có trách nhiệm báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp về công tác phòng, chống tham nhũng ở địa phương.

2. Báo cáo về công tác phòng, chống tham nhũng phải được công khai.

## Mục 2

### XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CÁC CHẾ ĐỘ, ĐỊNH MỨC, TIÊU CHUẨN

#### **Điều 34. Xây dựng, ban hành và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn**

1. Cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm:

- a) Xây dựng, ban hành và công khai các chế độ, định mức, tiêu chuẩn;
- b) Công khai các quy định về chế độ, định mức, tiêu chuẩn về quyền lợi đối với từng loại chức danh trong cơ quan mình;
- c) Chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về chế độ, định mức, tiêu chuẩn.

2. Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị sự nghiệp và các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác có sử dụng ngân sách nhà nước căn cứ vào quy định tại khoản 1 Điều này hướng dẫn áp dụng hoặc phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng, ban hành và công khai các chế độ, định mức, tiêu chuẩn áp dụng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị mình.

3. Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, đơn vị ban hành trái pháp luật các chế độ, định mức, tiêu chuẩn.

#### **Điều 35. Kiểm tra và xử lý vi phạm quy định về chế độ, định mức, tiêu chuẩn**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thường xuyên kiểm tra việc chấp hành và xử lý kịp thời hành vi vi phạm quy định về chế độ, định mức, tiêu chuẩn.

2. Người có hành vi vi phạm quy định về chế độ, định mức, tiêu chuẩn phải bị xử lý theo quy định của pháp luật.

3. Người cho phép sử dụng vượt chế độ, định mức, tiêu chuẩn phải bồi thường phần giá trị mà mình cho phép sử dụng vượt quá; người sử dụng vượt chế độ, định mức, tiêu chuẩn có trách nhiệm liên đới bồi thường phần giá trị được sử dụng vượt quá.

4. Người cho phép thực hiện chế độ, định mức, tiêu chuẩn chuyên môn - kỹ thuật thấp hơn mức quy định phải bồi thường phần giá trị mà mình cho phép sử dụng thấp hơn; người hưởng lợi từ việc thực hiện chế độ, định mức, tiêu chuẩn chuyên môn - kỹ thuật thấp hơn có trách nhiệm liên đới bồi thường phần giá trị được hưởng lợi.

*Mục 3*  
**QUY TẮC ỨNG XỬ, QUY TẮC ĐẠO ĐỨC NGHỀ NGHIỆP,  
VIỆC CHUYỂN ĐỔI VỊ TRÍ CÔNG TÁC CỦA CÁN BỘ,  
CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC**

**Điều 36. Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức**

1. Quy tắc ứng xử là các chuẩn mực xử sự của cán bộ, công chức, viên chức trong thi hành nhiệm vụ, công vụ và trong quan hệ xã hội, bao gồm những việc phải làm hoặc không được làm, phù hợp với đặc thù công việc của từng nhóm cán bộ, công chức, viên chức và từng lĩnh vực hoạt động công vụ, nhằm bảo đảm sự liêm chính và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức.

2. Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức được công khai để nhân dân giám sát việc chấp hành.

**Điều 37. Những việc cán bộ, công chức, viên chức không được làm**

1. Cán bộ, công chức, viên chức không được làm những việc sau đây:

a) Cửa quyền, hách dịch, gây khó khăn, phiền hà đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong khi giải quyết công việc;

b) Thành lập, tham gia thành lập hoặc tham gia quản lý, điều hành doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp doanh, hợp tác xã, bệnh viện tư, trường học tư và tổ chức nghiên cứu khoa học tư, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác;

c) Làm tư vấn cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác ở trong nước và nước ngoài về các công việc có liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật công tác, những công việc thuộc thẩm quyền giải quyết của mình hoặc mình tham gia giải quyết;

d) Kinh doanh trong lĩnh vực mà trước đây mình có trách nhiệm quản lý sau khi thôi giữ chức vụ trong một thời hạn nhất định theo quy định của Chính phủ;

đ) Sử dụng trái phép thông tin, tài liệu của cơ quan, tổ chức, đơn vị vì vụ lợi.

2. Người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, vợ hoặc chồng của những người đó không được góp vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước.

3. Người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị không được bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột của mình giữ

chức vụ quản lý về tổ chức nhân sự, kế toán - tài vụ, làm thủ quỹ, thủ kho trong cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc giao dịch, mua bán vật tư, hàng hóa, ký kết hợp đồng cho cơ quan, tổ chức, đơn vị đó.

4. Người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan không được để vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con kinh doanh trong phạm vi do mình quản lý trực tiếp.

5. Cán bộ, công chức, viên chức là thành viên Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng và những cán bộ quản lý khác trong doanh nghiệp của Nhà nước không được ký kết hợp đồng với doanh nghiệp thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột; cho phép doanh nghiệp thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột tham dự các gói thầu của doanh nghiệp mình; bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột giữ chức vụ quản lý về tổ chức nhân sự, kế toán - tài vụ, làm thủ quỹ, thủ kho trong doanh nghiệp hoặc giao dịch, mua bán vật tư, hàng hóa, ký kết hợp đồng cho doanh nghiệp.

6. Quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều này cũng được áp dụng đối với các đối tượng sau đây:

a) Sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân;

b) Sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn - kỹ thuật trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân.

### **Điều 38. Nghĩa vụ báo cáo và xử lý báo cáo về dấu hiệu tham nhũng**

1. Khi phát hiện có dấu hiệu tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi mình làm việc thì cán bộ, công chức, viên chức phải báo cáo ngay với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị đó; trường hợp người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan đến dấu hiệu tham nhũng đó thì báo cáo với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp.

2. Chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo về dấu hiệu tham nhũng, người được báo cáo phải xử lý vụ việc theo thẩm quyền hoặc chuyển cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét xử lý và thông báo cho người báo cáo; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn trên có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày; trường hợp cần thiết thì quyết định hoặc đề nghị người có thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp nhằm ngăn chặn, khắc phục hậu quả của hành vi tham nhũng và bảo vệ người báo cáo.

**Điều 39. Trách nhiệm của người không báo cáo hoặc không xử lý báo cáo về dấu hiệu tham nhũng**

Cán bộ, công chức, viên chức biết được hành vi tham nhũng mà không báo cáo, người nhận được báo cáo về dấu hiệu tham nhũng mà không xử lý thì phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật.

**Điều 40. Việc tặng quà và nhận quà tặng của cán bộ, công chức, viên chức**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị không được sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước làm quà tặng, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

2. Cán bộ, công chức, viên chức không được nhận tiền, tài sản hoặc lợi ích vật chất khác của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân liên quan đến công việc do mình giải quyết hoặc thuộc phạm vi quản lý của mình.

3. Nghiêm cấm lợi dụng việc tặng quà, nhận quà tặng để hối lộ hoặc thực hiện các hành vi khác vì vụ lợi.

4. Chính phủ quy định chi tiết việc tặng quà, nhận quà tặng và nộp lại quà tặng của cán bộ, công chức, viên chức.

**Điều 41. Thẩm quyền ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức**

1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong cơ quan, ngành, lĩnh vực do mình quản lý.

2. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành quy tắc ứng xử của Thẩm phán, Hội thẩm, Thư ký Tòa án, Kiểm sát viên và cán bộ, công chức, viên chức khác trong cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát.

3. Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong bộ máy chính quyền địa phương; phối hợp với cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị - xã hội ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức trong tổ chức này.

**Điều 42. Quy tắc đạo đức nghề nghiệp**

1. Quy tắc đạo đức nghề nghiệp là chuẩn mực xử sự phù hợp với đặc thù của từng nghề bảo đảm sự liêm chính, trung thực và trách nhiệm trong việc hành nghề.

2. Tổ chức xã hội - nghề nghiệp phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy tắc đạo đức nghề nghiệp đối với hội viên của mình theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 43. Chuyển đổi vị trí công tác của cán bộ, công chức, viên chức**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị theo thẩm quyền quản lý có trách nhiệm thực hiện việc định kỳ chuyển đổi cán bộ, công chức, viên chức làm việc tại một số vị trí liên quan đến việc quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước, trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhằm chủ động phòng ngừa tham nhũng.

2. Việc chuyển đổi vị trí công tác phải theo kế hoạch và được công khai trong nội bộ cơ quan, tổ chức, đơn vị.

3. Việc chuyển đổi vị trí công tác quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này chỉ áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức không giữ chức vụ quản lý. Việc luân chuyển cán bộ, công chức giữ chức vụ quản lý thực hiện theo quy định về luân chuyển cán bộ.

4. Chính phủ ban hành Danh mục các vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi quy định tại khoản 1 Điều này.

#### *Mục 4*

### **MINH BẠCH TÀI SẢN, THU NHẬP**

#### **Điều 44. Nghĩa vụ kê khai tài sản**

1. Những người sau đây phải kê khai tài sản:

a) Cán bộ từ Phó Trưởng phòng của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trở lên và tương đương trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị;

b) Một số cán bộ, công chức tại xã, phường, thị trấn; người làm công tác quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước hoặc trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân;

c) Người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Chính phủ quy định cụ thể những người phải kê khai tài sản quy định tại khoản này.

2. Người có nghĩa vụ kê khai tài sản phải kê khai tài sản, mọi biến động về tài sản thuộc sở hữu của mình và tài sản thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng và con chưa thành niên.

3. Người có nghĩa vụ kê khai tài sản phải kê khai trung thực và chịu trách nhiệm về việc kê khai.

#### **Điều 45. Tài sản phải kê khai**

Các loại tài sản phải kê khai bao gồm:

1. Nhà, quyền sử dụng đất;
2. Kim khí quý, đá quý, tiền, giấy tờ có giá và các loại tài sản khác mà giá trị của mỗi loại từ năm mươi triệu đồng trở lên;
3. Tài sản, tài khoản ở nước ngoài;
4. Thu nhập phải chịu thuế theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 46. Thủ tục kê khai tài sản**

1. Việc kê khai tài sản được thực hiện hằng năm tại cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người có nghĩa vụ kê khai làm việc và được hoàn thành chậm nhất vào ngày 31 tháng 12.

2. Người có nghĩa vụ kê khai tài sản phải ghi rõ những thay đổi về tài sản so với lần kê khai trước đó.

3. Bản kê khai tài sản được nộp cho cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý người có nghĩa vụ kê khai tài sản.

#### **Điều 47. Xác minh tài sản**

1. Việc xác minh tài sản chỉ được thực hiện khi có quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý người có nghĩa vụ kê khai tài sản.

2. Việc xác minh tài sản được thực hiện trong các trường hợp sau đây:

- a) Phục vụ cho việc bầu cử, bổ nhiệm, cách chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc kỷ luật đối với người có nghĩa vụ kê khai tài sản khi xét thấy cần thiết;
- b) Theo yêu cầu của Hội đồng bầu cử hoặc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền;
- c) Có hành vi tham nhũng.

#### **Điều 48. Thủ tục xác minh tài sản**

1. Trước khi ra quyết định xác minh tài sản, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền yêu cầu người có nghĩa vụ kê khai giải trình rõ việc kê khai. Việc giải trình phải được thực hiện trong thời hạn 5 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu giải trình.

2. Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ra quyết định xác minh trong thời hạn 5 ngày, kể từ ngày phát sinh căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 47 của Luật này.

3. Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân hữu quan có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho việc xác minh khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

4. Trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày ra quyết định xác minh, cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý người có nghĩa vụ kê khai tài sản tiến hành thẩm tra, xác minh và phải ra kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản.

5. Thủ tục xác minh tài sản của người có tên trong danh sách ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân được thực hiện theo quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều này. Thời hạn xác minh phải đáp ứng yêu cầu về thời gian bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

#### **Điều 49. Kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản**

1. Kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản là kết luận về tính trung thực của việc kê khai tài sản.

2. Kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản phải được gửi cho cơ quan, tổ chức yêu cầu xác minh và người có tài sản được xác minh.

3. Cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định tại khoản 4 Điều 48 của Luật này phải chịu trách nhiệm về tính khách quan, chính xác và nội dung kết luận của mình.

#### **Điều 50. Công khai kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản**

1. Khi có yêu cầu và theo quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, bản kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản được công khai tại các địa điểm sau đây:

a) Trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người có nghĩa vụ kê khai tài sản làm việc khi người đó được bổ nhiệm, bầu, phê chuẩn;

b) Tại hội nghị cử tri nơi công tác, nơi cư trú đối với người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân;

c) Tại cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người được đề nghị để Quốc hội, Hội đồng nhân dân hoặc Đại hội của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội bầu, phê chuẩn.

2. Kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản của người bị khởi tố về hành vi tham nhũng phải được công khai trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người đó làm việc.



**Điều 51. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý người có nghĩa vụ kê khai tài sản**

Cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm quản lý và lưu giữ bản kê khai tài sản của người có nghĩa vụ kê khai do mình quản lý; tổ chức việc xác minh theo quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền; kết luận về sự minh bạch trong kê khai tài sản và công khai kết luận đó theo quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong các trường hợp quy định tại Điều 50 của Luật này.

**Điều 52. Xử lý người kê khai tài sản không trung thực**

1. Người kê khai tài sản không trung thực bị xử lý kỷ luật theo quy định của pháp luật. Quyết định kỷ luật đối với người kê khai tài sản không trung thực phải được công khai tại cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người đó làm việc.

2. Người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân mà kê khai tài sản không trung thực thì bị xóa tên khỏi danh sách những người ứng cử; người được dự kiến bổ nhiệm, phê chuẩn mà kê khai tài sản không trung thực thì không được bổ nhiệm, phê chuẩn vào chức vụ đã dự kiến.

**Điều 53. Kiểm soát thu nhập**

Chính phủ trình Quốc hội ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

*Mục 5*

**CHẾ ĐỘ TRÁCH NHIỆM CỦA NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU CƠ QUAN,  
TỔ CHỨC, ĐƠN VỊ KHI ĐỂ XẢY RA THAM NHŨNG**

**Điều 54. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách**

1. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải chịu trách nhiệm về việc để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách.

Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải chịu trách nhiệm trực tiếp về việc để xảy ra hành vi tham nhũng của người do mình trực tiếp quản lý, giao nhiệm vụ.

2. Cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải chịu trách nhiệm trực tiếp về việc để xảy ra hành vi tham nhũng trong lĩnh vực công tác và trong đơn vị do mình trực tiếp phụ trách.

Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải chịu trách nhiệm liên đới về việc để xảy ra hành vi tham nhũng trong lĩnh vực công tác và trong đơn vị do cấp phó của mình trực tiếp phụ trách.

3. Người đứng đầu đơn vị trực thuộc cơ quan, tổ chức phải chịu trách nhiệm trực tiếp về việc để xảy ra hành vi tham nhũng trong đơn vị do mình quản lý.

4. Việc xử lý trách nhiệm người đứng đầu và cá nhân khác có trách nhiệm trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức khác có sử dụng ngân sách nhà nước về việc để xảy ra hành vi tham nhũng được thực hiện theo quy định của Luật này và điều lệ, quy chế của tổ chức đó.

5. Trách nhiệm của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều này được loại trừ trong trường hợp họ không thể biết được hoặc đã áp dụng các biện pháp cần thiết để phòng ngừa, ngăn chặn hành vi tham nhũng.

**Điều 55. Xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách**

1. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi phải chịu trách nhiệm trực tiếp về việc để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách thì bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi phải chịu trách nhiệm liên đới về việc để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách thì bị xử lý kỷ luật.

3. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị được xem xét miễn hoặc giảm trách nhiệm pháp lý quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này nếu đã thực hiện các biện pháp cần thiết nhằm ngăn chặn, khắc phục hậu quả của hành vi tham nhũng; xử lý nghiêm minh, báo cáo kịp thời với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về hành vi tham nhũng.

4. Trong kết luận thanh tra, kết luận kiểm toán, kết luận điều tra vụ việc, vụ án tham nhũng phải nêu rõ trách nhiệm của người đứng đầu

cơ quan, tổ chức, đơn vị để xảy ra hành vi tham nhũng theo các mức độ sau đây:

- a) Yếu kém về năng lực quản lý;
- b) Thiếu trách nhiệm trong quản lý;
- c) Bao che cho người có hành vi tham nhũng.

Kết luận phải được gửi cho Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

### *Mục 6*

## **CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH, ĐỔI MỚI CÔNG NGHỆ QUẢN LÝ VÀ PHƯƠNG THỨC THANH TOÁN**

### **Điều 56. Cải cách hành chính nhằm phòng ngừa tham nhũng**

Nhà nước thực hiện cải cách hành chính nhằm tăng cường tính độc lập và tự chịu trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị; đẩy mạnh việc phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương; phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước; công khai, đơn giản hóa và hoàn thiện thủ tục hành chính; quy định cụ thể trách nhiệm của từng chức danh trong cơ quan, tổ chức, đơn vị.

### **Điều 57. Tăng cường áp dụng khoa học, công nghệ trong quản lý**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị thường xuyên cải tiến công tác, tăng cường áp dụng khoa học, công nghệ trong hoạt động của mình, tạo thuận lợi để công dân, cơ quan, tổ chức, đơn vị thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

2. Cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm hướng dẫn trình tự, thủ tục giải quyết công việc để cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân chủ động thực hiện mà không phải trực tiếp tiếp xúc với cán bộ, công chức, viên chức.

### **Điều 58. Đổi mới phương thức thanh toán**

1. Nhà nước áp dụng các biện pháp quản lý để thực hiện việc thanh toán thông qua tài khoản tại ngân hàng, kho bạc nhà nước. Cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thực hiện các quy định về thanh toán bằng chuyển khoản.

2. Chính phủ áp dụng các giải pháp tài chính, công nghệ tiến tới thực hiện mọi khoản chi đối với người có chức vụ, quyền hạn quy định tại các điểm a, b và c khoản 3 Điều 1 của Luật này và các giao dịch khác sử dụng ngân sách nhà nước phải thông qua tài khoản.

## CHƯƠNG III PHÁT HIỆN THAM NHŨNG

### *Mục 1*

#### CÔNG TÁC KIỂM TRA CỦA CƠ QUAN, TỔ CHỨC, ĐƠN VỊ

##### **Điều 59. Công tác kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước**

1. Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm thường xuyên tổ chức kiểm tra việc chấp hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của mình nhằm kịp thời phát hiện hành vi tham nhũng.

2. Khi phát hiện có hành vi tham nhũng, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước phải kịp thời xử lý theo thẩm quyền hoặc thông báo cho cơ quan thanh tra, điều tra, Viện kiểm sát có thẩm quyền.

##### **Điều 60. Công tác tự kiểm tra của cơ quan, tổ chức, đơn vị**

1. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm chủ động tổ chức kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức thường xuyên, trực tiếp giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân và cán bộ, công chức, viên chức khác do mình quản lý nhằm kịp thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý hành vi tham nhũng.

2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thường xuyên đôn đốc người đứng đầu đơn vị trực thuộc kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức do mình quản lý.

3. Khi phát hiện hành vi tham nhũng, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải kịp thời xử lý theo thẩm quyền hoặc thông báo cho cơ quan thanh tra, điều tra, Viện kiểm sát có thẩm quyền.

##### **Điều 61. Hình thức kiểm tra**

1. Việc kiểm tra thường xuyên được tiến hành theo chương trình, kế hoạch, tập trung vào lĩnh vực, hoạt động thường phát sinh hành vi tham nhũng.

2. Việc kiểm tra đột xuất được tiến hành khi phát hiện có dấu hiệu tham nhũng.

## Mục 2

### PHÁT HIỆN THAM NHŨNG THÔNG QUA HOẠT ĐỘNG THANH TRA, KIỂM TOÁN, ĐIỀU TRA, KIỂM SÁT, XÉT XỬ, GIÁM SÁT

**Điều 62. Phát hiện tham nhũng thông qua hoạt động thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát, xét xử**

Cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án thông qua hoạt động thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát, xét xử có trách nhiệm chủ động phát hiện hành vi tham nhũng, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị việc xử lý theo quy định của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình.

**Điều 63. Phát hiện tham nhũng thông qua hoạt động giám sát**

Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân thông qua hoạt động giám sát có trách nhiệm phát hiện hành vi tham nhũng, yêu cầu hoặc kiến nghị việc xử lý theo quy định của pháp luật.

## Mục 3

### TỐ CÁO VÀ GIẢI QUYẾT TỐ CÁO VỀ HÀNH VI THAM NHŨNG

**Điều 64. Tố cáo hành vi tham nhũng và trách nhiệm của người tố cáo**

1. Công dân có quyền tố cáo hành vi tham nhũng với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.

2. Người tố cáo phải tố cáo trung thực, nêu rõ họ, tên, địa chỉ, cung cấp thông tin, tài liệu mà mình có và hợp tác với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tố cáo.

3. Người tố cáo mà cố tình tố cáo sai sự thật phải bị xử lý nghiêm minh, nếu gây thiệt hại cho người bị tố cáo thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

**Điều 65. Trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết tố cáo**

1. Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi để công dân tố cáo trực tiếp, gửi đơn tố cáo, tố cáo qua điện thoại, tố cáo qua mạng thông tin điện tử và các hình thức khác theo quy định của pháp luật.

2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khi nhận được tố cáo hành vi tham nhũng phải xem xét và xử lý theo thẩm quyền; giữ bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích và các thông tin khác theo yêu cầu của người tố cáo; áp dụng kịp thời các biện pháp cần thiết để bảo vệ người tố cáo khi có biểu hiện đe dọa, trả thù, trù dập người tố cáo hoặc khi người tố cáo yêu cầu; thông báo kết quả giải quyết tố cáo cho người tố cáo khi có yêu cầu.

3. Cơ quan thanh tra có trách nhiệm giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp xác minh, kết luận về nội dung tố cáo và kiến nghị biện pháp xử lý; trong trường hợp phát hiện có dấu hiệu tội phạm thì chuyển cho cơ quan điều tra, Viện kiểm sát có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự.

Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhận được tố cáo về hành vi tham nhũng phải xử lý theo thẩm quyền.

4. Thời hạn giải quyết tố cáo, thời hạn trả lời người tố cáo được thực hiện theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 66. Trách nhiệm phối hợp của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân**

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân phải tạo điều kiện, cộng tác với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tố cáo để phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời hành vi tham nhũng, hạn chế thiệt hại do hành vi tham nhũng gây ra.

#### **Điều 67. Khen thưởng người tố cáo**

Người tố cáo trung thực, tích cực cộng tác với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc phát hiện, ngăn chặn và xử lý hành vi tham nhũng thì được khen thưởng về vật chất, tinh thần theo quy định của pháp luật.

### **CHƯƠNG IV**

## **XỬ LÝ HÀNH VI THAM NHŨNG VÀ CÁC HÀNH VI VI PHẠM PHÁP LUẬT KHÁC**

### **Mục 1**

## **XỬ LÝ KỶ LUẬT, XỬ LÝ HÌNH SỰ**

#### **Điều 68. Đối tượng bị xử lý kỷ luật, xử lý hình sự**

1. Người có hành vi tham nhũng quy định tại Điều 3 của Luật này.

2. Người không báo cáo, tố giác khi biết được hành vi tham nhũng.
3. Người không xử lý báo cáo, tố giác, tố cáo về hành vi tham nhũng.
4. Người có hành vi đe dọa, trả thù, trù dập người phát hiện, báo cáo, tố giác, tố cáo, cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng.
5. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách.
6. Người thực hiện hành vi khác vi phạm quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.

**Điều 69. Xử lý đối với người có hành vi tham nhũng**

Người có hành vi tham nhũng thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, truy cứu trách nhiệm hình sự; trong trường hợp bị kết án về hành vi tham nhũng và bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật thì phải bị buộc thôi việc; đối với đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

*Mục 2*

**XỬ LÝ TÀI SẢN THAM NHŨNG**

**Điều 70. Nguyên tắc xử lý tài sản tham nhũng**

1. Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền phải áp dụng các biện pháp cần thiết để thu hồi, tịch thu tài sản tham nhũng.
2. Tài sản tham nhũng phải được trả lại cho chủ sở hữu, người quản lý hợp pháp hoặc sung quỹ nhà nước.
3. Người đưa hối lộ mà chủ động khai báo trước khi bị phát hiện hành vi đưa hối lộ thì được trả lại tài sản đã dùng để hối lộ.
4. Việc tịch thu tài sản tham nhũng, thu hồi tài sản tham nhũng được thực hiện bằng quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

**Điều 71. Thu hồi tài sản tham nhũng có yếu tố nước ngoài**

Trên cơ sở điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam, Chính phủ Việt Nam hợp tác với Chính phủ nước ngoài trong việc thu hồi tài sản của Việt Nam hoặc của nước ngoài bị tham nhũng và trả lại tài sản đó cho chủ sở hữu hợp pháp.

## CHƯƠNG V

# TỔ CHỨC, TRÁCH NHIỆM VÀ HOẠT ĐỘNG PHỐI HỢP CỦA CÁC CƠ QUAN THANH TRA, KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC, ĐIỀU TRA, VIỆN KIỂM SÁT, TOÀ ÁN VÀ CỦA CƠ QUAN, TỔ CHỨC, ĐƠN VỊ HỮU QUAN TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

### Mục 1

## TỔ CHỨC, CHỈ ĐẠO, PHỐI HỢP VÀ TRÁCH NHIỆM TRONG CÔNG TÁC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

**Điều 72. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong công tác phòng, chống tham nhũng**

1. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm áp dụng quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan để tổ chức phòng, chống tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý.

2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp về việc phòng, chống tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý.

### **Điều 73. Ban chỉ đạo phòng, chống tham nhũng**

1. Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu có trách nhiệm chỉ đạo, phối hợp, kiểm tra, đôn đốc hoạt động phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước. Giúp việc cho Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng có bộ phận thường trực hoạt động chuyên trách.

2. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

### **Điều 74. Giám sát công tác phòng, chống tham nhũng**

1. Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát công tác phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước.



2. Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng thuộc lĩnh vực do mình phụ trách.

Ủy ban Pháp luật của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng.

3. Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát công tác phòng, chống tham nhũng tại địa phương.

4. Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

#### **Điều 75. Đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng**

1. Trong Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng.

2. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng quy định tại khoản 1 Điều này do Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ quy định.

#### **Điều 76. Trách nhiệm của Thanh tra Chính phủ**

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Thanh tra Chính phủ có trách nhiệm sau đây:

1. Tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn công tác thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng; trường hợp phát hiện hành vi tham nhũng thì đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý;

2. Xây dựng hệ thống dữ liệu chung về phòng, chống tham nhũng.

#### **Điều 77. Trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước**

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm toán nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc kiểm toán nhằm phòng ngừa, phát hiện tham nhũng; trường hợp phát hiện hành vi tham nhũng thì đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý.

#### **Điều 78. Trách nhiệm của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng**

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng có trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo thực hiện hoạt động điều tra tội phạm về tham nhũng.

**Điều 79. Trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao**

1. Viện kiểm sát nhân dân tối cao có trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo thực hiện hoạt động truy tố các tội phạm về tham nhũng; kiểm sát hoạt động điều tra, xét xử, thi hành án đối với các tội phạm về tham nhũng.

2. Tòa án nhân dân tối cao có trách nhiệm xét xử, hướng dẫn công tác xét xử các tội phạm về tham nhũng.

**Điều 80. Phối hợp hoạt động giữa các cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án**

Cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án có trách nhiệm phối hợp trong phòng, chống tham nhũng theo các nội dung sau đây:

1. Trao đổi thường xuyên thông tin, tài liệu, kinh nghiệm về công tác phòng, chống tham nhũng;

2. Chuyển hồ sơ vụ việc tham nhũng cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý;

3. Tổng hợp, đánh giá, dự báo tình hình tham nhũng và kiến nghị chính sách, giải pháp phòng, chống tham nhũng.

**Điều 81. Phối hợp công tác giữa cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước với cơ quan điều tra**

1. Trong trường hợp cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước chuyển hồ sơ vụ việc tham nhũng cho cơ quan điều tra thì cơ quan điều tra phải tiếp nhận và giải quyết theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự.

2. Trong trường hợp không đồng ý với việc giải quyết của cơ quan điều tra thì cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước có quyền thông báo với Viện kiểm sát cùng cấp, cơ quan điều tra cấp trên.

**Điều 82. Phối hợp công tác giữa cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước với Viện kiểm sát**

1. Trong trường hợp chuyển hồ sơ vụ việc tham nhũng cho cơ quan điều tra thì cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước có trách nhiệm thông báo cho Viện kiểm sát cùng cấp để thực hiện việc kiểm sát.

2. Trong trường hợp cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước chuyển hồ sơ vụ việc tham nhũng cho Viện kiểm sát thì Viện kiểm sát phải xem xét, giải quyết và thông báo kết quả giải quyết bằng văn bản cho cơ quan đã chuyển hồ sơ.

## Mục 2

### KIỂM TRA HOẠT ĐỘNG CHỐNG THAM NHŨNG TRONG CƠ QUAN THANH TRA, KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC, ĐIỀU TRA, VIỆN KIỂM SÁT, TOÀ ÁN

**Điều 83. Kiểm tra hoạt động chống tham nhũng đối với cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án**

1. Cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án phải có biện pháp để kiểm tra nhằm ngăn chặn hành vi lạm quyền, lộng quyền, những thiếu sót của cán bộ, công chức, viên chức của mình trong hoạt động chống tham nhũng.

2. Người đứng đầu cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án phải tăng cường quản lý cán bộ, công chức, viên chức; chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ nhằm ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động chống tham nhũng.

3. Cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án có hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động chống tham nhũng thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường, bồi hoàn theo quy định của pháp luật.

**Điều 84. Giải quyết tố cáo đối với cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án**

Trường hợp có tố cáo về hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động chống tham nhũng đối với Thanh tra viên, Kiểm toán viên, Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán, Hội thẩm, Thư ký Tòa án và cán bộ, công chức, viên chức khác của cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án thì người đứng đầu cơ quan phải giải quyết theo thẩm quyền hoặc đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết.

Kết quả giải quyết tố cáo phải được công khai.

**CHƯƠNG VI**  
**VAI TRÒ VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA XÃ HỘI TRONG**  
**PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG**

**Điều 85. Vai trò và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên**

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm sau đây:

a) Phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền tuyên truyền, giáo dục nhân dân và các thành viên tổ chức mình thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng; kiến nghị các biện pháp nhằm phát hiện và phòng ngừa tham nhũng;

b) Động viên nhân dân tham gia tích cực vào việc phát hiện, tố cáo hành vi tham nhũng;

c) Cung cấp thông tin và phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc phát hiện, xác minh, xử lý vụ việc tham nhũng;

d) Giám sát việc thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

2. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng biện pháp phòng ngừa tham nhũng, xác minh vụ việc tham nhũng, xử lý người có hành vi tham nhũng; cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải xem xét, trả lời trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu; trường hợp vụ việc phức tạp thì thời hạn trên có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày.

**Điều 86. Vai trò và trách nhiệm của báo chí**

1. Nhà nước khuyến khích cơ quan báo chí, phóng viên đưa tin phản ánh về vụ việc tham nhũng và hoạt động phòng, chống tham nhũng.

2. Cơ quan báo chí có trách nhiệm biểu dương tinh thần và những việc làm tích cực trong công tác phòng, chống tham nhũng; lên án, đấu tranh đối với những người có hành vi tham nhũng; tham gia tuyên truyền, phổ biến pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

3. Cơ quan báo chí, phóng viên có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến hành vi tham nhũng. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin; tài liệu đó theo quy định của pháp luật; trường hợp không cung cấp thì phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do.

4. Cơ quan báo chí, phóng viên phải đưa tin trung thực, khách quan. Tổng biên tập, phóng viên chịu trách nhiệm về việc đưa tin và chấp hành pháp luật về báo chí, quy tắc đạo đức nghề nghiệp.

**Điều 87. Vai trò và trách nhiệm của doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề**

1. Doanh nghiệp có trách nhiệm thông báo về hành vi tham nhũng và phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc xác minh, kết luận về hành vi tham nhũng.

2. Hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề có trách nhiệm tổ chức, động viên, khuyến khích hội viên của mình xây dựng văn hóa kinh doanh lành mạnh, phi tham nhũng.

3. Hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề và hội viên có trách nhiệm kiến nghị với Nhà nước hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý nhằm phòng, chống tham nhũng.

4. Nhà nước khuyến khích các doanh nghiệp cạnh tranh lành mạnh, có cơ chế kiểm soát nội bộ nhằm ngăn chặn hành vi tham ô, đưa hối lộ.

5. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm phối hợp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Hiệp hội doanh nghiệp, Hiệp hội ngành nghề và các tổ chức khác tổ chức diễn đàn để trao đổi, cung cấp thông tin, phục vụ công tác phòng, chống tham nhũng.

**Điều 88. Trách nhiệm công dân, Ban Thanh tra nhân dân**

1. Công dân tự mình, thông qua Ban Thanh tra nhân dân hoặc thông qua tổ chức mà mình là thành viên tham gia phòng, chống tham nhũng.

2. Ban Thanh tra nhân dân tại xã, phường, thị trấn, trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp của Nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

**CHƯƠNG VII  
HỢP TÁC QUỐC TẾ VỀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG**

**Điều 89. Nguyên tắc chung về hợp tác quốc tế**

Nhà nước cam kết thực hiện điều ước quốc tế về phòng, chống tham nhũng mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; hợp tác với các nước, tổ chức quốc tế, tổ chức, cá nhân nước ngoài trong hoạt động

phòng, chống tham nhũng trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và các bên cùng có lợi.

**Điều 90. Trách nhiệm thực hiện hợp tác quốc tế**

1. Thanh tra Chính phủ phối hợp với Bộ Ngoại giao, Bộ Công an và các cơ quan hữu quan thực hiện hoạt động hợp tác quốc tế về nghiên cứu, đào tạo, xây dựng chính sách, trao đổi thông tin, hỗ trợ tài chính, trợ giúp kỹ thuật, trao đổi kinh nghiệm trong phòng, chống tham nhũng.

2. Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ Công an trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện nhiệm vụ hợp tác quốc tế về tương trợ tư pháp trong phòng, chống tham nhũng.

**CHƯƠNG VIII  
ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

**Điều 91. Hiệu lực thi hành**

1. Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 1 tháng 6 năm 2006.

2. Pháp lệnh chống tham nhũng ngày 26 tháng 2 năm 1998 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh chống tham nhũng ngày 28 tháng 4 năm 2000 hết hiệu lực kể từ ngày Luật này có hiệu lực.

**Điều 92. Hướng dẫn thi hành**

Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật này.

*Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2005.*

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI  
NGUYỄN VĂN AN**

# C. MỘT SỐ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

---

## LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ 2001

*Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10;*

*Luật này quy định về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.*

### CHƯƠNG I NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

#### **Điều 1**

Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

#### **Điều 2**

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm có:

- Các Bộ;
- Các cơ quan ngang Bộ.

Quốc hội quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

### **Điều 3**

Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng;
- Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Số Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ do Quốc hội quyết định.

Thủ tướng do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước.

Thủ tướng trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, chấp thuận việc từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

### **Điều 4**

Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Phó Thủ tướng giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt, một Phó Thủ tướng được Thủ tướng ủy nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ. Phó Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về nhiệm vụ được giao.

Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là người đứng đầu và lãnh đạo một Bộ, cơ quan ngang Bộ, phụ trách một số công tác của Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước hoặc về công tác được giao phụ trách.

### **Điều 5**

Nhiệm kỳ của Chính phủ theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Khi Quốc hội hết nhiệm kỳ, Chính phủ tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội khóa mới thành lập Chính phủ mới.

### **Điều 6**

Chính phủ tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.



Hiệu quả hoạt động của Chính phủ được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên Chính phủ.

Chính phủ thảo luận tập thể và quyết định theo đa số những vấn đề quan trọng được quy định tại Điều 19 của Luật này.

Thủ tướng lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ, quyết định những vấn đề được Hiến pháp và pháp luật quy định thuộc thẩm quyền của mình.

Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ tham gia vào hoạt động của tập thể Chính phủ; lãnh đạo, quyết định và chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực hoặc về công tác được giao phụ trách; tham dự các phiên họp của Quốc hội khi Quốc hội xem xét về những vấn đề có liên quan đến ngành, lĩnh vực hoặc về công tác được giao phụ trách.

#### **Điều 7**

Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng pháp luật; sử dụng tổng hợp các biện pháp hành chính, kinh tế, tổ chức, tuyên truyền, giáo dục; phối hợp với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

## **CHƯƠNG II NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA CHÍNH PHỦ**

#### **Điều 8**

Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thống nhất từ Trung ương đến cơ sở; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước;

2. Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ

trang nhân dân và công dân; tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân;

3. Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

4. Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân, phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, các dịch vụ công; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia;

5. Thi hành những biện pháp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình; bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường;

6. Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân; bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

7. Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra nhà nước, chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong bộ máy nhà nước; giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ;

8. Thống nhất quản lý công tác đối ngoại; đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ trường hợp do Chủ tịch nước ký với người đứng đầu Nhà nước khác; đàm phán, ký, phê duyệt, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài;

9. Thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo; thống nhất quản lý công tác thi đua khen thưởng;

10. Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

11. Phối hợp với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả.

## **Điều 9**

**Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực kinh tế:**

1. Thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; củng cố và phát triển kinh tế nhà nước, chú trọng các ngành và lĩnh vực then chốt để bảo đảm vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể tạo thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân.

Quyết định chính sách cụ thể để phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế, thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa;

2. Quyết định chính sách cụ thể thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, chú trọng công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn;

3. Xây dựng dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm trình Quốc hội; chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đó;

4. Trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương, tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm; tổ chức và điều hành thực hiện ngân sách nhà nước được Quốc hội quyết định;

5. Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp về tài chính, tiền tệ, tiền lương, giá cả;

6. Thống nhất quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân, tài nguyên quốc gia; thi hành chính sách tiết kiệm; thực hiện chức năng chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo, tái sinh và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên;

8. Thống nhất quản lý hoạt động kinh tế đối ngoại, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở phát huy nội lực của đất nước, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với các quốc gia, tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, hỗ trợ và thúc đẩy sản xuất trong nước.

Quyết định chính sách cụ thể khuyến khích doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động kinh tế đối ngoại; khuyến khích đầu tư nước ngoài và tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước;

9. Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước.

## **Điều 10**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường:

1. Thống nhất quản lý và phát triển hoạt động khoa học và công nghệ; chỉ đạo thực hiện chính sách, kế hoạch phát triển khoa học và công nghệ;
2. Quyết định chính sách cụ thể về khoa học và công nghệ để bảo đảm phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, ưu tiên đầu tư cho những hướng khoa học công nghệ hiện đại, công nghệ cao, chú trọng công nghệ thông tin, công nghệ sinh học; đa dạng hóa và sử dụng có hiệu quả các nguồn đầu tư phát triển khoa học và công nghệ;
3. Thống nhất quản lý các tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, hệ thống thông tin khoa học và công nghệ; sử dụng có hiệu quả các thành tựu khoa học và công nghệ;
4. Thống nhất quản lý tiêu chuẩn, đo lường, chất lượng sản phẩm, sở hữu trí tuệ và chuyển giao công nghệ;
5. Quyết định chính sách cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường; chỉ đạo tập trung giải quyết tình trạng suy thoái môi trường ở các khu vực trọng điểm; kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường.

## **Điều 11**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch:

1. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp văn hóa, văn học, nghệ thuật; quy định các biện pháp để bảo tồn, phát triển nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá; khuyến khích phát triển các tài năng sáng tạo văn hóa, nghệ thuật, chống việc truyền bá tư tưởng và sản phẩm văn hóa độc hại; bài trừ mê tín, hủ tục; không ngừng xây dựng nếp sống văn minh trong xã hội;
2. Quyết định chính sách cụ thể về giáo dục để bảo đảm phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu; ưu tiên đầu tư, khuyến khích các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục, nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, phát hiện, bồi dưỡng và sử dụng nhân tài.

