

# TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN GIÚP VIỆC CHÍNH PHỦ Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

TRẦN THỊ THU HÀ\*

*Tóm tắt: Các cơ quan giúp việc Chính phủ đóng vai trò quan trọng đối với việc đảm bảo hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ. Bài viết trình bày về tổ chức các cơ quan giúp việc Chính phủ ở một số quốc gia trên thế giới, từ đó tham chiếu với tình hình tổ chức Văn phòng Chính phủ (VPCP) ở Việt Nam hiện nay và gợi mở hướng đổi mới trên ba phương diện: mô hình tổ chức, cơ cấu tổ chức và tổ chức nhân sự.*

*Từ khóa: Cơ quan giúp việc Chính phủ; Văn phòng Chính phủ; Văn phòng Nội các; Văn phòng Thủ tướng*

*Ngày nhận bài: 07/5/2025; Biên tập xong: 15/7/2025; Duyệt đăng: 13/8/2025*

## ORGANIZATION OF GOVERNMENT SUPPORT AGENCIES IN SOME COUNTRIES AND SUGGESTIONS FOR VIETNAM

**Abstract:** Government support agencies play a crucial role in ensuring the effectiveness and efficiency of governmental operations and the leadership of the Head of Government. This article presents the organization of government support agencies in selected countries, thereby referencing the current structure of the Government Office in Vietnam and proposing directions for reform in three key areas: organizational model, structural framework, and personnel organization.

**Keywords:** Government support agency; Government Office; Cabinet Office; Prime Minister's Office

**Received:** May 07, 2025; **Editing completed:** Jul 15, 2025; **Accepted for publication:** Aug 13, 2025

### Đặt vấn đề

Chính phủ, dưới sự dẫn dắt của Thủ tướng Chính phủ (TTCP), là trung tâm của hành pháp, là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất, có vai trò tối quan trọng trong việc hoạch định chính sách quốc gia và tổ chức thực hiện pháp luật trên phạm vi toàn quốc. Với khối lượng công việc lớn, phạm vi quản lý rộng, Chính phủ của bất kỳ quốc gia nào cũng cần phải được hỗ trợ bởi một bộ máy chuyên nghiệp, thực hiện đồng thời hai chức năng chính là chức năng “giúp việc” và chức năng “phục vụ”. Tuy nhiên, các cơ quan giúp việc Chính phủ trên thế giới được tổ chức khá đa dạng, xuất phát từ những khác biệt nhất định về chế độ chính trị, cách thức tổ chức quyền lực Nhà nước, vị trí pháp lý, điều kiện kinh tế - xã hội, yếu tố truyền thống, văn hóa... của mỗi nước.

### 1. Khái quát về tổ chức các cơ quan giúp việc Chính phủ ở một số quốc gia

#### *Thứ nhất, về mô hình tổ chức*

Các cơ quan giúp việc Chính phủ ở các nước được tổ chức khá đa dạng, theo những cách thức khác nhau, với những tên gọi khác nhau. Đối với các quốc gia theo chính thể cộng

hòa Tổng thống, quyền hành pháp thuộc về cá nhân, Chính phủ thực chất là “Chính phủ của một người”, có vai trò chỉ như một cơ quan tham vấn cho Tổng thống. Do đó, ở Hoa Kỳ, Văn phòng điều hành của Tổng thống được thành lập với tư cách là tổ chức giúp việc cho Tổng thống - người đứng đầu hành pháp, đồng thời đứng đầu Nhà nước.

Trong khi đó, ở các quốc gia theo chính thể đại nghị, hành pháp chủ yếu mang tính tập thể, do Nội các đảm nhiệm<sup>1</sup>. Tuy vậy, việc thực thi quyền hành pháp của Chính phủ được đặt dưới sự lãnh đạo, điều hành thường xuyên của TTCP. Hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Chính phủ gắn liền với vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu, TTCP là hiện thân của Chính phủ, thậm chí trong nhiều trường hợp TTCP chính là Chính phủ. Do đó, dù Chính phủ các nước được tổ chức theo mô hình nào - Chính phủ Nội các, Chính

\* Email: [Tranthithuhalaw@gmail.com](mailto:Tranthithuhalaw@gmail.com)

Tiến sĩ, Giảng viên chính, Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

<sup>1</sup> Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, 2004, p. 275.

phủ Thủ tướng hay Chính phủ Bộ trưởng<sup>2</sup> thì bộ máy giúp việc của nó vẫn thường bao gồm cả bộ phận hỗ trợ cho công việc của tập thể Chính phủ (Nội các) lẫn bộ phận phục vụ trực tiếp cho hoạt động của cá nhân người đứng đầu. Thế nhưng, tùy điều kiện cụ thể và sự lựa chọn của từng quốc gia mà cách thức tổ chức bộ máy giúp việc Chính phủ không hoàn toàn giống nhau. Nhìn chung, có hai mô hình đã và đang tồn tại trong thực tế là: (1) Chỉ thiết kế một cơ quan phục vụ chung cho cả nội các và người đứng đầu Chính phủ; (2) Thành lập hai văn phòng riêng biệt để hỗ trợ hai chủ thể khác nhau.

