

# Quyết định hành chính nhà nước - Một số vấn đề lý luận

Phạm Hồng Thái\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 26 tháng 4 năm 2013

Chỉnh sửa ngày 29 tháng 5 năm 2013, chấp nhận đăng ngày 10 tháng 6 năm 2013

**Tóm tắt:** Bài báo phân tích các quan điểm khoa học của các nhà khoa học trong và ngoài nước về quyết định hành chính nhà nước và đưa ra quan điểm mới về quyết định hành chính nhà nước, các đặc điểm và hiệu quả của quyết định hành chính nhà nước.

Nhà nước không trực tiếp tạo nên giá trị vật chất và tinh thần, mà tạo cho xã hội một trật tự pháp luật thông qua hoạt động ban hành các quyết định pháp luật. Trật tự đó tùy thuộc vào chất lượng sản phẩm hoạt động nhà nước - các quyết định pháp luật. Trong đó, quyết định hành chính nhà nước chiếm tỷ trọng rất lớn, được ban hành thường xuyên, trực tiếp liên quan tới đời sống hàng ngày của cá nhân và tổ chức.

Trong thực tiễn không ít những trường hợp quyết định hành chính nhà nước không đáp ứng các yêu cầu hợp pháp và hợp lý, xâm phạm tới lợi ích nhà nước, xã hội, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức dẫn đến những khiếu nại, khiếu kiện, nhiều khi dẫn đến khiếu kiện đông người, kéo dài làm ảnh hưởng tới trật tự, trị an và an toàn xã hội.

Trong khoa học pháp lý trong và ngoài nước cũng có nhiều quan niệm khác nhau về

quyết định hành chính nhà nước. Vì vậy, việc nghiên cứu về quyết định hành chính nhà nước nhằm định hướng cho nhận thức, hoạt động thực tiễn của các cơ quan, tổ chức trong xây dựng và ban hành quyết định hành chính nhà nước, góp phần phục vụ cho cải cách hành chính nhà nước là cần thiết.

## 1. Quan niệm về quyết định hành chính hành chính nhà nước

Trong khoa học Luật hành chính, khoa học Hành chính Việt Nam, các nhà khoa học sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau “quyết định quản lý nhà nước”, “quyết định quản lý hành chính Nhà nước”, “quyết định hành chính”, “quyết định hành chính Nhà nước” để chỉ những quyết định do các cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác, hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành khi thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước ban hành. Việc sử dụng những thuật ngữ này là do chịu ảnh hưởng của nhiều nền khoa

\*ĐT: 84-4-7547787

E-mail: thaihanapa@yahoo.com

học khác nhau: của Liên Xô (cũ), của phương tây đã du nhập vào Việt Nam qua nhiều giai đoạn khác nhau, đồng thời còn do mục đích, cách tiếp cận khi nghiên cứu từ nhiều góc độ khoa học khác nhau (khoa học Quản lý nhà nước, khoa học Hành chính, khoa học Luật).

Trong khoa học Luật hành chính Việt Nam và nước ngoài các nhà khoa học khi nghiên cứu về quyết định hành chính từ góc nhìn pháp luật, đều coi quyết định hành chính nhà nước là một loại quyết định pháp luật, do đó có những tính chất chung của quyết định pháp lý: tính ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan ban hành; tính pháp lý thể hiện ở hệ quả tác động của quyết định hành chính; tính dưới luật của quyết định hành chính. Nhưng lại có những quan niệm khác nhau về quyết định hành chính nhà nước, do có quan niệm khác nhau về cách thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật của quyết định hành chính.

Trong Luật hành chính Cộng hòa Pháp quan niệm “văn bản hành chính đơn phương là văn bản do cơ quan hành chính – cơ quan duy nhất ban hành, thể hiện sự tham gia của cơ quan hành chính vào việc thực hiện chức năng ban hành quy phạm pháp luật của Nhà nước”, “việc xác định văn bản hành chính đơn phương không dễ dàng, bên cạnh việc phân biệt văn bản hành chính đơn phương với hợp đồng” [1].