Thống nhất quản lý hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử, hệ thống văn bằng, chức danh khoa học, các loại hình trường, lớp và các hình thức giáo dục khác; thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở và chống tái mù chữ;

3. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp thông tin, báo chí; thi hành các biện pháp để ngăn chặn có hiệu quả những hoạt động thông tin làm tổn hại lợi ích quốc gia, phá hoại nhân cách, đạo đức và lối sống tốt đẹp của người Việt Nam;

4. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao; tạo điều kiện để mở rộng và nâng cao chất lượng các hoạt động thể dục, thể thao quần chúng, chú trọng hoạt động thể thao chuyên nghiệp, bồi dưỡng các tài năng thể thao;

5. Quyết định chính sách cụ thể nhằm đẩy mạnh phát triển du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động du lịch trong nước và phát triển du lịch quốc tế.

## **Điều 12**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực y tế và xã hội:

1. Quyết định chính sách cụ thể nhằm hướng nghiệp, tạo việc làm, cải thiện điều kiện làm việc, an toàn lao động, vệ sinh lao động, phòng ngừa bệnh nghề nghiệp cho người lao động; chỉ đạo thực hiện các chương trình xóa đói, giảm nghèo; mở rộng các hình thức bảo hiểm xã hội và an sinh xã hội; thực hiện cứu trợ xã hội;

2. Thống nhất quản lý và phát triển sự nghiệp chăm sóc, bảo vệ sức khỏe của nhân dân, huy động và tổ chức mọi lực lượng xã hội xây dựng và phát triển nền y học Việt Nam; đầu tư, phát triển sự nghiệp bảo vệ sức khỏe của nhân dân; thống nhất quản lý công tác phòng bệnh, chữa bệnh, sản xuất và lưu thông thuốc chữa bệnh, ngăn ngừa các bệnh xã hội, thực hiện các chính sách, chế độ về y tế, bảo vệ sức khỏe nhân dân;

3. Thực hiện chính sách ưu đãi đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, chính sách khen thưởng và chăm sóc đối với những người và gia đình có công với nước;

4. Thực hiện chính sách và biện pháp bảo đảm quyền bình đẳng nam nữ về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và gia đình; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ và thực hiện quyền trẻ em; giúp đỡ người già, người khuyết tật và trẻ em có hoàn cảnh khó khăn đặc biệt; có biện pháp ngăn ngừa và chống mọi hành vi bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ và trẻ em;

5. Thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình, giảm tỷ lệ tăng dân số; nâng cao chất lượng dân số;

6. Tổ chức và tạo điều kiện cho thanh niên được học tập, lao động và giải trí, phát triển thể lực, trí tuệ, bồi dưỡng về đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân và lý tưởng xã hội chủ nghĩa, phát huy khả năng của thanh niên trong công cuộc lao động sáng tạo để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc;

7. Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng ngừa và đấu tranh, ngăn chặn các tai nạn, tệ nạn xã hội.

### **Điều 13**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực dân tộc và tôn giáo:

1. Quyết định chính sách, các biện pháp cụ thể nhằm bảo đảm thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ, giúp nhau cùng phát triển, thực hiện công bằng xã hội giữa các dân tộc, quyền dùng tiếng nói, chữ viết của các dân tộc, giữ gìn, phát huy và làm giàu bản sắc văn hóa, truyền thống tốt đẹp của các dân tộc; chống mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc;

2. Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp ưu tiên phát triển mọi mặt ở các vùng dân tộc thiểu số, xây dựng kết cấu hạ tầng, thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội, phát triển kinh tế hàng hóa, từng bước nâng cao đời sống của đồng bào các dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và các vùng căn cứ địa cách mạng;

3. Thực hiện chính sách ưu tiên phát triển giáo dục, nâng cao dân trí, bồi dưỡng nguồn nhân lực, chương trình chăm sóc sức khỏe cho đồng bào miền núi, dân tộc thiểu số; có quy hoạch và kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng cán bộ là người dân tộc thiểu số;

4. Thực hiện chính sách tôn giáo, bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân; bảo đảm sự bình đẳng giữa các tôn giáo trước pháp luật; chống mọi hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

### **Điều 14**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội:

1. Tổ chức thực hiện các chính sách, biện pháp cụ thể để củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân, xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh nhân dân, kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh, quốc phòng, an ninh với kinh tế nhằm bảo đảm an ninh, chủ

quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và những thành quả của cách mạng; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân, xây dựng công nghiệp quốc phòng, bảo đảm trang bị cho lực lượng vũ trang; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

2. Thực hiện chính sách ưu đãi, bảo đảm đời sống vật chất, tinh thần và chính sách hậu phương đối với các lực lượng vũ trang nhân dân;

3. Tổ chức và thực hiện các biện pháp phòng ngừa và đấu tranh chống các loại tội phạm, các vi phạm pháp luật.

## **Điều 15**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực đối ngoại:

1. Thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ quốc tế; chủ động hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, bình đẳng và cùng có lợi; quyết định các chủ trương và biện pháp để tăng cường và mở rộng quan hệ với nước ngoài và các tổ chức quốc tế; bảo vệ độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế; thống nhất quản lý nhà nước về công tác đối ngoại;

2. Trình Chủ tịch nước quyết định việc ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước và trình Chủ tịch nước phê chuẩn việc ký kết, gia nhập điều ước quốc tế do Chính phủ ký nhân danh Nhà nước; đàm phán, ký, phê duyệt, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập;

3. Quyết định và chỉ đạo việc thực hiện các chính sách cụ thể về hợp tác kinh tế, khoa học và công nghệ, văn hóa, giáo dục và các lĩnh vực khác với các nước, vùng lãnh thổ và các tổ chức quốc tế; mở rộng công tác thông tin đối ngoại;

4. Tổ chức và chỉ đạo hoạt động của các cơ quan đại diện của Nhà nước tại nước ngoài và tại các tổ chức quốc tế; bảo vệ lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài; quản lý hoạt động của tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam;

5. Quyết định chính sách cụ thể nhằm khuyến khích người Việt Nam định cư ở nước ngoài đoàn kết cộng đồng, giữ gìn bản sắc văn hóa, truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê

hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước; thực hiện các biện pháp bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

## **Điều 16**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực tổ chức hệ thống hành chính nhà nước:

1. Trình Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ, việc thành lập, bãi bỏ các Bộ, cơ quan ngang Bộ, việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, việc thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

2. Tổ chức và chỉ đạo hoạt động của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thống nhất từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước thông suốt trong hệ thống hành chính nhà nước, cơ quan hành chính cấp dưới phải phục tùng sự lãnh đạo và chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định của cơ quan hành chính cấp trên.

Quyết định và chỉ đạo thực hiện phân công, phân cấp quản lý ngành và lĩnh vực trong hệ thống hành chính nhà nước.

Chỉ đạo thực hiện cải cách hành chính nhà nước, xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả;

3. Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ; quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương; quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc Ủy ban nhân dân;

4. Thống nhất quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; xây dựng và đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong sạch, có trình độ, năng lực, trung thành với Nhà nước xã hội chủ nghĩa, tận tụy phục vụ nhân dân; quyết định và chỉ đạo thực hiện các chính sách, chế độ về đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức,



viên chức nhà nước; quy định và chỉ đạo thực hiện chính sách cụ thể đối với cán bộ xã, phường, thị trấn.

### **Điều 17**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

1. Hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng; kiểm tra tính hợp pháp của các nghị quyết của Hội đồng nhân dân;

2. Tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định:

a) Gửi Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng có liên quan đến hoạt động của chính quyền địa phương; giải quyết những kiến nghị của Hội đồng nhân dân;

b) Bồi dưỡng đại biểu Hội đồng nhân dân kiến thức về quản lý nhà nước;

c) Bảo đảm cơ sở vật chất, tài chính để Hội đồng nhân dân hoạt động.

### **Điều 18**

Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực pháp luật và hành chính tư pháp:

1. Trình các dự án luật trước Quốc hội, dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chương trình của Chính phủ về xây dựng luật, pháp lệnh với Ủy ban Thường vụ Quốc hội; ban hành kịp thời các văn bản quy phạm pháp luật để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp;

2. Quyết định các biện pháp chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành Hiến pháp, pháp luật, các quyết định của Chính phủ trong các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân; tổ chức và lãnh

đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật; báo cáo với Quốc hội về công tác phòng ngừa và chống vi phạm pháp luật và tội phạm;

3. Quyết định những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình, bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội;

4. Thống nhất quản lý công tác hành chính tư pháp, các hoạt động về luật sư, giám định tư pháp, công chứng và hỗ trợ tư pháp; tổ chức và quản lý công tác thi hành án, quốc tịch, hộ khẩu, hộ tịch;

5. Tổ chức và lãnh đạo công tác thanh tra nhà nước; tổ chức và chỉ đạo giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc trách nhiệm của Chính phủ.

### **Điều 19**

Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số những vấn đề quan trọng sau đây:

1. Chương trình hoạt động hàng năm của Chính phủ;

2. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ, các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trình Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội; các nghị quyết, nghị định của Chính phủ;

3. Dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm, các công trình quan trọng; dự toán ngân sách nhà nước, dự kiến phân bổ ngân sách trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương; tổng quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm trình Quốc hội;

4. Đề án về chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo trình Quốc hội;

5. Các chính sách cụ thể về phát triển kinh tế - xã hội, tài chính, tiền tệ, các vấn đề quan trọng về quốc phòng, an ninh, đối ngoại;

6. Các đề án trình Quốc hội về việc thành lập, sáp nhập, giải thể Bộ, cơ quan ngang Bộ; việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, việc thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

7. Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;

8. Các báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

### CHƯƠNG III

## NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

### Điều 20

Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp:

a) Quyết định các chủ trương, biện pháp cần thiết để lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở;

b) Chỉ đạo việc xây dựng các dự án luật trình Quốc hội, các dự án pháp lệnh trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội; các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ;

c) Quy định chế độ làm việc của Thủ tướng với thành viên Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

d) Chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; quyết định những vấn đề có ý kiến khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

đ) Đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện những quyết định của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng ở các ngành, các cấp;

2. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Chính phủ;

3. Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ, cơ quan ngang Bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; trong thời gian Quốc hội không họp trình Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ;

4. Thành lập hội đồng, ủy ban thường xuyên hoặc lâm thời khi cần thiết để giúp Thủ tướng nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành;

5. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử các thành viên Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; phê chuẩn

việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

6. Quyết định các biện pháp cải tiến lề lối làm việc, hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước, đề cao kỷ luật, ngăn ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong bộ máy và trong cán bộ, công chức, viên chức nhà nước;

7. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên;

8. Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

9. Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thông qua những báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trả lời của Chính phủ đối với chất vấn của đại biểu Quốc hội và ý kiến phát biểu với cơ quan thông tin đại chúng.

#### **Điều 21**

Thủ tướng Chính phủ ký các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.

Các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

### **CHƯƠNG IV BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ**

#### **Điều 22**

Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

### **Điều 23**

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt;

2. Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;

3. Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ.

Quyết định các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành thuộc thẩm quyền;

4. Trình Chính phủ việc ký kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế, điều ước quốc tế theo quy định của Chính phủ;

5. Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ; trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước cho Ủy ban nhân dân địa phương về nội dung quản lý ngành, lĩnh vực.

Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương.

Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ tương đương; tổ chức thực hiện công tác đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của mình;

6. Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật; bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân do ngành, lĩnh vực mình phụ trách; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế, sự nghiệp và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực;

8. Quản lý và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ;

9. Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội báo cáo của Bộ, cơ quan ngang Bộ theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri; gửi các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành đến Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội theo lĩnh vực mà Hội đồng Dân tộc, Ủy ban phụ trách;

10. Tổ chức và chỉ đạo việc chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

11. Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng ủy nhiệm.

Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng phụ trách một số công tác do Chính phủ quy định.

#### **Điều 24**

Căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ra quyết định, chỉ thị, thông tư và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.

Các quyết định, chỉ thị, thông tư về quản lý nhà nước thuộc ngành và lĩnh vực do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

#### **Điều 25**

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ hướng dẫn và kiểm tra các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của Bộ, cơ quan ngang Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách; nếu người nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình lên Thủ tướng quyết định.

#### **Điều 26**

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của Bộ, cơ quan ngang Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách.

### **Điều 27**

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền đình chỉ việc thi hành, đề nghị Thủ tướng bãi bỏ những quy định của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản của Bộ, cơ quan ngang Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó; nếu Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không nhất trí với quyết định đình chỉ việc thi hành thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng.

### **Điều 28**

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có trách nhiệm phối hợp để chuẩn bị các đề án chung trình Chính phủ và Thủ tướng; ra thông tư liên tịch để chỉ đạo và hướng dẫn thực hiện những vấn đề thuộc chức năng quản lý nhà nước.

### **Điều 29**

Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là người giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, được phân công chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Khi Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ vắng mặt, một Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được ủy nhiệm lãnh đạo công tác của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

### **Điều 30**

Văn phòng Chính phủ là bộ máy giúp việc của Chính phủ do Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ lãnh đạo.

Nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy và hoạt động của Văn phòng Chính phủ do Chính phủ quy định.

### **Điều 31**

Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

## CHƯƠNG V

### CHẾ ĐỘ LÀM VIỆC VÀ QUAN HỆ CÔNG TÁC CỦA CHÍNH PHỦ

#### **Điều 32**

Chính phủ làm việc theo chế độ kết hợp trách nhiệm của tập thể với việc đề cao quyền hạn và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng và của mỗi thành viên Chính phủ.

#### **Điều 33**

Hình thức hoạt động của tập thể Chính phủ là phiên họp Chính phủ.

Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một lần. Thủ tướng triệu tập phiên họp bất thường của Chính phủ theo quyết định của mình hoặc theo yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ.

#### **Điều 34**

Thành viên Chính phủ có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp của Chính phủ, nếu vắng mặt trong phiên họp hoặc vắng mặt một số thời gian của phiên họp thì phải được Thủ tướng đồng ý.

Thủ tướng có thể cho phép thành viên Chính phủ vắng mặt và được cử người Phó dự phiên họp Chính phủ.

Khi cần thiết, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ.

Những người dự họp không phải là thành viên Chính phủ có quyền phát biểu ý kiến nhưng không có quyền biểu quyết.

#### **Điều 35**

Phiên họp của Chính phủ chỉ được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên Chính phủ tham dự.

Trong các phiên họp thảo luận các vấn đề quan trọng được quy định tại Điều 19 của Luật này, các quyết định của Chính phủ phải được quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành.

Trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo ý kiến mà Thủ tướng đã biểu quyết.

#### **Điều 36**

Các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ phải được công bố theo thời



hạn quy định và phải đăng trong Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ văn bản có nội dung bí mật nhà nước.

### **Điều 37**

Thủ tướng ủy nhiệm cho Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ thường xuyên thông báo cho các cơ quan thông tin đại chúng về nội dung phiên họp của Chính phủ và các quyết định của Chính phủ, của Thủ tướng.

### **Điều 38**

Chính phủ mời Chủ tịch nước tham dự các phiên họp của Chính phủ; trình Chủ tịch nước quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước.

Chính phủ mời Chủ tịch Hội đồng Dân tộc của Quốc hội dự các phiên họp của Chính phủ bàn thực hiện chính sách dân tộc.

Hàng quý, sáu tháng, Chính phủ gửi báo cáo công tác của Chính phủ đến Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tại kỳ họp giữa năm của Quốc hội, Chính phủ gửi báo cáo công tác đến các đại biểu Quốc hội. Trong kỳ họp cuối năm của Quốc hội, Chính phủ báo cáo trước Quốc hội về công tác của Chính phủ.

Khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội yêu cầu thì các thành viên của Chính phủ có trách nhiệm đến trình bày hoặc cung cấp các tài liệu cần thiết.

Thủ tướng Chính phủ hoặc thành viên của Chính phủ có trách nhiệm trả lời các kiến nghị của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong thời hạn chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị.

Thủ tướng Chính phủ hoặc thành viên của Chính phủ có trách nhiệm trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội.

### **Điều 39**

Chính phủ phối hợp với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình và tổ chức, chỉ đạo các phong trào nhân dân thực hiện các nhiệm vụ quan trọng về chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại.

Chính phủ cùng Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân xây dựng quy chế cụ thể về mối quan hệ công tác.

Chính phủ mời Chủ tịch Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và người đứng đầu Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn về các vấn đề có liên quan; thường xuyên thông báo cho Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân tình hình kinh tế - xã hội và các quyết định, chủ trương, công tác lớn của Chính phủ.

Khi xây dựng dự án luật, pháp lệnh và dự thảo nghị quyết, nghị định, Chính phủ gửi dự thảo văn bản để Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương của đoàn thể nhân dân có liên quan để tham gia ý kiến.

Chính phủ tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và các đoàn thể nhân dân tuyên truyền, phổ biến pháp luật trong nhân dân, động viên, tổ chức nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức và viên chức nhà nước

Chính phủ và các thành viên Chính phủ có trách nhiệm nghiên cứu, giải quyết và trả lời các kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và các đoàn thể nhân dân.

#### **Điều 40**

Chính phủ phối hợp với Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật, giữ vững kỷ cương, pháp luật nhà nước, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội và các chủ trương, chính sách của Nhà nước.

Chính phủ mời Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao dự các phiên họp của Chính phủ bàn về các vấn đề có liên quan.

#### **Điều 41**

Kinh phí hoạt động của Chính phủ do Quốc hội quyết định từ ngân sách nhà nước.

**CHƯƠNG VI**  
**ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

**Điều 42**

Luật này thay thế Luật Tổ chức Chính phủ ngày 30 tháng 9 năm 1992. Những quy định trước đây trái với Luật này đều bãi bỏ.

**Điều 43**

Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật này.

---

*Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa X, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 25 tháng 12 năm 2001.*

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI**  
**NGUYỄN VĂN AN**

**NGHỊ ĐỊNH SỐ 86/2002/NĐ-CP**  
**NGÀY 5-11-2002 CỦA CHÍNH PHỦ**  
*Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức*  
*của Bộ, cơ quan ngang Bộ*

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Hiến pháp năm 1992 và Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992;*

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Nghị quyết phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 8 năm 2002 số 10/2002/NQ-CP ngày 06 tháng 9 năm 2002;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**CHƯƠNG I**

**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Phạm vi và đối tượng điều chỉnh**

Nghị định này quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ; chế độ làm việc và trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

**Điều 2. Vị trí và chức năng**

Bộ, cơ quan ngang Bộ (dưới đây gọi chung là Bộ) là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành,

lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

### **Điều 3. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ**

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ (dưới đây gọi chung là Bộ trưởng) là thành viên Chính phủ, là người đứng đầu và lãnh đạo một Bộ; chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về quản lý ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại các Điều 6, 23, 24, 25, 26, 27, 28 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 và những quy định cụ thể tại Nghị định này.

Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ (dưới đây gọi chung là Thứ trưởng) là người giúp Bộ trưởng, được Bộ trưởng phân công chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng về nhiệm vụ được phân công. Khi Bộ trưởng vắng mặt, một Thứ trưởng được Bộ trưởng ủy nhiệm lãnh đạo công tác của Bộ.

Số lượng Thứ trưởng ở mỗi Bộ không quá bốn người. Trường hợp đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

## **CHƯƠNG II**

### **NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA BỘ VÀ BỘ TRƯỞNG**

#### **Điều 4. Về pháp luật**

1. Trình Chính phủ dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; nghị quyết, nghị định của Chính phủ hàng năm theo yêu cầu quản lý nhà nước của Bộ; chịu trách nhiệm triển khai thực hiện chương trình đó theo kế hoạch đã được phê duyệt và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;

2. Trình Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ;

3. Ban hành các quyết định, chỉ thị, thông tư thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó;

4. Chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ;

5. Kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật do các Bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành, phát hiện những quy định do các cơ quan đó ban hành không đúng thẩm

quyền hoặc trái các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách và giải quyết theo quy định tại các khoản 3, 4, 5 Điều 13 của Nghị định này.

#### **Điều 5. Về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch**

1. Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm, các công trình quan trọng thuộc ngành, lĩnh vực;
2. Công khai hóa chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch sau khi được phê duyệt (trừ những vấn đề thuộc bí mật nhà nước); tổ chức chỉ đạo và hướng dẫn thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đó;
3. Thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng có liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ;
4. Thẩm định trong phạm vi quản lý nhà nước của Bộ về nội dung các báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và báo cáo nghiên cứu khả thi, các chương trình, dự án, đề án thuộc ngành, lĩnh vực của Bộ; chịu trách nhiệm về nội dung các báo cáo, dự án trên do cơ quan và tổ chức của Bộ thực hiện; phê duyệt và quyết định đầu tư các dự án thuộc thẩm quyền của Bộ theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 6. Về hợp tác quốc tế**

1. Trình Chính phủ việc đàm phán, ký, gia nhập điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước, nhân danh Chính phủ về ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ;
2. Tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc gia nhập thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ;
3. Trình Chính phủ việc ký kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế và chủ trương, biện pháp, mở rộng quan hệ với nước ngoài, vùng lãnh thổ và các tổ chức quốc tế thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ;
4. Chỉ đạo và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế và thực hiện chủ trương biện pháp đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;
5. Tham gia các tổ chức quốc tế theo sự phân công của Chính phủ;
6. Thực hiện hợp tác quốc tế về ngành, lĩnh vực theo quy định của pháp luật; cho phép các đơn vị trực thuộc, các cơ quan tổ chức nước ngoài do cơ quan Trung ương cấp giấy phép hoạt động tổ chức hội nghị, hội thảo quốc tế có nội dung liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ;

7. Kiểm tra việc thực hiện các chương trình, dự án quốc tế tài trợ thuộc ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách; chỉ đạo và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án quốc tế tài trợ của Bộ.

#### **Điều 7. Về cải cách hành chính**

1. Quyết định và chỉ đạo việc thực hiện chương trình cải cách hành chính của Bộ theo mục tiêu và nội dung Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

2. Trình Chính phủ đề án phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ cho Ủy ban nhân dân địa phương và hoàn thiện thể chế quản lý kinh tế, xã hội thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ;

3. Quyết định và chỉ đạo thực hiện việc sửa đổi, đơn giản hóa thủ tục hành chính, hiện đại hóa hành chính trong phạm vi quản lý của Bộ.

#### **Điều 8. Về thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước**

Bộ thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 9. Về quản lý nhà nước các tổ chức thực hiện dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ**

1. Trình Chính phủ ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển các dịch vụ công;

2. Trình Thủ tướng Chính phủ ban hành điều kiện và tiêu chuẩn thành lập các tổ chức thực hiện dịch vụ công;

3. Ban hành các định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các dịch vụ công theo thẩm quyền;

4. Hướng dẫn và tạo điều kiện cho các tổ chức thực hiện dịch vụ công hoạt động theo đúng quy định của pháp luật.

#### **Điều 10. Về quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân**

1. Trình Chính phủ ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích, hỗ trợ và định hướng phát triển kinh tế tập thể và tư nhân thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ;

2. Hướng dẫn thực hiện cơ chế, chính sách khuyến khích, hỗ trợ và định hướng phát triển kinh tế tập thể và tư nhân thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước sau khi được Chính phủ phê duyệt;

3. Trình Thủ tướng Chính phủ ban hành điều lệ mẫu đối với các tổ chức kinh tế tập thể thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ; hướng dẫn về tổ chức và hoạt động đối với tổ hợp tác;

4. Hướng dẫn ứng dụng, chuyển giao khoa học công nghệ; hỗ trợ thông tin, tiếp thị và xúc tiến thương mại đối với tổ chức kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân;

5. Xây dựng chế độ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý đối với các tổ chức kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân;

6. Chỉ đạo tổng kết kinh nghiệm thực tiễn, nhân rộng các mô hình hoạt động kinh tế có hiệu quả.

**Điều 11. Về quản lý nhà nước hoạt động của hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh**

1. Bộ quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực có nhiệm vụ, quyền hạn:

a) Hướng dẫn, tạo điều kiện cho hội, tổ chức phi Chính phủ tham gia các hoạt động thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật; tổ chức lấy ý kiến của hội, tổ chức phi Chính phủ để hoàn thiện các quy định quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực;

b) Kiểm tra việc thực hiện các quy định của Nhà nước về ngành, lĩnh vực đối với hội, tổ chức phi Chính phủ; xử lý hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật của hội, tổ chức phi Chính phủ theo quy định của pháp luật.

2. Bộ Nội vụ có nhiệm vụ, quyền hạn:

a) Trình Chính phủ quy định trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, phê duyệt điều lệ hội, tổ chức phi Chính phủ;

b) Quyết định việc thành lập, giải thể, phê duyệt điều lệ của hội, tổ chức phi Chính phủ;

c) Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện điều lệ đối với hội, tổ chức phi Chính phủ.

**Điều 12. Về tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước**

1. Trình Chính phủ ban hành nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ;



2. Trình Chính phủ quyết định việc thành lập, tổ chức lại, giải thể tổng cục thuộc Bộ;

3. Trình Thủ tướng Chính phủ quyết định việc thành lập, tổ chức lại, giải thể các vụ, cục, thanh tra bộ, tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ và quy định chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của tổng cục thuộc Bộ;

4. Quyết định thành lập các tổ chức sự nghiệp khác không thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo quy định của pháp luật;

5. Trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng, Tổng Cục trưởng Tổng cục thuộc Bộ, Chánh Thanh tra Bộ;

6. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật Phó Tổng cục trưởng, Cục trưởng, Phó Cục trưởng, Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng, Chánh Văn phòng, Phó Chánh Văn phòng, Phó Chánh Thanh tra Bộ, cấp trưởng và cấp phó của tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ; quy định thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu các tổ chức thuộc Bộ; bổ nhiệm có thời hạn các chức danh nêu trên là 5 năm, hết thời gian đó sẽ tiến hành bổ nhiệm lại theo quy định của pháp luật;

7. Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, cơ cấu tổ chức của các vụ, thanh tra, văn phòng, cục, các tổ chức sự nghiệp và mối quan hệ công tác của từng tổ chức, quy định thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức thuộc cơ cấu của Bộ; xây dựng kế hoạch và chỉ đạo thực hiện việc hoàn thiện tổ chức bộ máy của Bộ;

Trong trường hợp luật, pháp lệnh chuyên ngành quy định, trình Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ của thanh tra Bộ;

8. Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp cụ thể để tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong cán bộ, công chức, viên chức của Bộ, chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, của quyền trong ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách;

9. Tổ chức thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng, sử dụng, điều động, luân chuyển, nghỉ hưu, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỷ luật và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của Bộ theo quy định của pháp luật;

10. Ban hành hoặc phối hợp ban hành tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

11. Xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ.

### **Điều 13. Về kiểm tra, thanh tra**

1. Hướng dẫn, kiểm tra các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, công dân và người nước ngoài tại Việt Nam trong việc thực hiện luật pháp của nhà nước, các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do Bộ ban hành;

2. Kiểm tra các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ, công tác thuộc ngành, lĩnh vực của Bộ;

3. Kiểm tra, thanh tra và kiến nghị với Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực khác đình chỉ việc thi hành hoặc sửa đổi, bãi bỏ những quy định do Bộ đó ban hành trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách; nếu người nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình Thủ tướng Chính phủ quyết định;

4. Kiểm tra, thanh tra, đình chỉ việc thi hành và đề nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ những quy định của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó. Trong trường hợp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không nhất trí với quyết định đình chỉ việc thi hành thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ;

5. Kiểm tra và kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách;

6. Giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và tổ chức việc tiếp công dân đến trình bày khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật.

### **Điều 14. Về quản lý tài chính, tài sản**

1. Trình Chính phủ dự toán ngân sách hàng năm của Bộ;

2. Đối với phần kế hoạch tài chính do Bộ trực tiếp quản lý và thực hiện sau khi được phê duyệt: Bộ trưởng quyết định phân bổ, kiểm tra việc chi tiêu, chịu trách nhiệm quyết toán và có quyền điều chỉnh chi tiết trong phạm vi tổng mức thu chi tài chính được phê duyệt để thực hiện nhiệm vụ được giao nhưng không được thay đổi mục tiêu kế hoạch được duyệt;

3. Đối với phần kế hoạch tài chính do các Bộ, địa phương quản lý để thực hiện mục tiêu, chương trình đã được duyệt thuộc ngành, lĩnh vực quản lý

nhà nước của Bộ: Bộ trưởng có trách nhiệm kiểm tra thực hiện mục tiêu chương trình đã được duyệt và phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư điều chỉnh chi tiết trong phạm vi kế hoạch tài chính đã được duyệt để bảo đảm thực hiện được mục tiêu, chương trình đề ra;

4. Thực hiện công tác quản lý tài chính, kế toán theo quy định của pháp luật;

5. Quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản của nhà nước đã giao cho Bộ.

### CHƯƠNG III CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA BỘ

**Điều 15. Cơ cấu tổ chức của Bộ, gồm:**

1. Vụ, thanh tra Bộ, văn phòng Bộ;
2. Cục, tổng cục (không nhất thiết các Bộ đều có);
3. Các tổ chức sự nghiệp.

Số lượng cấp phó của người đứng đầu vụ, thanh tra Bộ, văn phòng Bộ, cục, tổng cục và tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ không quá 3 người.

**Điều 16. Vụ**

1. Vụ được tổ chức để tham mưu giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực theo hướng một vụ được giao nhiều việc, nhưng một việc không giao cho nhiều vụ;

2. Vụ không có phòng, không có con dấu riêng.

Trường hợp cần thiết phải lập phòng trong vụ, Chính phủ sẽ quy định cụ thể trong Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Bộ.

**Điều 17. Văn phòng Bộ**

1. Văn phòng Bộ có chức năng giúp Bộ trưởng tổng hợp, điều phối hoạt động các tổ chức của Bộ theo chương trình, kế hoạch làm việc và thực hiện công tác hành chính quản trị đối với các hoạt động của cơ quan Bộ.

2. Nhiệm vụ chủ yếu của văn phòng Bộ như sau:

a) Tổng hợp, xây dựng chương trình, kế hoạch công tác định kỳ của Bộ; theo dõi và đôn đốc việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của Bộ; lập báo cáo định kỳ và đột xuất về việc thực hiện nhiệm vụ của Bộ;

- b) Tổ chức quản lý và hướng dẫn thực hiện công tác hành chính, văn thư, lưu trữ, tổng hợp công tác thi đua - khen thưởng của Bộ;
- c) Kiểm tra thể thức và thủ tục trong việc ban hành các văn bản của Bộ;
- d) Giúp Bộ trưởng trong việc cung cấp thông tin đối với các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức, cá nhân;
- đ) Bảo đảm trật tự kỷ luật, kỷ cương theo nội quy làm việc của cơ quan;
- e) Quản lý cơ sở vật chất, bảo đảm phương tiện và điều kiện làm việc của cơ quan Bộ; quản lý tài sản, kinh phí hoạt động của cơ quan Bộ.

Trường hợp đặc thù cần có tổ chức để thực hiện nhiệm vụ này, Chính phủ sẽ quy định cụ thể trong nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Bộ.

3. Văn phòng Bộ có con dấu; cơ cấu tổ chức của văn phòng Bộ có thể có phòng.

#### **Điều 18. Thanh tra Bộ**

1. Thanh tra Bộ có chức năng thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật về thanh tra.

2. Nhiệm vụ chủ yếu của thanh tra Bộ như sau:

a) Trình Bộ trưởng chương trình, kế hoạch thanh tra hàng năm; tổ chức thực hiện sau khi Bộ trưởng phê duyệt;

b) Thanh tra việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, xã hội và công dân thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của Bộ và xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật;

c) Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ được giao đối với các đơn vị, cá nhân thuộc Bộ;

d) Giúp Bộ trưởng công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật.

3. Thanh tra Bộ có con dấu; cơ cấu tổ chức thanh tra bộ có thể có phòng.

#### **Điều 19. Cục thuộc Bộ**

1. Cục được tổ chức để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước chuyên ngành thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ; cục không ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

2. Đối tượng quản lý của cục là những tổ chức và cá nhân hoạt động liên quan đến chuyên ngành, chịu sự điều chỉnh của pháp luật về chuyên ngành

đó; phạm vi hoạt động của cục không nhất thiết ở tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

3. Cục được thành lập phòng và đơn vị trực thuộc; cục có con dấu và tài khoản riêng.

#### **Điều 20. Tổng cục thuộc Bộ**

1. Tổng cục được tổ chức để 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 và theo hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương trong phạm vi toàn quốc; tổng cục không ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

2. Đối tượng quản lý của tổng cục là những tổ chức và cá nhân hoạt động liên quan đến chuyên ngành, chịu sự điều chỉnh của pháp luật về chuyên ngành đó;

3. Cơ cấu tổ chức của tổng cục gồm: cơ quan tổng cục và cục ở cấp tỉnh, chi cục ở cấp huyện (nếu có). Cơ quan tổng cục gồm văn phòng, ban và đơn vị trực thuộc. Tổng cục có con dấu và tài khoản riêng.

#### **Điều 21. Tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ**

1. Việc thành lập tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ để phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ hoặc để thực hiện một số dịch vụ công có đặc điểm, tính chất quan trọng cần thiết do Bộ trực tiếp thực hiện;

2. Tổ chức sự nghiệp không có chức năng quản lý nhà nước;

3. Tổ chức sự nghiệp được tự chủ và tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính theo quy định của pháp luật;

4. Tổ chức sự nghiệp có con dấu và tài khoản riêng.

### **CHƯƠNG IV**

## **CHẾ ĐỘ LÀM VIỆC VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA BỘ TRƯỞNG**

#### **Điều 22. Chế độ làm việc và trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Bộ**

1. Bộ trưởng làm việc theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung, dân chủ; quyết định ban hành quy chế làm việc, chế độ thông tin, báo cáo của Bộ và các đơn vị trực thuộc; chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện quy chế đó;

2. Bộ trưởng chịu trách nhiệm chuẩn bị để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định các loại công việc về ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

3. Bộ trưởng chịu trách nhiệm về chất lượng, nội dung các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ chuẩn bị; về chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển, chương trình, kế hoạch công tác sau khi được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, về hiệu quả các dự án, các chương trình, đề án của Bộ và về sử dụng các nguồn lực của Bộ;

4. Bộ trưởng quyết định các công việc thuộc phạm vi quản lý của Bộ và chịu trách nhiệm về các quyết định đó;

5. Bộ trưởng chịu trách nhiệm về những công việc do Bộ trực tiếp quản lý; chịu trách nhiệm liên đới về những công việc đã phân cấp cho chính quyền địa phương, nhưng do Bộ không thực hiện đầy đủ trách nhiệm trong việc hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra để xảy ra sự cố, thảm họa nguy hiểm, thất thoát, thiệt hại lớn đến tài sản của Nhà nước và nhân dân;

6. Bộ trưởng chịu trách nhiệm thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Bộ trưởng chịu trách nhiệm khi có những khuyết điểm về quản lý và để xảy ra tình trạng tham nhũng, quan liêu, gây thiệt hại lớn trong cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý của Bộ trưởng;

8. Bộ trưởng phân công cho Thứ trưởng giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng hoặc ủy nhiệm cho Thứ trưởng làm việc và giải quyết các đề nghị của địa phương, của các Bộ thì Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm về những quyết định của Thứ trưởng được phân công hoặc ủy nhiệm giải quyết.

### **Điều 23. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ**

1. Thực hiện đầy đủ chức năng quản lý nhà nước của Bộ về ngành, lĩnh vực;

2. Không chuyển các vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ lên Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ; không ban hành những văn bản trái với quy định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; những vấn đề vượt quá thẩm quyền được giao phải xin ý kiến Thủ tướng Chính phủ;

3. Cùng tập thể Chính phủ xây dựng thể chế trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc Chính phủ ban hành theo thẩm quyền;

4. Tham gia đầy đủ các phiên họp của Chính phủ, tham gia quyết định những vấn đề mà Chính phủ trình Quốc hội quyết định và những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

5. Thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

6. Bộ trưởng chịu sự kiểm tra của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được Chính phủ phân công.

#### **Điều 24. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Bộ trưởng khác**

1. Thực hiện những quy định quản lý nhà nước thuộc thẩm quyền của các Bộ khác; không ban hành những văn bản trái với quy định của các Bộ trưởng khác;

2. Chủ trì, phối hợp với các Bộ để giải quyết những vấn đề quản lý nhà nước do Bộ phụ trách có liên quan đến chức năng của Bộ khác; trường hợp có ý kiến khác nhau thì Bộ trưởng trình Thủ tướng Chính phủ quyết định;

3. Các vấn đề trong văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có liên quan đến Bộ khác, phải có ý kiến của Bộ trưởng đó bằng văn bản. Các Bộ trưởng được hỏi ý kiến có trách nhiệm nghiên cứu trả lời bằng văn bản không quá 10 ngày, kể từ khi nhận được văn bản, nếu Bộ được hỏi ý kiến không trả lời coi như đã đồng ý.

#### **Điều 25. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương**

1. Chỉ đạo Ủy ban nhân dân thực hiện mục tiêu, chương trình, quy hoạch phát triển, kế hoạch, dự án về ngành, lĩnh vực đã được phê duyệt; giải quyết các đề xuất, kiến nghị của Ủy ban nhân dân phù hợp với quy định quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực;

2. Hướng dẫn và chỉ đạo Ủy ban nhân dân về chuyên môn, nghiệp vụ thuộc ngành, lĩnh vực do bộ quản lý;

3. Kiểm tra Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn đối với người đứng đầu cơ quan chuyên môn về ngành, lĩnh vực thuộc Ủy ban nhân dân và yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân có ý kiến bằng văn bản về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với người đứng đầu các tổ chức của Trung ương đặt tại địa phương.

**Điều 26. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với các cơ quan của Quốc hội, với đại biểu Quốc hội và với cử tri**

1. Khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội yêu cầu, Bộ trưởng có trách nhiệm trình bày hoặc cung cấp các tài liệu cần thiết; Bộ trưởng gửi các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành đến Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội theo lĩnh vực mà Hội đồng Dân tộc, Ủy ban phụ trách;

2. Bộ trưởng có trách nhiệm trả lời các kiến nghị của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong thời hạn chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị;

3. Bộ trưởng có trách nhiệm trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri về những vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ.

**Điều 27. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với các tổ chức chính trị - xã hội thuộc ngành, lĩnh vực**

Bộ trưởng có trách nhiệm phối hợp với người đứng đầu tổ chức công đoàn và các tổ chức đoàn thể khác trong khi thực hiện nhiệm vụ của Bộ; tạo điều kiện để các tổ chức nêu trên hoạt động, tham gia xây dựng chế độ, chính sách có liên quan.

## CHƯƠNG V

### ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

**Điều 28. Đối với tổng cục thuộc Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ khi chuyển giao về Bộ**

Để đáp ứng mục tiêu cải cách hành chính, bảo đảm sự thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước, các tổng cục thuộc Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ khi chuyển giao về Bộ phải tổ chức theo quy định của Nghị định này nhưng có bước đi thích hợp.

**Điều 29. Hiệu lực thi hành**

Nghị định này có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày ký. Bãi bỏ Nghị định số 15/CP ngày 2 tháng 3 năm 1993 của Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ.



**Điều 30. Trách nhiệm thi hành**

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**Thủ tướng**

**PHAN VĂN KHẢI**

Bản sao lưu trữ

**NGHỊ ĐỊNH SỐ 30/2003/NĐ-CP  
NGÀY 1-4-2003 CỦA CHÍNH PHỦ**

*Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức  
của cơ quan thuộc Chính phủ*

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10;*

*Căn cứ vào Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**Điều 1. Phạm vi và đối tượng điều chỉnh**

Nghị định này quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ; chế độ làm việc và trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ.

**Điều 2. Vị trí và chức năng**

Cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ thành lập, bao gồm:

1. Cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể về đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

2. Cơ quan thuộc Chính phủ hoạt động sự nghiệp để phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Chính phủ hoặc thực hiện một số dịch vụ công có đặc

điểm, tính chất quan trọng mà Chính phủ phải trực tiếp chỉ đạo; thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể về đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

### **Điều 3. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ**

1. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ là người đứng đầu và lãnh đạo một cơ quan thuộc Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Chính phủ về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình;

Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ không ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Việc ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện quản lý nhà nước đối với những vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực mà cơ quan thuộc Chính phủ đang quản lý do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

2. Phó Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ là người giúp Thủ trưởng cơ quan chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng về nhiệm vụ được phân công. Khi Thủ trưởng vắng mặt, một Phó Thủ trưởng được Thủ trưởng ủy nhiệm lãnh đạo hoạt động của cơ quan.