Chẳng hạn, ở Anh, cho đến nay vẫn tồn tại hai cơ quan - Văn phòng Nội các (VPNC) và Văn phòng Thủ tướng (VPTT). Trong đó, VPNC được thành lập với tư cách một cơ quan giúp việc cho Nội các<sup>3</sup>, trực tiếp hỗ trợ các hoạt động của tập thể Nội các, bao gồm hoạt động của Chủ tịch Nội các (tức TTCP), các thành viên Nội các (các Bộ trưởng) và các Ủy ban Nội các<sup>4</sup>. VPTT là cơ quan giúp việc cho TTCP Anh, giúp người đứng đầu Chính phủ thiết lập, triển khai chiến lược chung và các ưu tiên chính sách của Chính phủ, truyền đạt các chính sách của Chính phủ tới Quốc hội, nhân dân và quốc tế<sup>5</sup>. Theo truyền thống, VPTT được xem là “một phần của VPNC”. Không chỉ hiện diện trên website và các ấn phẩm của Chính phủ Anh như một tổ chức thuộc cấu trúc của VPNC, VPTT còn được liệt kê trong Báo cáo tài chính thường niên của

VPNC về chức năng nên khá nhiều ý kiến cho rằng chúng “đường như là những tổ chức độc lập”<sup>6</sup>. Việc xác định rõ ràng mối quan hệ hành chính giữa VPNC và VPTT ở Anh không đơn giản, bởi “không có một văn bản chính thức nào quy định”<sup>7</sup>.

Ngược lại, Nhật Bản từng duy trì VPTT nhưng kể từ năm 2001 đến nay, sau công cuộc tái cấu trúc chính quyền Trung ương mạnh mẽ, VPNC được thành lập, thay thế VPTT và cùng với Ban Thư ký Nội các trở thành bộ máy giúp việc đắc lực cho Nội các và TTCP<sup>8</sup>. Cả hai cơ quan này đều do Thủ tướng trực tiếp chỉ đạo, có quan hệ chặt chẽ với nhau và VPNC là cơ quan hỗ trợ hành chính cho Ban Thư ký Nội các. Trong khi đó, một số nước không thiết lập VPNC mà chỉ tổ chức VPTT với chức năng chính là hỗ trợ TTCP điều hành công việc của Chính phủ, điển hình như Đức, Đan Mạch, Canada... Riêng ở Úc, chức năng giúp việc Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ được thể hiện đầy đủ, đồng thời ngay trong tên gọi - Bộ Thủ tướng và Nội các, một cơ quan được hình thành trên cơ sở sáp nhập Bộ Thủ tướng Úc (thành lập năm 1911) và Bộ VPNC (thành lập năm 1968 từ chính một bộ phận được tách ra của Bộ Thủ tướng)<sup>9</sup>.

Đối với các quốc gia theo chính thể cộng hòa hỗn hợp, Tổng thống và Chính phủ cùng chia sẻ quyền hành pháp. Ở Nga, Chính phủ là cơ quan thực thi quyền hành pháp nhưng Tổng thống - Nguyên thủ quốc gia lại là người bổ nhiệm TTCP với sự đồng ý của Duma Quốc gia (Hạ viện) và chủ trì các phiên họp của Chính phủ<sup>10</sup>. Vì vậy, bộ máy giúp việc các chủ thể cùng thực hiện quyền hành pháp ở Nga bao gồm cả Văn phòng điều hành của Tổng thống và Văn phòng điều hành của Chính phủ. Trong đó, Văn phòng điều hành của Chính phủ là cơ quan được thành lập nhằm hỗ trợ các hoạt động của Chính phủ và TTCP Liên bang,

<sup>2</sup> Rod Hague, Martin Harrop, *ltd*, p. 278.

<sup>3</sup> Ở Anh, “Nội các” và “Chính phủ” là hai thuật ngữ không đồng nhất với nhau. Chính phủ bao gồm tất cả các Bộ trưởng, trong khi Nội các là một cơ quan hẹp hơn thuộc cơ cấu tổ chức của Chính phủ, chỉ bao gồm một số Bộ trưởng có ảnh hưởng quan trọng đối với đời sống chính trị của quốc gia. Nếu Chính phủ về thực chất “chỉ là một nhóm người chịu trách nhiệm chính trị tập thể trước Nghị viện và sẽ từ chức cùng với người đứng đầu là Thủ tướng” thì Nội các mới thực sự là cơ quan đầu não của Chính phủ Anh, là “trung tâm của toàn thể Nhà nước Anh” (Nguyễn Cửu Việt, *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2011, tr. 65; Nguyễn Đăng Dung, *Ý tưởng về một Nhà nước chịu trách nhiệm*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, 2007, tr. 191).

<sup>4</sup> Constitution Committee, House of Lords (2010), *The Cabinet Office and the Centre of Government, Fourth Report*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/30/3002.htm>, truy cập ngày 15/01/2025.

<sup>5</sup> The Prime Minister's Office, *About us*, <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street/about>, truy cập ngày 06/02/2025.

<sup>6</sup> Political and Constitutional Reform Committee (House of common), *Role and powers of the Prime Minister*, First Report of Session 2014 - 15, p. 33.