Việc định nghĩa “văn bản” là “văn bản” chưa thể hiện tính khoa học khi diễn đạt những khái niệm khoa học, thực chất văn bản hành chính đơn phương là một loại văn bản pháp luật, là hình thức thể hiện của quyết định pháp luật.

Từ góc nhìn của quyền lực hành chính nhà nước GS.TSKH. Đ.N. Bakhrác - một học giả người Nga quan niệm: “Quyết định hành chính nhà nước - là một loại quyết định pháp luật dưới luật, chính thức, đặc biệt, do các chủ thể quyền lực hành chính nhà nước ban hành trong

quá trình hoạt động chấp hành và điều hành, chứa đựng ý chí quyền lực đơn phương và dẫn đến những hệ quả pháp lý nhất định” [2].

Khi đưa ra định nghĩa này, tác giả đã phân biệt quyết định hành chính nhà nước với quyết định hành chính của các tổ chức xã hội, vì bất kỳ một tổ chức nào cũng đều ban hành quyết định hành chính phục vụ trong điều hành, quản lý của mình. Quan niệm này có hạn chế là chưa chỉ ra được một cách cụ thể hệ quả pháp lý của các quyết định hành chính nhà nước, chưa nêu được các chủ thể cụ thể có quyền ban hành quyết định hành chính nhà nước.

Theo PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, “Quyết định hành chính là kết quả sự thể hiện quyền lực đơn phương của các cơ quan nhà nước và những người có thẩm quyền, các cơ quan của tổ chức xã hội khi được nhà nước trao quyền để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng hành chính nhà nước, được thực hiện trên cơ sở và để thi hành luật, theo trình tự và hình thức do luật định, nhằm định ra chủ trương, đường lối, nhiệm vụ lớn có tính chất định hướng; hoặc đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, áp dụng, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hay làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng; hoặc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính cụ thể” [3].

Quan niệm này, thực chất là nói về quyết định hành chính nhà nước nói chung, nhưng chưa khái quát đầy đủ các chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính. Vì hoạt động hành chính nhà nước rất đa dạng, không chỉ do cơ quan nhà nước thực hiện, mà còn do cả “bộ máy hành chính” của các đơn vị sự nghiệp công lập, các công ty, tập đoàn kinh tế của Nhà nước thực hiện. Những chủ thể này cũng có quyền ban hành quyết định hành chính mang tính quy phạm, quyết định hành chính cá biệt có tính chất nội bộ, tùy thuộc vào sự ủy

quyền của Nhà nước. Thêm vào đó, nếu quan niệm quyết định hành chính cá biệt chỉ làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính là chưa thật đầy đủ vì quyết định hành chính cá biệt cụ thể có thể làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt cả các quan hệ pháp luật khác như quan hệ lao động, quan hệ đất đai, quan hệ tài chính, quan hệ tài sản. v.v...

Điểm đáng lưu ý là tác giả coi việc ban hành các quyết định hành chính để hướng dẫn thực hiện các quyết định của cấp trên là áp dụng pháp luật, quyết định đó là quyết định quy phạm, khác với quan niệm thông thường áp dụng pháp luật chỉ dẫn tới việc ban hành quyết định hành chính cá biệt. Đây là một quan điểm khoa học mới, có tính hợp lý, tuy vậy quan niệm này chưa được thừa nhận phổ biến và chưa được đề cập tới trong pháp luật Việt Nam.

“Quyết định quản lý của cơ quan hành chính nhà nước là kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính đó trên cơ sở và để thi hành luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, có nội dung, trình tự và hình thức do pháp luật quy định làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể; đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ quy phạm pháp luật hành chính hoặc làm thay đổi hiệu lực pháp lý của chúng; đặt ra những chủ trương, chính sách, nhiệm vụ của hoạt động quản lý hành chính nhà nước” [4].