Số lượng Phó Thủ trưởng ở mỗi cơ quan thuộc Chính phủ không quá ba người. Trường hợp đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

### **Điều 4. Nhiệm vụ, quyền hạn chung**

1. Về chiến lược, chương trình, quy hoạch, kế hoạch:

a) Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chiến lược, quy hoạch, các chương trình, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm, các dự án quan trọng của cơ quan; tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, chương trình, kế hoạch sau khi được phê duyệt;

b) Tham gia thẩm định các đề án, dự án quan trọng thuộc chuyên môn, nghiệp vụ theo yêu cầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

c) Quyết định các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

2. Ban hành, hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm chuyên môn, nghiệp vụ và định mức kinh tế - kỹ thuật được áp dụng trong các tổ chức, đơn vị trực thuộc theo quy định của pháp luật về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực;

### 3. Về hợp tác quốc tế:

a) Trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ việc đàm phán, ký, gia nhập, phê duyệt điều ước quốc tế theo quy định của pháp luật;

b) Tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế theo sự phân công của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

c) Tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện các chương trình, dự án quốc tế tài trợ theo quy định của pháp luật;

d) Cử cán bộ, công chức, viên chức thuộc quyền quản lý và đoàn công tác ra nước ngoài theo kế hoạch hợp tác quốc tế;

đ) Tham gia các hội nghị, hội thảo, chương trình, kế hoạch hợp tác quốc tế theo quy định của pháp luật.

4. Quyết định và chỉ đạo việc thực hiện chương trình cải cách hành chính theo mục tiêu và nội dung chương trình cải cách hành chính nhà nước đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

5. Hướng dẫn, kiểm tra và chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện dịch vụ công theo quy định của pháp luật.

### 6. Về chế độ thông tin, báo cáo:

a) Tổ chức công tác thông tin, tuyên truyền, phổ biến các nhiệm vụ chính trị, chính sách, chế độ và pháp luật của Nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực được giao;

b) Thực hiện chế độ báo cáo với Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ.

### 7. Về tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước:

a) Trình Chính phủ ban hành nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan;

b) Trình Thủ tướng Chính phủ quyết định về thành lập mới, tổ chức lại, giải thể các tổ chức, đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của cơ quan;

c) Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và mối quan hệ công tác của các tổ chức, đơn vị trực thuộc;

d) Trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ;

đ) Bổ nhiệm có thời hạn 5 năm (hết thời hạn đó sẽ tiến hành bổ nhiệm lại), miễn nhiệm, kỷ luật người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu các tổ chức, đơn vị trực thuộc theo quy định của pháp luật; quy định thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức, đơn vị trực thuộc;

e) Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp cụ thể để tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong cán bộ, công chức, viên chức thuộc thẩm quyền; chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong hoạt động của cơ quan;

g) Tổ chức thực hiện công tác đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng, sử dụng, điều động, luân chuyển, nghỉ hưu, khen thưởng, kỷ luật và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động thuộc thẩm quyền quản lý theo quy định của pháp luật;

h) Kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật và nhiệm vụ được giao đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động thuộc thẩm quyền quản lý; giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan tới cán bộ, công chức thuộc thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

#### 8. Về quản lý tài chính, tài sản:

a) Xây dựng dự toán ngân sách hàng năm của cơ quan để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật;

b) Quyết định phân bổ, kiểm tra việc chi tiêu, chịu trách nhiệm quyết toán và có quyền điều chỉnh trong phạm vi tổng mức thu chi tài chính được phê duyệt để thực hiện nhiệm vụ được giao nhưng không được thay đổi mục tiêu kế hoạch được duyệt;

c) Thực hiện công tác quản lý tài chính, kế toán theo quy định của pháp luật;

d) Quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản nhà nước giao.

#### **Điều 5. Nhiệm vụ, quyền hạn riêng của một số cơ quan thuộc Chính phủ**

1. Chủ trì hoặc tham gia soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khác theo phân công của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

2. Tổ chức thực hiện việc giám định, đăng ký, cấp giấy phép, văn bằng, chứng chỉ, xếp hạng tổ chức và một số nghiệp vụ khác theo quy định của pháp luật;

3. Kiểm tra, thanh tra theo ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định của pháp luật; kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xử lý theo thẩm quyền đối với những quy định do Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

ban hành trái với các luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác về ngành, lĩnh vực do cơ quan phụ trách;

4. Thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể về đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

Chính phủ quy định cụ thể việc áp dụng một số nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này trong nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng cơ quan thuộc Chính phủ.

#### **Điều 6. Cơ cấu tổ chức**

1. Cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ quy định tại khoản 1 Điều 2 của Nghị định này gồm:

- a) Vụ, văn phòng, thanh tra;
- b) Cục (không nhất thiết các cơ quan đều có);
- c) Các tổ chức sự nghiệp.

2. Cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ quy định tại khoản 2 Điều 2 của Nghị định này gồm:

- a) Ban;
- b) Văn phòng;
- c) Các tổ chức sự nghiệp.

3. Về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các tổ chức thuộc cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ:

a) Các tổ chức quy định tại khoản 1 Điều này áp dụng nguyên tắc tổ chức và hoạt động như đối với các tổ chức thuộc cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ theo quy định tại các Điều 16, 17, 18, 19 và 21 Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 5 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ;

b) Tổ chức quy định tại điểm a khoản 2 Điều này không có phòng trực thuộc, không có con dấu riêng. Trường hợp cần thiết phải lập phòng trong tổ chức này, Chính phủ sẽ quy định cụ thể trong Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng cơ quan thuộc Chính phủ;

c) Văn phòng của cơ quan thuộc Chính phủ quy định tại khoản 1 và 2 Điều này có con dấu riêng; cơ cấu tổ chức của văn phòng có thể có phòng.

4. Số lượng cấp phó của người đứng đầu các tổ chức quy định tại khoản 1 và 2 Điều này không quá 3 người.

## **Điều 7. Chế độ làm việc và trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ**

1. Cơ quan thuộc Chính phủ làm việc theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ;

2. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ quyết định ban hành quy chế làm việc, chế độ thông tin, báo cáo của cơ quan và chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện quy chế đó;

3. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm về các công việc được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phân công; chịu trách nhiệm khi có những khuyết điểm về quản lý và để xảy ra tình trạng tham nhũng, quan liêu, gây thiệt hại lớn trong tổ chức, đơn vị thuộc quyền quản lý của mình;

4. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm báo cáo với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về tổ chức và hoạt động của cơ quan mình phụ trách và việc thực hiện các nhiệm vụ được giao; xin ý kiến Thủ tướng Chính phủ về những vấn đề vượt quá thẩm quyền; tham dự các phiên họp Chính phủ khi Thủ tướng Chính phủ yêu cầu; phối hợp với các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ khác, cơ quan Trung ương các tổ chức chính trị - xã hội trong việc giải quyết những vấn đề liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; giải quyết các đề xuất, kiến nghị của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phù hợp với quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

## **Điều 8. Hiệu lực thi hành**

1. Nghị định này có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

2. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**Thủ tướng**  
**PHAN VĂN KHẢI**

**QUỐC HỘI**  
**LUẬT SỐ 11/2003/QH11**  
**NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**KHÓA XI, KỲ HỌP THỨ 4**  
*(Từ ngày 21 tháng 10 đến ngày 26 tháng 11 năm 2003)*

**LUẬT TỔ CHỨC**  
**HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN**

*Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10;*

*Luật này quy định về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.*

**CHƯƠNG I**  
**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1**

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên.

Hội đồng nhân dân quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.



Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.

## **Điều 2**

Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương tới cơ sở.

## **Điều 3**

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, ngăn ngừa và chống các biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm và các biểu hiện tiêu cực khác của cán bộ, công chức và trong bộ máy chính quyền địa phương.

## **Điều 4**

1. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính sau đây:

- a) Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp tỉnh);
- b) Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện);
- c) Xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

2. Số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân và thể thức bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp do Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân quy định.

#### **Điều 5**

Hội đồng nhân dân các cấp có Thường trực Hội đồng nhân dân.

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có các Ban của Hội đồng nhân dân.

#### **Điều 6**

1. Nhiệm kỳ mỗi khóa của Hội đồng nhân dân các cấp là 5 năm, kể từ kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân khóa đó đến kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân khóa sau.

2. Nhiệm kỳ của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân theo nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Khi Hội đồng nhân dân hết nhiệm kỳ, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân tiếp tục làm việc cho đến khi Hội đồng nhân dân khóa mới bầu ra Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân khóa mới.

3. Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân ở mỗi đơn vị hành chính không giữ chức vụ đó quá hai nhiệm kỳ liên tục.

#### **Điều 7**

Hội đồng nhân dân chịu sự giám sát và hướng dẫn hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chịu sự hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ trong việc thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Ủy ban nhân dân cấp dưới chịu sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân cấp trên. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo của Chính phủ.

#### **Điều 8**

Hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp Hội đồng nhân dân, hiệu quả hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân và của các đại biểu Hội đồng nhân dân.

Hiệu quả hoạt động của Ủy ban nhân dân được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân và của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân.

## **Điều 9**

Trong hoạt động của mình, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân phối hợp chặt chẽ với Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác chăm lo và bảo vệ lợi ích của nhân dân, vận động nhân dân tham gia vào việc quản lý nhà nước và thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước.

## **Điều 10**

Khi quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết và giám sát việc thực hiện các nghị quyết đó; những nghị quyết về các vấn đề mà pháp luật quy định thuộc quyền phê chuẩn của cấp trên thì trước khi thi hành phải được cấp trên phê chuẩn.

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, Ủy ban nhân dân ra quyết định, chỉ thị và tổ chức thực hiện, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó.

## **CHƯƠNG II HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

### *Mục 1*

### **NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH**

## **Điều 11**

Trong lĩnh vực kinh tế, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định quy hoạch, kế hoạch dài hạn và hàng năm về phát triển kinh tế - xã hội, sử dụng đất đai, phát triển ngành và quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị, nông thôn trong phạm vi quản lý; lĩnh vực đầu tư và quy mô vốn đầu tư theo phân cấp của Chính phủ;

2. Quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công ở địa phương và thông qua cơ chế khuyến khích phát triển sản xuất, chuyển đổi cơ cấu kinh tế và phát triển các thành phần kinh tế ở địa phương; bảo đảm quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh của các cơ sở kinh tế theo quy định của pháp luật;

3. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện ngân sách địa phương; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; giám sát việc thực hiện ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định;

4. Quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước;

5. Quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân và mức huy động vốn theo quy định của pháp luật;

6. Quyết định phương án quản lý, phát triển và sử dụng nguồn nhân lực ở địa phương;

7. Quyết định biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, chống buôn lậu và gian lận thương mại.

## **Điều 12**

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hóa, thông tin, thể dục thể thao, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định chủ trương, biện pháp phát triển sự nghiệp giáo dục, đào tạo; quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp; bảo đảm cơ sở vật chất và điều kiện cho các hoạt động giáo dục, đào tạo ở địa phương;

2. Quyết định chủ trương, biện pháp phát triển sự nghiệp văn hóa, thông tin, thể dục thể thao; biện pháp bảo vệ, phát huy giá trị di sản văn hóa ở địa phương; biện pháp bảo đảm cơ sở vật chất và điều kiện cho các hoạt động văn hóa, thông tin, thể dục thể thao ở địa phương theo quy định của pháp luật;

3. Quyết định chủ trương, biện pháp phát triển nguồn nhân lực, sử dụng lao động, giải quyết việc làm và cải thiện điều kiện làm việc, sinh hoạt của người lao động, bảo hộ lao động; thực hiện phân bổ dân cư và cải thiện đời sống nhân dân ở địa phương;

4. Quyết định biện pháp giáo dục, bảo vệ, chăm sóc thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá; giáo dục truyền thống đạo đức tốt đẹp, giữ gìn thuần phong mỹ tục của dân tộc; biện pháp ngăn chặn việc truyền bá văn hóa phẩm phản động, đồi trụy, bài trừ

mê tín, hủ tục và phòng, chống các tệ nạn xã hội, các biểu hiện không lành mạnh trong đời sống xã hội ở địa phương;

5. Quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới khám, chữa bệnh; biện pháp bảo vệ sức khoẻ nhân dân, bảo vệ và chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình; phòng, chống dịch bệnh và phát triển y tế địa phương;

6. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách, chế độ ưu đãi đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước; thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội và xóa đói, giảm nghèo.

### **Điều 13**

Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định chủ trương, biện pháp khuyến khích việc nghiên cứu, phát huy sáng kiến cải tiến kỹ thuật, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ để phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống của nhân dân ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp quản lý và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển tại địa phương theo quy định của pháp luật;

3. Quyết định biện pháp bảo vệ môi trường; phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt, suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường ở địa phương theo quy định của pháp luật;

4. Quyết định biện pháp thực hiện các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn đo lường và chất lượng sản phẩm; ngăn chặn việc sản xuất và lưu hành hàng giả, hàng kém chất lượng tại địa phương, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng.

### **Điều 14**

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp thực hiện nhiệm vụ kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế, kinh tế với quốc phòng, an ninh và thực hiện nhiệm vụ xây dựng lực lượng dự bị động viên ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội, phòng ngừa, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác ở địa phương.

### **Điều 15**

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, Hội đồng nhân dân tỉnh có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách dân tộc, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào các dân tộc thiểu số, bảo đảm thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc, tăng cường đoàn kết toàn dân và tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các dân tộc ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách tôn giáo, quyền bình đẳng giữa các tôn giáo trước pháp luật; bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân ở địa phương theo quy định của pháp luật.

### **Điều 16**

Trong lĩnh vực thi hành pháp luật, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân;

3. Quyết định biện pháp bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước; bảo hộ tài sản của cơ quan, tổ chức và cá nhân ở địa phương;

4. Quyết định biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật.

### **Điều 17**

Trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính, Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên Thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Trưởng ban và các thành viên khác của các Ban của Hội đồng nhân dân, Hội thẩm nhân dân của Tòa án nhân dân cùng cấp; bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân và chấp nhận việc đại biểu Hội đồng nhân dân xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu theo quy định của pháp luật;

2. Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu;

3. Phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp theo hướng dẫn của Chính phủ;

4. Quyết định tổng biên chế sự nghiệp ở địa phương phù hợp với yêu cầu phát triển và khả năng ngân sách của địa phương; thông qua tổng biên chế hành chính của địa phương trước khi trình cấp có thẩm quyền quyết định;

5. Quyết định chính sách thu hút và một số chế độ khuyến khích đối với cán bộ, công chức trên địa bàn phù hợp với khả năng của ngân sách địa phương; quyết định số lượng và mức phụ cấp đối với cán bộ không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn trên cơ sở hướng dẫn của Chính phủ;

6. Thông qua đề án thành lập mới, nhập, chia và điều chỉnh địa giới hành chính để đề nghị cấp trên xem xét, quyết định; quyết định việc đặt tên, đổi tên đường, phố, quảng trường, công trình công cộng ở địa phương theo quy định của pháp luật;

7. Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định, chỉ thị trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp huyện;

8. Giải tán Hội đồng nhân dân cấp huyện trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn trước khi thi hành;

9. Phê chuẩn nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện về việc giải tán Hội đồng nhân dân cấp xã.

### **Điều 18**

Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 11, 12, 13, 14, 15, 16 và 17 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp phát huy vai trò trung tâm kinh tế - xã hội của đô thị lớn trong mối liên hệ với các địa phương trong vùng, khu vực và cả nước theo phân cấp của Chính phủ;

2. Thông qua kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quy hoạch tổng thể về xây dựng và phát triển đô thị để trình Chính phủ phê duyệt;

3. Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, an toàn giao thông, phòng, chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị;

4. Quyết định biện pháp quản lý dân cư ở thành phố và tổ chức đời sống dân cư đô thị.

## Mục 2

### NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN

#### Điều 19

Trong lĩnh vực kinh tế, Hội đồng nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm; chủ trương, biện pháp về xây dựng và phát triển kinh tế hợp tác xã và kinh tế hộ gia đình ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công và biện pháp phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế ở địa phương, bảo đảm quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh của các cơ sở kinh tế theo quy định của pháp luật;

3. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện ngân sách; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; giám sát việc thực hiện ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định;

4. Quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới giao thông, thủy lợi và biện pháp bảo vệ đê điều, công trình thủy lợi, bảo vệ rừng theo quy định của pháp luật;

5. Quyết định biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, chống buôn lậu và gian lận thương mại.

#### Điều 20

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thông tin, thể dục thể thao, xã hội và đời sống, Hội đồng nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định các biện pháp và điều kiện cần thiết để xây dựng và phát triển mạng lưới giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông trên địa bàn theo quy hoạch chung;

2. Quyết định biện pháp bảo đảm cơ sở vật chất, điều kiện để phát triển sự nghiệp văn hóa, thông tin, thể dục thể thao tại địa phương;

3. Quyết định biện pháp giữ gìn, bảo quản, trùng tu và phát huy giá trị các công trình văn hóa, nghệ thuật, di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh theo phân cấp;



4. Quyết định biện pháp phòng, chống tệ nạn xã hội ở địa phương;

5. Quyết định biện pháp bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ nhân dân, phòng, chống dịch bệnh; chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình;

6. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách ưu đãi đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước; biện pháp thực hiện chính sách bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội, xóa đói, giảm nghèo.

### **Điều 21**

Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường, Hội đồng nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ, phát huy sáng kiến cải tiến kỹ thuật để phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống của nhân dân ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp quản lý và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển tại địa phương theo quy định của pháp luật;

3. Quyết định biện pháp bảo vệ và cải thiện môi trường; phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt ở địa phương;

4. Quyết định biện pháp thực hiện các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn đo lường và chất lượng sản phẩm, ngăn chặn việc sản xuất và lưu hành hàng giả, hàng kém chất lượng tại địa phương, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng.

### **Điều 22**

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, Hội đồng nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp thực hiện nhiệm vụ xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân và quốc phòng toàn dân; bảo đảm thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, xây dựng lực lượng dự bị động viên, thực hiện nhiệm vụ hậu cần tại chỗ, chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương; biện pháp kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế, kinh tế với quốc phòng, an ninh;

2. Quyết định biện pháp thực hiện nhiệm vụ giữ gìn an ninh, trật tự, an toàn xã hội; biện pháp đấu tranh phòng ngừa, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác ở địa phương.

### **Điều 23**

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, Hội đồng nhân dân huyện có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định các nhiệm vụ thực hiện chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa và vùng còn nhiều khó khăn;

2. Quyết định biện pháp bảo đảm việc thực hiện chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo theo quy định của pháp luật.

### **Điều 24**

Trong lĩnh vực thi hành pháp luật, Hội đồng nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân;

3. Quyết định biện pháp bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước; bảo hộ tài sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương;

4. Quyết định biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật.

### **Điều 25**

Trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính, Hội đồng nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên Thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Trưởng ban và các thành viên khác của các Ban của Hội đồng nhân dân, Hội thẩm nhân dân của Tòa án nhân dân cùng cấp; bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân và chấp nhận việc đại biểu Hội đồng nhân dân xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu theo quy định của pháp luật;

2. Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu;

3. Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định, chỉ thị trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp xã;

4. Giải tán Hội đồng nhân dân cấp xã trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân, trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn trước khi thi hành;

5. Thông qua đề án thành lập mới, nhập, chia và điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương để đề nghị cấp trên xem xét, quyết định.

#### **Điều 26**

Hội đồng nhân dân quận thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 19, 20, 21, 22, 23, 24 và 25 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định các biện pháp bảo đảm thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị của thành phố;

2. Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, giao thông; phòng, chống cháy, nổ và bảo vệ môi trường, cảnh quan đô thị;

3. Quyết định biện pháp quản lý dân cư đô thị và tổ chức đời sống nhân dân trên địa bàn.

#### **Điều 27**

Hội đồng nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 19, 20, 21, 22, 23, 24 và 25 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Thông qua quy hoạch tổng thể về xây dựng và phát triển của thị xã, thành phố thuộc tỉnh trên cơ sở quy hoạch chung của tỉnh để trình Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê duyệt;

2. Quyết định kế hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị của thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

3. Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, giao thông, phòng, chống cháy, nổ và bảo vệ môi trường, cảnh quan đô thị của thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

4. Quyết định biện pháp quản lý dân cư đô thị và tổ chức đời sống nhân dân trên địa bàn.

## **Điều 28**

Hội đồng nhân dân huyện thuộc địa bàn hải đảo thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 19, 20, 21, 22, 23, 24 và 25 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định các biện pháp để xây dựng, quản lý, bảo vệ đảo, vùng biển theo quy định của pháp luật;
2. Quyết định các biện pháp để quản lý dân cư trên đảo và tổ chức đời sống nhân dân trên địa bàn;
3. Thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

### *Mục 3*

## **NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ**

### **Điều 29**

Trong lĩnh vực kinh tế, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm; kế hoạch sử dụng lao động công ích hàng năm; biện pháp thực hiện chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công và chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cây trồng, vật nuôi theo quy hoạch chung;
2. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương và điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật; giám sát việc thực hiện ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định;
3. Quyết định biện pháp quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại nhằm phục vụ các nhu cầu công ích của địa phương;
4. Quyết định biện pháp xây dựng và phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác, kinh tế hộ gia đình ở địa phương;
5. Quyết định biện pháp quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước, các công trình thủy lợi theo phân cấp của cấp trên; biện pháp phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt, bảo vệ rừng, tu bổ và bảo vệ đê điều ở địa phương;
6. Quyết định biện pháp thực hiện xây dựng, tu sửa đường giao thông, cầu, cống trong xã và các cơ sở hạ tầng khác ở địa phương;

7. Quyết định biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, chống buôn lậu và gian lận thương mại.

### **Điều 30**

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội và đời sống, văn hóa, thông tin, thể dục thể thao, bảo vệ tài nguyên, môi trường, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp bảo đảm các điều kiện cần thiết để trẻ em vào học tiểu học đúng độ tuổi, hoàn thành chương trình phổ cập giáo dục tiểu học; tổ chức các trường mầm non; thực hiện bổ túc văn hóa và xóa mù chữ cho những người trong độ tuổi;

2. Quyết định biện pháp giáo dục, chăm sóc thanh niên, thiếu niên, nhi đồng; xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hóa, giáo dục truyền thống đạo đức tốt đẹp; giữ gìn thuần phong mỹ tục của dân tộc; ngăn chặn việc truyền bá văn hóa phẩm phản động, đồi trụy, bài trừ mê tín, hủ tục, phòng, chống các tệ nạn xã hội ở địa phương;

3. Quyết định biện pháp phát triển hoạt động văn hóa, văn nghệ, thể dục thể thao; hướng dẫn tổ chức các lễ hội cổ truyền, bảo vệ và phát huy giá trị các di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh ở địa phương theo quy định của pháp luật;

4. Quyết định việc xây dựng, tu sửa trường lớp, công trình văn hóa thuộc địa phương quản lý;

5. Quyết định biện pháp bảo đảm giữ gìn vệ sinh, xử lý rác thải, phòng, chống dịch bệnh, biện pháp bảo vệ môi trường trong phạm vi quản lý; biện pháp thực hiện chương trình y tế cơ sở, chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình;

6. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách, chế độ đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước, thực hiện công tác cứu trợ xã hội và vận động nhân dân giúp đỡ gia đình khó khăn, người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; biện pháp thực hiện xóa đói, giảm nghèo.

### **Điều 31**

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự; xây dựng lực lượng dân quân, tự vệ và quốc phòng toàn dân; thực hiện nhiệm vụ

hậu cần tại chỗ; thực hiện chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp bảo đảm giữ gìn an ninh, trật tự công cộng, an toàn xã hội; phòng, chống cháy, nổ; đấu tranh phòng ngừa, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác trên địa bàn.

### **Điều 32**

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách dân tộc, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào các dân tộc thiểu số; bảo đảm thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc, tăng cường đoàn kết toàn dân và tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các dân tộc ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách tôn giáo, bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân địa phương theo quy định của pháp luật.

### **Điều 33**

Trong lĩnh vực thi hành pháp luật, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình ở địa phương;

2. Quyết định biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân;

3. Quyết định biện pháp bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước; bảo hộ tài sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương;

4. Quyết định biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật.

### **Điều 34**

Trong việc xây dựng chính quyền địa phương, Hội đồng nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thành viên khác của Ủy ban nhân dân cùng cấp; bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân và chấp nhận việc đại biểu Hội đồng nhân dân xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu theo quy định của pháp luật;

2. Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu;

3. Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định, chỉ thị trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp;

4. Thông qua đề án thành lập mới, nhập, chia và điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương để đề nghị cấp trên xem xét, quyết định.

### **Điều 35**

Hội đồng nhân dân phường thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 29, 30, 31, 32, 33 và 34 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quyết định biện pháp thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị; thực hiện nhiệm vụ giải phóng mặt bằng; bảo đảm trật tự giao thông đô thị, trật tự xây dựng trên địa bàn phường;

2. Quyết định biện pháp xây dựng nếp sống văn minh đô thị; biện pháp phòng, chống cháy, nổ, giữ gìn vệ sinh; bảo vệ môi trường, trật tự công cộng và cảnh quan đô thị trong phạm vi quản lý;

3. Quyết định biện pháp quản lý dân cư và tổ chức đời sống nhân dân trên địa bàn phường.

## *Mục 4*

### **ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

### **Điều 36**

Đại biểu Hội đồng nhân dân là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, gương mẫu chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước; tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật và tham gia vào việc quản lý nhà nước.

### **Điều 37**

Nhiệm kỳ của đại biểu Hội đồng nhân dân mỗi khóa bắt đầu từ kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân khóa đó đến kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân khóa sau.

Đại biểu Hội đồng nhân dân được bầu bổ sung bắt đầu làm nhiệm vụ đại biểu từ kỳ họp sau cuộc bầu cử bổ sung đến kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân khóa sau.

### **Điều 38**

Đại biểu Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ tham dự đầy đủ các kỳ họp, phiên họp của Hội đồng nhân dân, tham gia thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân.

Đại biểu Hội đồng nhân dân nào không tham dự được kỳ họp phải có lý do và phải báo cáo trước với Chủ tịch Hội đồng nhân dân.

Đại biểu Hội đồng nhân dân nào không tham dự được phiên họp phải có lý do và phải báo cáo trước với Chủ tọa phiên họp.

### **Điều 39**

Đại biểu Hội đồng nhân dân phải liên hệ chặt chẽ với cử tri ở đơn vị bầu ra mình, chịu sự giám sát của cử tri, có trách nhiệm thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị của cử tri; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cử tri; thực hiện chế độ tiếp xúc và ít nhất mỗi năm một lần báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Hội đồng nhân dân, trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri.

Sau mỗi kỳ họp Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân có trách nhiệm báo cáo với cử tri về kết quả của kỳ họp, phổ biến và giải thích các nghị quyết của Hội đồng nhân dân, vận động và cùng với nhân dân thực hiện các nghị quyết đó.

### **Điều 40**

Đại biểu Hội đồng nhân dân nhận được yêu cầu, kiến nghị của cử tri phải có trách nhiệm trả lời cử tri.

Khi nhận được khiếu nại, tố cáo của nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết; đồng thời thông báo cho người khiếu nại, tố cáo biết.

Trong thời hạn do pháp luật quy định, người có thẩm quyền phải xem xét, giải quyết và thông báo bằng văn bản cho đại biểu Hội đồng nhân dân biết kết quả.

### **Điều 41**

Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân và Thủ trưởng cơ quan



chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp. Người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề mà đại biểu Hội đồng nhân dân chất vấn.

Trong thời gian Hội đồng nhân dân họp, đại biểu Hội đồng nhân dân gửi chất vấn đến Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp. Người bị chất vấn phải trả lời trước Hội đồng nhân dân tại kỳ họp đó. Trong trường hợp cần điều tra, xác minh thì Hội đồng nhân dân có thể quyết định cho trả lời tại kỳ họp sau của Hội đồng nhân dân hoặc cho trả lời bằng văn bản gửi đến đại biểu đã chất vấn và Thường trực Hội đồng nhân dân.

Trong thời gian giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân, chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân được gửi đến Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp để chuyển đến người bị chất vấn và quyết định thời hạn trả lời chất vấn.

#### **Điều 42**

Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân kịp thời chấm dứt những việc làm trái pháp luật, chính sách của Nhà nước trong cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc của cán bộ, công chức, nhân viên cơ quan, tổ chức, đơn vị đó.

Khi đại biểu Hội đồng nhân dân yêu cầu gặp người phụ trách của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân thì người đó có trách nhiệm tiếp.

Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước về việc thi hành pháp luật, chính sách của Nhà nước và về những vấn đề thuộc lợi ích chung. Cơ quan hữu quan có trách nhiệm trả lời kiến nghị của đại biểu.

Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền đề nghị Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu.

#### **Điều 43**

Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cán bộ, công chức ở địa phương, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm cung cấp tư liệu, thông tin, bảo đảm nơi tiếp xúc cử tri và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các đại biểu Hội đồng nhân dân.

Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận tạo điều kiện để đại biểu Hội đồng nhân dân tiếp xúc cử tri, thu thập ý kiến, nguyện vọng và kiến nghị của nhân dân với Hội đồng nhân dân.

#### **Điều 44**

Trong thời gian Hội đồng nhân dân họp, nếu không được sự đồng ý của Chủ tọa kỳ họp thì không được bắt giữ đại biểu Hội đồng nhân dân. Nếu vì phạm tội quả tang hoặc trong trường hợp khẩn cấp mà đại biểu Hội đồng nhân dân bị tạm giữ thì cơ quan ra lệnh tạm giữ phải báo cáo ngay với Chủ tọa kỳ họp.

Giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân, nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra lệnh tạm giữ đại biểu Hội đồng nhân dân thì phải thông báo cho Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp.

#### **Điều 45**

Đại biểu Hội đồng nhân dân có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác. Việc chấp nhận đại biểu Hội đồng nhân dân xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu do Hội đồng nhân dân cùng cấp xét và quyết định.

#### **Điều 46**

Đại biểu Hội đồng nhân dân nào không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy mức độ phạm sai lầm mà bị Hội đồng nhân dân hoặc cử tri bãi nhiệm. Thường trực Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quyết định việc đưa ra Hội đồng nhân dân hoặc cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp.

Trong trường hợp Hội đồng nhân dân bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành.

Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo thể thức do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

#### **Điều 47**

Trong trường hợp đại biểu Hội đồng nhân dân bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Hội đồng nhân dân đó.

Đại biểu Hội đồng nhân dân phạm tội, bị Tòa án kết án và bản án đã có hiệu lực pháp luật thì đương nhiên mất quyền đại biểu Hội đồng nhân dân.

*Mục 5*  
**KỶ HỌP HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

**Điều 48**

Hội đồng nhân dân thảo luận và ra nghị quyết về các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình tại các kỳ họp của Hội đồng nhân dân. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân phải được quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành, trừ trường hợp bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân được quy định tại Điều 46 của Luật này. Hội đồng nhân dân quyết định việc biểu quyết bằng cách giơ tay, bỏ phiếu kín hoặc bằng cách khác theo đề nghị của Chủ tọa phiên họp.

Hội đồng nhân dân các cấp họp thường lệ mỗi năm hai kỳ. Ngoài kỳ họp thường lệ, Hội đồng nhân dân tổ chức các kỳ họp chuyên đề hoặc kỳ họp bất thường theo đề nghị của Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc khi có ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân cùng cấp yêu cầu. Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định triệu tập kỳ họp thường lệ của Hội đồng nhân dân chậm nhất là hai mươi ngày, kỳ họp chuyên đề hoặc bất thường chậm nhất là mười ngày trước ngày khai mạc kỳ họp.

Hội đồng nhân dân họp công khai. Khi cần thiết, Hội đồng nhân dân quyết định họp kín theo đề nghị của Chủ tọa cuộc họp hoặc của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Ngày họp, nơi họp và chương trình của kỳ họp Hội đồng nhân dân phải được thông báo cho nhân dân biết, chậm nhất là năm ngày, trước ngày khai mạc kỳ họp.

Kỳ họp Hội đồng nhân dân được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân tham gia.

Đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cấp trên đã được bầu ở địa phương, Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương và đại diện cử tri được mời tham dự kỳ họp Hội đồng nhân dân, được phát biểu ý kiến nhưng không biểu quyết.

Tài liệu cần thiết của kỳ họp Hội đồng nhân dân phải được gửi đến đại biểu Hội đồng nhân dân chậm nhất là năm ngày trước ngày khai mạc kỳ họp.

**Điều 49**

Kỳ họp thứ nhất của mỗi khóa Hội đồng nhân dân được triệu tập chậm nhất là ba mươi ngày, kể từ ngày bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Ở

miền núi, nơi nào đi lại khó khăn, thì kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân tỉnh được triệu tập chậm nhất là bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân.

Kỳ họp thứ nhất của mỗi khóa Hội đồng nhân dân do Chủ tịch Hội đồng nhân dân khóa trước triệu tập và chủ tọa cho đến khi Hội đồng nhân dân bầu được Chủ tịch Hội đồng nhân dân khóa mới.

Trong trường hợp khuyết Chủ tịch Hội đồng nhân dân thì Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân triệu tập kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân khóa mới. Nếu khuyết cả Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân thì Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp chỉ định triệu tập viên để triệu tập và chủ tọa kỳ họp cho đến khi Hội đồng nhân dân bầu được Chủ tịch Hội đồng nhân dân; ở cấp tỉnh thì do Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ định triệu tập viên.

#### **Điều 50**

Nghị quyết và biên bản các phiên họp Hội đồng nhân dân phải do Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực.

Nghị quyết và biên bản các phiên họp Hội đồng nhân dân tại kỳ họp thứ nhất khi chưa bầu Chủ tịch Hội đồng nhân dân khóa mới do Chủ tịch Hội đồng nhân dân khóa trước ký chứng thực. Trong trường hợp Chủ tịch Hội đồng nhân dân vắng mặt thì Chủ tọa phiên họp ký chứng thực nghị quyết và các biên bản phiên họp của Hội đồng nhân dân.

Chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày bế mạc kỳ họp, nghị quyết và biên bản của kỳ họp phải được gửi lên Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp; nghị quyết và biên bản của kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải được gửi lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ.

#### **Điều 51**

1. Tại phiên họp đầu tiên của kỳ họp thứ nhất của mỗi khóa, Hội đồng nhân dân bầu Ban thẩm tra tư cách đại biểu Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tọa kỳ họp. Căn cứ báo cáo của Ban thẩm tra tư cách đại biểu, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết xác nhận tư cách các đại biểu Hội đồng nhân dân hoặc tuyên bố việc bầu đại biểu nào đó là không có giá trị. Trong nhiệm kỳ, nếu có bầu cử bổ sung đại biểu thì Hội đồng nhân dân thành lập Ban thẩm tra tư cách đại biểu được bầu bổ sung. Ban thẩm tra tư cách đại biểu hết nhiệm vụ khi việc thẩm tra tư cách đại biểu đã hoàn thành.

2. Tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khóa, Hội đồng nhân dân bầu:

a) Chủ tịch Hội đồng nhân dân trong số các đại biểu Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tọa kỳ họp;

b) Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân, Trưởng ban và các thành viên khác của các Ban của Hội đồng nhân dân trong số các đại biểu Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tịch Hội đồng nhân dân;

c) Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong số các đại biểu Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tịch Hội đồng nhân dân;

d) Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân;

đ) Thư ký kỳ họp của mỗi khóa Hội đồng nhân dân theo sự giới thiệu của Chủ tọa kỳ họp.

3. Người giữ chức vụ quy định tại khoản 2 Điều này thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình ngay sau khi được Hội đồng nhân dân bầu.

4. Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền giới thiệu và ứng cử vào các chức vụ quy định tại khoản 2 Điều này. Việc bầu cử các chức vụ này được tiến hành bằng cách bỏ phiếu kín theo danh sách đề cử chức vụ từng người.

#### Mục 6

### THƯỜNG TRỰC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ CÁC BAN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

#### Điều 52

Thường trực Hội đồng nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra.

Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực. Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân.

Thành viên của Thường trực Hội đồng nhân dân không thể đồng thời là thành viên của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân phải được Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

### **Điều 53**

Thường trực Hội đồng nhân dân có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Triệu tập và chủ tọa các kỳ họp của Hội đồng nhân dân; phối hợp với Ủy ban nhân dân trong việc chuẩn bị kỳ họp của Hội đồng nhân dân;
2. Đôn đốc, kiểm tra Ủy ban nhân dân cùng cấp và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân;
3. Giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương;
4. Điều hòa, phối hợp hoạt động của các Ban của Hội đồng nhân dân; xem xét kết quả giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân khi cần thiết và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất; giữ mối liên hệ với đại biểu Hội đồng nhân dân; tổng hợp chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân để báo cáo Hội đồng nhân dân;
5. Tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân; tổng hợp ý kiến, nguyện vọng của nhân dân để báo cáo tại kỳ họp của Hội đồng nhân dân;
6. Phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp;
7. Trình Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân;
8. Phối hợp với Ủy ban nhân dân quyết định việc đưa ra Hội đồng nhân dân hoặc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân theo đề nghị của Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp;
9. Báo cáo về hoạt động của Hội đồng nhân dân cùng cấp lên Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp; Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh báo cáo về hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp mình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ;
10. Giữ mối liên hệ và phối hợp công tác với Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; mỗi năm hai lần thông báo cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về hoạt động của Hội đồng nhân dân.

### **Điều 54**

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thành lập 3 Ban: Ban kinh tế và ngân sách, Ban văn hóa - xã hội, Ban pháp chế; nơi nào có nhiều dân tộc thì có thể thành lập Ban dân tộc.

Hội đồng nhân dân cấp huyện thành lập 2 Ban: Ban kinh tế - xã hội; Ban pháp chế.

Số lượng thành viên của mỗi Ban do Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định. Thành viên của các Ban của Hội đồng nhân dân không thể đồng thời là thành viên của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Trưởng ban của Hội đồng nhân dân không thể đồng thời là Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân cùng cấp.

### **Điều 55**

Các Ban của Hội đồng nhân dân có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Tham gia chuẩn bị các kỳ họp của Hội đồng nhân dân;
2. Thẩm tra các báo cáo, đề án do Hội đồng nhân dân hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân phân công;
3. Giúp Hội đồng nhân dân giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;
4. Giúp Hội đồng nhân dân giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Trong khi thi hành nhiệm vụ, các Ban của Hội đồng nhân dân có quyền yêu cầu Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương cung cấp những thông tin, tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động giám sát. Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của các Ban của Hội đồng nhân dân;

5. Báo cáo kết quả hoạt động giám sát với Thường trực Hội đồng nhân dân khi cần thiết.

### **Điều 56**

Kinh phí hoạt động của Hội đồng nhân dân do Hội đồng nhân dân quyết định và ghi vào ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật.

**CHƯƠNG III**  
**HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN,**  
**THƯỜNG TRỰC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, CÁC BAN**  
**CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

*Mục 1*  
**HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

**Điều 57**

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân được tiến hành thường xuyên, gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định.

Giám sát của Hội đồng nhân dân bao gồm: giám sát của Hội đồng nhân dân tại kỳ họp; giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân; giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân và giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân.

**Điều 58**

Hội đồng nhân dân giám sát thông qua các hoạt động sau đây:

1. Xem xét báo cáo công tác của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;
2. Xem xét việc trả lời chất vấn của Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân cùng cấp;
3. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp khi phát hiện có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;
4. Thành lập Đoàn giám sát khi xét thấy cần thiết;
5. Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu.

**Điều 59**

Hội đồng nhân dân quyết định chương trình giám sát hàng năm của mình theo đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội



đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp và kiến nghị của cử tri ở địa phương.