<sup>7</sup> Constitution Committee, House of Lords, *ltd*.

<sup>8</sup> Ko Mishima, “The Failure of Japan’s Political Reform”, *World Policy Journal*, 2005, p. 52.

<sup>9</sup> Department of the Prime Minister and Cabinet, *Australian Government*, <https://www.pmc.gov.au>, truy cập ngày 15/02/2025.

<sup>10</sup> Điều 80, Điều 110 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Nga năm 1993 (sửa đổi năm 2020).

tương tác với Văn phòng điều hành của Tổng thống Liên bang Nga, các nhân viên của Duma Quốc gia và Hội đồng liên bang của Quốc hội Liên bang Nga, cùng với cơ quan hành pháp và các cơ quan Nhà nước khác đảm bảo việc thực hiện quyền hạn của Chính phủ Nga<sup>11</sup>. Ở Pháp, một bộ máy giúp việc cho TTCP với sự hiện diện của khá nhiều cơ quan được thiết lập, có vai trò quan trọng trong thực thi các hoạt động hành chính, bao gồm: VPTT, Ban Tổng Thư ký Chính phủ, Ban Thư ký của Ủy ban liên bộ về các vấn đề hợp tác kinh tế châu Âu, Ban Thư ký quốc phòng, Phái đoàn liên bộ về cải cách bộ máy Nhà nước<sup>12</sup>...

### *Thứ hai, về cơ cấu tổ chức*

Các cơ quan giúp việc Chính phủ ở đa số các nước có cấu trúc tổ chức tương đối phức tạp, với nhiều bộ phận hợp thành khá phong phú, nhằm đảm bảo sự hỗ trợ, phục vụ kịp thời, toàn diện cho Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ. Văn phòng điều hành của Tổng thống Mỹ là một bộ máy giúp việc đồ sộ, với các bộ phận hợp thành đa dạng như: Văn phòng Quản lý và Ngân sách, Văn phòng Chính sách Khoa học và Công nghệ, Hội đồng cố vấn kinh tế, Văn phòng Giám đốc An ninh mạng Quốc gia, Văn phòng Chính sách Kiểm soát Ma túy Quốc gia, Hội đồng về Chất lượng Môi trường<sup>13</sup>.

Ở Vương quốc Anh, bản thân VPNC là một tập hợp của nhiều đơn vị thành viên có chức năng, vai trò tương đối khác nhau, nhằm đáp ứng khối lượng công việc của Chính phủ và TTCP. Trong đó, có thể kể đến: VPTT; Bộ phận Biên giới; Nhóm An ninh Chính phủ; Ban Tài chính Chiến lược và Hiệu suất; Bộ phận Thương mại và Tài trợ của Chính phủ; Ban Chiến lược VPNC; VPNC số; Bộ phận Tuyển dụng của Chính phủ; Bộ phận Cải cách và nâng cao hiệu quả khu vực công; Ban Thư ký Kinh tế và Nội vụ<sup>14</sup>... VPTT cũng là một cấu trúc phức tạp, với bốn bộ phận cơ bản: 1) Văn phòng riêng đóng vai trò trung tâm, kết nối

Thủ tướng với chính quyền Trung ương; 2) Văn phòng chính trị liên kết Thủ tướng với Đảng; 3) Văn phòng báo chí liên kết Thủ tướng với phương tiện truyền thông; 4) Đơn vị chính sách và một số cố vấn chính sách cá nhân khác, cung cấp sự tư vấn chính sách<sup>15</sup>. Ngoài ra, còn có thêm những bộ phận khác hỗ trợ tích cực cho hoạt động của TTCP<sup>16</sup>.

Ở Nhật Bản, trực thuộc VPNC còn có Hội đồng Bình đẳng giới, Hội đồng Phòng chống thiên tai, Ủy ban Năng lượng nguyên tử, Ủy ban An toàn công cộng Quốc gia, Cục Phòng vệ, Cơ quan Giám sát tài chính, Cục Nhân sự quốc gia<sup>17</sup>... Tương tự, Văn phòng điều hành của Chính phủ Nga cũng là một bộ máy đồ sộ, với nhiều bộ phận khác nhau. Không chỉ bao gồm hàng loạt các bộ phận chức năng chịu trách nhiệm hỗ trợ hoạt động của Chính phủ và TTCP trên những lĩnh vực nhất định như Vụ Pháp chế; Vụ Hợp tác quốc tế; Vụ Kinh tế và Tài chính... Văn phòng điều hành của Chính phủ Nga còn không thể thiếu các bộ phận giúp việc mang tính hành chính nội bộ, hậu cần quản trị như Văn phòng Lễ tân của Thủ tướng; Văn phòng Lễ tân của Chính phủ; Phòng biên soạn diễn văn của Thủ tướng; Ban Thư ký của Thủ tướng<sup>18</sup>...

Như vậy, cấu trúc nội tại các cơ quan giúp việc Chính phủ và TTCP các nước dù có sự khác nhau nhưng đều là sự phản chiếu khách quan tập hợp nhiệm vụ, quyền hạn vốn phong phú về số lượng, đa dạng về nội dung, phức tạp về tính chất của Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ; đều thể hiện rõ các chức năng chính của thiết chế giúp việc cho bộ phận “trung tâm của trung tâm” trong lĩnh vực hành pháp, đó là chức năng phục vụ, hậu cần quản trị và chức năng tư vấn chính sách.