Định nghĩa này thực chất là nói về quyết định hành chính nhà nước do cơ quan hành chính nhà nước ban hành, nhưng khi nêu căn cứ để ban hành quyết định hành chính chưa thật đầy đủ. Vì cơ quan hành chính nhà nước khi ban hành quyết định hành chính nhà nước không chỉ căn cứ và để thi hành luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, mà còn phải ban hành dựa trên cơ sở và để thi hành nghị quyết

của cơ quan quyền lực cùng cấp, mặt khác khi ban hành quyết định hành chính cá biệt còn căn cứ vào cả những quyết định quy phạm do mình ban hành.

Một vấn đề đặt ra là pháp luật Việt Nam không có những quy định cụ thể về quyền ban hành quyết định hành chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, công ty, tập đoàn kinh tế của Nhà nước. Chính vì vậy mà các nhà khoa học Việt Nam cũng rất ít khi nhắc tới quyết định của các đơn vị sự nghiệp công lập, đây là một khoảng trống trong khoa học Việt Nam.

Bên cạnh quan niệm khoa học về quyết định hành chính nhà nước, trong pháp luật Việt Nam cũng đưa ra định nghĩa về quyết định hành chính, theo khoản 1 Điều 3 Luật Tổ tụng hành chính: “Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành, quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể”. Định nghĩa này chỉ là định nghĩa về quyết định hành chính cá biệt - một loại quyết định hành chính nhà nước. Vì vậy, thuật ngữ “quyết định hành chính nhà nước” được sử dụng trong công trình nghiên cứu này là một thuật ngữ, một khái niệm khoa học, không đồng nhất với thuật ngữ “quyết định hành chính” sử dụng trong văn bản pháp luật.

Với quy định nêu trên, cần được hiểu bất kỳ một văn bản nào (văn bản pháp luật, hay văn bản hành chính thông thường như: thông báo, công văn, hay kết luận của người lãnh đạo trên các cuộc họp) nếu chứa đựng nội dung “quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể”, đều là quyết định hành chính [5]. Quan niệm như vậy hoàn toàn phù hợp với thực tiễn hoạt động hành

chính nhà nước ở Việt Nam và nhiều quốc gia khác trên thế giới. Trong hoạt động hành chính, thậm chí bút phê ý kiến chỉ đạo của người đứng đầu cơ quan nhà nước cũng được coi là một văn bản mang tính chất quyết định [6].

Tuy vậy, quy định này cũng có những hạn chế nhất định:

*Một là*, nhà làm luật đã đồng nhất “quyết định hành chính” với “văn bản”, và chỉ coi những quyết định được thể hiện dưới hình thức văn bản mới là quyết định hành chính. Quan niệm như vậy đã hạn chế hình thức thể hiện của quyết định hành chính, trên thực tế trong quản lý hành chính nhà nước, ngoài hình thức thể hiện là văn bản, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, có thể sử dụng hình thức văn nói, ám hiệu, tín hiệu, biển báo, điện tín... để thể hiện nội dung quyết định của mình.

*Hai là*, thuật ngữ “cơ quan, tổ chức khác” được giải thích gồm: cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân (khoản 9 Điều 3). Nhưng Luật Tố tụng hành chính không quy định về thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với những khiếu kiện về quyết định hành chính của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân. Đây là sự không thống nhất của Luật này.

Căn cứ vào pháp luật Việt Nam quy định về hoạt động quản lý hành chính nhà nước và thực tiễn thực hiện hoạt động này, quyền ban hành quyết định hành chính nhà nước gồm: cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác của nhà nước như (Chủ tịch nước, Tòa án, Viện kiểm sát, bộ máy của cơ quan quyền lực nhà nước; những người có chức vụ của văn phòng

Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước; các công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập v.v...) và những cơ quan, tổ chức khác khi được trao quyền thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, chủ thể ban hành quyết định hành chính rất đa dạng, không chỉ là cơ quan hành chính nhà nước, mà còn có cả các cơ quan, tổ chức nhà nước khác.