Thường trực Hội đồng nhân dân dự kiến chương trình giám sát của Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định tại kỳ họp cuối năm của năm trước và tổ chức thực hiện chương trình đó.

### **Điều 60**

1. Tại kỳ họp cuối năm, Hội đồng nhân dân xem xét, thảo luận báo cáo công tác hàng năm của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. Tại kỳ họp giữa năm, các cơ quan này gửi báo cáo công tác đến đại biểu Hội đồng nhân dân; khi cần thiết, Hội đồng nhân dân có thể xem xét, thảo luận.

Tại kỳ họp cuối nhiệm kỳ, Hội đồng nhân dân xem xét, thảo luận báo cáo công tác cả nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp.

Hội đồng nhân dân có thể yêu cầu Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp báo cáo về những vấn đề khác khi xét thấy cần thiết.

2. Các báo cáo công tác quy định tại khoản 1 Điều này, trừ các báo cáo của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân, phải được các Ban của Hội đồng nhân dân thẩm tra theo sự phân công của Thường trực Hội đồng nhân dân.

3. Hội đồng nhân dân xem xét, thảo luận báo cáo theo trình tự sau đây:

a) Người đứng đầu cơ quan quy định tại khoản 1 Điều này trình bày báo cáo;

b) Trưởng ban của Hội đồng nhân dân trình bày báo cáo thẩm tra;

c) Hội đồng nhân dân thảo luận;

d) Người đứng đầu cơ quan trình báo cáo có thể trình bày thêm những vấn đề có liên quan mà Hội đồng nhân dân quan tâm;

đ) Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về báo cáo công tác khi xét thấy cần thiết.

## **Điều 61**

Tại kỳ họp Hội đồng nhân dân, việc chất vấn và trả lời chất vấn được thực hiện như sau:

1. Đại biểu Hội đồng nhân dân ghi rõ nội dung chất vấn, người bị chất vấn vào phiếu ghi chất vấn và gửi đến Thường trực Hội đồng nhân dân. Thường trực Hội đồng nhân dân chuyển chất vấn đến người bị chất vấn và tổng hợp các chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân để báo cáo Hội đồng nhân dân;

2. Thường trực Hội đồng nhân dân dự kiến danh sách những người có trách nhiệm trả lời chất vấn và báo cáo Hội đồng nhân dân quyết định;

3. Việc trả lời chất vấn tại phiên họp toàn thể của Hội đồng nhân dân được thực hiện theo trình tự sau đây:

a) Người bị chất vấn trả lời trực tiếp, đầy đủ về các nội dung mà đại biểu Hội đồng nhân dân đã chất vấn và xác định rõ trách nhiệm, biện pháp khắc phục;

b) Đại biểu Hội đồng nhân dân có thể nêu câu hỏi liên quan đến nội dung đã chất vấn để người bị chất vấn trả lời.

Thời gian trả lời chất vấn do Hội đồng nhân dân quyết định;

c) Sau khi nghe trả lời chất vấn, nếu đại biểu Hội đồng nhân dân không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Hội đồng nhân dân tiếp tục thảo luận tại phiên họp đó, đưa ra thảo luận tại phiên họp khác của Hội đồng nhân dân hoặc kiến nghị Hội đồng nhân dân xem xét trách nhiệm của người bị chất vấn. Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết.

## **Điều 62**

1. Khi phát hiện văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình thì Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định việc bãi bỏ văn bản đó.

2. Hội đồng nhân dân xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị

quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình theo trình tự sau đây:

a) Đại diện Thường trực Hội đồng nhân dân trình văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

b) Hội đồng nhân dân thảo luận.

Trong quá trình thảo luận, người đứng đầu cơ quan đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể trình bày bổ sung những vấn đề có liên quan;

c) Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về việc văn bản quy phạm pháp luật không trái với Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó.

### **Điều 63**

Khi thực hiện nhiệm vụ giám sát do Hội đồng nhân dân giao, Đoàn giám sát có trách nhiệm:

1. Thông báo nội dung, kế hoạch giám sát cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân chịu sự giám sát chậm nhất là 7 ngày trước ngày bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát;

2. Mời đại diện Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp, các tổ chức thành viên của Mặt trận và yêu cầu đại diện cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có liên quan tham gia giám sát; cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện yêu cầu này;

3. Thực hiện đúng nội dung, kế hoạch giám sát và thẩm quyền, trình tự, thủ tục giám sát theo quy định của pháp luật; không làm cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân chịu sự giám sát;

4. Trong trường hợp cần thiết, Đoàn giám sát yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp để chấm dứt hành vi vi phạm, xử lý người vi phạm nhằm khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị vi phạm và chịu trách nhiệm trước pháp luật về yêu cầu, kiến nghị qua hoạt động giám sát của mình.

### **Điều 64**

Căn cứ vào kết quả giám sát, Hội đồng nhân dân có các quyền sau đây:

1. Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp;

2. Ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết;

3. Miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Trưởng ban và các thành viên khác của các Ban của Hội đồng nhân dân, Hội thẩm nhân dân cùng cấp theo quy định của pháp luật;

4. Quyết định giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân.

#### **Điều 65**

1. Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu theo trình tự sau đây:

a) Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân về việc bỏ phiếu tín nhiệm;

b) Người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm có quyền trình bày ý kiến của mình trước Hội đồng nhân dân;

c) Hội đồng nhân dân thảo luận và bỏ phiếu tín nhiệm.

2. Trong trường hợp không được quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân tín nhiệm thì cơ quan hoặc người đã giới thiệu để bầu người đó có trách nhiệm trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm người không được Hội đồng nhân dân tín nhiệm.

#### *Mục 2*

### **GIÁM SÁT CỦA THƯỜNG TRỰC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

#### **Điều 66**

Thường trực Hội đồng nhân dân có quyền giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

#### **Điều 67**

Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định chương trình giám sát hàng quý, hàng năm của mình căn cứ vào chương trình giám sát của Hội đồng nhân dân và ý kiến của các thành viên Thường trực Hội đồng nhân dân, đề nghị của các Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân,

Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp và ý kiến, kiến nghị của cử tri ở địa phương.

Căn cứ vào chương trình giám sát đã được thông qua, Thường trực Hội đồng nhân dân phân công thành viên Thường trực Hội đồng nhân dân thực hiện các nội dung trong chương trình; có thể giao các Ban của Hội đồng nhân dân thực hiện một số nội dung thuộc chương trình và báo cáo kết quả với Thường trực Hội đồng nhân dân khi cần thiết.

### **Điều 68**

1. Căn cứ vào chương trình giám sát của mình hoặc theo yêu cầu của Hội đồng nhân dân, đề nghị của các Ban của Hội đồng nhân dân, các đại biểu Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định thành lập Đoàn giám sát.

Quyết định của Thường trực Hội đồng nhân dân về việc thành lập Đoàn giám sát phải xác định rõ nội dung, kế hoạch giám sát, thành phần Đoàn giám sát và cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

Nội dung, kế hoạch giám sát của Đoàn giám sát được thông báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát chậm nhất là bảy ngày, trước ngày Đoàn bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát.

2. Đoàn giám sát có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Thực hiện đúng nội dung, kế hoạch giám sát trong nghị quyết về việc thành lập Đoàn giám sát;

b) Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát báo cáo bằng văn bản, cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến nội dung giám sát, giải trình những vấn đề mà Đoàn giám sát quan tâm;

c) Xem xét, xác minh những vấn đề mà Đoàn giám sát thấy cần thiết;

d) Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan áp dụng các biện pháp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm và khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật;

đ) Chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày kết thúc hoạt động giám sát, Đoàn giám sát phải có báo cáo kết quả giám sát gửi Thường trực Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.

3. Thường trực Hội đồng nhân dân có trách nhiệm báo cáo Hội đồng nhân dân về hoạt động giám sát của mình giữa hai kỳ họp.

#### **Điều 69**

Thường trực Hội đồng nhân dân giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo; tổ chức Đoàn giám sát hoặc giao cho các Ban của Hội đồng nhân dân giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tại địa phương.

Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Thường trực Hội đồng nhân dân yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, xem xét trách nhiệm, xử lý người vi phạm, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm, đồng thời yêu cầu người có thẩm quyền xem xét, giải quyết; nếu không đồng ý với việc giải quyết của người đó thì yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp xem xét, giải quyết. Cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan có trách nhiệm thực hiện yêu cầu của Thường trực Hội đồng nhân dân và phải báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày ra quyết định giải quyết.

#### **Điều 70**

Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân xem xét các văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trong trường hợp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

#### **Điều 71**

Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc khi có ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân yêu cầu.

#### **Điều 72**

Thường trực Hội đồng nhân dân có trách nhiệm tiếp nhận kiến nghị, chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân để chuyển đến người bị chất vấn; thông báo cho người bị chất vấn thời hạn và hình thức trả lời chất vấn.

### **Điều 73**

Thường trực Hội đồng nhân dân điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân; tổng hợp kết quả giám sát, trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định xử lý theo thẩm quyền.

### *Mục 3*

## **HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CÁC BAN CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

### **Điều 74**

Trong hoạt động giám sát, các Ban của Hội đồng nhân dân có những nhiệm vụ sau đây:

1. Giúp Hội đồng nhân dân giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;

2. Giúp Hội đồng nhân dân giám sát cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

### **Điều 75**

Các Ban của Hội đồng nhân dân giúp Hội đồng nhân dân giám sát thông qua các hoạt động sau đây:

1. Thẩm tra các báo cáo, đề án do Hội đồng nhân dân hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân phân công;

2. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trong trường hợp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

3. Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp báo cáo về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách;

4. Tổ chức Đoàn giám sát;

5. Cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ban;

6. Tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

### **Điều 76**

Các Ban của Hội đồng nhân dân quyết định chương trình giám sát hàng quý, hàng năm của mình căn cứ vào chương trình giám sát của Hội đồng nhân dân và ý kiến của các thành viên của Ban.

### **Điều 77**

1. Các Ban của Hội đồng nhân dân tổ chức phiên họp thẩm tra báo cáo của Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp theo sự phân công của Hội đồng nhân dân hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân.

2. Việc thẩm tra báo cáo quy định tại khoản 1 Điều này được tiến hành theo trình tự sau đây:

- a) Người đứng đầu cơ quan có báo cáo trình bày báo cáo;
- b) Đại diện cơ quan, tổ chức được mời dự phiên họp phát biểu ý kiến;
- c) Các thành viên của Ban thảo luận;
- d) Chủ tọa phiên họp kết luận.

3. Báo cáo thẩm tra của Ban được gửi đến Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân.

### **Điều 78**

1. Các Ban của Hội đồng nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thường xuyên theo dõi việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

2. Trong trường hợp phát hiện văn bản quy phạm pháp luật, nghị quyết quy định tại khoản 1 Điều này có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp thì các Ban của Hội đồng nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó. Trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thông báo cho Ban của Hội đồng nhân dân biết việc giải quyết; quá thời hạn nói trên mà không trả lời hoặc giải quyết không đáp ứng với yêu cầu thì Ban của Hội đồng nhân dân có quyền kiến nghị với Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.



## **Điều 79**

1. Căn cứ vào chương trình giám sát của mình hoặc qua giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, qua phương tiện thông tin đại chúng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật hoặc được Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân giao thì Ban của Hội đồng nhân dân tổ chức Đoàn giám sát của Ban.

Việc thành lập Đoàn giám sát, nội dung, kế hoạch giám sát, thành phần Đoàn giám sát và cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát do Ban quyết định.

Nội dung, kế hoạch giám sát của Đoàn giám sát được thông báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát chậm nhất là bảy ngày, trước ngày Đoàn bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát.

2. Đoàn giám sát có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Thông báo nội dung, kế hoạch giám sát cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát, chậm nhất là bảy ngày trước ngày bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát;

b) Mời đại diện Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp, các tổ chức thành viên của Mặt trận tham gia giám sát và yêu cầu đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia giám sát; các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện yêu cầu này;

c) Thực hiện đúng nội dung, kế hoạch giám sát và thẩm quyền, trình tự, thủ tục giám sát theo quy định của pháp luật; không làm cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát;

d) Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, Đoàn giám sát yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp để chấm dứt hành vi vi phạm, xử lý người vi phạm, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm;

đ) Chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày kết thúc hoạt động giám sát, Đoàn giám sát phải báo cáo kết quả giám sát với Ban.

## **Điều 80**

1. Căn cứ vào tính chất, nội dung của vấn đề được giám sát, Ban tổ chức phiên họp của Ban để xem xét, thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát.

2. Trình tự xem xét báo cáo của Đoàn giám sát được tiến hành như sau:

a) Trưởng Đoàn giám sát trình bày báo cáo;

b) Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

- c) Ban thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát;
- d) Chủ tọa phiên họp kết luận; Ban biểu quyết khi xét thấy cần thiết.

3. Ban gửi báo cáo kết quả giám sát đến Thường trực Hội đồng nhân dân, Hội đồng nhân dân, đồng thời gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Báo cáo phải nêu rõ kiến nghị về các biện pháp cần thiết.

### **Điều 81**

Trong khi thi hành nhiệm vụ, các Ban của Hội đồng nhân dân có quyền yêu cầu Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương cung cấp những thông tin, tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động giám sát. Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của các Ban của Hội đồng nhân dân. Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, xem xét trách nhiệm, xử lý người vi phạm, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm.

## **CHƯƠNG IV ỦY BAN NHÂN DÂN**

### *Mục 1*

### **NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH**

#### **Điều 82**

Trong lĩnh vực kinh tế, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, phát triển đô thị và nông thôn trong phạm vi quản lý; xây dựng kế hoạch dài hạn và hàng năm về phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh trình Hội đồng nhân dân thông qua để trình Chính phủ phê duyệt;

2. Tham gia với các Bộ, ngành Trung ương trong việc phân vùng kinh tế; xây dựng các chương trình, dự án của Bộ, ngành Trung ương trên địa bàn tỉnh; tổ chức và kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ thuộc chương trình, dự án được giao;

3. Lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; lập dự toán thu, chi ngân sách địa phương; lập phương án phân bổ dự toán ngân sách của cấp mình trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định; lập dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét theo quy định của pháp luật;

4. Chỉ đạo, kiểm tra cơ quan thuế và cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách tại địa phương theo quy định của pháp luật;

5. Xây dựng đề án thu phí, lệ phí, các khoản đóng góp của nhân dân và mức huy động vốn trình Hội đồng nhân dân quyết định;

6. Xây dựng đề án phân cấp chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của địa phương theo quy định của pháp luật để trình Hội đồng nhân dân quyết định; tổ chức, chỉ đạo thực hiện đề án sau khi được Hội đồng nhân dân thông qua;

7. Lập quỹ dự trữ tài chính theo quy định của pháp luật trình Hội đồng nhân dân cùng cấp và báo cáo cơ quan tài chính cấp trên;

8. Thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp và quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai tại địa phương theo quy định của pháp luật.

### **Điều 83**

Trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi; các chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư; phát triển sản xuất và bảo vệ cây trồng, vật nuôi trên địa bàn tỉnh;

2. Chỉ đạo thực hiện và kiểm tra việc sản xuất, sử dụng giống cây trồng, vật nuôi, thức ăn gia súc, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, thuốc thú y và các chế phẩm sinh học phục vụ nông nghiệp;

3. Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua trước khi trình Chính phủ xét duyệt; xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; quyết định việc giao đất, thu hồi đất, cho thuê đất, giải quyết các tranh chấp đất đai;

thanh tra việc quản lý, sử dụng đất và các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật;

4. Chỉ đạo thực hiện và kiểm tra việc trồng rừng, bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng đặc dụng, rừng phòng hộ theo quy hoạch; tổ chức khai thác rừng theo quy định của Chính phủ; chỉ đạo thực hiện và kiểm tra việc nuôi trồng, đánh bắt, chế biến và bảo vệ nguồn lợi thủy sản;

5. Chỉ đạo và kiểm tra việc khai thác, bảo vệ nguồn tài nguyên nước; xây dựng, khai thác, bảo vệ các công trình thủy lợi vừa và nhỏ; quản lý, bảo vệ hệ thống đê điều, các công trình phòng, chống lũ lụt; chỉ đạo và huy động lực lượng chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt trên địa bàn tỉnh.

#### **Điều 84**

Trong lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp của tỉnh; tổ chức quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp trên địa bàn tỉnh theo thẩm quyền;

2. Tổ chức thực hiện các chương trình, dự án phát triển công nghiệp, xây dựng và phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế theo quy hoạch đã được phê duyệt; chỉ đạo, kiểm tra việc xây dựng và phát triển các cụm công nghiệp, thương mại, dịch vụ, du lịch và các ngành, nghề, làng nghề truyền thống trên địa bàn tỉnh; phát triển cơ sở chế biến nông, lâm, thủy sản và các cơ sở công nghiệp khác;

3. Tổ chức thực hiện việc bảo vệ tài nguyên khoáng sản chưa khai thác ở địa phương; tổ chức và kiểm tra việc khai thác tận thu ở địa phương.

#### **Điều 85**

Trong lĩnh vực giao thông vận tải, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Chỉ đạo, kiểm tra việc xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới giao thông của tỉnh phù hợp với tổng sơ đồ phát triển và quy hoạch chương trình giao thông vận tải của Trung ương;

2. Tổ chức quản lý công trình giao thông đô thị, đường bộ và đường thủy nội địa ở địa phương theo quy định của pháp luật;

3. Tổ chức thực hiện việc kiểm tra, giám định kỹ thuật an toàn các loại phương tiện cơ giới đường bộ, đường thủy nội địa; kiểm tra, cấp giấy phép

lưu hành xe, các phương tiện giao thông đường thủy nội địa và giấy phép lái xe theo quy định của pháp luật;

4. Tổ chức, chỉ đạo công tác thanh tra, bảo vệ công trình giao thông và bảo đảm an toàn giao thông trên địa bàn tỉnh.

#### **Điều 86**

Trong lĩnh vực xây dựng, quản lý và phát triển đô thị, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức việc lập, trình duyệt hoặc xét duyệt theo thẩm quyền các quy hoạch xây dựng vùng, xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh; quản lý kiến trúc, xây dựng, đất xây dựng theo quy hoạch đã được duyệt; phê duyệt kế hoạch, dự án đầu tư các công trình xây dựng thuộc thẩm quyền; quản lý công tác xây dựng và cấp phép xây dựng trên địa bàn tỉnh;

2. Quản lý đầu tư, khai thác, sử dụng các công trình kỹ thuật hạ tầng đô thị, khu đô thị, điểm dân cư nông thôn; quản lý việc thực hiện các chính sách về nhà ở, đất ở; quản lý quỹ nhà thuộc sở hữu nhà nước do Chính phủ giao;

3. Xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển vật liệu xây dựng; quản lý việc khai thác và sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng trên địa bàn tỉnh theo thẩm quyền.

#### **Điều 87**

Trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ và du lịch, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Lập quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch; hướng dẫn, sắp xếp mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch trên địa bàn; tham gia hợp tác quốc tế về thương mại, dịch vụ, du lịch theo quy định của pháp luật;

2. Cấp, thu hồi giấy phép kinh doanh du lịch, khu du lịch, điểm du lịch, khách sạn, lữ hành nội địa của tỉnh theo quy định của pháp luật;

3. Tổ chức quản lý xuất khẩu, nhập khẩu theo quy định của pháp luật; chỉ đạo công tác quản lý thị trường;

4. Quy định các quy tắc về an toàn và vệ sinh trong hoạt động thương mại, dịch vụ, du lịch;

5. Tổ chức thanh tra, kiểm tra việc chấp hành quy định của pháp luật về hoạt động thương mại, dịch vụ và du lịch.

### **Điều 88**

Trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quản lý nhà nước đối với các loại hình trường, lớp được giao trên địa bàn tỉnh; trực tiếp quản lý các trường cao đẳng sư phạm, trường trung học chuyên nghiệp, trường trung học phổ thông, trường bổ túc văn hoá; đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ giáo viên trong tỉnh từ trình độ cao đẳng sư phạm trở xuống; cho phép thành lập các trường ngoài công lập theo quy định của pháp luật;

2. Quản lý và kiểm tra việc thực hiện về tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và việc cấp văn bằng theo quy định của pháp luật;

3. Thực hiện thanh tra, kiểm tra công tác giáo dục, đào tạo trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật.

### **Điều 89**

Trong lĩnh vực văn hóa, thông tin, thể dục thể thao, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quản lý nhà nước đối với các hoạt động văn hóa, thông tin, quảng cáo, báo chí, xuất bản, thể dục thể thao theo quy định của pháp luật; tổ chức và quản lý các đơn vị sự nghiệp về văn hóa, thông tin, thể dục thể thao, phát thanh, truyền hình của tỉnh;

2. Tổ chức hoặc được ủy quyền tổ chức các cuộc triển lãm, hội chợ, sinh hoạt văn hóa, thể dục thể thao quốc gia, quốc tế trên địa bàn tỉnh;

3. Chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác bảo vệ, trùng tu, bảo tồn các di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh, công trình văn hóa, nghệ thuật theo thẩm quyền; hướng dẫn xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá;

4. Kiểm tra, ngăn chặn việc kinh doanh, lưu hành sách báo, văn hóa phẩm phản động, đồi trụy.

### **Điều 90**

Trong lĩnh vực y tế và xã hội, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Quản lý hoạt động của các đơn vị y tế thuộc tỉnh và cấp giấy phép hành nghề y, dược tư nhân;

2. Chỉ đạo và kiểm tra việc tổ chức thực hiện biện pháp bảo vệ sức khỏe nhân dân; bảo vệ, chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình;

3. Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện chính sách ưu đãi, chăm sóc và giúp đỡ thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước;

4. Thực hiện kế hoạch, biện pháp về sử dụng lao động và giải quyết các quan hệ lao động; giải quyết việc làm, điều động dân cư trong phạm vi tỉnh;

5. Thực hiện chính sách bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội, xóa đói, giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân; hướng dẫn thực hiện công tác từ thiện, nhân đạo; phòng, chống các tệ nạn xã hội và dịch bệnh ở địa phương.

#### **Điều 91**

Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ, kế hoạch cụ thể phát triển khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường; thực hiện các biện pháp khuyến khích việc nghiên cứu, phát huy sáng kiến cải tiến kỹ thuật, ứng dụng các tiến bộ khoa học và công nghệ phục vụ sản xuất và đời sống;

2. Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện các biện pháp quản lý và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển tại địa phương theo quy định của pháp luật;

3. Quản lý các chương trình, đề tài nghiên cứu khoa học cấp tỉnh hoặc được cấp trên giao; quản lý hoạt động chuyển giao công nghệ, tham gia giám định nhà nước về công nghệ đối với các dự án đầu tư quan trọng ở địa phương;

4. Chỉ đạo, tổ chức thực hiện và kiểm tra việc bảo vệ, cải thiện môi trường; phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt, suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và xác định trách nhiệm phải xử lý về môi trường đối với tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật;

5. Chỉ đạo, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn đo lường và chất lượng sản phẩm; an toàn và kiểm soát bức xạ; sở hữu công nghiệp; việc chấp hành chính sách, pháp luật về khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường ở địa phương; ngăn chặn việc sản xuất, lưu hành hàng giả và bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng.

## **Điều 92**

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội, xây dựng lực lượng Công an nhân dân; chỉ đạo công tác đấu tranh phòng ngừa và chống tội phạm, chống tham nhũng, chống buôn lậu và gian lận thương mại; bảo vệ bí mật nhà nước, xây dựng phong trào quần chúng bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội; quản lý và kiểm tra việc vận chuyển, sử dụng vũ khí, chất nổ, chất dễ cháy, chất độc, chất phóng xạ; quản lý các nghề kinh doanh đặc biệt theo quy định của pháp luật;

2. Chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý hộ khẩu; quản lý việc cư trú, đi lại của người nước ngoài ở địa phương;

3. Thực hiện các biện pháp xây dựng lực lượng vũ trang và quốc phòng toàn dân; chỉ đạo công tác giáo dục quốc phòng toàn dân trong nhân dân và trường học ở địa phương; tổ chức, chỉ đạo thực hiện kế hoạch xây dựng tỉnh thành khu vực phòng thủ vững chắc; chỉ đạo việc xây dựng và hoạt động tác chiến của bộ đội địa phương, dân quân tự vệ; chỉ đạo và kiểm tra việc tổ chức thực hiện Luật Nghĩa vụ quân sự; xây dựng lực lượng dự bị động viên và huy động lực lượng khi cần thiết, đáp ứng yêu cầu của địa phương và cả nước trong mọi tình huống;

4. Chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ hậu cần tại chỗ, chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương; thực hiện việc kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế, kinh tế với quốc phòng, an ninh; tổ chức quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự trên địa bàn tỉnh.

## **Điều 93**

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, Ủy ban nhân dân tỉnh có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức, chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện pháp luật và chính sách dân tộc; tổ chức, chỉ đạo thực hiện biện pháp bảo đảm các điều kiện cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào các dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa và vùng có khó khăn đặc biệt;

2. Bảo đảm thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc, giữ gìn, tăng cường đoàn kết và tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các dân tộc ở địa phương;



3. Xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án của tỉnh đối với các vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa và vùng có khó khăn đặc biệt;

4. Xem xét và giải quyết việc đề nghị sửa chữa các công trình thờ tự, tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân ở địa phương theo quy định của pháp luật; xử lý hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 94**

Trong lĩnh vực thi hành pháp luật, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức, chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; tổ chức thực hiện công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật ở địa phương;

2. Chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo vệ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân;

3. Tổ chức, chỉ đạo công tác thanh tra nhà nước, tổ chức tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân theo quy định của pháp luật;

4. Tổ chức, chỉ đạo công tác thi hành án ở địa phương theo quy định của pháp luật;

5. Tổ chức, chỉ đạo việc quản lý hộ tịch; thực hiện công tác công chứng, giám định tư pháp, quản lý tổ chức Luật sư và tư vấn pháp luật theo quy định của pháp luật;

6. Tổ chức đăng ký, quản lý hộ tịch có yếu tố nước ngoài.

#### **Điều 95**

Trong việc xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính, Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức, chỉ đạo thực hiện công tác bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật;

2. Xây dựng đề án thành lập các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân theo hướng dẫn của Chính phủ trình Hội đồng nhân dân quyết định;

3. Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình;

4. Quyết định thành lập các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công trên cơ sở quy hoạch và hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; thực hiện quản lý nhà nước đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị của Trung ương đóng trên địa bàn tỉnh;

5. Cho phép thành lập, giải thể, cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước; cấp, thu hồi giấy phép thành lập doanh nghiệp, công ty; cho phép các tổ chức kinh tế trong nước đặt văn phòng đại diện, chi nhánh hoạt động trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật;

6. Cho phép lập hội; quản lý, hướng dẫn và kiểm tra việc thành lập và hoạt động của các hội theo quy định của pháp luật;

7. Quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính, sự nghiệp đối với các đơn vị trực thuộc và Ủy ban nhân dân cấp huyện; chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ, tài chính và tổ chức đối với các đơn vị sự nghiệp theo phân cấp của Chính phủ;

8. Tổ chức đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước và cán bộ, công chức cấp xã, bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện và cấp xã theo hướng dẫn của Chính phủ;

9. Xây dựng đề án thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định;

10. Chỉ đạo và kiểm tra việc quản lý hồ sơ, mốc, chỉ giới và bản đồ địa giới hành chính của tỉnh và các đơn vị hành chính trong tỉnh;

11. Xây dựng phương án đặt tên, đổi tên đường, phố, quảng trường, công trình công cộng trong tỉnh trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.

## **Điều 96**

Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 và 95 của Luật này và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức thực hiện biện pháp phát huy vai trò trung tâm kinh tế - xã hội của đô thị lớn trong mối liên hệ với các địa phương trong vùng, khu vực và cả nước theo phân cấp của Chính phủ;

2. Chỉ đạo, tổ chức thực hiện kế hoạch xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng đô thị; lập quy hoạch tổng thể về xây dựng và phát triển đô thị trình Hội đồng nhân dân thông qua để trình Chính phủ phê duyệt;

3. Thực hiện chủ trương, biện pháp tạo nguồn tài chính, huy động vốn để phát triển đô thị; xây dựng và quản lý thống nhất cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị theo quy định của pháp luật;

4. Trực tiếp quản lý quỹ đất đô thị; việc sử dụng quỹ đất đô thị phục vụ cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị theo quy định của pháp luật;

5. Quản lý nhà đô thị; quản lý việc kinh doanh nhà ở; sử dụng quỹ nhà ở thuộc sở hữu nhà nước của thành phố để phát triển nhà ở tại đô thị; chỉ đạo kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong việc xây dựng nhà ở tại đô thị;

6. Hướng dẫn, sắp xếp mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch đô thị;

7. Xây dựng kế hoạch và biện pháp giải quyết việc làm; phòng, chống các tệ nạn xã hội ở đô thị theo quy định của pháp luật;

8. Tổ chức, chỉ đạo thực hiện các biện pháp quản lý dân cư và tổ chức đời sống dân cư đô thị;

9. Tổ chức, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ bảo đảm trật tự công cộng, an toàn giao thông, chống ùn tắc giao thông; tổ chức phòng, chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị.

## Mục 2

### NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN

#### Điều 97

Trong lĩnh vực kinh tế, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt; tổ chức và kiểm tra việc thực hiện kế hoạch đó;

2. Lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương, phương án phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; quyết toán ngân sách địa phương; lập dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo Ủy ban nhân dân, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp;

3. Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương; hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân xã, thị trấn xây dựng và thực hiện ngân sách và kiểm tra nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, thị trấn về thực hiện ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật;

4. Phê chuẩn kế hoạch kinh tế - xã hội của xã, thị trấn.

### **Điều 98**

Trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua các chương trình khuyến khích phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp ở địa phương và tổ chức thực hiện các chương trình đó;

2. Chỉ đạo Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện các biện pháp chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển nông nghiệp, bảo vệ rừng, trồng rừng và khai thác lâm sản, phát triển ngành, nghề đánh bắt, nuôi trồng và chế biến thủy sản;

3. Thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất đối với cá nhân và hộ gia đình, giải quyết các tranh chấp đất đai, thanh tra đất đai theo quy định của pháp luật;

4. Xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của Ủy ban nhân dân xã, thị trấn;

5. Xây dựng quy hoạch thủy lợi; tổ chức bảo vệ đê điều, các công trình thủy lợi vừa và nhỏ; quản lý mạng lưới thủy nông trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

### **Điều 99**

Trong lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tham gia với Ủy ban nhân dân tỉnh trong việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp trên địa bàn huyện;

2. Xây dựng và phát triển các cơ sở công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ ở các xã, thị trấn;

3. Tổ chức thực hiện xây dựng và phát triển các làng nghề truyền thống, sản xuất sản phẩm có giá trị tiêu dùng và xuất khẩu; phát triển cơ sở chế biến nông, lâm, thủy sản và các cơ sở công nghiệp khác theo sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân tỉnh.

### **Điều 100**

Trong lĩnh vực xây dựng, giao thông vận tải, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức lập, trình duyệt hoặc xét duyệt theo thẩm quyền quy hoạch xây dựng thị trấn, điểm dân cư nông thôn trên địa bàn huyện; quản lý việc thực hiện quy hoạch xây dựng đã được duyệt;

2. Quản lý, khai thác, sử dụng các công trình giao thông và kết cấu hạ tầng cơ sở theo sự phân cấp;

3. Quản lý việc xây dựng, cấp giấy phép xây dựng và kiểm tra việc thực hiện pháp luật về xây dựng; tổ chức thực hiện các chính sách về nhà ở; quản lý đất ở và quỹ nhà thuộc sở hữu nhà nước trên địa bàn;

4. Quản lý việc khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng theo phân cấp của Ủy ban nhân dân tỉnh.

#### **Điều 101**

Trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ và du lịch, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng, phát triển mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch và kiểm tra việc chấp hành quy định của Nhà nước về hoạt động thương mại, dịch vụ và du lịch trên địa bàn huyện;

2. Kiểm tra việc thực hiện các quy tắc về an toàn và vệ sinh trong hoạt động thương mại, dịch vụ, du lịch trên địa bàn;

3. Kiểm tra việc chấp hành quy định của Nhà nước về hoạt động thương mại, dịch vụ, du lịch trên địa bàn.

#### **Điều 102**

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hóa, thông tin và thể dục thể thao, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng các chương trình, đề án phát triển văn hóa, giáo dục, thông tin, thể dục thể thao, y tế, phát thanh trên địa bàn huyện và tổ chức thực hiện sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

2. Tổ chức và kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phổ cập giáo dục, quản lý các trường tiểu học, trung học cơ sở, trường dạy nghề; tổ chức các trường mầm non; thực hiện chủ trương xã hội hóa giáo dục trên địa bàn; chỉ đạo việc xóa mù chữ và thực hiện các quy định về tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử;

3. Quản lý các công trình công cộng được phân cấp; hướng dẫn các phong trào về văn hóa, hoạt động của các trung tâm văn hóa - thông tin, thể dục thể thao; bảo vệ và phát huy giá trị các di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh do địa phương quản lý;

4. Thực hiện kế hoạch phát triển sự nghiệp y tế; quản lý các trung tâm y tế, trạm y tế; chỉ đạo và kiểm tra việc bảo vệ sức khỏe nhân dân; phòng,

chống dịch bệnh; bảo vệ và chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình;

5. Kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong hoạt động của các cơ sở hành nghề y, dược tư nhân, cơ sở in, phát hành xuất bản phẩm;

6. Tổ chức, chỉ đạo việc dạy nghề, giải quyết việc làm cho người lao động; tổ chức thực hiện phong trào xóa đói, giảm nghèo; hướng dẫn hoạt động từ thiện, nhân đạo.

### **Điều 103**

Trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Thực hiện các biện pháp ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ phục vụ sản xuất và đời sống nhân dân ở địa phương;

2. Tổ chức thực hiện bảo vệ môi trường; phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt;

3. Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn đo lường và chất lượng sản phẩm; kiểm tra chất lượng sản phẩm và hàng hóa trên địa bàn huyện; ngăn chặn việc sản xuất và lưu hành hàng giả, hàng kém chất lượng tại địa phương.

### **Điều 104**

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức phong trào quần chúng tham gia xây dựng lực lượng vũ trang và quốc phòng toàn dân; thực hiện kế hoạch xây dựng khu vực phòng thủ huyện; quản lý lực lượng dự bị động viên; chỉ đạo việc xây dựng lực lượng dân quân tự vệ, công tác huấn luyện dân quân tự vệ;

2. Tổ chức đăng ký, khám tuyển nghĩa vụ quân sự; quyết định việc nhập ngũ, giao quân, việc hoãn, miễn thi hành nghĩa vụ quân sự và xử lý các trường hợp vi phạm theo quy định của pháp luật;

3. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ giữ gìn an ninh, trật tự, an toàn xã hội, xây dựng lực lượng công an nhân dân huyện vững mạnh, bảo vệ bí mật nhà nước; thực hiện các biện pháp phòng ngừa, chống tội phạm, các tệ nạn xã hội và các hành vi vi phạm pháp luật khác ở địa phương;

4. Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý hộ khẩu, quản lý việc cư trú, đi lại của người nước ngoài ở địa phương;

5. Tuyên truyền, giáo dục, vận động nhân dân tham gia phong trào bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

#### **Điều 105**

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, Ủy ban nhân dân huyện có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tuyên truyền, giáo dục, phổ biến chính sách, pháp luật về dân tộc và tôn giáo;

2. Tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được giao về các chương trình, kế hoạch, dự án phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, vùng có khó khăn đặc biệt;

3. Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo; quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân ở địa phương;

4. Quyết định biện pháp ngăn chặn hành vi xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái những quy định của pháp luật và chính sách của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 106**

Trong việc thi hành pháp luật, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Chỉ đạo, tổ chức công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật, kiểm tra việc chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

2. Tổ chức thực hiện và chỉ đạo Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, bảo vệ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân;

3. Chỉ đạo việc thực hiện công tác hộ tịch trên địa bàn;

4. Tổ chức, chỉ đạo thực hiện công tác thi hành án theo quy định của pháp luật;

5. Tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra nhà nước; tổ chức tiếp dân, giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; hướng dẫn, chỉ đạo công tác hòa giải ở xã, thị trấn.

### **Điều 107**

Trong việc xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính, Ủy ban nhân dân huyện thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức thực hiện việc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật;
2. Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp trên;
3. Quản lý công tác tổ chức, biên chế, lao động, tiền lương theo phân cấp của Ủy ban nhân dân cấp trên;
4. Quản lý hồ sơ, mốc, chỉ giới, bản đồ địa giới hành chính của huyện;
5. Xây dựng đề án thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình cấp trên xem xét, quyết định.

### **Điều 108**

Ủy ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 và 107 của Luật này và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng quy hoạch phát triển đô thị của thị xã, thành phố thuộc tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình cấp trên phê duyệt;
2. Thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân về quy hoạch tổng thể xây dựng và phát triển đô thị của thị xã, thành phố thuộc tỉnh trên cơ sở quy hoạch chung, kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị, biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, giao thông, phòng, chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị; biện pháp quản lý dân cư đô thị và tổ chức đời sống dân cư trên địa bàn;
3. Thực hiện quản lý và kiểm tra việc sử dụng quỹ nhà thuộc sở hữu nhà nước trên địa bàn theo sự phân cấp của Chính phủ; tổ chức thực hiện các quyết định xử lý vi phạm trong xây dựng, lấn chiếm đất đai theo quy định của pháp luật;
4. Quản lý, kiểm tra đối với việc sử dụng các công trình công cộng được giao trên địa bàn; việc xây dựng trường phổ thông quốc lập các cấp; việc xây dựng và sử dụng các công trình công cộng, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông nội thị, nội thành, an toàn giao thông, vệ sinh đô thị ở địa phương;



5. Quản lý các cơ sở văn hóa - thông tin, thể dục thể thao của thị xã, thành phố thuộc tỉnh; bảo vệ và phát huy giá trị của các di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh do thị xã, thành phố thuộc tỉnh quản lý.

#### **Điều 109**

Ủy ban nhân dân quận thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 và 107 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức thực hiện các biện pháp bảo đảm thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị của thành phố;
2. Quản lý và kiểm tra việc sử dụng quỹ nhà thuộc sở hữu nhà nước trên địa bàn theo sự phân cấp của Chính phủ;
3. Cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở đô thị; tổ chức thực hiện các quyết định về xử lý vi phạm trong xây dựng, lấn chiếm đất đai theo quy định của pháp luật;
4. Quản lý, kiểm tra việc sử dụng các công trình công cộng do thành phố giao trên địa bàn quận.

#### **Điều 110**

Ủy ban nhân dân huyện thuộc địa bàn hải đảo thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 và 107 của Luật này và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Thực hiện các biện pháp để xây dựng, quản lý, bảo vệ đảo, vùng biển theo quy định của pháp luật;
2. Thực hiện các biện pháp để quản lý dân cư trên địa bàn;
3. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

### *Mục 3*

## **NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ**

#### **Điều 111**

Trong lĩnh vực kinh tế, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình Ủy ban nhân dân huyện phê duyệt; tổ chức thực hiện kế hoạch đó;

2. Lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phương án phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết và lập quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo Ủy ban nhân dân, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp;

3. Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương, phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp trên trong việc quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn xã, thị trấn và báo cáo về ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật;

4. Quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại phục vụ các nhu cầu công ích ở địa phương; xây dựng và quản lý các công trình công cộng, đường giao thông, trụ sở, trường học, trạm y tế, công trình điện, nước theo quy định của pháp luật;

5. Huy động sự đóng góp của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của xã, thị trấn trên nguyên tắc dân chủ, tự nguyện. Việc quản lý các khoản đóng góp này phải công khai, có kiểm tra, kiểm soát và bảo đảm sử dụng đúng mục đích, đúng chế độ theo quy định của pháp luật.