### *Thứ ba, về nhân sự*

Cơ quan giúp việc Chính phủ ở các nước thường sử dụng đội ngũ nhân viên đông đảo, có sự phân hóa khá rõ ràng về vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ. Trong đó, bộ phận nhân sự cấp cao chính là những người gần gũi, thân tín nhất đối với người đứng đầu Chính phủ.

Ở Vương quốc Anh, quy mô của VPNC đã có sự biến động lớn qua thời gian. Đội

<sup>11</sup> Government Executive Office, <http://archive.government.ru/eng/staff/base/52.html#>, truy cập ngày 12/02/2025.

<sup>12</sup> Nguyễn Cửu Việt, *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011, tr. 172-174.

<sup>13</sup> The White House, Executive Office of the President, <https://www.whitehouse.gov/eop/>, truy cập ngày 29/4/2025.

<sup>14</sup> Our organisation chart, *About us - Cabinet Office*, <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>, truy cập ngày 15/02/2025.

<sup>15</sup> J.M.Lee, G.W.Jones, June Burnham (1998), “The Prime Minister’s Office: The Overall Picture”, *At the Centre of Whitehall*, Palgrave Macmillan, London, p. 29.

<sup>16</sup> J.M.Lee, G.W.Jones, June Burnham, *ltd*, p. 30.

<sup>17</sup> Nguyễn Cửu Việt, *ltd*, tr. 482.

<sup>18</sup> Government Executive Office, *ltd*.

ngũ nhân viên đã tăng từ khoảng 650 người (vào những năm 1970 cho đến giữa những năm 1990) lên 2.020 vào năm 2002, 1.790 vào năm 2004<sup>19</sup>. Hiện nay, có khoảng 2.050 người làm việc cho cơ quan giúp việc Chính phủ Anh, bao gồm những người thực thi nhiệm vụ tại trụ sở chính ở Luân Đôn và cả lực lượng nhân sự được bố trí khắp đất nước<sup>20</sup>, trong số đó, nhân viên thuộc biên chế của VPTT khoảng hơn 200 người. Ở Đức, dù quy mô đội ngũ nhân viên khiêm tốn hơn, song cũng đã có không dưới 870 người làm việc tại 07 phòng, ban của VPTT<sup>21</sup>. Bên cạnh đó, cơ quan giúp việc Chính phủ nhiều nước còn tuyển chọn và tập hợp được những gương mặt thực sự tài năng, trọng dụng và bổ nhiệm họ vào những vị trí quan trọng, sát cánh cùng người đứng đầu Chính phủ. Chẳng hạn, tại Nhật Bản, VPNC và Ban Thư ký Nội các đều là nơi tập trung các chuyên gia giỏi, giàu kinh nghiệm trong các lĩnh vực kinh tế, tài chính, khoa học, nghệ thuật, phòng chống thiên tai... để trực tiếp soạn thảo các dự án, hoạch định và điều hòa chính sách<sup>22</sup>.

Ở Đức, dưới thời Thủ tướng Olaf Scholz, Chánh VPTT kiêm Bộ trưởng Liên bang phụ trách các nhiệm vụ đặc biệt - ông Wolfgang Schmidt - được đánh giá là người phụ tá thân cận nhất của Thủ tướng, “người được Thủ tướng rất tin tưởng, thường xuyên lắng nghe ý kiến và giao cho nhiều nhiệm vụ quan trọng”, “được các chính trị gia Đức và quốc tế tìm đến khi họ muốn tham vấn về các chính sách của Thủ tướng”. Ông là một trong những quan chức có tầm ảnh hưởng lớn nhất ở Berlin, đến mức từng gây ra tranh cãi về việc “ai mới thực sự là người kiến tạo các chính sách đối ngoại của Đức”<sup>23</sup>.

Ở Úc, ông Glyn Davis AC - Bộ trưởng Bộ Thủ tướng và Nội các đương nhiệm, là một Giáo sư Khoa học Chính trị, một chuyên gia về chính sách công, từng giữ chức vụ Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Melbourne và Đại học Griffith<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Political and Constitutional Reform Committee (House of common), Tlđđ, p. 33.

<sup>20</sup> Our organisation chart, Tlđđ.

<sup>21</sup> Hiền Minh, “Cánh tay phải” của Thủ tướng Đức, <https://www.qdnd.vn/quoc-te/doi-song/canh-tay-phai-cua-thu-tuong-duc-719972>, truy cập ngày 19/01/2025.

<sup>22</sup> Nguyễn Cửu Việt, Tlđđ, tr. 482.

<sup>23</sup> Hiền Minh, Tlđđ.