Trên cơ sở những phân tích nói trên, có thể rút ra định nghĩa: **Quyết định hành chính nhà nước Việt Nam** là kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan đó và những tổ chức, cá nhân được nhà nước trao quyền trên cơ sở và để thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, của chính mình, theo thủ tục và hình thức do pháp luật quy định, nhằm đặt ra chủ trương, đường lối, nhiệm vụ lớn có tính chất định hướng; hoặc đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính... hay làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng; hoặc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính, những quan hệ pháp luật khác cụ thể, để thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của quyền lực hành chính nhà nước.

## 2. Các tính chất đặc trưng của quyết định hành chính nhà nước

Các quyết định hành chính nhà nước rất đa dạng, được phân loại theo nhiều tiêu chí khác nhau: 1) Theo tính chất pháp lý có: quyết định chính sách (chủ đạo); quyết định quy phạm; quyết định cá biệt (đơn hành); 2) Theo chủ thể ban hành có: quyết định của Chủ tịch nước; nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; quyết

định của Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân; quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân, của Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân; quyết định của lãnh đạo đơn vị sự nghiệp công lập...; 3) Theo hình thức thể hiện có: quyết định bằng văn bản, văn nói, ám hiệu, tín hiệu, điện tín v.v...; theo hình thức pháp lý (tên gọi) có: quyết định, chỉ thị, thông tư. Tuy khác nhau về cơ quan ban hành, hiệu lực pháp lý, tính chất pháp lý, hình thức thể hiện, hình thức pháp lý, nhưng mọi quyết định hành chính nhà nước đều có những đặc điểm chung. Đặc điểm chung đó do bản chất của hoạt động thực hiện quyền lực hành chính nhà nước - hoạt động quản lý hành chính nhà nước quyết định.

Để thấy được các tính chất đặc trưng của quyết định hành chính nhà nước trước hết phải xuất phát từ đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước. Đây là hoạt động của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan, tổ chức khác được trao quyền quản lý hành chính nhà nước. Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các cơ quan, tổ chức và người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó đều ban hành quyết định hành chính nhà nước. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước là hoạt động chấp hành và điều hành trên cơ sở pháp luật, vì vậy nó mang tính dưới luật; được thực hiện một cách thường xuyên, liên tục, nhằm giải quyết các công việc nhà nước thuộc nhiệm vụ, chức năng của hành chính Nhà nước, giải quyết các công việc phát sinh trong tổ chức nội bộ hành chính Nhà nước, giải quyết các công việc, bảo đảm các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, mang tính phục vụ.

Mặt khác, để tìm ra những đặc điểm của quyết định hành chính Nhà nước cần phải so

sánh nó với các quyết định pháp luật của quyền lực lập pháp và quyền lực tư pháp. Các quyết định của quyền lực lập pháp và sự ủy quyền của quyền lực lập pháp (luật, pháp lệnh) luôn có hiệu lực pháp lý và phạm vi điều chỉnh rộng hơn so với quyết định hành chính nhà nước. Luật, pháp lệnh luôn là văn bản quy phạm pháp luật, còn quyết định hành chính nhà nước có thể là quyết định chính sách, quyết định quy phạm, quyết định cá biệt cụ thể; quyết định hành chính nhà nước có hiệu lực pháp lý thấp hơn so với luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Quyết định hành chính nhà nước khác với bản án, quyết định của Tòa án ở tính chất pháp lý của nó, quyết định, bản án của Tòa án luôn là quyết định cá biệt, cụ thể, còn quyết định hành chính có thể là quyết định chính sách, quyết định quy phạm, quyết định cá biệt...

Quyết định hành chính nhà nước là một loại quyết định pháp luật, do đó có đầy đủ các tính chất của quyết định pháp luật như: tính ý chí nhà nước, tính quyền lực nhà nước, tính pháp lý.

