

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHỦ THỂ, ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGUYÊN TẮC ÁP DỤNG CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG

I. Chủ thể và đối tượng của hành chính công

Chính phủ là gì? Có ba cách hiểu về chính phủ.

Cách hiểu thứ nhất cho rằng chính phủ là tên gọi chung của các cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm cơ quan lập pháp, cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp. Cách hiểu này đồng hóa khái niệm chính phủ với khái niệm nhà nước.

Cách hiểu thứ hai cho rằng chính phủ bao gồm các cơ quan hành chính và các cơ quan độc lập, có quyền hành chính nhất định được thành lập theo quy định của pháp luật.

Cách hiểu thứ ba cho rằng chính phủ chỉ là cơ quan hành chính.

Ở đây, khái niệm chính phủ bao gồm các cơ quan hành chính của chính phủ và các tổ chức hành chính độc lập.

Chủ thể của hành chính công là các tổ chức quản lý công cộng, chủ yếu là các cơ quan hành chính của nhà nước. Cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp không phải là chủ thể của hành chính công. Ngoài các cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức quản lý công cộng còn bao gồm các cơ quan hành chính độc lập, có quyền hành chính nhất định, được thành lập theo quy định của pháp luật.

Các cơ quan hành chính nhà nước là những cơ quan hành chính công, được thành lập theo quy định của pháp luật, bao gồm nhiều cấp, từ chính phủ trung ương đến cơ quan chính quyền các cấp tạo nên chủ thể của hành chính công, phát huy vai trò của chính phủ ở các mức độ khác nhau. Nói chung, chính phủ trung ương phụ trách việc cung cấp các sản phẩm công cộng mang tính chất toàn quốc như quốc phòng, ngoại giao, tiền tệ, ngân hàng, đường sắt toàn quốc, quốc lộ, tức là những công việc công cộng mang tính chất toàn quốc, chính quyền địa phương phụ trách việc cung cấp các sản phẩm công cộng mang tính chất địa phương như đường sắt địa phương, đường ô tô địa phương, cơ sở hạ tầng địa phương, y tế và giáo dục địa phương, tức là những công việc công cộng mang tính chất địa phương. Các ủy ban đường phố, ủy ban thôn là tổ chức tự trị ở cơ sở, mang tính chất quần chúng, chịu trách nhiệm cung cấp những sản phẩm

công cộng trong địa bàn cư trú như hòa giải nhân dân, bảo vệ trị an, vệ sinh công cộng.

Các tổ chức hành chính độc lập tuy không phải là cơ quan hành chính của chính phủ nhưng được thành lập theo quy định của pháp luật, có quyền hành chính nhất định và là cơ quan quản lý công cộng chuyên ngành, mang tính chuyên nghiệp tương đối cao. Ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển, loại hình tổ chức quản lý này tương đối nhiều và đã phát huy tác dụng độc đáo mà cơ quan hành chính của chính phủ không có. Thí dụ, Ủy ban dự trữ Liên bang ở Mỹ, Ủy ban tài trợ đại học ở Anh, Ủy ban nghiên cứu khoa học ở Hà Lan là những cơ quan hành chính độc lập, không phải là cơ quan của chính phủ.

Đối tượng của hành chính công

Đối tượng của hành chính công là những công việc công cộng. Tùy theo phạm vi lớn nhỏ, công việc công cộng có thể chia làm bốn loại: công việc quốc gia, công việc cộng đồng, công việc địa phương, công việc công dân. Công việc quốc gia là những công việc hành chính thống nhất mang tính chất toàn quốc. Thí dụ, việc xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội mang tính chất toàn quốc, quốc phòng, ngoại giao, hợp tác kinh tế kỹ thuật với nước ngoài, xây dựng cơ quan nhà nước, giám sát hải quan, công việc an ninh quốc gia và trật tự công cộng, công việc điều hòa sự phát triển giữa các khu vực trong phạm vi toàn quốc. Công việc cộng đồng là những công việc liên quan đến nhiều địa phương, nhiều tập đoàn lợi ích, vượt ra ngoài một khu vực hành chính, cần có sự hợp tác, điều hòa của nhiều phía, bao gồm việc chính trị môi trường lưu vực, công việc hợp tác giữa các vùng kinh tế lớn, công việc phòng chống tội phạm liên khu vực v.v... Công việc địa phương là những công việc hành chính mang tính chất địa phương. Thí dụ, việc quản lý sự nghiệp công cộng trong thành phố, công việc vệ sinh, chỉnh trang thành phố, giao thông công cộng trong thành phố. Công việc công dân là những công việc liên quan đến quyền lợi công dân như quản lý hộ tịch, khống chế nhân khẩu, công tác đối với người cao tuổi.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, trách nhiệm chủ yếu của hành chính công là sản xuất và cung cấp các sản phẩm công cộng, do đó phải thiết lập hệ thống sản phẩm công cộng của chính phủ một cách khoa học, toàn diện, công bằng. Hệ thống sản phẩm công cộng của chính phủ cấu thành phạm vi những