<sup>24</sup> Our Secretary, Department of the Prime Minister and

Hon nữa, đội ngũ nhân sự trong cơ quan giúp việc Chính phủ các nước được phân hóa vai trò, trách nhiệm theo một hệ thống cấp bậc hành chính tương đối cụ thể, bao gồm các chức danh khá đa dạng như trợ lý, thư ký, cố vấn... Chẳng hạn, ở Úc, trong Ban lãnh đạo Bộ Thủ tướng và Nội các, có Bộ trưởng, Trưởng Ban tham mưu, Trợ lý điều hành, Cố vấn điều hành. Còn trong các bộ phận hợp thành Bộ Thủ tướng và Nội các, khá phổ biến các chức danh như: Giám đốc điều hành, Phó Thư ký, Trợ lý thư ký thứ nhất, Trợ lý thư ký...<sup>25</sup>.

Cùng với sự phân hóa về cấp bậc hành chính là sự phân hóa về tiền lương và chế độ đãi ngộ. Theo Báo cáo công khai của VPNC Anh<sup>26</sup>, vào năm 2021, Bộ trưởng VPNC - cố vấn chính sách cấp cao nhất của Thủ tướng, nhận mức lương từ 200.000 đến 204.999 £. Những chức danh quan trọng khác như Cố vấn An ninh quốc gia có mức lương từ 190.000 đến 194.999 £; Tổng giám đốc điều hành VPNC có mức lương từ 130.000 đến 134.999 £; Tổng thư ký riêng của Thủ tướng - mức lương từ 120.000 đến 124.999 £. Có 03 vị trí Thư ký thường trực trong VPNC nhưng tùy theo vai trò, nhiệm vụ mà thu nhập có sự chênh lệch nhất định. Chẳng hạn, mức lương của Thư ký thường trực đồng thời là Trưởng phòng Công vụ kiêm Kế toán tương đương với Bộ trưởng VPNC. Trong khi đó, mức lương dành cho Thư ký thường trực thứ hai dao động từ 153.000 đến 200.000 £<sup>27</sup> và Thư ký thường trực “chịu trách nhiệm cung cấp các đánh giá toàn diện, có tác động mạnh mẽ, kịp thời từ mọi nguồn thông tin cho TTCP và Hội đồng An ninh Quốc gia”, là từ 150.000 đến 154.999 £...<sup>28</sup>.

**Thứ tư, về tính linh hoạt trong tổ chức bộ máy**  
Nhìn chung, các cơ quan giúp việc Chính

Cabinet, Australian Government, <https://www.pmc.gov.au/about-us/our-secretary>, truy cập ngày 18/02/2025.

<sup>25</sup> PM&C organisation chart, <https://www.pmc.gov.au/resources/pmc-organisation-chart>, truy cập ngày 19/01/2025.

<sup>26</sup> Organogram of Staff Roles & Salaries (2021), <https://www.data.gov.uk/dataset/ff76be1f-4f37-4bef-beb7-32b259413be1/organogram-cabinet-office/datafile/de53bc58-4971-423d-804a-6e398f157839/preview>, truy cập ngày 25/01/2025.

<sup>27</sup> Tevye Markson, Cabinet Office creates new EU-focused second perm sec role, <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/cabinet-office-eu-relations-international-economic-affairs-second-permanent-secretary-job>, truy cập ngày 25/02/2025.

<sup>28</sup> Organogram of Staff Roles & Salaries, Tlđđ, truy cập ngày 25/01/2025.

phủ trên thế giới thường là những tổ chức dễ bị xáo trộn sau mỗi kỳ bầu cử, đặc biệt là ở các quốc gia duy trì chế độ đa đảng phái. TTCP và các trợ lý đến rồi đi theo nhiệm kỳ và cơ quan giúp việc Chính phủ (cho dù dưới tên gọi là VPCP, VPNC, VPTT hay Bộ Thủ tướng và Nội các...) về cơ bản vẫn thường được thiết kế phù hợp với nhu cầu của nhà lãnh đạo đương nhiệm, mang dấu ấn riêng và chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ phong cách cá nhân của người đứng đầu Chính phủ<sup>29</sup>. Ngoài ra, sự biến động về cấu trúc tổ chức Nội tại của các cơ quan này còn xuất phát từ sự phát sinh những nhiệm vụ mới của Chính phủ và TTCP nhằm đáp ứng yêu cầu của xã hội. VPNC Anh là một ví dụ điển hình. Cơ quan này “thỉnh thoảng được coi là nơi dành cho các đơn vị đặc biệt hoặc các hoạt động khác mà không có nơi nào khác có thể trở thành nơi trú ngụ tự nhiên”<sup>30</sup>. Vào những năm 2000, trong cấu trúc VPNC Anh từng tồn tại hai đơn vị mang tên: Lực lượng Đặc nhiệm chống loại trừ xã hội<sup>31</sup> và Cơ quan tư vấn Khu vực thứ ba<sup>32</sup>. Nhiều chuyên gia một mặt cho rằng sự hiện diện của hai đơn vị này là “khó hiểu” và “không phù hợp với chức năng của VPNC”, nhưng mặt khác vẫn nhận thấy khó bố trí ổn thỏa các đơn vị này về một Bộ hay một cơ quan ngang Bộ nào đó. Tính linh hoạt trong tổ chức bộ máy giúp việc cho phép Nội các và TTCP với tư cách “trung tâm của trung tâm” trên lĩnh vực hành pháp có thể lãnh đạo, điều hành, giải quyết các vấn đề thời sự của đất nước một cách chủ động, kịp thời. Song điều đó cũng

khiến cho cơ cấu tổ chức của VPNC trở nên nặng nề, chồng chéo, buộc phải tinh gọn bộ máy tiết kiệm ngân sách và giúp cho cơ quan giúp việc Chính phủ tập trung tốt hơn vào chức năng cốt lõi của mình.