Bên cạnh đó, quyết định hành chính nhà nước có những đặc điểm riêng làm cho nó khác với các quyết định pháp luật khác, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, quyết định hành chính nhà nước được ban hành để thực hiện nhiệm vụ, chức năng quản lý hành chính mà nhà nước đã trao cho các cơ quan, tổ chức nhà nước - có nghĩa các cơ quan, tổ chức nhà nước ban hành quyết định hành chính là để thực hiện quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, đời sống nhà nước. Đây là tính chất đặc thù của quyết định hành chính nhà nước. Như vậy, quyết định hành chính Nhà nước chỉ có giới hạn trong lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước, lĩnh vực chấp hành và điều hành.

*Thứ hai*, các quyết định hành chính mang tính dưới luật, chúng phải phù hợp với Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, quyết định của cơ quan quyền lực nhà nước ở cùng cấp. Tính dưới luật thể hiện thứ bậc các quyết định hành chính nhà nước. Tính thứ bậc của quyết định hành chính nhà nước tùy thuộc vào địa vị pháp lý của cơ quan ban hành, trong mối quan hệ của nó với các cơ quan, tổ chức khác của nhà nước. Trong một số trường hợp, quyết định hành chính phải phù hợp với quyết định của Tòa án, các hợp đồng đã được ký kết giữa cơ quan ban hành quyết định hành chính với các đối tác. Tính chất này xuất phát từ nguyên tắc pháp chế trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Tính chất này đòi hỏi nội dung, hình thức, thủ tục ban hành quyết định hành chính nhà nước phải phù hợp với pháp luật. Đây là tính chất chung của mọi quyết định pháp luật, nhưng là tính chất rất quan trọng của quyết định hành chính nhà nước, thể hiện tính chấp hành của hoạt động hành chính nhà nước.

*Thứ ba*, trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, cũng như trong mọi hoạt động nhà nước khác, mỗi cơ quan nhà nước, mỗi chức vụ trong cơ quan nhà nước đều có một lượng nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng nhất định tạo nên thẩm quyền của cơ quan, chức vụ, do đó mọi quyết định hành chính nhà nước chỉ được ban hành trong khuôn khổ thẩm quyền của cơ quan, chức vụ đã được pháp luật ấn định.

*Thứ tư*, quyết định hành chính nhà nước được ban hành theo một thủ tục hành chính nhất định, tùy theo nội dung, tính chất, thẩm quyền của các chủ thể ban hành. Do tính đa dạng của hoạt động hành chính nhà nước, nên có rất nhiều thủ tục hành chính khác nhau (thủ tục cấp phép, thủ tục cưỡng chế hành chính, thủ tục đáp ứng các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ

chức, thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại v.v...). Do đó, một quyết định của chủ thể hành chính chỉ trở thành quyết định hành chính khi nó được ban hành theo một thủ tục hành chính nhất định (sáng kiến ban hành, dự thảo quyết định, lấy ý kiến, thảo luận, thông qua) và các yêu cầu về thể thức quyết định, văn phong trong quyết định (ngày tháng, ban hành, tác giả, số quyết định...).

*Thứ năm*, hình thức, cấu trúc của quyết định hành chính chủ yếu do luật hành chính điều chỉnh, gồm phần viện dẫn đưa ra những căn cứ pháp lý của quyết định, các điều khoản, người thực hiện v.v... Một quyết định không thể trở thành quyết định hành chính khi không đáp ứng được các yêu cầu hợp pháp, hợp lý về nội dung, hình thức, thủ tục xây dựng và ban hành.

*Thứ sáu*, các quyết định hành chính nhà nước của quyền lực hành chính nhà nước đều dẫn đến một hệ quả pháp lý nhất định. Chúng có thể điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quản lý hành chính nhà nước, làm thay đổi cơ chế điều chỉnh của pháp luật, cơ chế quản lý hành chính nhà nước, hay làm phát sinh quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ dân sự, quan hệ hôn nhân, gia đình, quan hệ đất đai và các quan hệ pháp luật cụ thể khác. Điều này phải được tính đến khi xây dựng và ban hành quyết định hành chính nhà nước.