## **Điều 112**

Trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và tiểu thủ công nghiệp, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức và hướng dẫn việc thực hiện các chương trình, kế hoạch, đề án khuyến khích phát triển và ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ để phát triển sản xuất và hướng dẫn nông dân chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cây trồng, vật nuôi trong sản xuất theo quy hoạch, kế hoạch chung và phòng trừ các bệnh dịch đối với cây trồng và vật nuôi;

2. Tổ chức việc xây dựng các công trình thủy lợi nhỏ; thực hiện việc tu bổ, bảo vệ đê điều, bảo vệ rừng; phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt; ngăn chặn kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ đê điều, bảo vệ rừng tại địa phương;

3. Quản lý, kiểm tra, bảo vệ việc sử dụng nguồn nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật;

4. Tổ chức, hướng dẫn việc khai thác và phát triển các ngành, nghề truyền thống ở địa phương và tổ chức ứng dụng tiến bộ về khoa học, công nghệ để phát triển các ngành, nghề mới.

### **Điều 113**

Trong lĩnh vực xây dựng, giao thông vận tải, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức thực hiện việc xây dựng, tu sửa đường giao thông trong xã theo phân cấp;

2. Quản lý việc xây dựng, cấp giấy phép xây dựng nhà ở riêng lẻ ở điểm dân cư nông thôn theo quy định của pháp luật, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về xây dựng và xử lý vi phạm pháp luật theo thẩm quyền do pháp luật quy định;

3. Tổ chức việc bảo vệ, kiểm tra, xử lý các hành vi xâm phạm đường giao thông và các công trình cơ sở hạ tầng khác ở địa phương theo quy định của pháp luật;

4. Huy động sự đóng góp tự nguyện của nhân dân để xây dựng đường giao thông, cầu, cống trong xã theo quy định của pháp luật.

### **Điều 114**

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hóa và thể dục thể thao, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Thực hiện kế hoạch phát triển sự nghiệp giáo dục ở địa phương; phối hợp với trường học huy động trẻ em vào lớp một đúng độ tuổi; tổ chức thực hiện các lớp bổ túc văn hóa, thực hiện xóa mù chữ cho những người trong độ tuổi;

2. Tổ chức xây dựng và quản lý, kiểm tra hoạt động của nhà trẻ, lớp mẫu giáo, trường mầm non ở địa phương; phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp trên quản lý trường tiểu học, trường trung học cơ sở trên địa bàn;

3. Tổ chức thực hiện các chương trình y tế cơ sở, dân số, kế hoạch hóa gia đình được giao; vận động nhân dân giữ gìn vệ sinh; phòng, chống các dịch bệnh;

4. Xây dựng phong trào và tổ chức các hoạt động văn hóa, thể dục thể thao; tổ chức các lễ hội cổ truyền, bảo vệ và phát huy giá trị của các di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh ở địa phương theo quy định của pháp luật;

5. Thực hiện chính sách, chế độ đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước theo quy định của pháp luật;

6. Tổ chức các hoạt động từ thiện, nhân đạo; vận động nhân dân giúp đỡ các gia đình khó khăn, người già cô đơn, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi

nương tựa; tổ chức các hình thức nuôi dưỡng, chăm sóc các đối tượng chính sách ở địa phương theo quy định của pháp luật;

7. Quản lý, bảo vệ, tu bổ nghĩa trang liệt sĩ; quy hoạch, quản lý nghĩa địa ở địa phương.

#### **Điều 115**

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và thi hành pháp luật ở địa phương, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức tuyên truyền, giáo dục xây dựng quốc phòng toàn dân, xây dựng làng xã chiến đấu trong khu vực phòng thủ địa phương;

2. Thực hiện công tác nghĩa vụ quân sự và tuyển quân theo kế hoạch; đăng ký, quản lý quân nhân dự bị động viên; tổ chức thực hiện việc xây dựng, huấn luyện, sử dụng lực lượng dân quân tự vệ ở địa phương;

3. Thực hiện các biện pháp bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội; xây dựng phong trào quần chúng bảo vệ an ninh Tổ quốc vững mạnh; thực hiện biện pháp phòng ngừa và chống tội phạm, các tệ nạn xã hội và các hành vi vi phạm pháp luật khác ở địa phương;

4. Quản lý hộ khẩu; tổ chức việc đăng ký tạm trú, quản lý việc đi lại của người nước ngoài ở địa phương.

#### **Điều 116**

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn có nhiệm vụ tổ chức, hướng dẫn và bảo đảm thực hiện chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo; quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân ở địa phương theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 117**

Trong việc thi hành pháp luật, Ủy ban nhân dân xã, thị trấn thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức tuyên truyền, giáo dục pháp luật; giải quyết các vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật;

2. Tổ chức tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân theo thẩm quyền;

3. Tổ chức thực hiện hoặc phối hợp với các cơ quan chức năng trong việc thi hành án theo quy định của pháp luật; tổ chức thực hiện các quyết định về xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật.

## **Điều 118**

Ủy ban nhân dân phường thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các Điều 111, 112, 113, 114, 115, 116 và 117 của Luật này và thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1. Tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân phường về việc bảo đảm thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị, xây dựng nếp sống văn minh đô thị, phòng, chống các tệ nạn xã hội, giữ gìn trật tự vệ sinh, sạch đẹp khu phố, lòng đường, lề đường, trật tự công cộng và cảnh quan đô thị; quản lý dân cư đô thị trên địa bàn;
2. Thanh tra việc sử dụng đất đai của tổ chức, cá nhân trên địa bàn phường theo quy định của pháp luật;
3. Quản lý và bảo vệ cơ sở hạ tầng kỹ thuật trên địa bàn phường theo phân cấp; ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm đối với các cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo quy định của pháp luật;
4. Kiểm tra giấy phép xây dựng của tổ chức, cá nhân trên địa bàn phường; lập biên bản, đình chỉ những công trình xây dựng, sửa chữa, cải tạo không có giấy phép, trái với quy định của giấy phép và báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, quyết định.

### *Mục 4*

## **TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN**

### **Điều 119**

Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân là đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác của Ủy ban nhân dân không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân.

Kết quả bầu các thành viên của Ủy ban nhân dân phải được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn; kết quả bầu các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn.

Trong nhiệm kỳ nếu khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân thì Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp giới thiệu người ứng cử Chủ tịch Ủy ban nhân dân để Hội đồng nhân dân bầu. Người được bầu giữ chức vụ Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân.

### **Điều 120**

Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Chính phủ.

### **Điều 121**

Ủy ban nhân dân phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân cùng cấp chuẩn bị nội dung các kỳ họp Hội đồng nhân dân, xây dựng đề án trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.

### **Điều 122**

Số lượng thành viên của Ủy ban nhân dân các cấp được quy định như sau:

1. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có từ 9 đến 11 thành viên; Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có không quá 13 thành viên;

2. Ủy ban nhân dân cấp huyện có từ 7 đến 9 thành viên;

3. Ủy ban nhân dân cấp xã có từ 3 đến 5 thành viên.

Số lượng thành viên và số Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân của mỗi cấp do Chính phủ quy định.

### **Điều 123**

Ủy ban nhân dân mỗi tháng họp ít nhất một lần.

Các quyết định của Ủy ban nhân dân phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành.

### **Điều 124**

Ủy ban nhân dân thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề sau đây:

1. Chương trình làm việc của Ủy ban nhân dân;

2. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;

3. Kế hoạch đầu tư, xây dựng các công trình trọng điểm ở địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;

4. Kế hoạch huy động nhân lực, tài chính để giải quyết các vấn đề cấp bách của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định;

5. Các biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về kinh tế - xã hội; thông qua báo cáo của Ủy ban nhân dân trước khi trình Hội đồng nhân dân;

6. Đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương.

#### **Điều 125**

Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời dự các phiên họp của Ủy ban nhân dân cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan.

Ủy ban nhân dân tạo điều kiện thuận lợi để Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân tổ chức, động viên nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân; tổ chức, thực hiện các chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức.

Ủy ban nhân dân thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân.

Ủy ban nhân dân và các thành viên của Ủy ban nhân dân có trách nhiệm giải quyết và trả lời các kiến nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân.

#### **Điều 126**

Chủ tịch Ủy ban nhân dân là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình quy định tại Điều 127 của Luật này, cùng với tập thể Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do Chủ tịch Ủy ban nhân dân phân công và phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã được giao.

Mỗi thành viên của Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân cấp mình và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

#### **Điều 127**

Chủ tịch Ủy ban nhân dân có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Lãnh đạo công tác của Ủy ban nhân dân, các thành viên của Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân:

a) Đôn đốc, kiểm tra công tác của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình và Ủy ban nhân dân cấp dưới trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cùng cấp;

b) Quyết định các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp mình, trừ các vấn đề quy định tại Điều 124 của Luật này;

c) Áp dụng các biện pháp nhằm cải tiến lề lối làm việc; quản lý và điều hành bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả; ngăn ngừa và đấu tranh chống các biểu hiện quan liêu, vô trách nhiệm, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí và các biểu hiện tiêu cực khác của cán bộ, công chức và trong bộ máy chính quyền địa phương;

d) Tổ chức việc tiếp dân, xét và giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của nhân dân theo quy định của pháp luật.

2. Triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Ủy ban nhân dân;

3. Phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; điều động, đình chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức nhà nước theo sự phân cấp quản lý;

4. Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình và văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp;

5. Đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ;



6. Chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, cháy, nổ, dịch bệnh, an ninh, trật tự và báo cáo Ủy ban nhân dân trong phiên họp gần nhất;

7. Ra quyết định, chỉ thị để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

#### Mục 5

### CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

#### Điều 128

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân cùng cấp và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.

#### Điều 129

Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cùng cấp, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân, cơ quan chuyên môn cấp trên và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp khi được yêu cầu.

#### Điều 130

Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương.

### CHƯƠNG V

## TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN TRONG TRƯỜNG HỢP THAY ĐỔI CẤP HOẶC ĐỊA GIỚI CỦA CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH VÀ TRONG TRƯỜNG HỢP ĐẶC BIỆT

#### Điều 131

Trong trường hợp nhiều đơn vị hành chính sáp nhập thành đơn vị hành chính mới thì Hội đồng nhân dân của các đơn vị hành chính cũ được nhập

thành Hội đồng nhân dân của đơn vị hành chính mới và tiếp tục hoạt động cho đến hết nhiệm kỳ.

Hội đồng nhân dân của đơn vị hành chính mới bầu ra Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Trưởng ban và các thành viên khác của các Ban của Hội đồng nhân dân và hoạt động cho đến khi hết nhiệm kỳ.

### **Điều 132**

Trong trường hợp một đơn vị hành chính được chia thành nhiều đơn vị hành chính mới, các đại biểu Hội đồng nhân dân đã được bầu hoặc công tác ở địa hạt thuộc đơn vị hành chính mới nào thì hợp thành Hội đồng nhân dân của đơn vị hành chính đó và tiếp tục hoạt động cho đến khi hết nhiệm kỳ.

Trường hợp số đại biểu Hội đồng nhân dân ở đơn vị hành chính mới đủ hai phần ba so với số đại biểu được bầu theo quy định của pháp luật, Hội đồng nhân dân mới bầu ra Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân; Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân; Trưởng ban và các thành viên khác của các Ban của Hội đồng nhân dân và tiếp tục hoạt động cho đến khi hết nhiệm kỳ.

Trong trường hợp số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính mới không đủ theo quy định của Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân thì có thể tiến hành bầu cử bổ sung theo quy định của Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân.

### **Điều 133**

Kỳ họp thứ nhất của Hội đồng nhân dân ở đơn vị hành chính mới quy định tại Điều 131 và Điều 132 của Luật này do một triệu tập viên được chỉ định trong số đại biểu Hội đồng nhân dân của đơn vị hành chính đó triệu tập và chủ tọa cho đến khi Hội đồng nhân dân bầu được Chủ tịch Hội đồng nhân dân của đơn vị hành chính mới. Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp chỉ định triệu tập viên, đối với cấp tỉnh thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ định.

### **Điều 134**

Trong trường hợp một đơn vị hành chính được thay đổi cấp quản lý hành chính hoặc trong trường hợp thành lập một đơn vị hành chính mới, thì Chủ

tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp chỉ định Ủy ban nhân dân lâm thời để đảm nhiệm công tác cho đến khi Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mới được bầu ra. Ở đơn vị hành chính cấp tỉnh thì Thủ tướng Chính phủ chỉ định Ủy ban nhân dân lâm thời.

#### **Điều 135**

Trong trường hợp một phần địa phận và dân cư của đơn vị hành chính này được điều chỉnh về một đơn vị hành chính khác thì đại biểu Hội đồng nhân dân thuộc địa phận đó sẽ là đại biểu Hội đồng nhân dân ở đơn vị mới tương đương và tiếp tục hoạt động ở đơn vị mới cho đến khi hết nhiệm kỳ.

#### **Điều 136**

Trong trường hợp một tập thể dân cư được điều động di chuyển đi nơi khác thì đại biểu Hội đồng nhân dân nào chuyển theo tập thể đó sẽ là đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tương đương và tiếp tục hoạt động ở đơn vị mới cho đến khi hết nhiệm kỳ.

#### **Điều 137**

Trong trường hợp Hội đồng nhân dân bị giải tán hoặc trong trường hợp đặc biệt khác thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp chỉ định Ủy ban nhân dân lâm thời để đảm nhiệm công tác cho đến khi Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mới được bầu ra; đối với cấp tỉnh thì Thủ tướng Chính phủ chỉ định Ủy ban nhân dân lâm thời.

### **CHƯƠNG VI ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

#### **Điều 138**

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ngoài việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật này còn thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

#### **Điều 139**

Luật này thay thế Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi) ngày 21 tháng 6 năm 1994.

**Điều 140**

Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ hướng dẫn và quy định chi tiết thi hành Luật này.

---

*Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 26 tháng 11 năm 2003.*

CHỦ TỊCH QUỐC HỘI  
NGUYỄN VĂN AN

Bản sao lưu trữ

**NGHỊ ĐỊNH SỐ 171/2004/NĐ-CP**  
**NGÀY 29-9-2004 CỦA CHÍNH PHỦ**  
*Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn*  
*thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*  
*Căn cứ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ngày 26*  
*tháng 11 năm 2003;*  
*Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**CHƯƠNG I**

**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Phạm vi và đối tượng điều chỉnh**

1. Nghị định này quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh).
2. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh gồm có Sở và cơ quan tương đương Sở (sau đây gọi chung là Sở).
3. Văn phòng Đoàn Đại biểu Quốc hội, Văn phòng Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ban quản lý các khu công nghiệp, Ban quản lý các khu công nghệ cao, Ban quản lý các khu kinh tế mở, Ban quản lý các khu kinh tế cửa khẩu, các tổ chức sự nghiệp trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các tổ chức thuộc cơ quan Trung ương được tổ chức theo ngành dọc đặt tại địa phương không thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định này.

**Điều 2. Nguyên tắc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.**

1. Tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trên địa bàn cấp tỉnh và bảo đảm sự thống nhất quản lý ngành, lĩnh vực công tác từ Trung ương đến địa phương.

2. Tổ chức quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên địa bàn cấp tỉnh; không nhất thiết ở Trung ương có Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ nào thì cấp tỉnh có tổ chức tương ứng.

3. Phù hợp với điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước.

4. Bảo đảm đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục thành lập cơ quan chuyên môn được quy định tại Nghị định này và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

**Điều 3. Vị trí và chức năng của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

1. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.

2. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đồng thời chịu sự chỉ đạo kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên.

**Điều 4. Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

1. Trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định, chỉ thị về các lĩnh vực quản lý nhà nước được giao.

2. Trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy hoạch, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm về lĩnh vực quản lý nhà nước được giao.

3. Trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về cải cách hành chính nhà nước thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước giao.

4. Trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể các đơn vị thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo quy định của pháp luật; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chi cục trực thuộc.

5. Trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành tiêu chuẩn, chức danh đối với Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp huyện) trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý.

6. Tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật và quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của mình.

7. Tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về giám định, đăng ký, cấp giấy phép, văn bằng chứng chỉ thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo quy định của pháp luật, theo sự phân công hoặc ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

8. Giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, các hội và tổ chức phi chính phủ thuộc các lĩnh vực quản lý của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

9. Chủ trì, phối hợp với Sở Nội vụ, Sở Tài chính hướng dẫn kiểm tra cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp theo quy định của pháp luật.

10. Thực hiện hợp tác quốc tế về các lĩnh vực quản lý của Sở theo quy định của pháp luật, sự phân công hoặc ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

11. Hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về lĩnh vực quản lý của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh đối với cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

12. Tổ chức nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật; xây dựng hệ thống thông tin, lưu trữ phục vụ công tác quản lý nhà nước và chuyên môn nghiệp vụ của mình.

13. Thực hiện công tác thông tin, báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

14. Kiểm tra, thanh tra theo ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong thực hiện các quy định của pháp luật; giải quyết khiếu nại tố cáo, chống tham nhũng, lãng phí theo quy định của pháp luật hoặc phân công của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

15. Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của văn phòng, các phòng nghiệp vụ và đơn vị sự nghiệp thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh; quản lý biên chế, thực hiện chế độ tiền lương và chính sách, chế độ đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo và bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý nhà nước của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

16. Quản lý tài chính, tài sản của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo quy định của pháp luật và phân công của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

17. Thực hiện một số nhiệm vụ khác do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao.

#### **Điều 5. Cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

Cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh gồm có:

1. Văn phòng, Thanh tra, Phòng nghiệp vụ;
2. Chi cục (không nhất thiết cơ quan chuyên môn nào cũng có)
3. Các tổ chức sự nghiệp (không nhất thiết cơ quan chuyên môn nào cũng có).

#### **Điều 6. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

1. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là người đứng đầu, chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và trước pháp luật về thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình phụ trách.

2. Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là người giúp Thủ trưởng chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng về các nhiệm vụ được phân công. Khi Thủ trưởng vắng mặt, một Phó Thủ trưởng được Thủ trưởng ủy nhiệm điều hành các hoạt động của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh.

Số lượng Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không quá 3 người.

3. Việc điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, quyết định cho từ chức, nghỉ hưu và thực hiện chế độ, chính sách đối với Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định theo quy định của pháp luật.



**Điều 7. Chế độ làm việc và trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

1. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm việc theo chế độ thủ trưởng.

2. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ các quy định của pháp luật và phân công của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy chế làm việc, chế độ thông tin báo cáo của cơ quan và chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện quy định đó sau khi được ban hành.

3. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình và các công việc được Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phân công hoặc ủy quyền; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm khi để xảy ra tình trạng tham nhũng, gây thiệt hại trong tổ chức đơn vị thuộc quyền quản lý của mình.

4. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm báo cáo với Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý ngành, lĩnh vực ở Trung ương về tổ chức, hoạt động của cơ quan mình; xin ý kiến về những vấn đề vượt quá thẩm quyền và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân khi có yêu cầu; phối hợp với Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn khác, tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp để giải quyết các vấn đề liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

**CHƯƠNG II**

**TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN  
THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH**

**Điều 8. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được tổ chức thống nhất**

1. Sở Nội vụ: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nội vụ, gồm: tổ chức bộ máy, biên chế các cơ quan hành chính, sự nghiệp; cải cách hành chính; tổ chức chính quyền địa phương, quản lý địa giới hành chính; cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, cán bộ công chức xã, phường, thị trấn; tổ chức hội và tổ chức phi Chính phủ.

2. Sở Tài chính: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính, ngân sách nhà nước, thuế, phí, lệ

phí và thu khác của ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước, đầu tư tài chính, tài chính doanh nghiệp, kế toán, kiểm toán, giá cả và hoạt động dịch vụ tài chính tại địa phương theo quy định của pháp luật.

3. Sở Kế hoạch và Đầu tư: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kế hoạch và đầu tư, bao gồm các lĩnh vực: tổng hợp về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; tổ chức thực hiện và kiến nghị, đề xuất về cơ chế, chính sách quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh; đầu tư trong nước, đầu tư nước ngoài ở địa phương; quản lý nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ODA, đấu thầu, đăng ký kinh doanh trong phạm vi địa phương.

4. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi, phòng chống lụt bão, bảo vệ đê điều, phát triển nông thôn, diêm nghiệp, thủy sản (ở những tỉnh không thành lập Sở Thủy sản).

5. Sở Công nghiệp: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp, gồm: cơ khí, luyện kim, hóa chất (bao gồm cả hóa dược), điện, dầu khí (nếu có), công nghiệp khai thác khoáng sản, vật liệu nổ công nghiệp, công nghiệp tiêu dùng, công nghiệp thực phẩm, công nghiệp chế biến khác.

6. Sở Xây dựng: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về xây dựng tại địa phương, gồm: xây dựng, vật liệu xây dựng, nhà ở và công sở, kiến trúc, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn; hạ tầng kỹ thuật đô thị (bao gồm hệ, đường đô thị, cấp nước, thoát nước, chiếu sáng, công viên cây xanh, rác thải đô thị, nghĩa trang, bãi đỗ xe trong đô thị).

7. Sở Giao thông vận tải (ở các thành phố trực thuộc Trung ương là Sở Giao thông - Công chính): tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về giao thông - vận tải, gồm: đường bộ, đường thủy nội địa.

Đối với Sở Giao thông - Công chính: ngoài thực hiện các quy định trên đây, có trách nhiệm tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thành phố thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật đô thị, gồm: cấp thoát nước, vệ sinh môi trường đô thị, công viên cây xanh và chiếu sáng, rác thải, bãi đỗ xe đô thị.

8. Sở Tài nguyên và Môi trường: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên

nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ.

9. Sở Thương mại và Du lịch: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực thương mại, du lịch, gồm: lưu thông hàng hóa trong nước và xuất khẩu, nhập khẩu; quản lý thị trường; bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; quản lý lĩnh vực cạnh tranh, chống độc quyền, chống bán phá giá; xúc tiến thương mại, thương mại điện tử, đăng ký thành lập văn phòng đại diện, chi nhánh của thương nhân và của doanh nghiệp du lịch Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực thương mại, du lịch tại nước ngoài và của thương nhân nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực thương mại, du lịch tại Việt Nam.

10. Sở Khoa học và Công nghệ: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hoạt động khoa học và công nghệ, phát triển tiềm lực khoa học và công nghệ; tiêu chuẩn đo lường chất lượng sản phẩm, hàng hoá; nhãn hàng hóa, sở hữu trí tuệ (không bao gồm quyền tác giả về văn học, nghệ thuật và nhãn hiệu hàng hoá); an toàn bức xạ và hạt nhân.

11. Sở Giáo dục và Đào tạo: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về giáo dục, đào tạo (trừ dạy nghề).

12. Sở Y tế: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân, gồm: y tế dự phòng; khám, chữa bệnh; phục hồi chức năng; y học cổ truyền, thuốc phòng chống bệnh cho người, mỹ phẩm ảnh hưởng đến sức khỏe con người; an toàn, vệ sinh thực phẩm và trang thiết bị y tế.

13. Sở Văn hóa - Thông tin và Thể dục thể thao: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về văn hóa, thông tin, gồm: di sản văn hóa, nghệ thuật biểu diễn, điện ảnh, mỹ thuật, nhiếp ảnh, triển lãm, báo chí, xuất bản, in, phát hành, quyền tác giả đối với tác phẩm văn học - nghệ thuật, thư viện, quảng cáo, văn hóa quần chúng, thông tin cổ động, phát thanh và truyền hình, thể dục, thể thao theo quy định của pháp luật.

14. Sở Lao động - Thương binh và Xã hội: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lao động, việc làm, an toàn lao động, dạy nghề, chính sách đối với thương binh, liệt sĩ và người có công, bảo trợ xã hội, phòng chống tệ nạn xã hội, bảo hiểm xã hội, tiền lương, tiền công khu vực sản xuất kinh doanh.

15. Sở Tư pháp: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật, phổ biến giáo dục pháp luật, thi hành án dân sự, công chứng, hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp, luật sư, tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý, giám định tư pháp, hòa giải ở cơ sở, bán đấu giá tài sản và trọng tài thương mại và công tác tư pháp khác theo quy định của pháp luật.

16. Sở Bưu chính - Viễn thông: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bưu chính, viễn thông, điện tử, Internet, truyền dẫn phát sóng, tần số vô tuyến điện, công nghệ thông tin và cơ sở hạ tầng thông tin.

17. Thanh tra tỉnh là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có trách nhiệm giúp cơ quan cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra hành chính trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

18. Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực dân số, gia đình và trẻ em.

19. Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ do Chính phủ quy định).

**Điều 9. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được tổ chức theo đặc thù riêng của từng địa phương.**

Căn cứ điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định thành lập một số cơ quan chuyên môn trên cơ sở các tiêu chí sau:

**1. Sở Ngoại vụ**

a) Sở Ngoại vụ được thành lập ở những tỉnh có đường biên giới trên bộ và có cửa khẩu quốc tế hoặc quốc gia.

b) Đối với những tỉnh không có đường biên giới, nhưng phải có các tiêu chí:

- Có một trong các khu: khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế mở, khu kinh tế cửa khẩu được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

- Có khu du lịch quốc gia hoặc di sản văn hóa được UNESCO công nhận.

c) Sở Ngoại vụ: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác ngoại giao, biên giới lãnh thổ quốc gia (ở những tỉnh có đường biên giới trên bộ) theo quy định của pháp luật.

d) Đối với những tỉnh không đáp ứng đủ tiêu chí thành lập Sở Ngoại vụ theo quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều này, được thành lập Phòng Ngoại vụ trực thuộc Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

## 2. Sở Du lịch

a) Sở Du lịch được thành lập ở những tỉnh có khu du lịch quốc gia, du lịch vùng có sản phẩm du lịch đặc trưng; du lịch văn hóa lịch sử, du lịch tham quan, nghiên cứu, nghỉ dưỡng hoặc du lịch được xác định là ngành kinh tế then chốt, có vai trò quan trọng đối với việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế và giải quyết lao động ở địa phương.

b) Sở Du lịch: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về du lịch, đăng ký lập văn phòng đại diện của thương nhân nước ngoài và doanh nghiệp du lịch nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực du lịch.

c) Trường hợp thành lập Sở Du lịch riêng thì đổi tên Sở Thương mại và Du lịch thành Sở Thương mại và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức cho phù hợp.

## 3. Sở Thủy sản

a) Sở Thủy sản được thành lập ở những tỉnh có biển, những tỉnh mà thủy sản là ngành kinh tế chính, có vai trò quan trọng đối với việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế và giải quyết lao động ở địa phương.

b) Sở Thủy sản: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nuôi trồng, khai thác, chế biến, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản.

c) Trường hợp thành lập Sở Thủy sản riêng thì điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ về thủy sản từ Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sang Sở Thủy sản.

## 4. Sở Thể dục Thể thao

a) Sở Thể dục Thể thao được thành lập ở những tỉnh có phong trào thể dục thể thao quần chúng phát triển và thể thao thành tích cao; có cơ sở vật chất kỹ thuật gồm: sân vận động, nhà hoặc trung tâm tập luyện, thi đấu thể thao đạt chuẩn quy định cho cấp tỉnh trở lên.

b) Sở Thể dục Thể thao: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thể dục thể thao.

c) Trường hợp thành lập Sở Thể dục Thể thao thì đổi tên Sở Văn hóa - Thông tin và Thể dục Thể thao thành Sở Văn hóa - Thông tin và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức cho phù hợp.

5. Thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh được thành lập Sở Quy hoạch - kiến trúc.

Sở Quy hoạch - Kiến trúc: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thành phố thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kiến trúc, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn.

6. Ban Tôn giáo: Tiêu chí thành lập Ban Tôn giáo được thực hiện theo Nghị định số 22/2004/NĐ-CP ngày 12 tháng 1 năm 2004 của Chính phủ về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác tôn giáo thuộc Ủy ban nhân dân các cấp.

7. Ban Dân tộc: tiêu chí thành lập Ban Dân tộc được thực hiện theo Nghị định số 53/2004/NĐ-CP ngày 18 tháng 2 năm 2004 của Chính phủ về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác dân tộc thuộc Ủy ban nhân dân các cấp.

8. Cơ quan Kiểm lâm: được tổ chức theo hệ thống ngành dọc; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

### CHƯƠNG III

## NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ, CƠ QUAN THUỘC CHÍNH PHỦ VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH VỀ TỔ CHỨC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN

### Điều 10. Bộ trưởng Bộ Nội vụ

1. Trong trường hợp cần thiết, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và phân cấp quản lý của Chính phủ.

2. Phối hợp với Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý ngành, lĩnh vực, hướng dẫn cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

3. Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo về việc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định tại Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

**Điều 11. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ**

1. Trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực công tác cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

2. Ban hành tiêu chuẩn chức danh Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo ngành, lĩnh vực quản lý.

3. Chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra về chuyên môn nghiệp vụ đối với cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo ngành, lĩnh vực quản lý mà pháp luật quy định.

4. Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

**Điều 12. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

1. Trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh:

a) Phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định tại Điều 8 của Nghị định này.

b) Quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định tại Điều 9 của Nghị định này.

2. Quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

**Điều 13. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

1. Bổ nhiệm Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo tiêu chuẩn, chức danh do Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý ngành, lĩnh vực quy định (riêng việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Chánh Thanh tra cấp tỉnh thực hiện theo quy định của Luật Thanh tra).

2. Hàng năm báo cáo tình hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

**CHƯƠNG IV  
ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

**Điều 14. Hiệu lực thi hành**

1. Nghị định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoàn thành việc sắp xếp, tổ chức lại các cơ quan chuyên môn cấp mình sau 90 ngày, kể từ ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành.

2. Bãi bỏ Nghị định số 152/HĐBT ngày 13 tháng 12 năm 1983 của Hội đồng Bộ trưởng về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Nghị định số 39/CP ngày 18 tháng 5 năm 1994 của Chính phủ về hệ thống tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm lâm, Nghị định số 01/1998/NĐ-CP ngày 3 tháng 1 năm 1998 của Chính phủ về hệ thống y tế địa phương, Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2001 của Chính phủ về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

#### **Điều 15. Trách nhiệm thi hành**

1. Bộ trưởng Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ đôn đốc, kiểm tra việc tổ chức triển khai Nghị định này và báo cáo Thủ tướng Chính phủ kết quả thực hiện.

2. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

TM. CHÍNH PHỦ

Thủ tướng

PHAN VĂN KHẢI



**NGHỊ ĐỊNH SỐ 172/2004/NĐ-CP**  
**NGÀY 29-9-2004 CỦA CHÍNH PHỦ**  
*Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn*  
*thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*  
*Căn cứ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ngày 26*  
*tháng 11 năm 2003;*  
*Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**CHƯƠNG I**

**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Phạm vi và đối tượng điều chỉnh**

1. Nghị định này quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện).

2. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện gồm có Phòng và cơ quan tương đương Phòng (sau đây gọi chung là Phòng).

3. Các tổ chức sự nghiệp trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, các cơ quan của Trung ương được tổ chức theo ngành dọc, cơ quan của Sở và cơ quan tương đương Sở thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là Sở) đặt tại huyện không thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định này.

**Điều 2. Nguyên tắc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện**

1. Tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trên địa bàn cấp huyện và bảo đảm sự thống nhất quản lý ngành, lĩnh vực từ tỉnh đến cơ sở.

2. Tổ chức quản lý đa ngành, đa lĩnh vực công tác trên địa bàn cấp huyện; không nhất thiết ở cấp tỉnh có Sở nào thì cấp huyện có tổ chức tương ứng.

3. Phù hợp với điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của huyện và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước.

4. Thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục thành lập cơ quan chuyên môn được quy định tại Nghị định này và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

**Điều 3. Vị trí và chức năng của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện**

1. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác ở địa phương.

2. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cấp huyện, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

**Điều 4. Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện**

1. Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định, chỉ thị về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao.

2. Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện quy hoạch, kế hoạch dài hạn 5 năm và hàng năm về lĩnh vực quản lý nhà nước được giao.

3. Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước giao.

4. Tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý được giao.

5. Giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện và chịu trách nhiệm về việc thẩm định, đăng ký, cấp giấy phép kinh doanh thuộc phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan chuyên môn theo quy định của pháp luật và theo phân công của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

6. Giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, các hội và tổ chức phi chính phủ hoạt động trên địa bàn thuộc các lĩnh vực quản lý của cơ quan chuyên môn theo quy định của pháp luật.

7. Hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về lĩnh vực quản lý của cơ quan chuyên môn cho công chức xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã).

8. Tổ chức ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ; xây dựng hệ thống thông tin, lưu trữ phục vụ công tác quản lý nhà nước và chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp huyện.

9. Thực hiện công tác thông tin, báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp huyện và Sở quản lý ngành, lĩnh vực.

10. Kiểm tra, thanh tra theo ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định của pháp luật; giải quyết khiếu nại tố cáo, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật và phân công của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

11. Quản lý tổ chức bộ máy, biên chế, thực hiện chế độ, chính sách, chế độ đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo và bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ đối với cán bộ công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của cơ quan chuyên môn cấp huyện theo quy định của pháp luật, theo phân công của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

12. Quản lý tài chính, tài sản của cơ quan chuyên môn theo quy định của pháp luật và phân công của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

13. Thực hiện một số nhiệm vụ khác do Ủy ban nhân dân cấp huyện giao.

**Điều 5. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.**

1. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện là người đứng đầu và chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy

ban nhân dân cấp huyện và trước pháp luật về thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn do mình phụ trách.

2. Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện là người giúp Thủ trưởng chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Thủ trưởng về nhiệm vụ được phân công. Khi Thủ trưởng vắng mặt, một Phó Thủ trưởng được Thủ trưởng ủy nhiệm điều hành các hoạt động của cơ quan chuyên môn cấp huyện.

Số lượng Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện không quá 2 người.

3. Việc điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, miễn nhiệm, cho từ chức, thực hiện chế độ, chính sách đối với Thủ trưởng và Phó Thủ trưởng cơ quan chuyên môn do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 6. Chế độ làm việc và trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện**

1. Cơ quan chuyên môn làm việc theo chế độ Thủ trưởng.

2. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn cấp huyện căn cứ các quy định của pháp luật và phân công của Ủy ban nhân dân cấp huyện xây dựng quy chế làm việc, chế độ thông tin báo cáo của cơ quan và chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện quy chế đó.

3. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn cấp huyện chịu trách nhiệm về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình và các công việc được Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phân công hoặc ủy quyền; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm khi để xảy ra tình trạng tham nhũng, gây thiệt hại trong tổ chức đơn vị thuộc quyền quản lý của mình.

4. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn cấp huyện có trách nhiệm báo cáo với Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và Sở quản lý ngành, lĩnh vực về tổ chức, hoạt động của cơ quan mình; xin ý kiến về những vấn đề vượt quá thẩm quyền và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp khi được yêu cầu; phối hợp với Thủ trưởng cơ quan chuyên môn, các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp giải quyết những vấn đề liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

CHƯƠNG II  
TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN  
THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN

**Điều 7. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện được tổ chức thống nhất**

1. Phòng Nội vụ - Lao động - Thương binh và Xã hội: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nội vụ - lao động - thương binh và xã hội.

2. Phòng Tài chính - Kế hoạch: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính, kế hoạch, đầu tư, đăng ký kinh doanh.

3. Phòng Giáo dục: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, phổ thông dân tộc bán trú, trung tâm giáo dục thường xuyên, trung tâm kỹ thuật tổng hợp - hướng nghiệp cấp huyện.

4. Phòng Văn hóa - Thông tin - Thể thao: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về văn hóa, thông tin, thể dục, thể thao, phát thanh, truyền hình.

5. Phòng Y tế: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân, gồm: y tế dự phòng, khám chữa bệnh, phục hồi chức năng, y học cổ truyền, thuốc phòng chữa bệnh cho người, mỹ phẩm ảnh hưởng đến sức khỏe con người, an toàn vệ sinh thực phẩm và trang thiết bị y tế.

6. Phòng Tài nguyên và Môi trường: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường.

7. Phòng Tư pháp: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, phổ biến, giáo dục pháp luật, thi hành án dân sự, chứng thực hộ tịch, trợ giúp pháp lý, hòa giải ở cơ sở và các công tác tư pháp khác.

8. Phòng Kinh tế: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về nông, lâm, ngư, diêm nghiệp, định canh, định cư, kinh tế mới, khoa học công nghệ, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, du lịch và hợp tác xã.

9. Phòng Hạ tầng kinh tế (đối với quận, thị xã, thành phố thành lập Phòng Quản lý đô thị): tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kiến trúc, quy hoạch, xây dựng, vật liệu xây dựng, nhà ở và công sở, giao thông, bưu chính, viễn thông.

Phòng Quản lý đô thị: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân quận, thị xã, thành phố thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kiến trúc, quy hoạch, xây dựng, nhà ở và công sở, vật liệu xây dựng, giao thông, bưu chính, viễn thông.

10. Thanh tra huyện là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra hành chính trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

11. Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em: tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về dân số, gia đình và trẻ em.

12. Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện là cơ quan tham mưu, tổng hợp giúp Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện như sau:

a) Tổ chức phục vụ hoạt động của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, các Đại biểu Hội đồng nhân dân và tham mưu một số công việc do Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp huyện giao;

b) Tổ chức các hoạt động của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong chỉ đạo, điều hành các hoạt động chung của bộ máy hành chính nhà nước; giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện tổ chức việc điều hòa, phối hợp hoạt động của các cơ quan chuyên môn cùng cấp, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã để thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, bảo đảm các điều kiện vật chất, kỹ thuật cho hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện; tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện về công tác ngoại vụ, thi đua khen thưởng;

c) Đối với huyện không đủ tiêu chí để thành lập cơ quan làm công tác tôn giáo, dân tộc thì Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện còn đảm nhiệm chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện về các lĩnh vực này.

**Điều 8. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện được tổ chức theo đặc thù của từng địa phương.**

Căn cứ vào đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội, năng lực cán bộ và yêu cầu quản lý nhà nước trên địa bàn, Ủy ban nhân dân cấp huyện có thể có các cơ quan chuyên môn sau:

1. Phòng Tôn giáo: tiêu chí thành lập Phòng Tôn giáo ở cấp huyện thực hiện theo Nghị định số 22/2004/NĐ-CP ngày 12 tháng 1 năm 2004 của Chính phủ về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác tôn giáo thuộc Ủy ban nhân dân các cấp.

2. Phòng Dân tộc: tiêu chí thành lập Phòng Dân tộc ở cấp huyện thực hiện theo Nghị định số 53/2004/NĐ-CP ngày 18 tháng 2 năm 2004 của Chính phủ về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác dân tộc thuộc Ủy ban nhân dân các cấp.

3. Phòng Kinh tế: có thể tách thành 2 Phòng riêng; tên gọi của Phòng do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Căn cứ vào các điều kiện cụ thể của từng huyện đảo, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định số lượng và tên gọi các phòng chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện đảo. Số lượng các Phòng chuyên môn của Ủy ban nhân dân huyện đảo không quá 10 Phòng.

### CHƯƠNG III

## NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH, ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN VỀ TỔ CHỨC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN

### Điều 9. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

1. Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện cơ chế "một cửa" tại Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4 tháng 9 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định việc sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn quy định tại Điều 7 của Nghị định này.

2. Trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh:

a) Phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện theo quy định tại Điều 7 của Nghị định này;

b) Quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện theo quy định tại Điều 8 của Nghị định này.

3. Hướng dẫn cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện theo quy định của Nghị định này và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

4. Kiểm tra, thanh tra việc thực hiện tổ chức các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

#### **Điều 10. Ủy ban nhân dân cấp huyện**

1. Trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đề án thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn theo quy định tại Điều 7 và Điều 8 của Nghị định này;

2. Quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức cụ thể của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

#### **Điều 11. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện**

1. Bổ nhiệm Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện theo tiêu chuẩn, chức danh do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định (riêng việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Chánh Thanh tra cấp huyện thực hiện theo quy định của Luật Thanh tra);

2. Định kỳ 6 tháng, hàng năm báo cáo tình hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện với Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

### **CHƯƠNG IV ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

#### **Điều 12. Hiệu lực thi hành**

1. Nghị định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

2. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo, hoàn thành việc sắp xếp, tổ chức lại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện sau 90 ngày, kể từ ngày Nghị định có hiệu lực thi hành.