### 2. Những gợi ý cho Việt Nam

#### *Một là, về mô hình tổ chức*

*Quan điểm thứ nhất* đề xuất tách VPCP theo mô hình hiện nay thành “VPCP” và “Văn phòng TTCP”<sup>33</sup>. Cụ thể, VPCP sẽ thực hiện nhiệm vụ phục vụ sự làm việc tập thể của Chính phủ, còn Văn phòng TTCP tập trung phục vụ hoạt động của cá nhân người đứng đầu Chính phủ. Theo tác giả, ý tưởng nói trên không phù hợp với chủ trương tinh gọn, sắp xếp bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Hơn nữa, từ kinh nghiệm của nước Anh, có thể thấy giữa VPNC và VPTT có mối liên hệ mật thiết, thậm chí VPTT có xu hướng lấn át hoạt động của VPNC. VPNC tuy thực hiện chức năng phục vụ hoạt động chung của tập thể Nội các nhưng TTCP lại là Chủ tịch Nội các và là người đứng đầu của hàng loạt các Ủy ban Nội các. Do đó, bất cứ khi nào cần mở rộng sự tư vấn, hỗ trợ, Thủ tướng Anh không chỉ trông cậy vào Văn phòng TTCP mà còn có thể huy động các chuyên gia của VPNC. Từ sự lộn xộn, thiếu rành mạch đó, không ít nhà nghiên cứu và các nghị sĩ của quốc gia này đã đề xuất phương án thống nhất VPNC và Văn phòng TTCP thành Bộ Thủ tướng (để phù hợp với xu hướng hoạt động của một Chính phủ vốn nghiêng về mô hình Chính phủ Thủ tướng) hoặc một Bộ chung, kiểu như Bộ Thủ tướng và Nội các ở Úc, nhằm kết hợp, dung hòa cả chức năng phục vụ Nội các và phục vụ người đứng đầu Chính phủ, đảm bảo sự tương thích với trách nhiệm tập thể của Nội các và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng<sup>34</sup>.

*Quan điểm thứ hai* kiến nghị cần phải cải cách và phát triển VPCP theo mô hình Phủ Thủ tướng để giúp TTCP điều phối hoạt động giữa các bộ, ngành, chính quyền địa phương tốt hơn, hiệu quả hơn<sup>35</sup>. Tác giả quan

<sup>29</sup> Thomas D’Aquino, “The Prime Minister’s Office: Catalyst or Cabal? Aspects of the development of the Office in Canada and some thoughts about its future”, *Canada Public Administration*, Vol. 17, Issue 1/1973, [https://thomasdaquino.ca/assets/AUG\\_19\\_73\\_ENG\\_The\\_Prime\\_Minister\\_s\\_Office\\_Catalyst\\_or\\_Cabal\\_Aspects\\_of\\_the\\_Development\\_of\\_the\\_Office\\_in\\_Canada\\_and\\_Some\\_Thoughts\\_About\\_its\\_Future.pdf](https://thomasdaquino.ca/assets/AUG_19_73_ENG_The_Prime_Minister_s_Office_Catalyst_or_Cabal_Aspects_of_the_Development_of_the_Office_in_Canada_and_Some_Thoughts_About_its_Future.pdf).

<sup>30</sup> Constitution Committee, House of Lords, Tlđđ.

<sup>31</sup> Đây là đơn vị cung cấp cho Chính phủ Anh lời khuyên chiến lược và phân tích chính sách trong nỗ lực chống lại loại trừ xã hội, nhằm đảm bảo các bộ phận của Chính phủ hợp tác với nhau để cung cấp dịch vụ cho những thành viên yếu thế nhất trong xã hội ([https://www.gov.uk/society-and-culture/social-action#news\\_and\\_communications](https://www.gov.uk/society-and-culture/social-action#news_and_communications), truy cập ngày 19/02/2025).

<sup>32</sup> Đây là một tổ chức phi Chính phủ bán tự chủ, được thành lập vào năm 2008, có chức năng tư vấn cho Chính phủ về nhu cầu của các tổ chức từ thiện và tình nguyện tại Vương quốc Anh ([https://www.gov.uk/society-and-culture/social-action#news\\_and\\_communications](https://www.gov.uk/society-and-culture/social-action#news_and_communications), truy cập ngày 19/02/2025).

<sup>33</sup> Thang Văn Phúc, “Xây dựng Luật Tổ chức Chính phủ theo chế định của Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, số 8/2014, tr. 12.

<sup>34</sup> Political and Constitutional Reform Committee (House of common), Tlđđ, p. 34, 35.

<sup>35</sup> Nguyễn Phước Thọ, “Đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp trong quản lý, điều hành”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 7/2006, tr. 16.