### **3. Hiệu quả của quyết định hành chính nhà nước**

Hiệu quả của quản lý hành chính nhà nước không tùy thuộc vào số lượng các quyết định do các cơ quan, tổ chức đã ban hành bao nhiêu quyết định, mà tùy thuộc vào chất lượng, công dụng của các quyết định. Điều quan trọng và có ý nghĩa đối với đời sống nhà nước và xã hội là

sau khi quyết định hành chính nhà nước được ban hành thì đời sống nhà nước và xã hội được thay đổi như thế nào; trật tự trị an, an toàn xã hội ra sao; các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được bảo đảm như thế nào; các công việc nhà nước, của cá nhân, của tổ chức được giải quyết có đúng thời hạn, pháp luật hay không; người dân có hài lòng với những quyết định hành chính nhà nước hay không. Chính trên cơ sở những nhận thức như vậy mà đưa ra các tiêu chí khác nhau để đánh giá. Theo đó, có thể nói có nhiều tiêu chí để đánh giá hiệu quả xã hội của quyết định hành chính nhà nước, mỗi tiêu chí chỉ phản ánh khía cạnh này hay khía cạnh khác của vấn đề được xem xét.

Để thực hiện quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan, tổ chức nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó đều phải ban hành quyết định hành chính nhà nước và thực hiện các quyết định đó. Vì vậy, hiệu quả của quản lý hành chính nhà nước cũng chính là hiệu quả tổng thể của các quyết định hành chính nhà nước và việc thực hiện chúng trên thực tế. Trên bình diện chung, xuất phát từ hoạt động thực tiễn, ở những nét cơ bản có thể nêu ra các tiêu chí đánh giá hiệu quả của quyết định hành chính nhà nước bao gồm:

1. Sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội, năng suất lao động xã hội, đây là tiêu chí đặc biệt quan trọng đánh giá hiệu quả của hoạt động quản lý hành chính nhà nước, hiệu quả của các quyết định hành chính nhà nước.

2. Mức độ và quy mô tăng trưởng của nền kinh tế quốc dân, sự tăng trưởng của nền kinh tế quốc dân là thước đo về năng lực quản lý, điều hành của nhà nước, của các quyết định hành chính, đặc biệt là những quyết định chính sách, quyết định quy phạm trong lĩnh vực quản lý kinh tế. Một chính sách tốt có thể thúc đẩy sự

phát triển kinh tế - xã hội, một chính sách yếu kém có thể kéo lùi sự phát triển đó.

3. Mức độ phúc lợi xã hội, các chỉ tiêu kinh tế cơ bản và mức độ đạt được trên thực tế, chất lượng cuộc sống (tuổi thọ, học vấn và mức sống) qua từng giai đoạn của đất nước, điều này cũng lệ thuộc vào các quyết định chính sách của hệ thống hành chính nhà nước.

4. Mức độ bảo đảm các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân (sự hài lòng của người dân đối với hoạt động hành chính nhà nước). Điều này thể hiện ở chỗ các cơ quan, tổ chức nhà nước thực hiện hoạt động hành chính công, dịch vụ công để đáp ứng các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân trên thực tế như thế nào.

5. Tình hình trật tự trị an, an toàn xã hội, sự ổn định chính trị - xã hội là những tiêu chí để đánh giá mức độ an toàn của người dân trong một xã hội, mà quyền lực hành chính phải thiết lập bằng các quyết định chính sách, quyết định quy phạm, quyết định cá biệt và bảo đảm trên thực tế.

6. Sự phân phối thu nhập và tiêu dùng xã hội, sự phân hóa giàu nghèo trong xã hội, sự phát triển của giáo dục- đào tạo, y tế.