3. Bãi bỏ Nghị định số 86/HĐBT ngày 4 tháng 8 năm 1983 của Hội đồng Bộ trưởng về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện. Quyết định số 202/CP ngày 26 tháng 5 năm 1981 của Hội đồng Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức làm việc của bộ máy chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh, Nghị định số 01/1998/NĐ-CP ngày 3 tháng 1 năm 1998 của Chính phủ về hệ thống y tế địa phương, Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2001 của Chính phủ về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

### **Điều 13. Trách nhiệm thi hành**

1. Bộ trưởng Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ đôn đốc, kiểm tra việc tổ chức triển khai Nghị định này và báo cáo Thủ tướng Chính phủ kết quả thực hiện.

2. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**Thủ tướng**

**PHAN VĂN KHẢI**

**NGHỊ ĐỊNH SỐ 159/2005/NĐ-CP**  
**NGÀY 27-12-2005 CỦA CHÍNH PHỦ**  
*Về phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn*

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*  
*Căn cứ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ngày 26*  
*tháng 11 năm 2003;*  
*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**CHƯƠNG I**  
**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Đối tượng, phạm vi điều chỉnh**

Nghị định này quy định mục đích, nguyên tắc, phương pháp, thẩm quyền và trình tự, thủ tục phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn (sau đây gọi là đơn vị hành chính cấp xã).

**Điều 2. Mục đích phân loại đơn vị hành chính cấp xã**

1. Làm căn cứ để Nhà nước có chính sách phát triển kinh tế - xã hội, góp phần bảo đảm sự ổn định của đơn vị hành chính cấp xã và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền cơ sở.

2. Làm cơ sở để xác định số lượng cán bộ, công chức chuyên trách và không chuyên trách; số lượng thành viên Ủy ban nhân dân; bổ sung chế độ chính sách hợp lý đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn.

**Điều 3. Nguyên tắc phân loại đơn vị hành chính cấp xã**

Việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã phải bảo đảm tính thống nhất và khoa học.

**CHƯƠNG II**

**PHƯƠNG PHÁP, THẨM QUYỀN VÀ TRÌNH TỰ,  
THỦ TỤC PHÂN LOẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CẤP XÃ**

**Điều 4. Loại và tiêu chí phân loại đơn vị hành chính cấp xã**

1. Xã, phường, thị trấn được phân làm ba loại đơn vị hành chính sau:

- a) Xã, phường, thị trấn loại 1;
- b) Xã, phường, thị trấn loại 2;
- c) Xã, phường, thị trấn loại 3.

2. Các xã, phường, thị trấn thuộc địa bàn biên giới và hải đảo là đơn vị hành chính cấp xã loại 1.

3. Tiêu chí phân loại:

- a) Dân số;
- b) Diện tích,
- c) Các yếu tố đặc thù.

**Điều 5. Cách thức tính điểm**

1. Đối với xã miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa

a) Về dân số:

Xã có dân số dưới 1.000 nhân khẩu được tính 45 điểm; xã có từ 1.000 đến 5.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 12 điểm và được tính từ 46 đến 93 điểm; xã có trên 5.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 11 điểm và được tính từ 94 đến tối đa không quá 200 điểm.

b) Về diện tích:

Xã có diện tích tự nhiên dưới 1.000 ha được tính 30 điểm; xã có từ 1.000 đến 3.000 ha, cứ tăng 1.000 ha được tính thêm 10 điểm và được tính từ 31

đến 50 điểm; xã có trên 3.000 ha, cứ tăng 1.000 ha được tính thêm 9 điểm và được tính từ 51 đến tối đa không quá 100 điểm.

c) Các yếu tố đặc thù:

Xã thuộc khu vực I được tính 10 điểm; xã thuộc khu vực II được tính 15 điểm; xã thuộc khu vực III được tính 20 điểm; xã đặc biệt khó khăn và xã an toàn khu (ATK) được tính 20 điểm;

Xã có tỷ lệ người dân tộc thiểu số chiếm từ 30 đến 50% dân số được tính 10 điểm, chiếm trên 50% dân số được tính 15 điểm;

Xã có tỷ lệ tín đồ tôn giáo chiếm từ 30 đến 50% dân số được tính 10 điểm, chiếm trên 50% dân số được tính 15 điểm.

2. Đối với xã đồng bằng

a) Về dân số:

Xã có dân số dưới 2.000 nhân khẩu được tính 45 điểm; xã có từ 2.000 đến 8.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 11 điểm và được tính từ 46 đến 111 điểm; xã có trên 8.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 10 điểm và được tính từ 112 đến tối đa không quá 200 điểm.

b) Về diện tích:

Xã có diện tích tự nhiên dưới 500 ha được tính 30 điểm; xã có từ 500 đến 2.500 ha, cứ tăng 1.000 ha được tính thêm 11 điểm và được tính từ 31 đến 52 điểm; xã có trên 2.500 ha, cứ tăng 1.000 ha được tính thêm 10 điểm và được tính từ 53 đến tối đa không quá 100 điểm.

c) Các yếu tố đặc thù:

Xã đặc biệt khó khăn, vùng bãi ngang ven biển và xã an toàn khu (ATK) được tính 20 điểm;

Xã có số lao động nông - lâm - ngư - diêm nghiệp chiếm thấp hơn hoặc bằng 45% tổng số lao động toàn xã được tính 10 điểm;

Xã có tỷ lệ thu ngân sách bình quân hàng năm trên địa bàn (tính bình quân trong 3 năm đến năm ngân sách gần nhất) đạt 100% kế hoạch được tính 5 điểm, thu đạt thêm 10% được tính thêm 2 điểm đến tối đa không quá 15 điểm;

Xã có tỷ lệ tín đồ tôn giáo chiếm từ 30 đến 50% dân số được tính 10 điểm, chiếm trên 50% dân số được tính 15 điểm.

### 3. Đối với phường và thị trấn

#### a) Về dân số:

Phường và thị trấn có dân số dưới 3.000 nhân khẩu được tính 45 điểm; phường và thị trấn có từ 3.000 đến 10.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 10 điểm và được tính từ 46 đến 115 điểm; phường và thị trấn có trên 10.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 9 điểm và được tính từ 116 đến không quá 200 điểm.

#### b) Về diện tích:

Phường và thị trấn có diện tích tự nhiên dưới 500 ha được tính 30 điểm; phường và thị trấn có từ 500 đến 2.000 ha, cứ tăng 500 ha được tính thêm 10 điểm và được tính từ 31 đến 60 điểm; phường và thị trấn có trên 2.000 ha, cứ tăng 500 ha được tính thêm 8 điểm và được tính từ 61 đến không quá 100 điểm.

#### c) Các yếu tố đặc thù:

Phường và thị trấn miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa và an toàn khu (ATK) được tính 20 điểm;

Phường thuộc đô thị loại đặc biệt được tính 20 điểm, phường thuộc đô thị loại I được tính 15 điểm; phường thuộc đô thị loại II được tính 10 điểm; phường thuộc đô thị loại III được tính 8 điểm và phường thuộc đô thị loại IV được tính 5 điểm; thị trấn có vị trí trung tâm huyện lỵ được tính 10 điểm; Phường và thị trấn có tỷ lệ thu ngân sách bình quân hàng năm trên địa bàn (tính bình quân trong 3 năm đến năm ngân sách gần nhất) đạt 100% kế hoạch được tính 5 điểm, thu đạt thêm 10% được tính thêm 2 điểm đến không quá 15 điểm;

Phường và thị trấn có tỷ lệ tín đồ tôn giáo chiếm từ 30 đến 50% dân số được tính 10 điểm, chiếm trên 50% dân số được tính 15 điểm.

### **Điều 6. Khung điểm để phân loại đơn vị hành chính cấp xã**

1. Số điểm cho mỗi tiêu chí quy định tại Điều 5 Nghị định này.

2. Số điểm để phân loại từng đơn vị hành chính cấp xã căn cứ vào tổng số điểm của các tiêu chí.

3. Việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã căn cứ vào khung điểm sau:

a) Xã, phường, thị trấn loại 1 có từ 221 điểm trở lên;

b) Xã, phường, thị trấn loại 2 có từ 141 đến 220 điểm;

c) Xã, phường, thị trấn loại 3 có từ 140 điểm trở xuống.

**Điều 7. Thẩm quyền và trình tự, thủ tục phân loại đơn vị hành chính cấp xã**

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh) quyết định việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã.

2. Trình tự, thủ tục phân loại:

a) Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã) trình Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện) hồ sơ ban đầu gồm: trích lục bản đồ địa giới hành chính; bản thống kê số dân; các văn bản về các yếu tố đặc thù.

b) Ủy ban nhân dân cấp huyện lập đề án trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua.

c) Sau khi có nghị quyết thông qua của Hội đồng nhân dân cùng cấp, Ủy ban nhân dân cấp huyện trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã.

**Điều 8. Điều chỉnh việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã**

1. Sau 5 năm kể từ ngày quyết định phân loại đơn vị hành chính cấp xã có hiệu lực thi hành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiến hành xem xét, quyết định điều chỉnh việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã.

Trường hợp có biến động lớn về dân số, diện tích thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định điều chỉnh việc phân loại.

Việc điều chỉnh phân loại căn cứ theo quy định tại Điều 6 và Điều 7 của Nghị định này.

2. Các đơn vị hành chính cấp xã sau khi được điều chỉnh địa giới hành chính theo quyết định của cấp có thẩm quyền phải được tiến hành phân loại đơn vị hành chính theo quy định của Nghị định này.

**CHƯƠNG III  
XỬ LÝ VI PHẠM**

**Điều 9. Xử lý vi phạm**

Các tổ chức, cá nhân có hành vi làm sai lệch hồ sơ, tài liệu trong quá trình xây dựng số liệu về các tiêu chí để tính điểm phân loại hoặc làm trái với quy định tại Nghị định này thì tùy theo tính chất và mức độ vi phạm bị xử lý theo pháp luật hiện hành.

**CHƯƠNG IV**  
**ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

**Điều 10. Hiệu lực thi hành**

Nghị định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

Những quy định trước đây trái với Nghị định này đều bãi bỏ.

**Điều 11. Trách nhiệm thi hành**

Bộ trưởng Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra việc thi hành Nghị định này.

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**Thủ tướng**  
**PHAN VĂN KHẢI**

# D. MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ ĐỔI MỚI, NÂNG CAO NĂNG LỰC ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

---

---

## PHÁP LỆNH CÁN BỘ, CÔNG CHỨC<sup>1</sup>

(Đã được sửa đổi, bổ sung năm 2000 và 2003)

*Để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất đạo đức tốt, có trình độ, năng lực và tận tụy phục vụ nhân dân, trung thành với Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa;*

*Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992;*

*Căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 2 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 1998;*

*Pháp lệnh này quy định về cán bộ, công chức.*

### CHƯƠNG I

### NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

#### Điều 1<sup>\*\*</sup>.

1. Cán bộ, công chức quy định tại Pháp lệnh này là công dân Việt Nam, trong biên chế, bao gồm:

a) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương; ở tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); ở quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện);

---

1. Trong văn bản "lồng ghép" này, những phần in *nghe* và có đánh dấu một hoa thị (\*) là phần đã được sửa đổi, bổ sung theo Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2000; những phần in *nghe* và có đánh dấu hai hoa thị (\*\*\*) là phần đã được sửa đổi, bổ sung theo Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003 (Nxb).



b) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

c) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

d) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội;

đ) Thẩm phán Tòa án nhân dân, Kiểm sát viên Viện Kiểm sát nhân dân;

e) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp;

g) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy; người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã);

h) Những người được tuyển dụng, giao giữ một chức danh chuyên môn nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã.

2. Cán bộ, công chức quy định tại các điểm a, b, c, đ, e, g và h khoản 1 Điều này được hưởng lương từ ngân sách nhà nước; cán bộ, công chức quy định tại điểm d khoản 1 Điều này được hưởng lương từ ngân sách nhà nước và các nguồn thu sự nghiệp theo quy định của pháp luật.

## **Điều 2**

Cán bộ, công chức là công bộc của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, phải không ngừng rèn luyện phẩm chất đạo đức, học tập nâng cao trình độ và năng lực công tác để thực hiện tốt nhiệm vụ, công vụ được giao.

## **Điều 3**

Cán bộ, công chức ngoài việc thực hiện các quy định của Pháp lệnh này, còn phải tuân theo các quy định có liên quan của Pháp lệnh chống tham nhũng, Pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và các văn bản pháp luật khác.

#### **Điều 4**

Công tác cán bộ, công chức đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam, bảo đảm nguyên tắc tập thể, dân chủ đi đôi với phát huy trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị.

#### **Điều 5 ”**

1. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội quy định cụ thể việc áp dụng Pháp lệnh này đối với những người do bầu cử không thuộc đối tượng quy định tại điểm a và điểm g khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này.

2. Chính phủ quy định cụ thể việc áp dụng Pháp lệnh này đối với sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân; thành viên Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc, Phó tổng Giám đốc, Giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng và những cán bộ quản lý khác trong các doanh nghiệp nhà nước.

#### **Điều 5a.”**

Chính phủ quy định chức danh, tiêu chuẩn, nghĩa vụ, quyền lợi, những việc không được làm và chế độ, chính sách khác đối với cán bộ, công chức cấp xã quy định tại điểm g và điểm h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này.

#### **Điều 5b.”**

1. Chế độ công chức dự bị được áp dụng trong cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này. Người được tuyển dụng làm công chức dự bị phải có đủ tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định của pháp luật.

2. Căn cứ vào các quy định của Pháp lệnh này, Chính phủ quy định chế độ tuyển dụng, sử dụng, nghĩa vụ, quyền lợi, những việc không được làm và chế độ, chính sách khác đối với công chức dự bị.

### **CHƯƠNG II**

### **NGHĨA VỤ, QUYỀN LỢI CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC**

**Điều 6: Cán bộ, công chức có những nghĩa vụ sau đây:**

1. Trung thành với Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo vệ sự an toàn, danh dự và lợi ích quốc gia;

2. Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước; thi hành nhiệm vụ, công vụ theo đúng quy định của pháp luật;

3. Tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân;

4. Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, tham gia sinh hoạt với cộng đồng dân cư nơi cư trú, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân;

5. Có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng;

6. Có ý thức tổ chức kỷ luật và trách nhiệm trong công tác; thực hiện nghiêm chỉnh nội quy của cơ quan, tổ chức; giữ gìn và bảo vệ của công, bảo vệ bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật;

7. Thường xuyên học tập nâng cao trình độ; chủ động, sáng tạo, phối hợp trong công tác nhằm hoàn thành tốt nhiệm vụ, công vụ được giao;

8. Chấp hành sự điều động, phân công công tác của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

#### **Điều 7**

Cán bộ, công chức chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình; cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo còn phải chịu trách nhiệm về việc thi hành nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức thuộc quyền theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 8**

Cán bộ, công chức phải chấp hành quyết định của cấp trên; khi có căn cứ để cho là quyết định đó trái pháp luật thì phải báo cáo ngay với người ra quyết định; trong trường hợp vẫn phải chấp hành quyết định thì phải báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người ra quyết định và không phải chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành quyết định đó.

#### **Điều 9: Cán bộ, công chức có các quyền lợi sau đây:**

1. Được nghỉ hàng năm theo quy định tại Điều 74, Điều 75, khoản 2, khoản 3 Điều 76 và Điều 77, nghỉ các ngày lễ theo quy định tại Điều 73 và nghỉ việc riêng theo quy định tại Điều 78 của Bộ luật Lao động;

2. Trong trường hợp có lý do chính đáng được nghỉ không hưởng lương sau khi được sự đồng ý của người đứng đầu cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức;

3. Được hưởng các chế độ trợ cấp bảo hiểm xã hội, ốm đau, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thai sản, hưu trí và chế độ tử tuất theo quy định tại các Điều 107, 142, 143, 144, 145 và 146 của Bộ luật Lao động;

4. Được hưởng chế độ hưu trí, thôi việc theo quy định tại Mục 5 Chương IV của Pháp lệnh này;

5. Cán bộ, công chức là nữ còn được hưởng các quyền lợi quy định tại khoản 2 Điều 109, các Điều 111, 113, 114, 115, 116 và 117 của Bộ luật Lao động;

6. Được hưởng các quyền lợi khác do pháp luật quy định.

#### **Điều 10**

Cán bộ, công chức được hưởng tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, công vụ được giao, chính sách về nhà ở, các chính sách khác và được bảo đảm các điều kiện làm việc.

Cán bộ, công chức làm việc ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo hoặc làm việc trong các ngành, nghề độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi do Chính phủ quy định.

#### **Điều 11**

Cán bộ, công chức có quyền tham gia hoạt động chính trị, xã hội theo quy định của pháp luật; được tạo điều kiện để học tập nâng cao trình độ, được quyền nghiên cứu khoa học, sáng tác; được khen thưởng khi hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, công vụ được giao.

#### **Điều 12**

Cán bộ, công chức có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về việc làm của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà mình cho là trái pháp luật đến các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 13**

Cán bộ, công chức khi thi hành nhiệm vụ, công vụ được pháp luật và nhân dân bảo vệ.

#### **Điều 14**

Cán bộ, công chức hy sinh trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ được xem xét để công nhận là liệt sĩ theo quy định của pháp luật.

Cán bộ, công chức bị thương trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ thì được xem xét để áp dụng chính sách, chế độ tương tự như đối với thương binh.

### CHƯƠNG III

## NHỮNG VIỆC CÁN BỘ, CÔNG CHỨC KHÔNG ĐƯỢC LÀM

#### Điều 15

Cán bộ, công chức không được chây lười trong công tác, trốn tránh trách nhiệm hoặc thoái thác nhiệm vụ, công vụ; không được gây bè phái, mất đoàn kết, cục bộ hoặc tự ý bỏ việc.

#### Điều 16

Cán bộ, công chức không được cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong khi giải quyết công việc.

#### Điều 17

*Cán bộ, công chức không được thành lập, tham gia thành lập hoặc tham gia quản lý, điều hành các doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp doanh, hợp tác xã, bệnh viện tư, trường học tư và tổ chức nghiên cứu khoa học tư.*

*Cán bộ, công chức không được làm tư vấn cho các doanh nghiệp, tổ chức kinh doanh, dịch vụ và các tổ chức, cá nhân khác ở trong nước và nước ngoài về các công việc có liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật công tác, những công việc thuộc thẩm quyền giải quyết của mình và các công việc khác mà việc tư vấn đó có khả năng gây phương hại đến lợi ích quốc gia.*

*Chính phủ quy định cụ thể việc làm tư vấn của cán bộ, công chức.*

#### Điều 18

Cán bộ, công chức làm việc ở những ngành, nghề có liên quan đến bí mật nhà nước, thì trong thời hạn ít nhất là 5 năm kể từ khi có quyết định hưu trí, thôi việc, không được làm việc cho các tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài hoặc tổ chức liên doanh với nước ngoài trong phạm vi các công việc có liên quan đến ngành, nghề mà trước đây mình đã đảm nhiệm.

Chính phủ quy định cụ thể danh mục ngành, nghề, công việc, thời hạn mà cán bộ, công chức không được làm và chính sách ưu đãi đối với những người phải áp dụng quy định của Điều này.

### **Điều 19'**

*Người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, vợ hoặc chồng của những người đó không được góp vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước.*

### **Điều 20**

Người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức không được bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột của mình giữ chức vụ lãnh đạo về tổ chức nhân sự, kế toán - tài vụ; làm thủ quỹ, thủ kho trong cơ quan, tổ chức hoặc mua bán vật tư, hàng hóa, giao dịch, ký kết hợp đồng cho cơ quan, tổ chức đó.

## **CHƯƠNG IV**

## **BẦU CỬ, TUYỂN DỤNG, SỬ DỤNG CÁN BỘ, CÔNG CHỨC**

### *Mục 1*

### **BẦU CỬ**

### **Điều 21**

Việc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và các chức danh khác trong hệ thống các cơ quan nhà nước được thực hiện theo quy định của Hiến pháp, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và các văn bản pháp luật khác.

Việc bầu cử các chức danh trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội được thực hiện theo điều lệ của các tổ chức đó.

### **Điều 22\*\***

*Những người do bầu cử quy định tại điểm a khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này khi thôi giữ chức vụ thì được bố trí công tác theo năng lực, sở trường, ngành, nghề chuyên môn của mình và được bảo đảm các chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức.*

## Mục 2 TUYỂN DỤNG

### Điều 23"

1. Khi tuyển dụng cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này, cơ quan, tổ chức phải căn cứ vào nhu cầu công việc, vị trí công tác của chức danh cán bộ, công chức và chỉ tiêu biên chế được giao.

2. Khi tuyển dụng cán bộ, công chức quy định tại điểm d khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này, đơn vị sự nghiệp phải căn cứ vào nhu cầu công việc, kế hoạch biên chế và nguồn tài chính của đơn vị. Việc tuyển dụng được thực hiện theo hình thức hợp đồng làm việc.

3. Người được tuyển dụng làm cán bộ, công chức quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này phải qua thực hiện chế độ công chức dự bị.

4. Người được tuyển dụng phải có phẩm chất đạo đức, đủ tiêu chuẩn và thông qua thi tuyển; đối với việc tuyển dụng ở các đơn vị sự nghiệp, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo hoặc để đáp ứng yêu cầu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức ở vùng dân tộc ít người thì có thể thực hiện thông qua xét tuyển.

*Chính phủ quy định cụ thể chế độ thi tuyển và xét tuyển.*

### Điều 24

Việc tuyển chọn và bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và Pháp lệnh về Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân.

## Mục 3 ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG

### Điều 25

Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức có trách nhiệm xây dựng quy hoạch, kế hoạch và tổ chức việc đào tạo, bồi dưỡng để tạo nguồn và nâng cao trình độ, năng lực của cán bộ, công chức.

## **Điều 26**

Việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch, tiêu chuẩn đối với từng chức vụ, tiêu chuẩn nghiệp vụ của từng ngạch.

## **Điều 27**

Kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức do ngân sách nhà nước cấp. Chế độ đào tạo, bồi dưỡng do các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quy định.

### *Mục 4*

## **ĐIỀU ĐỘNG, BIỆT PHÁI**

### **Điều 28**

Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức có quyền điều động cán bộ, công chức đến làm việc tại cơ quan, tổ chức ở Trung ương hoặc địa phương theo yêu cầu nhiệm vụ, công vụ.

### **Điều 29**

Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức có quyền biệt phái cán bộ, công chức đến làm việc có thời hạn ở một cơ quan, tổ chức khác theo yêu cầu nhiệm vụ, công vụ.

Cán bộ, công chức được biệt phái chịu sự phân công công tác của cơ quan, tổ chức nơi được cử đến. Cơ quan, tổ chức biệt phái cán bộ, công chức có trách nhiệm trả lương và bảo đảm các quyền lợi khác của cán bộ, công chức được biệt phái.

### *Mục 5*

## **HƯU TRÍ, THÔI VIỆC**

### **Điều 30**

Cán bộ, công chức có đủ điều kiện về tuổi đời và thời gian đóng bảo hiểm xã hội quy định tại Điều 145 của Bộ luật Lao động thì được hưởng chế độ hưu trí và các chế độ khác quy định tại Điều 146 của Bộ luật Lao động.

### **Điều 31**

1. Trong trường hợp do yêu cầu công việc ở một số ngành, nghề và vị trí công tác, thì thời gian công tác của cán bộ, công chức đã có đủ điều kiện được



hưởng chế độ hưu trí có thể được kéo dài thêm. Thời gian kéo dài thêm không quá 5 năm; trong trường hợp đặc biệt thì thời hạn này có thể được kéo dài thêm.

2. Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quy định cụ thể danh mục ngành, nghề và vị trí công tác mà thời gian công tác của cán bộ, công chức được phép kéo dài thêm.

3. Việc kéo dài thời gian công tác của cán bộ, công chức phải bảo đảm những nguyên tắc sau đây:

- a) Cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức thực sự có nhu cầu;
- b) Cán bộ, công chức tự nguyện và có đủ sức khoẻ để tiếp tục làm việc.

### **Điều 32"**

1. Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này được thôi việc và hưởng chế độ thôi việc trong các trường hợp sau đây:

a) Do sắp xếp tổ chức, giảm biên chế theo quyết định của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền;

b) Có nguyện vọng thôi việc và được cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền đồng ý.

Chính phủ quy định chế độ, chính sách thôi việc đối với các trường hợp quy định tại khoản này.

2. Cán bộ, công chức tự ý bỏ việc thì bị xử lý kỷ luật, không được hưởng chế độ thôi việc và các quyền lợi khác, phải bồi thường chi phí đào tạo theo quy định của pháp luật.

3. Trong thời gian đang bị xem xét kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì cán bộ, công chức không được thôi việc trước khi có quyết định xử lý.

## **CHƯƠNG V QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC**

**Điều 33"**: Nội dung quản lý về cán bộ, công chức bao gồm:

1. Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, điều lệ, quy chế về cán bộ, công chức;

2. Lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức;

3. Quy định chức danh và tiêu chuẩn cán bộ, công chức;
4. Quyết định biên chế cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước ở Trung ương; quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc Ủy ban nhân dân; hướng dẫn định mức biên chế trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước ở Trung ương;
5. Tổ chức thực hiện việc quản lý, sử dụng và phân cấp quản lý cán bộ, công chức;
6. Ban hành quy chế tuyển dụng, nâng ngạch; chế độ tập sự, thử việc;
7. Đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá cán bộ, công chức;
8. Chỉ đạo, tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức;
9. Thực hiện việc thống kê cán bộ, công chức;
10. Thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức;
11. Chỉ đạo, tổ chức giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với cán bộ, công chức.

#### **Điều 34**

1. Việc quản lý cán bộ, công chức được thực hiện theo quy định phân cấp của Đảng Cộng sản Việt Nam và của Nhà nước.
2. Việc quản lý cán bộ do bầu cử được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, điều lệ của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.
3. Việc quản lý Thẩm phán, Kiểm sát viên được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và Pháp lệnh về Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân.
4. Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hiện việc quản lý cán bộ, công chức theo thẩm quyền.

#### **Điều 35**

1. Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định biên chế cán bộ, công chức thuộc Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân; số lượng Thẩm phán của các Tòa án.
2. Biên chế công chức Văn phòng Quốc hội do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

3. Biên chế công chức Văn phòng Chủ tịch nước do Chủ tịch nước quyết định.

4. Biên chế cán bộ làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội do tổ chức có thẩm quyền quyết định.

#### **Điều 36"**

1. Chính phủ quyết định biên chế và quản lý cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương; quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc Ủy ban nhân dân; hướng dẫn định mức biên chế trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước ở Trung ương.

2. Bộ Nội vụ giúp Chính phủ thực hiện việc quản lý cán bộ, công chức quy định tại khoản 1 Điều này.

3. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện quản lý cán bộ, công chức theo phân cấp của Chính phủ và theo quy định của pháp luật.

### CHƯƠNG VI

### KHEN THƯỞNG VÀ XỬ LÝ VI PHẠM

#### **Điều 37**

1. Cán bộ, công chức có thành tích trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét khen thưởng theo các hình thức sau đây:

- a) Giấy khen;
- b) Bằng khen;
- c) Danh hiệu vinh dự Nhà nước;
- d) Huy chương;
- đ) Huân chương.

2. Việc khen thưởng cán bộ, công chức được thực hiện theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 38"**

*Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này lập thành tích xuất sắc trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì được xét nâng ngạch, nâng bậc lương trước thời hạn theo quy định của Chính phủ.*

### **Điều 39"**

1. Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này vi phạm các quy định của pháp luật, nếu chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự, thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm phải chịu một trong những hình thức kỷ luật sau đây:

- a) Khiển trách;
- b) Cảnh cáo;
- c) Hạ bậc lương;
- d) Hạ ngạch;
- đ) Cách chức;
- e) Buộc thôi việc.

Việc xử lý kỷ luật thuộc thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức.

2. Việc bãi nhiệm, kỷ luật đối với cán bộ quy định tại điểm a và điểm g khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này được thực hiện theo quy định của pháp luật và điều lệ của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

3. Cán bộ, công chức vi phạm pháp luật mà có dấu hiệu của tội phạm thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

4. Cán bộ, công chức làm mất mát, hư hỏng trang bị, thiết bị hoặc có hành vi khác gây thiệt hại tài sản của Nhà nước thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

5. Cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ gây thiệt hại cho người khác thì phải hoàn trả cho cơ quan, tổ chức khoản tiền mà cơ quan, tổ chức đã bồi thường cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật.

### **Điều 40**

Việc kỷ luật đối với cán bộ, công chức phải được Hội đồng kỷ luật của cơ quan, tổ chức sử dụng cán bộ, công chức xem xét và đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quyết định.

Thành phần và quy chế hoạt động của Hội đồng kỷ luật do Chính phủ, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội quy định.

### **Điều 41**

Trong thời gian đang bị xem xét kỷ luật, cán bộ, công chức có thể bị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý ra quyết định tạm đình chỉ công

tác nếu xét thấy cán bộ, công chức đó tiếp tục làm việc có thể gây khó khăn cho việc xác minh hoặc tiếp tục có hành vi vi phạm. Thời hạn tạm đình chỉ không quá 15 ngày, trường hợp đặc biệt có thể kéo dài nhưng không được quá ba tháng; hết thời hạn tạm đình chỉ công tác, nếu không bị xử lý thì cán bộ, công chức được tiếp tục làm việc. Cán bộ, công chức trong thời gian bị tạm đình chỉ công tác được hưởng lương theo quy định của Chính phủ.

Cán bộ, công chức không có lỗi thì sau khi tạm đình chỉ công tác được bố trí về vị trí công tác cũ; trường hợp cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật bằng các hình thức khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm có thể được bố trí về vị trí công tác cũ hoặc chuyển làm công tác khác. Cán bộ, công chức bị kỷ luật bằng hình thức cách chức được bố trí làm công tác khác.

#### **Điều 42"**

*Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này khi bị kỷ luật có quyền khiếu nại về quyết định kỷ luật đối với mình đến cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền theo quy định của pháp luật.*

*Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này giữ chức vụ từ Vụ trưởng và tương đương trở xuống bị buộc thôi việc có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của pháp luật.*

#### **Điều 43"**

*Cán bộ, công chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e và h khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh này bị kỷ luật bằng hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức thì bị kéo dài thời gian nâng bậc lương thêm một năm; trong trường hợp bị kỷ luật bằng một trong các hình thức từ khiển trách đến cách chức thì không được bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời hạn ít nhất một năm, kể từ khi có quyết định kỷ luật.*

*Trong trường hợp cán bộ, công chức bị kỷ luật vì có hành vi tham nhũng, thì việc xử lý kỷ luật được thực hiện theo quy định tại Pháp lệnh chống tham nhũng và các quy định khác của pháp luật, điều lệ của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.*

#### **Điều 44**

Cán bộ, công chức phạm tội bị Tòa án phạt tù mà không được hưởng án treo thì đương nhiên bị buộc thôi việc, kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật.

#### **Điều 45**

Cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự mà đã được cơ quan, tổ chức có thẩm quyền kết luận là oan, sai thì được phục hồi danh dự, quyền lợi và được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 46**

Các quyết định về khen thưởng và kỷ luật được lưu vào hồ sơ của cán bộ, công chức.

### **CHƯƠNG VII ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

#### **Điều 47**

Pháp lệnh này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1 tháng 5 năm 1998<sup>1</sup>.

Những quy định trước đây trái với Pháp lệnh này đều bãi bỏ.

#### **Điều 48**

1. Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh này.
2. Căn cứ vào Pháp lệnh này, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội quy định cụ thể việc thực hiện đối với cán bộ thuộc thẩm quyền quản lý của mình.

---

1. Pháp lệnh cán bộ, công chức có hiệu lực ngày 1 tháng 5 năm 1998; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2000 có hiệu lực ngày 12 tháng 5 năm 2000 là ngày công bố Pháp lệnh; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003 có hiệu lực ngày 1 tháng 7 năm 2003 (Nxb).

**NGHỊ QUYẾT SỐ 16/2000/NQ-CP  
NGÀY 18-10-2000 CỦA CHÍNH PHỦ**

***Về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp***

Thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) "Một số vấn đề về tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và tiền lương, trợ cấp xã hội thuộc ngân sách nhà nước", trong hai ngày 29 và 30 tháng 3 năm 2000, Chính phủ đã thảo luận và thống nhất về việc thực hiện tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp từ nay đến hết năm 2002 như sau:

**I. MỤC TIÊU, NGUYÊN TẮC VÀ ĐỐI TƯỢNG TINH GIẢN BIÊN CHẾ**

**1. Mục tiêu tinh giản biên chế**

**a) Mục tiêu tổng quát**

Tinh giản biên chế được tiến hành cùng với việc rà soát, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; nâng cao chất lượng hoạt động, hiệu lực, hiệu quả của tổ chức bộ máy, làm tiền đề cho việc đổi mới căn bản hệ thống hành chính nhà nước trong thời gian tới.

**b) Mục tiêu cụ thể**

Từ nay đến hết năm 2002, phấn đấu giảm khoảng 15% biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước và biên chế gián tiếp trong các đơn vị sự nghiệp.

**2. Nguyên tắc tinh giản biên chế**

a) Bảo đảm hoàn thành các chức năng, nhiệm vụ được giao trên cơ sở sắp xếp bố trí hợp lý lại lao động trong cơ quan, đơn vị để nâng cao năng suất lao động và tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức.

b) Trên cơ sở rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ chế quản lý của từng cơ quan, đơn vị để sắp xếp tổ chức hợp lý và phân định rõ

biên chế trong các cơ quan hành chính với biên chế trong các đơn vị sự nghiệp, kinh tế, dịch vụ công; có kế hoạch giảm biên chế phù hợp cho từng loại tổ chức; không quy định tỷ lệ giảm biên chế bình quân như nhau, không tiến hành giảm biên chế một cách nhất loạt, máy móc, cào bằng.

c) Biên chế của từng cơ quan, đơn vị ở Trung ương và địa phương phải được dựa trên cơ sở xác định nội dung, khối lượng công việc cụ thể và tiêu chuẩn chức danh, cơ cấu cán bộ, công chức hợp lý; có cơ chế thích hợp để bố trí kinh phí cho hoạt động của các cơ quan, đơn vị thay cho việc cấp kinh phí theo số người trong biên chế hiện nay.

d) Bảo đảm nguyên tắc công khai, dân chủ, theo đúng quy định của pháp luật.

đ) Bảo đảm thực hiện tốt việc tinh giản biên chế mà không gây ảnh hưởng lớn đến tư tưởng, đời sống cán bộ, công chức, viên chức.

### **3. Phạm vi tinh giản biên chế**

Tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước, biên chế gián tiếp trong các đơn vị sự nghiệp từ Trung ương đến cấp huyện (gồm cả công chức làm việc trong các cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an). Việc tinh giản biên chế gián tiếp trong các doanh nghiệp nhà nước được thực hiện trong đề án sắp xếp các doanh nghiệp nhà nước theo quy định của Chính phủ.

### **4. Đối tượng giảm biên chế**

Các đối tượng giảm biên chế (trừ những người nghỉ hưu theo quy định hiện hành), bao gồm:

a) Những người trong diện phải sắp xếp sau khi rà soát chức năng, nhiệm vụ và sắp xếp lại tổ chức.

b) Những người không thường xuyên bảo đảm chất lượng và thời gian lao động quy định đối với công việc được giao do năng lực lãnh đạo, quản lý và chuyên môn nghiệp vụ yếu, thiếu tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức, kỷ luật kém.

c) Những người không đủ sức khỏe để làm việc.

d) Những người dôi ra do việc điều chỉnh cơ cấu công chức, viên chức ở bộ phận phục vụ.

đ) Những người được cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức điều động sang tổ chức không sử dụng biên chế, ngân sách nhà nước.



## **II. VỀ NỘI DUNG, GIẢI PHÁP VÀ CHÍNH SÁCH THỰC HIỆN TINH GIẢN BIÊN CHẾ**

### **1. Tiến hành việc rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, sắp xếp tổ chức bộ máy**

#### **a) Đối với các cơ quan hành chính nhà nước**

Việc rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, sắp xếp tổ chức bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện theo nguyên tắc và nội dung quy định tại các mục 2, 3 và 5 phần I Quyết định số 207/1999/QĐ-TTg ngày 25 tháng 10 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ về kế hoạch thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII).

Khi sắp xếp tổ chức phải xác định rõ những tổ chức cần duy trì và củng cố, những tổ chức cần sáp nhập, hợp nhất hay giải thể. Tập trung vào việc tinh giản đầu mối cơ cấu bên trong của các Tổng cục, Vụ, Cục, Sở, Ban, Phòng có chức năng, nhiệm vụ chồng chéo.

#### **b) Đối với các đơn vị sự nghiệp**

Căn cứ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, cơ chế tài chính, đối tượng được thụ hưởng sản phẩm và tình hình hoạt động thực tế của các đơn vị sự nghiệp, xác định và phân loại các đơn vị sự nghiệp (giáo dục, đào tạo, y tế, khoa học, kinh tế, văn hóa - thông tin, thể dục - thể thao) thuộc phạm vi quản lý của Bộ, ngành, địa phương cần duy trì, sáp nhập, hợp nhất, giải thể, chuyển đổi cơ chế hoạt động.

### **2. Sắp xếp sử dụng biên chế**

a) Căn cứ vào cơ cấu tổ chức đã được sắp xếp và tiêu chuẩn chức danh công chức, viên chức do Nhà nước ban hành, xây dựng cơ cấu cán bộ, công chức, viên chức đối với từng cơ quan, đơn vị trực thuộc Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Khi xây dựng cơ cấu và số lượng cán bộ, công chức, viên chức cần xem xét các yếu tố ảnh hưởng:

- Khối lượng công việc mà tổ chức phải thực hiện;
- Mức độ phức tạp của công việc;
- Tầm quan trọng công việc;
- Phạm vi tác động quản lý;
- Đặc điểm của đối tượng quản lý;

- Việc hiện đại hóa công sở, phương tiện, điều kiện làm việc để nâng cao năng suất lao động của cán bộ, công chức, viên chức;

- Kinh nghiệm và thực tế tổ chức chỉ đạo thực hiện.

b) Sắp xếp cán bộ, công chức, viên chức phải căn cứ tiêu chuẩn, nghiệp vụ các ngạch công chức, viên chức do Nhà nước ban hành gắn với việc đánh giá trình độ, năng lực và kết quả công tác của từng người.

Lựa chọn những người có năng lực, phẩm chất giữ lại làm việc lâu dài, ổn định để bảo đảm chất lượng hoạt động của cơ quan, đơn vị.

Đối với những người thuộc đối tượng giảm biên chế được sắp xếp theo các nhóm sau:

- Nhóm 1: những người làm việc trong các bộ phận phục vụ, dịch vụ cần được tổ chức lại để chuyển sang áp dụng chế độ hợp đồng thay cho việc tuyển người vào biên chế;

- Nhóm 2: những người có thể chuyển đến làm việc trong doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp thuộc loại hình bán công theo Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao và các đơn vị sự nghiệp thực hiện chế độ tự trang trải một phần kinh phí;

- Nhóm 3: những người do sắp xếp cần bố trí nghỉ hưu trước tuổi;

- Nhóm 4: những người có hạn chế về chuyên môn nghiệp vụ và những người có chuyên môn không phù hợp với công việc mà tuổi đời còn trẻ, thì tạo điều kiện cho đi học nghề để tìm việc làm mới;

- Nhóm 5: những người không thuộc các nhóm trên thì giải quyết thôi việc (kể cả những người chuyển đến làm việc tại các cơ sở dân lập, tư nhân theo Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ).