công việc công cộng mà chính phủ quản lý. Xét theo loại hình của nó, hệ thống sản phẩm công cộng của chính phủ bao gồm:

Thứ nhất, đó là sản phẩm công cộng về kinh tế. Thí dụ, chiến lược phát triển kinh tế quốc dân và quy hoạch chỉ đạo trung, dài hạn, quy hoạch phát triển kỹ thuật và khai thác tài nguyên, chính sách tài chính và chính sách phân phối thu nhập, chính sách ngành nghề, lập pháp và tư pháp kinh tế, giám sát chất lượng sản phẩm, quản lý lao động, xây dựng các công trình trọng điểm, xây dựng cơ sở kỹ thuật hạ tầng.

Thứ hai là các sản phẩm công cộng về chính trị, ví dụ như ngoại giao, quốc phòng, công an, hải quan, quản lý cơ quan nhà nước.

Thứ ba là các sản phẩm công cộng về xã hội. Thí dụ, bảo hiểm xã hội, phúc lợi xã hội, cứu tế xã hội, xây dựng chính quyền cơ sở, công tác tự quản ở phường xã, quản lý sự nghiệp công cộng ở thành phố, quản lý các phương tiện công cộng, quản lý đất đai ở thành phố, quy hoạch đô thị, bảo vệ môi trường và vệ sinh môi trường, bảo vệ sức khỏe, phòng dịch.

Thứ tư là các sản phẩm công cộng về khoa học kỹ thuật, giáo dục, văn hóa như chiến lược giáo dục, pháp quy về giáo dục, giáo dục phổ thông, tài trợ giáo dục đại học, chiến lược phát triển khoa học kỹ thuật, xây dựng hệ thống sáng chế phát minh, tài trợ nghiên cứu khoa học cơ bản, kỹ thuật cao, phổ biến khoa học, xây dựng văn hóa dân tộc, bảo vệ di sản văn hóa, tài trợ hoạt động thể thao quần chúng, thể thao thi đấu.

II. Phạm vi và nguyên tắc áp dụng của hành chính

Phạm vi của hành chính công

Phạm vi của hành chính công là quản lý các lĩnh vực công cộng. Lĩnh vực công cộng bao gồm lĩnh vực công cộng cơ bản và lĩnh vực công cộng hỗn hợp. Lĩnh vực tư nhân không thuộc phạm vi của hành chính công. Lĩnh vực tư nhân có 2 loại: lĩnh vực do cơ chế thị trường phát huy tác dụng và lĩnh vực do cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội phát huy tác dụng. Chính phủ không thể can dự vào cơ chế thị trường và cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội. Tác dụng của cơ chế thị trường bao trùm toàn xã hội, nhưng chính phủ có thể điều tiết những vấn đề mà thị trường không giải quyết được. Cơ chế tự quản của các tổ chức xã hội

là sự bổ sung cho cơ chế chính phủ và cơ chế thị trường, là phương thức để giải quyết những vấn đề mà cơ chế chính phủ và cơ chế thị trường không giải quyết được. Chính phủ không thể cung cấp sản phẩm tư nhân. Nhưng các tổ chức phi chính phủ và tư nhân có thể tham gia việc cung cấp một số sản phẩm công cộng hỗn hợp.