7. Vấn đề sử dụng đất và các tài nguyên thiên nhiên, vấn đề bảo vệ môi trường, sử dụng năng lượng và chất thải. Đây là tiêu chí không thể thiếu được để đánh giá hiệu quả của quản lý, có ý nghĩa rất quan trọng trong thực tiễn đời sống của con người, tất cả mọi người đều muốn được sống trong môi trường trong sạch, do đó khi ban hành các quyết định về phát triển kinh tế đều phải tính đến yếu tố môi trường.

8. Mức tăng trưởng kinh tế, cơ cấu của nền kinh tế; ngân sách của chính phủ trung ương, địa phương, cán cân thanh toán của nền kinh tế, nợ công, dự trữ quốc gia.

9. Vấn đề về năng lượng, giao thông vận tải; thông tin, liên lạc; sự phát triển khoa học-công nghệ.

10. Những chi phí cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước; (chi phí tài chính, chi phí nguồn lực phục vụ cho việc xây dựng và ban hành quyết định hành chính).

11. Mức độ hợp pháp và hợp lý của các quyết định hành chính nhà nước về nội dung và hình thức và thủ tục. Một quyết định hành chính có hiệu quả cao chỉ khi nào nó bảo đảm được tính hợp pháp và có tính khả thi cao.

12. Vấn đề bảo đảm tính năng động, sáng tạo, kịp thời của các quyết định hành chính nhà nước. Tiêu chí này đòi hỏi tính chủ động, sáng tạo trong áp dụng pháp luật khi ban hành quyết định hành chính nhà nước. Một quyết định hành chính nhà nước có hiệu quả phải là quyết định được ban hành nhanh chóng, kịp thời để giải quyết mọi vấn đề phát sinh trong quản lý hành chính.

Tính hiệu quả của quyết định hành chính nhà nước tùy thuộc vào nhiều yếu tố khách quan và chủ quan khác nhau, nhưng trước hết phụ thuộc rất nhiều vào mức độ hoàn chỉnh của các quyết định hành chính nhà nước bao gồm cả quyết định chính sách, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt do các cơ quan, tổ chức ban hành.

Để bảo đảm hiệu quả của quyết định hành chính nhà nước, trước hết phải có nhận thức

đúng đắn, khoa học về quyết định hành chính nhà nước, các đặc trưng, các yêu cầu đối với quyết định hành chính nhà nước, cần có những đánh giá khách quan về hiệu quả của nó, đồng thời phải hoàn thiện pháp luật về xây dựng và ban hành quyết định hành chính nhà nước, đặc biệt là đối với các quyết định cá biệt. Hiện nay Việt Nam chưa có Luật về xây dựng và ban hành quyết định hành chính cá biệt, mới chỉ có những quy định nằm rải rác trong các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực do nhiều cơ quan nhà nước quy định.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] Luật Hành chính Cộng hòa Pháp (tác giả Martine Lombard; Gilles Dumont) Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr.329.
- [2] Luật hành chính Nga (tác giả Đ. N. Bakhrác Nxb. Ekxmo, 2010, tr. 262 (tiếng Nga).
- [3] Luật hành chính Việt Nam (PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt). Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội. 2010. tr. 469.
- [4] Luật hành chính Việt Nam (GS.TS. Phạm Hồng Thái và PGS.TS. Đinh Văn Mậu. Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, 2009, tr.292.
- [5] Nghị quyết số 02/2011/ NQ – HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao về việc hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Tổ tụng hành chính.
- [6] Luật hành chính Cộng hòa Pháp (tác giả Martine Lombard và Gilles Dumont) bản dịch Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr.330.

## State Administrative Decisions – Some Theoretical Issues

Phạm Hồng Thái

*VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam*

**Abstract:** This paper analyzes the scientific points of scholars at home and abroad about the state administrative decisions, and provides a new perspective on the state administrative decision, the characteristics and effectiveness of administrative decisions state.