### **3. Về các giải pháp tinh giản biên chế**

a) Trong khi triển khai Quyết định số 207/1999/QĐ-TTg ngày 25 tháng 10 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan, đơn vị không lập thêm tổ chức mới. Trường hợp thật cần thiết, được cấp có thẩm quyền cho phép thành lập tổ chức mới thì biên chế của tổ chức mới (trừ sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế) do cơ quan, đơn vị tự điều chỉnh trong phạm vi biên chế được giao.

b) Ưu tiên và tạo điều kiện để cán bộ, công chức, viên chức trong diện sắp xếp chuyển sang các tổ chức khác không sử dụng biên chế và kinh phí hành chính từ ngân sách nhà nước.

c) Tạo điều kiện cho cán bộ, công chức, viên chức có tuổi đời dưới 45 tuổi, nếu có hạn chế về trình độ chuyên môn hoặc không phù hợp với nhiệm vụ đang đảm nhận thì được đi học để chuyển đổi nghề.

d) Thực hiện nghiêm chỉnh việc nghỉ hưu đối với cán bộ, công chức, viên chức theo quy định hiện hành. Việc tuyển chọn cán bộ, công chức, viên chức thay thế những người nghỉ hưu chỉ thực hiện sau khi Chính phủ phê duyệt đề án tinh giản biên chế của các Bộ, ngành, địa phương và phải thực hiện thi tuyển theo quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

đ) Giải quyết nghỉ hưu trước tuổi quy định đối với cán bộ, công chức, viên chức trong diện tinh giản biên chế.

e) Giải quyết cho thôi việc đối với cán bộ, công chức, viên chức.

g) Thực hiện mở rộng khoán biên chế và khoán chi hành chính ổn định 3 năm đối với các đơn vị trực thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện.

h) Chuyển số lao động đang làm công tác phục vụ đã được tuyển dụng sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993 sang áp dụng cơ chế hợp đồng thay cho việc tuyển người vào biên chế như hiện nay (trừ đối tượng phục vụ trong một số cơ quan theo quy định của Chính phủ). Cơ chế hợp đồng do Chính phủ quy định.

i) Thực hiện chính sách và cơ chế tài chính mới cho các đơn vị hành chính và đơn vị dịch vụ công (sự nghiệp) có thu.

k) Đẩy mạnh việc xã hội hóa các đơn vị dịch vụ công (sự nghiệp) theo Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ.

Tùy theo loại hình và tính chất nhiệm vụ của đơn vị dịch vụ công để ban hành các cơ chế chính sách và tài chính để đổi mới về cơ chế quản lý và thực hiện việc xã hội hóa.

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện căn cứ tình hình thực tế, tạo điều kiện và cho phép đơn vị trực thuộc thành lập các tổ chức hoạt động dịch vụ (không sử dụng biên chế, tài sản và ngân sách nhà nước) theo các hình thức phù hợp với quy định của pháp luật để giải quyết việc làm cho những người trong diện tinh giản biên chế.

l) Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng để tiếp tục nâng cao kiến thức, năng lực quản lý, điều hành và thực hiện công tác chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính sự nghiệp theo kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2000-2005.

#### **4. Một số chính sách trong việc tinh giản biên chế**

Cán bộ, công chức, viên chức thuộc diện tinh giản biên chế, ngoài việc thực hiện các chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức hiện hành còn được hưởng các chính sách, chế độ như sau:

a) Cán bộ, công chức, viên chức đang làm việc ở các cơ quan, đơn vị được cấp có thẩm quyền cử sang làm ở các cơ sở bán công được hưởng các chính sách, chế độ:

- Được cơ sở bán công bảo đảm quyền lợi như cán bộ, công chức bao gồm: trả lương, đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, xét đề nghị phong tặng các danh hiệu vinh dự Nhà nước và tổ chức bồi dưỡng, học tập, tham quan để nâng cao trình độ.

- Được cơ quan quản lý công chức bảo đảm:

+ Bình đẳng trong việc xem xét, bổ nhiệm vào các chức vụ lãnh đạo của cơ quan nhà nước như cán bộ, công chức làm việc ở cơ sở công lập khi có đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật.

+ Trợ cấp một lần bằng 3 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng.

+ Trong trường hợp tổ chức bán công bị giải thể thì cán bộ, công chức, viên chức đó được tiếp tục bố trí về cơ quan, đơn vị công tác cũ với điều kiện người đó vẫn giữ được phẩm chất đạo đức tốt và có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với công việc của cơ quan, đơn vị.

b) Cán bộ, công chức, viên chức trong diện tinh giản biên chế, nếu tuổi đời đủ 55 tuổi đến dưới 60 tuổi đối với nam, đủ 50 tuổi đến dưới 55 tuổi đối với nữ và có thời gian đóng bảo hiểm xã hội đủ 20 năm trở lên thì được nghỉ hưu nhưng không trừ phần trăm do việc nghỉ hưu trước tuổi và còn được hưởng thêm 2 khoản trợ cấp sau:

- Cứ mỗi năm (12 tháng) nghỉ hưu trước tuổi quy định được trợ cấp thêm 3 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng.

- 20 năm đầu công tác có đóng đủ bảo hiểm xã hội được trợ cấp 5 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng. Sau đó, cứ mỗi năm công tác thêm có đóng bảo hiểm xã hội thì được trợ cấp thêm 1/2 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng.

c) Cán bộ, công chức, viên chức trong diện tinh giản biên chế có đủ điều kiện tuổi đời theo quy định tại Bộ luật Lao động, nếu thời gian tham gia đóng bảo hiểm xã hội còn thiếu từ một năm trở xuống thì cơ quan, đơn vị sẽ đóng bảo hiểm xã hội trong thời gian còn thiếu cho đối tượng này và bố trí để họ nghỉ hưu theo chế độ.

d) Đối với những người thôi việc chuyển ra ngoài biên chế nhà nước, ngoài việc giải quyết chế độ thôi việc theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 96/1998/NĐ-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức còn được trợ cấp thêm như sau:

Cứ mỗi năm làm việc được tính bằng 1 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng, nhưng thấp nhất cũng bằng 2 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng.

đ) Cán bộ, công chức, viên chức trong diện tinh giản biên chế có tuổi đời dưới 45 tuổi, có sức khỏe, tinh thần trách nhiệm và ý thức tổ chức kỷ luật nhưng bị hạn chế về trình độ chuyên môn hoặc không phù hợp với nhiệm vụ đảm nhận, nếu có nguyện vọng thì được cơ quan, đơn vị tạo điều kiện cho đi học nghề để tìm việc làm mới. Những người đi học được hưởng nguyên lương trong thời hạn tối đa 6 tháng và được trợ cấp thêm một khoản kinh phí bằng 6 tháng lương và phụ cấp (nếu có) hiện đang hưởng.

Sau khi kết thúc học nghề, người đi học được giải quyết chế độ trợ cấp tìm việc làm và trợ cấp thôi việc theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 96/1998/NĐ-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ và tự tìm việc làm mới.

e) Chính sách khuyến khích đối với cán bộ, công chức, viên chức giữ chức vụ lãnh đạo sau khi sắp xếp tinh giản tổ chức.

Cán bộ, công chức, viên chức thôi giữ chức vụ do sắp xếp tổ chức thì được bảo lưu phụ cấp chức vụ 12 tháng. Trong thời gian bảo lưu, nếu được bổ nhiệm lại, bổ nhiệm chức vụ mới thì không được hưởng bảo lưu phụ cấp chức vụ cũ. Trường hợp không bổ nhiệm lại thì điều chỉnh lại bậc lương theo nguyên tắc mức lương mới tương đương với mức lương cũ cộng với phụ cấp chức vụ đang được bảo lưu.

Các chính sách được quy định tại các điểm b, c, d, đ của mục này được áp dụng trong 3 năm (2000-2002).

### III. VỀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương báo cáo cấp ủy đảng cùng cấp đề án kiện toàn tổ chức, tinh giản biên chế và trực tiếp chỉ đạo việc sắp xếp tổ chức và tinh giản biên chế của cơ quan, đơn vị mình, chỉ đạo người đứng đầu các cơ quan, đơn vị trực thuộc lập

đề án về kiện toàn tổ chức, tinh giản biên chế đảm bảo chất lượng, theo tiến độ quy định tại Quyết định số 207/1999/QĐ-TTg ngày 25 tháng 10 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ.

2. Trình tự thực hiện theo các bước như sau:

a) Bước 1: Rà soát chức năng, nhiệm vụ gắn liền với việc chuyển giao sang cơ quan, đơn vị khác những nhiệm vụ không phù hợp; phân cấp cho địa phương, cấp dưới và các tổ chức dịch vụ công đã được xã hội hóa;

b) Bước 2: Sắp xếp lại tổ chức; giải thể ngay những tổ chức trung gian; cải tiến lề lối làm việc và cải cách thủ tục hành chính;

c) Bước 3: Lập phương án sắp xếp cán bộ, công chức, viên chức;

Căn cứ vào việc lựa chọn, sắp xếp cán bộ, công chức, viên chức theo quy định tại điểm b mục 2 phần II của Nghị quyết này, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị báo cáo cấp ủy và bàn bạc với tổ chức công đoàn cùng cấp về phương án sắp xếp cán bộ, công chức, viên chức; dự kiến mức kinh phí gồm phần thuộc ngân sách nhà nước, phần do cơ quan hỗ trợ (nếu có) để thực hiện việc tinh giản biên chế; trình Thủ trưởng cấp trên trực tiếp phương án đã được thông qua cấp ủy cùng cấp;

d) Bước 4: Sau khi đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị báo cáo với cấp ủy đảng và bàn bạc với tổ chức công đoàn cùng cấp, đồng thời tiến hành tuyên truyền vận động cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan, đơn vị thực hiện phương án tinh giản biên chế. Thủ trưởng cơ quan, đơn vị tổ chức tiến hành sắp xếp điều chuyển đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

3. Bộ Tài chính bố trí kế hoạch ngân sách nhà nước thực hiện Nghị quyết này, chủ trì, phối hợp với Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ hướng dẫn thủ tục cấp phát, chi trả và quyết toán kinh phí thực hiện tinh giản biên chế trên cơ sở các nguyên tắc sau:

- Khu vực hành chính nhà nước, sự nghiệp dịch vụ công không có thu do ngân sách nhà nước bảo đảm.

- Khu vực sự nghiệp, dịch vụ công có thu do ngân sách nhà nước và đơn vị có thu cùng bảo đảm.

4. Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ hướng dẫn thực hiện việc sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế đối với các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp; chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ theo dõi thực hiện Nghị quyết này, định kỳ 6 tháng báo cáo Thủ tướng Chính phủ kết quả thực hiện.

Sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế là công việc phức tạp, liên quan trực tiếp tới quyền và lợi ích của cán bộ, công chức, viên chức. Vì vậy, ngoài việc tổ chức, học tập quán triệt các văn kiện của Đảng, các văn bản pháp luật của Nhà nước về thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương (khóa VIII), các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nắm vững, chỉ đạo nghiêm túc và có chế độ báo cáo việc thực hiện Nghị quyết này.

Thủ tướng Chính phủ đề nghị các tổ chức đảng chỉ đạo, phối hợp với Thủ trưởng, tổ chức đoàn thể ở từng cơ quan, đơn vị trong suốt quá trình triển khai thực hiện kiện toàn tổ chức, tinh giản biên chế cơ quan, đơn vị để thực hiện có kết quả Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII).

TM. CHÍNH PHỦ  
Thủ tướng  
PHAN VĂN KHẢI

**NGHỊ QUYẾT SỐ 09/2003/NQ-CP  
NGÀY 28-7-2003 CỦA CHÍNH PHỦ**

***Về sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP  
ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ về việc tinh giản biên chế  
trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp***

Thực hiện Kết luận số 15-KL/TW ngày 26 tháng 7 năm 2002 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 Khóa VII, Nghị quyết Trung ương 3 và Nghị quyết Trung ương 7 Khóa VIII về công tác tổ chức và cán bộ; căn cứ Nghị quyết số 07 ngày 30 tháng 5 năm 2003 của phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 5 năm 2003, Chính phủ đã thống nhất sửa đổi, bổ sung một số giải pháp, chính sách và tiếp tục thực hiện tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp đã được quy định tại Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp theo các nội dung cụ thể sau đây:

**I. MỘT SỐ GIẢI PHÁP VÀ CHÍNH SÁCH TINH GIẢN BIÊN CHẾ**

1. Tiếp tục thực hiện chính sách tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp theo Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp đến hết năm 2005.

2. Bổ sung đối tượng tinh giản biên chế theo Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ đối với cán bộ, công chức, viên chức làm việc trực tiếp trong các đơn vị sự nghiệp thuộc các ngành giáo dục, đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học, văn hóa thông tin, thể thao và sự nghiệp khác.



Trong năm 2003, thực hiện tinh giản biên chế đối với số giáo viên các tỉnh miền núi và Tây Nguyên. Từ năm 2004 áp dụng chung đối với các đối tượng nêu tại điểm này.

3. Trợ cấp thôi việc đối với người thôi việc do tinh giản biên chế theo Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 03/2003/NĐ-CP ngày 15 tháng 1 năm 2003 của Chính phủ về việc điều chỉnh tiền lương, trợ cấp xã hội và đổi mới một bước cơ chế quản lý tiền lương.

4. Các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiếp tục thực hiện tinh giản biên chế:

a) Xây dựng và ban hành cơ chế quản lý phù hợp đối với đơn vị sự nghiệp theo nguyên tắc giao quyền tự chủ gắn với quyền hạn và trách nhiệm trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, kế hoạch, tài chính, nhân sự và chất lượng phục vụ của từng đơn vị;

b) Đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp ở các thành phố, đô thị, khu công nghiệp tập trung, nơi có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển theo Nghị quyết số 90/CP ngày 21 tháng 8 năm 1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa và Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao.

5. Số cán bộ, công chức, viên chức thuộc đối tượng giảm nếu giảm do sắp xếp tổ chức, khắc phục chồng chéo chức năng, nhiệm vụ thì chỉ tiêu biên chế sẽ giảm đi tương ứng; cho phép tuyển dụng những người đủ tiêu chuẩn vào thay thế số giảm do yếu sức khỏe, yếu kém về chuyên môn, nghiệp vụ để nâng cao chất lượng và bảo đảm số lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ được giao.

## II. TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức đánh giá kết quả thực hiện Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ và báo cáo cấp ủy đảng cùng cấp kết quả và kế hoạch tiếp tục thực hiện việc tinh giản biên chế theo quy định của Nghị quyết này.

2. Bộ trưởng Bộ Tài chính chịu trách nhiệm bố trí kế hoạch ngân sách nhà nước và chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ hướng dẫn thủ tục cấp phát, chi, trả, quyết toán kinh phí để thực hiện Nghị quyết này.

3. Bộ trưởng Bộ Nội vụ có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị quyết này; phối hợp với Văn phòng Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết; định kỳ hàng năm báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

4. Áp dụng chính sách tinh giản biên chế quy định tại Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP và Nghị quyết này đối với các chức danh là thành viên Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc, Phó Tổng Giám đốc, Giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng, thành viên Ban Kiểm soát trong diện phải sắp xếp do tổ chức lại doanh nghiệp nhà nước.

Nguồn kinh phí giải quyết chính sách đối với các chức danh nêu trên của doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo quy định tại Nghị định số 41/2002/NĐ-CP ngày 11 tháng 4 năm 2002 của Chính phủ về chính sách đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước.

Nghị quyết này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**Thủ tướng**  
**PHAN VĂN KHAI**

**NGHỊ ĐỊNH SỐ 35/2005/NĐ-CP**  
**NGÀY 17-3-2005 CỦA CHÍNH PHỦ**  
*Về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức*

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 26 tháng 2 năm 1998; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 28 tháng 4 năm 2000 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29 tháng 4 năm 2003;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**CHƯƠNG I**

**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Phạm vi và đối tượng điều chỉnh**

1. Nghị định này quy định việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức vi phạm các quy định của pháp luật.

2. Đối tượng điều chỉnh tại Nghị định này bao gồm cán bộ, công chức quy định tại điểm b, c, d, đ và e khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29 tháng 4 năm 2003 (dưới đây gọi chung là Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003).

3. Các trường hợp sau đây nếu vi phạm pháp luật cũng xử lý kỷ luật theo quy định tại Nghị định này, bao gồm: cán bộ, công chức được điều động sang làm việc tại các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp; cán bộ, công chức đang nghỉ chế độ chờ làm thủ tục hưu trí; cán bộ, công chức sau khi điều động công tác về các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác mới phát hiện vi phạm kỷ luật.

## **Điều 2. Các trường hợp bị xử lý kỷ luật**

1. Vi phạm việc thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức quy định tại Điều 6, 7 và Điều 8 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ.

2. Vi phạm những việc cán bộ, công chức không được làm quy định tại Điều 15, 16, 17, 19 và Điều 20 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003.

3. Vi phạm pháp luật bị Tòa án tuyên là có tội hoặc bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật.

## **Điều 3. Những trường hợp chưa xem xét kỷ luật đối với cán bộ, công chức**

1. Đang trong thời gian nghỉ phép, nghỉ theo chế độ, nghỉ việc riêng được người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cho phép.

2. Đang điều trị tại các bệnh viện.

3. Đang bị tạm giam, tạm giữ chờ kết luận của cơ quan có thẩm quyền điều tra, xác minh và kết luận đối với hành vi vi phạm pháp luật.

4. Cán bộ, công chức nữ nghỉ thai sản.

## **Điều 4. Những trường hợp không áp dụng các hình thức kỷ luật quy định tại Nghị định này**

1. Vi phạm pháp luật trong trường hợp mất năng lực hành vi dân sự theo kết luận của cơ quan y tế có thẩm quyền.

2. Phải thi hành quyết định của cấp trên theo quy định tại Điều 8 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

3. Vi phạm kỷ luật trong tình thế bất khả kháng trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ và được cấp có thẩm quyền xác nhận.

## **Điều 5. Các nguyên tắc xem xét xử lý kỷ luật cán bộ, công chức**

1. Khách quan, công bằng, nghiêm minh, đúng thời hiệu quy định.

2. Khi xử lý kỷ luật cán bộ, công chức phải thành lập Hội đồng kỷ luật, trừ trường hợp cán bộ, công chức phạm tội bị Tòa án phạt tù mà không được hưởng án treo.

3. Quyết định xử lý kỷ luật phải do người có thẩm quyền ký theo đúng quy định của Nghị định này.

4. Mỗi hành vi vi phạm chỉ bị xử lý một hình thức kỷ luật. Nếu cán bộ, công chức có nhiều hành vi vi phạm thì bị xử lý kỷ luật về từng hành vi và chịu hình thức kỷ luật cao hơn một mức.

5. Cấm mọi hành vi xâm phạm thân thể, danh dự, nhân phẩm của cán bộ, công chức trong quá trình xem xét xử lý kỷ luật; cấm áp dụng biện pháp phạt tiền thay cho hình thức kỷ luật.

6. Không áp dụng hình thức kỷ luật buộc thôi việc đối với cán bộ, công chức nữ khi đang có thai và cán bộ, công chức đang nuôi con dưới 12 tháng tuổi.

#### **Điều 6. Khiếu nại, khởi kiện**

1. Trường hợp cán bộ, công chức không đồng ý với quyết định xử lý kỷ luật thì có quyền khiếu nại đến cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

2. Cán bộ, công chức giữ chức vụ từ Vụ trưởng và tương đương trở xuống bị buộc thôi việc, sau khi khiếu nại mà vẫn bị buộc thôi việc thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của pháp luật.

3. Các cơ quan, tổ chức, đơn vị khi nhận được khiếu nại của cán bộ, công chức phải có trách nhiệm xem xét trả lời đương sự theo đúng thẩm quyền và đúng thời hạn theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 7. Giải quyết các kết luận khiếu nại**

1. Quyết định xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức đã được cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền kết luận hoặc Tòa án phán quyết là bị oan thì chậm nhất là 30 ngày kể từ ngày kết luận hoặc từ ngày quyết định của Tòa án có hiệu lực, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi cán bộ, công chức làm việc có trách nhiệm công bố công khai kết luận hoặc phán quyết trên đến toàn thể cán bộ, công chức đồng thời phải có trách nhiệm bồi hoàn những quyền lợi chính đáng đối với cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật.

2. Trường hợp cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo kết luận việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức tiến hành không đúng quy định về nội dung, hình thức, quy trình xử lý thì người có thẩm quyền ký quyết định kỷ luật phải ra quyết định hủy bỏ quyết định xử lý kỷ luật đồng thời chỉ đạo người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức tổ chức lại việc xem xét kỷ luật cán bộ, công chức theo đúng quy định.

## CHƯƠNG II XỬ LÝ KỶ LUẬT

### Mục 1

#### HÌNH THỨC VÀ THỜI HIỆU XỬ LÝ KỶ LUẬT

##### **Điều 8. Hình thức kỷ luật**

Cán bộ, công chức vi phạm các quy định của pháp luật thì phải chịu một trong các hình thức kỷ luật sau:

1. Khiển trách;
2. Cảnh cáo;
3. Hạ bậc lương;
4. Hạ ngạch;
5. Cách chức;
6. Buộc thôi việc.

##### **Điều 9. Thời hiệu xử lý kỷ luật**

1. Thời hiệu xử lý kỷ luật là khoảng thời gian quy định phải tiến hành xem xét xử lý kỷ luật cán bộ, công chức và được tính từ thời điểm cơ quan, tổ chức đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỷ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật cho đến thời điểm Hội đồng kỷ luật họp.

2. Thời hiệu xử lý kỷ luật quy định là 3 tháng.

3. Trường hợp vụ việc có những tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hiệu xử lý kỷ luật có thể kéo dài nhưng tối đa không quá 6 tháng. Quá thời hiệu xử lý kỷ luật thì chấm dứt việc xem xét kỷ luật cán bộ, công chức.

4. Trường hợp cán bộ, công chức liên quan đến vụ việc đang bị các cơ quan tiến hành tố tụng điều tra, truy tố, xét xử thì thời hiệu xem xét xử lý kỷ luật tính từ ngày phán quyết của Tòa án về hành vi vi phạm của cán bộ, công chức có hiệu lực pháp luật.

5. Trường hợp phải tiến hành xem xét lại việc kỷ luật cán bộ, công chức quy định tại khoản 2 Điều 7 của Nghị định này thì thời hiệu xem xét xử lý

kỷ luật được tính từ khi nhận được kết luận của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

6. Thời gian tạm thời chưa xem xét kỷ luật đối với các trường hợp quy định tại Điều 3 Nghị định này không tính vào thời hiệu xem xét xử lý kỷ luật. Thời hiệu xem xét xử lý kỷ luật đối với các trường hợp quy định tại Điều 3 Nghị định này được tính từ ngày cán bộ, công chức đi làm trở lại bình thường.

7. Người được giao thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức phải chịu trách nhiệm về việc chưa xử lý kỷ luật cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật trong thời hiệu quy định.

#### **Điều 10. Tạm đình chỉ công tác đối với cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật**

1. Trong thời gian đang bị xem xét kỷ luật, cán bộ, công chức có thể bị cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý ra quyết định tạm đình chỉ công tác nếu xét thấy cán bộ, công chức đó tiếp tục làm việc có thể gây khó khăn cho việc xác minh hoặc tiếp tục có hành vi vi phạm.

2. Thời hạn tạm đình chỉ công tác không quá 15 ngày. Trường hợp đặc biệt do có nhiều tình tiết phức tạp cần được làm rõ thì có thể kéo dài nhưng không được quá 3 tháng.

3. Hết thời hạn tạm đình chỉ công tác, nếu cán bộ, công chức chưa bị xử lý kỷ luật thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý phải bố trí cán bộ, công chức về vị trí công tác cũ hoặc bố trí công việc phù hợp.

4. Trong thời gian bị tạm đình chỉ công tác, cán bộ, công chức được hưởng 50% tiền lương và các khoản phụ cấp (nếu có). Sau khi cơ quan, tổ chức, đơn vị xem xét, nếu cán bộ, công chức không bị xử lý kỷ luật thì được truy lĩnh phần tiền lương và phụ cấp (nếu có) còn lại trong thời gian tạm đình chỉ công tác, thời gian tạm đình chỉ công tác được tính vào thời gian để nâng bậc lương. Trường hợp cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật thì không được truy lĩnh phần tiền lương và các khoản phụ cấp (nếu có) còn lại, thời gian tạm đình chỉ công tác tính đến khi có quyết định kỷ luật không được tính là thời gian để nâng bậc lương.

*Mục 2*  
**HỘI ĐỒNG KỶ LUẬT**

**Điều 11. Hội đồng kỷ luật**

1. Hội đồng kỷ luật do người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền thành lập, thực hiện nhiệm vụ tư vấn cho người có thẩm quyền trong việc áp dụng hình thức kỷ luật phù hợp với vi phạm của cán bộ, công chức. Hội đồng kỷ luật làm việc theo các quy định tại Nghị định này và tự giải tán sau khi hoàn thành nhiệm vụ.

2. Số lượng thành viên tham gia Hội đồng kỷ luật là 5 người, bao gồm các thành phần cụ thể như sau:

a) Chủ tịch Hội đồng là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị;

b) Một ủy viên Hội đồng là đại diện Ban Chấp hành công đoàn cùng cấp cơ quan, tổ chức, đơn vị;

c) Một ủy viên Hội đồng là đại diện cán bộ, công chức của bộ phận công tác có người vi phạm kỷ luật (do tập thể cán bộ, công chức ở bộ phận đó cử ra);

d) Một ủy viên Hội đồng là người trực tiếp quản lý hành chính và chuyên môn nghiệp vụ của người vi phạm kỷ luật;

đ) Một ủy viên Hội đồng là người phụ trách tổ chức cán bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị có người vi phạm.

3. Trường hợp người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị vi phạm kỷ luật thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cấp trên trực tiếp quyết định thành lập Hội đồng kỷ luật để xem xét xử lý. Trong trường hợp này, thành phần Hội đồng kỷ luật bao gồm:

a) Chủ tịch Hội đồng là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp;

b) Một ủy viên là đại diện đảng ủy cấp trên trực tiếp của đảng ủy cơ quan, tổ chức, đơn vị;

c) Một ủy viên là đại diện Ban Chấp hành công đoàn của cơ quan, tổ chức, đơn vị có cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật.

4. Khi thành lập Hội đồng kỷ luật không được cử người có quan hệ gia đình như cha, mẹ, vợ, chồng, con, anh, chị, em ruột của cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật tham gia thành viên Hội đồng kỷ luật.



### **Điều 12. Nguyên tắc làm việc của Hội đồng kỷ luật**

1. Khách quan, công khai, dân chủ và theo các quy định hiện hành.
2. Hội đồng kỷ luật chỉ họp khi có đầy đủ các thành viên Hội đồng.
3. Kiến nghị áp dụng hình thức kỷ luật được thực hiện thông qua biểu quyết bằng phiếu kín và theo nguyên tắc đa số.
4. Hội đồng kỷ luật họp phải có biên bản và được Hội đồng thông qua trước khi Chủ tịch Hội đồng ký.

### **Điều 13. Các thành phần được mời tham dự họp Hội đồng kỷ luật**

1. Hội đồng kỷ luật có thể mời đại diện của tổ chức chính trị, chính trị xã hội có cán bộ, công chức vi phạm đang sinh hoạt đến dự họp.
2. Các thành phần quy định ở khoản 1 Điều này khi dự họp Hội đồng kỷ luật được tham gia phát biểu ý kiến và đề xuất mức thi hành kỷ luật nhưng không được quyền biểu quyết hình thức kỷ luật.

### **Điều 14. Thư ký Hội đồng kỷ luật**

1. Thư ký Hội đồng kỷ luật là cán bộ, công chức thuộc bộ phận tổ chức cán bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị, do Chủ tịch Hội đồng chỉ định.
2. Thư ký Hội đồng kỷ luật có nhiệm vụ chuẩn bị tài liệu, hồ sơ liên quan đến việc xử lý kỷ luật và chịu trách nhiệm ghi biên bản cuộc họp của Hội đồng kỷ luật.

## *Mục 3*

### **QUY TRÌNH XEM XÉT XỬ LÝ KỶ LUẬT**

### **Điều 15. Công tác chuẩn bị họp Hội đồng kỷ luật**

1. Cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật phải làm bản kiểm điểm và tự nhận hình thức kỷ luật.
2. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng cán bộ, công chức có trách nhiệm tổ chức cuộc họp để người vi phạm kỷ luật kiểm điểm trước tập thể cơ quan, tổ chức, đơn vị. Biên bản cuộc họp kiểm điểm có kiến nghị hình thức kỷ luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị.
3. Hồ sơ trình Hội đồng kỷ luật gồm: bản kiểm điểm của người vi phạm kỷ luật; biên bản họp kiểm điểm người vi phạm kỷ luật của cơ quan, tổ chức,

đơn vị; trích ngang sơ yếu lý lịch của người vi phạm kỷ luật, các tài liệu, hồ sơ có liên quan đến việc xử lý kỷ luật.

4. Cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật được Hội đồng kỷ luật gửi giấy báo triệu tập trước khi Hội đồng kỷ luật họp 7 ngày.

Trường hợp nếu cán bộ, công chức vi phạm vắng mặt thì phải có lý do chính đáng. Nếu đã gửi giấy triệu tập 2 lần mà đương sự vẫn vắng mặt hoặc trường hợp người vi phạm kỷ luật không chịu viết bản kiểm điểm theo yêu cầu của cơ quan quản lý cán bộ, công chức thì Hội đồng kỷ luật vẫn họp xem xét và kiến nghị hình thức kỷ luật.

#### **Điều 16. Trình tự họp Hội đồng kỷ luật**

1. Chủ tịch Hội đồng tuyên bố lý do, giới thiệu các thành viên tham dự.

2. Thư ký Hội đồng trình bày trích ngang sơ yếu lý lịch, hồ sơ và các tài liệu có liên quan.

3. Người vi phạm kỷ luật đọc bản kiểm điểm. Trường hợp người vi phạm vắng mặt thì Thư ký Hội đồng đọc giúp bản kiểm điểm.

4. Thư ký Hội đồng đọc biên bản cuộc họp kiểm điểm người vi phạm của tập thể cơ quan, tổ chức, đơn vị.

5. Các thành viên Hội đồng và các đại biểu dự họp phát biểu ý kiến.

6. Cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật phát biểu ý kiến về hình thức kỷ luật trước khi Hội đồng kỷ luật bỏ phiếu kín.

7. Hội đồng kỷ luật bỏ phiếu kín kiến nghị áp dụng hình thức kỷ luật.

8. Kiến nghị hình thức kỷ luật của Hội đồng được thông báo tại cuộc họp.

#### **Điều 17. Thời hạn và trách nhiệm ra quyết định kỷ luật**

1. Trong thời hạn 5 ngày làm việc, kể từ khi kết thúc cuộc họp, Hội đồng kỷ luật phải có văn bản (kèm theo biên bản, các hồ sơ, tài liệu có liên quan) gửi người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức.

2. Trong thời hạn 15 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được văn bản của Hội đồng kỷ luật (cùng hồ sơ, tài liệu), người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền phải ra quyết định kỷ luật bằng văn bản.

3. Trường hợp cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật thuộc thẩm quyền của cấp cao hơn quyết định thì thời hạn ra quyết định kỷ luật là 30 ngày.

4. Trường hợp kiến nghị của Hội đồng kỷ luật (hoặc ý kiến của cơ quan, tổ chức, đơn vị đề nghị) khác với ý kiến của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền mà sau khi trao đổi, thảo luận không thống nhất thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị tự quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

#### **Điều 18. Quản lý hồ sơ kỷ luật**

1. Các hồ sơ, tài liệu liên quan đến việc xử lý kỷ luật và quyết định thi hành kỷ luật phải được lưu giữ trong hồ sơ cán bộ, công chức.

2. Hình thức kỷ luật phải ghi vào lý lịch của cán bộ, công chức.

#### **Điều 19. Trường hợp đặc biệt**

1. Trường hợp cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị thì việc tổ chức và chủ trì họp kiểm điểm do lãnh đạo cấp trên trực tiếp thực hiện. Thành phần mời tham dự họp là cán bộ, công chức giữ các vị trí lãnh đạo trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Việc xác định thành phần mời dự họp do lãnh đạo cấp trên trực tiếp quyết định.

2. Trường hợp cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật trong thời gian biệt phái thì việc xem xét, xử lý kỷ luật do Hội đồng kỷ luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị được biệt phái tiến hành. Sau đó gửi toàn bộ hồ sơ và quyết định kỷ luật về cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức đó để lưu vào hồ sơ cán bộ, công chức.

3. Trường hợp phát hiện cán bộ, công chức đang nghỉ công tác chờ thủ tục hưu trí có hành vi vi phạm kỷ luật trong thời gian thi hành nhiệm vụ, công vụ trước khi nghỉ công tác thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức vẫn tiến hành xem xét xử lý kỷ luật theo quy định tại Nghị định này.

4. Trường hợp cán bộ, công chức sau khi chuyển công tác về các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác mới phát hiện vi phạm kỷ luật thì cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ vẫn tiến hành xem xét kỷ luật theo quy định tại Nghị định này. Sau đó gửi toàn bộ hồ sơ và quyết định kỷ luật về cơ quan, tổ chức, đơn vị đang quản lý cán bộ, công chức đó để lưu vào hồ sơ cán bộ, công chức và theo dõi quản lý.

#### Mục 4

### ÁP DỤNG HÌNH THỨC KỶ LUẬT

#### **Điều 20. Hình thức khiển trách**

Áp dụng đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật lần đầu nhưng ở mức độ nhẹ.

#### **Điều 21. Hình thức cảnh cáo**

Áp dụng đối với cán bộ, công chức đã bị khiển trách mà tái phạm hoặc vi phạm ở mức độ nhẹ nhưng khuyết điểm có tính chất thường xuyên hoặc tuy mới vi phạm lần đầu nhưng có tính chất tương đối nghiêm trọng; vi phạm lần đầu nhưng liên quan đến tư cách, phẩm chất của cán bộ, công chức, làm ảnh hưởng đến uy tín của cơ quan, tổ chức, đơn vị; vi phạm nghĩa vụ cán bộ, công chức liên quan đến trách nhiệm rèn luyện, học tập, kỷ cương, tác phong của cán bộ, công chức; làm giả hồ sơ, lý lịch và sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp nhưng chưa gây hậu quả; vi phạm ở mức độ nhẹ quy định những việc cán bộ, công chức không được làm của Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

#### **Điều 22. Hình thức hạ bậc lương**

Áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm nghĩa vụ cán bộ, công chức đang trong thời gian bị kỷ luật cảnh cáo mà tái phạm; liên quan đến đạo đức công vụ và vi phạm kỷ luật của cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định; làm giả hồ sơ, lý lịch và sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp để được nâng bậc lương hoặc nâng ngạch; vi phạm kỷ luật và pháp luật nghiêm trọng trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ; vi phạm tương đối nghiêm trọng những điều cán bộ, công chức không được làm quy định tại Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

#### **Điều 23. Hình thức hạ ngạch**

Áp dụng đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật và pháp luật trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ mà xét thấy không đủ phẩm chất đạo đức và tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn của ngạch đang đảm nhiệm; vi phạm nghiêm trọng những điều cán bộ, công chức không được làm quy định tại Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

#### **Điều 24. Hình thức cách chức**

Áp dụng đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ có hành vi vi phạm kỷ luật và pháp luật nghiêm trọng không thể để tiếp tục đảm nhiệm chức vụ được giao.

### **Điều 25. Hình thức buộc thôi việc**

1. Áp dụng đối với cán bộ, công chức phạm tội bị Tòa án phạt tù giam.
2. Hội đồng kỷ luật có thể kiến nghị người có thẩm quyền quyết định hình thức kỷ luật buộc thôi việc đối với các trường hợp sau:
  - a) Cán bộ, công chức đang trong thời gian thi hành một trong các hình thức kỷ luật hạ ngạch, cách chức mà tái phạm hoặc tiếp tục vi phạm kỷ luật;
  - b) Cán bộ, công chức tuy có hành vi vi phạm lần đầu nhưng tính chất và mức độ vi phạm rất nghiêm trọng, không còn xứng đáng đứng trong đội ngũ cán bộ, công chức;
  - c) Cán bộ, công chức sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp để được tuyển dụng vào cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước;
  - d) Cán bộ, công chức nghiện ma túy;
  - đ) Cán bộ, công chức tự ý bỏ việc và đã được cơ quan, tổ chức, đơn vị gửi giấy gọi 3 lần mà không đến.

### *Mục 5*

### **CHẤM DỨT HIỆU LỰC CỦA QUYẾT ĐỊNH KỶ LUẬT VÀ CÁC QUY ĐỊNH LIÊN QUAN ĐẾN CÁN BỘ, CÔNG CHỨC BỊ KỶ LUẬT**

#### **Điều 26. Chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật**

1. Sau 12 tháng kể từ ngày có quyết định kỷ luật, nếu cán bộ, công chức không tái phạm hoặc không có những vi phạm đến mức phải xử lý kỷ luật thì đương nhiên được chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật.
2. Cấp có thẩm quyền khi ban hành quyết định kỷ luật phải có điều khoản ghi rõ thời gian cán bộ, công chức bị thi hành kỷ luật, tính từ khi ban hành quyết định kỷ luật đến thời điểm đủ 12 tháng theo quy định.

#### **Điều 27. Các quy định liên quan đến cán bộ, công chức bị kỷ luật (trừ trường hợp bị buộc thôi việc)**

1. Cán bộ, công chức bị kỷ luật bằng hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức thì bị kéo dài thời gian nâng bậc lương thêm một năm.
2. Cán bộ, công chức bị kỷ luật bằng một trong các hình thức từ khiển trách đến cách chức thì không được nâng ngạch hoặc bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời hạn ít nhất một năm, kể từ khi có quyết định kỷ luật.

3. Cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật bằng một trong các hình thức khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm có thể được bố trí vị trí công tác cũ hoặc chuyển làm công tác khác.

4. Cán bộ, công chức lãnh đạo bị kỷ luật bằng hình thức cách chức được bố trí làm công tác khác.

5. Cán bộ, công chức đang trong thời gian bị xem xét kỷ luật thì không thực hiện việc điều động, biệt phái, bổ nhiệm, giải quyết nghỉ hưu hoặc giải quyết chế độ thôi việc.

6. Sau khi chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật, việc xếp lương, bổ nhiệm ngạch, bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo cho cán bộ, công chức bị kỷ luật ở hình thức hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức do cơ quan, tổ chức, đơn vị xem xét, quyết định hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định theo quy định của pháp luật.

#### **Điều 28. Quy định liên quan đến cán bộ, công chức bị kỷ luật buộc thôi việc**

1. Cán bộ, công chức bị kỷ luật buộc thôi việc không được hưởng chế độ thôi việc theo quy định của Nhà nước nhưng được cơ quan bảo hiểm xã hội xác nhận thời gian làm việc đã đóng bảo hiểm xã hội để thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội theo quy định của pháp luật.

2. Hồ sơ cán bộ, công chức bị kỷ luật buộc thôi việc do cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức lưu giữ. Trường hợp cán bộ, công chức sau khi bị kỷ luật buộc thôi việc cần hồ sơ, lý lịch của mình thì được cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức cấp bản sao hồ sơ, lý lịch (có xác nhận).

3. Cán bộ, công chức nếu bị kỷ luật ở hình thức buộc thôi việc thì sau 12 tháng (tính từ ngày ký quyết định kỷ luật) có thể được đăng ký dự tuyển lại vào làm cán bộ, công chức trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước, nhưng không được đăng ký dự tuyển vào các vị trí công tác có liên quan đến nhiệm vụ, công vụ đã đảm nhiệm trước đây.

#### **Điều 29. Quy định đối với cán bộ, công chức bị kỷ luật oan sai**

Trường hợp cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự mà đã được cấp có thẩm quyền kết luận là oan sai thì ngoài việc được phục hồi về danh dự và bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật, còn được bố trí công tác phù hợp, được hưởng mức lương tương ứng

với mức lương trước khi bị xử lý kỷ luật; thời gian thi hành quyết định kỷ luật mà sau đó được kết luận là oan sai thì được tính vào thời gian để nâng bậc lương.

### CHƯƠNG III THẨM QUYỀN XỬ LÝ KỶ LUẬT

#### Mục 1

#### ĐỐI VỚI CÁN BỘ, CÔNG CHỨC TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

##### **Điều 30. Trường hợp người vi phạm là cán bộ, công chức lãnh đạo**

1. Thủ tướng Chính phủ xem xét và quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức lãnh đạo giữ các chức vụ do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm.

2. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét và quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức lãnh đạo giữ các chức vụ do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ bổ nhiệm.

3. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xem xét và quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức lãnh đạo giữ các chức vụ do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm.