Những nguyên tắc của hành chính công

Có 3 nguyên tắc về hành chính công. Đó là nguyên tắc pháp trị, nguyên tắc phục vụ, nguyên tắc hiệu quả. Ba nguyên tắc này kết hợp chặt chẽ với nhau. Cụ thể là:

Nguyên tắc pháp trị

Kinh tế thị trường là kinh tế pháp trị. Theo đó, nhà nước sử dụng pháp luật như một công cụ cai trị, thống trị xã hội. Trong điều kiện của kinh tế thị trường hiện đại, chính phủ công cộng là chính phủ làm việc theo pháp luật. Theo quy định của hiến pháp, cơ quan quản lý công cộng phải chịu sự giám sát về pháp luật của cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp. Các đạo luật do cơ quan lập pháp thông qua là căn cứ làm việc của các cơ quan hành chính. Cơ quan tư pháp giám sát hoạt động của cơ quan hành chính. Các tổ chức của Chính phủ được thành lập theo quy định của pháp luật, hoạt động trong phạm vi do pháp luật quy định, không được vượt quá phạm vi mà pháp luật ủy quyền. Các cơ quan hành chính tồn tại trong thời hạn do pháp luật quy định, quá thời hạn đó phải giải tán. Các hành vi hành chính phải theo đúng pháp luật và trình tự do pháp luật quy định, nếu không sẽ bị coi là vi phạm pháp luật. Cơ quan hành chính và nhân viên của nó có quyền đưa ra những quyết định hành chính, nhưng có sự ràng buộc, đó là những quyết định ấy không được vượt quá giới hạn và quy định của pháp luật.

Nguyên tắc phục vụ

Hành chính công phải phục vụ nhân dân. Chính phủ là Chính phủ chung. Nhân viên chính phủ là công bộc của nhân dân. Kinh phí hành chính công lấy từ tiền thuế do nhân dân đóng góp. Do đó, chính phủ phải phục vụ nhân dân, phục vụ những người nộp thuế. Hoạt động của Chính phủ phải thỏa mãn nhu cầu công cộng của xã hội, cung cấp các sản phẩm công cộng một cách toàn diện, chất lượng tốt, phục vụ tốt công dân. Hoạt động hành chính công không phải là quản

lý quần chúng nhân dân theo kiểu chỉ huy mà là quản lý theo kiểu dân chủ và phục vụ. Hành chính công phải quán triệt nguyên tắc công dân là trên hết. Chính phủ phải bảo vệ lợi ích của quần chúng nhân dân. Đó là cách phục vụ nhân dân tốt nhất, coi khách hàng của mình là trên hết. Chính phủ phải công khai đưa ra những cam kết về chất lượng của dịch vụ công cộng, coi quần chúng nhân dân là khách hàng và cũng là thượng đế của mình. Trình tự phục vụ phải thuận tiện cho dân, việc cung cấp sản phẩm và thu phí phải thuận tiện cho dân, thủ tục phải đơn giản, thực hiện cơ chế một cửa, trình tự làm việc và phương thức làm việc phải công khai để quần chúng nhân dân tiện giám sát. Chất lượng phục vụ phải tốt nhất, chi phí thấp nhất.

Nguyên tắc hiệu quả

Hành chính công phải đạt được sự thống nhất của 3 yêu cầu: Kinh tế, hiệu quả, chất lượng. Kinh tế có nghĩa là cung cấp được những dịch vụ công cộng chất lượng tốt bằng nhân lực, tài lực, vật lực tương đối ít. Hiệu quả có nghĩa là làm được nhiều việc trong phạm vi dự toán cho phép, mang lại nhiều lợi ích cho xã hội, công bằng và đúng đắn, tránh sai lầm khi đưa ra những quyết định hành chính. Chất lượng ở đây có nghĩa là thuận tiện cho quần chúng nhân dân, trình tự phải công khai, nhân dân hài lòng. Cơ quan hành chính và nhân viên của nó phải có ý thức vươn lên, học tập những đơn vị làm tốt, những địa phương làm tốt, những nước làm tốt, đòi hỏi mình phải làm việc với những tiêu chuẩn cao nhất.