điểm trên cho rằng, tổ chức và hoạt động của VPCP nước ta hiện nay phần nào đã mang dáng dấp của mô hình Phủ Thủ tướng. Bởi trên thực tế, cơ quan này đã tham gia vào việc giải quyết những vấn đề liên ngành dưới 03 hình thức sau: (1) Tham gia với tư cách là bên thứ ba theo sự uỷ quyền của TTCP để giải quyết những bất đồng, xung đột giữa các bộ, ngành trong quá trình xây dựng các đề án, dự án thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ, TTCP; (2) Phối hợp giữa các cơ cấu bên trong VPCP trong quá trình thẩm tra, xử lý đề án, dự án trước khi trình Chính phủ, TTCP quyết định; (3) Thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành đặt tại VPCP nhằm trực tiếp giúp TTCP chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng<sup>36</sup>.

Theo tác giả, quan điểm thứ hai gợi nhắc đến mô hình VPTT như ở Cộng hòa Liên bang Đức - một mô hình được thiết kế trên nền tảng của Chính phủ Bộ trưởng, nơi TTCP có vị thế nổi bật trong tập thể Chính phủ và giữ vai trò quan trọng trong việc phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ trưởng (vốn có sự độc lập khá lớn) với nhau. Đây là một đề xuất đáng tham khảo. Hiện nay, VPCP ở Việt Nam được xác định là “cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, là bộ máy giúp việc của Chính phủ và TTCP (bao gồm cả các Phó TTCP)”, thực hiện chức năng “tham mưu tổng hợp, điều phối giúp Chính phủ, TTCP tổ chức các hoạt động chung của Chính phủ, lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở..., bảo đảm thông tin phục vụ công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, TTCP...”<sup>37</sup>. Trong bối cảnh Chính phủ “làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số” theo quy định tại Điều 95 Hiến pháp năm 2013, mô hình đó là tương đối ổn. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng, trên thực tế, Chính phủ nước ta hiện nay không hoạt động thuần túy theo chế độ tập thể lãnh đạo, vai trò của TTCP - người “lãnh đạo công tác của Chính phủ”, “lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương” đang ngày càng trở nên nổi bật. Thậm chí, thực tiễn cho thấy Chính phủ nước ta đang

trong xu hướng dịch chuyển quyền lực từ tập thể Chính phủ sang cá nhân người đứng đầu Chính phủ, từ chế độ làm việc gần gũi với chế độ Nội các ở một số quốc gia thuộc hệ thống Nghị viện sang chế độ Thủ tướng<sup>38</sup>. Điều đó là phù hợp với xu thế phát triển chung của Chính phủ - cơ quan hành pháp/thực hiện quyền hành pháp trên toàn cầu.

Trong tầm nhìn xa hơn, sự hình thành Chính phủ Thủ tướng ở Việt Nam là điều khó tránh khỏi. Khi mô hình tổ chức và hoạt động của Chính phủ có sự thay đổi, mô hình cơ quan giúp việc Chính phủ sẽ có sự cải biến tương thích, phù hợp. Ý nghĩa của việc chuyển đổi VPCP từ mô hình hiện tại sang mô hình Văn phòng TTCP (hay Phủ Thủ tướng) được thể hiện trên các khía cạnh chính sau: *Thứ nhất*, khẳng định rõ cơ quan giúp việc Chính phủ thực chất là cơ quan giúp việc cho TTCP để TTCP thực hiện vai trò “lãnh đạo công tác của Chính phủ”, “lãnh đạo... hoạt động của hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương” theo quy định tại Điều 98 Hiến pháp năm 2013, Điều 13 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025; *Thứ hai*, minh định trách nhiệm cá nhân của TTCP trước Quốc hội và trước nhân dân đối với toàn bộ hoạt động của Chính phủ và đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn dành riêng cho người đứng đầu Chính phủ đứng đầu hệ thống hành chính Nhà nước, góp phần khắc phục tình trạng lẫn lộn giữa trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân; *Thứ ba*, tăng cường vị thế của cơ quan giúp việc dưới quyền TTCP trong việc điều phối mối quan hệ giữa các thành viên Chính phủ, giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ, giữa Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ với chính quyền địa phương (trong bối cảnh sự độc lập của các Bộ trưởng ngày càng được tăng cường và sự phân quyền, phân cấp, uỷ quyền cho chính quyền địa phương ngày càng được đẩy mạnh).

#### *Hai là, về cơ cấu tổ chức*

Thực tiễn cho thấy tổ chức các cơ quan giúp việc Chính phủ ở nhiều quốc gia trên thế giới một mặt thường có nhu cầu được bổ sung thêm các bộ phận bên trong để hỗ trợ kịp thời hoạt động của Chính phủ và TTCP, mặt khác luôn đứng trước yêu cầu phải tinh

<sup>36</sup> Nguyễn Phước Thọ, Tlđđ, tr. 16.

<sup>37</sup> Điều 1 Nghị định 36/2025/NĐ-CP ngày 25/02/2025 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP.