4. Ngoài các trường hợp cán bộ, công chức lãnh đạo quy định tại khoản 1, 2 và 3 Điều này, căn cứ vào phân cấp quản lý, cán bộ, công chức giữ các chức vụ thuộc cấp nào bổ nhiệm nếu vi phạm pháp luật thì người đứng đầu cấp đó xem xét và ra quyết định kỷ luật.

5. Nếu cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo bị xử lý kỷ luật bằng hình thức hạ bậc lương, hạ ngạch, buộc thôi việc mà việc nâng ngạch, nâng bậc lương, tuyển dụng do cấp trên trực tiếp quyết định thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức xem xét và đề nghị bằng văn bản lên cấp có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật.

##### **Điều 31. Trường hợp người vi phạm là cán bộ, công chức không giữ chức vụ lãnh đạo**

1. Đối với Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (sau đây gọi chung là Bộ):

a) Cán bộ, công chức thuộc cơ quan Bộ bị xử lý kỷ luật thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét và ra quyết định kỷ luật.

b) Cán bộ, công chức thuộc cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc Bộ vi phạm kỷ luật thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc Bộ ra quyết định xử lý kỷ luật theo thẩm quyền được phân cấp. Trường hợp cán bộ, công chức ở ngạch chuyên viên chính trở lên bị xử lý kỷ luật bằng hình thức hạ bậc lương, hạ ngạch và buộc thôi việc thì sau khi Hội đồng kỷ luật có kiến nghị về hình thức kỷ luật, căn cứ vào thẩm quyền được phân cấp, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị ra quyết định hoặc đề nghị bằng văn bản lên cấp có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật (qua cơ quan tổ chức cán bộ).

2. Đối với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là tỉnh):

a) Cán bộ, công chức thuộc cơ quan Sở, Ban, ngành của Ủy ban nhân dân tỉnh và cơ quan Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bị xử lý kỷ luật thì người đứng đầu cơ quan này ra quyết định xử lý kỷ luật theo thẩm quyền được phân cấp.

b) Cán bộ, công chức thuộc các tổ chức trực thuộc Sở, Ban, ngành của Ủy ban nhân dân tỉnh và các tổ chức trực thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bị xử lý kỷ luật thì người đứng đầu các tổ chức này ra quyết định xử lý kỷ luật theo thẩm quyền được phân cấp.

c) Trường hợp cán bộ, công chức ở ngạch chuyên viên và chuyên viên chính trở lên bị xử lý kỷ luật bằng hình thức hạ bậc lương, hạ ngạch và buộc thôi việc thì sau khi Hội đồng kỷ luật có kiến nghị về hình thức kỷ luật, căn cứ vào thẩm quyền được phân cấp, người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị ra quyết định kỷ luật hoặc đề nghị bằng văn bản lên cấp có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật (qua cơ quan tổ chức cán bộ).

## Mục 2

### ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CỦA NHÀ NƯỚC

#### **Điều 32. Trường hợp người vi phạm là cán bộ, công chức lãnh đạo**

1. Thủ tướng Chính phủ xem xét và ra quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức lãnh đạo giữ các chức vụ do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm.



2. Cán bộ, công chức là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp do cấp nào bổ nhiệm, tuyển dụng nếu vi phạm kỷ luật thì cấp đó xem xét và ra quyết định kỷ luật.

3. Nếu cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo bị xử lý kỷ luật bằng hình thức kỷ luật hạ bậc lương, hạ ngạch, buộc thôi việc mà việc nâng ngạch, nâng bậc lương, tuyển dụng do cấp trên trực tiếp ra quyết định thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị xem xét và đề nghị bằng văn bản lên cấp có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật.

**Điều 33. Trường hợp người vi phạm là cán bộ, công chức không giữ chức vụ lãnh đạo**

Căn cứ vào phân cấp quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, cấp nào được quyền (hoặc được giao quyền) tuyển dụng, ký hợp đồng làm việc, nâng bậc lương, bổ nhiệm ngạch thì cấp đó xem xét và ra quyết định kỷ luật hoặc đề nghị bằng văn bản cấp có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật.

#### CHƯƠNG IV ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

**Điều 34. Hiệu lực thi hành**

1. Nghị định này có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.
2. Nghị định này thay thế Chương I, Chương II của Nghị định số 97/1998/NĐ-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức.

**Điều 35. Trách nhiệm hướng dẫn thực hiện**

1. Bộ trưởng Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm kiểm tra và hướng dẫn thi hành Nghị định này.
2. Căn cứ vào các quy định về kỷ luật tại Nghị định này (trừ quy định về hình thức kỷ luật) và các quy định về kỷ luật đối với công chức cấp xã tại Nghị định số 114/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2003 của Chính phủ về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, Bộ trưởng Bộ Nội vụ có trách nhiệm hướng dẫn thực hiện chế độ kỷ luật đối với công chức cấp xã.

3. Cơ quan có thẩm quyền của tổ chức chính trị, chính trị - xã hội căn cứ vào các quy định tại Nghị định này hướng dẫn áp dụng đối với cán bộ, công chức quy định tại điểm b khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức làm việc ở các cơ quan, đơn vị thuộc tổ chức chính trị, chính trị - xã hội; cán bộ, công chức quy định tại điểm d khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức làm việc ở các đơn vị sự nghiệp thuộc tổ chức chính trị, chính trị - xã hội.

#### **Điều 36. Trách nhiệm thi hành**

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**Thủ tướng**

**PHAN VĂN KHẢI**

Bản sao lưu trữ

## **E. MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ CẢI CÁCH TÀI CHÍNH CÔNG**

---

**QUYẾT ĐỊNH SỐ 192/2001/QĐ-TTg**  
**NGÀY 17-12-2001 CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  
*Về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính*  
*đối với các cơ quan hành chính nhà nước*

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 30 tháng 9 năm 1992;*

*Căn cứ Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ngày 26 tháng 2 năm 1998;*

*Căn cứ Nghị quyết số 05/2000/NQ-CP ngày 3 tháng 4 năm 2000 của Chính phủ về phiên họp thường kỳ tháng 3 năm 2000;*

*Căn cứ Chương trình Cải cách hành chính của Chính phủ năm 2001 ban hành kèm theo Quyết định số 13/2001/QĐ-TTg ngày 18 tháng 1 năm 2001;*

*Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, trên cơ sở tổng kết việc thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính ở một số đơn vị đã làm đầu tiên,*

**QUYẾT ĐỊNH**

**Điều 1**

Mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và các tổ chức trực tiếp sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

Không áp dụng cơ chế này đối với các đơn vị sự nghiệp trực thuộc cơ quan thực hiện khoán.

## **Điều 2**

Việc mở rộng thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính nhằm các mục tiêu, yêu cầu sau:

1. Đổi mới cơ chế quản lý biên chế và kinh phí đối với các cơ quan hành chính và các tổ chức được Nhà nước cấp kinh phí hoạt động.
2. Thúc đẩy việc sắp xếp, tổ chức bộ máy tinh gọn để nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc của các cơ quan, đơn vị.
3. Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong việc sử dụng kinh phí quản lý hành chính.
4. Nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả sử dụng kinh phí hành chính trong cơ quan, đơn vị, tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

## **Điều 3**

Cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

1. Bảo đảm thực hiện chức năng và nhiệm vụ được giao.
2. Không tăng biên chế và tổng kinh phí của các khoản chi thực hiện khoán so với trước khi thực hiện khoán.
3. Thực hiện công khai, dân chủ và bảo đảm quyền lợi hợp pháp của cán bộ, công chức.

## **Điều 4**

Việc lựa chọn các cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính phải có đủ các điều kiện sau đây:

1. Có chức năng, nhiệm vụ rõ ràng và vị trí tổ chức ổn định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định.
2. Có biên chế được giao ổn định và dự kiến không có biến động trong thời gian thực hiện khoán, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị.
3. Có đề án thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

## **Điều 5**

Nội dung và mức giao khoán.

1. Biên chế giao khoán:

Biên chế giao khoán là số biên chế do cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cho cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán sau khi đã rà soát lại trên cơ sở biên chế hiện có và được giao ổn định trong 3 năm kể từ khi thực hiện thí điểm khoán.

2. Kinh phí ngân sách nhà nước giao khoán được ổn định trong 3 năm, bao gồm:

a) Tổng quỹ lương được xác định trên cơ sở số biên chế được giao khoán và ngạch, bậc lương của cán bộ, công chức theo quy định tại Nghị định số 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993 của Chính phủ và các chế độ liên quan đến chính sách tiền lương hiện hành của Nhà nước.

b) Kinh phí quản lý hành chính được xác định căn cứ vào:

- Hệ thống định mức, tiêu chuẩn, chế độ sử dụng kinh phí chi thường xuyên của ngân sách nhà nước theo quy định;

- Tình hình thực tế sử dụng kinh phí trong 3 năm liền kề trước năm thực hiện thí điểm khoán, có xem xét đến các yếu tố tăng giảm đột biến.

c) Mức khoán kinh phí hành chính được phép điều chỉnh trong các trường hợp sau:

- Nhà nước thay đổi chính sách tiền lương;

- Có sự thay đổi ở mức tối thiểu là 20% đối với các định mức, tiêu chuẩn, chế độ hiện đang là cơ sở cho việc lập dự toán và phân bổ kinh phí đối với các khoản chi thực hiện khoán;

- Nhà nước có chính sách tăng chi cho các lĩnh vực đang thực hiện khoán;

- Sáp nhập, chia tách cơ quan, đơn vị theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

d) Không thực hiện khoán đối với các khoản chi sau đây:

- Chi sửa chữa lớn trang thiết bị, phương tiện, trụ sở và nhà công vụ;

- Chi mua sắm tài sản cố định, cải tạo, xây dựng trụ sở, nhà công vụ;

- Chi đoàn ra, đoàn vào;

- Chi đào tạo cán bộ, công chức.

Đối với các khoản chi không thực hiện khoán, việc cấp phát và quyết toán được thực hiện theo quy định hiện hành.

## **Điều 6**

Quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng biên chế và kinh phí thực hiện thí điểm khoán.

## 1. Quyền hạn:

a) Được chủ động sắp xếp lại tổ chức nội bộ cơ quan, đơn vị phù hợp với mục tiêu cải cách hành chính và yêu cầu thực hiện thí điểm khoán.

b) Được chủ động phân bổ và sử dụng các khoản kinh phí được giao khoán cho phù hợp với nhu cầu thực tế.

c) Được quyền quyết định việc sử dụng kinh phí tiết kiệm từ các khoản chi do thực hiện khoán; trường hợp chưa sử dụng hết trong năm thì được chuyển sang năm sau. Cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán phải xây dựng quy chế sử dụng kinh phí tiết kiệm được theo các nội dung sau đây:

- Kinh phí tiết kiệm được từ quỹ lương do thực hiện tinh giản biên chế, được sử dụng toàn bộ cho mục đích tăng thu nhập cán bộ, công chức.

- Kinh phí tiết kiệm được từ các khoản chi hành chính, chi nghiệp vụ và chi khác được sử dụng cho các mục đích: Tăng thu nhập cho cán bộ, công chức; chi phúc lợi, chi khen thưởng; chi cho mục đích nâng cao hiệu quả, chất lượng công việc của cơ quan, đơn vị; trợ cấp thêm ngoài chính sách chung cho những người tự nguyện về nghỉ chế độ trong quá trình sắp xếp, tổ chức lại lao động (nếu có). Trong phạm vi nguồn kinh phí tiết kiệm được, cơ quan, đơn vị được áp dụng hệ số điều chỉnh mức tiền lương tối thiểu không quá 2,5 lần so với mức tiền lương tối thiểu chung do nhà nước quy định để tính toán chi trả tiền lương, phụ cấp cho cán bộ, công chức.

- Đối với các cơ quan, đơn vị mà khả năng tiết kiệm kinh phí không ổn định, có thể lập quỹ dự phòng để ổn định thu nhập. Mức trích để lập quỹ dự phòng từ nguồn kinh phí tiết kiệm được do đơn vị tự quyết định.

## 2. Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán:

a) Hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

b) Xây dựng và tổ chức thực hiện đề án thí điểm khoán, sắp xếp lại tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, sử dụng kinh phí tiết kiệm được theo nguyên tắc bảo đảm dân chủ, công khai theo quy định của Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan và theo quy định hiện hành.

c) Định kỳ 6 tháng, tổ chức sơ kết, đánh giá tình hình hoạt động và kết quả thực hiện thí điểm khoán của cơ quan, đơn vị để điều chỉnh cho phù hợp.

## Điều 7

Trách nhiệm của cơ quan, đơn vị thực hiện khoán trong việc giao khoán cho các đơn vị trực thuộc (nếu có).

1. Giao khoán biên chế cho đơn vị trực thuộc theo quy định tại khoản 1 Điều 5 Quyết định này.

2. Giao khoán kinh phí và phê duyệt quyết toán đối với các đơn vị trực thuộc trên cơ sở tổng mức kinh phí nhận khoán.

### **Điều 8**

Trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện thí điểm khoán:

1. Hướng dẫn các cơ quan, đơn vị trực thuộc xây dựng đề án thực hiện thí điểm khoán, trên cơ sở đó lựa chọn các cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán.

2. Duyệt đề án và chỉ đạo thực hiện đối với cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán theo hướng dẫn của Bộ Tài chính, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ.

3. Giải quyết số lao động thuộc diện tinh giản do sắp xếp lại tổ chức của cơ quan, đơn vị thực hiện khoán như sau:

a) Ưu tiên chuyển sang các tổ chức không sử dụng biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

b) Giải quyết cho thôi việc theo quy định của pháp luật hiện hành về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức và về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp.

c) Không sử dụng chỉ tiêu biên chế do cơ quan, đơn vị nhận khoán tiết kiệm được để làm nguồn bổ sung chỉ tiêu biên chế cho các cơ quan, đơn vị khác có sử dụng biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

4. Thường xuyên theo dõi, đôn đốc những cơ quan, đơn vị thực hiện khoán, có biện pháp kịp thời chấn chỉnh hoạt động của cơ quan, đơn vị thực hiện khoán hoặc xử lý kỷ luật đối với các cá nhân có vi phạm theo quy định của pháp luật trong trường hợp vi phạm các quy định tại Điều 3 của Quyết định này.

5. Hàng năm, chủ trì tổ chức sơ kết, đánh giá rút kinh nghiệm trong việc chỉ đạo thực hiện thí điểm khoán; trong trường hợp có phát sinh vướng mắc vượt quá thẩm quyền xử lý, phải làm việc với các Bộ, ngành chức năng để thống nhất giải quyết.

## **Điều 9**

**Trách nhiệm của Bộ Tài chính và Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ.**

**1. Bộ trưởng Bộ Tài chính có trách nhiệm:**

a) Xây dựng và ban hành đề án mẫu để làm căn cứ xây dựng đề án cụ thể của các cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán.

b) Quy định cụ thể về các khoản chi thực hiện thí điểm khoán.

c) Ban hành quy định tạm thời về việc lập dự toán, cấp phát, thanh toán, quyết toán kinh phí thực hiện khoán và sử dụng các khoản kinh phí tiết kiệm được.

**2. Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ có trách nhiệm hướng dẫn các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc xác định và giao biên chế thực hiện khoán.**

**3. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo dõi, kiểm tra, giải quyết theo thẩm quyền các vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện thí điểm khoán; hàng năm, tổ chức đánh giá rút kinh nghiệm, tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ tình hình thực hiện thí điểm khoán; trên cơ sở đó, đề xuất, kiến nghị với Chính phủ đổi mới cơ chế quản lý biên chế và kinh phí đối với các cơ quan hành chính và các tổ chức được ngân sách nhà nước cấp kinh phí hoạt động.**

## **Điều 10**

**Việc triển khai thí điểm được thực hiện như sau:**

**1. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương lựa chọn các cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm và lập kế hoạch triển khai thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính gửi Bộ Tài chính.**

**2. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ lựa chọn và quyết định các Bộ, ngành và địa phương thực hiện thí điểm khoán.**

**3. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện thí điểm khoán chịu trách nhiệm giao khoán cho đơn vị trực thuộc và phối hợp với Bộ Tài chính, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ chỉ đạo, kiểm tra, giám sát các đơn vị thực hiện.**



**Điều 11**

Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ chịu trách nhiệm hướng dẫn và tổ chức thực hiện Quyết định này.

**Điều 12**

Quyết định này có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày ký. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**

**Thủ tướng**

**PHAN VĂN KHÁI**

Bản sao lưu trữ

**NGHỊ ĐỊNH SỐ 54/2005/NĐ-CP  
NGÀY 19-4-2005 CỦA CHÍNH PHỦ**

***Về chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với cán bộ, công chức***

**CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 26 tháng 2 năm 1998; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 28 tháng 4 năm 2000 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29 tháng 4 năm 2003;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ,*

**NGHỊ ĐỊNH**

**CHƯƠNG I**

**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1. Phạm vi điều chỉnh**

Nghị định này quy định chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước (sau đây gọi chung là cơ quan), đơn vị sự nghiệp của Nhà nước (sau đây gọi chung là đơn vị).

**Điều 2. Đối tượng điều chỉnh**

Đối tượng điều chỉnh tại Nghị định này gồm:

1. Những người được quy định tại các điểm b, c, đ, e và h (sau đây gọi chung là công chức) và những người được quy định tại điểm d (sau đây gọi chung là viên chức) khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29 tháng 4 năm 2003;

2. Những người quy định tại khoản 1 Điều 2 của Nghị định này biệt phái sang làm việc tại các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

**Điều 3. Nguyên tắc thực hiện chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo**

Cơ quan, đơn vị khi thực hiện chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với công chức, viên chức phải bảo đảm các nguyên tắc sau:

1. Giải quyết nguyện vọng thôi việc của công chức, viên chức đúng quy định của pháp luật và sử dụng có hiệu quả chi phí hoạt động thường xuyên hàng năm của cơ quan, đơn vị được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt hoặc từ nguồn thu sự nghiệp theo quy định của pháp luật;

2. Công chức, viên chức được cơ quan, đơn vị cử đi đào tạo (ở trong nước và nước ngoài) mà trong thời gian đang học tập hoặc khi trở về cơ quan, đơn vị tự ý bỏ việc hoặc đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc thì phải bồi thường chi phí đào tạo;

3. Cơ quan, đơn vị phải thành lập Hội đồng xét bồi thường chi phí đào tạo; Hội đồng xét bồi thường chi phí đào tạo căn cứ vào thâm niên công tác, cống hiến của công chức, viên chức để quyết định mức bồi thường một phần hoặc toàn bộ chi phí đào tạo được tính theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 13 của Nghị định này;

4. Công chức, viên chức được giải quyết chế độ thôi việc hoặc phải bồi thường chi phí đào tạo có quyền khiếu nại đến cơ quan, đơn vị có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo hoặc đề nghị Tòa án giải quyết theo quy định của pháp luật;

Cơ quan, đơn vị khi nhận được khiếu nại của công chức, viên chức phải có trách nhiệm trả lời đương sự theo phân cấp quản lý và theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo;

5. Cơ quan, đơn vị có thẩm quyền quản lý công chức, viên chức có trách nhiệm lưu giữ hồ sơ của công chức, viên chức thôi việc, người phải bồi thường chi phí đào tạo;

Cơ quan, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền quản lý hồ sơ của công chức, viên chức phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật khi làm mất, làm hỏng hoặc làm sai lệch hồ sơ của công chức, viên chức thôi việc, người phải bồi thường chi phí đào tạo.

**Điều 4. Công chức, viên chức thôi việc do sắp xếp tổ chức, giảm biên chế**

Công chức, viên chức thôi việc do sắp xếp tổ chức, giảm biên chế theo quyết định của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền không thuộc đối tượng thực hiện chế độ thôi việc theo quy định của Nghị định này.

**CHƯƠNG II  
CHẾ ĐỘ THÔI VIỆC**

**Điều 5. Trường hợp công chức, viên chức được hưởng chế độ thôi việc**

1. Công chức có đơn tự nguyện xin thôi việc được cơ quan, đơn vị có thẩm quyền đồng ý bằng văn bản.

2. Viên chức được hưởng chế độ thôi việc trong các trường hợp sau:

a) Viên chức tuyển dụng trước ngày 1 tháng 7 năm 2003 có đơn tự nguyện xin thôi việc được cơ quan, đơn vị có thẩm quyền đồng ý bằng văn bản;

b) Viên chức tuyển dụng từ ngày 1 tháng 7 năm 2003 có đơn tự nguyện xin thôi việc được người đứng đầu đơn vị đồng ý chấm dứt hợp đồng làm việc;

c) Viên chức tuyển dụng từ ngày 1 tháng 7 năm 2003 hết thời hạn của hợp đồng làm việc mà không được người đứng đầu đơn vị ký tiếp hợp đồng làm việc.

**Điều 6. Trường hợp công chức, viên chức không được hưởng chế độ thôi việc**

1. Công chức, viên chức bị xử lý kỷ luật hình thức buộc thôi việc.

2. Công chức, viên chức tự ý bỏ việc hoặc xin thôi việc mà chưa được sự đồng ý của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền.

3. Viên chức đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc.

**Điều 7. Trường hợp công chức, viên chức chưa được giải quyết chế độ thôi việc**

1. Công chức, viên chức đang trong thời gian bị xem xét kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

2. Công chức, viên chức đang phải bồi thường thiệt hại vật chất theo quy định của pháp luật.

3. Viên chức đang thuộc một trong các trường hợp sau chưa được cho thôi việc theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 5 của Nghị định này:

a) Nghỉ phép hàng năm, nghỉ về việc riêng và những trường hợp nghỉ khác được người đứng đầu đơn vị cho phép;

b) Ốm đau hoặc bị tai nạn, bệnh nghề nghiệp đang điều trị, có xác nhận của cơ quan y tế có thẩm quyền từ cấp huyện trở lên;

c) Có thai, nghỉ thai sản, nuôi con dưới 12 (mười hai) tháng tuổi.

#### **Điều 8. Trợ cấp thôi việc**

Công chức, viên chức thôi việc theo quy định tại Nghị định này thì cứ mỗi năm làm việc được tính bằng 1/2 (một phần hai) tháng lương hiện hưởng (là mức lương theo ngạch, bậc) và các khoản phụ cấp hiện hưởng (nếu có gồm các khoản phụ cấp được đóng bảo hiểm xã hội) do nhà nước quy định; trường hợp thấp nhất cũng được hưởng bằng 1 (một) tháng lương hiện hưởng và các khoản phụ cấp hiện hưởng (nếu có) do Nhà nước quy định.

#### **Điều 9. Thời gian làm việc được tính trợ cấp thôi việc**

1. Thời gian làm việc được tính trợ cấp thôi việc đối với công chức quy định tại Nghị định này là tổng thời gian làm việc (cộng dồn) kể từ khi có quyết định tuyển dụng đến khi công chức có quyết định thôi việc của cơ quan có thẩm quyền.

Tổng thời gian làm việc bao gồm:

a) Thời gian công chức làm việc thực tế tại cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp nhà nước;

b) Thời gian làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước, lực lượng vũ trang mà chưa được hưởng trợ cấp thôi việc hoặc chưa được hưởng chế độ phục viên, chế độ xuất ngũ;

c) Thời gian được cơ quan, đơn vị ký hợp đồng lao động;

d) Thời gian được cơ quan, đơn vị cử đi đào tạo, bồi dưỡng;

đ) Thời gian nghỉ theo quy định tại các Điều 73, 74, 75 và Điều 78 của Bộ luật Lao động;

e) Thời gian nghỉ việc để chữa bệnh có giấy chứng nhận của cơ quan y tế có thẩm quyền từ cấp huyện trở lên và thời gian này được hưởng trợ cấp bảo hiểm xã hội;

g) Thời gian nghỉ sinh con theo quy định tại khoản 1 Điều 144 và khoản 1 Điều 117 của Bộ luật Lao động;

h) Thời gian bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự mà đã được cơ quan, tổ chức có thẩm quyền kết luận là oan, sai theo quy định tại Điều 45 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức;

i) Thời gian bị tạm đình chỉ công tác theo quy định tại Điều 41 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức;

k) Thời gian chấp hành hình phạt theo bản án, quyết định của Tòa án (trường hợp được hưởng án treo, cải tạo không giam giữ) và trong thời gian này được cơ quan, đơn vị bố trí làm việc.

2. Thời gian làm việc được tính trợ cấp thôi việc đối với viên chức quy định tại Nghị định này:

a) Viên chức được tuyển dụng trước ngày 1 tháng 7 năm 2003: là tổng thời gian làm việc (cộng dồn) kể từ khi có quyết định tuyển dụng đến khi viên chức có quyết định thôi việc của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền;

Tổng thời gian làm việc bao gồm thời gian quy định tại các điểm a, b, c, d, đ, e, g, h, i và k khoản 1 Điều 9 của Nghị định này;

b) Viên chức được tuyển dụng từ ngày 1 tháng 7 năm 2003: là tổng thời gian làm việc theo hợp đồng làm việc (cộng dồn) tại đơn vị đó đến khi viên chức có quyết định thôi việc của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền.

Tổng thời gian làm việc bao gồm:

- Thời gian viên chức làm việc thực tế theo hợp đồng làm việc tại đơn vị nơi viên chức được cơ quan, đơn vị có thẩm quyền cho thôi việc;

- Thời gian tham gia lực lượng vũ trang thuộc thời gian viên chức làm việc theo hợp đồng làm việc tại đơn vị nơi viên chức được cơ quan, đơn vị có thẩm quyền cho thôi việc mà thời gian này chưa được hưởng trợ cấp thôi việc hoặc chưa được hưởng chế độ phục viên, chế độ xuất ngũ;

- Thời gian quy định tại các điểm d, đ, e, g, h, i và k khoản 1 Điều 9 của Nghị định này thuộc thời gian làm việc theo hợp đồng làm việc tại nơi viên chức được cơ quan, đơn vị có thẩm quyền cho thôi việc.

3. Thời gian làm việc để tính trợ cấp thôi việc được quy định tại Điều 9 của Nghị định này là thời gian có đóng bảo hiểm xã hội tại cơ quan, đơn vị của Nhà nước.

4. Cách tính thời gian làm việc đối với tháng lẻ được quy định như sau:

a) Từ 1 (một) tháng đến dưới 7 (bảy) tháng thì được tính bằng 1/2 (một phần hai) năm làm việc;

b) Từ đủ 7 (bảy) tháng đến 12 (mười hai) tháng thì được tính bằng 1 (một) năm làm việc.

## **Điều 10. Kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc**

Kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc được quy định như sau:

1. Trong các cơ quan nhà nước thì nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc đối với công chức do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương lấy trong chi phí hoạt động thường xuyên đã được cơ quan có thẩm quyền giao hàng năm;

2. Trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước:

a) Đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước cấp toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên; đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên thì nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc lấy trong chi phí hoạt động thường xuyên của đơn vị, bao gồm chi phí hoạt động được cơ quan có thẩm quyền giao và nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp theo quy định của pháp luật;

b) Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm chi phí hoạt động thường xuyên thì nguồn kinh phí chi trả trợ cấp thôi việc lấy trong chi phí hoạt động thường xuyên của đơn vị.

## **Điều 11. Các chế độ khác**

1. Công chức, viên chức thôi việc được hưởng trợ cấp thôi việc theo quy định tại Điều 8 của Nghị định này, được hưởng trợ cấp xã hội, bảo hiểm xã hội và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

2. Công chức, viên chức thôi việc quy định tại Điều 5 của Nghị định này được chính quyền địa phương giúp đỡ, đăng ký hộ khẩu và tạo điều kiện để làm ăn sinh sống.

## **CHƯƠNG III**

### **CHẾ ĐỘ BỒI THƯỜNG CHI PHÍ ĐÀO TẠO**

**Điều 12. Trường hợp công chức, viên chức phải bồi thường chi phí đào tạo**

1. Công chức, viên chức sau khi được cử đi đào tạo mà chưa hết thời gian yêu cầu phục vụ quy định tại khoản 2 Điều 13 của Nghị định này mà tự ý bỏ việc hoặc đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc.

2. Công chức, viên chức đang trong thời gian được cử đi đào tạo tự ý bỏ việc hoặc đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc.

**Điều 13. Các khoản chi phí đào tạo được tính để bồi thường và cách tính chi phí bồi thường**

1. Các khoản chi phí đào tạo được tính để bồi thường bao gồm: các khoản chi cho khóa đào tạo (bao gồm cả chi phí đi lại) tính theo từng người được đào tạo có thời gian từ 3 (ba) tháng trở lên từ nguồn ngân sách nhà nước, từ nguồn tài chính viện trợ chính thức của nước ngoài cho Việt Nam, từ nguồn tài chính của cơ quan, đơn vị.

2. Cách tính chi phí bồi thường:

a) Đối với công chức, viên chức đang trong thời gian được cử đi đào tạo mà tự ý bỏ việc, đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc hoặc trở về cơ quan, đơn vị mà tự ý bỏ việc, đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc ngay thì phải bồi thường toàn bộ chi phí đào tạo của khóa học đó.

b) Đối với các trường hợp khác thì chi phí bồi thường được tính như sau:

Căn cứ vào thời gian yêu cầu phục vụ và thời gian công chức, viên chức làm việc liên tục tại cơ quan, đơn vị sau khi hoàn thành khóa đào tạo và tổng chi phí của khóa đào tạo để tính mức bồi thường như sau:

$$\text{Chi phí đào tạo phải bồi thường} = \frac{\text{Thời gian yêu cầu phục vụ} - \text{Thời gian làm việc sau khi đào tạo}}{\text{Thời gian yêu cầu phục vụ}} \times \text{Tổng chi phí của khóa đào tạo}$$

Trong đó: thời gian yêu cầu phục vụ được quy định gấp 3 (ba) lần so với thời gian của khóa đào tạo.

**Điều 14. Hội đồng xét bồi thường chi phí đào tạo và quy trình xét bồi thường**

1. Hội đồng xét bồi thường chi phí đào tạo do người đứng đầu cơ quan, đơn vị quyết định thành lập. Hội đồng có 5 thành viên gồm:

a) Người đứng đầu cơ quan, đơn vị hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, đơn vị là Chủ tịch Hội đồng;

b) Đại diện lãnh đạo tổ chức công đoàn cùng cấp hoặc đại diện công đoàn cơ quan, đơn vị là ủy viên;

c) Người phụ trách công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức, viên chức của bộ phận tổ chức cán bộ của cơ quan, đơn vị là ủy viên;

d) Người phụ trách bộ phận tài chính - kế toán của cơ quan, đơn vị là ủy viên;



đ) Người phụ trách trực tiếp cơ quan, đơn vị của người phải bồi thường là ủy viên;

Hội đồng làm việc theo nguyên tắc tập thể, biểu quyết theo đa số. Hội đồng chỉ tiến hành họp xem xét khi có đủ các thành viên Hội đồng.

2. Quy trình xét bồi thường chi phí đào tạo được thực hiện theo trình tự sau:

Chủ tịch Hội đồng công bố thành phần tham gia, cử thư ký;

Người phụ trách công tác đào tạo, bồi dưỡng của bộ phận tổ chức cán bộ báo cáo nội dung liên quan đến việc bồi thường và các quy định về chế độ bồi thường;

Người phụ trách bộ phận tài chính - kế toán báo cáo mức bồi thường theo quy định tại khoản 2 Điều 13 của Nghị định này;

Người phụ trách trực tiếp cơ quan, đơn vị của người phải bồi thường báo cáo quá trình công tác của người phải bồi thường;

Hội đồng thảo luận và bỏ phiếu kín về mức bồi thường sau khi căn cứ vào quy định tại khoản 3 Điều 3 của Nghị định này. Kiến nghị mức bồi thường của Hội đồng được lập thành văn bản đề nghị cơ quan, đơn vị có thẩm quyền hoặc người đứng đầu đơn vị sự nghiệp của Nhà nước quyết định;

Hội đồng tự giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ.

#### **Điều 15. Thu hồi chi phí bồi thường**

1. Người bồi thường chi phí đào tạo có trách nhiệm nộp trả khoản tiền phải bồi thường cho bộ phận tài chính - kế toán của cơ quan, đơn vị trong thời hạn 3 (ba) tháng kể từ khi có quyết định của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền.

2. Chi phí bồi thường đào tạo được giải quyết như sau:

a) Đối với các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước cấp toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên thì chi phí bồi thường đào tạo được nộp vào ngân sách nhà nước;

b) Đối với đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm chi phí hoạt động thường xuyên; đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên thì chi phí bồi thường đào tạo do đơn vị sự nghiệp quyết định trong cân đối thu, chi để thực hiện các hoạt động về đào tạo của đơn vị theo quy định của pháp luật.

3. Trường hợp người phải bồi thường chi phí đào tạo không thực hiện nộp trả khoản tiền theo quy định tại khoản 1 Điều này thì cơ quan, đơn vị không làm thủ tục chuyển trả sổ bảo hiểm và xác nhận các giấy tờ cần thiết khác, đồng thời có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết.

**CHƯƠNG IV**  
**ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

**Điều 16. Hiệu lực thi hành**

1. Nghị định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.
2. Nghị định này thay thế Nghị định số 96/1998/NĐ-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức.

**Điều 17. Trách nhiệm hướng dẫn thi hành**

1. Bộ trưởng Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm hướng dẫn thi hành Nghị định này.
2. Bộ trưởng Bộ Tài chính chịu trách nhiệm hướng dẫn việc quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí chi trả chế độ thôi việc và kinh phí thu hồi bồi thường chi phí đào tạo.
3. Cơ quan có thẩm quyền của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội căn cứ các quy định tại Nghị định này hướng dẫn áp dụng đối với các cơ quan, đơn vị thuộc tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

**Điều 18. Trách nhiệm thi hành**

Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**Thủ tướng**  
**PHAN VĂN KHÁI**

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS Lê Sĩ Dục: *Cải cách bộ máy hành chính cấp Trung ương trong công cuộc đổi mới hiện nay ở nước ta (sách tham khảo)*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2000.
2. TS Thăng Văn Phúc (chủ biên): *Cải cách hành chính nhà nước - thực trạng, nguyên nhân và giải pháp (sách tham khảo)*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2001.
3. TS Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên): *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam (sách tham khảo)*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2001.
4. TS Lê Quốc Hùng: *Thống nhất phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, H. 2004.
5. TS Thăng Văn Phúc: *Cải cách thủ tục hành chính*; đăng trong cuốn: *Cải cách hành chính - vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy nhà nước*, Nxb Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2004.
6. PGS, TS Lê Chi Mai: *Tăng cường cải cách tài chính công nhằm thúc đẩy cải cách hành chính*; đăng trong cuốn: *Cải cách hành chính - vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy nhà nước*, Nxb Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2004.
7. TS Thăng Văn Phúc: *Cải cách hành chính theo cơ chế một cửa, một dấu*; đăng trong cuốn: *Cải cách hành chính - vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy nhà nước*, Nxb Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2004.
8. Trung tâm nghiên cứu khoa học tổ chức quản lý: *Cải cách hành chính - vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy nhà nước*, Nxb Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2004.
9. PGS, TS Bùi Xuân Đức: *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb Tư pháp, H. 2004.
10. TS Lê Minh Thông (chủ biên): *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, H. 2001.

11. TS Nguyễn Đình Lộc: *Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước của dân, do dân, vì dân*, Nxb Quân đội nhân dân, H. 1998.

12. Nguyễn Quang Vi: *Tiến trình cải cách hành chính ở nước ta - một số đánh giá chung*; đăng trong cuốn: *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2001, tr. 21-33.

13. PGS, TS Bùi Thế Vinh, TS Nông Phú Bình, Th.s Nguyễn Quang Minh, Vũ Thị Thịnh: *Các rào cản trong cải cách hành chính và nguyên nhân*; đăng trong cuốn: *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2001, tr. 33-57.

14. Th.s Nguyễn Thị Châm, TS Đinh Tuy Hòa, Nguyễn Hồng: *Đặc điểm, nguyên tắc cải cách hành chính*; đăng trong cuốn: *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2001, tr. 58-76.

15. GS Mai Hữu Khuê, PGS, TS Bùi Văn Nhơn: *Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1995.

16. Th.s Bùi Ngọc Sơn: *Góp phần nghiên cứu hiến pháp và nhà nước pháp quyền*, Nxb Tư pháp, H. 2005.

17. *Văn kiện của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2005.

18. PTS. Nguyễn Văn Niên: *Xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam - một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, H. 1996.

19. *Tập văn bản về công tác cải cách hành chính*, Nxb Quân đội nhân dân, H. 2002.

20. Luật gia Trần Mộng Lang (Sưu tầm và giới thiệu): *Hiến pháp Việt Nam từ năm 1946 đến năm 2001*, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, năm 2002.

## MỤC LỤC

	Trang
<i>Lời nhà xuất bản</i>	5
<i>Phần thứ nhất</i>	
<b>HIẾN PHÁP NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM NĂM 1992</b> <i>(Đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001-QH10 ngày 25-12-2001 của Quốc hội)</i>	<b>7</b>
<i>Phần thứ hai</i>	
<b>CÁC QUAN ĐIỂM CƠ BẢN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM TRONG LỊCH SỬ</b>	<b>45</b>
A. Các quan điểm cơ bản về Nhà nước pháp quyền trong lịch sử	47
B. Quá trình hình thành và phát triển Nhà nước pháp quyền Việt Nam trong lịch sử	88
<i>Phần thứ ba</i>	
<b>CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH - VẤN ĐỀ CẤP BÁCH ĐỔI MỚI VÀ HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM</b>	<b>113</b>
A. Quan điểm, chủ trương về cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước trong những năm qua	115
B. Một số vấn đề về quá trình cải cách hành chính ở nước ta trong thời gian qua	144
C. Đặc điểm, nguyên tắc và những quan điểm cơ bản chỉ đạo đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước hiện nay	166
D. Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay	193

*Phần thứ tư*

**MỘT SỐ VĂN BẢN PHÁP LUẬT  
VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC** 271

- A. Những quy định chung về phương hướng cải cách hành chính 273
- B. Một số quy định về cải cách thể chế 320
- C. Một số quy định pháp luật về cải cách bộ máy hành chính nhà nước 374
- D. Một số quy định về đổi mới, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức 503
- E. Một số quy định về cải cách tài chính công 546
- Tài liệu tham khảo* 562

Bản sao lưu trữ



---

---

**ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH  
XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN  
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

*Chịu trách nhiệm xuất bản*

**PHẠM QUANG ĐỊNH**

*Chịu trách nhiệm bản thảo*

**PHẠM BÁ TOÀN**

*Biên tập*

**ĐẬU XUÂN LUẬN - ĐÌNH VĂN THIÊN**

*Vẽ bìa: MAI THƠ Trình bày: LAN ANH*

*Sửa bản in: THU THỦY - TRÀ MY - LAN ANH*

**Nhà xuất bản Quân đội nhân dân**

23 Lý Nam Đế, Hà Nội, ĐT: 8455766 - 7470780; Fax: (04)7471106

**Chi nhánh tại phía Nam**

Số 8 Nguyễn Bình Khiêm, phường Đa Kao,  
Quận 1, TP. Hồ Chí Minh; ĐT (069) 667452. (08) 9111563

---

---



---

---

**ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH  
XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN  
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Bắt đầu in: 5-2006  
In xong: 6-2006  
Nộp lưu chiểu: 6-2006  
Khổ sách: 19 x 27  
Số trang: 568  
Số lượng: 2.040  
Số xuất bản: 422/2006/CXB/1-133/QĐND  
Sắp chữ tại: Nxb Quân đội nhân dân  
In và đóng sách tại: Cty In KHKT  
Số in: 204

---

---

# **ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

... "Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ sẽ tập trung sức đẩy mạnh cải cách toàn diện nền hành chính quốc gia theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền và thực hiện dân chủ; xây dựng hệ thống hành chính, trước hết là Chính phủ, trong sạch vững mạnh, sâu sát và gắn bó với dân, hết lòng phục vụ nhân dân. Kiên quyết, kiên trì thực hiện đồng bộ các giải pháp phòng chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, xem đây là một trọng tâm công tác của Chính phủ trong thời gian tới" ...

*(Trích phát biểu khi nhậm chức của tân  
Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng.  
Báo Thanh niên ngày 28-6-2006)*

**Giá: 290.000đ**