Tác dụng của hành chính công

Hành chính công có liên quan đến mức độ thỏa mãn các nhu cầu công cộng của xã hội, liên quan đến tiền bộ kinh tế, xã hội của một quốc gia, đến sức mạnh của một nước, sự hưng thịnh, suy yếu của một dân tộc. Tác dụng của hành chính công chủ yếu có 4 mặt: tác dụng dẫn đường, tác dụng quản chế, tác dụng phục vụ, tác dụng giúp đỡ.

Dẫn đường là tác dụng cơ bản của hành chính công

Đó là sự thể hiện cụ thể của chức năng “hoa tiêu” và “cầm lái” của chính phủ. Chính phủ phải xuất phát từ việc tăng cường năng lực cạnh tranh quốc gia, dân tộc để phát huy vai trò chủ đạo trong các lĩnh vực quyết định vận mệnh và

tiền đồ quốc gia như chính trị, kinh tế, giáo dục, khoa học kỹ thuật, đặc biệt là làm cho của cải của toàn quốc và toàn dân tộc giữ được vị trí hàng đầu trong tổng số của cải toàn thế giới, nâng cao sức mạnh tổng hợp và năng lực cạnh tranh của đất nước trên trường quốc tế, nâng cao năng lực ứng biến của toàn xã hội.

Tác dụng quản chế

Tức là chính phủ phát huy năng lực quản lý công cộng mang tính quyền uy, cưỡng chế để xử lý, điều hòa các quan hệ, xã hội và lợi ích xã hội, bảo đảm cho xã hội vận hành tốt. Sự quản chế của chính phủ bao gồm sự quản chế mang tính chất xã hội và sự quản chế mang tính chất kinh tế. Sự quản chế mang tính chất xã hội là những quản chế nhằm bảo đảm công bằng, ổn định xã hội, bảo đảm công bằng trong phân phối thu nhập, xóa bỏ sự phân biệt đối xử trong xã hội. Thí dụ, quy định mức lương tối thiểu trong các xí nghiệp, quy định thời gian làm việc, tiêu chuẩn an toàn lao động. Sự quản chế mang tính chất kinh tế bao gồm việc duy trì sự ổn định của kinh tế vĩ mô, sự nhịp nhàng trong các quan hệ kinh tế vĩ mô, sự giám sát, quản lý hữu hiệu đối với thị trường. Thí dụ, quy định tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm, tiêu chuẩn kỹ thuật, bảo vệ môi trường, buộc các xí nghiệp phải tuân theo.