<sup>38</sup> Trần Thị Thu Hà (2022), *Chế định TTCP ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 168.

gọn bộ máy, tiết giảm các đầu mối, qua đó làm tăng hiệu quả phục vụ, tư vấn cho thiết chế chiếm giữ vị trí “trái tim của hành pháp”. Điều này gọi mở một kinh nghiệm quý báu, đó là luôn phải đảm bảo sự tương thích giữa cấu trúc nội tại và chức năng của VPCP. Muốn vậy, trước hết phải xác định đúng chức năng trọng tâm của VPCP, bao gồm chức năng phục vụ hành chính, hậu cần quản trị và chức năng tư vấn chính sách, từ đó cải tiến, điều chỉnh các tổ chức bên trong xoay quanh các chức năng chính này. Trong thời gian qua, cơ cấu tổ chức của VPCP nước ta đã có sự đổi mới nhất định theo hướng gọn gàng hơn. Theo các Nghị định của Chính phủ, việc số lượng các đầu mối trực thuộc đã giảm từ 21 (Nghị định số 150/2016/NĐ-CP ngày 11/11/2016 của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP) xuống 20 (Nghị định số 79/2022/NĐ-CP ngày 06/10/2022 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP), và hiện còn 18 (Nghị định 36/2025/NĐ-CP ngày 25/02/2025 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP) là rất đáng ghi nhận. Tuy nhiên, theo tác giả, cấu trúc nội tại của VPCP chưa thực sự tinh gọn, vẫn có thể tiếp tục sáp nhập một số bộ phận để tránh sự chồng chéo về bộ máy. Chẳng hạn, có thể sáp nhập Vụ Tổng hợp với Vụ Hành chính, Vụ Kinh tế tổng hợp với Vụ Đổi mới doanh nghiệp... vì đây là những tổ chức tham mưu, giúp việc có phạm vi hoạt động gần gũi, liên quan với nhau.

### **Ba là, về nhân sự**

Trước hết, trong khâu tuyển dụng, cần chọn lựa những chuyên gia có nhãn quan chính trị tốt, kinh nghiệm thực tiễn phong phú và kiến thức chuyên môn vững vàng. Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của VPNC Nhật Bản hay Bộ Nội các và Thủ tướng Úc, VPCP nước ta cần phải tập hợp được một đội ngũ cố vấn chính sách hàng đầu. Dĩ nhiên, trong số đó, có thể có những chuyên gia được mời cộng tác từ các khu vực khác nhưng về cơ bản để chủ động, VPCP không thể không cần đến các chuyên gia chủ lực của chính mình. Bên cạnh đó, phải có sự trọng dụng, đãi ngộ tương xứng để thu hút và giữ chân các nhà tư vấn chiến lược, theo nguyên tắc việc càng phức tạp, thu nhập càng phải cao. Ngoài ra,

cần phải có sự phân hóa rõ ràng hơn trong nội bộ nguồn nhân lực của VPCP, trên cơ sở các vị trí việc làm được mô tả cụ thể xác định các chức danh tương ứng. Thậm chí, theo kinh nghiệm của VPNC Anh, có thể công khai mức độ đãi ngộ để tạo sự cạnh tranh sòng phẳng và công bằng. Hơn nữa, vì là lực lượng thân cận với các quan chức cấp cao của Chính phủ nên việc tăng cường các biện pháp nhằm ngăn ngừa tình trạng lạm quyền và động cơ vụ lợi, đảm bảo trách nhiệm giải trình và sự kiểm soát quyền lực đối với họ luôn cần thiết, cần phải được chú ý một cách thường xuyên và nghiêm túc.

### **Kết luận**

Mặc dù có những điểm tương đồng nhưng nhìn chung, cơ quan giúp việc Chính phủ ở các quốc gia thuộc các hình thức chính thể khác nhau được tổ chức khá đa dạng, phong phú, theo những cách thức riêng. Từ những điểm khác biệt đó, có thể chắt lọc những kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho quá trình đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của VPCP ở Việt Nam hiện nay./.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nguyễn Đăng Dung, *Ý tưởng về một Nhà nước chịu trách nhiệm*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, 2007;
2. Trần Thị Thu Hà (2022), *Chế định TTCP ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh;
3. Thang Văn Phúc, “Xây dựng Luật Tổ chức Chính phủ theo chế định của Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, số 8/2014;
4. Nguyễn Phước Thọ, “Đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp trong quản lý, điều hành”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 7/2006; Rod Hague, Martin Harrop (2004), *Comparative Government and Politics*, 6th Edition, Palgrave Macmillan;
5. J.M.Lee, G.W.Jones, June Burnham (1998), “The Prime Minister’s Office: The Overall Picture”, *At the Centre of Whitehall*, Palgrave Macmillan, London;
6. Ko Mishima, “The Failure of Japan’s Political Reform”, *World Policy Journal*, 2005;
7. Thomas D’Aquino, “The Prime Minister’s Office: Catalyst or Cabal? Aspects of the development of the Office in Canada and some thoughts about its future”, *Canada Public Administration*, Vol. 17, Issue 1/1973;
8. Constitution Committee, House of Lords (2010), *The Cabinet Office and the Centre of Government, Fourth Report*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/30/3002.htm>;
9. Political and Constitutional Reform Committee (House of common), *Role and powers of the Prime Minister*, First Report of Session 2014 - 15.