Tác dụng phục vụ

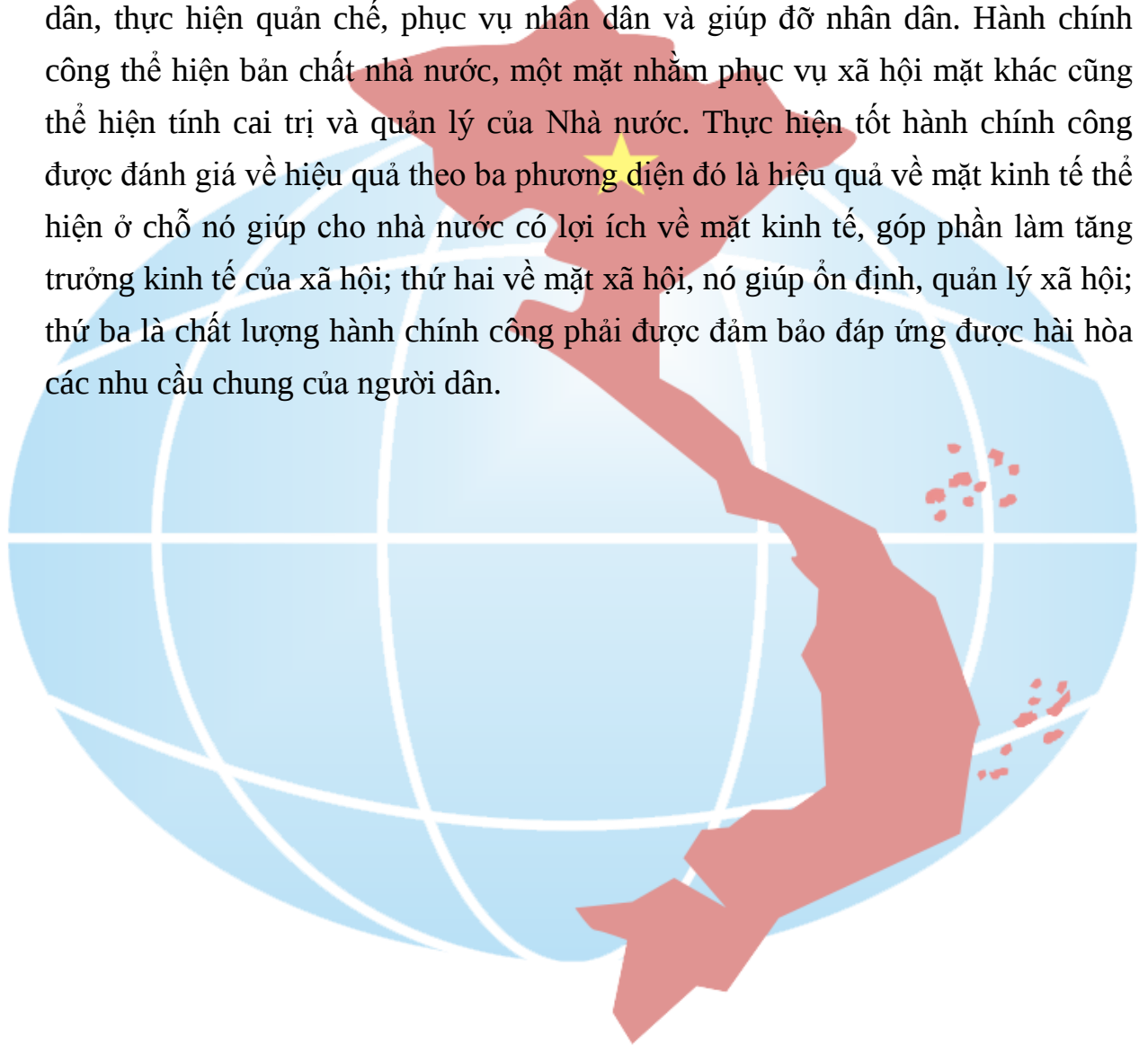
Có nghĩa là nhà nước cung cấp sản phẩm công cộng, xây dựng sự nghiệp công cộng, cung cấp phương tiện công cộng để phục vụ toàn xã hội nhằm bảo đảm sự vận hành bình thường và phát triển lâu dài của xã hội. Thí dụ, cung cấp cho xã hội những sản phẩm công cộng cơ bản như quốc phòng, an ninh, giáo dục phổ thông, y tế công cộng và vệ sinh phòng dịch, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.

Tác dụng giúp đỡ

Có nghĩa là sự giúp đỡ của chính phủ đối với các địa phương nghèo, đối với những người có hoàn cảnh khó khăn. Thí dụ, việc giúp đỡ người nghèo, cứu tế xã hội, phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội v.v...

Như vậy, có thể thấy rằng chủ thể của hành chính công chỉ là các cơ quan nhà nước hoặc các tổ chức, cá nhân được nhà nước ủy quyền thực hiện công

việc công cộng đáp ứng nhu cầu của xã hội. Hoạt động công cộng này tùy theo phạm vi mà ở tầm địa phương hoặc quốc gia. Hành chính công có những tác dụng nhất định trong quản lý nhà nước theo đó nhà nước dẫn đường cho nhân dân, thực hiện quản chế, phục vụ nhân dân và giúp đỡ nhân dân. Hành chính công thể hiện bản chất nhà nước, một mặt nhằm phục vụ xã hội mặt khác cũng thể hiện tính cai trị và quản lý của Nhà nước. Thực hiện tốt hành chính công được đánh giá về hiệu quả theo ba phương diện đó là hiệu quả về mặt kinh tế thể hiện ở chỗ nó giúp cho nhà nước có lợi ích về mặt kinh tế, góp phần làm tăng trưởng kinh tế của xã hội; thứ hai về mặt xã hội, nó giúp ổn định, quản lý xã hội; thứ ba là chất lượng hành chính công phải được đảm bảo đáp ứng được hài hòa các nhu cầu chung của người dân.



TTBD ĐBDC